Cuatrimestral de estudios internacionales • Barcelona, septiembre 2017 • nueva época • ISSN 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X • 11€

revista cidob d'
afers internacionals

REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS Y DE LA VIOLENCIA ARMADA

UNA MIRADA A AMÉRICA LATINA

116

La singularidad de la violencia letal en América Latina — Ignacio Cano

El papel de las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» — Emiliano Rojido

Fracaso en la reducción de homicidios en Venezuela — Katherine Aguirre

¿La mano dura disminuye los homicidios? — Robert Muggah

Una evaluación de la política de prevención en México — Roberto Briceño-León

Un análisis del programa «Fica Vivo!» (Brasil) — Andrés Antillano

Control del crimen organizado y la violencia homicida en Cali (Colombia) — Keymer Ávila

El modelo *Cure Violence* de reducción de la violencia en Honduras — David Ramírez-de-Garay

Mario Pavel Díaz Román

Cláudio Chaves Beato Filho *et al.*

Andrés Fandiño-Losada *et al.*

Charles Ransford *et al.*

Anuario Internacional CIDOB 2016-7

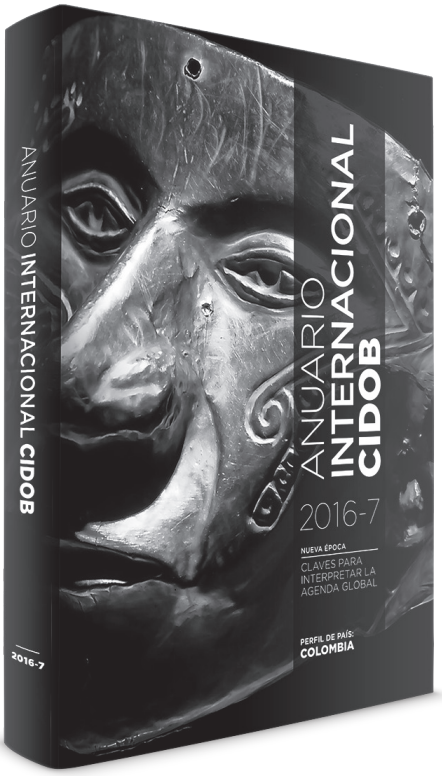
Nueva época

Claves para interpretar la agenda global

Perfil del país Colombia

«La amenaza de la globalización es más política que económica. Es la reacción populista contra el comercio y la inmigración. Para que la globalización sea políticamente sostenible, la sociedad tiene que crear mecanismos para compensar a los perdedores». Así refleja Barry Eichengreen el debate entre globalistas y localistas que recorre el mundo y que alimenta el auge del populismo, el nacionalismo excluyente y el proteccionismo.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, la influencia de Putin, la deriva de los conflictos de Oriente Medio o el reto de la Cuarta Revolución Industrial, con la digitalización de la economía y la robotización del trabajo, son cuestiones centrales e ineludibles de la nueva edición del Anuario, que dedica una especial atención al Proceso de Paz de Colombia, una de las mejores noticias del año y que protagoniza el perfil de país anual. En esta nueva etapa, priman más que nunca los contenidos visuales (infografías, mapas y gráficos) y la pluralidad de voces y enfoques, combinando la reflexión, el análisis y la opinión.



Artículos de:

Amitav Acharya
Barry Eichengreen
Peter Maurer
Johan Galtung
Henning Meyer
Jeremy Rifkin
Susan George
Richard Haass
Kemal Dervis
Sunita Narain
Lanxin Xiang
C. Raja Mohan
Marie Mendras
Humberto de la Calle
Antón Costas
Enric Juliana
entre otros

www.anuariocidob.org

EDITA
CIDOB
Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289
bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Precio: 20€

revista cidob d'
afers
internacionals

REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS Y DE LA VIOLENCIA ARMADA

UNA MIRADA A AMÉRICA LATINA

116
Nueva época
Septiembre 2017

Número coordinado por
Ignacio Cano y Emiliano Rojido

Director/*Editor-in-chief*: Jordi Bacaria

Coordinadora editorial/*Managing editor*: Elisabet Mañé

Consejo editorial/*Editorial Board*:
Anna Ayuso (CIDOB), **Oriol Costa** (Universitat Autònoma de Barcelona), **Robert Kissack** (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals), **Salvador Martí Puig** (Universitat de Girona), **Alex Ruiz** (Universitat Oberta de Catalunya; Universitat Abat Oliba CEU) y **Jordi Vaquer i Fanés** (Open Society Initiative for Europe).

Consejo asesor/*Advisory Board*:
Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C; **Manuel Alcántara**, Universidad de Salamanca; **José Antonio Alonso**, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; **Esther Barbé Izuel**, Universitat Autònoma de Barcelona; **Adrián Bonilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); **Alison Brysk**, University of California, Santa Barbara; **Miguel Ángel Centeno**, Princeton University; **Noe Cornago**, Universidad del País Vasco; **Rafael Fernández de Castro**, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); **Caterina Garcia Segura**, Universitat Pompeu Fabra; **Jean Grugel**, University of Sheffield; **Fernando Guirao**, Universitat Pompeu Fabra; **Daniel Innerarity**, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); **Jacint Jordana**, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); **Gemma Martín Muñoz**, Universidad Autónoma de Madrid; **Ludolfo Paramio**, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; **José Antonio Sanahuja**, Universidad Complutense de Madrid; **Maria Regina Soares da Lima**, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; **Max Spoor**, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; **Juan Gabriel Tokatlian**, Universidad Di Tella, Buenos Aires; **Fidel Tubino**, Pontificia Universidad Católica del Perú; **Pere Vilanova i Trias**, Universitat de Barcelona.

CIDOB
Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11 €
Suscripción anual: España: 31 € (Europa: 39 €) (Resto países: 44 €)

Impresión: GRAFICAS 94
ISSN: ISSN 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X
DOI: https://doi.org/10.24241/rcai.2017.115.1

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Editora de sección: Isabel Verdet
Web y soporte técnico: Silvia Serrano
Suscripciones y envíos: Héctor Pérez

Indexada en:

Scopus®

Esta revista es miembro de:

arce www.revistasculturales.com
RACO Revistes Catalanes amb Accés Obert
DOAJ

Esta revista recibió una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

GOBIERNO DE ESPAÑA | MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | SECRETARÍA DE ESTADO DE CULTURA

Certificada por la FECYT:

Calidad de Revistas Científicas Españolas
FECYT | FUNDACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

revista cidob d'afers internacionals

116
Nueva época
Septiembre 2017

ISSN: 1133-6595
E-ISSN: 2013-035X
www.cidob.org (*open access*)

©CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:
Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ *(Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)*
Dialnet *(Portal de difusión de la producción científica hispana)*
DICE *(Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)*
DOAJ *(Directory of Open Access Journals)*
DULCINEA *(Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)*
ERIH PLUS *(European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)*
IN-RECS *(Índice de Impacto-Revistas Españolas de Ciencias Sociales)*
IPSA *(International Political Science Abstracts)*
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades *(CSIC)*
Latindex *(Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)*
MIAR *(Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)*
PIO *(Periodicals Index Online)*
REDIB *(Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)*
RESH *(Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)*
ULRICH'S *(Global serials directory)*

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.116
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2

SUMARIO

Reducción de los homicidios y de la violencia armada: una mirada a América Latina

Ignacio Cano y Emiliano Rojido 7
Introducción: la singularidad de la violencia letal en América Latina
Katherine Aguirre y Robert Muggah 25
Las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» en América Latina
Roberto Briceño-León 53
¿Qué enseña el fracaso en la reducción de homicidios en Venezuela?
Andrés Antillano y Keymer Ávila 77
¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela
David Ramírez-de-Garay y Mario Pavel Díaz Román 101
Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México
Cláudio Chaves Beato Filho, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Valéria Cristina de Oliveira y Sara Carla Faria Prado 129
Reducción de homicidios en Minas Gerais: un análisis del programa «Fica Vivo!»
Andrés Fandiño-Losada, Rodrigo Guerrero-Velasco, Jorge H. Mena-Muñoz y María Isabel Gutiérrez-Martínez 159
Efecto del control del crimen organizado sobre la violencia homicida en Cali (Colombia)
Charles Ransford, R. Brent Decker, Guadalupe M. Cruz, Francisco Sánchez y Gary Slutkin 179
El modelo *Cure Violence*: reducción de la violencia en San Pedro Sula (Honduras)

Otros artículos

Gustavo Díaz Matey 207
El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista yihadista

Reseñas de libros (temas)

J. Andrew Carter, Jr. 231
Predisposición a la violencia: combatiendo el origen de nuestra especie
Tatiana Guimarães Sardinha Pereira 235
Analizando la violencia en América Latina y el Caribe: un enfoque integral y sistémico
Vinícius Pinheiro Israel 237
Tendencias de la violencia y el crimen: del proceso civilizatorio a la sociedad de control
Salvador Martí i Puig 241
Repensando la tercera ola de violencia política
Alfredo Crespo Alcázar 244
Alemania frente al futuro bajo la influencia de su pasado inmediato
Francis Ghilès 248
Argelia: el «polvo humano» ha resultado ser extraordinariamente resiliente

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.116
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2

CONTENTS

Reduction of homicides and armed violence: a look at Latin America

Ignacio Cano and Emiliano Rojido 7
Introduction: the singularity of lethal violence in Latin America
Katherine Aguirre and Robert Muggah 25
Multilateral agencies and "citizen security" approach in Latin America
Roberto Briceño-León 53
What does the failure to reduce homicides in Venezuela teach?
Andrés Antillano and Keymer Ávila 77
Do heavy-handed tactics reduce homicides? The case of Venezuela
David Ramírez-de-Garay and Mario Pavel Díaz Román 101
The effects of prevention of crime and violence policy in Mexico
Cláudio Chaves Beato Filho, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Valéria Cristina de Oliveira and Sara Carla Faria Prado 129
Homicide reduction in Minas Gerais: an analysis of the "Fica Vivo!" programme
Andrés Fandiño-Losada, Rodrigo Guerrero-Velasco, Jorge H. Mena-Muñoz and María Isabel Gutiérrez-Martínez 159
The effect of controlling organised crime on homicidal violence in Cali (Colombia)
Charles Ransford, R. Brent Decker, Guadalupe M. Cruz, Francisco Sánchez and Gary Slutkin 179
The Cure Violence model: violence reduction in San Pedro Sula (Honduras)

Other articles

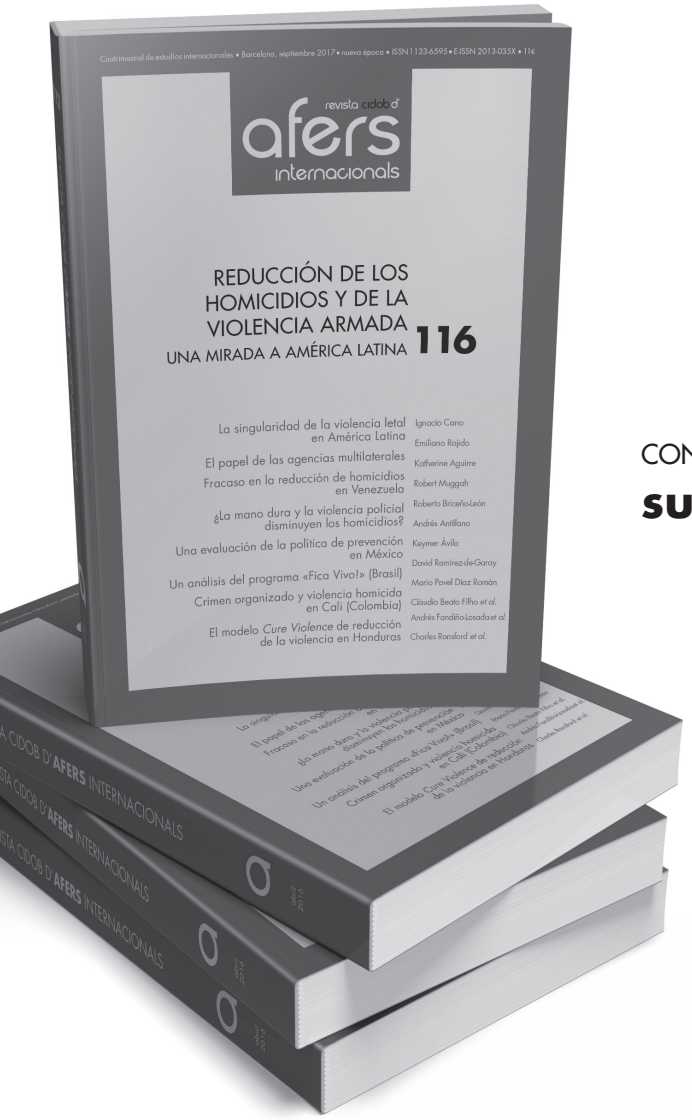
Gustavo Díaz Matey 207
The role of intelligence in the fight against Salafist jihadist terrorism

Book reviews (subjects)

J. Andrew Carter, Jr. 231
Predisposed to violence: fighting the origin of our species
Tatiana Guimarães Sardinha Pereira 235
Analysing the violence in Latin America and the Caribbean: an integrated and systemic approach
Vinícius Pinheiro Israel 237
Trends in violence and crime: from the civilising process to the control society
Salvador Martí i Puig 241
Rethinking the third wave of political violence
Alfredo Crespo Alcázar 244
Germany faces the future under the influence of its recent past
Francis Ghilès 248
Algeria: "human dust" proves extraordinarily resilient

revista cidob d'

afers internacionals



Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO EN LA DIRECCIÓN QUE NOS INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

suscripciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

117: Violencia de género y relaciones internacionales

118: Juventud en los márgenes: Perspectivas de la juventud árabe en el Mediterráneo

119: ¿La nueva era del populismo? Perspectivas teóricas, empíricas y comparativas

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 7-24
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.7

Introducción: la singularidad de la violencia letal en América Latina

Introduction: the singularity of lethal violence in Latin America

Ignacio Cano

Universidade do Estado do Rio de Janeiro. *ignaciocano62@gmail.com*

Emiliano Rojido

Universidade do Estado do Rio de Janeiro. *emilianorojido@gmail.com*

Resumen: Los homicidios en América Latina revelan un escenario dramático, no solo por tratarse de la región del planeta con mayor incidencia de homicidios, sino también por su evolución negativa en los últimos años, de tal forma que la brecha con otros continentes continúa creciendo. La singularidad de este «problema latinoamericano» afecta también al perfil de las víctimas, los medios y los móviles de la violencia, que también difieren en alguna medida en relación con otras regiones. Este artículo busca ofrecer un panorama de los homicidios en la región y muestra los principales modelos explicativos adoptados para explicar este fenómeno, así como las políticas que están siendo implementadas en los últimos años para prevenirlo. Por último, el artículo introduce este número monográfico y presenta un resumen de cada artículo, esperando con ello poder contribuir a fomentar la reflexión sobre la violencia letal en América Latina y la participación de todos los sectores en la búsqueda de soluciones.

Palabras clave: homicidios, América Latina, prevención, violencia letal

Abstract: *Latin America's homicides reveal a dramatic scenario: not only because it is the region with the highest incidence of homicides in the world, but also because the negative developments of recent years mean the gap with other continents continues to grow. The singularity of this "Latin American problem" also influences the profiles of the victims, and the means and the motives of the violence, which differ to some degree from other regions. This article seeks to provide an overview of the region's homicides and presents the main explanatory models used to explain this phenomenon, as well as the policies implemented to prevent it over recent years. Finally, the article introduces this monographic issue and provides a summary for each article contained within it, hoping to make a contribution to fostering reflection on the lethal violence in Latin America and the participation of all sectors in the search for solutions.*

Key words: *homicides, Latin America, prevention, lethal violence*

Homicidios en América Latina

América Latina ha experimentado en las últimas décadas una incidencia elevadísima de violencia letal que ha desembocado en lo que podríamos denominar una emergencia en términos de seguridad y salud pública, con impactos negativos en diversos campos de la sociedad, la política y la economía (Jaitman, 2016). Así, si tomamos los datos de homicidio divulgados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)[1] para 2015, último año sobre el que existen informaciones disponibles, observamos que la tasa más elevada del mundo corresponde a El Salvador, con 108,6 homicidios por cada 100.000 habitantes (100 m/h), seguido por Honduras, con 63,7, y por Venezuela, con 57,1. Ningún otro país sobrepasa la tasa de 50 homicidios por cada 100 m/h. De hecho, de los 10 países que encabezan la lista, 9 están situados en América Latina y el Caribe. Cabe destacar que estos datos subestiman el fenómeno real, tanto por el subregistro de los datos oficiales, como porque el concepto de «homicidio intencional» de la UNODC no incluye categorías como homicidios en legítima defensa, muertes como resultado de intervenciones de las fuerzas de seguridad o muertes en conflictos armados[2]. En este sentido, la fragilidad institucional y la elevada letalidad policial presente en varios países de América Latina podrían estar disimulando un escenario de gravedad aún mayor que la representada por esas cifras.

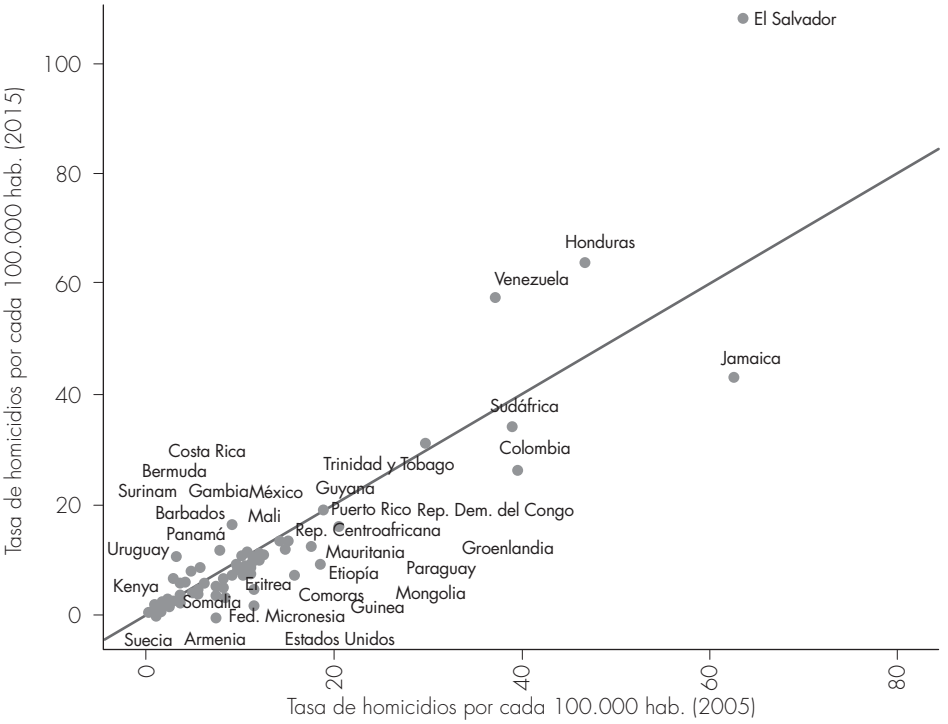
La situación de América Latina es dramática no solo desde una perspectiva transversal o estática, sino también desde una óptica longitudinal. Si se comparan las tasas de homicidios de 2015 y las de 2005, se verifica que todos los continentes redujeron la violencia letal en este período excepto el americano, donde se constata un incremento medio del 23,6%[3]. En África, la reducción media fue del 7%, en Oceanía del 12%, en Asia del 22% y en Europa del 27%. El análisis por subregiones es aún más preocupante, pues revela que América Central es la subregión con mayor crecimiento de homicidios en el mundo (en media, un 48,2%), seguida por América del Sur, con un incremento medio del 32,6% entre 2005 y 2015. Con la excepción del Norte de África, que tuvo un aumento medio del 26,2% en ese período, ninguna otra subregión alcanzó incrementos superiores al 15%. Del total de 21 subregiones

1. Para más información, véase https://data.unodc.org/. [Fecha de consulta: 25.06.2017].
2. Para un concepto más amplio de homicidio, véase, por ejemplo, el Protocolo de Bogotá sobre calidad de los datos de homicidio en América Latina y el Caribe: http://conferenciahomicidiosbogota2015.org/wp-content/uploads/2015/11/Calidad-de-datos-entregable-ESPA%E2%80%A2OL_SOLO_TXT.pdf
3. Estos cálculos de incrementos y reducciones medias han sido obtenidos como una media aritmética de la evolución entre todos los países de cada continente que proporcionaron datos a la UNODC, no como una tasa obtenida para la población continental en su conjunto.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

examinadas por la UNODC, 16 registraron una reducción en la década considerada. Cuando se analiza el mundo en su conjunto, el descenso medio de la tasa de homicidios entre 2005 y 2015 se sitúa en un 9,4%. La figura 1 muestra las tasas nacionales en esos dos años, 2005 y 2015. La línea diagonal representa la igualdad de las tasas en ambos momentos. Por tanto, los países situados por encima de la diagonal experimentaron un aumento de la incidencia y los países localizados debajo, una reducción. Como se puede percibir, casi todos los países que se encuentran por encima de esa diagonal son latinoamericanos, encabezados por los dramáticos incrementos de El Salvador, Honduras y Venezuela.

Figura 1. Tasas de homicidio por país (2005 y 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNODC.

En suma, los datos expuestos confirman la *singularidad* de América Latina en relación con la violencia letal, de forma que los homicidios podrían ser considerados un «problema latinoamericano», un desafío de miles de muertes evitables cada año

que debería ser enfrentado regionalmente. Esta particularidad se caracteriza, como hemos visto, por una alta incidencia y una tendencia creciente. No obstante, se constata también una gran diversidad dentro de la región, con índices elevadísimos en América Central, altos en América del Sur, pero relativamente reducidos en países del Cono Sur como Argentina, Uruguay o Chile, este último con niveles análogos a los europeos. En el Triángulo Norte de América Central, el cuadro podría ser descrito como una *epidemia*, con incrementos explosivos de los homicidios en períodos breves y con una alta inestabilidad interanual. Fenómenos como la llamada «tregua de las maras» en El Salvador (véase Cano y Rojido, 2016) –que dieron como resultado notables reducciones seguidas de aumentos igualmente intensos de la violencia– y, de forma más general, la aplicación de medidas que se encuadran dentro de la filosofía de la «mano dura», habrían contribuido a este escenario de violencia y de volatilidad. Dejando de lado el caso centroamericano, en gran parte de la región los homicidios podrían caracterizarse como un cuadro de violencia *endémica*, es decir, estructural y permanente, que contrasta claramente con la tendencia histórica de disminución que se ha producido en otros continentes, como el europeo (Eisner, 2014). En otras palabras, no cabría esperar que el paso del tiempo o la inercia logren, por sí solos, resolver el problema de los homicidios en América Latina[4]. Al contrario, todo indica que será necesaria una intervención decidida para cambiar el escenario actual.

Los datos expuestos confirman la *singularidad* de América Latina en relación con la violencia letal, de forma que los homicidios podrían ser considerados un «problema latinoamericano», un desafío de miles de muertes evitables cada año que debería ser enfrentado regionalmente.

Las razones para esta conclusión son diversas. En primer lugar, los homicidios que resultan de conflictos interpersonales o de la acción criminal no son, a diferencia de los provocados por guerras o conflictos políticos, un fenómeno episódico que pueda terminar con una derrota de los contendientes o con un acuerdo de paz, sino un problema profundamente enraizado en la estructura social y en las dinámicas sociales. Así, la consolidación del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 2017 representa el fin del último conflicto político armado de cierta envergadura en América Latina. De aquí en adelante y en el futuro inmediato, la evolución de la violencia en la región no debería estar, en principio, vinculada a los conflictos políticos armados. Por

4. El único elemento inercial que puede contribuir a la disminución de las tasas de homicidio con el paso del tiempo es el envejecimiento de la población latinoamericana, pero el impacto de este factor es, en general, bastante moderado (Levitt, 2004; Cano y Ferreira, 2004).

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

otra parte, si alguna vez ha existido la esperanza de que el fin de estos conflictos políticos violentos generara una nueva era de seguridad en América Latina –tras décadas de guerras civiles y regímenes represivos–, la realidad ha frustrado estas expectativas. En países como El Salvador, las muertes violentas aumentaron después de la guerra civil y la percepción de inseguridad se multiplicó, contrariando las esperanzas de sus habitantes (Cruz, 1998). Lo mismo sucedió en menor medida en otros países de la región, donde el fin de dictaduras sangrientas no se vio acompañado por un descenso global de la violencia.

En segundo lugar, las izquierdas latinoamericanas, que siempre consideraron la violencia y la criminalidad como un epifenómeno de la exclusión social y la opresión, estaban convencidas de que una reducción de la pobreza y la desigualdad desembocaría en la disminución de la violencia. De nuevo, la realidad se encargó de negar esta esperanza. En países como Venezuela, la mejora de los niveles de vida de los sectores pobres vino de la mano de un aumento dramático de la violencia letal[5], y otro tanto sucedió, por ejemplo, en el Nordeste brasileño, donde la mejora generalizada de los indicadores sociales en la última década estuvo acompañada de una explosión de violencia (Weiselfsz, 2016). En consecuencia, un nuevo consenso regional aún en construcción (PNUD, 2013) indica que, a pesar de las raíces estructurales de la violencia, no cabe esperar que una mejora socioeconómica sea suficiente por sí sola para resolver el problema.

La singularidad del homicidio latinoamericano se extiende, además de la incidencia y de la tendencia, también al perfil de las víctimas. En este sentido, si la proporción de víctimas de homicidio de sexo masculino es del 79% a nivel global, este porcentaje es aún mayor en América Latina. Específicamente, 7 de los 8 países centroamericanos con datos oficiales y 5 de los 13 suramericanos registraron una proporción de víctimas de sexo masculino superior al 88% (UNODC, 2014)[6]. Briceño *et al.* (2008), por su parte, describen una razón entre las tasas de homicidio masculina y femenina superior a 10 a 1 en varios países latinoamericanos de incidencia alta o media-alta, como Brasil, Colombia, El Salvador y Venezuela, además de en Ecuador y en Paraguay. De la misma forma, la tasa de homicidios de la población joven es desproporcionadamente alta en América Latina. De este modo, mientras que la tasa general de homicidios de la región es poco más de dos veces y media superior a la tasa global (16,3 versus 6,2 homicidios por cada 100 m/h), la tasa de

5. Véase el artículo de Briceño-León en este mismo volumen.
6. La consecuencia de todo ello es que, mientras el continente americano presenta la mayor tasa de homicidios en el mundo de personas de sexo masculino (29,3 por cada 100 m/h), a mucha diferencia de África (19), es sin embargo el continente africano el que revela una mayor tasa de homicidios entre las mujeres (6,0), muy superior a la del continente americano (3,7) (UNODC, 2014).

homicidios de personas entre 15 y 29 años en América Central y América del Sur es más de cuatro veces superior a la tasa global para esas mismas edades.

Otro diferencial de los homicidios latinoamericanos está relacionado con el medio utilizado, que corresponde, de forma abrumadora, a las armas de fuego. Si a nivel global el 41% de los homicidios son cometidos con armas de fuego, este porcentaje asciende al 66% para el continente americano. A continuación, a mucha distancia, aparecen África y Asia, con solo el 28%, mientras que Europa registra un 13% de los homicidios con este medio y Oceanía, apenas un 10% (ibídem). En otras palabras, la media global está impulsada fundamentalmente por América, sin la cual probablemente menos de uno de cada cuatro homicidios sería perpetrado con un arma de fuego. En suma, la excepcional intensidad de los homicidios en América Latina se produce a través de una mayor concentración sobre las víctimas preferenciales, que asumen un perfil aún más joven y masculino, y sobre los medios utilizados, casi siempre armas de fuego. El realce de este perfil es, por un lado, una tragedia para dichos grupos poblacionales, pero representa, al mismo tiempo, una oportunidad para la adopción de políticas focalizadas de prevención.

La excepcional intensidad de los homicidios en América Latina se produce a través de una mayor concentración sobre las víctimas preferenciales, que asumen un perfil aún más joven y masculino, y sobre los medios utilizados, casi siempre armas de fuego.

Las causas de la endemia de homicidios no están establecidas de modo inequívoco, aunque hay numerosas evidencias que apuntan en diversas direcciones. Por un lado, muchos autores insisten en los correlatos socioeconómicos de la violencia letal, como la pobreza, la desigualdad, los procesos de rápida urbanización o el desempleo. A favor de esta visión está la constatación de que las víctimas de homicidio son predominantemente jóvenes de sexo masculino, con escasos recursos económicos, un bajo nivel educativo y residentes en las periferias urbanas. Contra esta interpretación, por otro lado, encontramos el hecho ya mencionado de que la mejora en la inserción social de las poblaciones pobres no se traduce necesariamente en un descenso de la violencia letal, por lo menos de forma inmediata[7].

7. Ribeiro y Cano (2016) encontraron que la renta media del quintil más pobre de cada municipalidad revelaba una intensa correlación negativa con la tasa de homicidios municipal medida dos décadas después; o sea, que la renta media de los pobres en 1991 se relacionaba con la tasa de homicidios municipal en 2010, mucho más que con la tasa de homicidios en 2000 o en el propio año 1991. Los autores atribuyen este resultado al hecho de que las condiciones imperantes entre los nacidos en 1991 tuvieron un impacto más pronunciado cuando esta cohorte alcanzó la edad de mayor riesgo de homicidio, 20 años después.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

De forma general, puede decirse que los resultados de la correlación entre homicidios y diversas dimensiones estructurales no son siempre consistentes y dependen fundamentalmente de la unidad de análisis elegida (países, regiones, municipios, barrios, etc.). Cuando se comparan los países del mundo entre sí, la variable que históricamente suele presentar mayor asociación con la violencia letal es la desigualdad, de modo que países desiguales tienden a ser más violentos (Fajnzylber *et al.*, 1998). Sin embargo, la intensidad de esta relación está acentuada por el hecho de que América Latina es, a la vez, la región más violenta y la más desigual del planeta. La desigualdad constituye de hecho otro de los «problemas latinoamericanos» clásicos que aún no han podido ser superados. En efecto, cuando se analiza la relación entre violencia letal y desigualdad apenas *entre* los países latinoamericanos, los resultados no son convergentes con los obtenidos a escala global. En este sentido, Rivera (2016) encuentra, sorprendentemente, una correlación negativa entre los índices de desigualdad (medidos por el coeficiente de Gini) y la tasa de homicidios en los países de América Latina.

Las limitaciones de las explicaciones estructurales de la violencia llevaron a algunos investigadores a buscar los motivos de la singularidad regional latinoamericana en la ineficacia del Estado y, más específicamente, del sistema de justicia criminal. La idea básica es simple: cuando el Estado no hace justicia y es incapaz de controlar los conflictos conforme a la ley, estos tienden a ser regulados a través de la violencia. Bajas tasas de esclarecimiento criminal y elevadas tasas de impunidad, lentitud del sistema judicial o prisiones hacinadas, y con escasa capacidad de reinserción, son males endémicos a través de los cuales diversos especialistas buscaron entender por qué se mata y se muere tanto en América Latina. De hecho, la tasa de condenación para el crimen de homicidio, que es igual al número de condenados por cada 100 víctimas de homicidio doloso, es de 24 en el continente americano, muy inferior a los 48 de Asia y los 81 de Europa (UNODC, 2014). Por otro lado, las instituciones del Estado no solo pueden llegar a ser ineficaces, sino también excesivamente violentas, tal como ocurre en países como El Salvador, México, Jamaica, Brasil o Venezuela, este último caso encarnado recientemente en las llamadas Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP)[8]. Este tipo de intervenciones estatales operan al margen de la ley y a menudo estimulan la violencia criminal, promoviendo una espiral mortífera que agrava progresivamente la situación. En esos contextos, las instituciones de seguridad pública son a la vez parte del problema y de la posible solución, configurando un escenario de alta complejidad que dificulta la implantación de políticas preventivas.

8. Véase al respecto el artículo de Antillano y Ávila en este volumen.

Una tercera corriente explicativa busca la comprensión y reducción de la violencia letal a través del estudio de factores de riesgo –como el consumo de alcohol y la presencia de armas de fuego– o de factores protectores –como la recuperación de espacios públicos degradados–, todo ello dentro de una perspectiva epidemiológica. Así, las armas son consideradas un vector que aumenta la letalidad de la violencia, y el alcohol, un facilitador de conflictos interpersonales y accidentes, tanto dentro del hogar como en el espacio público. En concreto, la promesa es que el control de estos factores –por ejemplo, a través de la prohibición del porte de armas en espacios públicos (Villaveces *et al.*, 2000), de la restricción de los horarios de venta de alcohol (Duailibi *et al.*, 2007; Kahn y Zanetti, 2005) o de la recuperación de espacios degradados (García, 2012)– podría reducir los homicidios.

Por último, uno de los determinantes más citados para explicar la alta incidencia de homicidios en América Latina es la presencia del crimen organizado o, más precisamente, de cierto tipo de crimen organizado representado por grupos armados que dominan rutas de comercio de sustancias ilegales o pequeños territorios destinados a la venta de drogas o a la extorsión. La presencia de estos grupos ha estado asociada a incrementos súbitos de la violencia letal en países como México, El Salvador, Honduras y varios estados de Brasil, especialmente cuando estos grupos se disputan violentamente mercados o territorios. Paralelamente, caídas pronunciadas de la tasa de homicidios también han sido vinculadas, de varias maneras, a estas organizaciones criminales. En algunos casos, como en la tregua de las maras de El Salvador, se dieron acuerdos entre el Estado y estos grupos; en otros, la hegemonía alcanzada en los mercados criminales por parte de algunas de estas organizaciones les permite operar con menores niveles de violencia, como parece haber sucedido en el caso de São Paulo (De Santis Feltran, 2012; Dias Nunes, 2011). Consecuentemente, la violencia en estos contextos dependería críticamente de otros actores diferentes del Estado, de forma que las políticas o medidas orientadas a reducir la violencia necesitan contemplar la posibilidad de considerar estos grupos criminales como actores estratégicos o incluso como eventuales interlocutores. Después de todo, si el crimen organizado puede producir un gran volumen de homicidios, sería razonable esperar que también pudiera evitarlos.

Estos cuatro grandes modelos explicativos de la violencia letal –los factores estructurales, el sistema de justicia criminal, los factores de riesgo y el crimen organizado– no son incompatibles entre sí y a menudo operan en paralelo.

De cualquier forma, estos cuatro grandes modelos explicativos de la violencia letal –los factores estructurales, el sistema de justicia criminal, los factores de riesgo y el crimen organizado– no son incompatibles entre sí y a menudo operan

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

en paralelo. Así, por ejemplo, la presencia de grupos criminales armados (crimen organizado) suele implicar el reclutamiento sistemático de jóvenes pobres (factores estructurales), además de sistemas de justicia ineficientes y a menudo corruptos (modelo institucional) y la abundancia de armas de fuego (factores de riesgo). De una forma general, podría decirse que la relevancia tanto del crimen organizado como de los factores socioeconómicos en la región apuntan a que los móviles de los homicidios en América Latina serían más de cuño instrumental, comparados con los de otras partes del mundo. Por otro lado, estos cuatro principios explicativos no son los únicos que han sido formulados para entender la especificidad de la violencia en América Latina. Por ejemplo, la presencia de una identidad masculina que tiende a resolver las diferencias y los conflictos a través de la violencia (Briceño *et al.*, 2008) o la existencia de sistemas políticos democráticos imperfectos o «híbridos» (Fox y Hoelscher, 2012) también han sido postulados para explicar el fenómeno. Sin embargo, los cuatro modelos antes mencionados acaparan la mayor parte de la atención en la literatura y en el debate público.

Políticas de prevención y reducción de homicidios en la región

Frente a la gravedad y singularidad de los homicidios en América Latina cabría esperar una proliferación de políticas públicas específicamente destinadas a enfrentar el problema. Sin embargo, no es esto lo que ha sucedido hasta ahora. Los esfuerzos para contener los homicidios son escasos y recientes, de manera que la región no ha reaccionado aún a la altura del desafío. Sin duda, una de las razones de esta falta de atención es el hecho de que las víctimas de los homicidios, como hemos visto, suelen ser personas de bajos recursos y de baja visibilidad social, con poca capacidad de estimular políticas públicas y promover la reacción del Estado. Por el contrario, las políticas en el área de seguridad han estado tradicionalmente dominadas por la lucha contra crímenes de menor gravedad, como los robos, los secuestros o el tráfico de drogas, crímenes que tienden a afectar a víctimas con un perfil socioeconómico más elevado o a encajar en agendas sociopolíticas de mayor repercusión. En suma, el problema inicial para prevenir los homicidios en la región es la relativa invisibilidad social de las víctimas y la naturalización del fenómeno, a pesar de su alta incidencia y su tendencia creciente.

En un estudio reciente sobre programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe, Cano y Rojido (2016) encontraron apenas 93 ini-

ciativas que tenían como objetivo específico la reducción de la violencia letal o que, a pesar de poseer objetivos más amplios, habían comprobado su capacidad de disminuir los homicidios a través de evaluaciones de impacto. En realidad, los programas de prevención de la violencia que han venido desarrollándose en la región en las últimas décadas están inspirados por un abordaje generalista con predominio de la prevención primaria (dirigida al conjunto de la población) y secundaria (focalizada en grupos de riesgo). En general, incorporan diversas estrategias de intervención cuya conexión teórica con los homicidios no siempre está clara. Cuando la tasa de homicidios aparece en estos programas, es utilizada con frecuencia apenas como una métrica general de la violencia y la inseguridad o como un criterio de selección de las áreas que serán intervenidas. En algunos casos, existen incluso metas de reducción de homicidios, pero ello no significa que haya un modelo teórico ni una teoría del cambio que vinculen las acciones planeadas a la disminución de los homicidios. De hecho, este paradigma de prevención generalista de la violencia ha sido adoptado y estimulado en la región por varias agencias internacionales, lideradas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[9], como alternativa a las políticas meramente represivas y a los enfoques de mano dura, tan populares en diversos países latinoamericanos.

Frente a la gravedad y singularidad de los homicidios en América Latina cabría esperar una proliferación de políticas públicas específicamente destinadas a enfrentar el problema. Sin embargo, no es esto lo que ha sucedido hasta ahora. Los esfuerzos para contener los homicidios son escasos y recientes.

En contraposición, los programas destinados a la reducción de homicidios identificados por Cano y Rojido (2016) cuentan en la gran mayoría de los casos con un componente de prevención terciaria (dirigida a personas que han cometido o sufrido actos de violencia) y, con menor frecuencia, con medidas de prevención secundaria o primaria. En este sentido, una de las conclusiones de este estudio es la necesidad de una mayor focalización para reducir los homicidios en la región. Por otro lado, a pesar de su reducido número, estos 93 programas contemplan abordajes y modelos muy diferentes, desde campañas de concientización de la población hasta la mediación entre grupos armados, pasando por tentativas de mejorar el esclarecimiento de las investigaciones o por intentos de reorientar la actuación de las instituciones del Estado para privilegiar la atención a los homicidios. Esta amplia variedad, unida a su número reducido, significa que

9. Véase el artículo de Aguirre y Muggah en este volumen.

existen pocos programas de cada tipo y subraya la necesidad de que las iniciativas sean expandidas en número, en foco y en escala. Asimismo, revela la diversidad de factores que pueden estar asociados a los homicidios y la necesidad de contar con intervenciones no solo focalizadas, sino también sensibles a las condiciones locales.

Otra de las conclusiones recurrentes de todos los estudios que han abordado los programas de prevención en la región, tanto específicamente de homicidios como de la violencia de manera general, es la escasez de evaluaciones de impacto que permitan concluir qué programas han tenido éxito, en qué medida y bajo qué costo. Cuando existen, las llamadas evaluaciones suelen ser monitoreos, auditorías o, muchas veces, comparaciones simples entre las situaciones anteriores y posteriores a la intervención, pero sin grupos de control u otras estrategias cuasi-experimentales que permitan establecer la causalidad de forma confiable. De hecho, el crecimiento o la reducción de la tasa de homicidios a secas entre dos momentos de tiempo no permite concluir necesariamente un impacto del programa, puesto que numerosos factores ajenos a la intervención poseen, *a priori*, un efecto potencial sobre la violencia. Además de las limitaciones técnicas, las evaluaciones de los programas, cuando existen, son ejecutadas a menudo por sus propios integrantes, en vez de atribuir esta responsabilidad a un equipo externo de evaluación que garantice la neutralidad y la independencia del proceso evaluativo. Ante la ausencia de evidencias sólidas, los programas de prevención son frecuentemente adoptados, continuados o interrumpidos en función de criterios subjetivos de los gestores públicos o de acuerdo con su capacidad de lograr apoyo político o electoral, esto es, en función de su viabilidad para ser presentados al público como iniciativas exitosas.

Por otro lado, no es inusual que tales programas en América Latina sean diseñados o evaluados conforme a evidencias que proceden de América del Norte o de Europa, es decir, de realidades con niveles y contextos de violencia muy diferentes. No se trata aquí de pretender un paradigma explicativo de la violencia que sea exclusivo de América Latina, ni de imaginar una «inconmensurabilidad» para la comprensión de los homicidios en la región, sino de exigir que las estrategias propuestas para esta parte del mundo hayan sido, si no pensadas, al menos testadas en realidades similares. En este sentido, la falta de especificidad en el abordaje de los homicidios encuentra mucha mayor justificación en lugares como Europa, donde el homicidio no es una prioridad política ni un fenómeno por derecho propio, dada su baja incidencia y su tendencia decreciente. Esta forma de abordar el homicidio simplemente como consecuencia o correlato de otras formas de violencia no sería plausible, sin embargo, en un contexto como el latinoamericano, en el que los homicidios constituyen una emergencia.

En suma, es imperativo que las iniciativas que se desarrollen en el futuro en América Latina incorporen un componente evaluativo desde antes de comenzar –en vez de importar diagnósticos, programas y evidencias de los países del Norte–, de forma que podamos tener evidencias válidas en las que basar las decisiones de política pública en la región. En cuanto a la formulación de los programas, esta debe ser realizada a partir de un diagnóstico local que determine la etiología de los homicidios en un determinado entorno y, a partir de eso, las mejores estrategias de intervención. De la misma forma que la incidencia de la violencia varía entre las diversas subregiones de América Latina, el origen de los homicidios es también variable y se necesitan abordajes diferentes en cada contexto.

La omisión histórica de América Latina en relación con los homicidios puede estar cambiando en la medida en que los homicidios están suscitando una mayor atención en años recientes. En el estudio de Cano y Rojido (2016), el 70% de los programas de prevención de homicidios identificados habían sido creados en los 10 años anteriores, lo cual puede indicar un cambio de tendencia. Por otro lado, la violencia está generando un interés creciente por parte de la comunidad internacional. En 2014, la Asamblea Mundial de la Salud solicitó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la elaboración de un plan de acción para prevenir y responder a las situaciones de violencia (OMS, 2014); y en 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó como uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible la «promoción de sociedades pacíficas e inclusivas». Esta meta (el objetivo 16) refuerza la importancia de la seguridad pública en la agenda internacional y estimula la comparación entre los países de acuerdo con esta dimensión. En consecuencia, la tasa de homicidios, tanto de la población en general como de subgrupos específicos, debe tornarse cada vez más un indicador estratégico.

Es imperativo que las iniciativas que se desarrollen en América Latina incorporen un componente evaluativo desde antes de comenzar –en vez de importar diagnósticos, programas y evidencias de los países del Norte–, de forma que podamos tener evidencias válidas en las que basar las decisiones de política pública en la región.

Una introducción a este número monográfico

Este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* que presentamos pretende contribuir a una reflexión sobre el estado actual de las políticas de prevención y reducción de homicidios en América Latina; un alto en el camino, si se quiere,

para pensar los próximos pasos e intentar que, a mediano plazo, la región deje de ser el lugar más violento del mundo. En este sentido, pretende contribuir también a la disminución de las lagunas que han sido señaladas, como la falta de focalización y de evaluación. A pesar de ser un número monográfico, se caracteriza por la diversidad de temas abordados, de planteamientos metodológicos utilizados y de áreas geográficas consideradas. Los temas contemplados son, entre otros, las causas de la violencia letal, la descripción y la evaluación de programas nacionales y locales de prevención de homicidios, así como el papel de las instituciones internacionales en este campo. Los estudios adoptan metodologías tanto cuantitativas como cualitativas y los países analizados incluyen a Venezuela, Colombia, México, Brasil y Honduras, todos ellos territorios con elevadas tasas de homicidio y donde el tema es objeto de candentes debates a los que este número pretende contribuir.

En primer lugar, se ofrece un bloque sobre la región en su conjunto que, además de este *primer artículo* introductorio, incluye la contribución de Katherine Aguirre y Robert Muggah. Este *segundo artículo* describe cuál ha sido el papel de las agencias internacionales, comenzando por el BID e incluyendo el Banco Mundial y las Naciones Unidas, en los proyectos de prevención de la violencia en América Latina durante las últimas décadas. Estas agencias han promovido una agenda de prevención y seguridad ciudadana como un contrapunto a las políticas represivas y al populismo punitivo a los que, sin embargo, no han conseguido detener. Como ya fue mencionado, el abordaje de las agencias internacionales ha reforzado la apuesta por programas generalistas de prevención de la violencia y la inseguridad, incorporando diversos componentes de prevención social y de reforma institucional. En este sentido, estas agencias son también responsables de la falta de focalización en relación con los homicidios.

Un segundo bloque reúne trabajos que abordan las posibles causas de la violencia en la región. Así, el *tercer artículo*, escrito por Roberto Briceño-León, estudia las trayectorias invertidas de los homicidios ocurridos en Venezuela y en Colombia en las últimas décadas, la primera ascendente y la segunda descendente. Su tesis central es que la explosión reciente de violencia en Venezuela no puede atribuirse a factores socioeconómicos, puesto que en el país se registró una reducción significativa de la pobreza durante un largo período, sino a la ruptura de la institucionalidad. Esta habría sido degradada por el Caracazo, por los intentos de golpes militares para asumir el poder y por el quiebre del control penal; todo ello habría hecho disminuir significativamente la capacidad de control de las conductas transgresoras. Se trata de una tesis que no es mayoritariamente seguida en la región, pero que definitivamente merece ser analizada con cuidado.

El *cuarto artículo*, de autoría de Andrés Antillano y Keymer Ávila, analiza la relación entre la violencia letal en Venezuela y la violencia del Estado en los

últimos años, cuya imagen más visible han sido las denominadas Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP). En ellas, fuertes contingentes policiales y militares invaden áreas a las que se atribuye una alta incidencia criminal, con un saldo a menudo letal en el que no son raras las acusaciones de ejecuciones sumarias. El trabajo muestra que el aumento de la violencia estatal no ha conseguido una reducción de los homicidios en el país y reflexiona sobre los mecanismos por los que se puede estar provocando justamente el efecto contrario. En concreto, la violencia excesiva de las instituciones del Estado legitima una mayor violencia criminal e induce procesos operativos de «endurecimiento» por parte de las estructuras criminales. En ese sentido, la llamada «mano dura» sería un proceso de ida y vuelta, que podría estar provocando una espiral de violencia en el país, argumento que ya ha sido considerado por otros autores, por ejemplo para el caso del Triángulo Norte de América Central.

El tercer bloque, que consta de un único trabajo, trata de programas nacionales de prevención de la violencia letal. Así, el *quinto artículo*, escrito por David Ramírez-de-Garay y Mario Pavel Díaz Román, intenta llevar a cabo una evaluación de impacto del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), desarrollado por el Gobierno mexicano del presidente Peña Nieto. A partir de un diseño cuasi-experimental basado en la técnica del pareamiento por puntaje de propensión o *propensity score matching* (PSM), los autores comparan las tasas de homicidios y de lesiones por arma de fuego de los municipios beneficiados por el PRONAPRED con las de otros municipios semejantes que no recibieron dicha iniciativa. Los datos muestran que el PRONAPRED no habría conseguido reducir la violencia letal, y los autores atribuyen este resultado a la falta de un mecanismo claro de intervención sobre el homicidio y sobre la violencia armada, a pesar de que estos son justamente objetivos centrales del programa. En suma, la falta de un modelo teórico definido y la débil focalización, revelada por ejemplo en la escasa presencia de acciones de prevención terciaria y de control de armas de fuego, le estarían negando un resultado positivo a una iniciativa nacional de gran relevancia política, en la medida en que representaba una contraposición a la «guerra a las drogas» defendida por el anterior presidente, Felipe Calderón.

El cuarto y último bloque, compuesto por tres artículos, aborda programas locales de prevención de la violencia letal. En este sentido, el *sexto artículo*, obra de Cláudio Chaves Beato Filho, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Valéria Cristina de Oliveira y Sara Carla Faria Prado, estudia la trayectoria del proyecto «Fica Vivo!» en el estado brasileño de Minas Gerais a partir de la perspectiva de sus operadores, obtenida mediante entrevistas y grupos focales. Este proyecto, que se inició en 2002, se centra en algunas comunidades con alta incidencia de homicidios y combina represión policial, orientada contra sospechosos de cometer crímenes particularmente violentos, con prevención social, especialmente a través

de la promoción de actividades culturales y recreativas para jóvenes. El trabajo analiza las fortalezas y las debilidades institucionales de la iniciativa y es particularmente esclarecedor como un estudio de caso sobre las dificultades enfrentadas por programas que intentan compatibilizar represión y prevención en un mismo territorio. Los autores identifican tres tipos de lógica dentro de la intervención: una lógica de prevención, una lógica de articulación comunitaria y una lógica de represión, esta última adoptada fundamentalmente por la Policía y por el sistema de justicia criminal. Las tensiones entre estos abordajes y la comprensión del papel diferenciado de cada actor constituyen un desafío central para el programa Fica Vivo! Así, por ejemplo, una excesiva proximidad con la Policía podría alejar a los trabajadores comunitarios de los jóvenes en situación de riesgo con los que trabajan, pero un excesivo distanciamiento entre la parte social y la policial podría comprometer no solo la integridad del proyecto, sino su propia eficacia.

El *séptimo artículo*, de Andrés Fandiño-Losada, Rodrigo Guerrero-Velasco, Jorge H. Mena-Muñoz y María Isabel Gutiérrez-Martínez, describe el proceso de represión penal contra el crimen organizado en la ciudad de Cali (Colombia), que fue el responsable de aproximadamente la mitad de los homicidios en la ciudad en los años 2012 y 2013. La actuación focalizada en el crimen organizado se dio a partir de una articulación entre la Policía, la Fiscalía y la Alcaldía, esta última responsable del análisis de los datos y la determinación de los móviles de los homicidios. Los autores muestran una reducción sustancial de la proporción de homicidios provocados por el crimen organizado en 2014 y 2015, y también de la tasa de este tipo específico de homicidio por cada 100.000 habitantes, reducción que ellos atribuyen a la represión focalizada. La tasa general de homicidios también declinó en Cali y lo hizo en mayor medida que en el país en su conjunto. Por otro lado, se registró un aumento de la proporción de homicidios cometidos por pandillas, aunque de menor intensidad. La experiencia de Cali constituye un ejemplo de articulación interinstitucional entre organismos locales y nacionales, con el propósito de reducir los homicidios.

El *octavo artículo*, elaborado por Charles Ransford, R. Brent Decker, Guadalupe M. Cruz, Francisco Sánchez y Gary Slutkin, analiza la aplicación del modelo *Cure Violence* en San Pedro Sula (Honduras). Este proyecto fue desarrollado en Chicago (Estados Unidos) con la pretensión de interrumpir los ciclos de venganza entre pandillas rivales y de prevenir de forma más amplia la violencia armada en estos contextos urbanos a través de cambios normativos. Después de su aplicación en Estados Unidos, el modelo fue exportado a otros países de América Latina y del mundo. El trabajo de Ransford y colaboradores constituye un estudio de caso interesante sobre la adaptación de un modelo internacional a la realidad local en América Latina. Entre los cambios que *Cure Violence* debió afrontar en San Pedro Sula destacan la renuncia a intervenir en algunos tipos de

violencia, como la desarrollada por «grupos paramilitares» (que implicaba grandes riesgos y cuya naturaleza no parecía apropiada para este tipo de acción), y la opción de descartar los trabajadores comunitarios que operaban como mentores de los jóvenes en el contexto norteamericano. En relación con el efecto del proyecto en San Pedro Sula, aunque no fue posible llevar a cabo una evaluación de impacto, los datos registrados por el programa mostraron una reducción notable en el número de tiroteos registrados en las áreas intervenidas. Sin embargo, ello no fue acompañado por una reducción paralela en el número de homicidios. De hecho, los homicidios cayeron solamente en una de las áreas intervenidas y, aun en esta área, de forma reducida.

Esperamos que el lector que recorra estas páginas acabe con una visión más completa y más profunda sobre el problema de los homicidios en América Latina y las formas de enfrentarlo. Y esperamos también que este volumen anime tanto a investigadores como a gestores públicos para que se incorporen definitivamente a la tentativa de enfrentar la emergencia de homicidios en la región.

Referencias bibliográficas

Briceño, Roberto; Villaveces, Andrés y Concha-Eastman, Alberto. «Understanding the uneven distribution of the incidence of homicide in Latin America». *International Journal of Epidemiology*, vol. 37, n.º 4 (2008), p. 751-757.

Cano, Ignacio y Ferreira, Carlos Eugênio. «Homicídios e evolução demográfica no Brasil: o impacto da evolução demográfica na futura taxa de homicídios e a incidência dos homicídios na pirâmide populacional», en: Hansenbalg, Carlos y Silva, Nelson do Valle (org.). *Origens e Destinos. Desigualdades sociais ao longo da vida*. Río de Janeiro: Topbooks, 2004, p. 281-358.

Cano, Ignacio y Rojido, Emiliano. *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe* [Informe final]. Río de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

Cruz, José Miguel (coord.). *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. Documento de Trabajo (R-338) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas presentado al Banco Interamericano de Desarrollo. San Salvador: BID, 1998 (en línea) http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr38finaldraft.pdf

De Santis Feltran, Gabriel. «Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011)». *Rev. Bras. Segur. Pública*, vol. 6, n.º 2 (2012), p. 232-255.

Dias Nunes, Camila. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tesis de doctorado en Sociología, Universidade de São Paulo, 2011.

Duailibi, Sergio; Ponicki, William; Grube, Joel; Pinsky, Ileana; Laranjeira, Ronaldo y Raw, Martin. «The effect of restricting opening hours on Alcohol-Related Violence». *American Journal of Public Health*, vol. 97, n.º 12 (2007), p. 2.276-2.280.

Eisner, Manuel. «From swords to words: Does macro-level change in self-control predict long-term variation in levels of homicide?». *Crime and Justice*, vol. 43, n.º 1 (2014), p. 65-134.

Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Loayza, Norman. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: an empirical assessment*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D. C.: World Bank, 1998.

Fox, Sean y Hoelscher, Kristian. «Political order, development and social violence». *Journal of Peace Research*, vol. 49, n.º 3 (2012), p. 431-444.

García, María Alejandra. *Planificación urbana y seguridad ciudadana. Impacto de la creación de espacios públicos en la violencia*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2012.

Jaitman, Laura. «Introducción: los costos del crimen en el bienestar», en: Jaitman, Laura (ed.). *Los Costos del Crimen y la Violencia en el Bienestar en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID, 2016, p. 1-16.

Kahn, Tulio y Zanetti, André. «O Papel dos Municípios na Segurança Pública». *Estudos Criminológicos*, n.º 4 (junio de 2005).

Levitt, Steven. «Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not». *Journal of Economic Perpectives*, vol. 18, n.º 1 (2004), p. 163-190.

OMS-Organización Mundial de la Salud. «67ª Asamblea Mundial de la Salud. Resoluciones y decisiones». *OMS*, Ginebra (19 al 24 de mayo de 2014) (en línea) http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67-REC1/A67_2014_REC1-sp.pdf

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, 2013.

Ribeiro, Eduardo y Cano, Ignacio. «Vitimização letal e desigualdade no Brasil. Evidências em nível municipal». *Revista Civitas, Porto Alegre*, vol. 16, n.º 2 (2016), p. 285-305.

Rivera, Mauricio. «The sources of social violence in Latin America: An empirical analysis of homicide rates, 1980-2010». *Journal of Peace Research*, vol. 53, n.º 1 (2016), p. 84-99.

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013. Trends, context, data*. Viena: UNODC, 2014.

Villaveces, Andres; Cummings, Peter; Espitia, Victoria; Koepsell, Thomas; McKnight, Barbara y Kellermann, Arthur. «Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities». *JAMA*, vol. 283, n.º 9 (2000), p. 1.205-1.209.

Weiselfsz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2016. Homicídios por arma de fogo no Brasil*. Brasil: Flacso Brasil, 2016.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 25-52
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.25

Fecha de recepción: 11.01.17
Fecha de aceptación: 08.06.17

Las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» en América Latina

Multilateral agencies and "citizen security" approach in Latin America

Katherine Aguirre

Investigadora asociada, Instituto Igarapé (Rio de Janeiro). *katherine@igarape.org.br*

Robert Muggah

Director de Investigaciones, Instituto Igarapé (Rio de Janeiro). *robert@igarape.org.br*

Resumen: Las agencias multilaterales de desarrollo han jugado un papel muy importante en la prevención y la reducción de la violencia en América Latina, especialmente en el cambio del enfoque de la «seguridad pública» –centrado en el mantenimiento del orden público– al de la «seguridad ciudadana» –prevención y fortalecimiento de las instituciones–. Si el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene la cartera de proyectos más amplia y ha sido pionero desde finales de los años noventa, el Banco Mundial ha financiado intervenciones como parte de su agenda general de desarrollo; por su parte, Naciones Unidas ha participado en diferentes áreas a través de sus múltiples agencias. Las intervenciones incluyen planes integrales relacionados con la modernización del Estado, así como estrategias concretas orientadas a reducir los homicidios. Aunque la participación de las agencias multilaterales es importante, aún existen diversos retos en la implementación, incluidos el monitoreo y la evaluación.

Palabras clave: agencias multilaterales, seguridad ciudadana, monitoreo y evaluación, BID, Banco Mundial, ONU

Abstract: *Multilateral development agencies have played a highly important role in the prevention and reduction of the violence in Latin America, particularly in the shift from a "public security" approach focussed on maintaining public order to a "citizen security" one of prevention and strengthening institutions. While the Inter-American Development Bank (IDB) has the broadest portfolio of projects and has been the pioneer since the end of the 1990s, the World Bank has financed interventions as part of its general development agenda, and the United Nations has participated in different areas through its various agencies. The interventions include comprehensive plans related to the modernisation of the State, as well as specific strategies aimed at reducing homicides. Although the participation of multilateral agencies is significant, diverse challenges to implementation remain, including monitoring and evaluation.*

Key words: *multilateral agencies, citizen security, monitoring and evaluation, IBD, World Bank, UN*

América Latina padece tasas de violencia organizada e interpersonal sin precedentes. La tasa promedio de muertes en la región fue de 22,6 por cada 100.000 habitantes entre 2005 y 2015, tres veces el promedio mundial[1]. La violencia homicida se ha mantenido notablemente constante durante las últimas décadas y parece destinada a aumentar hasta 35 homicidios por 100.000 habitantes en 2030 si las condiciones no cambian (Vilalta, 2015). No sorprende, entonces, que el 22% de los latinoamericanos perciba la delincuencia como su primera preocupación –por delante del desempleo (16%) y de la situación económica (11%) (Corporación Latinobarómetro, 2016)– ni que América Latina se haya convertido en un verdadero laboratorio de experimentación sobre enfoques para prevenir y reducir la violencia criminal y la victimización.

Durante los últimos 20 años, los gobiernos nacionales y locales de América Latina han adoptado diferentes enfoques para reducir la violencia, incluyendo los homicidios. Dependiendo del escenario, estas medidas han oscilado entre la «mano dura contra el crimen» y la perspectiva de «la seguridad ciudadana». Las primeras abogan por la vigilancia policial punitiva y políticas orientadas a la justicia criminal y penal, e incluyen la participación de agentes militares y de mantenimiento del orden. Las segundas, en cambio, enfatizan la prevención primaria, secundaria y terciaria, junto con intervenciones más integrales que combinan el mantenimiento del orden con estrategias de bienestar social centradas en la comunidad. Sin embargo, ya sean las de mano dura o las preventivas, pocas intervenciones han sido objeto de una evaluación rigurosa.

Muchas de las iniciativas de prevención y reducción de la violencia han sido apoyadas por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y varias agencias de Naciones Unidas. Estos organismos –junto con otros como el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la *Open Society Foundation*– han ampliado su agenda en el campo de la seguridad ciudadana. Estos son relativamente nuevos en este ámbito, dado que normalmente habían limitado su atención a prioridades de «desarrollo» esenciales, entre las que se incluyen las llamadas «causas fundamentales» y los «factores de riesgo» que generan la violencia. Esto en parte por las limitaciones estatutarias relacionadas con la financiación de actividades militares, policiales, aduaneras y de inteligencia. Pero cambios importantes en el entorno político subyacente en América Latina, junto con la ampliación de los criterios de la ayuda internacional, han abierto la puerta a nuevas opciones.

1. Para más información, véase: https://homicide.igarape.org.br/

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

En este contexto, este artículo analiza la implicación de las principales agencias multilaterales de ayuda en el apoyo a la seguridad ciudadana –incluida la reducción de la violencia letal– en América Latina. Para ello, hace un seguimiento del alcance de la implicación de varias agencias multilaterales, a partir de la revisión de más de 1.300 intervenciones distintas en seguridad pública, justicia y penal realizadas en 20 países de la región a partir de los años noventa del siglo pasado. Es importante resaltar que las actividades apoyadas por las principales agencias de ayuda tienden a ser multisectoriales y no son fáciles de compartimentar. De hecho, una revisión reciente indica que son escasas las medidas genuinas de «reducción de homicidios» que se han llevado a cabo en América Latina[2]. Este estudio no es exhaustivo –tampoco es su objetivo–, sino que más bien ilustra los patrones y tendencias generales. Entre los principales hallazgos de este artículo se encuentran:

– El BID participa desde hace tiempo en actividades de seguridad ciudadana, entre las que se incluyen proyectos de prevención de la violencia. Los proyectos de seguridad ciudadana de esta organización comenzaron en los años noventa en Colombia y Uruguay. Desde entonces, el BID ha invertido en al menos 130 programas y proyectos en más de 24 países. Las principales áreas de atención incluyen la recopilación y estandarización de datos sobre criminalidad, el apoyo a la capacitación institucional de entidades de seguridad pública y justicia, así como la promoción (*advocacy*) y la investigación.
– Las agencias de Naciones Unidas –en especial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)– también han tenido un papel en el desarrollo de la seguridad ciudadana. El PNUD ha apoyado al menos 100 iniciativas que incluyen actividades para fortalecer la prestación de servicios de seguridad pública y medidas para reducir la proliferación de armas. Mientras tanto, la UNODC se ha focalizado en proporcionar apoyo técnico a los gobiernos para abordar el crimen organizado, las políticas sobre drogas y la reforma de la Policía y la Justicia.
– El Banco Mundial, por su parte, ha sido uno de los últimos en comprometerse con la seguridad ciudadana en América Latina y solo recientemente ha

2. Una revisión realizada por Cano y Rojido (2016) encontró que la prevención de homicidios ha sido raramente un objetivo específico de los programas de prevención de la violencia. La mayoría de iniciativas son más bien genéricas y se centran en una combinación de inseguridad, crimen y delincuencia. Cuando se centran en los homicidios, se considera que estos son un indicador ampliamente accesible que permite el monitoreo y la evaluación.

empezado a apoyar medidas de prevención y reducción de la violencia. Concretamente, ha respaldado más de 50 iniciativas en 10 países desde 1998. Este organismo tiende a centrarse en las estrategias de prevención y en proyectos de desarrollo focalizado para aliviar las causas de la violencia; asimismo, también ha empezado a investigar sobre esta cuestión, incluso con socios locales.

Este artículo ofrece una visión de conjunto del apoyo multilateral a la seguridad ciudadana, en general, y a la reducción de los homicidios, en particular. La primera sección presenta el panorama general, destacando las principales áreas de cooperación. La segunda revisa las tendencias empíricas de tres agencias: el BID, el Banco Mundial y el PNUD; y la última aporta una serie de reflexiones sobre las tendencias generales. Para cada caso, se presenta el análisis de la base de datos de más de 1.300 iniciativas sobre seguridad ciudadana del Instituto Igarapé[3]. El objetivo es subrayar la importancia creciente del papel de dichas organizaciones en la prevención y reducción de la violencia, con miras a anticipar dinámicas futuras.

Revisión del apoyo a la seguridad ciudadana en América Latina

La seguridad ciudadana abarca una serie de ideas, políticas y actividades cuyo objetivo es promover la seguridad y la protección, el fortalecimiento de la cohesión social y el refuerzo de los derechos y las obligaciones mutuas de los estados y la ciudadanía. En la práctica, la seguridad ciudadana consiste en la organización y la prestación de medidas eficaces de protección pública en un contexto más amplio de normas democráticas. Es claramente distinta de los paradigmas de la seguridad nacional y del orden público, que abogan por enfoques más enérgicos en cuanto a la vigilancia policial y el control de la criminalidad. El enfoque de la seguridad ciudadana está recibiendo cada vez más atención, en buena parte debido a la emergencia de evidencia de que la mejor manera de alcanzar la seguridad y la protección públicas es a partir del fortalecimiento del Estado de derecho y de garantizar los derechos humanos básicos.

3. La base de datos se encuentra accesible en https://citizensecurity.igarape.org.br/. Un análisis de los patrones de la seguridad ciudadana de acuerdo con estos datos se encuentra en Aguirre y Muggah (2013).

A pesar de que las políticas y los programas de seguridad ciudadana se han extendido con rapidez desde finales de los años noventa, este concepto está lejos de ser universalmente aceptado. De hecho, en muchos países latinoamericanos existen reivindicaciones populares que reclaman acciones de vigilancia y un control policial más represivo, incluso entre quienes previamente habían apoyado la seguridad ciudadana. El poder del Estado sigue ejerciéndose en defensa de los intereses restringidos de las élites, sobre todo en parte del Triángulo Norte de América Central (Guatemala, Honduras y El Salvador) y algunos lugares de América del Sur, como en Brasil. En la mayor parte de América Latina, además, existen actitudes públicas arraigadas que favorecen un enfoque de mano dura contra el crimen. De hecho, muchos ciudadanos siguen pensando que «un criminal bueno es el criminal muerto», perpetuando la línea dura de las políticas de seguridad pública. Son precisamente estas actitudes y tendencias las que los partidarios de la seguridad ciudadana intentan revertir.

El enfoque de la seguridad ciudadana está recibiendo cada vez más atención, en buena parte debido a la emergencia de evidencia de que la mejor manera de alcanzar la seguridad y la protección públicas es a partir del fortalecimiento del Estado de derecho y de garantizar los derechos humanos básicos.

A pesar de estas tendencias, prácticamente todos los gobiernos de la región han establecido planes, políticas y programas regionales, nacionales y locales para promover objetivos de seguridad ciudadana. En la última década, países tan diversos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela han introducido marcos legislativos y nuevas unidades de policía y de justicia para avanzar en esta dirección. Las organizaciones regionales de toda América Latina han emitido declaraciones y creado comisiones sobre seguridad ciudadana.

Asimismo, las entidades bilaterales y multilaterales han pasado a considerar la seguridad ciudadana como una prioridad. Igualmente, tras años defendiendo la prioridad de la seguridad transnacional y nacional, el Gobierno de Estado Unidos consideró durante un tiempo la «seguridad ciudadana» (y la «seguridad civil») como una de sus cuatro prioridades clave para América Latina[4]. Por su parte, los miembros de la Unión Europea (UE), así como Canadá, Australia y Japón han incorporado el término en sus agendas estra-

4. Desde la elección de Trump como presidente de Estados Unidos en noviembre de 2016, todavía no está claro cómo reajustará su postura sobre seguridad ciudadana el Departamento de Estado y, en particular, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

tégicas de la ayuda para la región. Entre sus mayores defensores están también el BID, el Banco Mundial y el PNUD, que han financiado iniciativas de seguridad ciudadana por medio de subvenciones y préstamos desde finales de los años noventa.

Por otra parte, el concepto de cooperación internacional se ha descrito habitualmente en términos centrados en el Estado; es decir, ha implicado tradicionalmente intercambios entre estados y para el beneficio de estos. Esta ha sido la norma hasta hace poco en América Latina, donde los gobiernos a menudo subrayaban las características «interestatales» de la cooperación internacional, recelosos de las agendas intervencionistas de los intereses extranjeros o de parte de la sociedad civil nacional. Hoy en día existen algunas diferencias importantes en la forma en que los distintos países de la región interpretan la cooperación internacional, especialmente en relación con el desarrollo.

Algunos gobiernos latinoamericanos, por ejemplo, consideran que la cooperación internacional se limita a intercambios que fortalecen directamente las funciones gubernamentales; otros países, en cambio, se inclinan más bien hacia un abanico de interacciones más diversas cuyo objetivo sea el beneficio y el fortalecimiento de los actores, tanto estatales como no estatales (Muggah y Szabo, 2014). Entre los primeros se encuentran Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela; todos ellos interpretan la cooperación como una transacción entre gobiernos donantes y receptores determinada en base a las prioridades estatales y de acuerdo con las directrices y los procedimientos del Estado. Entre los segundos, están Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que tienden a adoptar una interpretación más amplia de la cooperación internacional, la cual incluye intercambios entre estados donantes, países receptores y sociedades civiles. Estos últimos también abogan por transferencias financieras y técnicas directas junto con inversiones que aborden preocupaciones mutuamente definidas en relación con la seguridad y el desarrollo.

Durante la última década, las tendencias en cooperación internacional para la seguridad ciudadana en América Latina han sido complejas y divergentes. En general, la cooperación contra el narcotráfico y el crimen organizado aumentó en términos financieros entre 2000 y 2010, aunque parece haberse estabilizado en algunos países[5]. Asimismo, la cooperación en las prioridades de seguridad ciudadana ha permanecido estable en términos monetarios, en parte por el hecho

5. Aunque Estados Unidos disminuyó su apoyo global a programas de lucha contra el narcotráfico en los últimos cinco años, no está claro si, bajo la Administración Trump, la postura del país cambiará y hasta qué punto.

de que algunos de los grandes países latinoamericanos se han «graduado» como países de renta media. A la vez, ha ido en aumento la inversión en una gran variedad de intervenciones en este ámbito (Aguirre *et al.*, 2015). En concreto, parece haber una concentración de cooperación internacional para la promoción de las dimensiones «dura» y «blanda» de la seguridad en regiones geográficas específicas como América Central y la región Andina, así como en países como Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú. Muchos gobiernos están también mostrando su disposición y compromiso para cooperar en asuntos de seguridad ciudadana. El aumento de cumbres, conferencias y declaraciones sobre seguridad ciudadana[6] de la última década, junto con gestos similares para reducir la violencia homicida, ponen de manifiesto el creciente apetito político de los gobiernos de América Latina en este sentido, si bien los resultados concretos de muchos de estos esfuerzos de reducción de homicidios están todavía por ver.

Conceptualmente, la seguridad ciudadana constituye la última encarnación del denominado «nexo seguridad-desarrollo»; recuerda a conceptos análogos de los noventa, como el de seguridad humana, aunque la seguridad ciudadana es «local», pues se basa en las realidades históricas y políticas de América Latina y el Caribe.

En las dos últimas décadas, algunos países de América Central y del Sur han sido testigos de un cambio gradual, pero perceptible, desde prioridades de seguridad transnacional alineadas con las prioridades de América del Norte y Europa Occidental, hasta una agenda de seguridad ciudadana definida de forma más explícita por intereses nacionales y regionales. No es una coincidencia que el concepto de seguridad ciudadana surgiera precisamente cuando una serie de países latinoamericanos consolidaron su transición democrática, después de décadas de dictaduras militares, y empezaron a experimentar un rápido crecimiento económico. Durante la Guerra Fría, más de tres cuartas partes de los países latinoamericanos vivieron una década o más bajo un gobierno autoritario y militar.

La región atravesó la «tercera ola» democratizadora durante los años ochenta y noventa, lo que dio lugar a movimientos articulados de la sociedad civil en muchos países (Hagopian y Mainwaring, 2005; Lehoucq, 2008). Si bien las sociedades lati-

6. Véanse, por ejemplo, el «Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos», de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009); la «Declaración de San Salvador sobre seguridad ciudadana en las Américas», de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2011), o la «Declaración de Cartagena», de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2012), entre muchos otros.

noamericanas han hecho la transición a la democracia –incluso aunque sigan siendo en esencia regímenes híbridos–, todavía hay riesgo de retrocesos en muchos países. En efecto, numerosos países han reducido significativamente las desigualdades sociales y económicas y están empezando a proveer, y no tan solo recibir, cooperación técnica y ayuda oficial al desarrollo (AOD); pero también hay indicios de que algunos estados están retrocediendo en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Conceptualmente, la seguridad ciudadana constituye la última encarnación del denominado «nexo seguridad-desarrollo»; recuerda a conceptos análogos de los noventa, como el de seguridad humana, aunque la seguridad ciudadana es «local», pues se basa en las realidades históricas y políticas de América Latina y el Caribe. Como en el caso de muchas ideas progresistas, dicho concepto no se arraigó inmediatamente. Por ejemplo, los bancos de desarrollo internacionales al principio tenían dudas sobre cómo incorporar esta idea, conscientes de las repercusiones políticas que podría tener entre sus estados parte. Los donantes bilaterales también estaban preocupados por la forma en que la seguridad ciudadana podía desafiar sus mandatos y sus directrices operativas: normalmente, la cooperación en materia de seguridad ha estado reservada a las instituciones de defensa e inteligencia, mientras que la cooperación al desarrollo ha sido confinada a los brazos económicos y sociales no-políticos del Estado y de la sociedad. A pesar de estas primeras inquietudes, los socios bilaterales y multilaterales han ido apoyando gradualmente la noción de seguridad ciudadana, en buena parte por la presión de sus contrapartes latinoamericanas.

El apoyo multilateral y bilateral

Existe una larga tradición de cooperación bilateral Norte-Sur en materia de seguridad, justicia y desarrollo entre los países de América del Norte y los miembros de la UE con sus contrapartes latinoamericanas. Debido a los duraderos vínculos históricos y coloniales, Francia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y sobre todo España realizan amplios intercambios en inteligencia, defensa y aduanas con gobiernos, parlamentarios, departamentos de policía nacional y justicia, y organizaciones de la sociedad civil de América Central y del Sur. Sin embargo, hay indicios de que la influencia y el alcance de Europa Occidental está disminuyendo en América Latina a medida que un mayor número de actores entran en escena. Las delegaciones de la UE y las embajadas de sus estados miembros han disminuido significativamente su presencia y su cartera de ayuda, centrándose principalmente en entornos de renta baja de América Central y de países como Bolivia y Paraguay (Muggah y Szabo, 2014). Además, debido a su orientación integracionista, la UE también ha reorientado su cooperación en seguridad ciudadana hacia la promoción

de programas regionales y medidas para afianzar la confianza (véase Council of the European Union, 2014)[7].

La inversión bilateral en seguridad ciudadana es modesta, sobre todo si se compara con los gastos en la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado[8]. Estados Unidos sigue siendo el principal aliado en todos los programas de seguridad de México, América Central y el Caribe, y América del Sur, un hecho que no escapa a los donantes bilaterales europeos. Si se suma todo el gasto en seguridad ciudadana, las inversiones en América Central en la última década han sido de unos 2.000 millones de dólares. Para el conjunto de América Latina, la cifra aumenta hasta aproximadamente 6.000 millones de dólares[9]. Si bien las agencias bilaterales pueden financiar directamente a los gobiernos de América Latina y a grupos de la sociedad civil, la mayoría de estos recursos provienen en última instancia de agencias de desarrollo multilaterales –entre las cuales destacan el BID, el PNUD y el Banco Mundial– y de fundaciones privadas y organizaciones no gubernamentales.

En América Central, la mayoría de les recursos transferidos por agencias multilaterales se conceden en forma de subvenciones y, más raramente, de préstamos. Una proporción considerable de la cooperación internacional se destina a programas «nacionales», aunque las actividades «regionales» también están ganando popularidad. América Central presenta el mayor número de medidas regionales de seguridad ciudadana (Aguirre y Muggah, 2013). La cooperación internacional se dedica a fortalecer la capacitación institucional, prevenir la violencia, así como promover la cohesión y la coexistencia sociales. Un monto de recursos más modesto se asigna a intervenciones diseñadas para apoyar a grupos de alto riesgo, promover actividades extracurriculares, apoyar la generación de empleo, proveer atención a las víctimas de la violencia, así como para fortalecer la planificación estratégica, los presupuestos, la coordinación y la gestión de los gobiernos locales.

---

7. La estrategia de la UE en América Central y el Caribe, por ejemplo, ha tratado de construir agendas comunes mediante el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), del cual surgió la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), lanzada en 2011. La UE también ha apoyado la Estrategia de seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM) desde 2013. Para más información, véase: http://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/eu_strategy_on_citizen_security_in_central_america_press_release_en.pdf
8. Considérense las iniciativas lideradas por Estados Unidos como el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés) (véase Muggah y Szabo, 2014).
9. El gasto de Estados Unidos en la promoción de la seguridad ciudadana en Colombia, América Central y México parece ser considerablemente mayor que el gasto total en actividades «blandas» de seguridad ciudadana. Véase Aguirre y Muggah (2013).

Las organizaciones multilaterales promueven inequívocamente estrategias de seguridad ciudadana, a menudo alineadas explícitamente con prioridades nacionales, con una importante presencia en América Central. En el caso de las agencias de Naciones Unidas, algunas de ellas están activas en América Latina desde los años cincuenta del siglo pasado, pero su cooperación en materia de seguridad ciudadana es relativamente nueva. Su origen se remonta a la publicación de las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la Esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana (1995) y de las Directrices para la Prevención del Delito (2002) por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En el caso de las instituciones financieras internacionales como el BID o el Banco Mundial, su cooperación en seguridad ciudadana es más significativa y está fundamentada en sus mandatos estatutarios.

Las organizaciones multilaterales promueven inequívocamente estrategias de seguridad ciudadana, a menudo alineadas explícitamente con prioridades nacionales, con una importante presencia en América Central.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID cuenta con uno de los programas más consolidados para abordar la seguridad ciudadana, que incorpora la prevención de la violencia letal y no letal. Es el organismo con una presencia más antigua en América Latina y el Caribe y con la cartera de proyectos más diversa. También ha establecido protocolos de cooperación, incluyendo las *Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety* (OPG-CCPS) («Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana»), diseñadas en 2002. En 2009 se fijaron nuevas directrices sobre la reducción de la violencia (OPG-CCPS, CP-2190-9) que abordan también el sistema de justicia penal[10] y subrayan la transición desde una seguridad pública dirigida por el Estado, a la seguridad ciudadana

10. Antes de abordar el tema de la seguridad ciudadana en las guías operativas de 2002, en su «Report of the Working Group on the Institutional Strategy» (1999), el BID consideraba que la debilidad de las instituciones judiciales, legislativas y civiles eran causa de desigualdad y de inseguridad ciudadana. El Banco ha sido uno de los pioneros en la promoción de reformas de la justicia en la región. La «Estrategia de modernización del Estado» fue la primera estrategia sectorial que abordaba de forma explícita la seguridad ciudadana en 2003, y fue reconocida como prioritaria hasta el Noveno Aumento General de Capital en 2010.

(OPG-CCPS, GN-2535), junto con el apoyo integral a sistemas policiales y penitenciarios (IDB-OVE, 2014a)[11].

El BID incluye explícitamente la reducción de la violencia, el crimen y el miedo al crimen como parte de su definición de seguridad ciudadana, y excluye las actividades relacionadas con la prevención del tráfico de armas y de drogas (IDB, 2012: 1). También establece conexiones claras entre la teoría subyacente en sus programas y la reducción de la violencia en la práctica. Este organismo ofrece apoyo en seguridad ciudadana en el contexto de la ayuda al desarrollo y de acuerdo con su mandato, y distribuye su ayuda en cinco pilares fundamentales: prevención social, prevención situacional, modernización de las fuerzas policiales, mejora de los sistemas de justicia y promoción de la rehabilitación. En la práctica, se espera que las intervenciones sociales eviten que la juventud pase de un comportamiento de bajo riesgo a uno de alto riesgo, lo que se considera determinante de la violencia. Las actividades centradas en el abuso doméstico también reciben un amplio respaldo, pues se espera que estas interrumpan la transmisión intergeneracional del comportamiento violento. El BID enfatiza la prevención situacional para reducir las opciones de criminalidad violenta; la reforma policial para disuadir la criminalidad violenta potencial, y el apoyo judicial para detectar, procesar y sentenciar a los delincuentes violentos.

Los instrumentos principales de cooperación internacional del BID incluyen inversiones –y políticas– basadas en préstamos, subvenciones para fortalecer las instituciones y generar conocimiento, asistencia técnica, orientación sobre buenas prácticas, apoyo a sistemas de monitoreo y evaluación, así como marcos para el diálogo sobre política regional y plataformas de cooperación Sur-Sur. Ha habido un cambio notable hacia «enfoques integrales» que tienen en cuenta el amplio espectro de instituciones nacionales y locales implicadas, como la Policía, las prisiones y otras entidades del sistema de justicia penal. Esto ha supuesto un avance en las intervenciones multisectoriales por país (IDB-OVE, 2013: 8).

El BID fue, a finales de los noventa, la primera institución multilateral en iniciar un proyecto de cooperación que abordara la seguridad ciudadana. El primer paquete de ayuda estuvo centrado en la violencia doméstica en Uruguay[12], y le siguió pronto un préstamo inicial de 57 millones de dólares a Colombia en

11. Una conferencia celebrada en Washington en 1996 («Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana») sentó las bases de la relevancia de la seguridad ciudadana y de la conceptualización de la cuestión en el BID (IDB, 2009).
12. Véase el programa «Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito» de Uruguay (UR0118) en: http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR0118

1998[13]. Desde entonces, la agencia ha concedido docenas de préstamos y subvenciones por toda América Latina y se le atribuye haber generado impactos positivos en la mejora de la protección y de la seguridad. Se destinaron, entre otros, proyectos en Jamaica, El Salvador, Honduras (Valle de Sula), Chile, Nicaragua, Guyana, Panamá y Trinidad y Tobago. En 2013, el paquete total aprobado fue de más de 500 millones de dólares (23 operaciones en 20 países) y la mitad de este monto había sido aprobado en los cuatro años anteriores.

Además, el BID aprobó 200 actividades de cooperación técnica no crediticia (valoradas en 24,6 millones de dólares) y una serie de investigaciones relacionadas con la seguridad ciudadana (IDB, 2014). Este organismo ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia de la «seguridad ciudadana» en su mandato general durante la última década; por ejemplo, destacó la seguridad ciudadana como una prioridad institucional para América Latina como parte de su Noveno Aumento General de Capital en 2010 (ibídem). También se ha posicionado como líder en experiencia sobre seguridad ciudadana en toda la región mediante la cooperación triangular; por ejemplo, con Suiza en Honduras (cofinanciando un proyecto de 7 millones de dólares), con la UE en Panamá (con una iniciativa de 28 millones de dólares), y con Canadá y Reino Unido en Jamaica (con una intervención de 35 millones de dólares) (ibídem). Durante las dos últimas décadas, una parte significativa de la cartera general de subvenciones del BID se ha destinado a América Central y a unos pocos países suramericanos; durante la última década ha invertido más de 313,5 millones de dólares en seguridad ciudadana en América Central –más o menos el 21% de toda la inversión internacional y bilateral en la subregión. Asimismo, ha anunciado el lanzamiento de una iniciativa sobre seguridad ciudadana para promover e intercambiar información, la formación en prácticas gerenciales y la cooperación a fin de catalizar la reducción del crimen y de la violencia en la región.

Por otra parte, el BID también ha invertido en monitoreo y evaluación de sus intervenciones en seguridad ciudadana a través de mecanismos internos –implementados por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de la agencia– y evaluaciones independientes. Como ejemplo, en 2010 realizó una evaluación de la primera oleada de intervenciones (incluyendo la OPG-

13. Véase el «Programa de apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana» de Colombia (CO0213) en: http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=co0213&page=12. Este proyecto fue considerado un ejemplo para muchos proyectos en la región durante décadas, ya que incluía, por primera vez en la región, el uso de un enfoque epidemiológico para prevenir la violencia, así como el monitoreo de datos y un análisis liderado por la comunidad sobre los motores de la violencia.

SCC, GN-2535) que observó que el objetivo global de los 11 proyectos de seguridad ciudadana revisados era «reducir la violencia, el conflicto y las percepciones de inseguridad, tanto en el ámbito comunitario como en el ámbito doméstico»[14].

La evaluación presentó una valoración crítica de los resultados de esta primera oleada de medidas, ya que sus objetivos generales eran vagos y las teorías del cambio no estaban articuladas con claridad; tampoco estaban bien definidos los productos, los resultados, los impactos, ni los sistemas para monitorear dichos resultados a lo largo plazo. Dadas estas limitaciones conceptuales –así como graves deficiencias en la ejecución– la evaluación señaló que «la experiencia del Banco en intervenciones sobre seguridad ciudadana es insatisfactoria» y que era urgente un cambio hacia un enfoque más basado en la evidencia (IDB-OVE, 2010). En 2013 se realizó otra evaluación corporativa y temática sobre el sector de la seguridad ciudadana con el objetivo de identificar los factores que habían facilitado la implementación eficaz de las intervenciones previas y determinar la ventaja comparativa del Banco (IDB-OVE, 2013 y 2014b). La nueva cohorte de intervenciones en seguridad ciudadana había sido diseñada con más precisión, reflejaba una teoría del cambio más rigurosa, era menos compleja en su definición y disponía de sistemas de evaluación considerablemente mejores. Una evaluación final (IDB-OVE, 2014a) destacó tanto el hecho de que el BID era líder en la promoción de la seguridad ciudadana, como la naturaleza multisectorial e integral de sus intervenciones; como crítica, se subrayaron la falta continuada de datos de referencia fiables, los riesgos políticos de la intervención y la importancia de adoptar una cartera de medidas más focalizada.

El *think tank* brasileño Instituto Igarapé (2014) ha creado una base de datos que realiza el seguimiento de más de 1.300 medidas de seguridad ciudadana en toda América Latina. Esta herramienta recoge 150 intervenciones del BID especialmente destinadas a la prevención o la reducción de la violencia, pero contiene, sin embargo, pocos programas específicos sobre «homicidios»; más bien, las medidas son normalmente más «integrales». Los ejemplos incluyen un «programa de seguridad ciudadana en Guatemala»[15] (de 30 millones de dólares e iniciado en 2002), cuyo objetivo es fortalecer las instituciones públi-

14. El énfasis en la reducción de los homicidios es menos claro, si bien esta cuestión fue luego examinada en mayor profundidad por Cano y Rojido (2016).
15. Para más información, véase: http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Guatemala/programas/pgu0163.pdf

cas y prevenir la delincuencia entre los jóvenes, o el «programa de seguridad ciudadana en el Valle de Sula, en Honduras» (22 millones de dólares, 2003). Otra intervención reciente es el «apoyo a la adaptación e implementación del modelo *Cure Violence* en Cali», que empezó en 2016 y que incluye objetivos concretos para reducir la violencia juvenil en una serie de comunidades seleccionadas[16].

Naciones Unidas

Naciones Unidas aborda la seguridad ciudadana bajo el prisma de diversos sectores: de desarrollo (PNUD), de salud pública (Organización Mundial de la Salud [OMS] y Organización Panamericana de la Salud [OPS])[17], de protección de la infancia y de las mujeres (UNICEF[18] y ONU Mujeres), de control de armas (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe [UNLIREC]), y de control de la droga y prevención de la delincuencia (UNODC)[19], entre otros.

El PNUD tiene un enfoque en seguridad ciudadana más sofisticado. Esta línea programática ha sido tradicionalmente enmarcada en su sector de «gobernanza democrática y construcción de paz»[20]. Este sector es comparativamente amplio, pues incluye prioridades temáticas como «prevención de conflictos y construcción de paz», «instituciones responsables y transparentes», «procesos políticos inclusivos», «Estado de derecho, justicia, seguridad y derechos humanos», «VIH y salud» y «empoderamiento de la juventud»[21]. Con todo,

16. Para más información, véase: http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=CO-T1404
17. El trabajo de la OMS y de la OPS se enmarca en la estrategia general de «prevención de la violencia y los traumatismos» basada en el «marco del modelo ecológico», que incluye el maltrato infantil, la violencia sexual y de pareja, el maltrato de las personas mayores, la violencia colectiva, la violencia juvenil y la violencia autoinfligida. Véase: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/en/. A nivel regional, la OPS se centra sobre todo en el tema de género y violencia.
18. La estrategia de UNICEF sobre violencia contra la infancia y la adolescencia está incluida en el área de «protección» y se centra en la promoción de derechos, legislación, fortalecimiento del sistema de salud pública y prevención. Véase: https://www.unicef.org/lac/protection_30842.html
19. Véase la Estrategia de la UNODC para el período 2012-2015 en: https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/unodc-strategy.html?ref=menutop
20. El PNUD se centra en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad y de la exclusión social; y otras de sus áreas de trabajo son el «desarrollo sostenible» y «el clima y la resiliencia ante los desastres».
21. Para más información, véase: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html

en la última década, el PNUD ha hecho especial hincapié en la reducción de la violencia armada. La reducción de los homicidios –sin ser un objetivo explícito– está implícita en muchas de sus actividades en esta área. Asimismo, ha aumentado su labor de apoyo a la provisión de servicios públicos –especialmente para el mantenimiento del orden–, así como a la regulación de armas y munición.

El PNUD también aboga por un «enfoque integral y multidisciplinar» en el que la atención no se limite a la reducción del crimen, sino que se dirija también a «crear las condiciones sociales que permitan resultados sostenibles, ofreciendo apoyo a nivel local, nacional, regional y global para diseñar políticas públicas integrales de seguridad ciudadana»[22]. La organización se inspira en los marcos de seguridad «humana» y «comunitaria» desarrollados a mediados de los noventa e invierte en programas y proyectos nacionales, estatales y metropolitanos que promueven la prevención de la violencia y fortalecen las capacidades institucionales para diseñar, implementar y evaluar intervenciones. En la última década, esta organización ha respaldado a gobiernos estatales y municipales en más de 19 países para mejorar sus capacidades en las prioridades de seguridad ciudadana, en concierto con otras agencias[23]. El PNUD también ha creado un fondo especial con el apoyo de España y el BID para promover la seguridad ciudadana en América Latina.

La base de datos sobre seguridad ciudadana del Instituto Igarapé incluye 99 proyectos con apoyo del PNUD con componentes de prevención y reducción de la violencia en 23 países de la región[24]. Como ejemplo de programa PNUD, destacamos el «CariSECURE-Strengthening Evidence Based Decision Making for Citizen Security in the Caribbean», cuya intervención está diseñada para «mejorar el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas caribeñas proporcionando herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas, y apoyando su incorporación en las acciones y políticas nacionales de seguridad ciudadana»[25]. Otro ejemplo es

22. Para más información, véase: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/ourwork/democratic-governance/citizen-security.html
23. Las oficinas regionales del PNUD, cuya inversión es comparativamente modesta y está destinada sobre todo a pequeños proyectos piloto, participan en el apoyo a contrapartes gubernamentales en asuntos de justicia y seguridad, incluidos el diseño de marcos políticos, la promoción de las capacidades ministeriales y parlamentarias, y el intercambio de buenas prácticas.
24. En 2017, el PNUD informa de 128 proyectos de gobernanza democrática con un presupuesto de 125,45 millones de dólares para América Latina y el Caribe. Véase: http://open.undp.org/#2016/filter/focus_area-2/region-RBLAC
25. Para más información, véase: http://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/operations/projects/democratic_governance/CariSECURE.html

InfoSegura, una estrategia regional de cuatro años, de 12 millones de dólares, para América Central, cofinanciada por USAID[26].

En años anteriores, el PNUD apoyó intervenciones de desarme civil (por ejemplo, en Costa Rica, Nicaragua o Colombia), el diseño de observatorios de la violencia (en Paraguay, Venezuela o Bolivia), diagnósticos de seguridad comunitaria (en Colombia), planes de seguridad integrales (en Colombia, Perú, Uruguay, Jamaica y El Salvador) y el fortalecimiento del sector judicial (en Paraguay, Nicaragua, Guatemala o Brasil). En Guatemala, se apoya una red local de mediadores para prevenir la escalada de la violencia[27]. En Panamá, la agencia lanzó un programa integral de 4,7 millones de dólares para prevenir la violencia; la estrategia incluye medidas para fortalecer las instituciones públicas, elaborar planes participativos para mapear la violencia, reducir la violencia de género, y mejorar la obtención de datos y el análisis[28]. Finalmente, una estrategia plurianual de 11 millones de dólares para la prevención de crisis y la recuperación en Honduras, para el período 2012-2017, incluye dos resultados clave centrados en la reducción de la violencia, subrayando el compromiso de la organización con esta cuestión.

Banco Mundial

La inmersión del Banco Mundial en el sector de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe es reciente, aunque ello no quiere decir que no estuviera ya antes implicado en la prevención y la reducción de la violencia. De hecho, desde su constitución en los años cuarenta, el Banco Mundial ha estado globalmente comprometido con asuntos como la violencia de género, los desplazamientos forzados y, en especial, en entornos frágiles y afectados por conflictos que no son abordados temática o geográficamente por el BID[29]. Desde el año 2000, el Banco Mundial afirma haber destinado más de 22.000 millones de dólares de ayuda a la reconstrucción posconflicto en países frágiles o afectados por conflictos[30]. El equipo de Conflictos,

26. Para más información, véase: http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/operations/projects/democratic_governance/gestion-de-la-informacion-basada-en-evidencias-para-la-seguridad.html
27. Para más información, véase: http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/presscenter/articles/2016/06/17/-mediadores-internos-promoviendo-el-di-logo-democr-tico-y-la-mediaci-n-para-la-prevenci-n-de-conflictos-.html
28. Para más información, véase: http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa_prevencion_violencias.html
29. El BID se ha centrado en áreas urbanas de Colombia y menos en regiones afectadas por conflictos políticos armados.
30. Para más información, véase: http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-cohesion

Crimen y Violencia (CCV) del Banco, así como el grupo Fragilidad, Conflicto y Violencia (FCV)[31] se enfocan en fomentar la resiliencia a la violencia.

Un hito clave para el Banco Mundial fue su Informe de Desarrollo Mundial de 2011, el cual presentaba el mandato del Banco y su ventaja comparativa en la prevención de la violencia. La primera evaluación significativa sobre el papel potencial del Banco Mundial en la prevención de la violencia urbana apareció también ese mismo año. De hecho, la implicación del Banco Mundial en la prevención de la violencia había estado limitada por sus protocolos estatutarios (World Bank, 2011: 84). Cambios más amplios en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que respaldaban los gastos en ayudas para la reforma del sector de la seguridad y la reducción de la violencia, ayudaron a avanzar. La estrategia que el Banco Mundial presentó en 2016 aún no está del todo comprometida con la prevención de la violencia, ya que, en efecto, el foco de atención principal sigue siendo el impulso al crecimiento económico, la construcción de infraestructuras sostenibles, la inversión en los pobres y vulnerables, la promoción de la resiliencia y la respuestas a los impactos (entre los cuales están el crimen y la violencia), así como la transparencia y la responsabilidad[32]. La prevención de la violencia se aborda en el contexto de la mejora de los barrios marginales y del desarrollo urbano, y como asunto clave en proyectos centrados en la inclusión, la educación, la salud y la protección social de los jóvenes.

Las iniciativas de seguridad ciudadana del Banco Mundial son supervisadas por la unidad de desarrollo social de la organización, la cual expuso su intención de expandir su cartera en seguridad ciudadana con la organización de eventos en Colombia (2013) y México (2011). Desde 2004, la agencia ha promovido la «prevención primaria», destinada a prevenir la violencia antes de que ocurra, y la «prevención secundaria», dirigida a poblaciones con factores de riesgo. Por ejemplo, el Banco Mundial desarrolló un Programa de Pequeñas Subvenciones para la Prevención de la Violencia (SGPVP, por sus siglas en inglés) en 2005 como parte de una iniciativa más amplia de prevención del crimen y de la violencia, eligiendo 11 proyectos en Honduras y Nicaragua. Junto a los préstamos y las subvenciones, el Banco Mundial también está generando una base de conocimiento sobre sistemas de justicia penal y está expandiendo su trabajo en las instituciones del sector penal y de la justicia

31. Antes llamado equipo de Conflictos, Crimen y Violencia. Era parte del clúster de cohesión social y prevención de la violencia del Departamento de Desarrollo Social. Estas cuestiones eran tratadas anteriormente por la unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción (CPR, por sus siglas en inglés).

32. Para más información, véase: http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview#2

(sobre todo, en las fiscalías). Desde finales de los noventa hasta la fecha, ha apoyado al menos 50 medidas de seguridad ciudadana.

Cooperación interinstitucional

Hay algunos ejemplos de esfuerzos renovados para coordinar a los actores multilaterales en enfoques integrales sobre seguridad ciudadana, incluso mediante reformas institucionales internas o con instrumentos externos, como son los mecanismos de financiación conjuntos. Por ejemplo, las agencias internacionales han diseñado nuevos instrumentos financieros, de asistencia técnica y basados en conocimiento para facilitar la asistencia en favor de la seguridad ciudadana. Entre ellos, los préstamos de inversión especializados, créditos orientados a políticas, cooperación técnica no reembolsable, servicios de asesoría bajo demanda y varios tipos de «productos de conocimiento». En los últimos años, por ejemplo, el banco CAF ha intensificado su apoyo en seguridad ciudadana vinculándolo de forma explícita al apoyo al desarrollo social para la inclusión de la juventud, así como a través de la investigación en temas relacionados.

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es otro ejemplo de mecanismo diseñado para incentivar la colaboración. El proyecto denominado Seguridad con Ciudadanía, ejecutado en tres ciudades del Brasil, es otro ejemplo de ámbito nacional de esta iniciativa. En este programa, las agencias como el PNUD, UNICEF y ONU-Habitat formaron equipo con la UNESCO, UNODC y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para identificar maneras de prevenir la violencia y fortalecer la ciudadanía en áreas con escasos servicios. También se han intentado establecer mecanismos similares, entre otros sitios, en El Salvador, mediante el proyecto Reducción de violencia y construcción de capital social. Es probable que este tipo de iniciativas continúen, sobre todo por la importancia asociada a la prevención y la reducción de la violencia en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el 11 y el 16[33].

33. El ODS 16 exhorta a los estados miembro a «promover las sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia, y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles». Véase: https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16. El ODS 11, por su parte, llama a «conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Véase: http://sustainabledevelopment.un.org/sdg11

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Análisis descriptivo de iniciativas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia

Es posible generar una visión más profunda del compromiso multilateral en seguridad ciudadana y en la reducción de la violencia letal examinando intervenciones concretas. La base de datos sobre seguridad ciudadana del Instituto Igarapé, como ya se ha apuntado, es un conjunto de datos unificado que visualiza un amplio abanico de medidas tomadas en todos los países de América Latina y en el Caribe desde 1990. Unos 1.314 programas y proyectos están categorizados según su alcance espacial y temporal, la agencia financiadora y los socios de implementación, las áreas temáticas, las «amenazas» a las que van dirigidas y las estrategias subyacentes[34]. A efectos de este artículo, cabe destacar que la base de datos identifica organismos multilaterales, bilaterales y no gubernamentales[35]; ahora bien, aunque es vasta, no es completa, y aunque ofrece una buena muestra de las iniciativas en seguridad ciudadana en América Latina, no abarca todo. De todas formas, constituye el mayor y único conjunto de datos públicos disponible sobre seguridad ciudadana en América Latina.

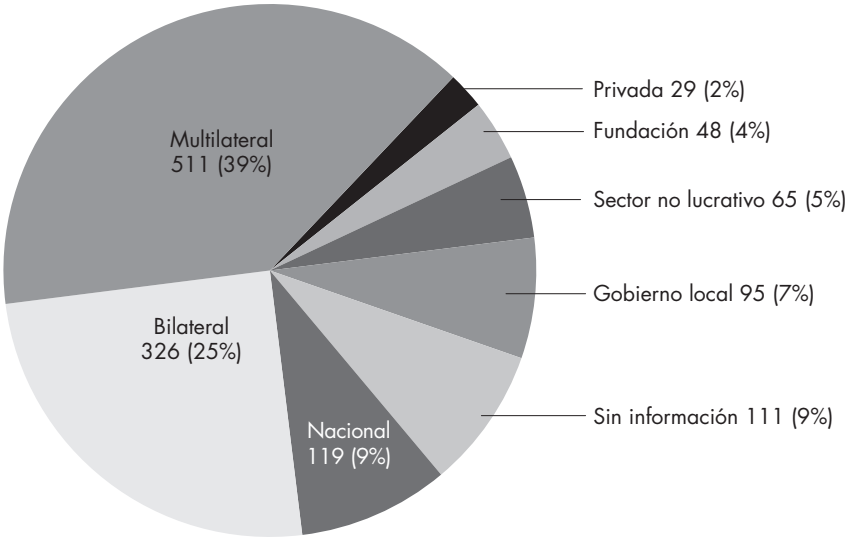
El apoyo multilateral está destinado habitualmente a iniciativas regionales, especialmente en el Triángulo Norte y el Caribe, y las intervenciones tienden a estar focalizadas en los países más afectados por la violencia organizada e interpersonal.

Esta base de datos revela que las agencias multilaterales proveyeron financiación directa para el 39% de todas las medidas de seguridad ciudadana en la región, incluidas aquellas centradas en la prevención y la reducción de la violencia. A pesar de basarse en otro conjunto de fuentes de datos, Cano y Rojido (2016: 20) encontraron que el 34% de las 93 iniciativas de prevención de los homicidios identificadas en América Latina y el Caribe recibió apoyo de agencias multilaterales. Las agencias bilaterales son también inversores importantes, seguidas por los gobiernos nacionales y locales. En cambio, el sector privado

34. Información detallada y principales hallazgos de la base de datos pueden verse en Aguirre y Muggah (2013).
35. La base de datos incluye información obtenida de fuentes públicas. Específicamente, la información fue extraída de bases de datos en línea gestionadas por instituciones principales como el BID, la OEA, el PNUD y el Banco Mundial. También recogió datos adicionales en una segunda fase mediante contacto directo y difusión entre representantes clave de las principales instituciones.

tiene un papel muy modesto en la financiación de medidas de seguridad ciudadana, incluida la prevención de la violencia. Están surgiendo oportunidades de financiación innovadora –incluidos los bonos de impacto social–, pero estas todavía tienen que tomar vuelo en la región (Muggah, 2016).

Figura 1. Intervenciones en seguridad ciudadana según la agencia financiadora



Fuente: Instituto Igarapé (2014).

El apoyo multilateral está destinado habitualmente a iniciativas regionales, especialmente en el Triángulo Norte y el Caribe. Además de proyectos regionales, las intervenciones tienden a estar focalizadas en los países más afectados por la violencia organizada e interpersonal. En primer lugar, Colombia, un país con más de 50 años de conflicto armado y algunas de las ciudades más afectadas por la violencia, es el que ha recibido la mayor parte de la ayuda desde finales de los noventa. En segundo lugar, están los tres países del Triángulo Norte y Brasil, que actualmente tienen las tasas de violencia homicida más altas del hemisferio. Otros receptores importantes son Nicaragua, Argentina y México. En cambio, el apoyo multilateral parece haber sido más limitado en países del Cono Sur.

Tabla 1. Intervenciones en seguridad ciudadana de las principales agencias multilaterales (por país/región)

País	BID	PNUD	Banco Mundial	Total
Regional	**34**	**9**	**12**	55
Colombia	**17**	**13**	**11**	41
Honduras	6	**9**	**10**	25
Brasil	**11**	4	**6**	21
El Salvador	**8**	5	**4**	17
Guatemala	**7**	**8**	1	16
Nicaragua	6	**7**	1	14
Argentina	4	4	1	9
México	4	4	1	9
Jamaica	5	3	1	9
Chile	5	4		9
Perú	4	2	2	8
Bolivia	4	4		8
Ecuador	6	1		7
Costa Rica	3	3		6
Panamá	3	3		6
Venezuela	1	4		5
Belice	3	2		5
Guyana	4	1		5
Uruguay	1	3		4
Paraguay	1	2		3
República Dominicana	2	1		3
Haití		2		2
Bahamas	2			2
Trinidad y Tobago	2			2
Barbados	1			1
Puerto Rico				0
San Cristóbal y Nevis				0
Total	**144**	**98**	**50**	**292**

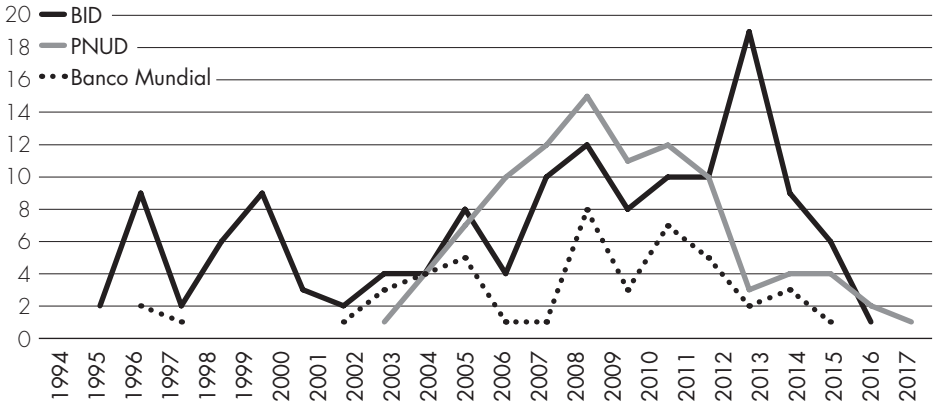
Fuente: Instituto Igarapé (2014).

El BID es responsable de la parte más sustanciosa de la financiación: hasta el 30% de toda la ayuda. La UE era también un actor principal hasta hace poco, incluso respecto a la promoción de la democracia, la paz y la seguridad en la región. Sin embargo, la mayoría de su apoyo estaba centrado en Colombia –en temas de conflicto y posconflicto–. Mientras tanto, las Naciones Unidas, sobre todo vía PNUD, han

«apoyado» por lo menos 98 iniciativas, que representan el 20% de las intervenciones de la muestra. También ha tenido proyectos a través de distintas agencias incluyendo UNFPA, UNICEF, UNIFEM, UNLIREC y UNODC. El Banco Mundial parece tener un alcance más limitado (50 intervenciones).

El apoyo multilateral a la seguridad ciudadana –incluyendo la prevención y la reducción de la violencia– ha evolucionado desde finales de los noventa; parece que no solo está ampliamente distribuido, sino que tiene capacidad de permanencia. Solo los gobiernos nacionales y locales han implementado intervenciones durante períodos tan prolongados. La figura 2 muestra el carácter duradero de las intervenciones de las tres agencias multilaterales descritas arriba. Las agencias multilaterales han apoyado intervenciones orientadas a diversos tipos de amenazas; no obstante, la medida de apoyo más frecuente es la «prevención de la delincuencia común». El PNUD también apuesta firmemente por la prevención de la violencia de género, mientras que el BID y el Banco Mundial han puesto énfasis en la prevención de la violencia juvenil.

Figura 2. Evolución del número de intervenciones en seguridad ciudadana de las principales agencias multilaterales (1994-2017)*



* La reducción del número de intervenciones en 2015, 2016 y 2017 no implica una reducción de la inversión por parte de las agencias multilaterales, sino una falta información detallada.
Fuente: Instituto Igarapé (2014).

Las agencias multilaterales también han destinado considerables recursos a mejorar la gestión, la recolección de datos y la investigación (en comparación con gobiernos, organizaciones filantrópicas y ONG, por ejemplo). El BID ha puesto considerable atención en la recopilación y análisis de datos, la investigación, y las

mejoras en la gestión, desarrollando planes de seguridad integrales y apoyando reformas de la justicia en casi todos los países de la región. En la misma línea, el PNUD ha invertido en el fortalecimiento de la capacitación institucional de los sectores de seguridad y justicia, mientras el Banco Mundial parece más preocupado por la prevención de la violencia.

Un objetivo esencial de la base de datos de seguridad ciudadana del Instituto Igarapé es valorar en qué medida las intervenciones fueron monitorizadas y evaluadas, sin embargo la base empírica es extremadamente reducida. Una muestra preliminar (10%) de la base de datos revela que tan solo el 7% de todas las intervenciones cuenta con una evaluación robusta que registre un impacto positivo. Más del 72% de las intervenciones no dispone de ningún tipo de evaluación que las respalde, el resto cuentan solo con reportes descriptivos de resultados. Parte del desafío se debe a que parece que no ha habido una inversión significativa en el monitoreo de los resultados, y mucho menos evaluaciones de impacto rigurosas. Aquellas intervenciones que informaron de «resultados» también fueron generalmente apoyadas por las agencias multilaterales (70%); al menos tres cuartas partes de los 47 casos fueron financiados por organizaciones internacionales, como el BID (21), el Banco Mundial (13) y el PNUD (10). Los enfoques utilizados para valorar los resultados se basaron por lo general en marcos estándar de monitorización y evaluación como el Análisis del Marco de Resultados (*Results Framework Analysis*) del Banco Mundial[36] y el Informe de Seguimiento del Progreso (*Progress Monitoring Report*, PMR) del BID[37]. Estos instrumentos aplican una serie de métricas y métodos estándar para rastrear los impactos en relación con los objetivos del programa o proyecto.

Conclusiones

Las agencias multilaterales son actores significativos en la promoción de las intervenciones en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. El BID, el Banco Mundial, el PNUD y otros actores como el banco CAF han desarrollado carteras de

36. Instrumento de autoevaluación del Banco Mundial. Para más información, véase: http://documents.worldbank.org/curated/en/375311468326426795/Implementation-completion-and-results-report-guidelines
37. El PMR es una herramienta que permite la gestión basada en resultados, poniendo el foco de atención, para la monitorización de la implementación, en los resultados y productos, más que en los recursos o aportes. Para más información, véase: http://www.iadb.org/en/topics/development-effectiveness/monitoring-our-progress,1244.html

proyectos cada vez más diversas que incluyen la reforma policial, el fortalecimiento de la justicia penal y el sistema penitenciario, así como la prevención y la reducción de la violencia. No es sorprendente que estas mismas organizaciones hayan tenido un papel fundamental en la configuración del discurso y de la práctica de la seguridad ciudadana en su sentido amplio. Su presencia se remonta a los años noventa. Estas organizaciones han entrado gradualmente en la escena de la seguridad ciudadana movidos tanto por la economía política de la ayuda, como por los cambios más amplios en la AOD que han permitido su implicación en áreas de la seguridad pública tradicionalmente sensibles. Durante el proceso, las organizaciones multilaterales han ampliado su actividad en los ámbitos de la denominada reforma del sistema de seguridad y en seguridad ciudadana, incluyendo programas de prevención y reducción de la violencia en prácticamente todos los países de la región.

Las agencias multilaterales han apoyado un cambio gradual desde medidas represivas y punitivas a medidas que abogan por estrategias preventivas más equilibradas. Ha habido un énfasis clave en las medidas «integrales», «integradas», «participativas» y «con apropiación nacional» que crean confianza en las instituciones del Estado y resultan en mejoras significativas en protección y seguridad. Durante el proceso, las organizaciones internacionales han procurado cada vez más trabajar con los gobiernos nacionales y subnacionales, grupos de la sociedad civil y el sector privado. Una de las principales preocupaciones de muchas de las agencias multilaterales ha sido demostrar los impactos de la seguridad ciudadana. Así pues, las organizaciones han procurado desarrollar capacidades de monitoreo y evaluación y, más raramente, han respaldado investigaciones de diseño experimental o cuasiexperimental para comprender mejor las relaciones causales entre programas y resultados. Esta es la expectativa mínima de los países donantes y también es cada vez más valorada por los ejecutores de programas y proyectos, para corregir sus intervenciones en el curso de las mismas.

En conjunto, América Latina ha sido testigo de una explosión de iniciativas de seguridad ciudadana. La gran mayoría de estas actividades han adoptado enfoques integrales y multisectoriales, lo que significa que las iniciativas de prevención de la violencia letal y no letal son habitualmente un subconjunto de una cartera más amplia de actividades. Sin embargo, estas iniciativas han facilitado cambios en el debate sobre seguridad pública en muchos países de la región. En algunos casos, las agendas nacionales han regresado a enfoques con un estilo más de mano dura, como en algunos países del Triángulo Norte.

A pesar de estos desarrollos, existe todavía una carencia importante en relación con el monitoreo y la evaluación a medio y largo plazo de la eficacia y los resultados del apoyo multilateral para prevenir y reducir la violencia letal. Muchas intervenciones no se sustentan en una teoría del cambio clara. Raramente se dispone de datos fiables y accesibles a nivel micro sobre criminalidad violenta para facilitar las

evaluaciones. Además, la difusión de las lecciones aprendidas y de las críticas es todavía comparativamente limitada. Más aún, quedan muchos retos respecto a la promoción de la seguridad ciudadana y de la reducción de los homicidios en particular. El tema de los homicidios sigue siendo una cuestión muy política, politizada y sensible, lo que plantea muchos desafíos y riesgos a las agencias multilaterales, las cuales, en definitiva, necesitan apoyo gubernamental para funcionar con eficacia. Los países parte de las organizaciones multilaterales también se enfrentan al reto de apoyar medidas de reducción de los homicidios y justificarlas ante sus contribuyentes, los cuales habitualmente prefieren ver entregas de ayuda alimentaria, construcción de escuelas o atención a pacientes en hospitales.

Un reto final está vinculado a la colaboración con gobiernos subnacionales para avanzar en la seguridad ciudadana y la reducción de los homicidios. La importancia de gobernadores y alcaldes, entre otros, para el éxito en la prevención de la violencia está ampliamente reconocida. Sin embargo, las agencias multilaterales normalmente trabajan a través de instituciones de ámbito nacional, un hecho que no escapa a ministerios y departamentos centralizados. A menudo es más difícil establecer acuerdos financieros entre las agencias multilaterales y las regiones o las ciudades. Estas últimas por lo general no pueden emitir deuda, aumentar impuestos o proporcionar las garantías necesarias. No obstante, dichos desafíos son cada vez más reconocidos y se deben abordar si se prevé ampliar las medidas de seguridad ciudadana en el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

Aguirre, Katherine; Alvarado, Nathalie y Muggah, Robert. «Some Key Good and Bad Takeaways from a Citizen Secrutiy Mapping Tool for Latin America». *BID, Sin Miedos* (15 de octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2016] http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/15/some-key-good-and-bad-takeaways-from-a-citizen-security-mapping-tool-for-latin-america/

Aguirre, Katherine y Muggah, Robert. «Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence». *NOREF Norwegian Centre for Conflict Resolution Report* (11 de octubre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 06.01.2017] http://noref.no/Regions/Latin-America-and-the-Caribbean/Publications/Mapping-citizen-security-interventions-in-Latin-America-reviewing-the-evidence/(language)/eng-US

Apel, Robert y Nagin, Daniel S. «General deterrence: a review of recent studies», en: Wilson, James y Petersilia, Joan (eds.). *Crime and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 411-436.

Cano, Ignacio y Rojido, Emiliano. *Mapping of homicide prevention programs in Latin America and the Caribbean* [Informe final]. Río de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência y Universidade do Estado do Rio de Janeiro, septiembre de 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2016] http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relato%CC%81rio%20Final%20Ingle%CC%82s.pdf

CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Report on Citizen Security and Human Rights». Inter-American Commission on Human Rights, 2009 (en línea) https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecuritySummary.htm

Corporación Latinobarómetro. «Infome 2016 Anual Latinobarómetro». Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2016] http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Council of the European Union. «EU Strategy on Citizen Security in Central America and the Caribbean». *Council Conclusions* (30 de julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2016] http://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/eu_strategy_on_citizen_security_in_central_america_press_release_en.pdf

Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott P. (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

IDB-Inter-American Development Bank. «Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety (OPG-CCPS)». *Inter-American Development Bank* (julio de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2016] http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35077948.pdf

IDB-Inter-American Development Bank. «Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence». *Inter-American Development Bank, Institutions for Development*, *Discussion Paper*, n.º IDB-DP-232 (septiembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2016] https://publications.IDB.org/handle/11319/5684

IDB-Inter-American Development Bank. «Documento de marco sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia». *Inter-American Development Bank, División de Capacidad Institucional del Estado* (julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 16.04.2017] http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/12D982534215DCD705257DCC00015744/$FILE/Documento_de_Marco_Sectorial.pdf

IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean: Evidence from IDB's Interventions*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, octubre de 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2016] https://publications.IDB.org/bits-

tream/handle/11319/5818/OVE%20-%20Crime_and_Violence_Prevention_Evidence_from_IDB_interventions.pdf?sequence=2

IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *Citizen Security in Latin America and the Caribbean: IDB's Comparative Advantage*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, julio de 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2016] https://publications.IDB.org/handle/11319/5967

IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *IDB's Response to Key Challenges in Citizen Security, 1998-2012*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, marzo de 2014a (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2016] https://publications.iadb.org/handle/11319/6378

IDB-OVE-Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight. *Implementation Challenge: Lessons from Five Citizen Security Projects*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight, marzo de 2014b (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2016] https://publications.IDB.org/bitstream/handle/11319/6377/CV2013_English.pdf?sequence=1

Instituto Igarapé. «Mapping Citizen Security. Citizen Security Dashboard». *Igarapé Insitute* (2014) (en línea) https://igarape.org.br/en/apps/citizen-security-dashboard/

Lehoucq, Fabrice. «Review: The Third Wave of Democracy». *Latin American Research Review*, vol. 43, n.º 1 (2008), p. 245-254.

Muggah, Robert. «This Innovative Financing Tool Could Reduce Violence in A City Near You». *World Economic Forum, Agenda* (22 de diciembre de 2016) (en línea) https://www.weforum.org/agenda/2016/12/this-innovative-financing-tool-could-reduce-violence-in-a-city-near-you/

Muggah, Robert y Szabo de Carvalho, Ilona. «Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security». *Igarapé Institute, Strategic Paper*, n.º 7 (marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 27.12.2016] https://igarape.org.br/en/changes-in-the-neighborhood-reviewing-citizen-security-cooperation-in-latin-america/

OEA-Organización de Estados Americanos. «Declaration of San Salvador on Citizen Security in the Americas. Organization of American States, 7 de junio de 2011 (en línea) http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-37

Unasur-Unión de Naciones Suramericanas. «Declaração de Cartagena - Reunião de Ministros de Defesa, Justiça, Interior e Relações Exteriores da Unasul». Cartagena de Indias, Colombia, 3 y 4 de mayo de 2012 (en línea) http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3043-declaracao-de-cartagena-reuniao-de-ministros-de-defesa-justica-interior-e-relacoes-exteriores-da-unasul

Vilalta, Carlos. «Global Trends and Projections of Homicidal Violence: 2000 to 2030». *Igarapé Institute, Homicide Dispatch*, n.º 2 (noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 13.04.2017] https://igarape.org.br/en/homicide-dispatch-2/

World Bank. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 18.11.2016] http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf

Traducción del original en inglés: Ester Jiménez de Cisneros Puig

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 53-76
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.53

Fecha de recepción: 09.01.17
Fecha de aceptación: 06.06.17

¿Qué enseña el fracaso en la reducción de homicidios en Venezuela?

What does the failure to reduce homicides in Venezuela teach?

Roberto Briceño-León

Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO), Universidad Central de Venezuela
roberto.bricenoleon@gmail.com

Resumen: Este artículo aborda la paradoja del incremento de los homicidios en Venezuela en un período de riqueza y redistribución. Para ello, se revisan y refutan las teorías que explican la criminalidad a partir de la pobreza y desigualdad, y se contraponen con las teorías de la institucionalidad. Así, el artículo analiza la situación de los homicidios entre 1985 y 2010 y establece tres períodos de ruptura de las reglas que regulan el acceso a) a los bienes; b) al poder político, y c) al control social y penal. Las teorías se discuten con información estadística y se interpretan en el contexto económico y político del momento. Se concluye que la reducción de los homicidios requiere de una institucionalidad basada en una sensibilidad y unas reglas formales e informales que permitan la construcción de una legitimidad de la diferencia social y del castigo, de una cultura ciudadana que permita un control social de los pares, antes que un control penal por el Estado.

Palabras clave: homicidios, violencia, pobreza, institucionalidad, Venezuela

Abstract: *This article addresses the paradox of increased homicides in Venezuela in a period of wealth and redistribution. To do so, theories that explain criminality through poverty and inequality are reviewed and refuted and weighed against theories of institutionalism. Thus, the article analyses the situation of homicides between 1985 and 2010 and establishes three periods in which the rules regulating access to a) goods, b) political power, and c) social and penal control were broken. The theories are discussed with statistical information and interpreted within the economic and political context of the time. It is concluded that the reduction in homicides requires institutionalism based on sensitivity and certain formal and informal rules that allow the construction of legitimacy around social difference and punishment, and a citizens' culture that favours social control by peers over penal control by the State.*

Key words: *homicides, violence, poverty, institutionalism, Venezuela*

La investigación en la cual se funda el presente escrito tuvo el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (CIID), de Canadá. Las opiniones emitidas son responsabilidad exclusiva del autor.

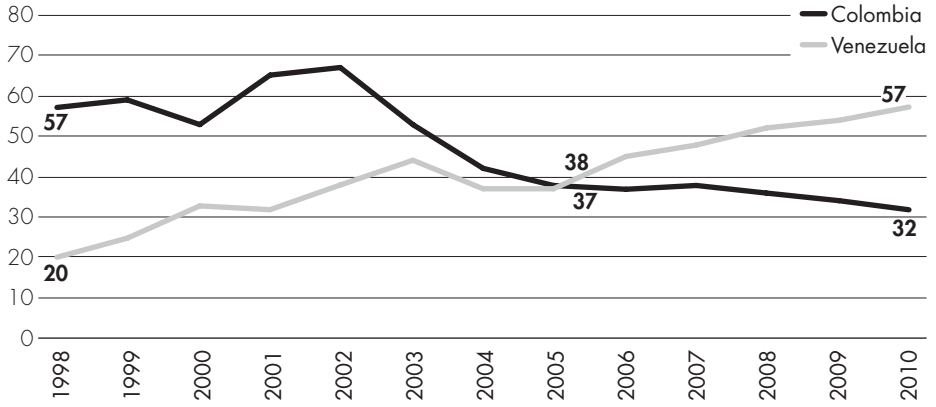
Aunque Venezuela y Colombia son dos países muy parecidos, por haber tenido muchos procesos sociales similares, se diferencian notablemente en cuanto a su trayectoria en materia de homicidios. Ambos países comparten historia, geografía y población. Fueron parte del mismo Virreinato de Nueva Granada durante la colonia española; con la independencia y durante varios años pertenecieron a un mismo país: la Gran Colombia. Asimismo, comparten el mar Caribe, las montañas andinas y la selva amazónica, y ambos tienen una población mestiza, blanca, negra e india. Sin embargo, su historia de violencia es muy diferente. Durante la segunda mitad del siglo xx, Colombia padeció de una violencia crónica y generalizada; desde la Guerra del Llano y la matanzas entre liberales y conservadores de los años cincuenta, pasando por las distintos movimientos guerrilleros –como el Movimiento 19 de abril (M-19), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y sus archirrivales grupos paramilitares–, hasta la guerra entre las bandas de narcotraficantes por el control del mercado internacional. Durante ese período, Colombia era sinónimo de violencia y no en vano fue considerado el país más violento del mundo. A su lado, Venezuela vivía una situación completamente distinta. Por décadas, la tasa de homicidios más alta que mostraba Venezuela fue inferior a la tasa de homicidios más baja de Colombia. Venezuela mostraba riqueza, prosperidad y una alta movilidad social ascendente. Centenas de miles de colombianos emigraban a Venezuela huyendo de la violencia y en búsqueda de la paz y el bienestar en el país vecino. El contraste era tan notable que los políticos y estudiosos se preguntaban por qué, siendo tan parecidas ambas sociedades, en Colombia había tantos homicidios y en Venezuela no. Y aun en territorios más cercanos, como en los vecinos Departamento de Norte de Santander (Colombia) y el estado Táchira (Venezuela), se repetía el contraste y la pregunta: ¿por qué de un lado de la frontera había tantos asesinatos y del otro lado no? (Deas y Gaitán Daza, 1995).

La violencia en Colombia y Venezuela

Las interpretaciones eran variadas. Algunos decían que esta diferencia se explicaba por la idiosincrasia del colombiano: «¡somos violentos!», afirmaban sobre sí mismos. Se trataba, decían, de una cultura de la muerte que se había expandido y consolidado a lo largo de años de intolerancia entre los partidos políticos tradicionales, entre oligarquía y pueblo, entre los agnósticos y los librepensadores, entre quienes negaban la fe cristiana y los fanáticos religiosos, entre quienes en las elecciones llamaban a votar por dios o por el diablo. Como cultura, entonces, la violencia persistía como una manera de actuar y resolver conflictos por la inercia de los años (Deas, 2006). Otros hurgaban en las raíces históricas que sembró la

Guerra de Independencia con la Corona española: durante los combates, sostenían, los venezolanos eran los jefes que dirigían y los colombianos, la tropa que peleaba y, por lo tanto, les quedó el gusto por la sangre. Sin embargo, diversos estudios psicosociales llevados a cabo a inicios de los años ochenta mostraron que los rasgos culturales que orientaban las actitudes y acciones de los venezolanos y colombianos eran análogos. Y resultaban tan parecidos, que las virtudes que identificaban para sí mismos y los defectos que le atribuían a los otros eran los mismos, lo que daba a una imagen de espejo: los mismos males que los venezolanos veían en los colombianos, estos se los endilgaban a los venezolanos (Salazar, 1983). De igual modo, los estudios históricos demuestran que ambos países tuvieron procesos muy similares y, si bien durante y después de la independencia hubo diferencias entre las élites políticas en la conducción de los dos países, en la población los procesos fueron muy similares y, en cualquier caso, en el lado colombiano hubo más educación, más cultura jurídica y más apego a la ley que en el lado venezolano (Carrera Damas, 2010).

Figura 1. Tasas de homicidios en Venezuela y Colombia* (1998-2010)



* Número de homicidios por cada 100.000 habitantes.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Venezuela, y de la Policía Nacional de Colombia.

Pero la mayor sorpresa ocurrió con la llegada del siglo XXI, cuando en Colombia se redujo la criminalidad. La tasa de homicidios, otrora muy alta, cayó de una manera notable, al mismo tiempo que en Venezuela subía. En el año 1997 Colombia tenía una tasa de 63 homicidios por cada 100.000 habitantes

(100 m/h), mientras que en Venezuela esta era de 19 por cada 100 m/h; había una diferencia de 40 puntos entre ambas tasas. A partir de ese momento se manifiestan tendencias divergentes y, a los cinco años del nuevo siglo, en el año 2005, las tasas de ambos países se homologaron en una tasa de 38 homicidios por cada 100 m/h para Colombia y de 37 para Venezuela. Como puede observarse en la figura 1, a partir de entonces las curvas volvieron a separarse y a distanciarse, pero esta vez en dirección contraria. En Colombia tuvo lugar una disminución de los homicidios, mientras que en Venezuela estos se incrementaron. Pasados 10 años del nuevo siglo, en Colombia los asesinatos habían disminuido a la mitad, es decir, a 32 por 100 m/h; en tanto que en Venezuela se triplicaron al alcanzar los 67 por 100 m/h. La pregunta entonces cambió y de manera radical, tanto que se transformó en otra nueva: ¿Por qué aumentaron tanto los homicidios en Venezuela durante esos años? Y, por supuesto, de ahí surge otro interrogante más general y relevante para la reducción de los homicidios en otros países de América Latina: ¿Qué nos enseña la dolorosa experiencia de Venezuela?

Las teorías de la pobreza sobre la violencia homicida

La noción más generalizada es que el delito y la violencia tienen su origen en la pobreza y en los pobres. Lo singular de esta idea es que ha sido utilizada como argumento por el pensamiento de derecha, para culpabilizar a los pobres, hasta calificarlos como las «clases peligrosas», pues son considerados potenciales delincuentes por su situación carencial. Y también ha sido empleada por pensadores y políticos de izquierda, pero en esta oportunidad no para culpabilizar, sino para exculpar los delitos cometidos por criminales que son pobres, pues la causa, el origen que los llevó a cometer las fechorías, fue su situación miserable. En último término, ellos no son culpables como personas, sino que la culpa se traslada a las causas materiales externas que los impulsaron al delito. Ese es el caso de Jean Valjean, el protagonista de *Los miserables*, quien roba un pan para llevarle comida a su familia y es condenado por los tribunales. Pero, ¿era acaso culpable él o lo eran las condiciones de miseria y hambre en las cuales se encontraba? Es la pregunta que lanza Víctor Hugo y que mantiene su eco en gran parte de la sociología y la criminología crítica. Pero el robo de un pan no es igual a los homicidios. Y, además, los países más pobres de América Latina (Haití o Bolivia) o las regiones más pobres dentro de los países (los estados del nordeste brasileño, los departamentos más pobres de Colombia o los estados más pobres de Venezuela) no han sido históricamente las áreas con mayor criminalidad ni homicidios.

¿Cuál pudiera ser el sustento teórico y la justificación de la pobreza como causa del delito? La tesis sería que la persona pobre, carente de recursos y en estado de necesidad, comete un delito –roba un pan, como Jean Valjean– para satisfacer su necesidad y alimentarse. Supongamos que esto es válido, pero entonces cualquier otra necesidad se podría buscar satisfacer de manera directa; el deseo sexual y la necesidad de reproducirse pudieran justificar, por ejemplo, la acción de tomar a la pareja por la fuerza para satisfacer esa necesidad. La sociedad justamente existe como una construcción que establece mecanismos para regular el acceso a los recursos que satisfacen las necesidades. Lo singular es que ni la mayoría de las personas con hambre ni aquellas con urgencias sexuales satisfacen su necesidad robando o violando. Por eso, la casi totalidad de los delincuentes y homicidas que hemos estudiado por más de 20 años no se introdujo en el delito porque tenía hambre; al iniciarse en el robo, la motivación fue principalmente económica, por así calificarlo. La mayoría ciertamente ambicionaban un bien prestigioso y no podían adquirirlo por los medios legales; no tenían los recursos financieros para comprar unas zapatillas de moda o unos pantalones de marca, un teléfono celular o una tableta. Pero, en su casa no les faltaba la comida, ni la ropa para vestir; inclusive, algunos tenían celulares, pero no de la marca ni del glamour que ambicionaban, por eso robaron.

A un nivel macrosocial, en el período en que bajaron los homicidios en Colombia y subieron en Venezuela, la pobreza disminuyó en ambos países y, de hecho, disminuyó mucho más en Venezuela.

A un nivel macrosocial, en el período en que bajaron los homicidios en Colombia y subieron en Venezuela, la pobreza disminuyó en ambos países y, de hecho, disminuyó mucho más en Venezuela. El porcentaje de población que vivía bajo la línea de la pobreza descendió en Colombia un 10,6% al pasar de 54,9% en 1999 a 44,3% en el año 2010; mientras que en Venezuela la disminución fue del 21,6%, de 49,4% en 1999 a 27,8% en 2010. Así, en Venezuela había menos pobreza e incluso se redujo más (CEPAL, 2012). El salario real en Venezuela se movió como una campana de Gauss desde 1950 hasta el año 2000. Entre los años cincuenta y ochenta ascendió, hasta el período de la caída del Shá de Irán y la llegada al poder del islamismo con Jomeini, cuando, por la reducción en la oferta, el barril de petróleo alcanzó su precio más alto en el siglo y con ello aumentó también el ingreso de Venezuela. Pero luego el precio del petróleo comenzó a descender por las políticas de reducción de consumo y el empleo de energías alternativas desarrolladas por los países importadores de petróleo. Con la reducción del precio del hidrocarburo, se contrajo también el ingreso petrolero de Venezuela y, a partir de entonces, empezó un descenso del salario real que se mantuvo hasta finales del siglo pasado. Sin embargo, su punto más crítico ocurrió entre 1994 y 1998, durante el Gobierno del presidente Caldera, cuando el barril

estaba entre 8 y 10 dólares, y la tasa de inflación superaba el 100% anual; aun así, los homicidios no aumentaron, se mantuvieron estables e incluso disminuyeron.

La cuestión sobre la que quiero insistir es que la pobreza como necesidad material no es la causa del delito. Es posible aceptar que existe una cercanía y una asociación territorial entre violencia y pobreza: en las zonas pobres hay más delitos violentos, en las zonas pobres hay más homicidios (Moser y Shrader, 1998; Kruijt, 2008). Ahora bien, convertir la pobreza en causa de los homicidios es otra cosa muy diferente. La pregunta que habría que responder y explicar socialmente es por qué los pobres son más víctimas, no por qué son más victimarios.

Las teorías de la desigualdad y los homicidios

La otra noción de amplia difusión afirma que el crimen tiene su origen en la desigualdad social. Lo particular es que esta tesis la comparten desde los marxistas militantes hasta los técnicos del Banco Mundial (World Bank, 2011), pero no es fácil encontrar los fundamentos teóricos que llevarían a los que sufren la desigualdad a cometer más homicidios. Al inicio de su libro sobre los «campos de exterminio de la desigualdad» (*The killing fields of inequality*), Göran Therborn (2013: 27) afirma que «las áreas con más homicidios del mundo son las regiones más desiguales» y refiere a la primera tabla de su libro donde se comparan los grandes territorios que utiliza las Naciones Unidas en sus clasificaciones. Al intentar explicar la situación de homicidios en América Latina, Muggah y Alvarado (2016), por su parte, afirman que «el principal factor es la inequidad social y económica. Los niveles de pobreza caen, pero no así la inequidad. De hecho, 10 de los 15 países más desiguales del planeta se encuentran en la región». Es el mismo argumento que utilizaron hace casi dos décadas Fajnzylber *et al.* (2002) para mostrar que los países con mayores niveles de desigualdad eran los mismos que reportaban altas tasas de violencia. Pero estos datos, como bien lo afirman Ignacio Cano y Nilton Santos (2001: 81), se refieren a las víctimas y no a los victimarios, es decir, a quienes padecen la violencia, no a quienes la perpetran. Por lo tanto, esto pudiera mostrar otra cara de la desigualdad: no es que esta sea causa de la violencia, sino que los desiguales están desprotegidos, son víctimas de la desprotección de los organismos encargados de prevenir el delito, son abandonados por el Estado en su obligación de garantizar su derecho a la vida. Ahora bien, si suponemos que la asociación geográfica se puede atribuir tanto a las víctimas como a los victimarios y que, como afirma Therborn (2013: 29), «la ruptura social por la desigualdad económica es un factor clave» en la desigualdad que impulsa los asesinatos, ¿cuáles pudieran ser las razones para este comportamiento?, ¿por qué los desiguales serían asesinos?, ¿por qué la desigualdad los transformaría en asesinos?

Teóricamente es posible postular que ello puede ocurrir por razones funcionales o por razones emotivas; es decir, en los términos de Weber (1964 [1922]), por una racionalidad con arreglo a fines (dinero) o por una racionalidad con arreglo a valores (honor). El argumento desde el punto de vista funcional sería claro: se cometen homicidios con un propósito directo o como un daño colateral de una acción orientada a obtener un beneficio económico, una riqueza que pudiera reducir la desigualdad. La meta es reducir o eliminar la desigualdad y, para ello, se utiliza la violencia –es decir, el homicidio o la amenaza de homicidio–, como un medio para alcanzar esos fines vía el robo, la extorsión o el secuestro; si en el camino hay muertos, son gajes del oficio. El argumento emocional es un poco más complejo, pues en ese caso no se pretendería alcanzar ningún logro material, sino simplemente responder a una ofensa por el honor mancillado, como ocurre con los crímenes impulsivos, o expresar una rabia o un odio por una injusticia, no por el hecho de intentar repararla. No se trata de un medio para alcanzar un fin, sino de un fin en sí mismo. En este caso, el homicidio sería el resultado de un resentimiento que ha sido provocado por la desigualdad (Capriles, 2012). Es el sentimiento que debía sentir aquel individuo que, según cuenta Marx (1968b), vivía en una choza entre muchas otras chozas y, un día, le construyeron a su lado un castillo. El habitante de la choza se siente reducido, empobrecido, humillado; y no por su casa, pues esta sigue siendo la misma, sino por su comparación con la opulencia del castillo. En este argumento teórico, los homicidios serían entonces una expresión de ese resentimiento, una expresión de la lucha de clases, pero sin metas. El homicida no pretendería reducir la desigualdad, sino simplemente manifestar su indignación.

Eliminar la pobreza y reducir la desigualdad son unas metas sociales válidas y encomiables por sí mismas; no obstante, no creemos que esté justificado teórica ni empíricamente convertirlas en causas de los asesinatos.

Aunque puedan tener lógica, y pudieran tener asidero en casos individuales, ninguno de estos dos supuestos teóricos se sostiene para explicar grandes tendencias de la criminalidad. En el período entre 2000 y 2010, cuando disminuyeron los asesinatos en Colombia y aumentaron en Venezuela, paradójicamente, la desigualdad, medida con el coeficiente de Gini, se redujo fuertemente en Venezuela al disminuir de un índice de Gini de 0,498 en 1999 a 0,394 en 2010, una disminución de 0,104. En Colombia, en cambio, en ese mismo período, el mismo coeficiente de medida de la desigualdad tuvo un leve incremento al pasar de 0,572 en 1999 a 0,578 en 2010 (CEPAL, 2012). Eliminar la pobreza y reducir la desigualdad son unas metas sociales válidas y encomiables por sí mismas; no obstante, no creemos que esté justificado teórica ni empíricamente convertirlas en causas de los asesinatos, ni que ayuden a comprender los mecanismos que puedan permitir reducir los homicidios en América Latina.

Las teorías de la institucionalidad y la violencia

El vínculo entre un asesino y las consecuencias negativas que pudiera acarrearle a su persona ese acto criminal, escribió Durkheim (1996 [1924]: 60-61), no es evidente ni directo. No es lo mismo, anotaba, que cuando alguien come una fruta prohibida y se enferma; en ese caso, el vínculo es directo. La relación entre el acto que ocasiona la muerte y el castigo que pudiera recibir el homicida es distante, se requiere de un *lien synthétique* que vincule los dos eventos, y ese nexo es la norma o la ley. El victimario no es castigado por el acto que ha realizado, sino porque ese acto está violando la regla social que lo proscribe. La teoría de la explicación de los homicidios, como fenómeno social y no individual, debe fundarse, en nuestra opinión, en la comprensión del funcionamiento social de ese «lazo sintético» que representa la norma en la sociedad. Lo que frena a un individuo con hambre o urgencias sexuales de pasar al acto directo, de arrebatar la comida o el cuerpo del otro, es la presencia de ese lazo sintético que representa la sociedad. La norma proporciona los elementos para la contención de los impulsos y las acciones agresivas, es el proceso de socialización, de construcción de una sensibilidad que permite la incorporación del individuo a la vida en sociedad (Elias, 1987). Quizá es por ser ese carácter tan fundamental, por lo que se ha puesto tanto énfasis en el límite, en la prohibición –del incesto por ejemplo– en el tabú y la contención, como rasgos esenciales de la vida social (Lévi-Strauss, 1969; Freud, 1973). Esas normas, o ese conjunto de normas, constituyen lo que se considera la institucionalidad en una sociedad. Son las reglas del juego que deben tomar en cuenta los individuos para orientar su acción y las que deben igualmente orientar el comportamiento de los demás miembros de esa sociedad. Esta perspectiva, que tiene una sólida tradición en las ciencias sociales, ha vuelto a ser replanteada por las nuevas corrientes neoinstitucionales de la criminología (Messner *et al.*, 2013) y por las corrientes institucionalistas de la economía, que han visto en ella una fuerza explicativa de los cambios políticos que regulan las relaciones sociales y el acceso a los bienes en la historia (North *et al.*, 2009).

Para la vida social, se requiere de una regulación de las relaciones sociales que permita ordenar el acceso a los recursos que son necesarios para su permanencia en el tiempo, es decir, para su reproducción como sociedad, para garantizar la vida de hoy y la vida del mañana. Este tema de la reproducción ocupó un puesto importante en la teoría marxista, tanto en la parte propiamente económica –de ahí el esfuerzo que Marx (1968a) le dedica en el segundo tomo de *El Capital*–, como en su dimensión cultural, con el desarrollo del concepto de ideología, que vendría a ser la explicación y justificación de la producción, de la división social del trabajo y la riqueza (Althusser, 1976). Esa misma idea la retoma Giddens (1984: 25) para referirse a la reproducción social y a las reglas y los recursos que

se requieren para su ocurrencia; la llama estructuración y la explica como las «condiciones que gobiernan la continuidad o la transformación de las estructuras y, por lo tanto, la reproducción de los sistemas sociales».

La reproducción social requiere entonces que se regulen las relaciones de las personas entre sí y de esas personas con los recursos materiales disponibles en la sociedad. Los filósofos de las teorías del pacto social, Rousseau en particular, establecían que los individuos hacían un contrato, un acuerdo voluntario y consciente, para acordar las reglas de funcionamiento de la sociedad. La sociología en general lo toma de manera más amplia y menos voluntaria y racional, pues las reglas sociales siempre han existido como un «desde antes» en la vida de las personas. Las sociedades les imponen a los individuos tanto lo que se debe hacer, como aquello que no se debe hacer y, aunque esta imposición no es absoluta y los individuos adultos pueden ejercer una libertad individual para administrar esas disposiciones sociales de lo prescrito y proscrito en su acción social, tampoco pueden ignorarlas plenamente. La infracción de la norma forma parte de la existencia reconocida de la norma. Esta relación entre lo permitido y lo prohibido, entre lo prescrito y lo proscrito, es la esencia de la conformación de las normas que definen la institucionalidad. Y ese núcleo de razonamiento se encuentra en autores tan variados como Durkheim, Parsons, Merton o, más recientemente, Giddens, North, Rosenfeld y Messner, o March y Olsen.

La tesis es que la sociedad obliga a un determinado comportamiento considerado como positivo (lo prescrito) y prohíbe otros comportamientos considerados como negativos (lo proscrito). Esos dictados confirman el orden moral de una sociedad que, en tanto normas y valores socialmente instituidos, pasa a convertirse en el sustento del orden social (Rawls, 2013). Cuando las personas hacen lo debido, lo que se espera de ellos como comportamiento, reciben una respuesta positiva, un «bien» decía Durkheim, una «sanción positiva» lo llama Parsons. Pero, cuando sucede lo contrario, en los casos en que los individuos no hacen lo que deben hacer y, sobre todo, cuando hacen lo que no se debe hacer, ello tiene, dice Durkheim (1996 [1924]: 60), una consecuencia *fâcheuse* o desagradable para la persona o una «sanción negativa» como sostiene Parsons (1966: 244).

Lo relevante es que, para que el buen funcionamiento de la sociedad ocurra, no puede existir solo un temor al castigo, sino que debe existir una valoración, una *désirabilité* (deseabilidad), dice Durkheim (1996 [1924]), del comportamiento debido y, por lo tanto, un encomio social a su cumplimiento. Parsons (1966: 262) añade, además, que estas normas no pueden ser externas, sino que es muy importante que sean «internalizadas» por los miembros de esa sociedad para que puedan verdaderamente orientar su comportamiento, pues las reglas morales constriñen más la conducta que la coerción externa. Esa internalización es lo que Bourdieu y Passeron (1970: 19) consideran que realiza la acción pedagógica y que

es una violencia simbólica «en tanto que imposición, por un poder arbitrario, de un arbitrario cultural» necesario para la reproducción social. Esta coacción, al mismo tiempo que restringe unos actos, facilita y propicia otros. Giddens (1984: 162) reclama que lo singular de su teoría es que su propuesta de «estructura» no solo implica un *constraining* de la acción, sino también *enabling* de la misma. Pero es posible afirmar que esta doble dimensión, restringir e impulsar la acción, está presente en muchos autores. Para Lévi-Strauss (1969), por ejemplo, la regla del incesto no solo excluye la unión sexual y reproducción en el interior de la familia o el clan, sino que obliga al intercambio, prohíbe la endogamia y con eso propicia y obliga a la exogamia. En su análisis del poder que la sociedad utiliza para hacer cumplir esas reglas de exogamia, de propiedad o de respeto a la vida, Parsons (1966: 246) sostiene que «no puede ser solo un disuasorio intrínsecamente efectivo», sino que «debe ser también simbólicamente generalizado y legitimado».

Este proceso de valoración es lo que representan las metas sociales. La estructura social establece entonces los objetivos de deber, éxito, gloria, bondad o santidad de una sociedad. Esta meta social puede estar personificada en un padre bondadoso, un héroe guerrero, un santo místico y desprendido de lo material, o un empresario exitoso y adinerado. El contenido varía en la historia de las sociedades, pero el procedimiento de construir metas sociales y personificarlas es similar en el tiempo. El aporte relevante de la obra de Merton (1965) es subrayar que esas metas sociales deben estar unidas a unos medios que la sociedad establece como correctos y legítimos para alcanzarlas. El comportamiento social desviado y el delito, o la anomia, como la llama en este caso, aparecen en la sociedad, no tanto por los desacuerdos con las metas, que por supuesto es posible que ocurra, sino por las desviaciones con relación a los medios que se utilizan para alcanzarlas. La vieja e irónica conseja del padre pícaro a su descendiente, «¡Hijo, hazte rico honestamente! Pero, en cualquier caso, ¡hazte rico!», refleja esa dualidad moral entre los fines aceptados y los medios no legítimos. La tesis de Merton es que la conducta anómala aparece cuando hay una disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los «medios socialmente estructurados para llegar a dichas aspiraciones» (p. 143). La institucionalidad entonces se refiere en esencia a la dinámica de los medios. Hay dos formas distintas de ese comportamiento «anómalo» en la sociedad, que en el original en inglés Merton califica de aberrante (*aberrant behaviour*): una se refiere al comportamiento individual de no aceptar los medios prescritos y usar los proscritos, pero hay otra que se vincula con la estructura social y es la incapacidad real de poder alcanzar las metas con los medios prescritos, los ofrecidos como socialmente legítimos. Esto último lleva a una dimensión mucho más compleja, no solo de la acción individual, sino de las bondades y viabilidad social de esas reglas, lo cual ocurre cuando los medios no son eficaces y por lo tanto funcionales para alcanzar las metas socialmente establecidas.

La institucionalidad es una gramática del comportamiento social y como tal requiere de un manejo de reglas y de rutinas. La institucionalidad, en tanto gramática, ofrece un conjunto de posibilidades de acción, de rutinas y de reglas que orientan a las personas para seleccionar su rumbo de comportamiento, sus respuestas a las acciones de otros (March y Olsen, 1989). Esas reglas y rutinas permiten a las personas decidir qué hacer en qué situación, cuándo esperar o retirarse, o cuándo pasar al acto. En el homicidio esa reglas y rutinas y sus transgresiones definen los caminos de actuación de los tres actores del contexto criminal: de los ciudadanos víctimas, de los victimarios homicidas y de los agentes de los cuerpos de seguridad (Cusson, 1998). El riesgo que toma el ciudadano ante el peligro de la muerte, las circunstancias del pasaje al acto homicida por el victimario, el código formal e informal de uso proporcional de la fuerza que tiene la Policía, todo está pautado por unas reglas y rutinas que son socialmente establecidas y mutantes. Cuando un turista francés y su esposa fueron asaltados por un joven armado, mientras cenaban en un lujoso complejo hotelero de la Isla de Margarita, en Venezuela, el turista no dudo un instante en defender las joyas de su esposa y se enfrentó con sus puños al atracador, quien rápidamente le disparó varias veces con su arma y lo dejó agonizante en el suelo mientras escapaba. Poco tiempo después, cuando interrogamos a los vecinos de la isla y del hotel sobre el evento, el comentario que se repetía era siempre el mismo: ¿Cómo se le ocurre a ese señor enfrentarse al delincuente? El reclamo no era para justificar al agresor, sino que mostraba algo que era evidente para los locales, pero no para el turista: no se debía quebrar la regla de no enfrentarse jamás a un delincuente armado. Esa regla no era evidente para ese turista, como no lo fue para ninguno de los otros turistas que han fallecido en similares circunstancias; para ellos, todos provenientes de Europa, resultaba inimaginable que alguien podría dispararles y matarles por un reloj o una cámara fotográfica.

El conocimiento de las reglas sociales permite hacer predecible la vida social, es decir, anticipar el comportamiento del otro. El argumento teórico en el cual insisten North *et al.* (2009) es que las instituciones, formales o informales, moldean las creencias y opiniones que la gente tiene sobre cómo los otros van a actuar y, por lo tanto, ellos actúan en consecuencia. La respuesta en la interacción está regulada por esas normas y por las creencias que la gente tenga sobre cómo se cumplen esas normas: «Es más probable que las personas obedezcan normas, incluso con un coste considerable para sí mismos, si creen que otras personas las obedecerán» (p. 16). Y unos y otros obedecerán las normas si consideran que hacerlo o no hacerlo tendrá consecuencias. El control de la violencia como un medio para alcanzar los fines se logra regularmente a través del control punitivo, de las consecuencias desagradables que puede traerle a la persona tomar el camino proscrito. Según el cálculo económico que formula Becker (1968) en su economía del crimen, se trataría de aumentar los costos potenciales del delito para contrarrestar los beneficios que de

este se pudieran obtener. Lo que en el derecho clásico se ha llamado la «función disuasiva de la pena» solo tendría eficacia en esta perspectiva racional si los costos de la pena son superiores a las ganancias del delito.

Como podrá observarse, los desarrollos teóricos coinciden en unas dimensiones centrales de la definición de institución y de los componentes reguladores de la acción: lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer, así como las consecuencias positivas de hacer lo correcto y las desagradables de hacer lo incorrecto. March y Olsen (2006) resumen esto en dos lógicas políticas que orientan el funcionamiento social: la «lógica de hacer lo apropiado» y la «lógica de las consecuencias». Según esto, las personas pudieran restringirse de cometer homicidio porque piensan que deben respetar la vida, es decir, hacer lo apropiado. O actúan y deciden no asesinar, porque temen el castigo de la cárcel o el infierno, es decir, actúan por las consecuencias. Para nosotros, la fuerza de la institucionalidad no radica en la fuerza de las consecuencias, sino en la fuerza de lo que es apropiado y correcto hacer. Lo relevante no es la sanción, sino lo que se debe hacer, el carácter obligatorio y deseable del buen comportamiento. Por eso, la teoría de la institucionalidad no es una teoría del control social punitivo, sino de la vida social sobre normas internalizadas y que sean factibles, prácticas y reporten resultados con bienestar para la población. No se pone el énfasis en la sanción negativa, sino en la positiva; aunque se reconoce y destaca que, para que la acción positiva tenga vigencia, debe existir y aplicarse la negativa, la sanción.

La fuerza de la institucionalidad no radica en la fuerza de las consecuencias, sino en la fuerza de lo que es apropiado y correcto hacer. Lo relevante no es la sanción, sino lo que se debe hacer, el carácter obligatorio y deseable del buen comportamiento.

La teoría de la institucionalidad refuerza la idea del bien y sostiene que el castigo debe ser una dinámica social general y no principalmente penal. En esa línea considero apropiada la propuesta del «derecho penal mínimo» (Ferrajoli, 2008: 252), en el sentido de concentrar la punición en penas graves y que logren reducir la violencia, para que el sistema penal tenga más certeza, eficacia y más garantías para los débiles. El problema es que en esta dinámica entre una política de mano dura y castigar, o una de mano floja y no castigar, hay una paradoja. No hay certeza de que la aplicación de las sanciones pueda reducir los homicidios y el crimen en el corto plazo, pero sí podemos tener certeza de que no hacerlo acelera e incrementa los homicidios y el crimen. La explicación de esta paradoja radica en que, al no existir castigo a la infracción de la norma, esta pierde su fuerza social, su valor de orientar y contener el comportamiento, y por lo tanto la importancia que la sociedad le atribuye a su cumplimiento. Y eso es lo que ha sucedido en Venezuela, donde se ha dado un quiebre tanto en la «lógica de lo apropiado» como en la «lógica de las consecuencias» en la sociedad.

Los quiebres de la institucionalidad y el incremento de homicidios en Venezuela

En los 30 años que transcurrieron entre 1980 y 2010 la tasa de homicidios en Venezuela sufrió un gran cambio. En 1985, era casi igual a la de Estados Unidos de América, que mostraba las cifras más altas por años: entre 8 y 9 homicidios por cada 100.000 habitantes (LaFree, 1998). Colombia no vivía su peor momento, aunque, con una tasa de 25 por 100m/h, era tres veces más violenta que Venezuela y Estados Unidos. A partir de entonces las historias se separaron: en Estados Unidos se inició un declive sostenido; Colombia se tornó más violenta y entró en el período en que vivió las tasas más altas de violencia del mundo, para luego entrar en una fase de descenso; en Venezuela, desde finales de la década de los ochenta, los asesinatos aumentan sin cesar. En ese período de 30 años, el incremento de los homicidios en Venezuela no fue constante, sino que estuvo marcado por algunos saltos. En la década de los ochenta la violencia letal se mantuvo estable al comienzo, para luego aumentar. En la década de los noventa ocurrió lo contrario, aumentaron en el primer quinquenio y luego se estabilizaron. En el nuevo siglo, a partir del año 2000, el crecimiento ha sido sostenido. No parece que esos saltos tengan un comportamiento estocástico, sino que más bien se corresponden con algunos eventos que han marcado cambios en las reglas del juego de la sociedad (North, 1991). En este sentido, podemos argumentar que la explicación de lo que ha ocurrido con la violencia letal en Venezuela son tres procesos de aniquilamiento institucional: la ruptura con las reglas de acceso a los bienes y recursos materiales; la violación de las reglas políticas de acceso a la Presidencia de la República y, finalmente, el quiebre generalizado de las reglas del control social y penal.

El quiebre de la institucionalidad social del acceso a los recursos

A comienzos de 1989, el control de precios decretado por el Gobierno nacional había generado una situación de escasez de alimentos y productos de higiene personal. Luego de un período de inusitada riqueza por el alza de los precios del petróleo en los años setenta y de un incremento del consumo suntuario por la abundante oferta de bienes importados a precios irrisorios, como consecuencia de la sobrevaluación de la moneda nacional, el país había entrado en un proceso de ajuste doloroso. Las divisas en dólares, que pocos años atrás sobraban y no se sabía en qué gastarlas, de pronto escasearon, por lo que el Gobierno había establecido el control de cambio, una restricción en las importaciones y un control

de precios que llevaba siete años de aplicación. En febrero de 1989, se aumentó el precio de la gasolina y del transporte público, lo que desató una ola de protestas y saqueos de los comercios de alimentos y electrodomésticos en Caracas. Los robos a tiendas se generalizaron; tras quedar desvalijados los grandes almacenes, llegó el turno de los pequeños comercios y el pánico cundió en la ciudad. La violencia se expandió, tanto por los enfrentamientos entre dueños y saqueadores, como entre los saqueadores para disputarse el botín capturado. Como la respuesta policial resultó insuficiente, se apeló a los militares, quienes tomaron las ciudades en una operación de guerra para controlar los disturbios con sus armas. El saldo de las víctimas de los saqueos y de la represión militar fue muy discutido, se llegó a hablar de miles. Nuestra contabilidad apuntaba a algo más de 500 fallecidos en una semana en Caracas (Briceño-León, 1990). Esa cifra ya era inmensa para un país en el cual se cometían 1.700 homicidios en un año y en todo el territorio.

Tabla 1. Homicidios en Venezuela (1985-1998)

Año	Casos	Tasa por cada 100 m/h
1985	1.675	09
1986	1.501	08
1987	1.485	08
1988	1.709	09
1989	2.513	13
1990	2.474	13
1991	2.502	13
1992	3.366	16
1993	4.292	21
1994	4.733	22
1995	4.481	21
1996	4.961	22
1997	4.225	19
1998	4.550	20

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) de Venezuela.

En febrero de 1989 se quebraron muchas leyes, pero en esencia se quebró la institucionalidad vinculada al acceso a los bienes. Una regla social básica se transgredió: la que afirma que alguien no puede llegar a una tienda de electrónicos, tomar un televisor y llevárselo a su casa sin antes pasar por la caja y pagarlo. Los saqueos fueron generalizados, participó la gente común y el hampa organizada. El esquema de normas de respeto a la propiedad y de reci-

procidad, o contraprestación en el acceso a los bienes, se perdió durante esos días. Ciertamente, fueron pocos días, pero el impacto en la conciencia social fue grande; varios estudios mostraron su impacto en la forma de entender la interacción social (López Maya, 2002). Las normas que rigen el acceso a los bienes en cualquier sociedad con mercado abierto fueron puestas en duda, y se legitimó el uso de la fuerza y el robo de bienes por la necesidad de las personas, aunque muchos de ellos fueran bienes suntuarios. La agresividad de la respuesta militar, con sus tácticas de guerra, contribuyó al incremento de las muertes en condiciones de dudosa legalidad. Las reglas de respeto a la vida también fueron quebrantadas. La manera de imponer al respeto a las normas de acceso a los bienes terminó violentando las normas de respeto a la vida, lo que no contribuyó a fortalecer la institucionalidad ni el Estado de derecho. Al final de ese año los fallecidos sumaron 2.513 y la tasa de homicidios subió de 9 a 13 por 100m/h (véase la tabla 1).

El quiebre de la institucionalidad de acceso al poder político

Otro mes de febrero, pero tres años más tarde, en 1992, el país se despertó con la noticias de que un grupo de militares alzados con sus armas habían tomado los cuarteles y las gobernaciones de las principales ciudades del país. En Caracas, durante esa madrugada, se dieron combates entre soldados leales al presidente y los soldados que buscaban derrocarlo. La casa de residencia de la familia presidencial y las oficinas de gobierno eran escenario de batallas urbanas; mientras, en la televisión se mostraba un tanque de guerra que trepaba por las escaleras del palacio presidencial para forzar la puerta de entrada. Las personas no podían creer lo que oían y veían esa mañana. La asonada militar fracasó pero, ocho meses después, otro grupo militar volvió a intentar tomar el poder por las armas. Mientras en las calles se combatía y los aviones bombardeaban el aeropuerto de Caracas, un portavoz de los alzados anunciaba en la televisión la constitución de un nuevo Gobierno.

Los dos intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992 fracasaron en su cometido de acceder al poder político por las armas y la fuerza. Los sucesos de 1992 fueron cruentos, hubo militares y civiles muertos en los enfrentamientos, aunque su mayor impacto fue institucional: se quebraron las reglas del juego y se legitimó la fuerza como medio para acceder al poder. Los golpes de Estado representaron el quiebre de unas reglas básicas de acceso al poder político en las democracias, aquellas que establecen que para convertirse en presidente de la República, es necesario cumplir con un conjunto de pasos: inscribirse en un registro electoral como candidato, hacer campaña y resultar

ser el ganador en el escrutinio de votos reconocido como válido por los árbitros y por los otros competidores. Sin embargo, los golpes de Estado de 1992 repudiaron todas esas reglas del juego y los militares con y por sus armas intentaron acceder al Gobierno y llegar a la Presidencia de la República. Así como en 1989 se justificó el robo por necesidad, en 1992 se legitimó el uso de la violencia, de las armas y de la fuerza para alcanzar las metas de poder político. Ese año los homicidios subieron a 3.366 y la tasa ascendió a 16 por 100m/h; el año siguiente se superaron los 20 por 100m/h y así se mantuvo, estable, en los seis años siguientes (véase la tabla 1).

El quiebre de la institucionalidad del control social y penal

En 1999, llegó al poder por votación popular y democrática Hugo Chávez, el antiguo militar responsable de uno de los golpes de Estado antes mencionados. Desde el primer momento mostró su voluntad de cambio, que se articuló en torno a un desafío continuo a la institucionalidad y a las reglas políticas establecidas. El presidente expresaba así su deseo de transformar el país con el propósito de resolver los problemas económicos y satisfacer las carencias sociales; gran parte del país, de muy diversos sectores sociales, lo apoyó y lo acompañó en su empeño. Su proyecto político y su estilo irreverente y beligerante le ganaron simpatías dentro y fuera de Venezuela. En los cinco años previos a la llegada al poder de Chávez, y durante la campaña electoral, los ingresos petroleros de Venezuela se habían reducido de una manera importante, puesto que el precio del petróleo –principal fuente de ingresos del país– había disminuido considerablemente, situándose alrededor de los 10 dólares por barril; la pobreza –medida como ingreso real de las familias– se había incrementado y la ayuda social del Gobierno había disminuido. No obstante, la tasa de homicidios se había mantenido estable (alrededor de 20 por cada 100 m/h). Así, la caída de los precios del petróleo impulsó la candidatura de Chávez a la Presidencia, pero no así la tasa de homicidios. Sin embargo, y de una manera sorpresiva, desde el principio de su mandato aumentaron los asesinatos: casi 6.000 fallecidos durante el primer año y más de 8.000 en el segundo año de gobierno; es decir, casi se duplicaron, alcanzando la tasa a 31 por 100m/h. El incremento no se detuvo ahí, al contrario, continuó y de manera sostenida, para superar los 11.000 homicidios en 2003, los 13.000 en 2007 y los 17.000 en 2010, lo cual supuso una tasa de 57 por cada 100m/h (véase la tabla 2).

¿Qué pasó en Venezuela en ese período? Nuestra hipótesis es que durante ese período se sumó a los dos procesos de destrucción institucional que antes venían ocurriendo –el quiebre de las reglas de acceso a los bienes y al poder

político– otro nuevo fruto de la decisión de desmantelar el control social y penal para favorecer el impulso de la «revolución» y, de ese modo, asegurarse el presidente de tener el poder en la sociedad y no solo el control del Gobierno. Sostenemos que debe ser así y no de otro modo, pues durante esos mismos años el precio del barril de petróleo no solo mejoró, sino que se cotizó a unas cifras inéditas de hasta 140 dólares el barril, hecho que aumentó el ingreso del Gobierno y su capacidad de distribuir riqueza y hacer política social. Asimismo, en ese mismo período, el presidente y partido del Gobierno lograron un control total de todos los poderes públicos; con mayoría absoluta en el Parlamento, este otorgó varias veces al presidente poderes extraordinarios, en virtud de los cuales le delegó sus funciones legislativas. Por lo tanto, el presidente, con solo su firma, podía dictar las leyes que quisiera. Nuestra hipótesis es que en ese período, y como una consecuencia tanto deseada como indeseada por el poder político, se socavaron las bases de la institucionalidad de la sociedad y se disolvieron las reglas del juego, pues las reglas se volvieron maleables a la voluntad del poder y de los poderosos del Gobierno.

Durante la Presidencia de Chávez se sumó a los dos procesos de destrucción institucional que venían ocurriendo –el quiebre de las reglas de acceso a los bienes y al poder político– otro nuevo fruto de la decisión de desmantelar el control social y penal para favorecer el impulso de la «revolución» y, de ese modo, asegurarse el presidente de tener el poder en la sociedad y no solo el control del Gobierno.

Podemos distinguir tres momentos en ese proceso. Al poco tiempo de iniciar su gobierno, el presidente Chávez afirmó en un acto público que si alguien robaba porque sus hijos tenían hambre, ese robo estaba plenamente justificado. Allí anunciaba lo que sería su política de control del delito y su idea del irrespeto a la propiedad. Los académicos sabemos que ese tema es motivo de controversia en las cátedras de filosofía del derecho; no obstante, como mensaje público del presidente de la República es poco menos que una incitación al delito. Tenía en gran medida ese propósito, pues, con el tiempo, las invasiones de tierras y de edificios, las confiscaciones a industrias y empresas así lo demostraron. Lo singular es que sus partidarios políticos y los obreros y campesinos casi nunca atendieron su llamado a asaltar las propiedades; los que sí lo hicieron fueron los delincuentes comunes. Los saqueos del 29 de febrero de 1989 fueron convertidos por el Gobierno en modelo de subversión y fiesta nacional. Asimismo, este intentó cambiar la Constitución en 2007 para permitir la ocupación de las propiedades antes de concluir el juicio de expropiación, pero la sociedad lo rechazó. Pero si la destrucción institucional del acceso a los bienes tenía como propósito la acción política –fomentar la lucha de clases–, esta solo logró incrementar –y mucho– la acción delincuencial.

Tabla 2. Homicidios en Venezuela (1992-2010)

Año	Casos	Tasa por cada 100 m/h
1999	5.968	25
2000	8.022	33
2001	7.960	32
2002	9.617	38
2003	11.342	44
2004	9.719	37
2005	9.964	37
2006	12.257	45
2007	13.156	48
2008	14.589	52
2009	16.047	54
2010	17.600	57

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) de Venezuela.

La institucionalidad política también fue quebrada desde el mismo inicio, y no por el deseo de cambio de la constitución y las leyes –pues eso es posible y valioso en cualquier sociedad, y además contaba para ese propósito con el apoyo popular–, sino por el elogio de la violencia y los violentos que acompañó el proceso. El presidente nunca celebraba el día del mes de diciembre en que había ganado la Presidencia por una votación democrática, sino que siempre celebró –y con gran pompa– el día del mes de febrero en que había dado un golpe de Estado. El 4 de febrero se producían los desfiles militares y hasta creó por decreto una condecoración para celebrar el uso de las armas para llegar al poder. Decía que su revolución era pacífica, pero armada, y apoyaba los movimientos guerrilleros en los países vecinos. En el país apoyó la formación de grupos paramilitares, quienes pasaron a controlar zonas enteras de las ciudades. Doblegó y humilló a los otros poderes constitucionales, a la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia y los mismos militares. La concentración del poder en la figura presidencial era la esencia del modelo político; hasta las directivas de las organizaciones de base más pequeñas, como los llamados consejos comunales, eran nombradas por la Presidencia. No en vano, el presidente llegó a repetir la frase del absolutista rey francés: el Estado soy yo. Y en ese proceso de concentración de poder, se acabó con el sentido de las reglas y la institucionalidad política.

El tercer factor de quiebre institucional fue la destrucción de la institución del control social penal. La decisión era política, ya que no había que «reprimir», pues las víctimas del sistema penal habían sido los pobres; por lo tanto, no se debía usar la Policía para controlar el delito, pues eso es propio de los gobiernos de derecha

(Consejo General de Policía y UNES, 2012). La política de seguridad debía ser una política social de empleo, beneficios sociales y reducción de la desigualdad y eliminación del capitalismo, no de prevención o represión con el uso de la Policía y tribunales. La consecuencia de esta política fue el aumento de la impunidad en los homicidios y otros delitos. En el año 1998, por cada 100 homicidios que se cometían en el país, hubo 118 detenciones por ese delito; a partir de 2006 y en los años siguientes, esa razón se redujo drásticamente y por cada 100 homicidios hubo entre 8 y 9 arrestos por ese delito. Esto quiere decir que en ese período y, en el mejor de los casos, en el 91% de los homicidios no hubo ni siquiera un arresto y, por lo tanto, ni acusación, ni juicio, ni condena (Briceño-León *et al.*, 2012). Ello implicó un incremento abismal de la impunidad que ya existía en el país.

Lo singular de la experiencia venezolana es que durante esta etapa se conjugan al mismo tiempo dos circunstancias: riqueza y homicidios. Por una parte, se produjo un incremento inusitado del ingreso nacional *per cápita* y se llevó a cabo una política de distribución amplia y generalizada de esa riqueza que, según los informes oficiales, condujo a la reducción de la pobreza y de la desigualdad y al cumplimiento por anticipado de las metas del milenio (República Bolivariana de Venezuela, 2010). Por la otra, se produjo el incremento más pronunciado y rápido del índice de homicidios que nunca antes había tenido el país. La explicación de esta paradoja se encuentra en la destrucción de las reglas del juego que regulaban la vida social y económica del país con propósitos políticos de alcanzar y conservar el poder, y cuyas consecuencias se plasmaron en la vida cotidiana: en la fragmentación y polarización de la sociedad; en la pérdida del sentido de la ley; en la privatización de la protección personal y en la aplicación de justicia por mano propia; en el incremento de las acciones extrajudiciales por la Policía; en la dualidad de mensajes y políticas, de no represión y de represión excesiva y criminal. De esta manera, luego de ese período de tanta bonanza, Venezuela culminó como el segundo país con más homicidios del mundo (UNODC, 2013).

Conclusiones

La no reducción de los homicidios en Venezuela es una muestra de que la pobreza no es la causa, ni la riqueza es la respuesta para disminuir los homicidios. No lo es tampoco la disminución de la desigualdad, ni la reducción del desempleo. Todos esos factores son importantes para el bienestar de la sociedad, y también lo son para reducir el crimen. Sin embargo, lo que la experiencia venezolana nos enseña es que aunque se pueda disminuir la pobreza, la desigualdad y el desempleo, y aunque se pueda obtener mucha riqueza, si ello no va acompa-

ñado de un refuerzo del pacto social –de la institucionalidad en la sociedad–, no se podrán reducir los homicidios. Más bien todo lo contrario, si se destruye la institucionalidad y se le quita valor a las leyes y al castigo, los homicidios aumentarán a pesar de las otras políticas sociales. El incremento de los homicidios en Venezuela tiene su origen en esos procesos, en el fomento de unas conductas y valores que rompieron con la lógica de lo apropiado, de lo socialmente prescrito: se justificó el delito por necesidad, se exaltó la violencia y se ensalzó a los violentos. Además, se le restó fuerza disuasiva a la lógica de las consecuencias negativas que debían tener los comportamientos criminales: el castigo desapareció en la sociedad. Con el incremento de la impunidad en homicidios y en el conjunto de la sociedad, se provocó una reducción de los costos que para el infractor podía tener el cometer delitos, transgredir la ley o los derechos de los demás. Estos dos procesos que llamamos destrucción de la institucionalidad llevaron a un fomento de la criminalidad, en el sentido definido por Rosenfeld y Messner (2010: 56), de una «propensión del individuo a involucrarse en comportamientos criminales».

La combinación de ese quiebre del estímulo del cumplimiento de la ley y de la aplicación del castigo por su infracción redujo el Estado de derecho y las relaciones sociales basadas en normas y leyes. La regulación social por la ley pasó a ser sustituida por las armas y la fuerza. En Venezuela, el *rule of law* pasó a ser el *rule* del más fuerte, del presidente, del militar, del delincuente, de las armas y no de la ley. Este proceso de destrucción institucional es lo contrario, el camino inverso, del proceso civilizatorio que han tenido las sociedades en su transcurso de construcción del Estado moderno, que ha buscado controlar el poder de los poderosos, sustituir los caprichos del gobernante por leyes y proteger a los débiles y vulnerables. Y esa es la diferencia que se dio entre Venezuela y Colombia en el período que va de 2000 a 2010. Según el índice sintético del «Rule of Law» –que construyó el proyecto *Worldwide Governance Indicators*–, en el año 2000 Colombia tenía una calificación muy baja, con 19,6 puntos, y pasó a tener una calificación de 45 puntos en 2010, una sorprendente mejoría de 25,4 puntos. Venezuela, al contrario, si en el año 2000 tenía una mejor calificación, con 21,1 puntos, pasó a tener 1,4 puntos en el año 2010, un deterioro igual de sorprendente de 19,7 puntos (Kaufmann *et al.*, 2012).

Con la teoría institucional postulamos que lo que puede permitir la reducción de la criminalidad no es la disminución de la pobreza ni del desempleo en tanto que menos personas que tienen carencias o buscan empleo, sino en más personas con un empleo estable y digno que permita su integración en la sociedad. Es la vigencia de una sensibilidad y de unas reglas que regulen el acceso a los bienes y al poder político, y que permitan la construcción de una legitimidad de la diferencia social y de la desigualdad por pequeña que esta sea. Sin esa legitimidad, cualquier diferencia se convierte en motivo de conflicto y violencia. Y no solo de violencia vertical y entre clases sociales; sino también de violencia horizontal –intraclase–,

de ahí la existencia de robos y violencias de pobres contra pobres, pues aun en la pobreza puede surgir desafiante la microdesigualdad. La teoría institucional que postulamos enseña que la respuesta no es penal, sino de construcción de sociedad, de un sentimiento, de unos valores; en definitiva, de una moral que se traduce en acuerdos tácitos o escritos que permiten la convivencia. La respuesta no es la mano dura, ni tampoco la mano floja, sino una cultura jurídica (Pérez Perdomo y Friedman, 2003) que se convierta en una cultura de convivencia ciudadana. Amartya Sen (2009) retoma en su libro sobre la idea de justicia las propuestas de Ashoka, el emperador de la India de hace más de 2.000 años, para sostener que «el bienestar social podría ser alcanzado a través del buen comportamiento voluntario de los propios ciudadanos, sin que sean obligados a la fuerza» (p. 76). Ello implica una sociedad donde los fines socialmente encomiados sean alcanzables con los medios que se le ofrecen al ciudadano común. Requiere de una sociedad libre y abierta donde se permita el libre acceso, la libre entrada a quienes quieren apostar y esforzarse por esos medios prescritos y legales. Por eso, la respuesta del derecho penal mínimo, a la cual apostamos desde la institucionalidad, requiere de una cultura ciudadana máxima; de una internalización de la moral y valores de la sociedad, así como de un control social por los pares antes que un control penal por el Estado; de una sociedad donde las consecuencias desagradables para el criminal, como decía Durkheim, tengan un fuerza más social que penal. Solo así podremos pensar en una reducción sostenible de los homicidios.

Referencias bibliográficas

Althusser, Louis. «Idéologie et Appareils idéologiques d´État. (Notes pour une recherche)», en: Althusser, Louis. *Positions.* París: Les Editions Sociales, 1976, p. 67-125.

Becker, Gary. «Crime and punishment: An economic approach». *Journal of Political Economy,* vol. 76, n.º 2 (1968), p. 169-217.

Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude. *La Reproduction, éléments pour une théorie du système d´enseignement.* París: Les Editions de Minuit, 1970.

Briceño-León, Roberto. «Contabilidad de la Muerte», en: *Cuando la muerte tomó las calles.* Caracas: Ateneo de Caracas, 1990.

Briceño-León, Roberto; Camardiel, Alberto y Ávila, Olga. «La impunidad como causa de la violencia homicida», en: Briceño-León, Roberto; Ávila, Olga y Camardiel, Alberto. *Violencia e Institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012.* Caracas: Editorial Alfa, 2012, p. 129-147.

Cano, Ignacio y Santos, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil.* Río de Janeiro: 7 Letras, 2001.

Capriles, Ruth. *Leadership by Resentment. From Ressentiment to redemption.* Londres: Edward Elgar, 2012.

Carrera Damas, Germán. *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una república moderna liberal.* Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación Universidad Cental de Venezuela, 2010.

CEPAL-Comision Económica para América Latina y el Caribe. *Balance preliminar de las economías de America Latina y el Caribe 2011.* División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

Consejo General de Policía y UNES-Universidad Nacional Experimental de la Seguridad. *Gran Misión ¡A Toda Vida Venezuela!* Caracas: UNES, 2012.

Cusson, Maurice. *Criminologie Actuelle.* París : Press Universitaires de France, 1998.

Deas, Malcolm. *Del poder y la gramática.* Bogotá: Taurus, 2006.

Deas, Malcolm y Gaitán Daza, Fernando. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia.* Bogotá: FONADE, DNP, Tercer mundo editores, 1995.

Durkheim, Émile. *Sociologie et philosophie.* París: Quadrige, Press Universitaires de France, 1996 [1924].

Elias, Norbert. *El Proceso de la Civilización, Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas.* México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Loayza, Norman. «Inequality and violent crime». *Journal of Law and Economics* , vol. 45, n.º 1 (2002), p. 1-39.

Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo.* Madrid: Trotta, 2008.

Freud, Sigmund. «Tótem y Tabú», en: Freud, Sigmund. *Obras Completas* [vol. II]. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973, p. 1.745-1.850.

Giddens, Anthony. *The Constitution of Society.* Cambridge: Polity Press, 1984.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo. *Worldwide Governance indicators 2011.* Washington, D.C.: World Bank Group, 2012.

Kruijt, Dirk. «Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 2 (2008), p. 55-70.

LaFree, Gary. *Losing Legitimacy: Street Crime and the decline of social institutions in America.* Boulder, C.O.: Westview, 1998.

Lévi-Strauss, Claude. *Antropología estructural.* Buenos Aires: EUDEBA, 1969.

López Maya, Margarita. «Venezuela after the Caracazo. Forms of protest in a deinstitutionalized context». *Bulletin of Latin America Research*, vol. 21, n.º 2 (2002), p. 199-218.

March, James G. y Olsen, Johan P. *Rediscovering Institutions.* Nueva York: Free Press, 1989.

March, James G. y Olsen, Johan. P. «Elaborating the "New Institutionalism"», en, Binder, Sarah; Rhodes, Roderick y Rockman, Bert (eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions.* Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3-22.

Marx, Karl. *El Capital* (Vol. II). México: Fondo de Cultura Económica, 1968a.
Marx, Karl. *Trabajo Asalariado y Capital.* Madrid: Aguilera, 1968b.
Merton, Robert K. *Teoría y estructura social.* México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
Messner, Steven F.; Rosenfeld, Richard y Karstedt, Susanne. «Social Institutions and Crime», en: Cullen, Francis y Wilcox, Pamela (eds.). *Criminological Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 405-423.
Moser, Caroline y Shrader, Elizabeth. *Crimen, Violencia y Pobreza urbana en América Latina: Hacia un marco de referencia integrado.* Wasghinton, D.C.: LCSES y Banco Mundial, 1998.
Muggah, Robert y Alvarado, Nathalie. «Los Homicidios en América Latina: Seamos Ambiciosos». *El País* (29 de septiembre de 2016) (en línea) http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/29/america/1475159591_036416.html
North, Douglass. «Institutions». *The Journal Economic Perspectives*, vol. 5, n.º 1 (1991), p. 97-112.
North, Douglass C.; Wallis, John Joseph y Weingast, Barry R. *Violence and Social Order. A conceptual Framework for interpreting Recorded Human History.* Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
Observatorio Venezolano de la Violencia. *Informe nacional de la situación de violencia y criminalidad 2011.* Caracas: OVV, 2011.
Parsons, Talcott. «On the Concept of Political power», en: Bendix, Reinhard y Lipset, Seymour. *Class, Status and Power*. Londres: Routledge y Kegan Paul, 1966, p. 240-265.
Pécaut, Daniel. «Prefacio», en: Martin, Gerard. *Medellín 1975-2012. Tragedia y Resurrección. Mafia, Ciudad y Estado.* Bogotá: Planeta, 2012.
Pérez Perdomo, Rogelio y Friedman, Lawrence. «Legal Culture in the Age of Globalization», en: Friedman, Lawrence y Pérez Perdomo, Rogelio (eds.). *Legal Culture in the Age of Globlalization. Latin América and Latin Europe.* Standford: Standford University Press, 2003, p. 1-19.
Policía Nacional de Colombia. «Tablas estadísticas: delitos y contravenciones, 2011». *Revista Criminalidad*, vol. 54, n.º 1 (2012), p. 55-160.
Rawls, Anne W. «Social Order as Moral Order», en: Hitlin, Steven y Vaisey, Stephen (eds.). *Handbook of the Sociology of Morality*. Nueva York: Springer, 2013, p. 95-121.
República Bolivariana de Venezuela. *Cumpliendo las Metas del Milenio 2010.* Caracas: Imprenta Nacional, 2010.
Rosenfeld, Richard y Messner, Steven F. «The Normal Crime Rate, The Economy, and The Mass Incarceration», en: Barlow, Hugh D. y Decker, Scott H. (eds.). *Criminology and Public Policy, Putting Theory to Work*. Philadelphia: Temple University Press, 2010, p. 45-64.

Salazar, José Miguel. *Bases Psicológicas de Nacionalismo.* México: Trillas, 1983.
Sen, Amartya. *The Idea of Justice.* Cambridge: Harvard University Press, 2009.
Therborn, Göran. *The Killing Fields of Inequality.* Cambridge: Polity Press, 2013.
UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide. Trends, Context, Data.* Nueva York: UNODC, 2013.
Weber, Max. *Economía y Sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica, 1964 [1922].
World Bank. *World Development Report 2011: Conflict , Security and Development.* Washington, D.C.: World Bank, 2011.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 77-100
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.77

Fecha de recepción: 09.01.17
Fecha de aceptación: 31.05.17

¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela

Do heavy-handed tactics reduce homicides? The case of Venezuela

Andrés Antillano
Investigador, Instituto de Ciencias Penales, Universidad Central de Venezuela (UCV).
juan.antillano@ucv.ve

Keymer Ávila
Investigador, Instituto de Ciencias Penales, Universidad Central de Venezuela (UCV).
keymerguaicaipuro@gmail.com

Resumen: Este artículo examina la eficacia de las políticas de «mano dura» en la reducción de homicidios –en particular las que implican la violencia policial– a partir del estudio del caso de Venezuela en el período 2012-2015. Aun cuando las políticas de mano dura suponen un conjunto de estrategias y discursos en torno al delito y la respuesta institucional frente a él, en este trabajo se atiende exclusivamente a las intervenciones policiales que implican un aumento de la coacción y la violencia como fórmula para enfrentar la criminalidad. Durante estos años, se han ensayado en Venezuela políticas que implican un aumento de la violencia policial con el pretexto de batir los altos niveles de violencia delictiva; sin embargo, lejos de los esperados efectos de reducción de la violencia y los homicidios, estos se han incrementado significativamente.

Palabras clave: violencia policial, homicidios, política criminal, violencia institucional, Venezuela

Abstract: *This article examines the effectiveness of* mano dura *(heavy-handed) policies in reducing homicides by studying the case of Venezuela in the period 2012-2015 and gives particular attention to policies involving police violence. Although firm hand policies involve a set of strategies and discourses that revolve around the crime and the institutional response to it, this paper exclusively addresses police interventions that involve increased coercion and violence as a formula for tackling criminality. Over these years, policies have been tested out in Venezuela that involve greater police violence on the pretext of defeating the high levels of criminal violence. But rather than the expected effects of reducing violence and homicides, both have grown significantly.*

Key words: *police violence, homicides, criminal policy, institutional violence, Venezuela*

Este artículo forma parte de la investigación colectiva de la Red de Activismo e Investigación por la Convivencia (Reacin) de Venezuela. Fue financiado parcialmente por un aporte del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Proyecto Fonacit 2013000863) y contó con el auspicio de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz.

Las políticas de mano dura en la Venezuela bolivariana

Con una de las tasas de homicidios más altas de la región y un aumento sostenido de la criminalidad violenta en relación con el resto de los delitos reportados, Venezuela encara serios problemas de violencia delictiva. Aunque la existencia de este cuadro puede remontarse hasta finales de la década de los ochenta del siglo pasado –cuando se dispararon los homicidios en el país–, en los últimos años el problema ha cobrado un lugar preponderante en la agenda pública. A la par de esta nueva centralidad, la respuesta del Estado ha conocido un fuerte giro punitivo, especialmente durante el último lustro, cuando se constata un desplazamiento tanto en la retórica como en las políticas efectivas hacia fórmulas que reivindican una mayor severidad y una expansión del castigo penal, lo que ha dejado atrás discursos y estrategias que enfatizaban las políticas sociales como medio de reducción de la violencia y la inseguridad. En 10 años, las reformas legales y las estrategias policiales duras han disparado el uso del castigo penal, pasando de 17.000 presos en 2000 a más de 50.000 en la actualidad. Sin embargo, el aumento del encarcelamiento ha tenido un efecto más que dudoso sobre la reducción del delito violento, al menos si se considera la tasa de homicidios.

Las evidencias contra las políticas de mano dura y el aumento del encarcelamiento no parecen haber reconducido los esfuerzos del Gobierno venezolano hacia estrategias más efectivas y menos dañosas, sino que se han reforzado medidas que recurren a intervenciones duras de la policía.

Pero estas evidencias contra las políticas de mano dura y el aumento del encarcelamiento no parecen haber reconducido los esfuerzos del Gobierno venezolano hacia estrategias más efectivas y menos dañosas –considerando los costos económicos y sociales del uso extensivo del castigo penal–, sino que se han reforzado medidas que recurren a intervenciones duras de la policía, marcadas por incursiones violentas en barrios pobres, saturación policial, detenciones masivas y uso desmedido de la fuerza física por parte de los cuerpos de seguridad; acciones todas ellas que generalmente recaen sobre territorios y poblaciones excluidos. Más allá de considerar la paradoja que representa que un Gobierno que declara su compromiso con los más pobres asuma tácticas que criminalizan y excluyen aún más a grupos socialmente desventajados –y que tradicionalmente han sido estandarte de gobiernos conservadores y neoliberales, incluyendo los gobiernos venezolanos que precedieron al actual

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

(véanse, al respecto, Santos, 1998; Hernández, 1986)–, el propósito de este trabajo es discutir los posibles efectos de estas políticas policiales duras sobre la reducción de la violencia y, en particular, de los homicidios, así como proponer algunas hipótesis provisionales que permitan entender estos resultados.

Para ello, el estudio se centra en la actuación de la policía (incluyendo a cuerpos militares en labores policiales) desde el año 2012 hasta 2015, período en que cobra fuerza un conjunto de medidas que conducen a un aumento de la violencia policial. Aunque las políticas de mano dura suponen cambios legislativos, actuaciones policiales, modos de funcionamiento de la administración de justicia y medidas relacionadas con las prisiones y el castigo penal, este trabajo atenderá exclusivamente a las estrategias policiales que implican un uso intensivo y extendido de la violencia institucional. Quizás el lapso considerado en este estudio sea demasiado reducido –y próximo– para ponderar en extenso el impacto de una política, pero en cambio permite «observar» sus resultados «en desarrollo» y ofrece una ventana para conocer de cerca cómo actúa, así como los procesos no declarados que podrían reorientar sus efectos. Además de esta pretensión teórica, el hecho de estudiar los efectos de una política en curso, sobre todo cuando –como se sostiene en este artículo– supone costos y consecuencias inaceptables y contraproducentes, es una apuesta «política»: hacer de la investigación una herramienta de denuncia y, del conocimiento científico, una instancia que interpele al poder y a un orden injusto. Se trataría, si se quiere, de una investigación de *urgencias.*

Metodología del estudio

En esta investigación se ha acudido a dos fuentes de información distintas: por una parte, a datos secundarios –que dan cuentas de las políticas de mano dura y sus posibles efectos sobre la violencia– y, en un segundo momento, a datos cualitativos provenientes de investigaciones de campo.

El acceso a datos cuantitativos sobre delito y violencia es sumamente restringido en Venezuela. Desde hace aproximadamente una década el Gobierno no publica cifras sobre delitos, y solo recientemente el Ministerio Público ha tomado la decisión de dar a conocer estadísticas sobre homicidios que, junto con los anuarios de estadísticas de mortalidad emitidas por el Ministerio de Salud, son las únicas fuentes públicas oficiales disponibles. En este caso, se ha recurrido a las cifras presentadas por el Ministerio Público sobre homicidios y muertes a mano de la policía. Sin embargo, que los datos provenientes de otras fuentes no sean hechos públicos no significa que no existan. Así, se ha podido acceder de manera informal (a través de informantes clave)

a las estadísticas del Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores, Justicia y Paz (MPPRIJP)[1] y del Cuerpo de Investigaciones Científica, Penales y Criminalísticas (CICPC), la policía judicial encargada de investigar los delitos en el país. Dado que no tienen un carácter oficial, se ha preferido limitar el uso de estas fuentes en esta investigación, aunque en general confirman las tendencias que se presentan[2].

Un asunto no exento de dificultades se relaciona con los indicadores seleccionados. Para las políticas policiales duras, se han definido como evidencia de sus *resultados* el número de víctimas de *muerte a manos de los cuerpos de seguridad del Estado*. Aunque pueda parecer temerario considerar eventos presumiblemente excepcionales y anómalos como indicador de una política, y se corra el peligro de reducir la severidad de la policía a su expresión más extrema, este índice permite sortear dificultades inherentes a otros posibles *productos* de las estrategias consideradas. Dimensiones frecuentemente asociadas con las políticas policiales duras –como el número de detenciones u otras formas de coacción y abuso policial– son difíciles de ponderar por deficiencias en los registros, problemas de medición o incluso por la ambigüedad de su sentido (por ejemplo, el número de arrestos puede ser un indicador de punitivismo, pero también de eficiencia). En cambio, las muertes a manos de la policía cuentan con escaso subregistro (se puede presumir que todas, al menos todas las que ocurren en operaciones regulares de la institución, son conocidas y eventualmente procesadas e investigadas). Si bien organizaciones de derechos humanos y denuncias en prensa señalan que, con frecuencia, se presentan como enfrentamientos lo que son flagrantes ejecuciones (sospecha que encuentra confirmación en numerosos casos registrados durante nuestro trabajo de campo y es reforzada por la alta *ratio* de víctimas civiles frente a policías fallecidos en enfrentamientos), aun suponiendo que la mayoría de estas muertes hayan sido justificadas por resistencia armada de los sospechosos, el volumen de víctimas fatales y su acelerado crecimiento durante los años estudiados es un indicador incontestable del grado de violencia inherente a las estrategias ensayadas.

1. En particular, del Consejo General de Policía y del Observatorio de Seguridad, dos órganos adscritos al MPPRIJP, encargados del seguimiento de las políticas públicas de la Policía y del comportamiento del delito, respectivamente.
2. Existen otras fuentes de datos sobre violencia, como las cifras del Observatorio Venezolano de Violencia (2016) y resultados de encuestas de victimización (véase Grupo de Investigaciones Criminológicas, 2016). Pero, al tratarse de proyecciones, en el primer caso (véase Kronick, 2016), y de generalizaciones estadísticas, en el segundo, se ha decidido no incorporarlas en este análisis.

Por último, aunque no existen (o al menos no conocemos) indicadores explícitos que permitan medir los resultados esperados de las políticas discutidas en este trabajo, en las declaraciones de los responsables institucionales de la seguridad, así como en su recepción mediática, se insiste en presentar el aniquilamiento de «delincuentes» como un índice de éxito[3]. Ello concuerda con la retórica dominante, que atribuye la violencia a grupos que son definidos como *paramilitares* y descritos como altamente peligrosos y fuertemente armados y que actuarían (siempre de acuerdo con el discurso oficial) con propósitos bélicos[4].

Para evaluar los efectos de estas políticas se han seleccionado las variaciones en el número de homicidios. Al igual que en el caso anterior, si bien la violencia no puede ser reducida a los homicidios, es un índice con mayor confiabilidad que otros delitos que dependen de la denuncia o la reactividad del sistema penal. Se ha incorporado también la cifra de funcionarios de cuerpos de seguridad asesinados durante el período estudiado, pues permite mostrar el grado en que las políticas de mano dura afectan la vulnerabilidad y riesgos de los encargados de su aplicación.

La segunda fuente de datos proviene de diferentes estudios cualitativos que hemos desarrollado recientemente: investigaciones sobre la Policía, que incluyen entrevistas y observación etnográfica a policías en sus actividades cotidianas, realizadas en distintos momentos entre 2011 y 2014; una investigación etnográfica en un barrio violento de Caracas, que nos permitió durante los últimos tres años interactuar con delincuentes armados que vivían allí, y un estudio en curso sobre homicidas, en el cual se ha indagado, a través de entrevistas, sobre sus trayectorias, las situaciones violentas en que han participado y las justificaciones de su actuación. Por supuesto, estos trabajos no aportan datos que puedan ser generalizables, pero permiten explorar motivaciones, dinámicas y cambios (tanto subjetivos como en las prácticas) que pueden ser asociados con la violencia policial y ayudan a comprender los procesos que intervienen entre las políticas de mano dura y los cambios en la violencia criminal.

---

3. Véase, por ejemplo: «Ultimados más de 50 antisociales en primer mes de OLP». *Globovisión* (12 de agosto de 2015) (en línea) http://www.dailymotion.com/video/x31ggkj_ultimados-mas-de-50-antisociales-en-primer-mes-de-olp_news
4. Véase, por ejemplo: «Capturan paramilitares colombianos en Caracas». *DesdeLaPlaza.com* (14 de julio de 2015) (en línea) http://www.desdelaplaza.com/politica/capturan-paramilitares-colombianos-en-caracas/

Las políticas duras de control y la reducción del delito

Desde fines de la década de los años setenta se ha ido imponiendo paulatinamente una mutación en las políticas frente al delito y, más específicamente, en las estrategias policiales, que adoptan formas más duras y coercitivas. Coincidiendo con cambios de mayor calado –como el repliegue del Estado de bienestar (Reiner, 2004), las transformaciones del régimen de acumulación (De Giorgi, 2005), la hegemonía neoliberal (Wacquant, 2003 y 2010) o mudanzas en la cultura y la sensibilidad colectiva (Garland, 2005)–, las políticas policiales duras se iniciaron en el contexto de los gobiernos conservadores del Reino Unido y Estados Unidos, para luego expandirse a escala planetaria, con frecuencia recurriendo a circuitos e instancias globalizadas que contribuyen a su difusión (Wacquant, 2000). Se acentúan los rasgos paramilitarizados de las policías; se concentra su acción sobre grupos sociales vulnerables, damnificados por los cambios sociales y económicos; se privilegian medidas de saturación, métodos agresivos como detenciones masivas, cacheos y detenciones de transeúntes, persecuciones indiscriminadas de sospechosos, uso extensivo de la fuerza y la coacción (Goffman, 2009; Hall *et al.*, 1978; Kraska y Kappeler, 1997; Wacquant, 2010; Cruz, 2016). Estrategias policiales como la de «tolerancia cero», el patrullaje de puntos calientes (*hotspot policing*) o la disuasión focalizada favorecen la persecución, detención y disuasión a través de la coacción manifiesta, y recaen generalmente en personas que se hacen sospechosas por su pertenencia a determinados grupos o por la zona en que residen. Su presunta eficacia suele descansar en supuestos como la disuasión y la neutralización, de modo que se le atribuiría a la policía la capacidad de reducir el delito a través de métodos coactivos, intimidando a potenciales infractores o impidiendo por medio del arresto su implicación en eventuales actividades criminales.

En América Latina, se aludiría con el término «mano dura» a un espectro difuso de legislaciones, políticas, prácticas estatales y discursos que coinciden en atribuir causas morales al delito y definen a los infractores como *enemigos* merecedores de un tratamiento duro e implacable, mientras se refuerzan, expanden e intensifican las respuestas punitivas y la violencia institucional como solución.

En América Latina, se aludiría con el término «mano dura» a un espectro difuso de legislaciones, políticas, prácticas estatales y discursos que coinciden en atribuir causas morales al delito (frente a las explicaciones sociales que suelen acompañar a otro tipo de respuestas), y definen a los infractores –y a determi-

nados grupos sociales estigmatizados– como *enemigos* merecedores de un tratamiento duro e implacable, mientras se refuerzan, expanden e intensifican las respuestas punitivas y la violencia institucional como solución. Esto implica, en el campo penal, la disminución de las garantías y del debido proceso, el aumento de tipos penales e incremento de las penas, el endurecimiento de las condiciones de ejecución penal y la expansión del castigo y de la prisión. En cuanto a las políticas de seguridad y a la policía, se favorece su militarización –tanto por una creciente participación de fuerzas militares en labores de seguridad como por la adopción de tácticas y estilos militares por parte de las policías civiles–, el uso de métodos violentos como operativos de saturación, las redadas y detenciones masivas o incursiones violentas en barrios populares, así como el incremento del uso de la violencia policial y el encarcelamiento, en especial contra poblaciones pobres y vulnerables.

Distintos trabajos han señalado los perjuicios y consecuencias de las políticas de mano dura en aquellos países en que se han implementado, resaltando la violaciones a los derechos humanos, la perdida de legitimidad del Estado, su uso como estrategia populista para obtener saldos electorales o el remozamiento de proyectos de derecha en la región (Cruz, 2016; Holland, 2010; Iturralde, 2010). Sin embargo, no se ha atendido lo suficiente su posible impacto sobre la reducción efectiva del delito, objetivo que les sirve de justificación y con frecuencia facilita su aceptación por parte de la población. En un estudio anterior sugerimos que la violencia de la policía puede promover mayor violencia social, en tanto que pierde su capacidad de control sobre las expectativas y acciones colectivas (Antillano, 2010). Trabajos desarrollados en México (Guerrero, 2011; Merino, 2011; para una discusión, véase Sota y Messmacher, 2012) y América Central (Cruz, 2016; Wolf, 2011) demuestran que los homicidios y otros delitos han crecido como consecuencia de las políticas policiales duras implementadas. Se señala que estas estrategias, que tienen como una de sus consecuencias el incremento de las detenciones y el crecimiento de la población encarcelada, contribuyen a aumentar la socialización en el delito de los detenidos, así como su contacto con delincuentes inveterados y la organización, articulación y cohesión de grupos criminales dentro de la prisiones, capacidades que se transfieren a la vida extramuros (Cruz, 2016; Wolf, 2011; Lessing, 2010). La necesidad de cubrir los requerimientos de los encarcelados, o de sustituir su papel como proveedores económicos, también pueden contribuir a que otros miembros de la familia (o de los grupos criminales en que participan) sean compelidos a participar en operaciones de extorsión y otros delitos predatorios (Wolf, 2011). Por su parte, la pérdida de legitimidad del Estado y de sus cuerpos de seguridad como resultado de estas estrategias sería un factor decisivo para comprender el aumento del delito (Cruz, 2016).

¿Es la violencia policial parte de una política pública?

Un problema a resolver es la pertinencia de considerar la actuación violenta de la policía como parte de una política pública, aun si no está explícitamente considerada como una operación prescrita o un resultado esperado en su formulación. Tradicionalmente, las aproximaciones a las políticas públicas y su evaluación descansan sobre una imagen excesivamente racional y estructurada de las intervenciones estatales, exigiendo a estas requisitos normativos (objetivos, metas, indicadores, etc.), un grado de consistencia y una racionalidad que muchas veces no se corresponden con los hechos. En el caso particular de las políticas de seguridad, el papel de la opinión pública, las contradicciones entre responsables políticos y operadores técnicos (Garland, 2005), agendas ocultas o determinados eventos y coyunturas (un crimen que estremece a la opinión pública o la proximidad de una contienda electoral, por ejemplo) pueden conducir a cambios significativos y virajes pragmáticos.

Las muertes a manos de los cuerpos de seguridad producidas entre 2012 y 2015 en Venezuela coinciden, por un lado, con un cambio en la narrativa gubernamental sobre la inseguridad y, por el otro, con un desplazamiento a políticas de seguridad más duras.

En América Latina, el peso en las demandas públicas y en los discursos políticos de la inseguridad y el crimen, el bajo grado de institucionalización y una fuerte impronta autoritaria –que legitima y favorece la violencia estatal– con frecuencia conducen a acciones erráticas y a bandazos continuos en las políticas impulsadas por los estados (véase, para el caso de los gobiernos posneoliberales en la región, Sozzo, 2016). Para el caso de Venezuela, en otros trabajos hemos señalado cómo una determinada política o unos objetivos declarados pueden ser socavados por decisiones pragmáticas o estrategias de signo opuesto (Antillano, 2014 y 2016).

Las muertes a manos de los cuerpos de seguridad producidas entre 2012 y 2015 coinciden, por un lado, con un cambio en la narrativa gubernamental sobre la inseguridad –de un discurso social a uno moral sobre el delito y una valoración de los infractores no como víctimas del sistema, sino como enemigos y, en un momento posterior, atribuyéndoles vínculos con el paramilitarismo colombiano– y, por el otro, con un desplazamiento a políticas de seguridad más duras. Dos planes de seguridad predominan durante este período: el Plan Patria Segura (2013-2015) y las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP). El Plan Patria Segura comportó la incorporación de componentes de la Fuerza Armada Nacional (además de la Guardia Nacional, que ya venía cumpliendo

esas funciones) a labores policiales y a la coordinación de las acciones de los distintos cuerpos; se definieron cuadrantes para ser vigilados por grupos de patrullaje conjunto de policías y militares, y se realizaron operaciones coordinadas de copamiento de barrios y sectores urbanos definidos como peligrosos, además de detenciones de sospechosos, deportación de inmigrantes ilegales y persecución al «microtráfico». El plan también incluía estrategias de organización comunitaria, prevención social, sistemas tecnológicos de seguimiento de indicadores y reformas del sistema penitenciario (Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, 2015).

A diferencia del plan anterior –que al menos declarativamente se proponía atender otras dimensiones–, las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP) es una propuesta exclusivamente policial. Aunque no encontramos documento alguno que dé cuenta de su naturaleza y objetivo, según las declaraciones de sus responsables, las OLP consisten en operativos conjuntos entre distintas fuerzas policiales y militares que incursionan y copan («liberándolos») espacios territoriales (fundamentalmente barrios pobres, zonas rurales y conjuntos de viviendas multifamiliares de interés social) presuntamente bajo el control de grupos criminales, habitualmente identificados como «paramilitares»[5]. La presencia de los cuerpos de seguridad es temporal, generalmente reducida a las horas que dura la operación. Se iniciaron en julio de 2015 y han continuado hasta la fecha.

Aunque ambos planes incorporan como elementos centrales fórmulas asociadas con la violencia policial (incursiones intempestivas e invasivas en el territorio, participación de fuerzas militares en labores policiales, tácticas de copamiento y saturación, detenciones masivas), la mayor parte de las muertes durante este período no pueden ser atribuidas directamente a sus operaciones. En el caso de las OLP, por ejemplo, el Ministerio Público registró 245 muertes de civiles en el marco de sus actividades entre julio (cuando se inició el plan) y diciembre de 2015, lo que supondría menos del 15% de las muertes producidas por la policía durante todo ese año[6] (Ministerio Público, 2016).

La mayoría de las muertes a manos de la policía se produjeron fuera de estos operativos; incluso muchas de estas muertes fueron responsabilidad de cuerpos de

5. Véase la «Rueda de prensa anuncio de la OLP y balance de las primeras operaciones». Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=_Vd3TEAC16I
6. En el caso de las OLP, que como se ha mencionado adoptan el esquema de «operativos» discretos, concertados y altamente visibles, es relativamente fácil aislar el número de civiles muertos como resultado de sus operaciones (que además los responsables enumeran minuciosamente en sus balances para la opinión pública). En el caso de Patria Segura es más difícil identificar si las muertes de civiles a manos de la policía están asociados con el plan.

seguridad que no participaron en las OLP. En el barrio en que realizamos el trabajo de campo, registramos más de 20 muertes a manos de cuerpos de seguridad entre 2014 y 2015, en su mayoría, y de acuerdo con los testimonios recogidos de los vecinos, en condiciones en que hay suficientes indicios para suponer que se trataron de ejecuciones. En el formato más frecuente, grupos de policías llegaban de madrugada, encapuchados y fuertemente armados, e ingresaban a la vivienda donde se encontraban los sospechosos durmiendo. Luego se escuchaban disparos en el interior. Pero muy pocos de estos casos ocurrieron durante un operativo de las OLP.

¿Podría entonces atribuirse la violencia policial a una política gubernamental o se trata de acciones inconexas, aisladas y tomadas por cuenta propia por grupos autonomizados de la policía? En primer lugar, el hecho de que hayan perdido la vida casi 250 personas durante los primeros cinco meses de funcionamiento de las OLP, y que el número de abatidos haya sido considerado por las autoridades como un indicador de éxito, es revelador de en qué medida la violencia policial es un componente intrínseco y central de esta política. El mismo esquema operativo, que comporta la actuación conjunta de militares y policías, la incursión violenta en barrios pobres (con alta densidad de población y viviendas precarias, vulnerables en caso de disparos) y el copamiento militar del territorio (con frecuencia con apoyo aéreo y participación de vehículos artillados), implica por sí mismo un alto gradiente de uso de la fuerza física y crea condiciones situacionales para la violencia letal.

Pero, además, no es un hecho casual que el número de víctimas de los cuerpos de seguridad se haya triplicado durante el período en que se pusieron en práctica estas estrategias. Nuestra hipótesis es que determinadas señales desde altos niveles de decisión (militarización, planes de seguridad que implican altos niveles de violencia estatal, una retórica que criminaliza a determinados grupos poblacionales y les asigna identidades degradadas y peligrosas, el predominio de narrativas bélicas de la seguridad, legitimación de la violencia policial, tolerancia e impunidad frente a los excesos) tienen un efecto de «cascada» o «contagio» que impregna la actuación de otros cuerpos de seguridad y refuerza patrones colectivos y difusos de violencia institucional. Más que una política consistente, racional y explícita, se acercaría a la noción de dispositivo planteada por Foucault (1984): un conjunto de prácticas, discursos, disposiciones institucionales, regulaciones y agenciamientos colectivos que cobran consistencia por su reutilización estratégica.

La historia reciente en Venezuela ofrece varios ejemplos de la importancia de estas señales estatales en el fomento y disminución de la violencia policial. Entre 1999 y 2000 se denunciaron numerosos casos de ejecuciones a manos de grupos parapoliciales en estados del occidente del país, que cesaron cuando

hubo la decisión –reforzada por una condena explícita por parte del presidente y otros altos mandatarios– de enfrentar estos episodios. Entre 2005 y 2006, una ola de muertes a manos de la policía fue frenada luego de que, por una equivocación, una unidad policial ejecutara a un grupo de estudiantes en un barrio popular, despertando la indignación colectiva, la reprobación del ministro del interior en ese entonces y el enjuiciamiento de los culpables. El «Madrugonazo al hampa», la tristemente célebre política por la que la policía judicial realizaba detenciones masivas sin respetar los estándares legales, fue precedida por un endurecimiento del discurso oficial sobre el delito para suspenderse luego de la muerte de un detenido en una sobrepoblada celda. El mismo Plan Patria Segura, en sus inicios acicateados por demandas de mano dura y discursos bélicos sobre la seguridad, fue revisado y, el ministro que lo auspició, cesado a consecuencia de un episodio sangriento que involucró a funcionarios de la policía judicial. Es decir, de la misma forma que determinados discursos y prácticas desde el poder pueden estimular los excesos, cuando la violencia policial llega a niveles que sobrepasan su aceptabilidad por parte de la opinión pública y del Estado, se producen escándalos y protestas ante los abusos, o alguna autoridad decide tomar cartas en el asunto, el número de episodios que implican el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad –incluyendo los «muertos en enfrentamientos»– cae abruptamente.

¿Cómo afecta la violencia policial a la violencia social?

Como se señalaba anteriormente, no hay evidencia de que las políticas de mano dura y la violencia policial que le es concomitante tengan un efecto en la reducción de la violencia criminal. Por el contrario, se ha podido demostrar que pueden actuar favoreciendo incrementos –tanto en intensidad, extensión y complejidad– de la activad delictiva. En el caso de Venezuela, aun cuando se trate de un período relativamente corto, podemos llegar a una conclusión semejante.

Hay que advertir, una vez más, las serias dificultades para contar con cifras oficiales y creíbles sobre violencia y delito en el país. En el caso de las muertes a manos de la policía, esta opacidad se origina por problemas conceptuales, de medición y de ocultamiento. Desde hace varios años no se publican las cifras de casos de «muertes por resistencia a la autoridad», término que engloba las muertes que resultan de la intervención policial. Otra dificultad es que la categoría de «resistencia a la autoridad» incluiría otros eventos distintos a las muertes produ-

cidas por la policía, pues se utiliza como *cajón de sastre* que confunde diferentes actos en los que se atribuyen al sospechoso (con frecuencia a través de dudosos argumentos legales) actitudes refractarias a los cuerpos de seguridad.

Sin embargo, otras fuentes dan cuentas de este tipo de muertes y ayudan a poner en evidencia la magnitud del fenómeno. Las estadísticas de mortalidad del Ministerio de Salud registran las muertes por intervención legal, entendiendo por tales los fallecimientos en operaciones de la fuerza pública. De un grupo de países latinoamericanos estudiados por Fondevila y Meneses (2014), Venezuela ocupaba ya en 2011 el tercer lugar en la tasa de «muertes por intervención legal», con una tasa de 0,411 por cada 100.000 habitantes (100 m/h), luego de Honduras (1,012) y Colombia (0,553), y por encima de Brasil (0,396). Distintas organizaciones de derechos humanos colectan denuncias y casos conocidos por la opinión pública sobre muertes a manos de la policía en que se sospecha de extralimitaciones, actuaciones ilegales o asesinatos por parte de funcionarios policiales. En su Informe Anual, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) reportó entre 2012 y 2015 un aumento de un 65% en los casos de violaciones al derecho a la vida por parte de cuerpos de seguridad[7]. Finalmente, desde 2013 el Ministerio Público presenta, en sus informes sobre homicidios, cifras de víctimas de violencia estatal. Estas cifras son similares –en cuanto a la tendencia al incremento– a las que hemos obtenido de manera oficiosa del MPPRIJP y del CICPC.

De acuerdo con estas fuentes, entre el año 2012[8] y 2015 el número de civiles muertos a manos de la policía se incrementó en más de un 182%. En 2012, según informaciones provenientes del MPPRIJP y del CICPC, las muertes por «resistencia a la autoridad» fueron 631. De acuerdo con cifras del Ministerio Público, en 2013 aumentaron a 897 (Ministerio Público, 2014). En 2014 murieron a manos de la policía 1.052 personas (Ministerio Público, 2015), para ascender una vez más, en 2015, a 1.777. Como se señala más arriba, numerosos indicios (como denuncias en la prensa, algunas veces documentadas incluso

7. Véanse los informes anuales elaborados por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) entre los años 2012 y 2015 (en línea): https://www.derechos.org.ve/informes-anuales

8. Como se ha mencionado, el registro desagregado de homicidios cometidos por la policía solo aparece en los informes del Ministerio Público a partir de 2013, por lo que, para estimar su magnitud en 2012, fecha que usamos como suerte de «línea de base», hemos tenido que complementar la información con los datos suministrados por informantes claves del CICPC y del MPPRIJP. En los dos casos se trata de informantes cualificados, con acceso a la información y niveles de responsabilidad en sus respectivos organismos. Las coincidencias en los años posteriores con los registros oficiales de la Fiscalía nos permiten utilizar con suficiente confianza estas cifras para el año en cuestión.

con vídeos; la *ratio* de muertes de civiles y muertes de policías; el bajo número de heridos frente a la cifra de fallecidos, o incluso datos recogidos por nosotros mismos en nuestro trabajo de campo) hacen pensar que muchos de estos casos, presentados por los cuerpos de seguridad como «enfrentamientos», son ejecuciones extrajudiciales. Pero, dejando de lado esta discusión, estos incrementos ya tienen un impacto significativo en el número de muertes violentas en el país. En 2012, las muertes a manos de la policía representaron el 4% del total de homicidios ocurridos durante ese año; en 2013, el 5%; en 2014, el 7%, y en 2015, un 10%. En otras palabras, la letalidad propia de las políticas policiales de estos años implicó por sí misma un aumento de la situación de violencia en el país.

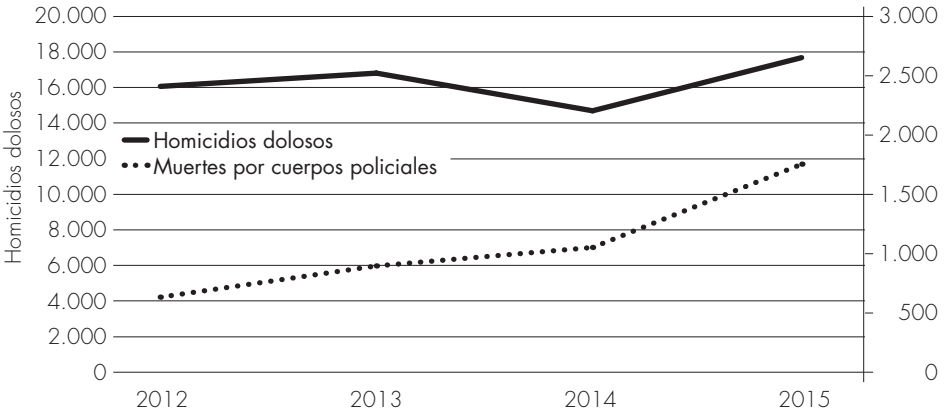
De esta manera, a pesar de su letalidad, el incremento de la violencia policial no ha contribuido a reducir la violencia criminal, sino que, por el contrario, parece que ha favorecido su aumento.

A pesar de su letalidad, el incremento de la violencia policial no ha contribuido a reducir la violencia criminal, sino que, por el contrario, parece que ha favorecido su aumento.

En 2012, la cifra de homicidios fue de 16.072; en 2013 se produjeron 16.804; en 2014 la cifra descendió a 14.699, para incrementarse nuevamente a 17.778 muertes violentas en 2015, lo que representa una tasa de 58,1 por cada 100 m/h, una de las cifras y tasas más altas de homicidios en muchos años (Ministerio Público, 2012, 2013, 2014 y 2015). Se trataría de un aumento del número de homicidios del 11% durante el mismo período en que crecieron las muertes por resistencia a la autoridad. La misma tendencia se repite con otras fuentes. Kronick (2016), a partir de datos de mortalidad publicados por el Ministerio de Salud, señala que el crecimiento fue de un 5%. Entre 2014 y 2015, las muertes provocadas por la policía ascendieron en un 69% y, el total de homicidios, un 21%. Aun restando el aporte de las muertes a manos de la policía del total de homicidios, que explicaría solo la mitad del incremento, el aumento de las muertes violentas durante este último año sigue siendo significativo[9]. El siguiente gráfico ilustra cómo los homicidios siguen una línea ascendente junto con las muertes a manos de la policía.

9. Esta tendencia se confirma en el último informe de la Fiscalía, correspondiente al año 2016, que pudimos conocer al cierre de este trabajo. Las víctimas de la letalidad policial ascendieron a 4.667 (lo que representa un incremento de un 163% respecto a 2015 y de un 640% respecto a 2012); al mismo tiempo, los homicidios en general reportaron 21.752 víctimas (un incremento de un 22% respecto a 2015 y de un 35% respecto a 2012) (Ministerio Público, 2017).

Figura 1. Muertes en manos de los cuerpos de seguridad del Estado (eje derecho) y homicidios (eje izquierdo) en Venezuela (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Público.

Un grupo que sería particularmente vulnerable a este incremento de la violencia serían los propios policías. Aunque de nuevo no contamos con datos fidedignos –sino con informaciones no contrastadas del MPPRIJ y del CICPC– y no puede establecerse una tendencia sólida en este sentido, es significativo el número de funcionarios policiales víctimas de la violencia homicida durante este período. Y, si bien la cifra muestra durante toda la serie una cierta estabilidad, en los últimos años ha conocido leves aumentos: en 2012 cayeron abatidos 353 agentes del orden, 350 en 2013, 399 en 2014 y 365 en 2015. Insistimos en que estas cifras están lejos de ser concluyentes; sin embargo, ofrecerían indicios para afirmar que la violencia contra la policía crece con el incremento de la violencia policial. En otros términos, la violencia policial aumentaría indirectamente la vulnerabilidad de los propios policías que son forzados a ejercerla. A primera vista la explicación de esta aseveración podría resultar evidente, pues las estrategias utilizadas supondrían una mayor exposición de los miembros de los cuerpos de seguridad a morir en el cumplimiento del deber. Pero la evidencia recogida en una investigación que realizamos recientemente con expedientes judiciales sobre homicidios de policías demuestra otra cosa: el 73% de los oficiales fallecidos no se encontraba en ejercicio de sus funciones, ni uniformados (68%), ni identificados de manera alguna como funcionarios (51,8%). Los fallecidos en el contexto de enfrentamientos apenas alcanzaron un 7% (Ávila, 2016). Ello quiere decir que, si

existiera una relación entre victimización policial (por violencia ejercida por la policía) y victimización de la policía (violencia ejercida contra la policía), no sería tanto directa –como resultado de la muerte de funcionarios durante enfrentamientos, por ejemplo–, sino como una consecuencia indirecta de la mayor violencia institucional.

Una posible objeción a nuestra tesis es que las tasas de homicidios en Venezuela han mantenido una tendencia creciente desde tiempo atrás, por lo que el incremento de los últimos años no podría atribuirse a las estrategias policiales, sino que reflejaría esta tendencia previa e independiente. Incluso podría suponerse una inversión en la relación causal y explicarse que la mayor violencia policial es reflejo de la creciente violencia criminal. Evidentemente, las políticas de mano dura no pueden explicar por sí mismas el aumento de los homicidios y la violencia en Venezuela, puesto que este incremento responde a factores complejos y múltiples. Pero, si revisamos la evolución reciente de las tasas de homicidios en el país, no parece del todo cierto que esta haya crecido de manera sostenida durante los últimos años. Al menos desde 2009, la cifra de asesinatos al año oscila entre 13.000 (45 muertes por cada 100 m/h) y 14.000 (52 por cada 100 m/h)[10]. Solo en 2015 se produjo un aumento de los homicidios de casi nueve puntos de un año a otro, al mismo tiempo que crecieron las muertes cometidas por la policía, como ya se ha descrito. Evidentemente, otros factores pueden explicar este último incremento de los asesinatos. El año 2015 fue particularmente duro en Venezuela, con severos problemas económicos y sociales, así como cuadros de inestabilidad política, y es posible esperar que estas condiciones tuvieran algún efecto sobre la violencia y la tasa de homicidios. Pero, aun reconociendo que la escalada reciente de la violencia es reflejo de otros factores, parece claro que las políticas policiales de mano dura no han sido capaces de lograr su contención. Como se abordará a continuación, más que una relación lineal o causal, la violencia policial estaría asociada a procesos subjetivos y microsociales que, en interacción con otros factores (incluyendo las nuevas condiciones económicas e institucionales mencionadas), pueden favorecer el aumento de la criminalidad violenta.

10. En realidad, en este punto aparece una notoria disparidad entre las estadísticas del Ministerio Público y las que hemos obtenido del MPPRIJP. Mientras que los datos provenientes del Ejecutivo cifran en 14.777 los homicidios para 2012 –lo que mantiene la tendencia descrita (que confirman otras fuentes, como el trabajo de Chacón y Fernández-Shaw, 2013, o el de Kronick, 2016)–, el número dado a conocer por la Fiscalía es de un poco más de 16.000. No tenemos manera de dar cuenta de esta diferencia, cercana al 10%, ni de comparar el comportamiento de los homicidios en años anteriores en las estadísticas del Ministerio Público, al ser ese el primer año de su publicación.

Explorando los nexos invisibles entre violencia policial y violencia criminal

Aunque nuestros datos son insuficientes y se requieren investigaciones adicionales para poder ponderar el impacto de estas políticas sobre la delincuencia y la violencia, datos cualitativos provenientes de nuestro trabajo de campo dan luz sobre procesos que intermedian entre ambas variables. Estos apuntan a la erosión de la legitimidad del Estado y de la policía, a dimensiones situacionales como el aumento de armas en manos de infractores, a cambios organizacionales de grupos delictivos o al desplazamiento hacia actividades más violentas y deletéreas, así como a las consecuencias de las prácticas extorsivas de la policía vinculadas con el mayor gradiente de violencia de su actividad. Intentaremos presentar algunas evidencias preliminares que apoyarían estas hipótesis a través de fragmentos de entrevistas y diarios de campo de nuestras investigaciones con delincuentes violentos y funcionarios policiales.

La violencia erosiona la legitimidad de la policía y contribuye a justificar la violencia criminal

Los excesos de la policía quiebran la confianza y apoyo social hacia ella, sobre todo en comunidades que son a la vez excluidas y criminalizadas, mientras sirven para reforzar y legitimar las acciones violentas por parte de grupos delictivos. Así nos lo explicaba Ender, uno de los jefes de la banda que desde mediados de 2015 empezó a controlar el barrio en que realizamos nuestro trabajo de campo: «No vamos a permitir que la policía entre al barrio (…) Ellos solo hacen lo malo (…) Se meten en las casas y roban lo que encuentran, se meten con la mamá de uno. Uno quería abusar de mi mujer (…) *Pegan multas* (extorsionan) y *joden* a la gente, hasta a los *sanos*. La otra vez mataron a Ronnie, que no se metía en nada (…) Cuando vengan les vamos a echar plomo (…) No los necesitamos. Ahora el gobierno somos nosotros», proclamaba mientras blandía su pistola de 9 milímetros, rodeado por otros muchachos igualmente armados que, hasta entonces, apenas habían tenido una relación indirecta con la violencia en el barrio. Las cada vez más recurrentes y agresivas incursiones de los cuerpos de seguridad, las frecuentes detenciones sin justificación y varios asesinatos a sangre fría a manos de policías habrían contribuido a conducir a estos muchachos, que nadaban en una suerte de *media agua* entre las actividades lícitas (empleos informales y temporales, o simplemente gastando su tiempo en el barrio) y su relación periférica con los delincuentes del barrio (la mayoría fallecidos durante los meses previos, debido en su mayor parte a la acción policial), a tomar posiciones más comprometidas con la violencia.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Una parte de la violencia delictiva reciente puede ser comprendida como retaliación frente a los ataques de la policía. Un reo con un extenso prontuario justificaba durante una entrevista el asesinato de policías por los desmanes de estos (extorsiones, asesinatos, incriminación de inocentes) y para demostrar que «uno tiene la misma *decisión* [la determinación de usar la violencia] que ellos». En más de una ocasión supimos de episodios en que delincuentes ajusticiaban a funcionarios policiales (o incluso a sus familiares) como medida de retaliación por la muerte de algún conocido. Esto fue confirmado por un alto funcionario de la Fiscalía, que nos confiaba cómo en muchos crímenes contra policías, en especial en aquellos que se hacía despliegue de una crueldad inusitada, con frecuencia los indiciados justificaban su conducta como una respuesta a las afrentas de los cuerpos de seguridad.

La violencia también puede ser justificada como un mecanismo de defensa frente la expectativa de morir a manos de la policía. Los muchachos que forman parte de la banda del barrio en que trabajamos, así como la mayoría de los presos que entrevistamos en los últimos meses, aceptaban con cierta resignación que tarde o temprano o, en el caso de los que estaban en la cárcel, al ser puestos en libertad, la policía iba a hacerse cargo de ellos. «Yo no me voy a dejar matar así como así», nos aseguraba uno de los líderes de la banda, que meses después fue muerto por una comisión policial en un barrio vecino. «O son ellos o somos nosotros», nos decía otro. La violencia es explicada como una respuesta a la violencia percibida o esperada. Finalmente, las conductas desviadas de la policía pueden operar como modelo de justificación moral de la propia conducta delictiva, en un sentido parecido al de las técnicas de neutralización descritas por Sykes y Matza (1957). *El Lindo* defendía, durante una entrevista, sus actos violentos comparándolos con los asesinatos a sangre fría y prácticas desviadas de la policía: «Ellos no van presos, nosotros sí». En general, la violencia excesiva ejercida por la policía parece tener como efecto paradójico la mitigación de su capacidad de disuadir la violencia criminal, actuando por el contrario como acicate y justificación moral.

El efecto de deslegitimación de la actuación policial podía extenderse sobre buena parte de la comunidad. «Uno no sabe a quién tenerle más miedo, si a los malandros o a la policía», es una frase que escuchamos habitualmente entre vecinos de barrios golpeados tanto por la violencia de las bandas como por los abusos de los gendarmes. «Por lo menos a los malandros los conocemos», se atrevían a completar algunos. Cuando, hace ya más de un año, luego de una escalada de virulentas incursiones de los cuerpos de seguridad, el grupo de muchachos armados se hizo con el control del barrio, impidiendo por un tiempo el ingreso de la policía, muchos vecinos que se decían cansados de sus excesos, mostraban entre resignación y alivio. En entrevistas a agentes policiales, estos generalmente

reconocían las dificultades para hacer su trabajo en barrios pobres, viendo a los que allí habitan como hostiles y «alcahuetas» de los delincuentes. «Nos ven como enemigos», reconocía un oficial de una policía local.

La violencia policial afecta e induce condiciones situacionales y cambios organizativos que contribuyen al incremento de la violencia

Durante estos años, a raíz de la escalada de violencia policial en el barrio, los actores armados han buscado aumentar su «poder de fuego» adquiriendo cada vez mayor cantidad y más sofisticado armamento. Ender nos mostraba su fusil nuevo: «Si se meten para acá, los vamos a esperar. Nos hemos apertrechado. Aquí la policía *va es a cobrar plomo*». Cuando le preguntamos cómo conseguían las armas, reconocía sin pudor: «nos las vendió un *pana* policía».

Para poder pagar este arsenal y los crecientes costos que implica mantener a raya a la policía, los delincuentes deben buscar nuevas fuentes de financiamiento, generalmente, como admitieron varios, vinculadas a actividades predatorias, como robos violentos, extorsión a comerciantes bajo amenazas y secuestros. La violencia policial conduce a aumentar el poder de fuego y procurar el control territorial por parte de los grupos de delincuentes (para impedir que la policía ingrese al barrio), lo que a su vez exige y posibilita actividades delictivas más deletéreas y frecuentes.

Por otro lado, la creciente violencia policial parece haber condicionado una reorganización de los grupos criminales. El sector donde se realizó nuestra investigación está enclavado en el extremo de una larga hilera de barrios pobres. Durante décadas, en cada sector existían pequeños grupos enfrentados con bandas vecinas por rivalidades cuyos orígenes y motivos se perdían en el tiempo. Sin embargo, a raíz de las incursiones de los cuerpos de seguridad, sobre todo desde la segunda mitad de 2014, las bandas rivales depusieron sus conflictos y decidieron acordar acciones frente a las agresiones. Este acuerdo entre bandas significó por un tiempo que se dejaran atrás las viejas rencillas y se hiciera un frente común contra la policía, contándose con apoyo de todos en caso de necesidad. Pero además implicó un salto organizativo: se pasó de pequeños grupos poco articulados, empantanados en interminables disputas violentas, a una mejora de su capacidad de coordinación y operatividad, lo cual también incrementó su letalidad.

Finalmente, la violencia policial aumenta los costos de formas menos deletéreas de delito y provoca desplazamientos hacia patrones de criminalidad más violenta. Los infractores que conocimos unos años atrás, en su mayoría dedicados

a delitos no violentos (hurtos callejeros, venta de drogas, etc.), desplazaron sus actividades hacia modalidades más agresivas, como robos armados, secuestros y extorsiones. Esto podría comprenderse, por una parte, como resultado de un proceso de «recambio» o «sustitución» de quienes detentaban el control del delito en el barrio, muertos por operaciones policiales; ello habría hecho que los otros vieran no solamente oportunidades de ocupar estos nichos ahora vacíos, sino que se sintieran en la obligación de mostrar arrojo y decisión en el uso de la violencia, lo que los acreditaría en su nueva posición. Por la otra, el uso de la fuerza letal por la policía recaía indistintamente (o al menos así era percibido por nuestros sujetos) contra cualquiera que fuera detenido, incluso aunque no se estuviera participando en ninguna actividad ilícita. En tal sentido, ciertos delitos no violentos pero que suponen una alta exposición, como la venta de drogas o pequeños robos callejeros, han aumentado sus costos y riesgos, por lo que los infractores se han desplazado a actividades que implican mayores beneficios y a la vez permiten mayor protección, por el poder disuasivo de estar armado, frente a posibles amenazas.

La violencia policial es rentable y los costos de sus incentivos se trasladan a la violencia delictiva

El abuso y uso intensivo de la fuerza ofrece a la policía inesperadas oportunidades para hacerse con rentas ilícitas e incentivos materiales. Por una parte, incrementa la «tarifa» de la extorsión policial. Cuando a finales de 2013 la policía detuvo al *Fresa*, le impusieron un rescate de 500.000 bolívares para dejarlo en libertad (equivalente a unos 2.000 dólares para la época). Tres años y muchos muertos después, su sucesor al frente de la banda que controla el barrio, *El Pájaro*, tuvo que pagar 30 millones (unos 20.000 dólares al mercado informal) para no ser ejecutado una vez que lo detuvo la policía. El riesgo, confirmado por suficiente evidencia, de perder no solo la libertad sino la vida, eleva los costos de *la multa*, como llaman los delincuentes a los montos que deben pagar a los policías por sus actividades. Costos que, con toda probabilidad, son cubiertos por actividades predatorias con alto gradiente de violencia, como extorsiones, robos a mano armada y secuestros.

Además, como se ha sugerido antes y como se confirma en los pocos trabajos disponibles que exploran el tema (véase, por ejemplo, Gabaldón y Serrano, 2011), una de las principales fuentes de armas y municiones para grupos criminales son agentes policiales activos. El acelerado proceso de apertrechamiento de los grupos que controlan el barrio estudiado ha sido posible por el suministro de armas y municiones de policías que las venden a los mismos criminales a los que

luego se enfrentan[11]. Aunque morganática, esta relación no deja de ser ventajosa para ambos: los delincuentes cuentan con acceso a armas que de otra forma no podrían adquirir, mientras los policías logran una fuente lucrativa de ingresos. La violencia policial, que obliga a los delincuentes a buscar mayor poder de fuego para enfrentar la amenaza de los cuerpos de seguridad, ofrece a los policías (por lo menos a algunos de ellos) oportunidades de jugosos negocios.

Conclusiones

A diferencia de otros trabajos incluidos en este monográfico, este artículo no se ocupa de aquello que funciona para reducir los homicidios, sino que se centra en qué no funciona. Aun cuando se requieren datos adicionales y un análisis más exhaustivo –que incluye entender sus posibles efectos a largo plazo–, las políticas policiales de mano dura –con la violencia y la coacción que le son concomitantes– no parecen tener ningún efecto positivo en la reducción de la violencia criminal y los homicidios. Por el contrario, los datos preliminares con los que contamos, incluyendo las referencias a motivos y prácticas de delincuentes violentos, hacen sospechar que el uso indebido de la fuerza policial conduce, o al menos contribuye, a incrementos de la criminalidad violenta. Pero, a pesar de sus magros resultados y de los costos que implica –al menos en Venezuela–, una y otra vez se acude, bajo distintos ropajes, al expediente de la mano dura para enfrentar los severos desafíos del delito y la inseguridad. ¿Por qué insistir en estas fórmulas de probada ineficacia? Asunto aún más insidioso cuando se piensa que los efectos deletéreos de estas políticas recaen en la población más vulnerable y excluida, justamente en aquellos que son definidos como los sujetos privilegiados de un Gobierno que levanta las banderas de la justicia social. Pese a que esta cuestión escapa del alcance del presente trabajo, es inevitable proponer algunas conjeturas.

Por un lado, estas «políticas de mano dura» cumplen funciones simbólicas importantes. Permiten concitar consenso y apoyo social. En momentos en que el Gobierno venezolano encara su más bajo grado de apoyo en la opinión pública, políticas como las OLP han logrado cerca de un 90% de aceptación[12]. Si se

11. Al menos un 10% de las armas con las que los funcionarios son asesinados tienen un origen lícito y provienen de los propios cuerpos de seguridad del Estado (Ávila, 2016).
12. Véase «Hinterlaces: 87% de la población respalda la Operación de Liberación y Protección del Pueblo». *AVN* (9 de agosto de 2015) (en línea) http://www.avn.info.ve/contenido/hinterlaces-87-poblaci%C3%B3n-respalda-operativo-liberaci%C3%B3n-y-protecci%C3%B3n-al-pueblo

revisa retrospectivamente, estas medidas duras, generalmente espasmódicas, son propias de coyunturas en las que se requiere sortear crisis agudas (a propósito de algún episodio violento que estremezca a la opinión pública, de cara a crecientes demandas de respuesta frente a la inseguridad cabalgante, etc.) o responden a intentos de domeñar escenarios inciertos (las OLP, por ejemplo, se activaron unos meses antes de unas elecciones que prometían ser, como luego demostraron los resultados, las más difíciles para el chavismo). En sociedades fragmentadas, el miedo al delito y la oferta mágica de solución por la vía de medidas severas y excepcionales parecerían la última fuente de consenso.

En segundo lugar, las políticas de mano dura cumplen una función material, al controlar, contener, retirar o neutralizar la población excedentaria que se mantiene al margen de la economía formal y de las políticas redistributivas. Desde los años ochenta del siglo pasado, parece reiterarse un ciclo recurrente en que a la reducción de la renta petrolera (principal fuente de ingresos fiscales en Venezuela) y, en consecuencia, de la capacidad redistributiva del Estado, le sucede un aumento de la represión y la criminalización de los sectores populares. La caída de los ingresos petroleros durante estos últimos años y el agotamiento del modelo rentista explicarían el vigor renovado con que cuentan estas políticas que, en un principio, fueron severamente cuestionadas.

Las políticas de mano dura serían rentables para los distintos actores institucionales que medran de ella. Agentes policiales, militares, mandos operativos o responsables de las políticas de seguridad encuentran en la retórica de la *guerra contra el delito* y en las políticas de mano dura ventajas políticas y, en ocasiones, incentivos económicos.

Por último, al menos en lo que respecta a esta revisión sucinta, las políticas de mano dura serían rentables para los distintos actores institucionales que medran de ella. Agentes policiales, militares, mandos operativos o responsables de las políticas de seguridad encuentran en la retórica de la *guerra contra el delito* y en las políticas de mano dura ventajas políticas y, en ocasiones, incentivos económicos. Asimismo, estas políticas ofrecen la oportunidad de contar con mayor poder, mayor presupuesto y recursos, mayor visibilidad; a la vez, como aquí se ha sugerido, permiten formas de extracción de rentas que las convierten en una actividad lucrativa.

Referencias bibliográficas

Antillano, Andrés. «¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela? Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía». *Espacio Abierto*, vol. 19, n.º 2 (abril-junio de 2010), p. 331-345 (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2016] http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/122/12215086006.pdf

Antillano, Andrés. «La reforma policial en la Venezuela bolivariana», en: Zavaleta, José (coord.). *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2014, p. 63-92.

Antillano, Andrés. «Incluir y castigar: tensiones y paradojas de las políticas hacia los pobres en la Venezuela pos-neoliberal», en: Tavares, José y Barreira, César (orgs.). *Paradoxos da segurança cidadã*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016, p. 123-139.

Ávila, Keymer. «Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio: Estudios de casos del Área Metropolitana de Caracas». *Desafíos*, vol. 28, n.º 2 (2016), p. 17-64.

Chacón, Andrea y Fernández-Shaw, José L. «La violencia no es inevitable». *Revista SIC*, n.º 758 (2013), p. 344-347.

Cruz, José M. «State and Criminal Violence in Latin American». *Cimen, Law and Social Change*, vol. 66, n.º 4 (2016), p. 375-396.

De Giorgi, Alessandro. *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus editorial, 2005.

Fondevilla, Gustavo y Meneses, Rodrigo. «The Problems and Promises of Research on Deaths Due to Legal Intervention in Latin America». *Homicide Studies*, vol. 19, n.º 4 (2014), p. 370-383.

Foucault, Michel. *Saber y poder*. Madrid: La Piqueta, 1984.

Gabaldón, Luis Gerardo y Serrano, Carla. *Violencia urbana: perspectivas de jóvenes transgresores y funcionarios policiales en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2011.

Garland, David. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.

Goffman, Alice. «On the Run. Wanted Men in a Philadelphia Ghetto». *American Sociological Review*, vol. 74, n.º 3 (2009), p. 339-357.

Grupo de Investigaciones Criminológicas (GIC). *Estudio de Delitos Violentos Eje Centro Norte Costero de Venezuela (EDVECNCV, 2015)*. GIC, Universidad de los Andes, 2016.

Guerrero, Eduardo. «La raíz de la violencia». *Nexos*, (junio de 2011), (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2016] http://www.nexos.com.mx/?p=14318

Hall, Stuart; Critcher, Chas; Jefferson, Tony; Clarke, John y Roberts, Brian. *Policing the crisis: mugging, the state, and law and order*. Nueva York: Holmes and Meier Publishers, Inc., 1978.

Hernández, Tosca. «Los operativos "extraordinarios" en Venezuela: dos acercamientos reflexivos al problema». *Capítulo Criminológico*, vol. 14, (1986), p.1-25.

Holland, Alisha C. «Right on Crime? The Spatial Politics of Crime in El Salvador». *APSA 2010 Annual Meeting Paper* (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2016] https://ssrn.com/abstract=1643152

Iturralde, Manuel. *Castigo, liberalismo autoritario y justicia de excepción*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2010.

Kraska, Peter B. y Kappeler, Victor E. «Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units». *Social Problems*, vol. 44, n.º 1 (febrero de 1997), p. 1-18.

Kronick, Dorothy. «Cómo contar nuestros muertos». *Prodavinci* (julio de 2016) [Fecha de consulta: 01.12.2016] http://prodavinci.com/2016/07/01/actualidad/como-contar-nuestros-muertos-por-dorothy-kronick/

Lessing, Benjamin. «The Dangers of Dungeons: Prison Gangs and Incarcerated Militant Groups», en: VV.AA. *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups and Guns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Merino, José. «Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios. Una medición», *Nexos* (junio de 2011), (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2016] http://www.nexos.com.mx/?p=14319

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz. *Plan Patria Segura*. Mimeo, 2015.

Ministerio Público. *Principales Estadísticas de Homicidios y tasas x 100.000 Habitantes, según entidad federal*. Venezuela, 2012.

Ministerio Público. *Principales Estadísticas de Homicidios y tasas x 100.000 Habitantes, según entidad federal*. Venezuela, 2013.

Ministerio Público. *Principales Estadísticas de Homicidios y tasas x 100.000 Habitantes, según entidad federal*. Venezuela, 2014.

Ministerio Público. *Informe Anual de Gestión 2015*. Caracas, 2016.

Ministerio Público. *Informe Anual de Gestión 2016*. Caracas, 2017.

Observatorio Venezolano de Violencia «Informe Anual 2016». *Observatorio Venezolano de Violencia* (diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 23.04.2017] http://observatoriodeviolencia.org.ve/2016-ovv-estima-28-479-muertes-violentas-en-venezuela/

Reiner, Robert. *A política da polícia*. Sao Paulo: EDUSP, 2004.

Santos, Thamara. «Policía y democracia en Venezuela». *Policía y sociedad democrática*, n.º 3 (1998), p. 199-218.

Sota, Alejandra; Messmacher, Miguel. «Operativos y violencia». *Nexos* (diciembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2016] http://www.nexos.com.mx/?p=15087

Sozzo, Máximo (comp.). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur.* Buenos Aires: CLACSO, 2016.

Sykes, Gresham y Matza, David. «Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency», en: *American Sociological Review*, vol. 22, n.º 6 (1957), p. 664-670.

Wacquant, Loïc. *Las Cárceles de la Miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2000.

Wacquant, Loïc. «Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil». *Punishment & Society*, vol. 5, n.º 2 (2003), p. 197-205.

Wacquant, Loïc. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social.* Barcelona: Editorial Gedisa, 2010.

Wolf, Sonja. «Mano Dura: Gang Supression in The Salvador». *Sustainable Security* (marzo de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2016] https://sustainablesecurity.org/2011/03/01/mano-dura-gang-suppression-in-el-salvador/

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 101-128
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.101

Fecha de recepción: 23.12.16
Fecha de aceptación: 23.06.17

Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México

The effects of prevention of crime and violence policy in Mexico

David Ramírez-de-Garay

Investigador asociado, Universidad Anáhuac (México). *ramirez.dgaray@gmail.com*

Mario Pavel Díaz Román

Candidato a doctor, El Colegio de México. *mpdiaz@colmex.mx*

Resumen: El presente trabajo aborda dos elementos clave de la política de prevención del crimen y la violencia en México. En la primera parte se examina la conformación de la política de prevención en los últimos 10 años. En la segunda sección, se evalúan los efectos del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) por medio de la técnica *Propensity Score Matching* (pareamiento por puntaje de propensión). Con datos a nivel municipal y tomando como variable de resultado la tasa de homicidio y la tasa de lesiones por arma de fuego, encontramos que el PRONAPRED solo tiene efectos significativos en la tasa de homicidio; sin embargo, estos son en la dirección contraria a la esperada. Los resultados de esta investigación muestran que la política de prevención en México requiere de cambios para poder cumplir con los objetivos esperados.

Palabras clave: PRONAPRED, México, prevención, crimen, violencia, evaluación

Abstract: *This paper addresses two issues that are key to Mexico's violence and crime prevention policy. The first part reviews how the prevention policy has been shaped over the past 10 years. In the second, the effects of Mexico's* Programa Nacional de Prevención del Delito *(PRONAPRED, National Crime Prevention Programme) is analysed using Propensity Score Matching. Using data at the municipal level and taking the homicide and gun-related injuries rates as output variables, we found that PRONAPRED only significantly affects the homicide rate; however, that effect is the opposite of what is expected. The results of this research show that, in order to achieve the intended results, violence and crime prevention policies in Mexico require significant changes.*

Key words: *PRONAPRED, Mexico, prevention, crime, violence, evaluation*

La crisis de seguridad y el nacimiento de la política de prevención

Hoy día, la violencia y delincuencia ocupan un importante espacio en la agenda púbica mundial. Para el caso mexicano, estas cobran particular relevancia debido al incremento de la actividad criminal en los últimos años. Si se toma como referencia el homicidio intencional, se puede constatar en México un aumento en los últimos años de la década pasada, pues, tan solo entre 2007 y 2008, la tasa por este concepto aumentó en un 55,70% y alcanzó su punto álgido en 2011 con una tasa superior a 23,5 incidentes por cada 100.000 habitantes (100 m/h)[1]. Esto no solo representa un incremento, sino que también se aprecia un «cambio en la distribución geográfica y dispersión de la violencia con los homicidios mayormente conc entrados en la región central y en la frontera este, así como en los estados de la costa del Pacífico central. (…) una gran parte del incremento (…) es atribuible a grupos narcotraficantes y de la delincuencia organizada» (Molzah *et al.*, 2013: 39). Entre las posibles explicaciones destaca la política de seguridad de la Administración presidencial de Felipe Calderón, en el período 2006-2012, la cual se basó en el despliegue territorial del Ejército, la Marina, las policías de investigación y la Policía Federal, en hipotética coordinación con las policías locales mediante la aplicación de operativos conjuntos para el combate a la producción, tráfico y distribución de drogas. En términos generales, la política calderonista fue ampliamente criticada por no lograr disminuir la criminalidad. Por el contrario, posiblemente aportó a la escalada del homicidio y contribuyó al incremento en «el abuso de poder por parte de todas las instituciones con facultades para ejercer coacción y detener a sospechosos» (Magaloni, 2015: 35). Ante esta situación, se empezaron a plantear y a ensayar distintas alternativas al uso exclusivo de medidas policiales, como por ejemplo la creación de instancias especializadas en la prevención del delito y estrategias focalizadas de carácter

La política de seguridad de los últimos años no ha redituado en una reducción de los índices delictivos, antes bien se puede observar un incremento de los mismos. Frente a esta situación, se han ensayado distintas alternativas, como la prevención del delito.

1. Estimaciones propias a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

interinstitucional como la iniciativa «Limpiemos México», que incluyó los programas «Escuela Segura», «Salud solo sin Drogas» y «Recuperación de Espacios Públicos».

La escalada de violencia en la frontera norte del país, representada por la crisis de Ciudad Juárez y la masacre de 16 jóvenes de entre 15 y 20 años en Villas de Salvárcar el 31 de enero de 2010, generó serios cuestionamientos a la política federal[2]. Las respuestas desde la Federación fueron múltiples. A nivel nacional, entre 2008 y 2013, se incrementó en un 25% el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), destinado al fortalecimiento de los cuerpos de seguridad municipal y, a partir de 2012, se estipuló que al menos el 20% del subsidio se debía destinar a prevención del delito (DOF, 2014a). En ese mismo año se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) (DOF, 2012), ordenamiento normativo de la prevención del delito a nivel nacional. En el ámbito local, se instrumentaron programas de prevención, siendo el más importante el programa «Todos Somos Juárez» (TSJ). El TSJ contó con un financiamiento sin precedentes: en dos años recibió más de 400 millones de dólares, de los cuales «el 74% estaba destinado a compromisos de salud, educación, cultura, deportes y desarrollo social o, alternativamente, a proyectos de prevención social de la violencia» (Cano y Rojido, 2016: 150). La gran publicidad que recibió el programa terminó «[motivando] intervenciones semejantes en 21 ciudades del país» (ibídem: 152-153). Entre sus críticas destaca la ausencia de evaluaciones consistentes, así como acusaciones de «reflejar especialmente la visión de seguridad de los empresarios, en primer lugar, por la nutrida participación de estos últimos (…) y, en segundo lugar, por el tipo de acciones y objetivos elegidos» (ibídem: 155). Además, el TSJ también fue criticado por la falta de «convicción de que haya sido este componente [la participación] el protagonista central en la reducción de homicidios» (ibídem: 159).

2. Ello detonó variaciones discursivas por parte del Ejecutivo. Así, en la última parte de la administración se pudo observar a un Felipe Calderón que ya no solo hablaba de la prohibición de las drogas. En foros internacionales propuso la reducción del consumo de drogas en los Estados Unidos y regular el mercado de armas (en especial el de los fusiles de asalto), y sugirió «soluciones de mercado» al tema de las drogas ante la Asamblea de las Naciones Unidas.

Institucionalización de la política de prevención: PRONAPRED

Después de una controvertida campaña, Enrique Peña Nieto llegó a la Presidencia en 2012. En su primer mensaje a la Nación anunció que «el delito no solo se combate con la fuerza» e instó a los secretarios de Gobernación, de Hacienda, de Desarrollo Social, de Educación y de Salud a crear un Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) de carácter transversal «que involucrara a todas las dependencias federales en acciones para combatir las adicciones, rescatar los espacios públicos y promover proyectos productivos». Para dar sustento a la propuesta anunció que sometería al Congreso de la Unión la aprobación de una partida para el Presupuesto de Egresos de 2013, a pesar de no tener planeación alguna sobre el particular. Aunado a lo anterior, giró instrucciones a la Consejería Jurídica para que se resolviera la controversia jurídica sobre la Ley General de Víctimas, además de llamar al Legislativo a aprobar una propuesta de reforma que permita contar con un solo Código Penal (Presidencia de la República, 2012). Con estas medidas, el presidente delineó discursivamente su agenda básica en materia de seguridad[3].

El anuncio presidencial se plasmó en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Posteriormente, la óptica de la prevención se introdujo en las directrices de la Administración Pública Federal (APF) con la incorporación del eje «México en Paz» en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). Para ejecutarlo, y con ello mejorar las condiciones de seguridad, se propuso desarrollar y enfocar las acciones hacia los delitos que más afectan a la población. Es decir, trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito. Por otro lado, el PND incorporó la prevención del delito en objetivos y líneas de acción particulares, siempre bajo la óptica de reducir los índices de violencia por medio del tratamiento de las causas del delito y en «función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los

3. Las interpretaciones del primer mensaje a la Nación, tanto en la prensa como en la academia e informes especializados, sostienen que el desmarque de Peña frente a Felipe Calderón fue el anunció del PRONAPRED. No obstante, el deslinde no se encuentra ahí, pues la Administración anterior había sentado las bases de la prevención, no solo con la promulgación de la LGPSVD, sino con su posicionamiento frente a la Ley General de Víctimas, que fue aprobada por ambas cámaras en abril de 2012 y rechazada por Felipe Calderón, que además había presentado modificaciones. Peña Nieto aprobó en abril de 2013 la ley original.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas» (Gobierno de la República, 2013: 108). Para llevar a cabo lo anterior, se modificó la estructura de la APF. Al interior de la Secretaría de Gobernación[4] se creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPyPC), que elaboró y dio seguimiento al PRONAPRED[5]. Por último, la Secretaría de Hacienda asignó partidas presupuestarias para dar viabilidad financiera a la política de prevención. Junto a la lógica de prevención se continuó trabajando, con algunas modificaciones, bajo el mismo esquema de seguridad de administraciones previas: despliegue de operativos de intervención de las fuerzas federales en municipios y entidades con problemas de inseguridad, así como la aplicación de medidas tendientes a la militarización organizativa de la seguridad pública.

La política federal en prevención se guía por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia (PNPSVD) y tiene por objeto «atender los factores de riesgo y protección vinculados a la violencia y la delincuencia» (DOF, 2014b). Los objetivos centrales del programa son: 1) incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias; 2) reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria; 3) generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana; 4) fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegaciones, estatales y federal, y 5) asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la APF para la implementación de programas de prevención social. Para dar cumplimiento a los objetivos se definieron 16 estrategias con 98 líneas de acción. Las acciones del programa se vinculan con el SUBSEMUN –hoy día Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)– y el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública, sin aparente coordinación entre dependencias.

---

4. Quizá la modificación de mayor calado de la APF en materia de seguridad sea la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Durante los dos sexenios anteriores las funciones de seguridad pública de la Federación estuvieron a cargo de la SSP, bajo el supuesto de que la seguridad no fuera politizada. Con el argumento de incrementar la coordinación entre dependencias federales en materia de seguridad, se desarticuló la SSP y sus funciones se subsumieron en la Secretaría de Gobernación con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad.
5. El PRONAPRED existía con anterioridad al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia (PNPSVD). De hecho, la partida presupuestal U006 con la que opera la prevención es de PRONAPRED; no obstante, el PNPSVD es el documento rector que determina la planeación programática de las actividades que se pueden hacer con los recursos de PRONAPRED. Ello ha causado confusión pues no es clara la diferencia entre ambos.

El PNPSVD adoptó los factores de riesgo (FR) que suelen ser identificados por la literatura internacional sobre prevención[6]. Así, se atiende: el embarazo temprano, el consumo y abuso de drogas ilegales, los ambientes familiares deteriorados o problemáticos, la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, la informalidad, la desocupación, el capital social debilitado y la participación ciudadana incipiente, los entornos de ilegalidad, los espacios públicos deteriorados, la migración y la exclusión social. Por otro lado, define a los siguientes grupos de atención prioritaria: los niños y las niñas, los adolescentes/jóvenes, las mujeres, la población penitenciaria y los migrantes. En términos de planeación y aplicación, el programa se distingue por su transversalidad gracias a la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSVD). Con el objetivo de atender los FR detonantes de la violencia y la delincuencia, la CIPSVD coordina esfuerzos de nueve dependencias federales que trabajan con los mismos grupos prioritarios y que empatan con algunas de las líneas de acción del programa[7]. Por otro lado, su aplicación se da bajo el criterio de doble focalización: atención de grupos prioritarios y atención a nivel territorial. De esta forma, los municipios que reciben el subsidio son aquellos que (al menos en teoría) presentan características sociales de violencia y delincuencia. En la tabla 1 se muestra el número total de demarcaciones beneficiarias del programa para los años de 2013 a 2016, así como el presupuesto total anual. De estos datos se desprende un incremento sostenido del número de demarcaciones que corre a la par de una disminución del presupuesto destinado. La figura 1 presenta la estructura general de la política de prevención en México.

6. Lo cual constituye una falencia fuerte, en especial si se considera que son el objeto central del programa. Analíticamente los factores de riesgo (FR) son parte importante de la criminología centrada en el curso de vida y son identificados mediante costosos estudios panel en los que se sigue a una muestra de individuos durante décadas; con ello identifican los factores que más influyen en la iniciación, y en algunos casos escalamiento, de conductas criminales a lo largo del curso de vida, así los factores de riesgo se pueden agrupar en: individuales, familiares, socioeconómicos, escolares y comunitarios. Analíticamente los factores de riesgo se conceptualizan como «características adversas o conductas identificadas en un punto previo al inicio de un resultado particular» (MacAra y McVie, 2012: 540) y por definición «un factor de riesgo predice alta probabilidad de ofender mientras un factor de protección predice una baja probabilidad de ofensa en un grupo que está en riesgo» (Farrington, 2014: 2.554) El problema de identificar los FR mediante la revisión de literatura y no con investigaciones desarrolladas para tal fin, al menos de tipo exploratorio, es que no necesariamente los identificados para Estados Unidos y Europa son los mismos que para el caso mexicano.
7. La CIPSVD consideró que 50 programas presupuestarios federales tienen relación con la prevención del delito.

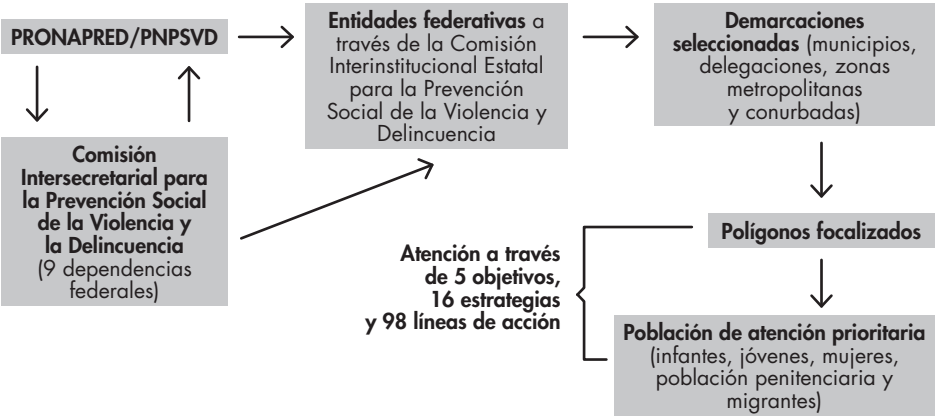
ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Tabla 1. Distribución de presupuesto PRONAPRED

Año	Beneficiarios	Presupuesto (en pesos mexicanos)
2013	48 municipios	2.500.000.000
	2 delegaciones	
	7 zonas metropolitanas	
	Total: 57 demarcaciones	
2014	48 municipios	2.595.000.000
	2 delegaciones	
	7 zonas metropolitanas	
	Total: 57 demarcaciones	
2015	66 municipios	2.683.230.000
	5 delegaciones	
	7 zonas metropolitanas	
	2 zonas conurbadas	
	Total: 80 demarcaciones	
2016	69 municipios	2.015.311.756
	5 delegaciones	
	7 zonas metropolitanas	
	1 zona conurbada	
	Total: 82 demarcaciones	

Fuente: Elaboración propia con datos del DOF (2016).

Figura 1. Estructura organizativa del PRONAPRED



Fuente: Elaboración propia.

Las fallas del PRONAPRED

A pesar del esfuerzo y del compromiso necesario para llevar a cabo el PRONAPRED, este programa ha recibido múltiples críticas. Por un lado, se ha cuestionado la fundamentación de ciertos programas y su supuesta relación con los FR; en ese sentido, destaca el «Programa de Intervención Temprana de Problemas de Aprendizaje y Conductuales (Entrega de Lentes)» o las acciones de «cocina sanamente» en Durango, cuyo objetivo es «reducir los índices de violencia y delincuencia a través de la capacitación a las mujeres del polígono en la preparación de una amplia variedad de platillos de comida económicos» (México Evalúa, 2014: 41). Por otro lado, el programa presenta un fuerte desaseo y confusión jurídico-administrativa, puesto que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (de 2 de enero de 2009) sostiene en su artículo 10 que el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, mientras que en el artículo 20 se postula que el Centro Nacional de Prevención del Delito (CNPD, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]) tiene como funciones proponer al CNSP políticas de prevención con carácter permanente y estratégico; así mismo, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) reconoce en su artículo 12 al CNSP –que a su vez se apoya en el CNPD– como máxima instancia en la coordinación y definición de la política de prevención. Lo anterior muestra que el interlocutor validado jurídicamente es el CNPD y no la SPyPC, la cual solo cuenta con soporte jurídico en el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación (DOF, 2013b); hasta la fecha, no se han presentado las adecuaciones jurídico-administrativas que solventen la disociación. En términos fiscales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desveló ciertas debilidades del programa, además de señalar que diversos programas de la CIPSVD no tienen relación alguna con la política auditada, no existen temporalidades claras en la entrega de las ministraciones y, quizá lo más preocupante para el correcto funcionamiento de una política pública, «no se contaron con elementos para determinar los efectos (…) en la reducción de los factores de riesgo» (ASF, 2015).

Programáticamente, la política de prevención debe impactar en la meta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) «México en Paz», cuyo indicador estratégico es la reducción de la tasa de víctimas de la delincuencia por cada 100.000 habitantes a nivel estatal y nacional. En términos específicos, el PNPSVD estipula una serie de indicadores estratégicos, que incluyen fuentes y fórmulas de estimación, y sobre los cuales el programa debe tener un efecto esperado en 2018. No obstante, estos se limitan a las fuentes de información gubernamentales disponibles, lo que hace que, de origen, los efectos esperados se encuentren sesgados en función de la

disponibilidad de datos. En cuanto a los municipios beneficiarios, la evaluación de los posibles efectos se concentra meramente en un seguimiento administrativo. En 2014 se sostenía que la SPyPC llevaría a cabo trimestralmente una evaluación que constatara «el avance físico y financiero en el cumplimiento de los objetivos y metas» (DOF, 2014b). Para 2015 y 2016 se aseveró que el impacto debería reflejarse en la Matriz de Indicadores y Resultados, mecanismo de evaluación del ejercicio presupuestario. Así, las evaluaciones existentes se ciñen a aspectos administrativos y a los posibles efectos de aplicación, siempre y cuando estos se puedan visualizar en instrumentos previos.

En lo que respecta a la selección de municipios que integran el PRONAPRED, no existe una metodología consistente que determine con claridad los municipios que integran la muestra de beneficiarios. Al respecto, la organización México Evalúa realizó un informe para evaluar la selección de municipios. Según la organización, se contrató a un equipo de consultores que crearon una base de datos integrada por 210 municipios, los cuales debían contar con una población proyectada a 2015 de al menos 100.000 habitantes (en función de 23 variables sociodemográficas, de FR y delictivas). A partir de los 210 municipios, se integró una submuestra con 100 posibles beneficiarios: «Primero se calculó el promedio de cada una de las 23 variables (…) Después se observó cuántas variables estuvieron por encima de la media en cada municipio. A ambos componentes se les asignó el mismo peso, entonces 50% de la calificación del municipio corresponde al número de variables por encima de la medida nacional entre el total de variables en cada componente. Esta calificación se utilizó para generar el ranking que (…) debió haber definido a las 100 demarcaciones» (México Evalúa, 2014: 15).

La política de prevención ha transitado en pocos años de un fuerte impulso a la displicencia por parte del Gobierno Federal. Ello es debido a las inconsistencias en criterios técnicos en la asignación de beneficiarios, un desaseo jurídico administrativo y la crisis de seguridad y derechos humanos por la que atraviesa el país.

De los 100 municipios, se seleccionaron 57 demarcaciones prioritarias (2014) que reciben recursos; no obstante, «no queda claro el mecanismo de selección (…) [y] la información que se ha publicado es insuficiente y no permite replicar el modelo de selección para comprobar que efectivamente la selección de las demarcaciones responda a los problemas que busca resolver» (ibídem: 15-16). Ahora bien, lo anterior supone que existe un ejercicio de diagnóstico que fundamenta tanto la selección de los municipios como, ulteriormente, las posibles acciones en la reducción de los FR. No obstante, tal ejercicio es por demás precario. Los beneficiarios deben realizar diagnósticos que fundamenten las acciones a realizar con los fondos recibidos. Sin embargo, en un análisis de una muestra

de diagnósticos se determinó que: «Los diagnósticos presentados en las demarcaciones (…) parecen apuntar a que los objetivos de los proyectos no se definieron como resultado de los hallazgos provenientes de los diagnósticos, sino al revés: se proporcionó información, y en muchos casos más bien descripciones para justificar objetivos preestablecidos por los lineamientos del programa» (ibídem: 44).

Aunado a lo anterior, y más allá de las competencias y alcances del PRONAPRED, en el país se registraron contingencias que afectaron al programa. En primer lugar, en el contexto previo a las elecciones federales intermedias de 2015, la titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Lía Limón, renunció a su cargo en busca de un puesto de elección popular; su lugar fue ocupado por Roberto Campa, hasta ese entonces titular de la SPyPC, dejando vacante la Subsecretaría por cuatro meses; posteriormente, esta dependencia fue ocupada por Arturo Escobar, ex dirigente nacional del Partido Verde y controvertido personaje que tiempo atrás promovía la pena de muerte a secuestradores, además de ser imputado por hacer uso de recursos públicos con fines electorales, lo que causó revuelo en los medios y en organizaciones de la sociedad civil, hasta que Escobar dejó el cargo[8] por una orden de aprehensión girada en su contra por la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales. Todo ello mostró un compromiso dudoso del Gobierno Federal con el PRONAPRED. En segundo lugar, la desaparición de 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa en septiembre de 2014 desveló dos cosas: por una parte, la respuesta por parte del Ejecutivo hizo a un lado todo tipo de política de prevención del delito y privilegió medidas draconianas como la Ley contra la infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales, la iniciativa de las Policías Estatales Únicas y la Clave Única de Identidad (Presidencia de la República, 2014); por la otra, reveló la crisis en materia de derechos humanos por la que atraviesa el país[9] y que llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a sostener que son de especial preocupación «las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad

8. La SPyPC volvió a estar acéfala por un lapso de cuatro meses hasta que fue nombrado titular Alberto Begné.
9. Se han incrementado los señalamientos por violaciones graves de derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido las siguientes recomendaciones: N.4VG/2016 por la ejecución arbitraria de 22 civiles en Tanhuato en 2015; 3VG/2015 por el asesinato de 5 personas y el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Federal en Apatzingán en 2015 , y la 51/2014 por el asesinato de 22 personas, 11 fusilados, a manos del Ejército en Tllatlaya en 2014. Todavía falta el dictamen por el uso excesivo de la fuerza de la Policía Federal en las movilizaciones del movimiento magisterial en Nochixtlán, con un saldo de 9 muertos.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades [y que tal crisis] es en parte consecuencia de la impunidad que persiste» (CIDH, 2015: 231). En tercer lugar, durante la Administración de Peña Nieto se ha incrementado la deuda pública, lo que ha llevado a la aplicación de medidas procíclicas reflejadas en el presupuesto de 2017 –donde se recorta una buena cantidad de programas públicos– e incluso a declarar presupuestos nulos, tal es el caso del PRONAPRED.

En resumen, en pocos años se ha transitado desde una visión prometedora de la prevención del delito hasta su total descrédito y descalabro. Ya sea por inconsistencias en el planteamiento, por la ausencia de evaluación o por factores de coyuntura, lo cierto es que a día de hoy la política de prevención tiene un rumbo incierto. Por ello, estamos interesados no solo en presentar la breve historia de la prevención en México, sino también en llevar a cabo un ejercicio de valoración de los efectos que dicha política ha tenido en el país. Estamos convencidos de que si el país aspira a tener políticas públicas de prevención estables y funcionales, la única forma de obtenerlas es por medio del soporte teórico y la evidencia empírica. Por ello, a cuatro años desde el inicio del PRONAPRED y a más de seis años desde que la prevención se volviera un tema de relevancia nacional, la segunda parte de nuestro trabajo presenta un ejercicio de evaluación de los posibles efectos del PRONAPRED. Consideramos que este tipo de ejercicios son indispensables, no solo por las inconsistencias detectadas en el programa, sino porque, en toda América Latina, existe un vacío en la evaluación de la mayoría de los programas de prevención, pues estos no cuentan «con evaluaciones de impacto, mucho menos evaluaciones de costo-beneficio, metodológicamente rigurosas que permitan emitir un juicio concluyente» (Cano y Rojido, 2016: 12).

Estrategia metodológica

Uno de los grandes problemas que tiene la estrategia de prevención de la violencia y la criminalidad es que no incorpora en su diseño la evaluación. Como resultado, millones de pesos invertidos en programas e intervenciones no pueden ser evaluados de manera sistemática. Idealmente, lo que se necesitaría es una evaluación a partir de una Prueba Controlada Aleatorizada o *Randomized Controlled Trial* (RCT). Sin embargo, el alto costo que implica un diseño de RCT dificulta que sea incorporado en los programas. Una opción más sencilla sería vincular las metas con indicadores diseñados para detectar las posibles variaciones en los factores que se busca atacar. No obstante, y a pesar de representar un coste menor, esta opción (menos robusta) tampoco suele ser contemplada en los diseños.

Para subsanar esta falta de evaluación y trabajar a favor de la generación de evidencias para las políticas públicas de prevención, en este trabajo se usan métodos diseñados para dar cuenta de los efectos de un tratamiento con datos observacionales. El objetivo es analizar los probables efectos que el PRONAPRED ha tenido en dos indicadores de violencia criminal a nivel municipal: homicidio y lesiones por arma de fuego. La técnica empleada es el pareamiento por puntaje de propensión o *Propensity Score Matching* (PSM); una técnica que permite estimar los efectos de un tratamiento con datos no experimentales u observacionales (Guo y Fraser, 2014), por medio de la estimación de puntajes de propensión como criterios estadísticos para vincular observaciones del tratamiento y fuera del tratamiento[10]. El PSM ha ido ganando popularidad porque permite hacer evaluaciones sobre los efectos de un tratamiento en una población determinada con datos no experimentales. Y ello, para el campo de las ciencias sociales, resulta muy conveniente, dado el alto costo que representan los diseños experimentales y la alta probabilidad de toparse con incidentes que vulneran el protocolo del experimento. Además, permite dar cuenta de los sesgos de selección de un conjunto de variables independientes y demostrar causalidad entre un tratamiento y una variable de resultado (*outcome*).

Uno de los grandes problemas que tiene la estrategia de prevención de la violencia y la criminalidad es que no incorpora en su diseño la evaluación. Como resultado, millones de pesos invertidos en programas e intervenciones no pueden ser evaluados de manera sistemática.

Así, el objetivo del PSM es la estimación no sesgada de los efectos de un tratamiento para un resultado de interés (Rubin, 2006). Esto se lleva a cabo de la siguiente forma: en una base de datos con información sobre el grupo de tratamiento y el grupo de control, tenemos datos sobre el resultado para el grupo de tratamiento, pero no hay información sobre los resultados fuera del tratamiento. De igual forma, para el grupo de control tenemos los resultados de control, pero no conocemos los resultados por unidad en tratamiento. Para inferir esta información (los efectos del tratamiento) hace falta parear los grupos de control y de tratamiento. Este procedimiento solo se puede llevar a cabo si los grupos son

10. Los puntajes de propensión o *Propensity Scores* (PS) son la probabilidad condicional de pertenecer a un grupo de tratamiento de acuerdo a un vector de covariables. Los PS también se pueden entender como las probabilidades estimadas de membresía a un grupo (Everitt y Skrondal, 2006: 319).

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

pareados de tal forma que sean idénticos en el resto de características (covariables) y que solo difieran por el tratamiento recibido. Si los grupos son comparables, entonces la diferencia media entre el resultado del grupo de tratamiento y el grupo de control representa el efecto causal promedio del tratamiento. Una forma de asegurar la comparabilidad entre los grupos y el pareamiento entre los casos es por medio de los puntajes de propensión o *Propensity Scores* (PS). En resumen, este método nos permite conocer información sobre dos contrafactuales: ¿cuál sería el resultado del grupo de tratamiento si este no hubiera recibido el tratamiento y cuál sería el resultado del grupo de control si este hubiera recibido el tratamiento? (Steiner y Cook, 2013).

En términos formales el PSM nos permite conocer los efectos medios de tratamiento o *Average Treatment Effects* (ATE):

$$\tau = E(Y_i - Y_i)$$
$$= E(Y^1) - E(Y^0)$$

Y los efectos medios de tratamiento para los tratados o *Average Treatment Effects for the Treated* (ATT):

$$\tau T = E(Y_i^1 - Y_i^0 | Zi = 1)$$
$$= E(Y_i^1 | Z_i = 1) - E(Y_i^0 | Z_i = 1$$

Donde τ (ATE) se define como el valor medio de la diferencia esperada entre todos los resultados potenciales en todas las unidades que conforman la población. En comparación, τT (ATT) es la diferencia condicionada esperada de los efectos de tratamiento exclusivamente para las unidades que recibieron tratamiento (Steiner y Cook, 2013). Para ello se emplea el PS que es una única medida (*score*) compuesta a partir de una línea base de las covariables relacionadas con X; a partir de esta medida las unidades son vinculadas o apareadas. El PS *e* (X) se define como la probabilidad condicional de exposición al tratamiento de acuerdo a las covariables observadas. En otras palabras, el PS indica la probabilidad estimada de que una unidad pertenezca al grupo de tratamiento de acuerdo a las covariables observadas:

$$e(\mathrm{X}) = P(Z = 1 | \mathrm{X})$$

En este sentido, el PSM es un método que, con relativa facilidad, permite encontrar efectos causales entre un tratamiento y un resultado esperado. Sin embargo, como gran parte del proceso depende de las covariables, es necesario que se cumpla el supuesto de *strong ignorability*. Para que este supuesto

se cumpla se tienen que cumplir los siguientes requerimientos: 1) que las medidas de X estén correlacionadas con los resultados potenciales de los dos grupos; 2) si el proceso de selección y el modelo de resultados están basados en constructos latentes, estos tienen que estar especificados de manera correcta para dar cuenta del sesgo, y 3) los grupos de tratamiento y de control tienen que estar traslapados, es decir, contar con una zona común en los PS (Guo y Fraser, 2014).

Los datos de PRONAPRED

La base de datos que construimos tiene las siguientes características. Para identificar nuestros grupos de tratamiento se generó una variable dicotómica que identificara los municipios que recibieron recursos PRONAPRED en 2014 (1 = municipio PRONAPRED y 0 = municipio fuera del programa). Para el año de interés se registraron 129 municipios en el programa, por lo que nuestro grupo de tratamiento contó con 129 casos de un total de 2.434 municipios. Para la variable de resultado se tomaron en cuenta dos medidas de violencia criminal: la tasa de homicidio intencional (por cada 100.000 habitantes) a nivel municipal (según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]) y la tasa de lesiones por arma de fuego (por cada 10.000 habitantes) a nivel municipal (según datos del SESNSP). Para las covariables se seleccionaron indicadores previamente identificados, de manera recurrente y robusta, como factores explicativos de las variables de resultado. En este caso se optó por el índice de Gini (2010), densidad poblacional (2014), razón de sexo (2014) y grado de hacinamiento en el hogar (2015) (Caudillo y Torche, 2014; Kubrin, 2003; McCall y Nieuwbeerta, 2007; Pridemore y Trent, 2010; Ramírez-de-Garay, 2014)

Los datos para las variables de resultado tienen algunas limitaciones que vale la pena presentar. La tasa de homicidio intencional suele ser considerada como uno de los mejores indicadores sobre crimen violento y con el menor nivel de subreporte. Ello en virtud de que la información proviene de las estadísticas vitales de mortalidad a partir de los certificados de defunción que son enviados al INEGI por las Oficialías del Registro Civil, las Agencias del Ministerio Público y los Servicios Médicos Forenses[11]. No obstante, esta

11. A partir de 2015, INEGI capta directamente la información de las Oficialías del Registro Civil y de los Servicios Médicos Forenses, y los complementa con la información enviada por las Agencias del Ministerio Público.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

fuente presenta algunas limitaciones. En primer lugar, hay que considerar que los homicidios que se reportan no han sido calificados como tales por un proceso judicial, sino que son resultado de una evaluación forense; en términos estrictos sería más correcto hablar de defunciones con presunción de homicidio intencional. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que quizá se haya incrementado el nivel de subreporte gracias a la crisis de desaparecidos y a la constante aparición de fosas clandestinas en distintas zonas del país. Por lo pronto, no se tienen estimaciones sobre el grado de subreporte que estos fenómenos implican para la tasa de homicidio intencional. Desafortunadamente, la perspectiva no es muy halagüeña, ya que las instancias gubernamentales no cuentan con los protocolos necesarios para actualizar de manera transparente y sistemática la estadística nacional.

Para captar información sobre lesiones por arma de fuego solo existe una fuente que ofrece información desagregada a nivel municipal[12]. Se trata de los datos de incidencia delictiva reportados por el SESNSP, cuya base de datos se nutre con la información proporcionada por las entidades estatales, quienes recopilan la información de las Agencias del Ministerio Público. Las principales limitaciones de esta fuente son, en primer lugar, que no se conoce la metodología de las variables reportadas, por lo que no se puede saber de antemano si las definiciones son homogéneas, sobre todo en crímenes del fuero común[13]; en segundo lugar, las estadísticas judiciales suelen tener un mayor nivel de subreporte en comparación con otras fuentes y esta variación cambia de acuerdo al tipo de delito del que se trata.

El análisis de PRONAPRED

Como apuntamos en la primera parte del artículo, los criterios usados por el programa PRONAPRED para seleccionar los municipios prioritarios son poco claros. Por tal razón, no se puede aseverar que los municipios prioritarios se puedan diferenciar claramente del resto de municipios a partir de medidas de criminalidad y/o criminalidad violenta. De hecho, ya se ha mencionado

12. El Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia capta esta información, pero esta se comenzó a reportar a partir de 2010 y solo ofrece información desagregada a nivel de la clínica o centro de salud donde se recibió la atención.
13. Los delitos del fuero común son aquellos que están consignados en los Códigos Penales estatales y se persiguen al interior de los estados. Los delitos del fuero federal están incluidos en el Código Federal y se persiguen en toda la República.

que, conforme a los documentos del programa, las áreas prioritarias se seleccionaron a partir de una base de datos con una serie de factores de riesgo e incidencia criminal. Para tener una mejor idea sobre las diferencias entre los municipios que entraron en el programa y el resto, se presentan en las tablas 2 y 3 los datos descriptivos básicos de las variables que serán utilizadas en el análisis y un grupo de variables más sobre características socioeconómicas. En comparación con el municipio promedio fuera del programa, los municipios PRONAPRED tienen una tasa promedio de homicidio por cada 100.000 habitantes (100 m/h) mayor (19,62 versus 11,35) y una tasa ligeramente mayor de lesiones por arma de fuego (39 versus 22). En cuanto a la tasa de homicidio entre jóvenes (18-24), la brecha es muy estrecha (2 versus 1,1) y la tasa entre adultos (30-44) es ligeramente menor en los municipios prioritarios (27,6 versus 28,5). Las poblaciones tampoco difieren mucho en sus características, ya que tienen razones de sexo generales y razones de sexo entre jóvenes (18-24) prácticamente similares. Las únicas diferencias interesantes se encuentran en hacinamiento[14] y en la densidad poblacional (habitantes por km^2), ya que los municipios del programa tienen menores niveles de hacinamiento (33,4 versus 45,3) y mayor densidad poblacional (1.770 versus 218). En cuanto al perfil socioeconómico, los municipios que recibieron el programa son más desiguales (0,418 versus 0,372, según el coeficiente de Gini) pero con menos carencias sociales, como lo refleja el índice de marginación (-1,28 versus 0,06); de igual forma, los municipios del programa tienen menos población económicamente activa desocupada que el resto (3,75 versus 4,62). Como se puede apreciar, si se trata de marcar una diferencia entre los dos grupos, estas solo se aprecian a partir de leves diferencias en la incidencia criminal (principalmente homicidio general), el grado de desigualdad y los niveles de urbanización, que son más altos en los municipios del programa que en el resto.

14. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento.

$$I_{i6} = (V_i^h)/(V_i^t - NE_i^d)\times 100$$

I_{i6}: Porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento; V_i^h: son las viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; V_i^t: es el total de viviendas particulares, y NE_i^d): son las viviendas particulares para las cuales no se especificó el número de cuartos-dormitorio.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Tabla 2. Municipios dentro del PRONAPRED

VARIABLES	Núm. municipios	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.	Año
Monto PRONAPRED (pesos mexicanos)	129	$19.796.357	$17.508.681	$47.182	$99.362.921	2014
Tasa de homicidio	129	19,62	31,76	0	221,1	2014
Gini	129	0,418	0,0346	0,327	0,548	2010
Hacinamiento	129	33,43	7,939	13,58	53,55	2015
Razón de sexo	129	94,62	4,462	83,76	109,2	2014
Densidad poblacional	129	1.770,4	3.343,5	5,9	18.193,3	2014
Tasa de lesiones por arma de fuego	129	0,396	0,657	0	4,068	2014
Tasa de homicidio jóvenes	129	2,049	7,226	0	49,06	2014
Tasa de homicidio adultos	129	27,6	37,44	0	349,9	2014
Índice de marginación	129	-1,286	0,558	-2,219	2,217	2015
Razón de sexo jóvenes	129	96,75	4,56	77,83	107,4	2014
Población Económicamente Activa (PEA) Desocupada	108	3,757	1,171	1,656	8,145	2015

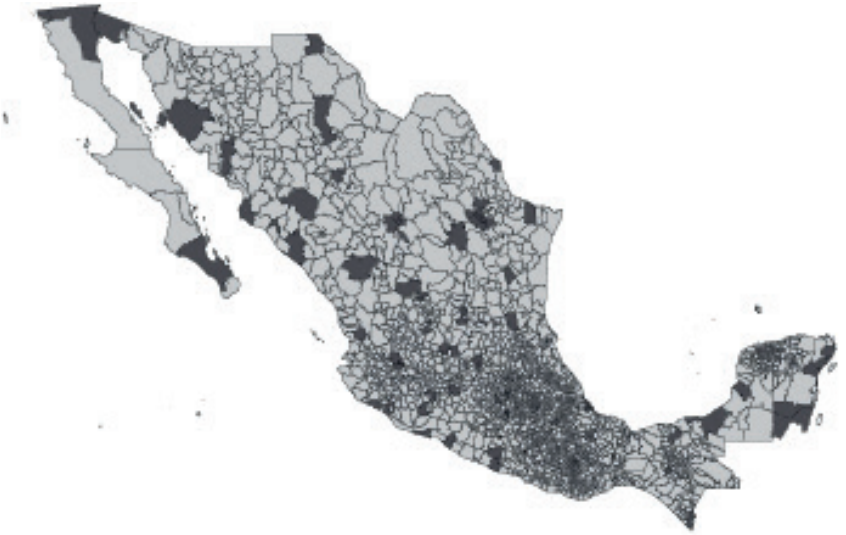
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, CONAPO (Consejo Nacional de Población), PRONAPRED, SENSNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) y CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).

Tabla 3. Municipios fuera del PRONAPRED

VARIABLES	Núm. municipios	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.	Año
Tasa de homicidio	2.285	11,35	23,18	0	403,2	2014
Gini	2.285	0,372	0,0479	0,254	0,565	2010
Hacinamiento	2.285	45,35	12,36	8,187	83,24	2015
Razón de sexo	2.285	95,72	6,316	60,78	132,2	2014
Densidad poblacional	2.285	218,8	915,3	0,16	16.444	2014
Tasa de lesiones por arma de fuego	1.659	0,22	0,533	0	9,083	2014
Tasa de homicidio jóvenes	2.285	1,127	14,12	0	560,9	2014
Tasa de homicidio adultos	2.285	28,59	71,22	0	1.018	2014
Índice de marginación	2.285	0,0619	0,965	-2,228	5,027	2015
Razón de sexo jóvenes	2.285	96,3	8,569	25,54	167	2014
Población Económicamente Activa (PEA) Desocupada	2.285	4,62	4,045	0	51,85	2015

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, CONAPO, PRONAPRED, SENSNSP y CONEVAL.

Figura 2. Municipios prioritarios del PRONAPRED (2014)



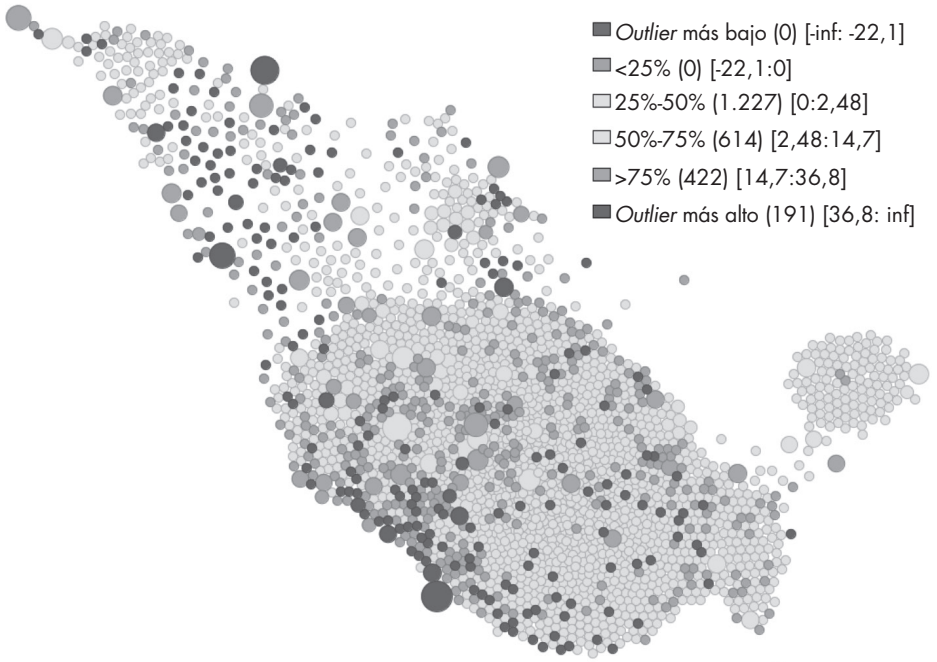
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PRONAPRED.

Figura 3. Zonas metropolitanas prioritarias del PRONAPRED (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PRONAPRED.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Figura 4. Relación entre tasa de homicidio y presupuesto PRONAPRED (2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PRONAPRED.

Para tener una idea más clara de la distribución geográfica de los municipios prioritarios, la figura 2 muestra su localización a lo largo del territorio nacional y la figura 3 presenta los municipios que están en una zona metropolitana.

Así como lo designación de un municipio prioritario poco tuvo que ver con la incidencia criminal, parece ser que el presupuesto otorgado tampoco está claramente vinculado con altas tasas criminales. Para observar esto, y a manera de ejercicio exploratorio, la figura 4 presenta información sobre la tasa de homicidio de cada municipio (la magnitud de la tasa determina el color del círculo, a colores más intensos mayor tasa de homicidio, y el tamaño representa la cantidad de presupuesto que el programa destinó en 2014). Si existiera una correspondencia, al menos visual, entre incidencia y presupuesto, esperaríamos encontrar una mayor cantidad de círculos de color intenso y con mayor diámetro. Al examinar el mapa de la figura 4 podemos ver que este no es el caso.

Como ya se mencionó al inicio de esta sección, el objetivo principal aquí es mostrar si el programa de prevención del delito y la violencia que se implementó en México de 2013 a 2016 (PRONAPRED) ha tenido los efectos esperados. Cabe recordar que dicho programa busca cumplir dos objetivos: reducir los factores de riesgo que están correlacionados con la delincuencia y la violencia, así como reducir la incidencia de criminalidad y la violencia en las zonas prioritarias (dada su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo [PND]). Las metas y los indicadores que plantea el primer objetivo tienen problemas para evaluar los efectos del tratamiento, ya que dichos indicadores no están directamente relacionados con los factores de riesgo. Además, en términos de la posibilidad de medición a nivel municipal, no se cuenta con indicadores con ese nivel de desagregación. En lo que concierne a la incidencia criminal y violencia, sí se cuenta con mediciones sobre los fenómenos de interés. Por esta razón, decidimos que las variables de resultado para evaluar los efectos del tratamiento fueran la tasa de homicidio intencional (por cada 100.000 habitantes) a nivel municipal y la tasa de lesiones por arma de fuego (por cada 10.000 habitantes) también a nivel municipal.

Uno de los primeros pasos para realizar un análisis de efectos con PSM es cumplir el supuesto de *strong ignorability* en la selección de covariables. En este sentido, para nuestro trabajo es de especial importancia cumplir con los pasos 1 y 3. Para asegurar que las medidas utilizadas para X estén correlacionadas con las variables de resultado, se seleccionaron variables explicativas de la violencia criminal con una correlación estable y robusta con el homicidio intencional y las lesiones por arma de fuego. Esta relación se puede constatar en trabajos recientes que han analizado el caso mexicano y otras partes del mundo con niveles de agregación similares (Baller *et al.*, 2001; Ingram, 2014). Además, para asegurar una correcta selección de las variables, se siguió la sugerencia de Gou y Fraser (2014) y se probaron modelos logísticos entre cada una de las covariables y la variable de tratamiento, así como regresiones lineales simples entre las mismas variables y las variables de resultado. En todos los ejercicios se encontraron efectos significativos.

Este primer punto está vinculado con otra precaución que suele señalarse en la literatura: la correcta especificación del modelo a partir del cual se generarán los PS. En este sentido, el apoyo en la literatura teórica y empírica previa y los resultados de los modelos individuales son un buen indicador de que el modelo base para el cálculo de los PS es apropiado para realizar la evaluación que nos interesa. La tabla 4 muestra los resultados del modelo a partir del cual se calcularon los PS para llevar a cabo el proceso de pareamiento de los datos. Por el tipo de mediciones y su distribución, todas las variables independientes fueron transformadas a su logaritmo natural. Como se puede

apreciar, todas las variables tienen efectos significativos y la direccionalidad de los coeficientes es muy similar a las diferencias que habíamos identificado en los datos descriptivos entre el grupo de tratamiento y el grupo de control (Guo y Fraser, 2014).

Tabla 4. Modelo *Logit* para *Propensity Scores* (PS)

Tratamiento	Coeficiente	Error estándar	z	P>z	[95% Intervalo de confianza]	
Gini (ln)	5,35	1,12	4,79	0,00	3,16	7,54
Hacinamiento (ln)	-2,78	0,39	-7,18	0,00	-3,53	-2,02
Razón sexo (ln)	5,87	2,30	2,56	0,01	1,37	10,38
Densidad (ln)	0,62	0,06	10,23	0,00	0,50	0,74
cons	-17,59	10,61	-1,66	0,10	-38,39	3,20

Fuente: Elaboración propia.

Para realizar el pareamiento de los datos y la estimación de los efectos se decidió utilizar dos paquetes programados para el software Stata. El primero de ellos es *pscore*, que emplea tres métodos de pareamiento: *Nearest Neighbour* (NN), *Radius* y *Kernel* (Becker y Ichino, 2002). El segundo es *teffects*, un paquete oficial de Stata que cuenta con varios métodos, de los cuales solo empleamos: *Nearest Neighbour* (NN), NN con *callipher*, NN con 2 pares y NN *Mahalanobis*. Estos fueron los métodos utilizados para analizar los efectos del tratamiento en las variables de resultado (homicidio y lesiones por arma de fuego). Para homicidio intencional se incluyó un análisis de diferencias «en diferencias», a fin de captar los efectos estimados en la diferencia real de homicidios intencionales; para ello se tomó en cuenta la tasa de homicidio de 2013. Todos los análisis se realizaron para los efectos en los receptores de tratamiento. Finalmente hay que anotar que tanto *pscore* como *teffects* cuentan con una prueba de balance o *traslape* entre los grupos de control y de tratamiento. Todos los análisis cumplieron con esta condición, por lo que podemos aseverar que este análisis cumple con el supuesto de *strong ignorability*.

En la tabla 5 se muestran los resultados del PSM y del modelo de diferencias en diferencias con el paquete *pscore*. Considerando los efectos de tratamiento mostrados por los tres métodos, podemos decir que los municipios que recibieron el tratamiento tuvieron un incremento en la tasa de homicidio en un rango que va de 6,6 a 8,3 homicidios más por cada 100 m/h; todos los resultados tuvieron significancia estadística.

Tabla 5. Efectos sobre el grupo de tratamiento. Tasa de Homicidio (*pscore*)

	Efectos de tratamiento			Diferencias en diferencias		
	Método NN	**Método *Radius***	**Método *Kernel***	**Método NN**	**Método *Kernel***	**Método estratificación**
n. Tratamiento	128	128	128	128	128	128
n. Control	99	1.644	1.644	99	1.644	1.644
ATT	8,348	6,601	7,481	-2,741	-2,167	-2,126
Error estándar	3,216	2,854	3,023	2,813	2,386	2,659
t	2,596	2,313	2,474	-0,974	-0,908	-0,8

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Efectos sobre el grupo de tratamiento. Tasa de homicidio (*teffects*)

	Efectos de tratamiento				Diferencias en diferencias			
	PS NN	**PS NN***	**PS NN 2**	**NN Mahalanobis**	**PS NN**	**PS NN***	**PS NN 2**	**NN Mahalanobis**
Coeficiente ATET	8,348	8,348	8,334	8,009	-2,741	-2,741	-3,219	-3,783
Error estándar	3,902	3,570	3,359	2,679	2,737	2,851	2,791	2,696
z	2,140	2,340	2,480	2,990	-1,000	-0,960	-1,150	-1,400
P>z	0,032	0,019	0,013	0,003	0,317	0,336	0,249	0,160

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Efectos sobre el grupo de tratamiento. Tasa de lesiones por arma de fuego (*teffects*)

	PS NN	**PS NN***	**PS NN 2**	**NN Mahalanobis**
Coeficiente ATET	0,065	0,065	-0,001	0,023
Error estándar	0,109	0,090	0,086	0,084
z	0,600	0,720	-0,010	0,270
P>z	0,549	0,470	0,994	0,788

Fuente: Elaboración propia.

Con el paquete *teffects* (tabla 6) los cuatro métodos de apareamiento tuvieron resultados significativos pero con un rango menor. Con este método los efectos del tratamiento en la variable de resultado fueron un incremento de 8 a 8,34 homicidios más por cada 100 m/h. Aquí los resultados son similares al primer método de *pscore*, porque se trata de variaciones sobre el mismo procedimiento. La misma tabla también muestra los resultados del modelo de diferencias «en diferencias» por medio de los mismos métodos. Ahí podemos ver que, tras la ejecución de los dos paquetes, se obtienen efectos negativos en la variable de resultado pero ninguno alcanza significancia estadística.

La segunda evaluación de efectos sobre la variable de lesiones con arma de fuego no mostró mejores resultados. En la tabla 7 se puede ver que el resultado de las estimaciones no alcanzan niveles de significancia estadística. Los posibles efectos son menores al 0,07, por lo que de alcanzar peso estadístico se tendrían efectos marginales[15].

En resumen, con los datos disponibles y con las técnicas empleadas solo se encontró que el tratamiento tuvo efectos significativos en la variable de homicidio intencional. No obstante, estos efectos no fueron los esperados, ya que se presentó un incremento de la tasa de homicidio en los municipios que recibieron el programa. Un resultado poco común para un programa de prevención del delito y la violencia.

Estos efectos no fueron los esperados, ya que se presentó un incremento de la tasa de homicidio en los municipios que recibieron el programa. Un resultado poco común para un programa de prevención del delito y la violencia.

Discusión y conclusiones

En términos de la forma en que se planteó el análisis de los efectos del programa PRONAPRED, podemos aseverar que los resultados de este análisis están bien sustentados a partir de nuestra propuesta metodológica. El mecanismo que puede llegar a explicar los resultados de nuestras estimaciones no parece tan difícil de detectar. No pensamos que el PRONAPRED haya generado más violencia, pero sí estamos convencidos (y nuestros resultados aportan buena evidencia) de que el paquete de acciones incluidas en el programa no tienen un mecanismo de intervención claro sobre el homicidio y las lesiones por arma de fuego, a pesar de ser uno de los mandatos del programa a través del PND.

Desde una un perspectiva metodológica, el efecto contraintuitivo puede provenir de la ausencia de alguna variable de confusión (*confounder variable*) en la especificación de los PS y/o de la falta de balance en la distribución de las variables entre los grupos (Hosmer *et al.*, 2013: 383). Sobre el primer punto, hasta la fecha no hay consenso entre los metodólogos que trabajan con PSM sobre si la mejor forma de designar las variables para los PS es empírica o teórica (Beal y Kupzyk, 2014). No obstante, sí hay una leve inclinación en la literatura a favor

15. Para la variable de lesiones solo se aplicó el paquete *teffects*.

de la decisión teórica, es decir, de la selección de las variables con relevancia teórica para la variable de resultado[16]. En nuestro caso, los PS fueron elaborados con variables teóricamente relevantes. Sobre la falta de balance entre grupos, las rutinas empleadas en Stata tienen pruebas estadísticas para identificar y controlar el desbalance. Así pues, podemos considerar que los resultados contraintuitivos no provienen de la falta de control de este tipo sesgos. Sin embargo, futuros estudios pueden verificar si los efectos contraintuitivos cambian al trabajar con otra unidad de análisis o al incluir otro tipo de variables de resultado. Nuevamente, los límites para trabajar estos elementos son tanto la disponibilidad de información como el diseño del programa. En vista de que el programa no contiene una clara especificación de sus mecanismos de intervención, no se toma en cuenta cómo el tamaño del área de intervención puede condicionar sus efectos. De igual forma, la tendencia generalista del programa abre la puerta para otro tipo de variables de resultado, pero nuevamente la ausencia de mecanismos y la falta de información hacen que su implementación en una evaluación sea, por el momento, complicada.

En lo que respecta al marco temporal, nuestro análisis se planteó para 2014 porque, en el momento de su elaboración, los datos del programa a nivel municipal para 2015 y 2016 todavía no se encontraban disponibles y los datos de homicidio para 2015 se publicaron en su versión final una vez que se había terminado el estudio. No obstante, consideramos que, dado que los programas iniciaron formalmente en 2013 (algunos en 2012), un análisis para 2014 podría dar alguna indicación sobre los efectos de los programas a uno o dos años de su inicio. En términos metodológicos, se necesitaría un planteamiento distinto para poder ver tanto la existencia de efectos como el papel que juega el tiempo en la aparición de dichos efectos (por ejemplo, los modelos de crecimiento). Por tal razón, decidimos dejar esta aproximación para un futuro cuando haya más información disponible.

Como se pudo apreciar en nuestra introducción inicial, la política de prevención en México ha estado marcada por cambios y deficiencias que en poco han ayudado para poder contar con una política pública seria y de largo plazo. En términos de estructura y grado de institucionalización se pueden identificar algunos avances; no obstante, las fallas, inconsistencias y, sobre todo, la grave ausencia del uso de evidencia empírica y sustento teórico en el diseño, diagnóstico y evaluación de las políticas son algunos de los problemas más preocupantes. De hecho, son tan importantes que llegan a poner en entredicho el compromiso que el Gobierno mexicano ha profesado tener con la prevención como forma de contener y reducir la criminalidad y la violencia.

16. Un punto en el que todos están de acuerdo es que el PS no debe incluir la variable de resultado o algún tipo de proxy.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

En este sentido, vale la pena señalar que una importante debilidad del PRONAPRED es la limitada presencia de la prevención terciaria y de programas contra la proliferación de armas de fuego y para resolución de conflictos. Por ejemplo, de 2.821 acciones en la estrategia social de desarrollo, solo el 5,2% fue destinado a la prevención terciaria. Los programas de canje de armas solo representaron el 0,2% del total de programas para 2014 (5.588) y la resolución pacífica de conflictos solo se incluyó en actividades como talleres de habilidades y/o valores o en campañas temáticas (México Evalúa, 2015). México es un país donde una alta proporción de la criminalidad es llevada a cabo por reincidentes, pero poco se hace a nivel prevención para atender a la población en riesgo de prisión y a la población carcelaria. De igual forma, la proliferación de armas de fuego y la forma en que estas aparecen en conflictos cotidianos es un claro llamado de atención para incorporar políticas de desarme y de resolución pacífica de conflictos.

De esta manera, a pesar de la cantidad de recursos públicos que se han invertido en la prevención de 2013 a 2016, es preocupante que no se pueda encontrar evidencia sobre los efectos que el PRONAPRED busca obtener. Sin embargo, es todavía más urgente revivir el programa (recordemos que se quedó sin presupuesto para 2017, a dos años de terminar el sexenio actual) e iniciar su reestructuración a partir de una concepción de política pública basada en evidencia.

Referencias bibliográficas

ASF-Auditoría Superior de la Federación. «Auditoría de Desempeño: 14-0-04100-07-0113 GB-012». Secretaría de Gobernación/ Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, ASF, México, 2015.

Baller, Robert; Anselin, Luc; Messner, Steven; Deane, Glenn y Hawkings, Darnell. «Structural Covariates of US County Homicide Rates: Incorporating Spatial Effects». *Criminology*, vol. 39, n.º 3 (2001), p. 561-588. http://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00933.x

Beal, Sarah J. y Kupzyk, Kevin A. «An introduction to propensity scores: what, when, and how». *The Journal of Early Adolescence*, vol. 34, n.º 1 (2014), p. 66-92.

Becker, Sasha O. y Ichino, Andrea. «Estimation of average treatment effects based on propensity scores». *Stata Journal*, vol. 2, n.º 4 (2002), p. 358-377.

Cano, Ignacio y Rojido, Emiliano. *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe. Informe final*. Río de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

Caudillo, Monica L. y Torche, Florencia. «Exposure to Local Homicides and Early Educational Achievement in Mexico». *Sociology of Education* , vol. 87, n.º 2 (2014), p. 89-105. http://doi.org/10.1177/0038040714523795

CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de los derechos humanos en México*. CIDH-OEA, 2015.

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación». Secretaría de Gobernación, México, 2 de enero de 2009 (en línea) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia». Secretaría de Gobernación, México, 24 de enero de 2012 (en línea) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Acuerdos aprobados de la II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública». Secretaría de Gobernación, México, 10 de enero de 2013a (en línea) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284444&fecha=10/01/2013

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación». Secretaría de Gobernación, México, 2 de abril de 2013b (en línea) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia». Secretaría de Gobernación, México, 30 de abril de 2014a (en línea) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito». Secretaría de Gobernación, México, 26 de diciembre de 2014b (en línea) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377364&fecha=26/12/2014

DOF-Diario Oficial de la Federación. «Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito». Secretaría de Gobernación, México, 15 de febrero de 2016) (en línea) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016

Everitt, Brian S. y Skrondal, Anders. *The Cambridge Dictionary of Statistics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Farrington, David. «Integrated Cognitive Antisocial Potential Theory», en: Bruinsma, Gerben y Weisburd, David (eds.). *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Nueva York: Springer, 2014, p. 2.552-2.564.

Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, 2013.

Guo, Shenyang y Fraser, Mark W. *Propensity Score Analysis: Statistical Methods and Applications*. California: SAGE, 2014.

Hosmer Jr., David W.; Lemeshow, Stanley y Sturdivant, Rodney X. *Applied logistic regression*. Nueva Jersey: Wiley, 2013.

Ingram, Matthew. C. «The Local Educational and Regional Economic Foundations of Violence: A Subnational, Spatial Analysis of Homicide Rates across Mexico's Municipalities». *Wilson Center Mexico Institute* (15 de enero de 2014) (en línea) https://www.wilsoncenter.org/publication/the-local-educational-and-regional-economic-foundations-violence-analysis-homicide-rates

Kubrin, Charis E. «Structural Covariates Of Homicide Rates: Does Type Of Homicide Matter?». *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 40, n.º 2 (2003), p. 139-170. http://doi.org/10.1177/0306624x03251124

Magaloni, Ana. «La arbitrariedad como método de trabajo: la persecución criminal durante la administración de Felipe Calderón», en: Pérez Correa, Catalina (ed.). *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*. México: CIDE, 2015.

McAra, Lesley y McVie, Susan. «Critical Debates in Developmental and Life-Course Criminology», en: Maguire, Mike; Morgan, Rod y Reiner, Robert (eds.). *The Oxford Handbook of Criminological*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 531-558.

McCall, Patricia L. y Nieuwbeerta, Paul. «Structural Covariates of Homicide Rates: A European City Cross-National Comparative Analysis». *Homicide Studies*, vol. 11, n.º 3 (2007), p. 167-188. http://doi.org/10.1177/1088767907304072

México Evalúa. «Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?». México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., enero de 2014 (en línea) http://mexicoevalua.org/2014/01/08/prevencion-del-delito-en-mexico-donde-quedo-la-evidencia/

México Evalúa. «Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?». México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., junio de 2015 (en línea) http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/

Molzahn, Cory; Rodríguez Ferreira, Octavio y Shirk, David A. «Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2012». *Trans-Border Institute*, University of San Diego, febrero de 2013.

Presidencia de la República. «Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos». Presidencia de la República, México (1 de diciembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2016] http://www.gob.mx/

presidencia/prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos

Presidencia de la República. «Por un México en paz, con justicia y desarrollo». Presidencia de la República, México (27 de noviembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2016] http://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/

Presidencia de la República. «Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 40 sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública». Presidencia de la República, México, 30 de agosto de 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2016] https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-40-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica

Pridemore, William A. y Trent, Carol L. S. «Do the Invariant Findings of Land, McCall, and Cohen Generalize to Cross-National Studies of Social Structure and Homicide?». *Homicide Studies*, vol. 14, n.º 3 (2010), p. 296-335. http://doi.org/10.1177/1088767910371184

Ramírez-de-Garay, David. «Crimen y economía : análisis de la tasa de homicidio en México a partir de variables económicas (2000, 2005, 2010)». *Estudios Sociológicos*, vol. 32, n.º 96 (2014), p. 505-540.

Rubin, Donald B. *Matched Sampling for Causal Effects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Steiner, Peter M. y Cook, David. «Matching and propensity scores», en: Little, Todd D. (ed.). *The Oxford Handbook of Quantitative Methods, vol. 1*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 237-259.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 129-157
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.129

Fecha de recepción: 21.12.16
Fecha de aceptación: 06.06.17

Reducción de homicidios en Minas Gerais: un análisis del programa «Fica Vivo!»

Homicide reduction in Minas Gerais: an analysis of the "Fica Vivo!" programme

Cláudio Chaves Beato Filho, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Valéria Cristina de Oliveira y Sara Carla Faria Prado*

Resumen: Este artículo presenta los resultados de una investigación cualitativa sobre la contribución del programa «Fica Vivo!» al control y reducción de los homicidios en Minas Gerais (Brasil), según la percepción de los actores sociales e institucionales involucrados. La metodología se basó en entrevistas semiestructuradas y grupos focales con los gerentes y monitores de los talleres, líderes comunitarios y profesionales de la seguridad pública y la justicia penal. En estas conversaciones emergieron una serie de tensiones relacionadas con las funciones sociales de los actores del programa, es decir, el equipo técnico y los profesionales de seguridad pública. Así, entre los asuntos en disputa destacan las percepciones sobre los objetivos del programa y el flujo de información entre la comunidad y el equipo, en una dinámica que no siempre incluye a la Policía.

Palabras clave: Brasil, «Fica Vivo!», programas de prevención, homicidios, comunidad

Abstract: *This article presents the results of qualitative research into the "Fica Vivo!" programme's contribution to the control and reduction of homicides in Minas Gerais (Brazil) in the views of the social and institutional actors involved. The methodology is based on semi-structured interviews and focus groups held with the leaders and monitors of the workshops, and with community leaders and professionals from the public security and penal justice sectors. In these conversations a number of tensions emerged that relate to the social functions of the programme's actors – the technical team and the public security professionals. Among the disputed issues, particularly noticeable were the perceptions of the programme's goals and the flow of information between the community and the team in a dynamic that does not always include the Police.*

Key words: *Brazil, "Fica Vivo!", prevention programmes, homicides, community*

Cláudio Chaves Beato Filho, *profesor titular de Sociología y coordinador del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP), Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) (claudiobeato@crisp.ufmg.br);* ***Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro****, profesora adjunta de Sociología (UFMG) e investigadora del CRISP (ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br);* ***Valéria Cristina de Oliveira****, becaria posdoctoral del Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM) de São Paulo, Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP)-Proceso 2016/15899-7 (valcrisoli@gmail.com); y* ***Sara Carla Faria Prado****, becaria de la Fundación João Pinheiro (saraprado22@gmail.com).*

Este artículo presenta un análisis del Programa de Control y Reducción de Homicidios en Minas Gerais[1] –también conocido como «Fica Vivo!» (¡Sigue Vivo!)– a partir de las percepciones de los actores implicados en el mismo, las cuales fueron captadas mediante entrevistas semiestructuradas y grupos focales con profesionales de la seguridad pública, gestores y talleristas. Fica Vivo! fue establecido en 2002 como un proyecto piloto para reducir las muertes violentas derivadas de peleas entre bandas, en áreas urbanas con una elevada concentración de desventajas socioeconómicas. El programa surgió como una iniciativa del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y se convirtió en una política pública a partir de la asociación con el Gobierno del estado de Minas Gerais. Actualmente, el programa está implantado en 32 áreas[2] de la Región Metropolitana de Belo Horizonte y de algunos de los principales municipios del interior de este estado con una elevada concentración de homicidios.

Desde el punto de vista teórico-metodológico, este artículo se inscribe en la antropología de los márgenes del Estado, que parte del presupuesto de que determinadas «formas de ilegibilidad, parcialidad y desorden, que parecen habitar en los márgenes del Estado, constituyen su condición necesaria como objeto teórico y político» (Das y Poole, 2004: 4). Se trata de un constructo que intenta comprender cómo las «prácticas políticas, reglamentarias y disciplinares que constituyen, de alguna forma, aquello que llamamos Estado» (ibídem: 3) producen márgenes que, a su vez, establecen, al mismo tiempo, exclusión e inclusión. Es una perspectiva que cuestiona la «definición del Estado en términos de control centralizado sobre un determinado territorio y propone explorar los "márgenes" del Estado –es decir, los lugares donde la ley y el orden estatales deben ser continuamente restablecidos–» (Asad, 2004: 279).

En Belo Horizonte, la década de 1990 destacó desde el punto de vista de la dinámica criminal, por la intensificación de las disputas entre bandas, de tal manera que las muertes intencionales violentas pasaron a concentrarse en áreas específicas de la ciudad: en grandes favelas situadas, en su mayoría, en la región centro-sur de la capital. Ese conjunto de *vilas* se caracterizaba por problemas de infraestructura y acceso a los servicios públicos, pero, debido a su proximidad a barrios tradicionales, eran atractivas para vivir y, en cierta medida, para el desa-

1. Estado de la región sudeste de Brasil.
2. De acuerdo con las informaciones disponibles en https://www.ijuci.org.br/acoes/fica-vivo/ [Fecha de consulta: 09.05.2017].

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

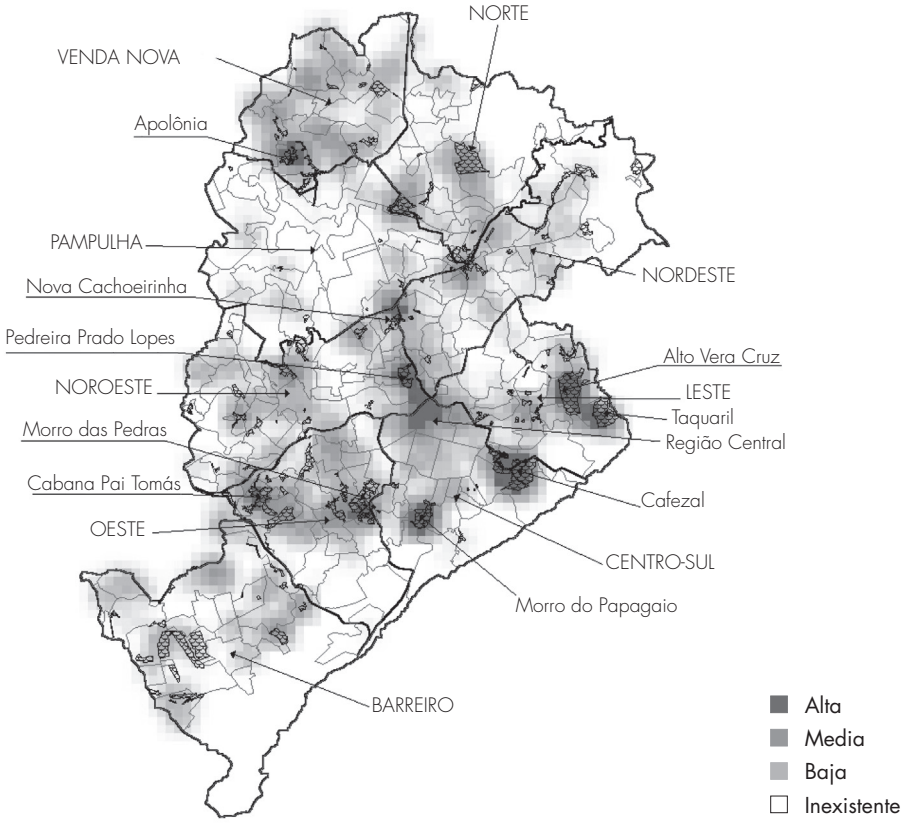
rrollo de prácticas delictivas como el tráfico de drogas o de armas ilegales y las dinámicas de violencia que estas acarrean. A partir de ese diagnóstico, Fica Vivo! fue planteado como un mecanismo para solucionar el problema de las muertes derivadas de las disputas entre bandas. Dos matrices científicas fueron manejadas para la estructuración del programa: la metodología de solución de problemas y la teoría de la disuasión focalizada. Se utilizaron estas matrices porque la no provisión de políticas públicas había influenciado la conformación de dinámicas de sociabilidad violenta en esos espacios (Machado da Silva, 1999). La recuperación del territorio al margen del Estado debería ocurrir, por tanto, a partir de acciones que suscitaran un nuevo tipo de sociabilidad, menos guiada por el uso de la violencia, abriendo camino a la institucionalización de una cultura de paz (Silveira, 2007).

A fin de entender cómo el Estado actúa en sus márgenes mediante Fica Vivo! y cómo sus agentes perciben las posibilidades y los límites de ello, este estudio optó por el uso de una metodología eminentemente cualitativa (MacDonald, 2012). El objetivo era captar la voz y la percepción de los principales implicados en la resignificación del Estado en sus márgenes, especialmente en el sentido de cómo estos márgenes no pueden ser delimitados a partir de las categorías ley y transgresión, sino en términos de prácticas que se encuentran, simultáneamente, dentro y fuera de la ley (Das y Poole, 2004: 15). Precisamente por ese motivo, no se entrevistó a los beneficiarios directos del programa. Creemos que, a pesar de los resultados exitosos alcanzados en los últimos años, la fragilidad de algunos aspectos institucionales –tradicionalmente ocultados por estudios de impacto de la política pública en las tasas de muertes violentas– puede comprometer la continuidad del proyecto, lo que conduciría a una nueva dinámica de sociabilidad en los márgenes del Estado.

¿Qué es el «Fica Vivo!»?

En el año 2002, el CRISP/UFMG realizó un amplio diagnóstico y movilizó a diversos actores institucionales para debatir soluciones y elaborar una estrategia frente a la dinámica de las muertes violentas en Belo Horizonte en los seis años anteriores (véase figura 1); se constató que el 80% de esos sucesos se concentraban en seis favelas de la capital. Una de ellas, el Morro das Pedras, destacaba por el elevado número de homicidios y la baja calidad de vida de sus habitantes: el 24% de las familias vivía con menos del salario mínimo y el 41% de los individuos en edad económicamente activa estaban desempleados u ocupados precariamente en actividades informales (Beato, 2005).

Figura 1. Concentración de homicidios en Belo Horizonte (1995-2001)



Fuente: Beato (2013: 4).

A partir de este diagnóstico, se empezó a desarrollar un proyecto piloto de reducción de las muertes violentas en esas áreas que conectó tres políticas públicas de éxito en Estados Unidos: el programa *Ceasefire*, responsable de la reducción de los homicidios en Boston (Braga *et al.*, 2014); la vigilancia policial orientada a la solución de problemas, muy usado por la Policía de Nueva York como estrategia para la reducción de la criminalidad (Goldstein, 1990: 3); e iniciativas denominadas *weed and seed*, que consisten en la retirada de «malas hierbas» (*weed*, individuos que cometen muchos crímenes) para que las «buenas semillas» (*seed*, individuos en riesgo de involucrarse en el crimen) puedan florecer sin desviarse (Miller, 2001). Para la implantación del proyecto, se utilizó el principio de la

disuasión focalizada (Kennedy, 1997), que consiste en limitar la actuación represiva del sistema de justicia criminal, pautada por la detención, a las situaciones en las que es efectivamente necesaria; en casos como los homicidios de bandas y la violencia doméstica puede ser más eficaz recurrir a otras herramientas en lugar de la prisión[3].

La primera actividad realizada en Morro das Pedras fue el registro de «elementos ecológicos relativos a los patrones temporales y espaciales de los delitos, así como de las condiciones físicas, sociales y ambientales» (Beato, 2013: 5). Se constató que la mayor parte de los homicidios involucraba a jóvenes armados que pertenecían a grupos autodenominados bandas. Tras ello, se firmó un convenio entre la UFMG y diversas instituciones[4] con el objetivo de implantar el proyecto de reducción de homicidios en esta favela. La idea era combinar estrategias de represión cualificada (centrada en aquellos pocos individuos que cometen muchos delitos) y de prevención situacional (focalizada en contextos y públicos más vulnerables a la criminalidad) para cambiar la dinámica criminal en la localidad (ibídem, 2005).

La idea inicial de Fica Vivo! era combinar estrategias de represión cualificada (centrada en aquellos pocos individuos que cometen muchos delitos) y de prevención situacional (focalizada en contextos y públicos más vulnerables a la criminalidad) para cambiar la dinámica criminal en la localidad.

La represión tendría como eje estructurador la incapacitación de los individuos responsables de las muertes violentas en la localidad; para ello, se articularían los actores del sistema de justicia criminal para facilitar la identificación, investigación, procesamiento y condena de los responsables de crímenes en la región, con el propósito de aumentar los costes de las prácticas delictivas. A partir de la vigilancia policial constante de Morro das Pedras, los responsables de los homicidios serían identificados por la Policía Militar, investigados por la Policía Civil, acusados por el Ministerio Público, procesa-

3. Para David Kennedy (1997: 461), se trata de convencer al individuo para que salga de la criminalidad por medios distintos a la sentencia condenatoria: «Este marco –en que la sentencia representa los costes para un determinado delincuente por un delito en particular– es la manera habitual de pensar en la disuasión. Sin embargo, ¿qué ocurriría si dejáramos atrás ese marco?». Esta es la hipótesis que propone esta nueva filosofía.
4. Entre las instituciones firmantes del convenio se encontraban: Policía Militar de Minas Gerais (PMMG), Policía Civil (PCMG), Policía Federal (DPF), Ministerio Público (MP), Poder Judicial representado por el Tribunal de Justicia de Minas Gerais (TJMG), el *Clube dos Diretores Lojistas* (asociación de comerciantes local) y organizaciones no gubernamentales.

dos y, si fuera el caso, condenados por el Poder Judicial y presos en el sistema penitenciario. Todas estas instituciones compondrían el Grupo de Intervención Estratégica (GIE), que sería el núcleo de la represión cualificada. En el ámbito local, la represión cualificada estaría representada por el Grupo Especial de Patrullaje en Áreas de Riesgo (GEPAR), de la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG). Inspirado en el modelo de ocupación permanente de favelas implantado en Rio de Janeiro a principios de la década de 2000, el GEPAR consiste en la «implementación de actividades rutinarias y sistemáticas de vigilancia policial comunitaria en las áreas de riesgo, con el objetivo de alterar la visión negativa que la comunidad tiene de la Policía y crear un ambiente de cooperación entre la comunidad y la institución» (Peixoto *et al.*, 2008: 3). La diferencia entre el GEPAR y otras unidades de la Policía Militar es que este grupo «está permanentemente ubicado en las aglomeraciones, no atiende incidentes en otras localidades» (Beato, 2013: 12) y desarrolla sus acciones a partir de la metodología de solución de problemas, más que de la represión de delitos. Sería, por lo tanto, una modalidad muy específica de vigilancia, puesto que busca el desarrollo de la propia comunidad (Higginson *et al.*, 2015).

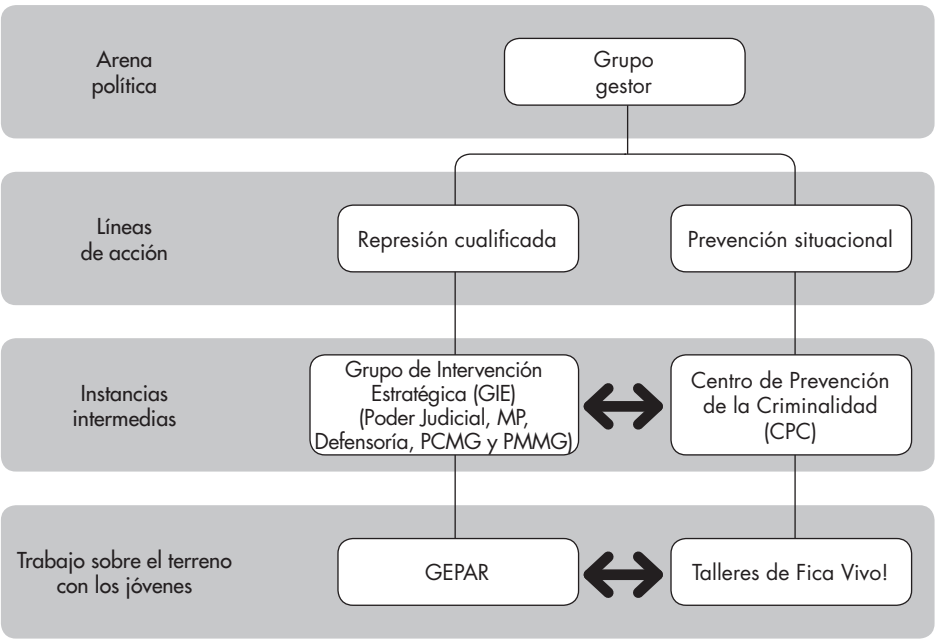
La prevención situacional del crimen, por su parte, tendría como eje estructurador la articulación comunitaria para el establecimiento de un espacio físico que fuera la sede de las actividades de inclusión social y de provisión de servicios públicos. Estas acciones –luego acogidas por el Centro de Prevención de la Criminalidad (CPC)[5]– tendrían como propósito la ampliación y el fortalecimiento de la red de protección sociocomunitaria de los jóvenes vulnerables al crimen. El CPC –integrado por asistentes sociales, psicólogos, sociólogos y otros técnicos que promoverían acciones integradas con las políticas gubernamentales– sería el núcleo de la prevención situacional, porque se focalizaría no solo en los jóvenes, sino también en la dinámica social del área. Esta prevención situacional se materializaría con los talleres de Fica Vivo!, dedicados a la cultura, el ocio y el deporte como formas de transformar los intereses de los jóvenes y, por consiguiente, la dinámica de sociabilidad del territorio. Todos los talleres serían coordinados por microemprendedores jóvenes (talleristas), necesariamente residentes en la comunidad, cuya contribución sería servir de referencia a imitar para que el resto de jóvenes abandonasen la criminalidad

5. Además de las actividades de Fica Vivo!, el CPC acoge otros tres programas de base local ejecutados por el Gobierno de este estado: Mediación de conflictos; Central de Acompañamiento de Penas y Medidas Alternativas (CEAPA), y el Programa de Inclusión Social Postpenitenciaria (PrEsp, por sus siglas en portugués). Véase más información en: http://www.seds.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/centros-de-prevencao-a-criminalidade [Fecha de consulta: 18.04.2017].

o ya no entraran en ella. En comunicación directa con el resto de los miembros de la comunidad y con los policías del GEPAR, la función del tallerista transciende la tutoría o facilitación del aprendizaje, y consiste en «desarrollar acciones de protección social para jóvenes ya implicados en bandas, así como actividades de concienciación dirigidas a aquellos en situación de riesgo de involucrarse en ellas» (Beato, 2013: 7).

Para gestionar las acciones de represión cualificada y de prevención situacional se constituyó un grupo gestor, sin autoridad sobre el resto de las instituciones participantes, que vincularía las dos áreas temáticas para dirimir posibles conflictos, garantizar el cambio de contexto social para el compromiso de toda la comunidad en las actividades propuestas y focalizar el trabajo en los jóvenes involucrados en bandas o vulnerables a la acción de estas (véase figura 2). Además, este grupo gestor se encargaría de la monitorización constante del proyecto para corregir cualquier efecto no anticipado en la planificación.

Figura 2. Esquema de la estructura de funcionamiento de «Fica Vivo!»



Fuente: Elaboración propia a partir de Beato (2013).

Como se indica en la figura 2, los ámbitos de la represión cualificada y de la prevención situacional se conectan en dos momentos: en las reuniones del GIE, en las que participa el coordinador del CPC, y en el trabajo sobre el terreno, en que el coordinador de Fica Vivo! se relacionaría con el comandante del GEPAR. Finalmente, el grupo gestor definiría las líneas más generales de la política y constituiría un espacio de intercambio de ideas y solución de controversias que no pudiesen ser gestionadas en otras instancias. Este esquema permite una contribución eficaz para el control de la criminalidad y el mantenimiento del orden público y, consecuentemente, una resignificación del territorio al margen del Estado.

La «reducción del 47% de los homicidios en seis meses llevó a la institucionalización del programa por parte del Gobierno estatal en 2003, mediante la gestión de la Secretaría de Estado de Defensa Social (SEDS-MG)» (Silveira *et al.*, 2010: 499). Con la estatización del proyecto piloto, el CRISP-UFMG dejó de tener influencia en Fica Vivo!, que fue transformado en un programa de duración indeterminada y de mayor alcance en la ciudad de Belo Horizonte. Con este cambio, los criterios para ser destinatario de Fica Vivo! pasaron a ser: i) elevada tasa de muertes violentas; ii) gran vulnerabilidad social[6]; iii) excesivo número de jóvenes sin supervisión adecuada por adultos y/o involucrados en bandas, y iv) baja capacidad de la comunidad para ejercer el control social y movilizar recursos externos a tal fin (Beato y Silveira, 2014: 7). A partir de la aplicación de este enfoque, 31 territorios más, situados al margen del Estado, recibieron el programa Fica Vivo!, lo que supuso llegar a unos 15.000 jóvenes de entre 12 y 24 años. Con el cambio de dirección (del CRISP-UFMG a la SEDS), todas las actividades del CPC, principal eje de la prevención situacional, pasaron a ser gestionadas por una Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), por medio de un acuerdo de asociación con el Gobierno de Minas Gerais[7]. Sobre el terreno, los talleristas –habitantes de las comunidades– fueron contratados por la OSCIP como microemprendedores individuales. Las actividades de represión cualificada, a cargo del GIE, continúan bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Defensa Social y, en

6. Medida por indicadores como la tasa de acceso al mercado formal de trabajo, el nivel de escolaridad, el acceso local a los servicios básicos, la tasa de mortalidad, los embarazos en la adolescencia, la calidad de la vivienda, etc.
7. Hasta el momento, fueron dos las OSCIP contratadas para gestionar los CPC. Inicialmente, el Instituto Elo y, en el período 2016-2017, el Instituto Jurídico para la Ciudadanía (IJUCI, por sus siglas en portugués) ha sido el responsable de su desarrollo. Para más información véase: http://seds.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/parcerias [Fecha de consulta: 14.04.2017].

el territorio, del GEPAR como modelo de vigilancia policial orientada a la solución de problemas.

¿«Fica Vivo!» funciona?

En el contexto de este artículo, las políticas públicas dirigidas a las áreas de favela con elevada concentración de muertes violentas no pueden ser vistas como sinónimo de ausencia del Estado en la cuestión del monopolio de la violencia, sino que deben considerarse como prácticas orientadas a la reconstrucción del propio Estado en sus márgenes (Stevenson, 2007: 141). Ello implica ver al Estado como, al mismo tiempo, autor de varias atrocidades y la esperanza de un futuro mejor (ibídem: 143).

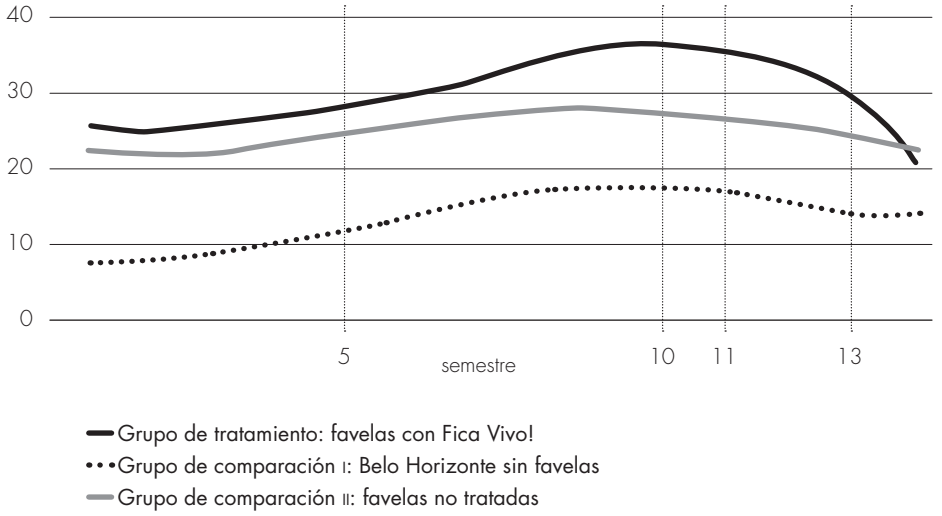
Para comprender si, en efecto, la promesa de una vida mejor se ha concretado por medio de Fica Vivo!, se han realizado, hasta el momento, 37 evaluaciones cuantitativas del programa centradas en la disminución o alteración de la dinámica de muertes violentas[8]. Estos estudios acreditan un gran éxito del programa, sea por la reducción de los homicidios (Silveira, 2007; Silveira *et al.*, 2010; Alves, 2008; Peixoto, 2008); por lo innovador de su proceso de implementación, que movilizó a la comunidad académica y al Estado (Beato, 2005; Beato y Silveira, 2014), o por su bajo coste con respecto a su elevado beneficio (Peixoto, 2008; Castro, 2014).

La primera evaluación fue realizada en el año 2007 y comprendió el período entre la implantación del proyecto piloto, iniciada en 2002, y diciembre de 2006. Los resultados fueron bastante prometedores: una reducción media del 28% de los homicidios registrados en la capital, debida al cambio de la dinámica de violencia en las áreas de Fica Vivo! (Beato, 2013)[9]. En 2008, el impacto de Fica Vivo! en las tasas de muertes violentas fue medido a partir de una evaluación cuasi-experimental, que consideró las favelas que recibieron el programa como «áreas tratadas» y a las demás favelas de la capital como «grupo de control».

8. Datos extraídos del Portal CAPES, de acuerdo con la revisión realizada el 17 de abril de 2017.
9. Además, en Morro das Pedras, el programa contribuyó «a la percepción por parte de la comunidad de la mejora de la calidad de vida local, la reducción de los tiroteos y los asaltos/robos a autobuses, de la reducción de la violencia en las escuelas y de las restricciones al libre tránsito por la comunidad, de la reducción de eventos violentos, así como de la mejora de la imagen de la comunidad y el aumento de eventos recreativos y festivos organizados por la misma» (Silveira, 2007: 15).

Peixoto *et al.* (2008) destacan que, entre enero de 2000 y diciembre de 2006, la reducción de las tasas de homicidios en Belo Horizonte se debió, principalmente, a Fica Vivo! (véase figura 3).

Figura 3. Tasas de homicidios en Belo Horizonte* (por semestre, 2000-2006)

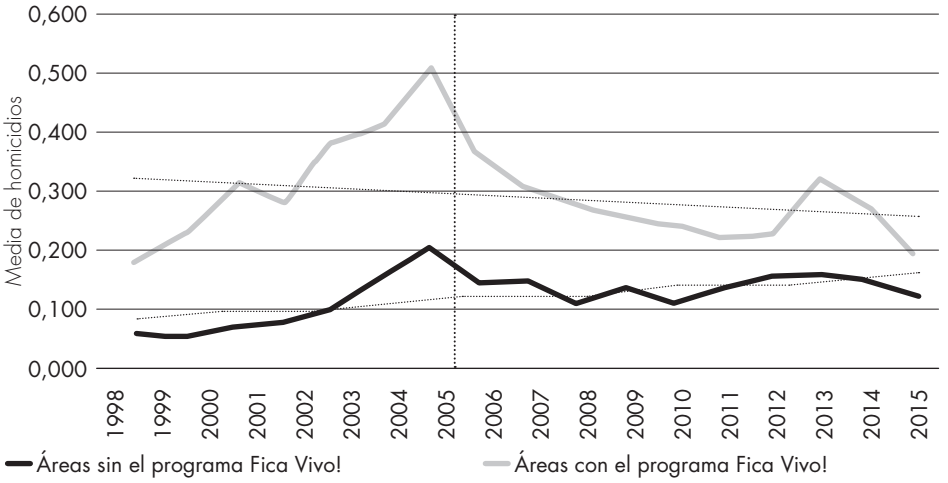


* Número de homicidios por cada 100.000 habitantes.
Fuente: Peixoto *et al.* (2008: 13).

Silveira *et al.* (2010) constataron que, en 2003, hubo una reducción de los homicidios del 69% en las favelas con Fica Vivo!, en relación con las demás favelas violentas de la ciudad. Entre 2004 y 2009, se constató una gran disminución de la violencia letal e intencional en las favelas de la capital donde se estaba implementando el programa, aunque de forma más diluida. Alves y Arias (2012) entienden que esa reducción se debe a la combinación entre la represión cualificada y la prevención situacional. Por un lado, la presencia constante de la policía en el área tiene el efecto de controlar a los residentes en la cuestión del uso de la violencia y con ello aumentan los esfuerzos locales para el control de la criminalidad. Por otro lado, las actividades promovidas por los talleristas y por los demás individuos que trabajan en el CPC ayudan a sumar esfuerzos locales y aumentar la capacidad de respuesta de la comunidad a la violencia.

Utilizando la técnica *propensity score matching* (pareamiento por puntaje de propensión), Castro (2014) constató también una reducción de la tasa media de homicidios atribuida a la efectividad de Fica Vivo! En 2012, hubo una reducción de entre un 4,87% y un 9,66% de la tasa media de homicidios en todos los sectores de Belo Horizonte y de su región metropolitana que participaban en el programa. En los sectores de los municipios que no forman parte de la región metropolitana, la reducción fue del 3,51% (Castro, 2014). Sin embargo, en 2013 hubo un aumento de las tasas de homicidio en la capital del estado, mientras que, en las otras áreas, se observó la misma reducción; Castro atribuyó la no efectividad del programa a la adaptación de las prácticas ilegales y sus agentes a las estrategias del GIE. Esa *acomodación* se manifestaría, entre otras cosas, en la alteración de los horarios y los lugares de actuación preferenciales o del tipo de abordaje a las posibles víctimas; de esta manera, lugares y conductas bajo menor vigilancia pasan a concentrar más eventos criminales, lo cual resulta en el llamado desplazamiento del crimen (ibídem). Silva *et al.* (2016) se valieron de modelos de diferencias, que comprenden el período entre 1998 y 2015, para entender los efectos de Fica Vivo! en las tasas de homicidios y sus resultados dan cuenta de una significativa reducción de los homicidios registrados en nueve de los trece sectores censales donde actúa Fica Vivo!, en comparación con otros sin el programa.

Figura 4. Promedio anual de homicidios en Belo Horizonte (1998-2015)



Fuente: Silva *et al.* (2016).

A lo largo de los años, Fica Vivo! se ha convertido en una de las estrategias de reducción de homicidios con mayor visibilidad dentro y fuera del país, tanto en su dimensión de represión cualificada (Higginson *et al.*, 2015) como en la de la prevención situacional del crimen (Cano y Rojido, 2016). Con una larga trayectoria y buenos resultados cuantitativos, cabe preguntarse: ¿A partir de qué mecanismos se sustenta y garantiza buenos resultados Fica Vivo!? ¿Cuáles son los procesos por los que el trabajo de los profesionales del CPC, de los talleristas, de los policías y de la justicia culmina en la reducción de los homicidios?

Saber escuchar: la investigación cualitativa como forma de evaluación de resultados

Los datos presentados en este artículo son resultado del trabajo de campo realizado en territorios de implantación de Fica Vivo!, situados en cuatro municipios de Belo Horizonte capital y su región metropolitana: Serra, Minas Caixa, Jardim Leblon, Vila Cemig y Vila Pinho (Belo Horizonte); Jardim Teresópolis (Betim); Nova Contagem (Contagem), y Veneza (Ribeirão das Neves)[10]. Se entrevistaron tanto a actores que actúan en la represión cualificada como a aquellos que intervienen en la prevención situacional. Primero se entrevistó a jueces, promotores y defensores, a partir de un guión que incluía diversas preguntas sobre su participación en el GIE y la percepción que tenían de la efectividad del programa. Luego, se realizaron entrevistas con los policías responsables de la coordinación de la Policía Militar y de la Policía Civil. Asimismo, se establecieron grupos focales con investigadores (Policía Civil), guardias municipales y policías militares, siempre combinando, en un mismo espacio, profesionales que actúan en las diferentes ciudades. En el caso específico de la Policía Militar, se realizaron tres grupos focales: uno con mujeres, otro con policías del GEPAR y otro con policías de la Vigilancia Ostensiva General (POG, por sus siglas en portugués). Cada grupo contó con

10. El trabajo de campo se enmarca a su vez en el proyecto «BRA/04/029 Segurança Cidadã/Pensando a Segurança Pública», que contó con la realización de investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre muertes violentas intencionales en 81 ciudades grandes y medianas de todos los estados brasileños y en el Distrito Federal. De estos 81 municipios, cuatro se situaban en la región metropolitana de Belo Horizonte, donde se realizó el trabajo de campo.

entre cinco y nueve profesionales. El último foco de la investigación fueron los actores sociales, de forma que se entrevistó a los gestores de los CPC de las áreas participantes en la investigación. A partir de estos testimonios se mapearon las organizaciones y personas de la sociedad civil implicadas en la prevención de la violencia y la reducción de los homicidios, y esos individuos fueron entrevistados en la última fase de la investigación. En definitiva, se escucharon 95 voces que representan al Estado en sus márgenes o que están relacionadas con las prácticas estatales emprendidas en esas áreas.

A partir de los dados recopilados, se procedió a un análisis de contenido específico para la construcción de este artículo. Todas las entrevistas y grupos focales incluían temas referentes a Fica Vivo!, por el hecho de que era el único programa dedicado a la prevención de homicidios presente en todos los territorios de la región metropolitana de Belo Horizonte incluidos en la investigación. No obstante, de manera específica, se involucró a 25 actores ligados directamente al programa: con entrevistas a 6 gestores de CPC y 12 líderes comunitarios (talleristas en activo y extalleristas), y con un grupo focal que contó con la participación de 7 policías militares del GEPAR (véase tabla 1). Por último, se realizó un análisis de contenido con el programa NVivo, lo que permitió conocer no solo la frecuencia con la que determinadas situaciones aparecieron en los discursos de los entrevistados, sino también cómo estos establecen relaciones de causalidad entre algunos fenómenos sociales relacionados con el Fica Vivo!.

Tabla 1. Entrevistas y grupos focales utilizados en el análisis de Fica Vivo!

	Belo Horizonte	Betim	Contagem	Ribeirão das Neves	Total
Policías militares del GEPAR (en grupo focal)	3	2	1	1	7
Gestores de CPC	3	1	1	1	6
Actores sociales (talleristas/colaboradores)	6	4	1	1	12
Total de participantes	**12**	**7**	**3**	**3**	**25**

Fuente: Beato *et al.* (2016).

El análisis de contenido de los testimonios transcritos de los 25 actores de la tabla 1 reveló la existencia de tres grandes categorías concernientes a los encajes sociales de Fica Vivo!, que constituyen las bases de confianza y «gobernabilidad» necesarias para el trabajo en un territorio violento. Así, la

codificación con el programa NVivo reveló que los actores que operan en los dos ejes (represión y prevención) tratan con una pluralidad de códigos que orientan sus acciones y los hacen recurrir al repertorio de prácticas más pertinente para cada situación, algunas de las cuales se alejan de la ley, como forma de garantizar la paz en el territorio (Das y Poole, 2004). Los ajustes producidos por la presencia de actores tan particulares en interacción con dos códigos –el local y el institucional– parecen dar sustento al programa. A continuación se desvelarán las características de esas interacciones y cómo estas representan el mantenimiento de órdenes normativas distintas y, a veces, antagónicas en los márgenes del Estado (Feltran, 2012).

Saber hablar: ¿qué dicen los involucrados en la política?

Un programa y diferentes lógicas de acción

Fica Vivo! representa una política que se guía por el proceso de *brokerage* o intermediación (Burt, 2001), en la medida en que conecta actores bastante distintos, como los moradores de barrios populares y las instituciones del sistema de seguridad pública y justicia criminal, en particular los policías.

La primera lógica a considerar es aquella centrada en la figura de sus gestores y técnicos, que llamaremos «lógica de la prevención». Es la que orienta el modo en que el profesional implicado en la prestación de un servicio específico –por ejemplo, la prevención de la violencia armada en regiones con elevados índices de criminalidad y, habitualmente, con gran concentración de desventajas (Wilson, 1987)– interpreta y se posiciona en relación con las situaciones propias de su trabajo. Un rasgo destacado de la «lógica de la prevención» parece ser el hecho de que implica el mantenimiento de una relación dialógica con la comunidad y, por tanto, se opone a la represión de la criminalidad no violenta y a la criminalización de conductas cuando esas acciones ponen en riesgo el principal objetivo del programa: el control de los homicidios entre bandas juveniles. Se trata, entonces, de reconocer que las acciones de prevención pueden no tener un impacto inmediato en las distintas facetas de la criminalidad. El andamiaje normativo que orienta a aquellos que se someten a esa lógica implica el uso de un lenguaje más próximo al utilizado por la población residente en los márgenes del Estado, sobre todo los jóvenes. Además, contempla la construcción

de redes de articulación que integren a los moradores, líderes y profesionales de otras políticas. Finalmente, comprende cierta postura flexible en relación con conductas desviadas por el uso de drogas y el porte de armas de fuego. Esta proximidad se hace visible en este testimonio de una gestora de CPC: «Aquí la cosa está ya tan consolidada que, por ejemplo, el día que este chico ejecutó al otro, cuando el cuerpo estaba en el suelo, recibí una llamada. Existe una relación tan próxima que la comunidad reconoce al Centro de Prevención, el programa Fica Vivo! y la mediación de conflictos como posibilidades alternativas para lidiar con esas situaciones de tensión dentro del territorio. Así, estamos activos todo el tiempo».

Fica Vivo! se puede aproximar, de esta manera, a una parte del público que no es –o no ha logrado ser– el mismo que el de otras políticas públicas: los jóvenes con algún tipo de participación en actos delictivos o crímenes. El porte de armas y el uso de drogas pueden ser prácticas cotidianas que no implican su exclusión de las actividades de Fica Vivo! Los profesionales del programa señalan este hecho como un gran mérito, tal como indica un gestor al exponer el siguiente diálogo: «Alguien dijo: "¿Fica Vivo! es el programa en el que los chavales fuman marihuana?". Yo dije "Sí, sí. Pero es marihuana, ¿no? Y necesitamos conversar con ellos en algún lugar"». Esas palabras evidencian que los gestores del programa «están menos preocupados por producir un tipo ideal de la forma estatal moderna y más preocupados por describir la manera en que lo que podríamos llamar "prácticas estatales" recorre la vida cotidiana en los márgenes» (Stevenson, 2007: 141). Ese es un posicionamiento claro de Fica Vivo! y aparece, directa o indirectamente, en las intervenciones de todos los gestores de CPC. El foco de la política pública es la preservación de la vida y casi todos reconocen que, en eso, ha tenido éxito. Así, Fica Vivo! no es un instrumento antidrogas o de apoyo a los policías en el combate contra la criminalidad de forma general. Al asumir su vocación para el diálogo, Fica Vivo! conquista la confianza de la población a la que desea llegar, es decir, los jóvenes expuestos al riesgo de victimización por homicidio. Parece existir la sensación de que el Estado se vuelve más próximo a la comunidad a medida que sus operadores locales consiguen comunicarse bien con la juventud y con la población en general.

Fica Vivo! representa una política de *brokerage* o intermediación, en la medida en que conecta actores bastante distintos, como los moradores de barrios populares y las instituciones del sistema de seguridad pública y justicia criminal, en particular los policías.

Un segundo dispositivo normativo es aquel que se sustenta en la «lógica de la articulación comunitaria». La pieza clave de este sistema en Fica Vivo! es el

tallerista. Su presencia en la región, su actividad y su implicación en el cuidado de los jóvenes es lo que permite que el programa establezca una comunicación tan directa con los destinatarios. Se argumenta que el tallerista posee, en ese contexto, el estatus de *broker* o intermediario, en los términos de la literatura del análisis de redes sociales apropiada por la sociología política (Burt, 2001)[11]. Si observamos los mecanismos de funcionamiento del programa y el papel de cada personaje en el desarrollo de las actividades en el ámbito local, se verifica la relevancia de la intermediación del tallerista como *broker*, puesto que media en las relaciones y, sobre todo, en las informaciones que circulan en la red que envuelve al Estado (en sus diferentes facetas) y a la comunidad local (Cano y Rojido, 2016). La empatía del tallerista con el joven genera la confianza que aproxima a los moradores (atendidos o no) y a los profesionales del programa, lo que es central para los resultados de Fica Vivo!, según sus propios actores. Se considera que la fuerte conexión entre el programa y la comunidad es una característica indicativa de que se ha logrado construir una relación de confianza entre el Estado (Fica Vivo!) y la población.

Los talleristas destacaron que esa proximidad con los jóvenes les permite tener acceso a informaciones sensibles, como la tenencia de armas de fuego o la autoría de crímenes practicados en el vecindario. También subrayaron su firmeza respecto al hecho de que la participación en los talleres no implica la impunidad de alguien involucrado en un crimen simplemente porque participa en el taller. Así, si bien el conocimiento conlleva grandes oportunidades, el acceso a informaciones delicadas –como la localización de jóvenes con orden de detención o captura, o la localización de armas y drogas en posesión de adolescentes que participan en las actividades del programa– puede generar tensiones. Para superarlas, los talleristas recurren a otra estrategia importante, la de «no responsabilización». Un gestor de CPC en Belo Horizonte describe una situación que busca anticiparse a los «problemas» causados por la realización de un evento público al aire libre y con presencia tanto de policías como de jóvenes con cuentas pendientes con la Justicia: «Si detienen a un chaval de esos en un evento de Fica Vivo!, será un "Fica Vivo! de Deus". Si el tipo tiene una orden de arresto pendiente, debo avisar, ¿no? No podemos responsabilizarnos hasta ese punto, ¿no? Decir "Eh, chicos. Si vais... está Fica Vivo! Está la policía. Quién tenga deudas, ¡que esté atento!"». «Estar atento» significa no participar en el evento, pues, en caso de participar y ser identificado, no será posible para el gestor, técnico o tallerista contener la actuación policial. Esto forma

11. Véase también Lavalle y Büllow (2014); Marsden (1982).

parte del acuerdo establecido entre los jóvenes y esos actores. Las entrevistas no proporcionan elementos para conocer otros detalles de ese código, pero, ciertamente, los vínculos de confianza establecidos se basan en la definición de algunas reglas sobre cómo y cuándo se pondrá en marcha la presencia de la policía, actor naturalmente desestabilizador de una relación basada en cierta tolerancia a la *desviación*.

Al experimentar esa lógica comunitaria (que incluye el crimen) al margen del Estado, los gestores, técnicos y talleristas establecen qué informaciones pueden intercambiar con la policía y en qué escenarios la presencia de esta es imprescindible. De esta suerte, controlan el flujo de informaciones y filtran las que pueden ser intercambiadas con los policías y las que no. Un gestor de CPC declaró: «Durante mucho tiempo, los equipos no querían hablar con la policía. Consideraban que no era ese nuestro papel. Que estábamos delatando a los moradores. Pero si pretendemos ser una política de seguridad pública, me parece que no podemos estar exentos de eso. Así, si hay una persona que está impactando demasiado en la dinámica, creo que tenemos que decirlo de alguna forma. Está claro que yo no diré a quién mató».

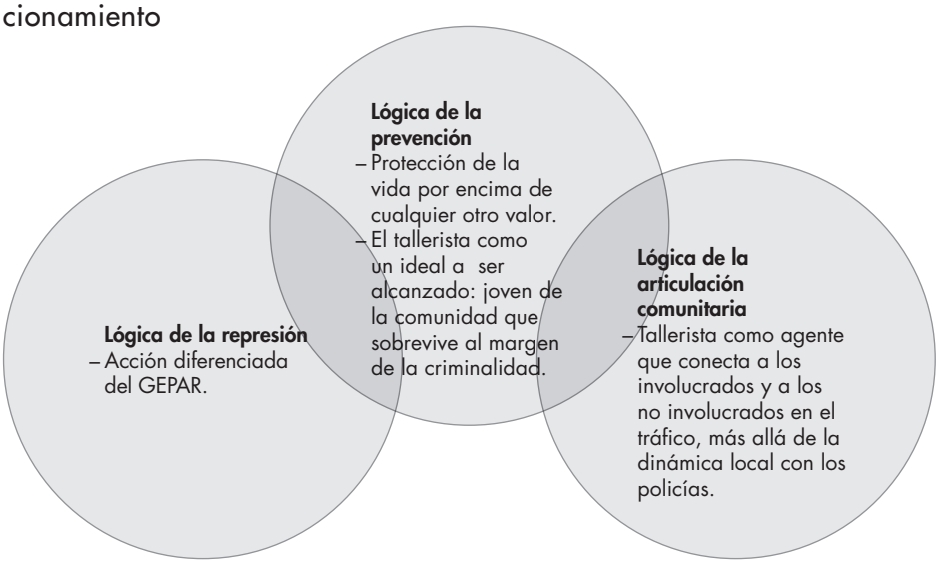
El argumento de que el objetivo de Fica Vivo! es el control de homicidios, y no el control de la delincuencia o la desviación, es utilizado para mediar en la relación que esos actores establecen, principalmente, con la Policía Militar. Según Arias y Ungar (2013: 42), el tallerista ofrece a los residentes oportunidades de desarrollo de liderazgo local y se consolida como un canal para criticar a la Policía, haciendo que esa información llegue al GIE. Ello desencadena un proceso de reforma en dos niveles: permite que los residentes se integren en el Estado, que antes quedaba al margen, pero da a la Policía la distancia y la flexibilidad necesarias para realizar sus controles contra la delincuencia. Con la presencia del tallerista, Fica Vivo! actúa en el límite entre la comunidad que no tiene ninguna relación con el delito y aquella que lo practica, desde el menudeo hasta el tráfico de drogas a gran escala, incluidos los crímenes contra la vida, de manera que el programa y sus profesionales se exponen a situaciones fronterizas. El conflicto surge cuando existe la expectativa de que el programa ayude a la recopilación de informaciones y, por lo tanto, al esclarecimiento de crímenes.

A partir de ahí, entra en acción la última lógica de ordenación a que se someten los actores responsables de Fica Vivo!: la «lógica de la represión». Los dispositivos normativos de la Policía, en particular de la Policía Militar, son conocidos por la población y, evidentemente, por el resto de actores: represión del crimen, mantenimiento de la ley y el orden por medio de abordajes, patrullaje, visitas a domicilios y establecimientos comerciales y, en algunos casos, participación en reuniones y proyectos comunitarios, con el objeti-

vo de solucionar problemas que pueden resultar en delitos (Silveira, 2007). Con todo, lo que se observa en esa forma de gestión de la vida comunitaria es, al menos en el discurso, una preocupación por mantener bajos índices de delincuencia en todas sus formas y la percepción de que la ley se aplica con justicia y rigor en el vecindario, creando, desde el punto de vista de los policías, las condiciones para un entorno de paz y bienestar. Para Das y Poole (2004: 23), ese fetiche de los actores estatales con el rigor de sus acciones está eminentemente conectado con la idea de que la construcción del orden en los márgenes del Estado se hace a partir de la imposición de la ley, lo que además viabilizaría la institucionalización de la ciudadanía en esas áreas. Pero esa forma de abordar los problemas puede terminar potenciando conflictos, en lugar de evitarlos; por eso, es preciso saber cómo y cuándo la aplicación de la ley es la mejor alternativa.

Desde ese punto de vista, los actores de la seguridad pública y de la justicia criminal entrevistados consideran el programa una forma interesante de construcción de un nuevo orden social, basado en la prevención asociada a la cultura y al ocio. Ello a pesar de que las informaciones de que disponen esos actores son muy limitadas, lo que indica un desconocimiento sobre el funcionamiento del programa, incluso por parte de los policías militares vinculados al GEPAR. La opinión de los policías del GEPAR acerca de Fica Vivo! y su disposición para articularse con el programa dependen de la adhesión personal del comando local (del teniente que coordina el GEPAR en el área). Asimismo, señalaron que hay ciertos matices que responden a particularidades locales. En algunas comunidades, la relación entre Fica Vivo! y el GEPAR, y entre este y la población, está marcada por la asociación y la colaboración. No obstante, en la mayoría de las situaciones, esa relación está marcada por la desconfianza y por roces que implican acusaciones de violencia y abusos de autoridad. Así lo reveló una encuesta con moradores de cinco áreas con Fica Vivo!, con la que Arias y Ungar (2013: 42) constataron que «el GEPAR goza de un nivel relativamente bajo de apoyo de la comunidad. Si bien la mayoría de los residentes dice que el programa tuvo un impacto positivo, casi la mitad indica que siguen existiendo altos niveles de abuso policial y dos tercios se quejan de la corrupción policial». En las ocasiones en que los profesionales de Fica Vivo! apuntan al GEPAR como un buen interlocutor por su apertura al modelo de prevención situacional, la nota discordante la aportan otros grupos de la Policía Militar, principalmente el Batallón de Rondas Tácticas Metropolitanas (ROTAM). La comunidad percibe la diferencia entre el abordaje de uno y otro grupo de policías y, a veces, recurre a los profesionales del CPC para denunciar abusos practicados por ambos.

Figura 5. Lógicas activadas por Fica Vivo! en su estructuración y funcionamiento



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, y según nuestros datos, la acción del Estado en la resignificación de los márgenes de la Región Metropolitana de Belo Horizonte ocurre a partir de la puesta en marcha de Fica Vivo!, mediante tres lógicas distintas: prevención, articulación comunitaria y represión (véase figura 5). Estas, a su vez, implican a actores con diferentes posiciones, lo que genera disputas que pueden provocar tensiones que ponen en jaque la propia existencia del programa, tal como se analizará en la sección siguiente.

Tensiones dentro de esta política pública: flujos de información en disputa

Desde el punto de vista teórico, Fica Vivo! parte del presupuesto de que «las comunidades desorganizadas tienen dificultades para ejercer un control social informal y la supervisión sobre sus jóvenes para evitar que estos se involucren en acciones de desorden y delincuencia; en este caso específico, que entren en bandas que trafican con drogas ilegales, telón de fondo de la mayor parte de los homicidios locales» (Silveira, 2007: 7). La propuesta es promover la

prestación de algunos servicios públicos, incluidos la seguridad y las acciones de protección social dirigidas a jóvenes en contexto de vulnerabilidad, a fin de «favorecer la movilización y la organización de la comunidad en torno a sus problemas, incluidas la violencia y la criminalidad» (ibídem). El esquema de intervención de Fica Vivo! prevé que el control social se desarrolle en dos subsistemas en el territorio. El primero se sustenta sobre el eje de prevención situacional, que presupone la relación entre Fica Vivo! y la comunidad –incluidos los jóvenes implicados en el crimen y la desviación– a fin de cambiar la dinámica de sociabilidad en ese contexto y crear un territorio menos violento. En el segundo, basado en el eje de represión cualificada, el control social tendería a desarrollarse por medio de la interacción de las policías –principalmente el GEPAR– con la propia comunidad, actuando como mecanismo de disuasión. El flujo de informaciones sería el elemento que articularía esas dos dimensiones y viabilizaría el control social –formal e informal–.

Son los talleristas quienes acaban por determinar en qué situaciones se requiere el contacto con los policías y en cuáles se puede prescindir de esos actores, utilizando en su lugar arreglos y pactos más vinculados a la lógica de la articulación comunitaria y de la prevención.

En el subsistema de prevención situacional, la tensión se produce en la interacción entre Fica Vivo! y la comunidad: especialmente con los moradores sin ninguna implicación en delitos, porque pueden creer que el programa es connivente con prácticas criminales como el tráfico de drogas; y con los jóvenes, por la creencia de que gestores, técnicos y talleristas puedan asociarse con los policías y pasar informaciones, por lo que aquellos dificultarían la entrada de los técnicos en áreas consideradas estratégicas para el programa. En ambos escenarios, un actor primordial es el grupo de los talleristas. Dado que son en su mayoría residentes en la zona, este grupo actuaría en la mediación de las relaciones personales, institucionales e incluso de los conflictos potencialmente letales. Al mantener un contacto próximo con los demás actores del sistema, consideramos que este grupo es una pieza clave del proceso de construcción de confianza y de capacidad de regulación comunitaria. La tensión intrínseca al papel de los talleristas pone de manifiesto la clara asimetría de poder que tienen en las redes en que actúan. A los policías les corresponde guiarse por la «lógica de la represión», recurriendo a su prerrogativa del uso legítimo de la fuerza a tal fin. En cambio, a la comunidad, incluidos los talleristas, les corresponde definir, a partir del contexto de acción, el repertorio de normas y mecanismos de control disponibles para gestionar la vida en el marco del programa. En este escenario, son los talleristas quienes acaban por determinar en qué situaciones se requiere el contacto con los policías y en cuáles se puede

prescindir de esos actores, utilizando en su lugar arreglos y pactos más vinculados a la lógica de la articulación comunitaria y de la prevención, partiendo del supuesto de que no todo lo que sucede en el vecindario debe ser revelado o denunciado a la policía. De esta forma, a partir del tallerista, se establece una negociación constante dentro de Fica Vivo! sobre lo que se debe transferir o no al sistema estatal de administración de conflictos (Alves y Arias, 2012), y ahí se incluyen cuestiones como la tenencia ilegal de armas por parte de los adolescentes que frecuentan los talleres. Por tanto, la función de intermediario del tallerista le habilita para la regulación del flujo de informaciones que circula dentro y fuera del programa entre los diferentes actores.

En el subsistema de represión cualificada, que incluye a la Policía Militar y a otros actores más directamente vinculados al programa, las principales fuentes de desconfianza parecen ser el flujo de informaciones criminales con el CPC y las variaciones en cuanto al perfil del comandante del GEPAR, que puede hacer que este grupo sea más proclive a la represión o a la integración comunitaria. Al mencionar los CPC y la actuación de los talleristas, el primer punto destacado fue la ausencia de intercambio de informaciones. Los profesionales acusaban a los gestores de recibir información de la Policía Militar, pero omitir datos relevantes para la vigilancia y, por consiguiente, para la detención de personas involucradas en crímenes: «Trabajan directamente con los usuarios, con personas que están implicadas en crímenes. Cuando se reúnen con nosotros, y estamos solo los militares y los funcionarios de Fica Vivo!, hay informaciones importantes que podrían pasarnos. Informaciones como, por ejemplo, quién está actuando en tal sitio, quién está haciendo eso o aquello, cómo está funcionando… por ejemplo, informaciones sobre de dónde llega droga. Creo que estas informaciones deberían pasarse, transferirse, aunque sea de forma anónima. No hace falta decir "!Ah! Fue fulano de tal", pero sí "Tenemos información: esto, esto y esto". La información tienes que cogerla y pasarla a quien le toque, si no ¿de qué sirve?» (sargento GEPAR-PMMG). Bajo el punto de vista de los gestores del programa, al restringir el acceso de la Policía Militar a informaciones sobre la dinámica de los crímenes, Fica Vivo! se concentra en su misión primordial: salvar vidas. Para los profesionales de la seguridad pública, ello es un impedimento para el buen funcionamiento de la represión cualificada en el territorio, puesto que la institución que tiene «por derecho» la prerrogativa de acceder a la información –la Policía Militar– no lo hace. Con esto, el trabajo de Fica Vivo! no ayudaría al control de los homicidios, ya que su intervención no sería directa, pues los gestores y los talleristas «preguntan muchas cosas», como la localización de las «bocas de humo» (puntos de venta de drogas) y «no pasan ninguna información» a los policías.

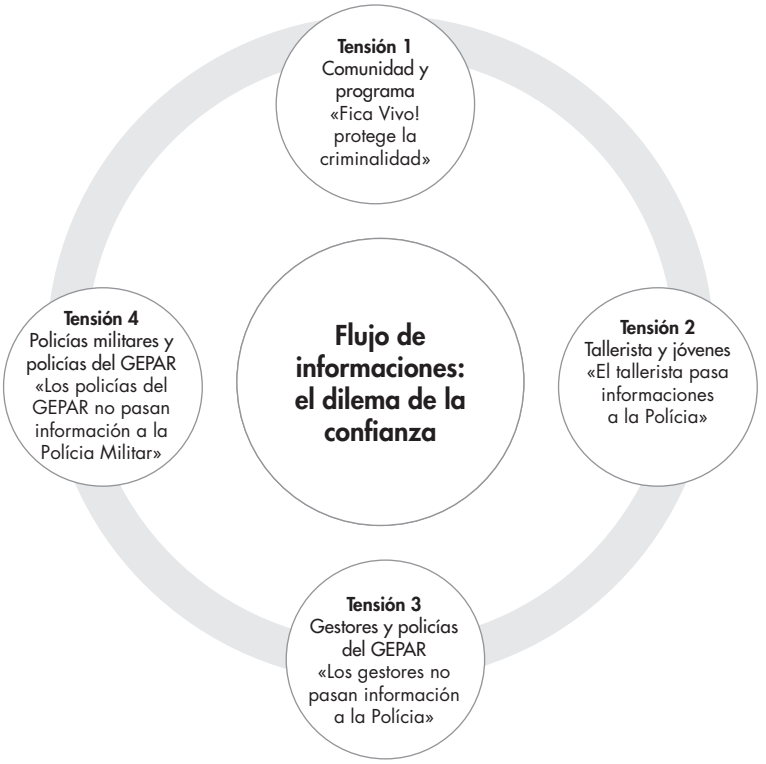
Por otro lado, el trabajo del GEPAR, en el momento de la elaboración del programa, era el de una policía de perfil diferenciado, con policías que se ofrecerían voluntarios para el trabajo y recibirían una formación orientada a la vigilancia comunitaria y a la actuación específica en los territorios con altos índices de homicidios. Pero, con el paso de los años, la inversión disminuyó y la formación perdió las características de comunitaria (Alves y Arias, 2012). En muchos territorios, la dirección del GEPAR no la realiza aquel teniente que lo conoce y entiende la lógica de la acción del agrupamiento; por el contrario, está a cargo de policías que recibieron formación en otros agrupamientos y, cuando llegan al territorio para actuar, no consiguen comprender y asimilar el trabajo, y acaban por reproducir una lógica de combate a la criminalidad que huye de los patrones de aproximación a la comunidad (Arias y Ungar, 2013). Otro problema actual es la combinación entre el trabajo en el GEPAR –aproximación a la comunidad combinada con la solución de problemas– con las actividades de vigilancia ostensiva, lo que crea malentendidos dentro de la propia Policía, ya que el trabajo en el GEPAR es visto como de «niñera del bandido», tal como se expresó en uno de los grupos focales. Ser «niñera de bandido» significa no pasar informaciones para que los demás sectores de la Policía lleven a cabo detenciones, lo que iría en contra de la función primordial del trabajo policial. Entonces, una forma de evitar el asedio moral (acoso laboral) derivado de la destinación al GEPAR es pedir la transferencia hacia otra unidad. Ello genera una gran rotación de los policías asignados a ese agrupamiento, que se sienten desalentados por la falta de reconocimiento institucional frente a otros grupos de vigilancia ostensiva: «Algunos colegas llegaron a decir que a veces parece que es incluso un castigo que les manden al GEPAR. Algunos opinan así y a veces hay agrupamientos con policías muy insatisfechos. ¿Por qué? No hay la inversión que hay en otros agrupamientos. Por ejemplo, otro agrupamiento hace una incautación y obtiene días de descanso. Y el GEPAR no tiene nada de eso. Entonces, eso de la inversión, de la motivación en el trabajo, no existe en el GEPAR. Así, ellos se sienten menos policías, en realidad» (gestora del CPC).

Las tensiones entre los representantes de las dos dimensiones principales de la política –prevención situacional y represión cualificada–, materializadas en las figuras del tallerista y del comandante del GEPAR, respectivamente, giran en torno a la disputa por las informaciones que podrían cualificar el trabajo de cada cual.

Un actor clave en esta ecuación es el comandante del GEPAR que, a juzgar por la frecuencia de los cambios, tiende a ser una posición menos consolidada que la de gestor del CPC o la del tallerista. Su grado de adhesión a enfoques más horizontales, como el de la policía comunitaria, puede aproximarlo a las estrategias promovidas por el CPC, reduciendo la tensión provocada por la oposición entre represión y prevención. La rotación y la ausencia de un mando por compañía en el GEPAR

serían factores generadores de incertidumbre y más tensión, dada la incapacidad del comandante para manejar la lógica de la articulación comunitaria, que quedaría limitada al tallerista. Cuando el comandante del GEPAR se implica en la propuesta y se inserta en el programa, es considerado un buen socio, lo que modifica las expectativas en relación con el tipo de resultado de las actividades de Fica Vivo! por parte de los propios policías. Cuanto mejor es la comprensión del programa por parte de los policías, más razonables son las expectativas en torno al comportamiento de los gestores, técnicos y talleristas en relación con el flujo de informaciones y el modelo de actuación, con una postura menos autoritaria y violenta, a la par que más centrada en la protección y la prevención que en la represión. Según el perfil del comandante del GEPAR, este es visto y considerado como parte de Fica Vivo!, en lugar de como una unidad de policía aislada.

Figura 6. Tensiones relacionadas con las disputas por el flujo de informaciones



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, las tensiones entre los representantes de las dos dimensiones principales de la política –prevención situacional y represión cualificada–, materializadas en las figuras del tallerista y del comandante del GEPAR, respectivamente, giran en torno a la disputa por las informaciones que podrían cualificar el trabajo de cada cual (véase figura 6). Estas tensiones son relevantes para entender cómo se produce la resignificación del territorio en los márgenes del Estado, porque evidencian que el equilibrio del programa es frágil y basado en la confianza. Si la idea central es que Fica Vivo! mejore la eficacia colectiva (Sampson, 2012), al aumentar la capacidad de la comunidad para resolver problemas –incluso con la ayuda de la Policía–, es necesario que todos los actores involucrados tengan flujos de información marcados por la confianza e, incluso, por el reconocimiento de que no siempre la legalidad ciega es el mejor instrumento a disposición de una comunidad que procura mantener la paz. En este sentido, la tolerancia hacia ciertas ilegalidades puede ser un recurso legítimo para construir la presencia del Estado en sus márgenes (Asad, 2004).

Tensiones intraestatales

Más allá de las tensiones detectadas anteriormente, se verificó la existencia de un conflicto entre los distintos sectores del Estado y sus diversos modos de actuar para resignificar sus márgenes. Cada una de las instituciones implicadas en la seguridad pública ejerce el control del orden de diferentes maneras y, en algunas ocasiones, las relaciones son especialmente conflictivas. Los papeles de Fica Vivo!, del GEPAR, del GIE y del CPC son distintos. Estas diferencias deberían ser acordadas en el GIE, en el cual todos los implicados con esta política pública deberían tener voz. No obstante, la realidad es distinta.

Fica Vivo! actúa de forma más incisiva en la preservación de la vida de los jóvenes, intentando dirimir eventuales conflictos entre ellos mediante el diálogo y la convivencia diaria, y proporcionando otras formas de sociabilidad más allá del uso de la violencia. Para que este objetivo sea alcanzado, los distintos actores implicados deben mantener cierta distancia de cuestiones relacionadas con el mantenimiento del orden público, evitando que se rompa la confianza conquistada entre los jóvenes. Además de la vigilancia comunitaria, los territorios que reciben a los CPC cuentan con otro tipo de vigilancia ostensiva, más orientado a la represión de crímenes, que incluye las actividades de investigación que pueden llevar a la incapacitación, por prisión, de sujetos que cometen muchos crímenes en la zona. Es común que el ROTAM y el

Táctico Móvil[12] hagan incursiones en las favelas en busca de drogas o armas. Esos episodios se contraponen a la represión cualificada, ya que la prisión de determinados líderes del tráfico puede generar un conflicto entre bandas rivales y potenciar los homicidios en la localidad donde se pretende disminuir el número de muertes violentas intencionales.

A fin de evitar acciones descoordinadas, se realizan las reuniones del GIE, pero, como informa una gestora de CPC en Belo Horizonte, «el espacio del GIE hoy se reduce mucho más a un intercambio de información y a casi una rendición de cuentas por parte de la Policía, y se ha perdido ese movimiento de integrar fuerzas para resolver esa cuestión». El papel de los gestores de Fica Vivo! en esa configuración se limita a escuchar. Así lo expresa una gestora del programa en respuesta a la pregunta de si está en la mesa de reuniones del GIE: «No, me quedo fuera, en un rincón». En función de esa configuración, en el período de recogida de datos, había una fuerte disputa por puntos de tráfico en una de las localidades, poniendo en evidencia la divergencia entre las instituciones. En una de las reuniones del GIE, se determinó que todas las órdenes de prisión abiertas en aquel territorio debían ser cumplidas, con el fin de acabar con esa guerra. De esta manera lo explica una gestora del programa: «Cogieron el banco de objetivos que tienen de todo el territorio y emitieron una orden de busca y captura para todo el mundo. En esa oleada, en la cúspide de la confrontación, se me llevan preso al líder de aquí del grupo, que era el tipo que organizaba, que sostenía a los chicos –todos ellos ya armados en la calle– (...). En medio del huracán quedó 10 días fuera del territorio. Y ahí hubo una captura enorme. La comunidad en bloque [fue] al centro de prevención y decía "¿Qué vamos a hacer? ¿Qué vamos a hacer? Porque estamos vulnerables". Porque su ausencia del territorio genera esa sensación en la comunidad. Así, "sin él somos vulnerables". (...) Entonces, ¿así se hizo el trabajo? Sí, una serie de órdenes de busca y captura. Pero ¿y la especificidad? ¿La cualificación de la actuación? ¿Se hizo trabajo represivo? Sí, pero ¿y la cualificación de eso?». Esta cita es importante para demostrar la fuerte desarticulación entre la represión cualificada y la prevención situacional dentro del GIE. Las dos áreas parecen operar de forma totalmente disociada desde el punto de vista administrativo, ya que, sobre el terreno, el tallerista aún consigue articular esas dos dimensiones. El problema es que las decisiones políticas tienen un impacto inmediato en el territorio, poniendo en riesgo la eficacia de Fica Vivo!, que solo se sostiene si el eje de prevención situacional es tan fuerte como el eje de represión cualificada.

12. Se trata de dos agrupamientos de la Policía Militar conocidos por su fuerte trabajo represivo.

Si la percepción de los implicados es correcta, esta puede unirse a otros factores que no se discutieron en este texto para explicar la curva levemente ascendente de muertes violentas registradas en las áreas con Fica Vivo! desde el año 2011 (véase figura 4). Por tanto, se trataría no solo de la percepción de los entrevistados, sino de algo que los propios datos cuantitativos también empiezan a evidenciar. Aunque no haya todavía evidencias empíricas consistentes de la relación causal entre la desarticulación de los principales ejes del programa y las cifras de muertes violentas en áreas con Fica Vivo!, la observación de su dinámica de ejecución por medio de las declaraciones de sus actores estratégicos locales revela tensiones crecientes. Ese puede ser un obstáculo que el Gobierno del estado de Minas Gerais necesita superar para garantizar la longevidad de Fica Vivo!

Consideraciones finales

Este artículo ha querido reconstruir la experiencia de Fica Vivo! tomando como contrapunto teórico los estudios sobre interacciones y dinámicas sociales en los márgenes del Estado. De acuerdo con tal enfoque, análisis como este permiten entender cuáles son los actores que operan en determinadas áreas con el objetivo de resignificar los límites estatales y que, simultáneamente, pueden producir inclusión y exclusión (Das y Poole, 2004). A partir de este marco, la experiencia de Fica Vivo! fue reconstruida detallando tanto su estructura normativa como los ejes en que las dos principales dimensiones de la política –represión cualificada y prevención situacional del crimen– se vincularían para producir un nuevo patrón de interacción social en áreas marcadas por la sociabilidad violenta (Machado da Silva, 1999).

Fica Vivo! tiene distintas evaluaciones y tras presentar los resultados de los principales estudios econométricos, se destacan los efectos positivos de esta política en la reducción de los homicidios. No obstante, dado que esos estudios no pueden desvelar cómo deben relativizarse determinadas ilegalidades en nombre de la construcción de un orden menos violento (Feltran, 2012), se han presentado las narrativas relacionadas con las potencialidades y los límites de esta política pública, al objeto de comprender por qué las tasas de homicidio doloso han aumentado en algunas áreas donde el programa está presente (Castro, 2014; Silva *et al.*, 2016).

Los testimonios recopilados en el trabajo de campo denotan que Fica Vivo! se sustenta en la convivencia entre lógicas de ordenamiento de la realidad que se diferencian de forma muy evidente. Se trata de disputas inherentes al modelo y con las cuales el Estado, en sus diferentes facetas, tiene que lidiar cotidianamente. Al final, la vida cotidiana de las comunidades exige más que la adhesión a la lega-

lidad, incluyendo la capacidad de vivir y convivir en un contexto de pluralidad de actores públicos y locales, lo que supone articulación y actuación en red, a pesar de la resistencia y del control del acceso a las informaciones. Las voces escuchadas en la investigación sugieren que las soluciones encontradas para superar los conflictos, especialmente aquellos relacionados con los flujos de información, se basan en características y esfuerzos individuales. No se establecen estrategias para minimizar, en el campo institucional, los efectos de la asimetría de informaciones que guían las acciones en el territorio, tanto de los gestores y de los talleristas como de los comandantes del GEPAR y de los policías (militares y civiles). Asumir que las disputas son inherentes al ámbito de ejecución de Fica Vivo! no implica que no se deba rediseñar el programa para reducir los efectos negativos de esa desarticulación. Algunas medidas beneficiosas pueden ser: la ampliación de espacios para la mediación de la interacción Estado-sociedad; la mejora de la formación y de la supervisión del carácter comunitario de la actuación del GEPAR; la creación de oportunidades para la formación conjunta de los profesionales de la seguridad pública y de la justicia, así como de los talleristas y técnicos; o incluso la revisión del papel del GIE, con la participación de los diferentes actores, incluidos aquellos ligados a la prevención. Además, la propia eficacia del grupo gestor debe ser cuestionada, ya que esa figura no fue ni siquiera mencionada por ninguno de los entrevistados, lo que denota su inexistencia o invisibilidad como mecanismo de mediación de las tensiones existentes en esta política, las cuales, como hemos visto, son muchas.

Referencias bibliográficas

Alves, Márcia C. *Programas de prevenção da criminalidade: dos processos sociais à inovação da política pública. A experiência do Fica Vivo!* Tesis de maestría en Políticas Públicas, Fundação João Pinheiro, 2008.

Alves, Márcia C. y Arias, Enrique Desmond. «Understanding the Fica Vivo programme: two-tiered community policing in Belo Horizonte, Brazil». *Policing and Society*, vol. 22, n.º 1 (2012), p. 101-113.

Arias, Enrique Desmond y Ungar, Mark. «La Vigilancia Comunitaria y la Crisis de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica». *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 15, n.º 1 (2013), p. 19-52.

Asad, Talal. «Where are the Margins of the State?», en: Das, Veena y Poole, Deborah. *Anthropology in the Margins of State*. California: SAR Press, 2004, p. 279-288.

Beato, Cláudio C. *Case Study «Fico Vivo» Homicide Control Project in Belo Horizonte*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

Beato, Cláudio C. *Estudio de caso: Programa Fica Vivo en Brasil*. Iniciativa centroamericana del sector privado, 2013.

Beato, Cláudio C. y Silveira, Andrea. M. *Efetividade e Avaliação em Programas de Prevenção ao Crime em Minas Gerais*. Río de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

Beato, Claudio C. *et al. Relatório Final. Projeto referente a Carta de Acordo 33583*. Belo Horizonte: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) y PNUD, 2016.

Braga, Anthony A.; Hureau, David M. y Papachristos, Andrew V. «Deterring Gang-Involved Gun Violence: Measuring the Impact of Boston's Operation Ceasefire on Street Gang Behavior». *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 30, n.º 1 (2014), p. 113-139.

Burt, Ronald S. «Structural Holes versus Network Closure as Social Capital», en: Lin, Nan; Cook, Karen S. y Burt, Ronald S. (eds.). *Social Capital: Theory and Research*. Nueva York: Aldine de Gruyter, 2001, p. 31-56.

Cano, Ignacio y Rojido, Emiliano. *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência, 2016.

Castro, Talita Egevardt de. *Avaliação de impacto do Programa Fica Vivo! sobre a taxa de homicídios em Minas Gerais*. Tesis de maestría en Economía Aplicada, Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2014.

Das, Veena y Poole, Deborah. *Anthropology in the Margins of State*. California: SAR Press, 2004.

Feltran, Gabriel de Santis. «Manter a ordem nas periferias de São Paulo: coexistência de dispositivos normativos na "era PCC"», en: Azais, Christian; Kessler, Gabriel y Telles, Vera da Silva (org.). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012, p. 253-278.

Goldstein, Herman. *Problem-Oriented Policing*. Filadelfia, PA: Temple University Press, 1990.

Higginson, Angela; Mazerolle, Lorraine; Sydes, Michelle; Davis, Jacqueline y Mengersen, Kerrie. *Policing interventions for targeting interpersonal violence in developing countries: a systematic review. 3ie Grantee Final Review*. Londres: International Initiative for Impact Evaluation, 2015.

Kennedy, David M. «Pulling levers: Chronic offenders, high-crime settings, and a theory of prevention». *Valparaiso Law Review*, vol. 31, n.º 2 (1997), p. 449-484.

Lavalle, Adrian Gurza y Büllow, Marisa von. «Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes». *Política & Sociedade*, vol. 13, n.º 28 (2014), p. 125-165.

MacDonald, Cathy. «Understanding Participatory Action Research: A Qualitative Research Methodology Option». *Canadian Journal of Action Research*, vol. 13, n.º 2 (2012), p. 34-50.

Machado da Silva, Luiz A. «Criminalidade Violenta: por uma nova perspectiva de análise». *Revista de Sociologia e Política*, n.º 13 (1999), p. 115-124.

Marsden, Peter V. «Brokerage Behavior in Restricted Exchange Networks», en: Marsden, Peter V. y Lin, Nan (eds.). *Social Structure and Network Analysis*. California: Sage, 1982, p. 201-218.

Miller, Lisa Lynn. *The politics of community crime prevention: Implementing Operation Weed and Seed in Seattle*. Burlington: Ashgate y Dartmouth, 2001.

Peixoto, Betânia. *Uma contribuição para a prevenção da violência*. Tesis de doctorado em Economía, Cedeplar/UFMG, 2008.

Peixoto, Betânia; Andrade, Monica V. y Azevedo, João P. «Prevention and Control of Homicides: An Evaluation of Impact in Brazil». *The Annual Meeting LACEA-LAMES* (20-22 de noviembre de 2008), Río de Janeiro, p. 1-20.

Sampson, Robert J. *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Illinois: University of Chicago Press, 2012.

Silva, Bráulio Alves F.; Queiroz, Bernardo L.; Marinho, Frederico C.; Caminhas, Diogo A.; Pereira, Fabiano N. A.; Cisalpino, Pedro; Utsh, Bernardo y Gomes, Gabriela. *Relatório Final. Projeto Homicídios no Brasil*. Belo Horizonte: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) y PNUD, 2016.

Silveira, Andrea M. *Avaliação do programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. Tesis de doctorado en Ciencias Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

Silveira, Andrea M.; Assunção, Renato M.; Silva, Bráulio Alves F. y Beato, Cláudio C. «Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte». *Revista de Saúde Pública*, vol. 44, n.º 3 (2010), p. 496-502.

Stevenson, Lisa. «Anthropology in the Margins of the State (Book review)». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 30, n.º 1 (2007), p. 140-144.

Wilson, William Julius. *The truly disadvantaged Chicago*. Illinois: University of Chicago, 1987.

Traducción del original en portugués: Ester Jiménez de Cisneros Puig

FOREIGN AFFAIRS
LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En **Foreign Affairs Latinoamérica** nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos.

Visite **fal.itam.mx** y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.

Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx

Contenido gratuito y noticias en

Foreign Affairs Latinoamérica

@ForeignAffairsL

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 159-178
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.159

Fecha de recepción: 09.01.17
Fecha de aceptación: 06.06.17

Efecto del control del crimen organizado sobre la violencia homicida en Cali (Colombia)

The effect of controlling organised crime on homicidal violence in Cali (Colombia)

Andrés Fandiño-Losada, Rodrigo Guerrero-Velasco, Jorge H. Mena-Muñoz y María Isabel Gutiérrez-Martínez*

Resumen: Desde 1993, cuando se estableció el Sistema de Vigilancia de Muertes de Causas Externas (SVMCE) –hoy el Observatorio de Seguridad–, existe un registro confiable de homicidios en Cali, lo que ha permitido evaluar el control del crimen organizado como una estrategia para reducir los homicidios. Dicha estrategia se ha basado en la persecución y la judicialización de las bandas criminales urbanas, poniendo el énfasis en la inteligencia y la investigación, así como en la coordinación entre la Policía y la justicia. La influencia del narcotráfico permitió el desarrollo de bandas criminales que han tenido gran efecto sobre los homicidios en Cali y otras ciudades de Colombia. Este artículo evalúa el impacto de la lucha contra estas bandas aplicada en toda la ciudad de Cali desde 2013 hasta 2015. La desactivación de varias bandas criminales y la reducción de la tasa global de homicidios en la ciudad aportan resultados positivos, incidiendo principalmente sobre la categoría «crimen organizado» y, parcialmente, sobre la «delincuencia común».

Palabras clave: Cali, Colombia, criminalidad urbana, homicidio, Policía, justicia, drogas, violencia

***Abstract**: Since 1993, when the System of Surveillance of Deaths of External Causes (SVMCE, in its Spanish acronym) was established – today the Security Observatory – a reliable record of homicides has existed in Cali which has allowed the control of organised crime to be evaluated as a strategy for reducing homicides. This strategy has been based on the pursuit and prosecution of urban criminal gangs, placing emphasis on intelligence and investigation, as well as coordination between the Police and the justice system. Drug trafficking allowed urban criminal gangs to develop that have had a significant effect on the homicides in Cali and other cities in Colombia. This paper evaluates the impact of the fight against criminal gangs implemented across the whole city of Cali from 2013 to 2015. The deactivation of several criminal gangs and the reduction in the overall homicide rate in the city have brought positive results, above all in the category of "organised crime", but also to some extent in "common crime".*

***Key words**: Cali, Colombia, urban crime, homicide, Police, justice, drugs, violence*

***Andrés Fandiño-Losada**, *Instituto Cisalva y Escuela de Salud Pública, Universidad del Valle, Cali (Colombia) (carlos.fandino@correounivalle.edu.co);* **Rodrigo Guerrero-Velasco**, *Instituto Cisalva, Universidad del Valle y exalcalde de Cali (cisalva@correounivalle.edu.co);* **Jorge H. Mena-Muñoz,** *Instituto Cisalva, Universidad del Valle, Cali (jorgehmena@gmail.com);* **María Isabel Gutiérrez-Martínez**, *Instituto Cisalva y Escuela de Salud Pública, Universidad del Valle, Cali (maria.gutierrez@correounivalle.edu.co).*

La región de las Américas[1] está entre las más violentas del mundo (UNODC, 2014) y Colombia en particular, especialmente en las ciudades de Medellín y Cali, se ha destacado históricamente por sus altas tasas de homicidio (INMLCF, 2016). En la primera mitad de los años noventa del siglo pasado, Cali experimentó un importante incremento en la tasa de homicidios, al pasar de 23 casos por cada 100.000 habitantes (100 m/h) en el año de 1983 a 124 por cada 100 m/h en el año 1994 (Concha-Eastman *et al.*, 2002). A partir de ese momento, la tasa ha venido bajando a un ritmo irregular. En 1992, la ciudad de Cali –entonces bajo la dirección del alcalde epidemiólogo Rodrigo Guerrero-Velasco[2]– para controlar una patología social como el crimen adoptó el «método de salud pública», también llamado epidemiológico y usado con éxito en enfermedades infecciosas y crónicas. A tal efecto, se estableció el programa «Desarrollo, seguridad y paz» (DESEPAZ) (Krug *et al.*, 2002; Guerrero *et al.*, 2010), basado en el análisis de datos cuidadosamente recogidos, la identificación de los factores de riesgo y el análisis de las variables descriptivas asociadas con estos, además de intervenciones planeadas y de la evaluación de los resultados (Concha-Eastman y Guerrero, 1999). Durante la primera Administración de Guerrero-Velasco, en 1993, se estableció el Sistema de Vigilancia de Muertes de Causa Externa (SVMCE), un sistema de información en el cual trabajan conjuntamente la Policía y la fuerza pública, la justicia y la academia (Guerrero y Concha-Eastman, 2001). El SVMCE ha venido recolectando, desde sus inicios y sin interrupción, datos sobre los homicidios ocurridos en Cali, y el Instituto Cisalva, de la Universidad del Valle en Cali, se ha encargado de conservar los registros de dichos datos desde el principio del proyecto. El programa DESEPAZ ha adoptado una concepción multicausal de la violencia homicida, en la cual concurren varios factores de riesgo: ineficacia de la Policía y la justicia; cultura de la violencia; consumo de alcohol y porte de armas de fuego; inequidad y desigualdad social; factores biológicos y presencia de crimen organizado (Guerrero Velasco, 2015).

De acuerdo con la definición utilizada por el SVMCE –hoy en día llamado Observatorio de Seguridad–, los homicidios por «crimen organizado» son aquellos en los que se pueden detectar esfuerzos de planeación y premeditación, ánimo de obtener un beneficio económico, armas de fuego sofisticadas y en los que no hay una provocación inmediata. También entran en esta categoría las «muertes por encargo», ejecutadas a través de sicarios. Estos homicidios se contraponen a los llamados «por problemas de convivencia», en los que, típicamente, hay riñas, consumo de alcohol, discusiones o intolerancia, y en los que el agresor y el agredido

1. América Latina y el Caribe.
2. El exalcalde Rodrigo Guerrero-Velasco es coautor de este artículo.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

generalmente se conocen entre sí. Las referencias académicas indican que no hay un consenso respecto a la definición del crimen organizado, porque depende en gran medida de las definiciones operativas de los sistemas legales de los diferentes países y estados, así como de las diversas agencias de seguridad (Mallory, 2011: 1-13). Existe menos controversia respecto a la definición de «crimen» o «delito», porque esta definición está directamente relacionada con la legislación de cada país; son las leyes las que indican qué actividades son lícitas o ilícitas (Akers *et al.*, 2012: 107-125). Por otro lado, existe menor nivel de consenso sobre la definición de «organizado», porque hay múltiples tipos de organizaciones criminales: desde estructuras cerradas altamente jerarquizadas como las *mafias* italianas, hasta las redes criminales modernas, las cuales tienen una estructura más abierta y horizontal (Lyman y Potter, 2007: 1-58). A pesar de las dificultades mencionadas, la definición de «crimen organizado», según el Observatorio de Seguridad de Cali, reúne implícitamente los elementos comunes de las definiciones de este fenómeno aceptadas internacionalmente: i) un grupo de crimen organizado está conformado por al menos tres personas; ii) la actividad criminal es motivada por un deseo de ganancias o poder; iii) la actividad que desarrolla el grupo es continua con una duración indefinida; iv) el grupo organizado comete delitos graves, y v) el grupo criminal utiliza la violencia, el temor y la corrupción como instrumentos para lograr sus objetivos (Lyman y Potter, 2007: 1-58; Mallory, 2011: 1-13).

Los homicidios por «crimen organizado» son aquellos en los que se pueden detectar esfuerzos de planeación y premeditación, ánimo de obtener un beneficio económico, armas de fuego sofisticadas, y en los que no hay una provocación inmediata. También entran en esta categoría las «muertes por encargo», ejecutadas a través de sicarios.

En el año 2012, el análisis cuidadoso de la información provista por el Observatorio de Seguridad mostró que, para el año 2011, la tasa total de homicidios en la ciudad se había reducido de los 124 casos por cada 100 m/h de 1994 a 81,5 por cada 100 m/h, al tiempo que la proporción de homicidios debida a la delincuencia (crimen organizado y delincuencia común) había aumentado a un 67%, en comparación con cerca del 50% que esta representaba durante los años 1992-1995 (Observatorio de Seguridad, 2013). Esta observación llevó a plantear una estrategia de lucha contra las bandas criminales organizadas, similar a la adoptada en Colombia para combatir exitosamente las bandas de narcotráfico y en la cual la investigación policial y la coordinación con instituciones de justicia juegan un papel importante. Dicha estrategia se llamó familiarmente «lucha contra los hormigueros más que contra las hormigas». Ello significó abandonar la política de buscar resultados inmediatos –como la de realizar capturas y allanamientos masivos como estrategia preventiva y disuasiva– y concentrar el esfuerzo en llegar a las organizaciones, esto es, «al

hormiguero»[3]. Para ello hubo que tomarse tiempo y acudir a medios de investigación técnicos –como interceptación de comunicaciones, vigilancia de personas y objetos, agentes encubiertos, etc.– para poder estructurar investigaciones fuertes y ambiciosas, en las que se asociaron bajo una misma cuerda procesal varias «noticias criminales» relacionadas con la misma organización, identificando la cadena de mando e imputando delitos graves cuya pena permitiera asegurar una judicialización efectiva y severa, con medidas de aseguramiento intramurales y con condenas proporcionales.

En este contexto, el presente trabajo evalúa, a partir del factor de riesgo «crimen organizado», el impacto de la lucha contra las bandas criminales que fue aplicada en toda la ciudad de Cali desde 2013 (segundo año de la segunda Administración de Rodrigo Guerrero-Velasco) hasta 2015.

Radiografía de la lucha contra el crimen en Cali: datos y métodos

A partir del mes de enero de 1993, Cali estableció el ya mencionado Sistema de Vigilancia de Muertes de Causa Externa (SVMCE) –ahora Observatorio de Seguridad–, un grupo integrado por la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el alcalde municipal y el secretario de Gobierno o de Seguridad (quien coordina el Observatorio), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML-CF), el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle (en Cali) y, ocasionalmente, según la situación, las autoridades militares, la Personería (agencia para la defensa de los derechos humanos) y la Secretaría de Tránsito Municipal. Desde esa fecha, el grupo del SVMCE se reúne semanalmente con el fin de validar la información caso a caso, la cual, una vez sistematizada, se vuelve insumo para el Consejo de Seguridad Municipal. Presidido por el alcalde, este Consejo analiza los homicidios ocurridos durante la semana anterior, evalúa los resultados y propone nuevas acciones[4].

La Fiscalía General de la Nación de Colombia tiene en su Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) una Unidad de Policía Judicial especializada en la lucha contra las bandas criminales emergentes –las denominadas BACRIM–, que en el inicio

3. Esta estrategia estuvo inspirada en otra similar utilizada por el Departamento de Policía de Nueva York en la lucha contra el tráfico de drogas en esa ciudad (Harnett y Andrews, 1999).
4. Para una descripción detallada de los observatorios de seguridad, véanse Guerrero (2007), Dammert *et al.* (2014) y Gutiérrez-Martínez *et al.* (2007).

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

estuvo orientada a las bandas de narcotráfico pero después incluyó a otras bandas del crimen organizado. En el año 2012, el Gobierno nacional creó, al interior de la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Intervención Policial (UNIPOL), con el propósito reforzar la seguridad y apoyar los planes de todas las regiones del país para la prevención y la lucha contra las distintas modalidades de crimen, en especial, homicidios, hurto y micronarcotráfico (también llamado microtráfico). En el caso de Cali, y a fin de hacer un seguimiento de la política formulada en la ciudad para la lucha contra las bandas de crimen organizado, se comprometió a fiscales especializados y a la Policía Judicial a observar el delito como un fenómeno general que reclama una investigación en contexto, con la tarea puntual de abordar las investigaciones desde la perspectiva de priorizar la judicialización de las bandas que causaban más daño en las diferentes comunas y sectores rurales de la ciudad. En este sentido, se llamaba a no anteponer las investigaciones aisladas (de gran impacto mediático pero de poca efectividad). Se conformaron entonces equipos de trabajo entre la Fiscalía Seccional, el CTI y las diferentes policías judiciales[5] alrededor de dinámicas delictivas específicas (homicidio, narcotráfico, hurto, extorsión, desplazamiento forzado, etc.). Dentro de esta estrategia, cobraron muchísimo valor los insumos provenientes del Observatorio de Seguridad, de los consejos de seguridad, de los informes de inteligencia de la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN) y de la Sección de Análisis Criminal del CTI (que busca detectar asociaciones y patrones de operación de las organizaciones criminales), así como de la colaboración ciudadana. Asimismo, se asignaron específicamente fiscales y miembros de la Policía de la Unidad de Infancia y Adolescencia para judicializar a menores integrantes de bandas criminales, ya que se detectó la tendencia del crimen organizado a utilizar menores para la comisión de delitos.

En el caso de Cali, se comprometió a fiscales especializados y a la Policía Judicial a observar el delito como un fenómeno general que reclama una investigación en contexto, con la tarea puntual de abordar las investigaciones desde la perspectiva de priorizar la judicialización de las bandas que causaban más daño en las diferentes comunas y sectores rurales de la ciudad.

Los datos oficiales de homicidios en Cali son los consolidados y aprobados en el Observatorio de Seguridad. En las reuniones semanales se determinan los

5. Entre las policías judiciales, encontramos la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN), la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN), la Seccional de Inteligencia Policial (SIPOL), los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) y la Unidad de Infancia y Adolescencia.

móviles de los homicidios mediante las averiguaciones iniciales o presuntivas de la Policía, la Medicina Forense y la Fiscalía. Para el presente estudio se tomaron los registros sin nombres, ni apellidos, ni identificadores personales de procesos judiciales de los homicidios ocurridos en Cali entre los años 2001 y 2015, procesados por el SVMCE. Los móviles de los homicidios se recodificaron en seis categorías: 1) *problemas de convivencia*, que incluye eventos relacionados con riñas, consumo de alcohol, intolerancia social y violencia doméstica; 2) *pandillas*, para homicidios ligados a grupos de jóvenes; 3) *delincuencia común*, que incluye sucesos vinculados con robos, hurto de teléfonos celulares y otros tipos de delincuencia común, y 4) *crimen organizado*, para homicidios relacionados con venganzas, actividades de narcotráfico y otras acciones criminales. Además, se utilizaron las categorías de 5) *otros móviles*, para homicidios por acciones policiales, balas perdidas, etc., y 6) *sin establecer*, cuando no había información precisa sobre los móviles del homicidio.

Las personas que codificaron estos móviles no estaban influenciadas por ninguna intervención específica de la Alcaldía de turno, puesto que el Observatorio de Seguridad está conformado por representantes de todas las instituciones y es necesario dar cuenta de la independencia que tienen estas, especialmente las pertenecientes a la rama judicial como la Fiscalía y Medicina Legal (el INMLCF). Esto hace que, durante las reuniones semanales de funcionarios de la rama judicial con miembros de la fuerza policial y representantes de los órganos de control y la academia, la validación se convierta en un ejercicio interinstitucional conjunto, libre de influencias externas y posibles amenazas a la validez y veracidad de los datos primarios. Por ejemplo, existen casos en los que hay homicidios cuya zona de ocurrencia es cercana a la orilla de un río de la ciudad, pero el cuerpo termina en predios de un municipio colindante, por lo que muchas veces se tiene la tendencia a pensar que debe ser adjudicado al municipio receptor. Sin embargo, al interior del Observatorio se da siempre la discusión y finalmente se determina que el homicidio debe ser adjudicado a la ciudad de ocurrencia de los hechos. Exactas discusiones se producen alrededor de la clasificación de los móviles con los datos «en caliente», llegando a un consenso interinstitucional sobre esta materia.

Debido a que en los datos de homicidios de los años de 2001 a 2011 había un porcentaje muy alto (entre 25% y 40%) en la categoría «sin establecer», se decidió, para esta investigación, realizar el análisis de los móviles de los homicidios en Cali únicamente entre los años 2012 a 2015, correspondientes a la segunda Administración de Rodrigo Guerrero-Velasco. En ese período, esta categoría comprendió el 10,9% de los homicidios registrados. Los datos sobre los homicidios en el conjunto de Colombia y en la ciudad de Bogotá, entre los años 2001 y 2015, se tomaron de las diferentes ediciones de FORENSIS, el anuario estadístico del INMLCF de

Colombia[6]. La información sobre las bandas criminales fue obtenida directamente de los registros de la Policía Nacional, de la Fiscalía y del CTI. En todos los casos, solo se obtuvieron datos consolidados a fin de asegurar la no violación del anonimato y la reserva de los procesos judiciales. El análisis estadístico se realizó calculando las tasas crudas de homicidios en Cali por cada 100 m/h, entre los años 2001 y 2015, estimando los errores estándar (E.E.) y los intervalos de confianza del 95% (IC95%). Para los años de 2012 a 2015 se estimaron, además, las tasas específicas de homicidios según la categorización ya explicada y las diferencias en las tasas específicas de homicidios entre el año 2012 (como línea de base) y los otros años del estudio (2013, 2014 y 2015), calculando sus IC95% o E.E. (Szklo y Nieto, 2012). Se utilizó un abordaje «cuasi-experimental antes-después adicionando variables dependientes no-equivalentes» (Shadish *et al.*, 2002), para evaluar el efecto de las acciones conjuntas de la Alcaldía Municipal, la UNIPOL y el CTI sobre las tasas de homicidios por crimen organizado, comparándolas con el cambio en las tasas de homicidios por otros móviles (como variables dependientes no-equivalentes) en el mismo período (años 2013, 2014 y 2015 versus año 2012, como línea de base). También se calcularon las proporciones anuales (en porcentaje) para cada tipo de homicidio según las categorías de *móviles* de este estudio (por ejemplo, «crimen organizado»).

Resultados: hacia la reducción de los homicidios en Cali

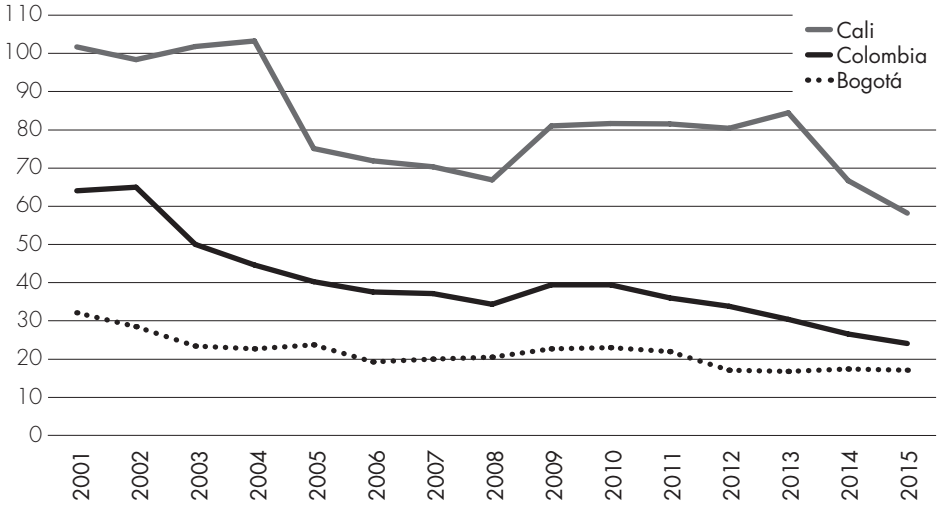
Tasa general de homicidios

En la figura 1 puede observarse una tendencia a la reducción de los homicidios, tanto en Cali, en particular, como en Colombia, en general, entre los años 2001 y 2015. Colombia pasó de una tasa de 64 casos por cada 100 m/h en el año 2001 a una tasa de 24,03 en el 2015. Durante ese período, Cali tuvo tasas muy elevadas en comparación con las de Colombia en su conjunto. En el mismo período, las tasas de homicidios para Cali disminuyeron de 101,67 casos por cada 100 m/h a 58,15; el punto más alto fue en el año 2004, con una tasa de 103,23 homicidios por cada 100 m/h (con un IC95% de 98,89 a 107,58). La reducción

6. Véanse las diferentes ediciones de FORENSIS, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia (INMLCF), en: www.medicinalegal.gov.co/forensis

en Cali fue más marcada y significativa durante los últimos tres años, cuando la tasa de homicidios bajó de 84,45 casos por cada 100 m/h (IC95% de 80,71 a 88,19) hasta 58,15 por cada 100 m/h (IC95% de 55,08 a 61,22), la más baja de los últimos 20 años en la ciudad.

Figura 1. Tasas de homicidios en Cali, Bogotá y Colombia (2001-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Vigilancia de Muertes de Causas Externas (SVMCE), del Observatorio de Seguridad de Cali y de los reportes FORENSIS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

Móviles o motivos de los homicidios

En la tabla 1 se resumen los casos de homicidios y los porcentajes, así como las tasas y su error estándar (E.E.), según el móvil (o motivo) de los homicidios cometidos en Cali. Entre 2012 y 2015 ocurrieron 6.743 homicidios en Cali. Las tasas correspondientes por cada 100 m/h fueron de 80,4 y 58,15 para los años 2012 y 2015, respectivamente; la tasa más alta fue de 84,5 en el 2013. Durante los cuatro años estudiados, en el 42,6% de los homicidios el móvil fue el *crimen organizado*; el 21,7% de los homicidios ocurrieron entre pandillas; el 17,2% por problemas de convivencia; el 6,3% por delincuencia común, y el 1,3% fueron clasificados en «otros móviles». En el 10,8% de los homicidios no se logró establecer el motivo.

Tabla 1. Homicidios en Cali (Colombia) según móvil (2012-2015)

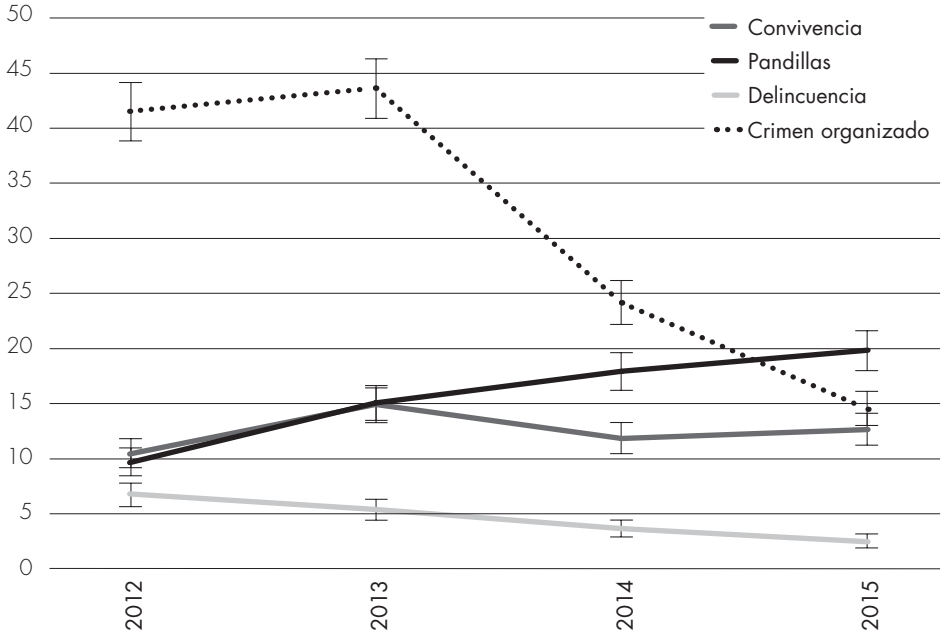
	2012		2013		2014		2015	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
Móvil	%	(E.E.)	%	(E.E.)	%	(E.E.)	%	(E.E.)
Convivencia	241	10,50	344	1.483	278	1.186	300	1.266
	13,1%	(0,68)	17,6%	(0,80)	17,8%	(0,71)	21,8%	(0,73)
Pandillas	223	9,72	349	15,05	420	17,91	469	19,79
	12,1%	(0,65)	17,8%	(0,81)	26,9%	(0,87)	34,0%	(0,91)
Delincuencia común	154	6,71	124	5,35	86	3,67	60	2,53
	8,4%	(0,54)	6,3%	(0,48)	5,5%	(0,40)	4,4%	(0,33)
Crimen organizado	952	41,49	1.011	43,58	567	24,18	345	14,56
	51,6%	(1,34)	51,6%	(1,37)	36,3%	(1,02)	25,0%	(0,78)
Otros móviles	28	1,22	13	0,56	24	1,02	23	0,97
	1,5%	(0,23)	0,7%	(0,16)	1,5%	(0,21)	1,7%	(0,20)
Sin establecer	246	N.A.	118	N.A.	187	N.A.	181	N.A.
	13,3%	N.A.	6,0%	N.A.	12,0%	N.A.	13,1%	N.A.
Total	**1.844**	**80,36**	**1.959**	**84,45**	**1.562**	**66,62**	**1.378**	**58,15**
	100%	**(1,87)**	**100%**	**(1,91)**	**100%**	**(1,69)**	**100%**	**(1,57)**

Nota: Tasa = homicidios por cada 100.000 habitantes; E.E. = error estándar; N.A. = no aplica.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Vigilancia de Muertes de Causas Externas (SVMCE) y del Observatorio de Seguridad de Cali.

Las tasas de crimen organizado fueron significativamente más altas que las de los otros móviles durante los dos primeros años de la segunda Administración de Rodrigo Guerrero-Velasco y se observa una drástica reducción en estas en los años 2014 y 2015 (véanse la tabla 1 y la figura 2), lográndose disminuciones relevantes y significativas respecto a la tasa del año 2012 (línea de base). Los homicidios debidos al crimen organizado se redujeron, respecto a 2012, en 17,31 casos por cada 100 m/h (IC95% de -20,61 a -14,00) en el año 2014 y en 26,93 casos por cada 100 m/h (IC95% de -29,98 a -23,88) en el año 2015. En comparación, los homicidios relacionados con la delincuencia común tuvieron una disminución más modesta, aunque significativa, en este período, presentando una reducción en la tasa de 3,04 por cada 100 m/h (IC95% de -4,36 a -1,73) entre los años 2012 y 2014, y de 4,18 por cada 100 m/h (IC95% de -5,42 a -2,94) entre los años 2012 y 2015. En contraste, las tasas de homicidios relacionados con pandillas tuvieron un aumento significativo a lo largo de los tres años analizados (2013, 2014 y 2015) en comparación con el año 2012: en estos tres años y respecto al año tomado

como línea de base, la tasa aumentó, respectivamente, en 5,33 (E.E.: 1,04), 8,19 (E.E.: 1,09) y 10,07 por cada 100 m/h (E.E.: 1,12). Por otro lado, las muertes atribuidas a problemas de convivencia tuvieron un leve aumento en el período analizado (véase la tabla 1).

Figura 2. Tasas de homicidios en Cali (Colombia) según móvil (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Vigilancia de Muertes de Causas Externas (SVMCE) y del Observatorio de Seguridad de Cali.

En 2012 y 2013 se observó el mayor porcentaje de homicidios por crimen organizado, 51,6% en ambos años, bajando después hasta el 25% en el año 2015. El porcentaje de homicidios por pandillas aumentó durante cada año, siendo 2015 el año con la mayor proporción de este tipo de homicidios (34%). De igual manera, la proporción de homicidios por convivencia aumentó durante el período observado, aunque su aumento fue de menor magnitud, pues pasó de 13,1% en 2012 a 21,8% en 2015. Finalmente, 2012 fue el año con el mayor porcentaje de homicidios por delincuencia común (8,4%), proporción que fue disminuyendo a lo largo de los años (véase la tabla 1).

Operatividad de la Policía Nacional y la Fiscalía en Cali

De acuerdo con el informe de la Policía de Cali (Ramírez Suárez y Valencia Alvis, 2016), durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015 se desactivaron en la ciudad 70, 87, 84 y 81 bandas criminales, respectivamente. El número de integrantes judicializados pertenecientes a bandas en esos años fueron 622, 858, 900 y 721, respectivamente (véase la tabla 2). De ellos, el 60% recibió detención carcelaria, dada la seriedad del delito y la contundencia de las pruebas. Es necesario insistir en que estas detenciones fueron producto de la acción coordinada entre los organismos de la Policía y la justicia. Además, durante el período 2012-2015, mediante el trabajo conjunto con UNIPOL y el CTI, se logró caracterizar el presunto móvil de los homicidios en el 89,1% de los casos (véase la tabla 1), en comparación con la identificación del 60% al 75% de los presuntos móviles que se había dado durante las administraciones pasadas en la ciudad.

Tabla 2. Bandas criminales desactivadas y número de integrantes judicializados (Cali, Colombia) (2012-2015)

Acción	Año:	2012	2013	2014	2015	Total
Bandas criminales desactivadas	Núm.	70	87	84	81	322
	%	22%	27%	26%	25%	100%
Número de integrantes judicializados	Núm.	622	858	900	721	3.101
	%	20%	28%	29%	23%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consolidados de la Policía Nacional, la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI).

Discusión: efectividad de la estrategia coordinada contra el crimen organizado

En términos generales, el comportamiento de los homicidios en Cali muestra una reducción similar, aunque en magnitud mayor, a la de los homicidios en Colombia en su conjunto. En cierta forma, en Cali los homicidios son un reflejo de los aspectos estructurales del accionar del crimen organizado en todo el país. Sin embargo, pensamos que dichos factores están magnificados en la ciudad de Cali debido a su ubicación geográfica, a mitad de camino entre las zonas de cultivo y producción de drogas ilícitas (cocaína, marihuana y heroína)

–en el sur y suroriente del país– y el océano Pacífico, por lo que la convierte en una importante vía de tráfico de estas drogas hacia el puerto de Buenaventura. Por otro lado, es claro que existen grandes diferencias entre Bogotá y Cali, entre ellas el tamaño de la población, la composición étnica y la influencia del narcotráfico en cada ciudad. Las tasas de homicidio también muestran diferencias que se remontan varios años atrás. En 1992, Bogotá tenía una tasa de 80 casos por cada 100 m/h, mientras que Cali tenía una tasa de 124 y Medellín de 390. Una posible explicación es que Cali y Medellín tuvieron fuerte influencia de los cárteles de la droga, mientras Bogotá, o no la tuvo, o fue menos fuerte. Además de la violencia directa ejercida por los narcos en la gestión de sus conflictos, la presencia de los cárteles de la droga de Cali y de Medellín afectó indirectamente a la organización social al permear las instituciones de defensa social: la Policía y la justicia[7]. Las llamadas «oficinas de cobro», organizaciones de jóvenes que venden sus servicios de muerte y extorsión, eran muy poderosas en Medellín y Cali («La Terraza» en Medellín o «el Parche de Zuley» en Cali estaban entre las más conocidas), mientras que este tipo de organizaciones no existieron en Bogotá. Con la neutralización por captura, muerte o extradición de los grandes capos de la droga en la década de los noventa (Pablo Escobar y Don Diego, en Medellín, y los hermanos Rodríguez Orejuela, en Cali) las oficinas de cobro se fragmentaron y adquirieron independencia, ofreciendo sus servicios delictuales a la población en general (Prada, 2014).

En 2012, durante la Alcaldía de Rodrigo Guerrero-Velasco, se observa que la mitad de los homicidios eran por lo que se ha categorizado como «crimen organizado», así que, desde la Administración local, se hizo un llamado al nivel central del Gobierno (tanto a Policía como a Fiscalía y Ministerio de Defensa) para que ayudaran a enfrentar este problema en la ciudad. Se emprendió la lucha contra las bandas de crimen organizado de manera similar a la forma en que se desarrolló la lucha contra los cárteles de la droga (Sotomayor Acosta, 2010). Las labores de inteligencia, con frecuencia de varios meses de duración, fueron acompañadas por una mayor eficiencia en la justicia y se logró desactivar 322 bandas en los cuatro años de dicha Administración. Este funcionamiento coordinado fue tan efectivo que un 60% de los casos

7. Antonio Roldán Betancur, gobernador de Antioquia (cuya capital es Medellín) fue asesinado en un atentado perpetrado por los narcotraficantes en 1989. Muchos dirigentes políticos de esa región, al igual que de Cali, están o han estado presos por causa de sus relaciones con el narcotráfico. Estas actividades se conocieron en Colombia gracias al publicitado «Proceso 8.000», por el que fueron sentenciados por la Justicia altos personajes de la clase política, económica y social de Colombia.

terminó en detención carcelaria y el resto en otras medidas sancionatorias. Así, según datos de las Fiscalía Seccional, en 2016 fueron desarticuladas 125 estructuras criminales, capturados más de 900 integrantes de las mismas (sin contar las capturas individuales) y se logró detención preventiva en más del 80% de los casos[8]. El seguimiento semanal de estas acciones permitía medir el impacto de la desactivación de organizaciones criminales en sus respectivas áreas de influencia de la ciudad. Además, como se observa en los resultados, tras iniciarse las acciones descritas, las tasas de homicidios debidas al crimen organizado disminuyeron significativamente en los dos años siguientes (2014 y 2015), pasando de representar más de la mitad de los casos de homicidios en la ciudad a solo una cuarta parte de los mismos. Este tipo de estrategias integradas y coordinadas con participación de varias agencias del Estado han probado ser efectivas en Europa, donde además se ha realizado una integración transnacional de las acciones de agencias de diferentes estados (Helmberg, 2007; Rijken, 2006; Fijnaut y Paoli, 2006). Si calendarizamos estas medidas, podemos ver que el Gobierno colombiano creó la UNIPOL en octubre de 2012 y solo en 2013 se organizó la coordinación con la Fiscalía, el CTI y la Policía; por lo tanto, la reducción en la criminalidad por bandas se dio a partir de ese momento, es decir, que el efecto de la desarticulación de las bandas criminales sobre los homicidios que se observó en 2014 y 2015 es posterior a dicha intervención coordinada.

El seguimiento semanal de estas acciones permitía medir el impacto de la desactivación de organizaciones criminales en sus respectivas áreas de influencia de la ciudad. Tras iniciarse las acciones descritas, las tasas de homicidios debidas al crimen organizado disminuyeron significativamente en los dos años siguientes (2014 y 2015).

Una característica importante del Observatorio de Seguridad es que las decisiones se toman de manera colegiada y ninguno de los participantes pesa más ni tiene poder de veto sobre los demás. Adicionalmente, en el Observatorio participan entidades como la Fiscalía, Medicina Forense (en Colombia llamada Medicina Legal –oficialmente, INMLCF–) y representantes de la academia por medio del Instituto Cisalva (de la Universidad del Valle); entidades con las que no se produce un conflicto de intereses, ya que no están directamente interesadas en obtener resultados especiales tales como la reducción de la cifra de homicidios o cambios en la clasificación de los móviles. Por esta razón, pensamos que es poco probable que la política municipal

8. Esta tarea continúa en 2017.

adoptada por el Consejo de Seguridad –del cual hacía parte en su calidad de alcalde uno de los autores del presente trabajo, Rodrigo Guerrero-Velasco– pudiera haber afectado la clasificación (véanse Guerrero, 2007; Dammert *et al.*, 2014; Gutiérrez-Martínez *et al.*, 2007; Sánchez-Rentería *et al.*, 2016). Es más, destacamos la calidad y utilidad de los datos del Observatorio de Seguridad, por cuanto no se trata de una revisión de fuentes secundarias, sino de fuentes primarias de información llevadas a cabo a pocas horas de haberse cometido el homicidio, y las diferencias que pudieran presentarse se resolvían verificando «en caliente» el dato.

En cuanto a los móviles, o motivaciones, de los homicidios, optamos por estudiar únicamente los años de 2012 a 2015 por las razones ya mencionadas anteriormente, como fue el hecho de que la ciudad tuviera un alcalde con formación epidemiológica y que estaba, por consiguiente, familiarizado con el mundo de la investigación y la recopilación de datos, por lo que brindó especial apoyo al Observatorio. Asimismo, se observa en los resultados que, gracias al trabajo conjunto de la Policía y la Fiscalía, en coordinación con la Alcaldía de Cali, en este período 2012-2015 se logró mejorar la caracterización de los presuntos móviles de los homicidios, disminuyendo la proporción de los casos bajo la categoría de «sin establecer» hasta el 6,0% en el año 2013 (el promedio en ese período se situaba en el 10,9%). En el año 2014, se subclasificaron las grandes categorías y se precisaron conceptos como «bala perdida», «enfrentamiento entre pandillas», «traspasar líneas imaginarias», entre otros. Puesto que en la información de cada caso se incluye el contexto del homicidio, para este estudio se hizo un re-análisis de los datos aplicando los criterios descritos en la segunda sección, aunque pueden existir todavía algunos problemas de clasificación. Por ejemplo, si un evento fue caracterizado por el Observatorio de Seguridad como «enfrentamiento entre pandillas», es posible que detrás existiera una red de crimen organizado, ya que los grupos organizados utilizan o contratan (tercerizan) pandillas para la solución de sus conflictos y su accionar en las zonas de su influencia; en consecuencia, una muerte clasificada como por «pandillas» puede esconder una de «crimen organizado». Este caso puede ocurrir particularmente cuando una banda criminal es desarticulada y se pierde el control jerárquico sobre la o las pandillas que dicho grupo criminal terceriza, produciendo en ese caso mayor cantidad de homicidios por pandillas en la ciudad. De igual manera, un homicidio durante el robo de un teléfono móvil, clasificado por el Observatorio como «delincuencia común», puede tener detrás una banda de crimen organizado. De hecho, se han detectado grupos internacionales dedicados al comercio de teléfonos celulares. Sin embargo, es poco probable que exista una reclasificación de los homicidios, principalmente porque es al interior del Observatorio de Seguridad donde se maneja la información directamente de la fuente primaria de datos y, en el caso de la labor

policial, se conocen los posibles integrantes de las bandas responsables de los homicidios, por lo que la mala clasificación se hace cada vez menos probable.

El combate de la delincuencia atañe al ámbito de la política pública y, dado que la autoridad enfrenta recursos limitados para hacer frente a la comisión de ilícitos, es importante estudiar también cómo asignar de manera eficiente dichos recursos entre los elementos identificados. En cualquier país, la lucha contra el crimen se da en dos frentes: el público y el privado; así como en varias dimensiones: sistémica, integral e institucional. Por sistémica nos referimos a que el problema del crimen y el miedo e inseguridad que este genera se encuentran interrelacionados con múltiples factores y tiempos; por ejemplo, si se lleva a cabo una estrategia eficaz para reducir la delincuencia por robo de autopartes en una población en el mes de enero, es probable que aumente el robo de autopartes en una población vecina en los meses de febrero y marzo. Es decir, toda estrategia debe contemplar efectos de desplazamiento, de temporalidad y zona geográfica. De igual manera, variables como la educación, la pobreza o el desempleo, entre otras, son endógenas al sistema y deben ser seriamente ponderadas en el análisis sistémico. Asimismo, otro elemento importante lo constituye la dimensión integral, que abarca desde la prevención y la disuasión del potencial delincuente, hasta la detención del delincuente, que es procesado, sentenciado y, en su caso, rehabilitado –método que, tal como se ha señalado en este artículo, se ha implementado en Cali–. Por último, también se debe trabajar con la dimensión institucional, tanto con las instituciones formales –administración y procuración de justicia, leyes, normas, sistemas penitenciarios, organizaciones civiles, medios de comunicación– como con las instituciones no formales –el ámbito de la cultura, costumbres, miedos y tradiciones– (Bailey y Taylor, 2009; Roemer, 2012: 375-386).

En este sentido, la política pública respecto al control del crimen requiere de ciertos principios fundamentales, los cuales implican una visión acerca de la naturaleza humana y del comportamiento de los individuos como ciudadanos y autoridad. Dichos principios reflejan una concepción de maximización del bienestar social. Como ciencia, las políticas públicas deben definir derechos de propiedad y arreglos institucionales eficaces que definan con claridad tanto problemas y misiones, como estrategias y tácticas en la formulación, gestión, gestación, implantación y evaluación de las políticas en cuestión. Consideramos que el estudio presentado en este artículo es un ejemplo de gestión, implantación y evaluación de una política de control del crimen con todas las particularidades de la ciudad de Cali, es decir, con diferentes aspectos propios de adaptación de estrategias concebidas en conjunto con todas las instituciones locales (Naím, 2012; Roemer, 2012: 459-488).

Adicionalmente, cabe también destacar que las revisiones de la literatura sobre esta cuestión indican que no existe un consenso –ni académico ni operativo– sobre la definición de *crimen organizado* y, por lo tanto, se pueden generar todo tipo de inconvenientes en la clasificación de los homicidios (Rijken, 2006; Zou-

tendijk, 2010). Sin embargo, no pensamos que ello afecte de manera importante los resultados de este estudio, porque estos problemas de clasificación pueden operar en ambas vías (Zoutendijk, 2010) y generar una mala clasificación no diferencial de los eventos estudiados (Szklo y Nieto, 2012). Además, la definición adoptada por el Observatorio de Seguridad ha demostrado su confiabilidad, ya que las acciones judiciales y policiales orientadas específicamente a enfrentar el crimen organizado en la ciudad de Cali han probado su efectividad en los años subsiguientes, según los hallazgos de este estudio que indican una disminución significativa de los homicidios relacionados con este móvil. Finalmente, se debe tener en cuenta que la organización y las acciones de la delincuencia siempre están en continuo cambio frente a las actuaciones de las autoridades. Para el caso de Cali, por ejemplo, se observó un aumento significativo en la tasa de los homicidios debidos a las pandillas, la cual pasó de 9,72 por cada 100 m/h en 2012 a 19,79 en 2015. Estos cambios se podrían explicar por el involucramiento de las pandillas de la ciudad en redes del crimen organizado, como ya ha ocurrido en otras partes del mundo (Decker *et al.*, 2008); por lo tanto, la lucha contra el crimen organizado es un reto que no debe ser descuidado por las futuras administraciones de la ciudad.

Estas acciones llevaron a una disminución significativa de las tasas de homicidios en la ciudad; las estrategias intersectoriales implementadas permitieron disminuir los índices de violencia en Cali. De esta forma, otras ciudades de América Latina, con problemas similares de criminalidad, pueden beneficiarse de las estrategias de intervención contra el crimen organizado descritas en este trabajo.

Conclusiones

La lucha contra el crimen organizado, y otras formas de violencia, es un reto en un mundo globalizado y altamente conectado. El crimen organizado busca obtener ganancias económicas a partir de diferentes actividades ilegales, que implican un alto nivel de sofisticación. Por lo tanto, las intervenciones utilizadas para controlar los delitos comunes no son apropiadas. En Cali (Colombia), el trabajo constante del SVMCE permitió identificar que el patrón de los homicidios de la ciudad experimentó un cambio durante la década de 2010, con un aumento de los homicidios relacionados con el crimen organizado, que llegaron a representar el 51,6% de todos los homicidios de la ciudad en los años 2012 y 2013, los dos primeros años de la segunda Alcaldía de Rodrigo Guerrero-Velasco, coautor de este artículo.

Frente a esta situación, se planteó una estrategia para atacar la criminalidad

de manera intersectorial y que, entre los años 2012 (línea de base) y 2015, fue desarrollada de forma coordinada entre la Alcaldía de Cali, la Policía y la Fiscalía (CTI e INMLCF). Esta estrategia permitió en primera instancia la caracterización apropiada de los presuntos móviles de los homicidios en la ciudad, para así poder actuar de forma coordinada e integrada en la identificación, captura y judicialización de las estructuras criminales. Estas acciones llevaron a una disminución significativa de las tasas de homicidios en la ciudad, tanto de la tasa general como de la tasa específica por acciones del crimen organizado. Dicho de otro modo, las estrategias intersectoriales implementadas permitieron disminuir los índices de violencia en Cali. De esta forma, otras ciudades de América Latina, con problemas similares de criminalidad, pueden beneficiarse de las estrategias de intervención contra el crimen organizado descritas en este trabajo.

Referencias bibliográficas

Akers, Timothy A.; Potter, Roberto H. y Hill, Carl V. *Epidemiological criminology: A public health approach to crime and violence*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, 2012.

Bailey, John y Taylor, Matthew M. «Evade, corrupt, or confront? Organized crime and the state in Brazil and Mexico». *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, n.º 2 (2009), p. 3-29.

Concha-Eastman, Alberto y Guerrero, Rodrigo. «Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades». *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 5, n.º 4/5 (abril de 1999), p. 322-331.

Concha-Eastman, Alberto; Espitia, Victoria; Espinosa, Rafael; Guerrero, Rodrigo. «La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional». *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 12, n.º 4 (octubre de 2002), p. 230-239.

Dammert, Lucia; Gutiérrez M., Maria Isabel; Martin, Gerard; Paternain, Rafael; Peña, Norma. «¿Qué observan los que observan el delito?: Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe». Washington, D.C.: BID, 2014.

Decker, Scott H.; Katz, Charles M. y Webb, Vincent J. «Understanding the Black Box of Gang Organization. Implications for Involvement in Violent Crime, Drug Sales, and Violent Victimization». *Crime & Delinquency*, vol. 54, n.º 1 (enero de 2008), p. 153-172.

Fijnaut, Cyrille y Paoli, Letizia. «Organised crime and its control policies». *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 14, n.º 3 (2006), p. 307-327.

Guerrero, Rodrigo. «Sistemas de información en los programas de prevención de violencia», en: Alda, Erik; Beliz, Gustavo (eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: BID, 2007, p. 119-148.

Guerrero, Rodrigo. «An Antidote to Murder». *Scientific American*, vol. 313, n.º 4 (octubre de 2015), p. 46-50.

Guerrero, Rodrigo y Concha-Eastman, Alberto. «An Epidemiological Approach for the Prevention of Violence. The DESAPAZ Program in Cali, Colombia». *Journal of Health and Population in Developing Countries*, vol. 4, n.º 1, (2001).

Guerrero, Rodrigo; Lozano, Rafael; Espinosa, Rafael; Minayo, Cecilia y Gutiérrez, María Isabel. «Violencia y Salud: El Desafío de un Problema Social en las Américas», en: Galvão, Luiz A.; Finkelman, Jacobo; Henao, Samuel (eds.). *Determinantes Ambientales y Sociales de la Salud*. Washington, D.C.: OPS/PALTEX, 2010, p. 495-502.

Gutiérrez-Martínez, María Isabel; Espinosa del Vallín, Rafael; Fandiño, Andrés y Oliver, Ronald. «The evaluation of a surveillance system for violent and non-intentional injury mortality in Colombian cities». *International journal of injury control and safety promotion*, vol. 14, n.º 2 (2007), p. 77-84.

Harnett, Patrick J. y Andrews, William. «How New York is winning the drug war». *City Journal*, vol. 9 (verano de 1999), p. 29-37.

Helmberg, Monika. «Eurojust and Joint Investigation Teams: how Eurojust can support JITs». *ERA Forum*, vol. 8, n.º 2 (junio de 2007), p. 245-251.

INMLCF-Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Colombia). «FORENSIS 2015. Datos para la Vida». Bogotá: INMLCF, 2016.

Krug, Etienne G.; Dahlberg, Linda L.; Mercy, James A.; Zwi, Anthony y Lozano, Rafael (eds.). *World Report on Violence and Health*. Ginebra: World Health Organization, 2002.

Lyman, Michael D. y Potter, Gary W. (eds.). *Organized Crime*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2007.

Mallory, Stephen L. *Understanding organized crime*. Sadbury, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2011.

Naím, Moisés. «Mafia States. Organized Crime Takes Office». *Foreign Affairs*, (mayo-junio de 2012) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-04-20/mafia-states

Observatorio de Seguridad. «Informe anual de muertes por causa externa 2012». *Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia* (enero de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 07.12.2016] www.cali.gov.co/observatorios/

Prada, Alexander M. «Asalariados de la muerte: sicariato y criminalidad en Colombia». *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, vol. 27, n.º 8 (enero de 2014), p. 61-74.

Ramírez Suarez, Nelson y Valencia Alvis, Rubén D. «Rendición de Cuentas de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, Vigencia 2015». *Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional Metropolitana, Colombia* (29 de abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2016] https://www.policia.gov.co/cali#rendicion-cuentas

Rijken, Conny. «Joint Investigation Teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT». *Utrecht Law Review*, vol. 2, n.º 2 (diciembre de 2006), p. 99-118.

Roemer, Andrés. *Economía del crimen*. México: Editorial Limusa, 2012.

Sánchez-Rentería, Gabriela; Bonilla-Escobar, Francisco; Fandiño-Losada, Andrés y Gutiérrez-Martínez, María Isabel. «Observatorios de convivencia y seguridad ciudadana: herramientas para la toma de decisiones y gobernabilidad». *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 33, n.º 2 (junio de 2016), p. 362-367.

Shadish, William R.; Cook, Thomas D. y Campbell, Donald. *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Belmont, CA: Wadsworth, Cengage Learning, 2002.

Sotomayor Acosta, Juan O. «Criminalidad organizada y criminalidad económica: los riesgos de un modelo diferenciado de derecho penal». *Revista de Estudios de la Justicia*, n.º 12 (2010), p. 231-262.

Szklo, Moyses y Nieto, Javier. *Epidemiology: beyond the basics*. Sudbury, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2012, p. 77-149.

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2013*. Viena: UNODC, 2014.

Zoutendijk, Andries J. «Organised crime threat assessments: a critical review». *Crime, Law and Social Change*, vol. 54, n.º 1 (2010), p. 63-86.

Conflicto de intereses

El coautor de este artículo, Rodrigo Guerrero-Velasco, era el alcalde de Cali (Colombia) durante el período evaluado en el presente artículo (de 2012 a 2015); pero Guerrero-Velasco no tuvo ninguna influencia sobre el proceso de registro y monitoreo de los homicidios ocurridos en Cali, tal como se describe en la segunda sección de este artículo.

Agradecimientos

Los autores quieren dar las gracias al comandante de la Policía Metropolitana de Cali, el general Hugo Casas; a los excomandantes general Nelson Ramírez Suárez, general Hoover Penilla y general Fabio Alejandro Castañeda; al director seccional de Fiscalías de Cali, Dr. Gilberto Guerrero; al director Seccional del CTI, Dr. Edward Rodríguez; al director de la Regional Suroccidente del INML-CF, Dr. Jairo Silva, y a la Dra. Laura Lugo, exsecretaria de Gobierno Municipal de Cali, por haber facilitado el acceso a la información. Los autores también agradecen a todos los participantes del Sistema de Vigilancia de Muertes de Causas Externa (SVMCE) de Cali y a los funcionarios del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali por su trabajo constante y continuo desde 1993, sin el cual no sería posible conservar los registros de los homicidios y otras muertes de causa externa para realizar los análisis de este estudio.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 179-204
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.179

Fecha de recepción: 21.12.16
Fecha de aceptación: 08.06.17

El modelo *Cure Violence*: reducción de la violencia en San Pedro Sula (Honduras)

The Cure Violence model: violence reduction in San Pedro Sula (Honduras)

Charles Ransford, R. Brent Decker, Guadalupe M. Cruz, Francisco Sánchez y Gary Slutkin*

Resumen: Desarrollado en Estados Unidos, el modelo *Cure Violence* («Curar la Violencia») es un programa de control epidémico que reduce la violencia a través de cambios de normas y de comportamiento. Este artículo revisa, en primer lugar, la situación de violencia en Honduras y, en particular, en San Pedro Sula que, durante años, fue la ciudad con mayores tasas de homicidios del mundo. Para hacer frente a esta situación, en 2013 comenzó a implementarse en algunas zonas de la ciudad una adaptación del programa. Así, tras detallar la adaptación del modelo al contexto de la ciudad hondureña, se analizan sus resultados en dos períodos de 2014 y 2015 (frente a 2013 y 2014, respectivamente), entre los que destacan una reducción significativa de los tiroteos y una reducción menor en las cifras de homicidios.

Palabras clave: San Pedro Sula, Honduras, tiroteos, homicidios, salud, *Cure Violence*

Abstract: *Developed in the United States, the Cure Violence model is a programme of epidemic control that reduces violence through changes to norms and behaviour. This article primarily examines the issue of violence in Honduras and, in particular, in San Pedro Sula which was for years the city with the highest homicide rates in the world. To tackle this situation, in 2013 an adapted version of the programme began to be implemented in certain areas of the city. After describing the adaptation of the model to the context of the Honduran city, its results are analysed in two periods of 2014 and 2015 (compared to 2013 and 2014, respectively): a significant reduction in shootings and a minor fall in the homicide figures stand out.*

Key words: *San Pedro Sula, Honduras, shootings, homicides, health, Cure Violence*

*Cure Violence, School of Public Health, University of Illinois at Chicago: ***Charles Ransford**, coordinador de evaluación, máster en Política Pública (ransford@uic.edu); **R. Brent Decker**, coordinador del Programa para la Prevención de la Violencia, máster en Trabajo Social y Salud Pública (brentd@uic.edu); **Guadalupe M. Cruz**, especialista en asuntos comunitarios sobre «Alto el Fuego» (cruzlupe@uic.edu); **Francisco Sánchez** (franzs@uic.edu); y **Gary Slutkin,** director ejecutivo, doctor en Medicina (gsultkin@uic.edu).*

Introducción: la violencia en el Triángulo Norte de América Central

Si se excluyen las situaciones de guerra, América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo, con una tasa promedio de homicidios de 28,5 por cada 100.000 habitantes (100 m/h) y una estimación de 165.617 muertes en 2012 (WHO, 2014). En total, América –del Norte, Central y del Sur– representa alrededor del 36% de los homicidios a nivel mundial (UNODC, 2014). Dentro de esta violenta región, la violencia es más severa en el Triángulo Norte de América Central, un área que incluye El Salvador, Guatemala y Honduras. La tasa de homicidios en esta región es más de 10 veces superior al promedio global (Moser y Winton, 2002). En una clasificación de países a nivel mundial según la tasa de homicidios del año 2012, Honduras ocupaba el primer lugar con una tasa de 91 homicidios por cada 100 m/h; El Salvador el cuarto lugar, con una tasa de 41 por cada 100 m/h; y Guatemala, el sexto, con una tasa de 35 por cada 100 m/h (UNODC, 2013).

El nivel de violencia en esta región ha sido elevado durante muchas décadas. Inicialmente, ello se debió a conflictos políticos, incluidas guerras civiles a gran escala en El Salvador (1980-1992), Guatemala (1960-1996) y Nicaragua (1972-1991). Estos conflictos afectaron a toda la región, ya que los países vecinos fueron utilizados como lugares para el envío de armas, bases para las guerrillas, emplazamientos para lanzar acciones militares y destinos para los desplazados por el conflicto. La violencia política alcanzó su punto máximo en los años ochenta del siglo pasado y terminó oficialmente con la firma de los acuerdos de paz en los noventa; sin embargo, la reducción de la violencia no ha sido fácil de alcanzar (Moser y Winton, 2002). El fenómeno de la violencia que no cesa o que aumenta es común; los países involucrados en guerras muestran a menudo aumentos sustanciales de la violencia en la posguerra (Archer y Gartner, 1976), y ello se debe a que la violencia se puede transferir de un tipo a otro –por ejemplo, de la guerra a la comunidad o a la familia (MacManus *et al.*, 2013)– a medida que la violencia *en sí misma* se va normalizando (Slutkin, 2013a; IOM, 2013).

El caso de Honduras

Honduras –un país de renta media con una población de casi ocho millones de habitantes (WHO, 2014)– ha sido clasificado como el país más violento del mundo desde 2008 (UNODC, 2013). En Honduras, las causas de la violencia varían e incluyen la violencia relacionada con los cárteles de la droga, la violencia de la extorsión a altos niveles, los conflictos comunitarios, los asesinatos a sueldo y los conflictos

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

interpersonales. En los últimos 15 años, la violencia letal ha aumentado significativamente, una tendencia que algunos han atribuido a cambios en los patrones del tráfico de drogas (UNODC, 2014). La cantidad de drogas que llega a Honduras desde Venezuela ha aumentado sustancialmente desde 2007, año de los primeros datos disponibles. Se estima que el 88% de la cocaína traficada hacia Estados Unidos llega a través del corredor América Central-México, lo que supone un cambio respecto a los años setenta y ochenta del siglo pasado, cuando la vía utilizada para el tráfico era el Caribe (UNODC, 2007). Cerca del 70% de las drogas entra a Honduras por mar –transportada por buques pesqueros (costa del Pacífico) y lanchas rápidas (costa del Caribe)– y llega a Estados Unidos tras pasar por las fronteras de Guatemala y El Salvador y, en último término, por México. El flujo de drogas a lo largo de la costa ha llevado a conflictos entre las bandas hondureñas que intentan obtener su parte del beneficio de los negocios relacionados con el transporte y almacenaje de las drogas.

La actividad de las bandas también se considera un factor principal en los altos niveles de violencia de Honduras. La violencia entre las bandas locales es el resultado de su implicación en el negocio de la droga, la extorsión y otras actividades criminales, así como del conjunto de normas violentas que existen en muchas comunidades. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) estima que alrededor de un 30% de todos los homicidios en América Latina están vinculados a las bandas o al crimen organizado, aunque hay otras estimaciones que reducen ese porcentaje a tan solo el 7% (Abt y Winship, 2016). En cualquier caso, si bien este es un problema importante, la cuestión de la violencia en Honduras es mucho más compleja que la que se produce exclusivamente entre bandas, y las estrategias para detener dicha violencia deben ser capaces de abordarla teniendo en cuenta los múltiples factores que la motivan. Como han apuntado diversos autores, todas las formas de violencia en América Latina y a nivel mundial –crimen organizado, comunitaria, familiar y otras– están interconectadas (Abt y Winship, 2016; IOM, 2013; Slutkin, 2013a). Además, los enfoques preventivos de la violencia deben considerar las consecuencias no intencionales, ya que se ha observado que algunos esfuerzos para acabar con las bandas en América Latina han derivado en encarcelaciones masivas que han desembocado precisamente en un mayor desarrollo y fortalecimiento de las bandas (Insight Crime y Asociación para una Sociedad más Justa, 2015).

La violencia en San Pedro Sula

Las dos mayores áreas urbanas de Honduras son el Distrito Central y San Pedro Sula. El Distrito Central –que incluye la capital hondureña, Tegucigalpa– tiene algo más de un millón de residentes y recientemente ha sido clasificada entre las

10 ciudades más peligrosas del mundo (sexto lugar en 2015) por su alta tasa de homicidios (de 73,5 por cada 100 m/h en 2015) (Seguridad, Justicia y Paz, 2016). Por su parte, San Pedro Sula –la segunda ciudad más grande de Honduras, con casi 800.000 residentes– ha estado a menudo a la cabeza de la lista de ciudades más violentas del mundo, con una tasa de homicidios máxima en 2014 de 187 personas asesinadas por cada 100 m/h (Ortega, 2014). En 2015, esta tasa mejoró ligeramente, pasando al segundo lugar con una tasa de 111 homicidios por cada 100 m/h (Seguridad, Justicia y Paz, 2016). Las víctimas de homicidio en San Pedro Sula son principalmente hombres (93%) y en su mayoría por armas de fuego (84%). Además, en este país, si bien el número de víctimas entre los varones de 15 a 29 años es mayor que en otros grupos de edad, la tasa de homicidios es más elevada para los hombres de entre 30 y 44 años (UNODC, 2014); ello sugiere que la violencia involucra a personas algo mayores de lo que se observa comúnmente en otros países.

San Pedro Sula –la segunda ciudad más grande de Honduras, con casi 800.000 residentes– ha estado a menudo a la cabeza de la lista de ciudades más violentas del mundo.

El marco de la salud de la violencia

Hay muchos factores que influyen en los niveles de violencia en las regiones; algunos de ellos han sido mencionados más arriba. Sin embargo, aunque estos factores son tremendamente importantes, consideramos que la violencia puede entenderse mejor como una cuestión, ante todo, de salud. Ello no minimiza el resto de factores, que siguen teniendo un papel destacado en el nivel de violencia y en la forma de abordarla en el contexto local.

La consideración de la violencia como un problema esencialmente de salud es útil porque se basa en una interpretación científica de la violencia que utiliza conocimientos de fisiología, biología, neurociencia, psicología y sociología. Esta comprensión científica de la violencia muestra que, al igual que las enfermedades contagiosas, la violencia se concentra (Sherman *et al.*, 1989; Slutkin, 2013a; Buhaug y Gleditsch, 2008; Gould *et al.*, 1990) y se propaga geográficamente (Zeoli *et al.*, 2012; Cohen y Tita, 1999). También se ha demostrado que la violencia se transmite entre individuos, mediante muchas de sus formas –como el abuso a menores (Widom, 1989; Egeland *et al.*, 1988), la violencia comunitaria (Bingenheimer *et al.*, 2005; Kelly, 2010), la violencia de pareja (Ehrensaft *et al.*, 2003; Black *et al.*, 2010) y el suicidio (Gould *et al.*, 2003)–, así como se transmite *entre* síndromes. Por ejemplo, existe un mayor riesgo de perpetrar violencia

comunitaria entre los individuos expuestos a la violencia de la guerra (MacManus *et al.*, 2013), y aquellos expuestos a la violencia comunitaria tienen un mayor riesgo de perpetrar violencia doméstica (Mullins *et al.*, 2004).

Es más, en los últimos años, se ha avanzado mucho en la comprensión de *cómo* se transmite el comportamiento violento, tanto en términos de psicología social como del cerebro subyacente. A nivel individual, la violencia se transmite mediante el aprendizaje o el modelado social; se ha comprobado que muchos comportamientos se propagan de esta forma (Christakis y Fowler, 2009) porque buena parte de nuestro comportamiento se desarrolla a partir del modelado (Slutkin, 2013a; Bandura, 1977), incluida la violencia (Bandura y Huston, 1961). El comportamiento violento también se transmite a nivel de grupo mediante normas sociales. Por ejemplo, en las comunidades violentas, el comportamiento violento puede convertirse en la respuesta aceptada e incluso esperada ante pequeñas disputas, ofensas percibidas o insultos. Estas expectativas se cumplen por la percepción de que la ausencia de respuesta puede ser un signo de debilidad, con el riesgo asociado de una mayor victimización del individuo (Anderson, 2000; Wilkinson *et al.*, 2006).

El modelo *Cure Violence* se centra en una perspectiva de salud pública de la violencia, la cual es considerada como un comportamiento aprendido y contagioso.

Al considerar la violencia un problema de salud, podemos reconocer que las personas que se muestran violentas, así como las personas afectadas por daños o exposición a la violencia tienen en esencia un problema de salud: un problema de exposición, contagio y trauma o dolor. De esta manera, la metodología de la salud pública –relativamente estándar y muy eficaz para interrumpir la transmisión y modificar comportamientos y normas– se puede aplicar también al problema de la violencia. Hace tiempo que la implicación activa del sector sanitario en el tratamiento de la violencia es necesaria, específicamente a través de la aplicación más operativa y vigorosa de los medios de prevención y de control epidémico bien conocidos por el sector sanitario.

El modelo *Cure Violence* para interrumpir la epidemia de la violencia

El modelo *Cure Violence* («Curar la violencia») se empezó a desarrollar en 1995 en base a experiencias en epidemiología, como la lucha contra la tuberculosis en San Francisco (Coleman y Slutkin, 1984; Slutkin, 1986; Perez-Stable y Slutkin,

1985; Perez-Stable *et al.*, 1986) y el SIDA en Uganda (Slutkin *et al.*, 2006). Tras observar las formas en que la violencia armada se concentraba y propagaba en las comunidades de Chicago, se desarrolló la teoría de la violencia como un problema de salud contagioso y se creó un enfoque epidemiológico para prevenirla. El modelo *Cure Violence* se centra en una perspectiva de salud pública de la violencia, la cual es considerada como un comportamiento aprendido y contagioso. Su enfoque para la prevención de la violencia se centra directamente en las personas o grupos con mayor riesgo de iniciar la violencia o ser víctimas de ella, e interviene en conflictos que podrían desembocar en violencia. Una característica central de este modelo es el uso de *mensajeros* creíbles como trabajadores, es decir, de individuos de confianza de las comunidades afectadas que tienen acceso a la gente con mayor riesgo de perpetrar violencia. Este acceso, junto con la confianza que generan, permiten a estos trabajadores hablar sobre el comportamiento violento con credibilidad y persuadir a los individuos de alto riesgo para que cambien de actitud. Como en el caso de todos los trabajadores sanitarios que intentan acceder a poblaciones de difícil acceso de cualquier tipo, es esencial contratar a los trabajadores adecuados a fin de tener el acceso, la confianza y la credibilidad necesarias para el trabajo; además, se requiere una formación intensiva y muy específica (McDonnell, 2011).

El modelo *Cure Violence* tiene tres componentes principales (Slutkin *et al.*, 2014; Slutkin *et al.*, 2015):

1. *Detectar e interrumpir la transmisión de la violencia*, anticipándose allí donde puede darse violencia e interviniendo antes de que estalle. Este modelo despliega «interruptores de la violencia» que utilizan métodos específicos para localizar conflictos en curso potencialmente letales y responder con una variedad de técnicas de mediación de conflictos, con objeto tanto de prevenir la violencia inminente como de cambiar las normas acerca de la necesidad de usar la violencia. Los *interruptores* reciben formación específica en un método para detectar posibles tiroteos, mediar en conflictos y mantenerse a salvo en estas peligrosas situaciones.
2. *Cambiar el comportamiento de los transmisores de mayor potencial*, identificando a aquellos con mayor riesgo de caer en la violencia y trabajando para cambiar su comportamiento. *Cure Violence* emplea un componente de trabajo comunitario para modificar las normas y el comportamiento de los destinatarios de alto riesgo. Se trata de los trabajadores comunitarios, que actúan como mentores de cierto número de beneficiarios y les visitan varias veces por semana, a cada uno de ellos, para transmitirles el mensaje del rechazo al uso de la violencia y asistirles en la obtención de los servicios necesarios, como formación profesional y asesoramiento sobre el abuso de drogas. Los trabajadores comunitarios también

están disponibles para sus usuarios en momentos críticos, es decir, cuando necesitan ayuda específica para no recaer en el comportamiento criminal o violento.

3. *Cambiar las normas de la comunidad*, influyendo en las normas sociales para disuadir del uso de la violencia. Para que el cambio sea duradero, deben modificarse las normas de la comunidad por las que se acepta y fomenta la violencia. Para ello, *Cure Violence* utiliza la movilización comunitaria, una campaña de educación pública, eventos comunitarios y respuestas comunitarias a cada tiroteo.

La eficacia del modelo *Cure Violence*

El enfoque *Cure Violence* se está aplicando en 50 comunidades de nueve países y ha sido evaluado de forma independiente en múltiples ocasiones. Cada evaluación muestra reducciones notables y estadísticamente significativas de la violencia armada. Los estudios de la Northwestern University y de la Johns Hopkins University mostraron una reducción de entre un 41% y un 73% de los tiroteos en vecindarios de Chicago (Skogan *et al.*, 2009) y de hasta un 56% de los asesinatos en Baltimore (Webster *et al.*, 2012). Una evaluación del Center for Court Innovation mostró que el área de la ciudad de Nueva York en la que operó el programa pasó un año sin un solo asesinato y tuvo un 20% menos de tiroteos en comparación con la tendencia en las comunidades vecinas (Picard-Fritsche y Cerniglia, 2013). Una evaluación del programa de 2012-2013 en Chicago detectó una reducción de los asesinatos de un 31% en los dos distritos de implementación de *Cure Violence* (Henry *et al.*, 2014). Por último, la evaluación de tres comunidades de Nueva York halló que, en las áreas del programa, hubo una reducción del 18% en comparación con el aumento del 69% en áreas similares tomadas como referencia (Butts *et al.*, 2015).

Las adaptaciones internacionales de este modelo también han mostrado reducciones considerables de la violencia, aunque se necesitan evaluaciones formales para determinar la causalidad. En la comunidad de Hanover Park, en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), donde opera el programa, ha habido una reducción de más del 50% en los homicidios e intentos de homicidio relacionados con las bandas (Zille y De Lille, 2013)[1]. En Loíza (Puerto Rico), hubo una reducción del 50% en los asesinatos asociada al primer año de implementación del programa[2]. En Ciudad Juárez

1. Estos hallazgos también son apoyados por los datos del Hanover Park Healthcare Center (véase Newman, 2015).
2. Los datos sobre Loíza (Puerto Rico) se basan en cifras oficiales de la Policía recogidas por técnicos del programa. Para más información, véase: http://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/nota/atribuyenbajadeasesinatosenloizaalprogramaacuerdodepaz-1598695/

(México), después de la aplicación del programa, la tasa de homicidios cayó un 24,3%[3]. Pronto habrá evaluaciones independientes de los programas implementados en México, Trinidad y Canadá.

Más allá de las reducciones de la violencia, los investigadores han encontrado muchos otros efectos positivos del modelo *Cure Violence*. La evaluación de Skogan *et al.* (2009) detalló la amplia asistencia ofrecida a los usuarios del programa en Chicago: entre un 89% y un 99% de ellos afirmó haber recibido la ayuda que necesitaban en relación con el empleo, la educación, el abuso de drogas, la crianza u otros asuntos. El estudio Skogan también detectó que los trabajadores de *Cure Violence* a menudo tenían un papel importante como mentores adultos para sus usuarios. A este respecto, el estudio afirma: «Un hallazgo llamativo de las entrevistas fue la importancia [de *Cure Violence*] en sus vidas. Después de los padres, el trabajador comunitario era normalmente considerado el adulto más importante de sus vidas (…). Muchos de estos usuarios enfatizaron la importancia de poder seguir en contacto con su trabajador comunitario en momentos críticos de su vida: momentos en los que estaban tentados de recaer en las drogas o de involucrarse en formas de empleo ilegal, o cuando sentían que la violencia era inminente, tanto por su parte como por parte de otros» (ibídem).

El John Jay College's Research and Evaluations Center encontró importantes efectos del programa en la ciudad de Nueva York, incluida una mejora significativa en las normas relacionados con el uso de la violencia y de las actitudes hacia la policía. Investigadores del John Jay detectaron que «los hombres jóvenes que viven en vecindarios con programas *Cure Violence* mostraban una predisposición a usar la violencia sustancialmente reducida, en comparación con hombres de áreas similares sin dichos programas» (Delgado *et al.*, 2017). Estos hallazgos relativos a la mejora en las normas relacionadas con la violencia son consistentes con los encontrados en Baltimore (Webster *et al.*, 2012). Los investigadores del John Jay también publicaron cinco informes sobre cinco comunidades distintas de la ciudad de Nueva York, en los que se observa cómo, después de implantar el programa *Cure Violence*, los hombres jóvenes de cada una de estas comunidades «manifestaban tener más confianza en la aplicación de la ley para remediar la violencia en el barrio» y todos excepto uno estaban «más dispuestos a contactar con la policía en caso de violencia» (Delgado *et al.*, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d y 2015e).

3. La información sobre los resultados en Ciudad Juárez se basa en datos oficiales recopilados por la Mesa de Seguridad que muestran una caída acelerada del 24,3% de la tasa general de homicidios de la ciudad entre 2014 y 2015. Más información en: http://www.mesadeseguridad.org

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

El modelo *Cure Violence* en San Pedro Sula

La adaptación

En verano y otoño de 2012 un equipo de *Cure Violence* viajó a Honduras varias veces para determinar la viabilidad de adaptar el modelo al contexto cultural de San Pedro Sula. El objetivo era comprender mejor la dinámica de la violencia en Honduras y determinar si había capacidades locales para implantar el modelo. El equipo de Cure Violence organizó un taller de un día sobre el modelo con actores clave de la zona, y durante varios días se reunió con una serie de individuos, grupos comunitarios, líderes religiosos, ministerios gubernamentales, asociaciones juveniles, coaliciones de prevención de la violencia y la Policía. Como resultado de las visitas de valoración, el equipo de Cure Violence determinó que existía la capacidad local requerida para implantar el modelo, con el objetivo de abordar la violencia relacionada con la extorsión o el llamado «impuesto de guerra»; los conflictos entre bandas y pandillas por el territorio (para controlar el impuesto de guerra y el negocio de la droga); los asesinatos a sueldo; los conflictos entre las llamadas «barras bravas» en el fútbol y la violencia derivada de conflictos entre personas. La violencia de algunos de los grupos paramilitares de más alto nivel y de los cárteles quedaría fuera del alcance de la adaptación del programa. La violencia de los paramilitares se refiere específicamente a la violencia perpetrada por el Gobierno o por actores cuasi gubernamentales, la cual el equipo de *Cure Violence* consideró que no podría abordarse mediante un programa de ámbito comunitario; y llegó a la misma conclusión en lo relativo a la violencia de los cárteles, que hace referencia a la violencia asociada con organizaciones internacionales implicadas en el tráfico de drogas transnacional. Por el contrario, los tipos de violencia tratados por el programa tienen su base en la comunidad y son perpetrados por individuos locales.

Para adaptar el modelo *Cure Violence* a San Pedro Sula, el marco básico del modelo –sus principales componentes, descripciones de puestos de trabajo y metodologías– sería parecido al utilizado en otras partes del mundo. No obstante, como el programa era desconocido en la comunidad e implicaba un nuevo abordaje de la violencia, el personal de *Cure Violence* eligió implementar el programa por fases. El enfoque por fases se consideró esencial para asegurar la seguridad y la credibilidad de los trabajadores. Los socios locales del programa debían establecer relaciones sólidas y acuerdos con los grupos de «más alto riesgo» con objeto de preparar el terreno para mediar en conflictos y cambiar las normas acerca de la violencia. La implementación por fases también facilitó la selección de personal a medida avanzaba el proyecto, lo que permitió superar los problemas iniciales para establecer contacto con mensajeros creíbles. Este

enfoque por fases también fue crucial para hacer frente al miedo a las represalias por parte de individuos y grupos involucrados en la violencia. Durante la fase de valoración, se dieron a conocer muchas historias de personas asesinadas por pronunciarse en contra de la violencia. La estrategia para tratar esta cuestión fue la de dejar claro que el marco era antiviolencia –no antibandas o antidrogas, ni siquiera antiextorsión– para no provocar o excluir del programa al grupo «de mayor riesgo». Los líderes del programa *Cure Violence* optaron también por no cubrir el puesto de trabajador comunitario y focalizarse en cambio en la contratación de interruptores de la violencia creíbles. Se considera que el papel del trabajador comunitario es una pieza importante del modelo *Cure Violence*, pero la falta de recursos y de servicios disponibles en la comunidad objetivo no permitía utilizar los elementos de gestión de casos por parte de los trabajadores comunitarios de acuerdo con este modelo. Para incorporar esta adaptación al modelo, los interruptores de la violencia recibieron formación en métodos para cambiar comportamientos y normas y fueron alentados a tener un papel más activo en esas áreas.

La implementación

Los líderes del programa *Cure Violence* utilizaron una estrategia en tres fases para implementar el modelo en San Pedro Sula (véase la tabla 1). Las fases se basaron en la trayectoria histórica del modelo en Chicago y debían alcanzarse metas específicas antes de avanzar hasta la siguiente fase de implementación. Durante las visitas de valoración, Choloma y Chamelecón fueron las dos áreas mencionadas con mayor frecuencia como candidatas para la implementación piloto del modelo. El equipo pudo visitar ambas zonas y se reunió con individuos y grupos que trabajaban en la prevención de la violencia. Finalmente, se eligió Chamelecón como la primera área de implementación.

Después de muchas reuniones y debates con los actores clave, el equipo de *Cure Violence* identificó a un grupo religioso como la organización comunitaria local con mayor capacidad para implementar el programa. Esta organización tiene una misión que concuerda con *Cure Violence*, fuertes vínculos con la comunidad en la que se iba a implementar el modelo, experiencia previa con la población objetivo y la capacidad para contratar y trabajar con personas con antecedentes criminales. Además, el estatus religioso de la organización contribuiría a aumentar la credibilidad del programa, pues las instituciones religiosas son ampliamente respetadas en la comunidad.

Entre los individuos de «alto riesgo» con los que el programa debía interactuar había personas directamente involucradas en los grupos de maras y pandillas,

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

aquellas que utilizan las bandas u otras personas de la comunidad. El equipo de *Cure Violence* consideró que, por la dinámica del contexto local, las personas que habían estado involucradas en bandas no podían servir como trabajadores para el programa. El perfil de un interruptor de la violencia en Chamelecón incluía tener familia o relaciones personales cercanas con personas involucradas en la violencia, así como tener acceso a las personas envueltas en la violencia y credibilidad ante ellas. Los individuos que ya trabajaban para la organización ejecutora habían trabajado antes con los sujetos de «mayor riesgo», crecieron con ellos y mantenían buenas relaciones con ellos, pero no estaban directamente involucrados en la violencia, por lo que eran candidatos ideales para la labor.

Tabla 1. Fases de *Cure Violence* en San Pedro Sula

Fase uno: preimplementación	**Fase dos: introducción**	**Fase tres: implementación completa**
– Elección del socio comunitario. – Formación orientativa sobre el modelo Cure Violence. – Visita de formación a Chicago. – Selección de los primeros trabajadores. – Comités de contratación. – Formación de 80 horas para los nuevos trabajadores. – Establecimiento de relaciones con el grupo de «mayor riesgo». – Selección de nuevos trabajadores. – Identificación de áreas de focalización del trabajo. – Mapeo de puntos conflictivos (*hot spots*), así como de grupos, líderes y otros individuos clave.	– Formación de los nuevos trabajadores. – Relaciones sólidas / incursiones con grupos de alto riesgo. – Inicio de la mediación de conflictos. – Inicio de la elaboración de sus expedientes y del trabajo para cambiar el pensamiento de los miembros del grupo de «mayor riesgo». – Implicación de los individuos de «mayor riesgo» mediante debates con grupos de líderes para discutir la mejor manera de avanzar con el programa. – Movilización comunitaria limitada, centrada en eventos a nivel de toda la comunidad para presentar el programa. – Desarrollo de materiales para la educación pública y de las estrategias de los mensajes.	– Mediación de conflictos. – Reducción del riesgo con los destinatarios. – Movilización comunitaria. – Mensajes educativos con fines de sensibilización pública. – Documentación de las actividades.

Fuente: Elaboración propia.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

En febrero de 2013 fueron contratados los primeros «interruptores de la violencia» en Chamelecón y varios miembros del personal local visitaron Chicago para aprender sobre el programa y observar su implementación en una comunidad de esta ciudad. La primera formación de los trabajadores, de 80 horas, tuvo lugar en marzo de 2013 e incluyó cursos sobre: introducción a *Cure Violence*, cambio de comportamientos y normas, detección de sucesos violentos, conexión con los individuos de «alto riesgo», mediación de conflictos, reducción de riesgos, planificación del área objetivo, gestión y planificación de la implementación. Durante la formación del personal, se puso mucho énfasis en el proceso de mediación puesto que este sería el foco del programa. Por el contexto de violencia en San Pedro Sula se decidió que las mediaciones personalizadas serían más seguras y productivas que las reuniones o mediaciones de grupo.

Como parte del proceso de planificación, se destinó un tiempo considerable a debatir sobre el grupo de «mayor riesgo», definir los temas de conversación a utilizar para cambiar los comportamientos violentos y desarrollar técnicas de mediación. Se elaboraron mapas para identificar bandas/mafias/pandillas, puntos conflictivos, grupos conflictivos, líderes y otros individuos clave en el área. Estos mapas se utilizaron para definir la estrategia en el área objetivo. Se desarrollaron e incorporaron los criterios iniciales para ser considerado de alto riesgo de involucración en la violencia: ser hombre, tener entre 14 y 44 años, pertenecer a una banda, pertenecer a una *barra,* participar en la economía informal (venta de narcóticos, extorsión, secuestros), tener antecedentes de violencia, llevar armas, tener un nivel educativo bajo, haber sido excarcelado recientemente y haber sido deportado de Estados Unidos recientemente.

Además de la formación inicial, en 2014 el equipo de *Cure Violence* ofreció otras tres sesiones de refuerzo de formación presenciales de 24 horas; cuatro sesiones de formación a distancia (vía Skype) y dos talleres de planificación de un día. Asimismo, mantuvo llamadas semanales de seguimiento con los líderes de la organización ejecutora. En febrero de 2015, los miembros senior del equipo de *Cure Violence* viajaron de nuevo a San Pedro Sula para realizar, para el conjunto de la plantilla del programa, la formación necesaria para la tercera fase, que incluía los aspectos de participación y movilización comunitaria, para que los eventos fueran más estratégicos y estuvieran mejor conectados con la labor de cambiar las normas comunitarias.

Después de la formación inicial, el personal se focalizó en construir relaciones de confianza y en concebir maneras de tratar con los individuos y grupos de «alto riesgo» en el área. La primera tarea fue presentar el programa. Durante esta fase, se presentó el concepto de resolver disputas por otros medios y se iniciaron las mediaciones y la disrupción de la violencia. Con el tiempo, los interruptores de la violencia empezaron a mediar en conflictos más profundos, a crear su lista de casos y a trabajar para cambiar la forma de pensar de los individuos o grupos de «alto riesgo». Como

se muestra en la tabla 2, los interruptores de la violencia en Chamelecón fueron capaces de mediar en un promedio de 14 conflictos por mes y zona, y en dos de estas zonas (la 2 y la 3) hubo una media de más de 20 mediaciones por mes. Se observó que, de los conflictos en los que se medió, un 16% tenía una alta probabilidad de desembocar en tiroteos o asesinatos, mientras que en un 59% de los casos los conflictos presentaban una alta probabilidad o eran potencialmente susceptibles de acabar en tiroteos o asesinatos[4]. Las mediaciones en Chamelecón fueron similares a las realizadas en otros lugares del mundo donde se ha implementado el modelo *Cure Violence*. Los interruptores de la violencia detectan conflictos en curso a través de su red en la comunidad y preguntando regularmente a la gente de la comunidad sobre sucesos ocurridos en ella (como actos violentos anteriores o graves desacuerdos) que son susceptibles de conducir a la violencia. También reciben solicitudes de asistencia de personas directamente involucradas en el conflicto, de familiares o amigos de estas personas implicadas, y de miembros de la comunidad que se muestran preocupados. Los interruptores de la violencia utilizan sus redes para contactar con los implicados en el conflicto y mediar utilizando distintos métodos: ganar tiempo para calmar las emociones, validar y comprender los agravios, distraer con nuevos pensamientos, replantear la situación de forma que no requiera violencia y ofrecer una nueva perspectiva sobre los costes de comportarse de forma violenta.

Tabla 2. Mediaciones y actividades en las zonas 1, 2, 3, 4 y 5 de Chamelecón

	Mediaciones			Actividades
Zonas	**Promedio mensual**	**% muy probable**	**% muy probable o potencialmente**	**Promedio mensual**
Zona 1	13	18%	51%	10
Zona 2	26	6%	72%	2
Zona 3	22	20%	58%	9
Zona 4	9	18%	42%	6
Zona 5	13	25%	67%	12
Zona 6	10	20%	50%	7
Zona 7	7	17%	35%	7
Total	14	16%	59%	7

Fuente: Elaboración propia.

4. Estas informaciones se basan en datos reportados desde el terreno. Sin embargo, hay lagunas significativas en los datos del programa. Estos promedios están basados en los datos disponibles, que abarcan de octubre de 2013 a septiembre de 2014 y de julio a diciembre del 2015.

Durante esta fase introductoria, *Cure Violence* trabajó con la agencia ejecutora para desarrollar estrategias para la difusión de mensajes de sensibilización enfocados a públicos objetivos concretos, con el fin de promover cambios de comportamiento individuales y transformar las normas sociales que sustentan dichos comportamientos. A partir de la utilización de estrategias de marketing social –que utilizan estrategias de marketing del sector privado para iniciativas de cambio de comportamientos en salud pública–, *Cure Violence* emprendió una amplia campaña de «mensajes masivos», llenando los vecindarios de comunicaciones simples y directas con el fin de frenar la violencia y fortalecer el comportamiento comunitario positivo y el cambio de normas facilitado por diversos canales.

La fase de implementación completa (fase 3) empezó una vez que los interruptores establecieron relaciones sólidas y de confianza con los individuos y grupos de «alto riesgo» de las áreas objetivo. El modelo *Cure Violence* empezó su implementación en San Pedro Sula en abril de 2013, en tres zonas, con seis interruptores y dos gestores. El programa se amplió a dos nuevas zonas en enero de 2014 y añadió dos zonas más en agosto de 2014, llegando así a un total de siete zonas.

El efecto del enfoque

Los datos sobre violencia y crimen en Honduras son realmente difíciles de obtener (Insight Crime y Asociación para una Sociedad más Justa, 2015). Los datos utilizados en este informe fueron recopilados por el personal del programa *Cure Violence* sobre el terreno y abarcan el período que va desde la implementación en 2013 hasta mayo del 2015. Para registrar los datos, se estableció un protocolo por el cual los interruptores de la violencia informaban a diario sobre los tiroteos y asesinatos en la comunidad de los que tenían conocimiento. Antes de introducir un suceso en el registro de violencia comunitaria, el supervisor de la zona procuraba confirmar cada suceso con la comunidad, a través de las noticias publicadas en los medios o mediante otros métodos. A los efectos del trabajo en el terreno del programa y del reporte de datos, se define un asesinato como la muerte ilegal de un individuo causada por la acción intencionada de otra persona o grupo, ya sea como resultado de conflictos interpersonales, conflictos por la tierra o los recursos, violencia entre bandas o violencia de grupos armados. Esto excluye los asesinatos derivados de conflictos armados o cometidos por actores gubernamentales (violencia de Estado). Un tiroteo se define como un daño causado por la descarga de un arma de fuego u otra arma de proyectiles y también en este caso se excluye la violencia del Estado a efectos de este estudio.

No se estableció ninguna línea de base para ninguna de las comunidades en las que se desplegó el programa *Cure Violence*, porque la recopilación de datos empezó al mismo tiempo que el programa mismo. Como el modelo *Cure Violence* se asocia

a reducciones rápidas y sostenidas, el análisis de los resultados habría sido imposible. Sin embargo, debido a la implementación por fases de la adaptación del modelo a Honduras, la implementación completa del programa se retrasó y los primeros meses de la intervención sanitaria pueden servir como una línea de base imperfecta. Aun así, los datos de implementación tienen lagunas que no permiten cuantificar esta diferencia en niveles de implementación, ya que solo cubren de octubre de 2013 a septiembre de 2014 y de julio a diciembre de 2015. Estos datos disponibles sí permiten, en cambio, tener una idea de los niveles iniciales en las zonas 4, 5, 6, y 7. Tres de estas cuatro zonas tuvieron un número de mediaciones menor en el primer trimestre de implementación respecto al número promedio de mediaciones por trimestre; en una de ellas, el número de mediaciones fue en más de un 40% menor que el promedio. No obstante, una de las zonas tuvo un mayor número de mediaciones en el primer trimestre que el promedio, por lo que es imposible generalizar para el resto de las zonas. En las cuatro zonas hubo un 14% menos de mediaciones en el primer trimestre en comparación con el número promedio de mediaciones por trimestre.

Tabla 3. Diferencia en la implementación entre la primera fase y las últimas

Zonas	Mediaciones en el primer trimestre de implementación	Trimestre de implementación	Promedio de mediaciones por trimestre	Diferencia: primer trimestre respecto al promedio	% diferencia: primer trimestre respecto al promedio
Zona 4	24	(T1 2014)	27	-3	-10%
Zona 5	43	(T2 2014)	38	5	13%
Zona 6	17	(T3 2014)	29	-12	-42%
Zona 7	16	(T4 2014)	22	-6	-27%
	100		116	-16	-14%

Fuente: Elaboración propia.

Para la comparación entre niveles de violencia durante el período de implementación temprana y el último período se hacen algunos supuestos. Primero, asumimos que el nivel de implementación y de saturación de contactos era menor durante el primer período del programa, como sugieren los datos. Además, estamos suponiendo que este menor nivel de implementación en las zonas 4, 6, y 7 también afectó a las zonas 1, 2, y 3. Al ser las zonas 1, 2, y 3 las primeras donde el programa debía implementarse y dado que el programa estaba empezando, un menor nivel de implementación era probable, si bien no hay datos que lo confirmen. Dado que

el programa empezó en las zonas 1, 2 y 3 en abril de 2013, es posible comparar los niveles de tiroteos y asesinatos reportados desde abril hasta diciembre de 2013 con el mismo período del año 2014 para determinar si la implementación completa del programa generó algún cambio. En las zonas 4 y 5, por su parte, la implementación del programa empezó en enero de 2014; de forma que los datos sobre los niveles de tiroteos y asesinatos recogidos desde enero hasta mayo de 2014 pueden compararse con los del mismo período en 2015. Las zonas 6 y 7 no fueron incluidas en este análisis puesto que el programa fue implementado en esas áreas en agosto de 2014, lo que deja solo ocho meses de datos disponibles en el momento de realización de este análisis, un período de tiempo insuficiente para ser analizado.

Análisis 1: de abril a diciembre de 2014 en comparación con 2013 (zonas 1, 2, 3)

La implementación empezó en tres áreas de de ejecución de *Cure Violence* en abril de 2013. Como muestran la tabla 4 y la figura 1, en los tres sitios el número de tiroteos disminuyó en un 80%, de 150 incidentes entre abril y diciembre de 2013, a solo 30 incidentes durante el mismo período de 2014. La mayor reducción (en términos absolutos) tuvo lugar en la zona 3, donde hubo 58 tiroteos menos, con una caída del 87%. La mayor reducción en porcentaje tuvo lugar en la zona 1, con una caída del 100%, desde 25 a cero. En la zona 2 hubo 27 tiroteos menos, una reducción del 64%. La reducción de los asesinatos fue mucho menor y solo se dio en una zona del programa: en la zona 3, donde hubo 2 homicidios menos, una reducción del 14%. En las otras dos zonas no hubo cambios, aunque en ambas las tasas de homicidios en 2013 eran significativamente más bajas que en la zona 3. De abril a diciembre, en la zona 1 hubo 3 asesinatos tanto en 2013 como en 2014 y, en la zona 2, cero asesinatos durante ese período en 2013 y 2014.

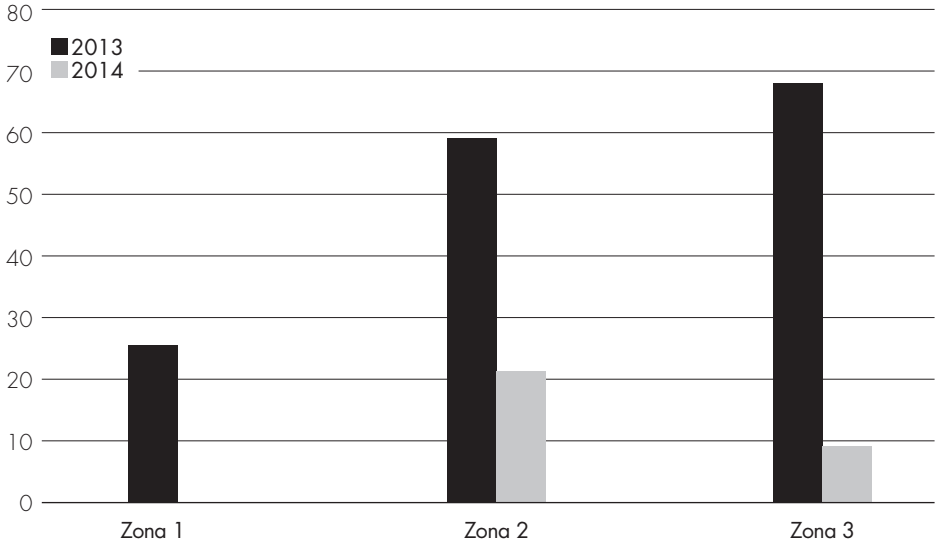
Tabla 4. Reducción de tiroteos y asesinatos en las zonas 1, 2 y 3 de *Cure Violence* (abril-diciembre de 2014, en comparación con 2013)

	Tiroteos			**Asesinatos**			**Tiroteos y asesinatos**		
Abril-diciembre	**2013**	**2014**	**% cambio**	**2013**	**2014**	**% cambio**	**2013**	**2014**	**% cambio**
Zona 1	25	0	-100%	3	3	0%	28	3	-89'3%
Zona 2	58	21	-64%	0	0	n/a	58	21	-63'8%
Zona 3	67	9	-87%	14	12	-14%	81	21	-74'1%
Total	**150**	**30**	**-80%**	**17**	**15**	**-12%**	**167**	**45**	**-73'1%**

Fuente: Elaboración propia.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Figura 1. Reducción de tiroteos y asesinatos en las zonas 1, 2 y 3 de *Cure Violence* (abril-diciembre de 2014, en comparación con 2013)



Fuente: Elaboración propia.

Análisis 2: de enero a mayo de 2015 en comparación con 2014 (zonas 1, 2, 3, 4, 5)

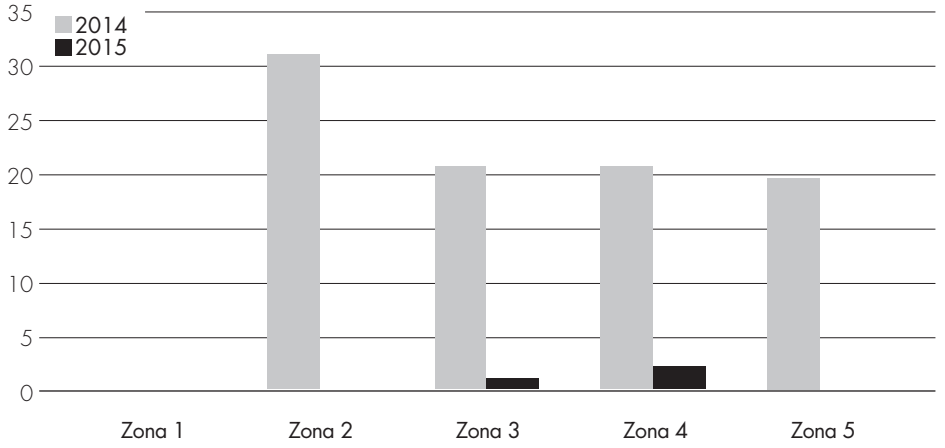
La implementación empezó en las zonas 4 y 5 en enero de 2014. Los resultados de enero a mayo de 2015 comparados con los de 2014 fueron similares a la comparación de los resultados en el análisis 1. Como se muestra en la tabla 5, en las cinco áreas los tiroteos cayeron un 94%, pasando de 89 incidentes entre enero y mayo del 2014, a solo 5 incidentes en el mismo período del año 2015. La mayor reducción en términos absolutos y porcentaje se dio en la zona 2, en la que hubo 30 tiroteos menos, una caída del 100%. Todas las zonas tuvieron una reducción de al menos un 89% excepto la zona 1, en la que hubo cero tiroteos durante el período mencionado tanto en 2014 como en 2015. De nuevo, la reducción de asesinatos fue mucho menor y solo se dio en una de las zonas del programa: en la zona 3 hubo 7 homicidios menos, una reducción del 88%. En las otras cuatro zonas hubo un incremento del número de homicidios. Sin embargo, cabe señalar que en 2014 había habido un solo asesinato para el conjunto de estas cuatro zonas, por lo que la tasa de partida era muy baja; en 2015, el número aumentó a 6 asesinatos en total para las cuatro zonas.

Tabla 5. Reducción de tiroteos y asesinatos en las zonas 1, 2, 3, 4 y 5 de *Cure Violence* (enero-mayo de 2015, en comparación con 2014)

	Tiroteos			Asesinatos			Tiroteos y asesinatos		
Enero-mayo	**2014**	**2015**	**% cambio**	**2014**	**2015**	**% cambio**	**2014**	**2015**	**% cambio**
Zona 1	0	0	n/a	1	2	100%	1	2	100%
Zona 2	30	0	-100%	0	1	n/a	30	1	-97%
Zona 3	20	1	-95%	8	1	-88%	28	2	-93%
Zona 4	20	2	-90%	0	2	n/a	20	4	-80%
Zona 5	19	2	-89%	0	1	n/a	19	3	-84%
Total	**89**	**5**	**-94%**	**9**	**7**	**-22%**	**98**	**12**	**-88%**

Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Reducción de tiroteos y asesinatos en las zonas 1, 2, 3, 4 y 5 de *Cure Violence* (enero-mayo de 2015, en comparación con 2014)



Fuente: Elaboración propia.

Limitaciones

En primer lugar, no existían datos estadísticos de violencia en Honduras, mucho menos en San Pedro Sula, como se ha indicado; los datos utilizados sobre el número de tiroteos y asesinatos en las áreas del programa se basan en informes del personal sobre el terreno del programa. El equipo *Cure Violence* intentó establecer alianzas con organizaciones independientes de San Pedro Sula

para recopilar y analizar los datos relacionados con los niveles de violencia, pero estas alianzas no se materializaron. Además, no existen fuentes de datos independientes, de forma que la recopilación de datos deben realizarla aquellos que trabajan para el programa. El equipo de asistencia técnica de *Cure Violence* proporcionó una amplia formación y apoyo activo para la recopilación de datos y se estableció un protocolo para facilitar la comprobación de los datos recopilados. Este protocolo incluía una sesión informativa diaria en la que los interruptores de la violencia informaban sobre los datos al supervisor de la zona. El supervisor comprobaba entonces las informaciones en la comunidad y con las publicaciones de los medios, para confirmar que el suceso efectivamente había tenido lugar y garantizar la precisión de las informaciones antes introducir los datos en el registro. Además, el supervisor revisaba periódicamente fuentes comunitarias y mediáticas por si había informaciones sobre sucesos violentos no recogidos por el personal del programa. El objetivo de esta comprobación de datos era detectar posibles informaciones falsas o sesgadas e incrementar la fiabilidad de los datos.

En segundo lugar, este estudio no incluyó una línea de base suficiente y no tiene datos de otras áreas de San Pedro Sula o de otras ciudades de Honduras donde no se haya implementado el programa *Cure Violence* y que podrían servir como comunidades de referencia para controlar otros factores que podrían haber causado la reducción de la violencia. Sin estos métodos de comparación, la relevancia de otros factores no puede ser descartada y, por lo tanto, estos resultados solo pueden ser considerados como indicios preliminares de los efectos del programa. Además, no tenemos datos de ninguna otra intervención que pueda haber tenido lugar en las mismas áreas que el programa *Cure Violence*. Es más, sin datos de las comunidades vecinas no podemos determinar si hubo un efecto de desplazamiento, por el cual las reducciones en las áreas de ejecución de *Cure Violence* serían el resultado del traslado de la violencia a áreas vecinas. Este tipo de desplazamiento no ha sido detectado en otras evaluaciones del modelo (Skogan *et al.*, 2009, Webster *et al.*, 2012; Picard-Fritsche y Cerniglia, 2013), pero el contexto en Honduras es distinto y, por lo tanto, el desplazamiento no puede ser descartado sin datos que lo corroboren.

En definitiva, este no es un método ideal de recogida de datos y los resultados deberían valorarse teniendo en cuenta estas limitaciones. Debido a ello, no se realizaron pruebas de significación estadística, para evitar sugerir que los datos son suficientemente fiables. Sin embargo, obtener datos fiables sobre violencia y crimen en Honduras es difícil (por ejemplo, Gagne, 2015), y para este estudio no pudimos obtener mejores datos. En ausencia de alternativas y por la verdadera necesidad de investigaciones sobre las intervenciones en América Latina, estos resultados pueden contribuir a avanzar la comprensión y sugerir enfoques para futuras investigaciones y demostraciones.

Conclusión

San Pedro Sula, en Honduras, ha experimentado niveles extremos de violencia durante muchos años. Reducir la violencia en Honduras, y en todas partes, es de suma importancia. Las personas expuestas a la violencia sufren graves consecuencias, incluido un mayor riesgo de convertirse ellas mismas en violentas (Fowler *et al.*, 2009; Guerra *et al.*, 2003; Schwab-Stone *et al.*, 1995).

El éxito de la implementación del modelo *Cure Violence* demuestra que los *mensajeros* creíbles (interruptores) pueden ser identificados, formados y desplegados satisfactoriamente en Honduras. Trabajando con socios locales elegidos cuidadosamente, el equipo de *Cure Violence* pudo identificar a los trabajadores que podrían lograr acceder a los individuos y grupos de mayor riesgo y mediar en los conflictos con eficacia. Se hicieron varias adaptaciones del modelo basadas en el contexto local: el programa se limitó a ciertos tipos de violencia, la implementación se hizo por fases y no se empleó el trabajador comunitario. Cada una de estas adaptaciones era necesaria, dado el contexto local, y es difícil especular sobre su impacto. No obstante, la magnitud del impacto sugiere que el programa podría ser efectivo incluso sin estos elementos. En líneas generales, los resultados en San Pedro fueron contundentes. Considerables reducciones de violencia tuvieron lugar en todas las zonas del programa, con un promedio de reducciones en los tiroteos del 88% en 2014 y del 94% en 2015. Esta amplia reducción representó un gran cambio para estas comunidades y evitó una mayor exposición a la violencia para el conjunto de la comunidad. Una zona tuvo incluso una racha de 17 meses sin un solo tiroteo.

Los resultados de la adaptación del enfoque de control epidémico de *Cure Violence* al contexto de San Pedro Sula sugieren que este método podría reducir drásticamente la violencia en el Triángulo Norte de América Central.

Se han realizado muchos esfuerzos para prevenir la violencia en Honduras, pero el problema persiste. El modelo *Cure Violence* ofrece un nuevo enfoque para abordar la violencia en América Latina y añade varios elementos importantes para revertir su propagación, en particular el uso de métodos de control de epidemias. Estos resultados, de la adaptación del enfoque de control epidémico de *Cure Violence* al contexto de San Pedro Sula, sugieren que este método podría reducir drásticamente la violencia en el Triángulo Norte de América Central.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Referencias bibliográficas

Abt, Thomas y Winship, Christopher. *What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field Study for the Northern Triangle*. Bethesda: USAID, 2016, (en línea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf

Anderson, Elijah. *Code of the street: Decency, violence, and the moral life of the inner city*. Nueva York: W. W. Norton & Company, 2000.

Archer, Dane y Gartner, Rosemary. «Violent acts and violent times: A comparative approach to postwar homicidio rates». *American Sociological Review*, vol. 41, n.º 6 (1976), p. 937-963.

Bandura, Albert. *Social Learning Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1977.

Bandura, Albert y Huston, Aletha C. «Identification as a process of incidental learning». *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 63, n.º 2 (1961), p. 311-318.

Bingenheimer, Jeffrey B.; Brennan, Robert T. y Earls, Felton J. «Firearm violence exposure and serious violent behavior». *Science*, vol. 308, n.º 5.726 (2005), p. 1.323-1.326.

Black, David S.; Sussman, Steve y Unger, Jennifer B. «A further look at the intergenerational transmission of violence: Witnessing interparental violence in emerging adulthood». *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 25, n.º 6 (2010), p. 1.022-1.042.

Buhaug, Halvard y Gleditsch, Kristian Skrede. «Contagion or confusion? Why conflicts cluster in space». *International Studies Quarterly*, vol. 52, n.º 2 (2008), p. 215-233.

Butts, Jeffrey A.; Wolff, Kevin T.; Misshula, Evan Delgado, Sheyla. *Effectiveness of the Cure Violence Model in New York City* [Research Brief 2015-01]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2015.

Centers for Disease Control and Prevention. *Violence Against Children Survey (VACS)*. Centers for Disease Control and Prevention, 2015 (en línea) https://www.cdc.gov/violenceprevention/vacs/

Christakis, Nicholas A. y Fowler, James H. *Connected: The surprising power of our social networks and how they shape our lives*. Boston: Little, Brown, 2009.

Cohen, Jacqueline y Tita, George. «Diffusion in homicide: Exploring a general method for detecting spatial diffusion processes». *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 15, n.º 4 (1999), p. 451-493.

Coleman, Diana Lewis y Slutkin, Gary. «Chemoprophylaxis against tuberculosis». *Western Journal of Medicine*, vol. 140, n.º 1 (1984), p. 106-110.

Delgado, Sheyla; Butts, Jeffrey A. y Alsabahi, Laila. *Perceptions of Violence in Bedford-Stuyvesant (Brooklyn)* [Research Brief 2015-06]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2015a.

Delgado, Sheyla; Butts, Jeffrey A. y Alsabahi, Laila. *Perceptions of Violence in South Bronx* [Research Brief 2015-06]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2015b.

Delgado, Sheyla; Butts, Jeffrey A. y Alsabahi, Laila. *Perceptions of Violence in Harlem* [Research Brief 2015-06]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2015c.

Delgado, Sheyla; Butts, Jeffrey A. y Alsabahi, Laila. *Perceptions of Violence in East New York (Brooklyn)* [Research Brief 2015-06]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2015d.

Delgado, Sheyla; Butts, Jeffrey A. y Alsabahi, Laila. *Perceptions of Violence in Morrisania (The Bronx)* [Research Brief 2015-06]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2015e.

Delgado, Sheyla; Butts, Jeffrey A. y Alsabahi, Laila. *Young Men in Neighborhoods with Cure Violence Programs Adopt Attitudes Less Supportive of Violence* [Research Brief 2017-01]. Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, Research & Evaluation Center, 2017.

Egeland, Byron; Jacobvitz, Deborah y Sroufe, L. Alan. «Breaking the cycle of abuse». *Child development*, vol. 59, n.º 4 (1988), p. 1.080-1.088.

Ehrensaft, Miriam K.; Cohen, Patricia; Brown, Jocelyn; Smailes, Elizabeth; Chen, Henian; Johnson, Jeffrey G.. «Intergenerational transmission of partner violence: a 20-year prospective study». Journal of consulting and clinical psychology, vol. 71, n.º 4 (2003), p. 741-753.

Fowler, Patrick J.; Tompsett, Carolyn J.; Braciszewski, Jordan M. ; Jacques-Tiura, Angela J. y Baltes, Boris B. «Community violence: a meta-analysis on the effect of exposure and mental health outcomes of children and adolescents». *Development and Psycopathology*, vol. 21, n.º 1 (2009), p. 227-259.

Gagne, David. «Is Honduras Faking its Falling Homicide Rates?». *InSight Crime* (13 de agosto de 2014) (en línea) http://www.insightcrime.org/news-briefs/honduras-faking-falling-homicide-rates

Gagne, David. «Murders Down but Massacres On the Rise in Honduras». *InSight Crime* (2 de diciembre de 2015) (en línea) http://www.insightcrime.org/news-briefs/murders-down-but-massacres-on-the-rise-in-honduras

Gould, Madelyn S.; Wallenstein, Sylvan y Kleinman, Marjorie. «Time-space clustering of teenage suicide». *American Journal of Epidemiology*, vol. 131, n.º 1 (1990), p. 71-78.

Gould, Madelyn S.; Greenberg, Ted; Velting, Drew M. y Shaffer, David. «Youth Suicide Risk and Preventive Interventions: A Review of the Past 10

Years». *Journal of the Academy of Child and Adolescent Pysychiatry*, vol. 42 (2003), p. 386-405.

Guerra, Nancy G.; Huesmann, L. Rowell y Spindler, Anja. «Community violence exposure, social cognition, and aggression among urban elementary-school children». *Child Development,* vol. 74, n.º 5 (2003), p. 1.507-1.522.

Henry, David; Knoblauch, Shannon y Sigurvinsdottir, Rannveig. *The Effect of Intensive Cure Violence Intervention on Crime in Four Chicago Police Beats: Quantitative Assessment*. Chicago: Robert R. McCormick Foundation, 2014.

Heymann, David. *Control of communicable diseases manual*. Washington: American Public Health Association, 2008.

InSight Crime y Asociacion para una Sociedad más Justa. *Gangs in Honduras*. USAID, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2015/HondurasGangs.pdf

IOM-Institute of Medicine. *Contagion of Violence: Workshop Summary*. Washington, DC: The National Academies Press, 2013.

Kelly, Sarah. «The psychological consequences to adolescents of exposure to gang violence in the community: an integrated review of the literature». *Journal of Child and Adolescent Psychiatric Nursing*, vol. 23, n.º 2 (2010), p. 61-73.

Krug, Ethienne G.; Dahlberg, Linda L.; Mercy, James A.; Zwi, Anthony B. y Lozano, Rafael (eds.). *World report on violence and health*. Ginebra: World Health Organization, 2002.

MacManus, Deirdre; Dean, Kimberlie; Jones, Margaret; Rona, Roberto; Greenberg, Neil; Hull, Lisa; Fahy, Tom; Wessely, Simon y Fear, Nicola. «Violent offending by UK military personnel deployed to Iraq and Afghanistan: a data linkage cohort study». *The Lancet*, vol. 381, n.º 9870 (2013), p. 907-917.

McDonnell, Jerome. «*Cure Violence* employs public health methodology to fight urban violence» [Audio Podcast]. *WBEZ 91.5 Chicago*, (24 de agosto de 2011) [Fecha de consulta: 12.14.2016] http://www.wbez.org/episode-segments/2011-08-24/*Cure Violence*-employs-public-health-methodology-fight-urban-violence-90962

Moser, Caroline y Winton, Ailsa. «Violence in the Central American region: towards an integrated framework for violence reduction». *Working paper*, n.º 171. Londres: Overseas Development Institute, 2002.

Mullins, Christopher W.; Wright, Richard y Jacobs, Bruce A. «Gender, streetlife and criminal retaliation». *Criminology*, vol. 42, n.º 4 (2004), p. 911-940.

Newman, M. Sophia. «Can a Chicago Cure for Violence Make a Man Stop Beating His Wife?». *Pulitzer Center*, 8 de junio de 2015 (en línea) http://pulitzercenter.org/reporting/can-chicago-cure-violence-make-man-stop-beating-his-wife

Ortega, José A. «Por tercer año consecutivo, San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo». *Seguridad, Justicia y Paz. Consejo ciudadano para la seguridad pública y justicia penal A.C.* (15 de enero de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo

Perez-Stable, Eliseo J. y Slutkin, Gary. «A demonstration of lack of variability among six tuberculin skin test readers». *American Journal of Public Health*, vol. 75, n.º 11 (1985), p. 1.341-1.343.

Perez-Stable, Eliseo J.; Slutkin, Gary; Paz, Antonio y Hopewell, Philip C. «Tuberculin reactivity in United States and foreign-born Latinos: results of a community-based screening program». *American Journal of Public Health*, vol. 76, n.º 6 (1986), p. 643-646.

Picard-Fritsche, Sarah y Cerniglia, Lenore. *Testing a Public Health Approach to Gun Violence*. Nueva York: Center for Court Innovation, 2013.

Ransford, Charles L.; Kane, Candice y Slutkin, Gary. «*Cure Violence*: A Disease Control Approach to Reduce Violence and Change Behavior», en: Waltermaurer, Eve y Akers, Timothy (eds.). *Epidemiological Criminology: Theory to Practice.* Abingdon y Nueva York: Routledge, 2013, p. 232-242

Schwab-Stone, Mary; Ayers, Tim; Kasprow, Wesley; Voyce, Charlene; Barone, Charles; Shriver, Timothy y Weissberg, Roger. «No Safe Haven: A study of violence exposure in an urban community». *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, vol. 34, n.º 10 (1995), p. 1.343-1.352.

Seguridad, Justicia y Paz. «Caracas, Venezuela, la ciudad más violenta del mundo del 2015». *Seguridad, Justicia y Paz. Consejo ciudadano para la seguridad pública y justicia penal A.C.* (25 de enero de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015

Sherman, Lawrence W.; Gartin, Patrick R. y Buerger, Michael E. «Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place». *Criminology*, vol. 27, n.º 1 (1989), p. 27-56.

Skogan, Wesley; Harnett, Susan. M.; Bump, Natalie y DuBois, Jill. *Evaluation of CeaseFire-Chicago*. Chicago: Northwestern University Institute for Policy Research, 2009.

Slutkin, Gary. «Management of tuberculosis in urban homeless indigents». *Public Health Reports*, vol. 101, n.º 5 (1986), p. 481-485.

Slutkin, Gary. «Violence Is a Contagious Disease», en: Institute of Medicine and National Research Council. *Contagion of Violence: Workshop Summary*. Washington, D.C.: The National Academies Press, 2013a, p. 94-111.

Slutkin, Gary. «Treatment of Violence as an Epidemic Disease», en: John Snow's Legacy, Epidemiology Without Borders [review]. *The Lancet*, vol. 381, n.º 9874 (2013b), p. 1.302-1.311.

Slutkin, Gary. «Reducing Violence: The Next Great Public Health Achievement». *Nature Human Behavior*, vol. 1, n.º 1 (2017) (en línea) https://www.nature.com/articles/s41562-016-0025

Slutkin, Gary; Okware, Sam; Naamara, Warren; Sutherland, Don; Flanagan, Donna; Carael, Michel; Blas, Erik; Delay, Paul y Tarantola, Daniel. «How Uganda reversed its HIV epidemic». *AIDS and Behavior*, vol. 10, n.º 4 (2006), p. 351-360.

Slutkin, Gary; Ransford, Charles L.; Decker, Brent y Volker, Karen. «*Cure Violence* – An Evidence Based Method to Reduce Shootings and Killings». *World Bank Paper*. Washington, DC: World Bank Group, 2014.

Slutkin, Gary; Ransford, Charles L. y Decker, Brent. «*Cure Violence*–Treating Violent Behavior as a Contagious Disease», en: Maltz, Michael D. y Rice, Stephen K. (eds.). *Envisioning Criminology: Researchers on Research as a Process of Discovery*. Suiza: Springer, 2015, p. 43.56.

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Crime And Development In Central America*. UNODC - Proyecto Illicit Market Studies (GLO/H93), 2007 (en línea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] https://www.unodc.org/pdf/research/Central_America_Study_2007.pdf

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. «Intentional homicides (per 100,000 people)». *International Homicide Statistics database*, Naciones Unidas (2013) (en línea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Global study on homicide 2013: trends, contexts, data*. Viena: United Nations Publications, 2014 (en línea) https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Vice News. «San Pedro Sula Nights». *Vice News*, 8 de enero de 2015 (en linea) [Fecha de consulta: 12.14.2016] https://news.vice.com/video/san-pedro-sula-nights

Webster, Daniel W.; Whitehill, Jennifer M.; Vernick, Jon S. y Parker, Elizabeth. M. *Evaluation of Baltimore's Safe Streets Program: Effects on Attitudes, Participants' Experiences, and Gun Violence*. Baltimore: Johns Hopkins Center for the Prevention of Youth Violence, 2012.

WHO-World Health Organization. *Global status report on violence prevention 2014.* Luxemburgo: WHO, 2014.

Widom, Cathy Spatz. «The cycle of violence». *Science*, vol. 244 (1989), p. 160-166.

Wilkinson, Deanna; Kurtz, Ellen y Weldon, Arielle. «A Close Examination of the Social Worlds of Intentionally Injured Philadelphia Youth: Survey Results from a Hospital-Based Sample». William Penn Foundation, 2006.

Yagoub, Mimi. «What's Behind Honduras' 30% Drop in Murder Rates?». *InSight Crime* (19 de febrero de 2016) (en línea) http://www.insightcrime.org/news-briefs/what-behind-honduras-30-percent-drop-murder-rates

Zeoli, April M.; Pizarro, Jesenia M.; Grady, Sue C. y Melde, Christopher. «Homicide as Infectious Disease: Using Public Health Methods to Investigate the Diffusion of Homicide». *Justice Quarterly*, vol. 31 (2012), p. 609-632. DOI: 10.1080/07418825.2012.732100

Zille, Helen y De Lille, Patricia. «Gang Violence: Western Cape Government and City of Cape Town Intervene». Western Cape Government, 19 de agosto de 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 12.20.2016] https://www.westerncape.gov.za/news/gang-violence-western-cape-government-and-city-cape-town-intervene

Traducción del original en inglés: Ester Jiménez de Cisneros Puig

La cultura pasa por aquí

arce | ASOCIACIÓN DE **REVISTAS CULTURALES** DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com

Disponible App Store | Android app Google play

App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

ÍCONOS 58

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 21
No. 58
Mayo de 2017
Cuatrimestral

DOSSIER

Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos
Presentación del dossier
Gioconda Herrera y Ninna Nyberg Sørense

De la migración interna a la migración internacional en México. Apuntes sobre la formación de un campo de estudio
Liliana Rivera Sánchez

Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades
María Mercedes Eguiguren

Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina
Eduardo Domenech y Andrés Pereira

La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico
Carolina Stefoni y Fernanda Stang

Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica
Amarela Varela Huerta

DIÁLOGO

Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un diálogo con Nicholas De Genova
Soledad Álvarez Velasco

ENSAYO VISUAL

Cuerpos confinados, almas resilientes
Ulla D. Berg y Jennifer Castro

TEMAS

Crimen corporativo y el discurso de la responsabilidad socioambiental: el bueno, el feo y el perfumado
Lionardo D. de Souza, Valdir M. Valadão Júnior, Cintia R. de O. Medeiros y Esther S. Gallego

TEMAS

¿Existen las generaciones políticas? Reflexiones en torno a una controversia conceptual
Francisco Longa

Contexto contiguo y operaciones de mantenimiento de la paz en Argentina, Chile y Venezuela: ¿alianzas estratégicas?
María Elena Lorenzini

RESEÑAS

Cuerpos deseantes y el armario político hetero-homosexual
de Margarita Camacho Zambrano
Marco Navas Alvear

Movimientos sociales y subjetivaciones políticas
de Anders Fjeld, Laura Quintana y Étienne Tassin, compiladores
Rosa María Mantilla Suárez

Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades. Perspectivas comparadas
de María Eugenia Anguiano Téllez y Rodolfo Cruz Piñeiro, coordinadores
Rafael Alonso Hernández López

Número anterior:
ICONOS 57: Pensamiento social latinoamericano y caribeño

Número siguiente:
ICONOS 59: Etnografías experimentales: repensar el trabajo de campo

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier, Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S), Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), DIALNET, Directory of Open Access Journal (DOAJ), Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science Thomson Reuters, FLACSO Andes, Fuente Académica Plus, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), Informe Académico Thompson Gale, International Institute of Organized Research (I2OR), LatAm-Studies, LATINDEX-catálogo, MIAR, Political Science Complete, REDALYC, REDIB, Sociological Abstracts, Social Science Jornals. Sociology Collection, Ulrich's Periodical Directory, Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

FLACSO ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 207-228
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.9.207

Fecha de recepción: 07.10.16
Fecha de aceptación: 05.12.16

El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista yihadista

The role of intelligence in the fight against Salafist jihadist terrorism

Gustavo Díaz Matey

Gestor de inteligencia, ICEX España Exportación e Inversiones; profesor asociado, Universidad Complutense de Madrid (UCM)
Gustavo.Diaz@externos-icex.es

Resumen: Existe un claro consenso académico y político sobre la importancia de los servicios de inteligencia como clave en la lucha contra la amenaza terrorista, pero el desarrollo del llamado «terrorismo global» ha cambiado sustancialmente la forma de contención de la amenaza y, por tanto, también algunas de las prácticas de los servicios de inteligencia. Este artículo estudia cómo ha cambiado la amenaza terrorista en los últimos años a partir del caso particular del terrorismo salafista yihadista; analiza cuáles son las principales consecuencias de estos cambios para los servicios de inteligencia desde una lógica interna –procesos de obtención de información y análisis– y desde una lógica externa –en materia de cooperación–; y, finalmente, muestra la importancia de alcanzar un correcto entendimiento como base para impulsar medidas a medio y largo plazo que permitan a los servicios de inteligencia adelantarse a la evolución de este tipo de ideas basadas en la radicalización y el uso de la violencia política extrema.

Palabras clave: inteligencia, terrorismo, prevención, Estado Islámico, yihad

Abstract: *There is clear academic and political consensus on the importance of the intelligence services to the fight against the terrorist threat, but the development of so-called "global terrorism" has substantially altered the way the threat can be contained and, as a result, certain practices of the intelligence services have changed too. This article studies how the terrorist threat has changed over recent years focusing on the specific case of Salafist jihadist terrorism. It analyses the main consequences of these changes for the intelligence services both internally (processes of obtaining information and analysis) and externally (in terms of cooperation). Finally, it shows the importance of reaching a proper understanding as the basis for driving measures in the medium and long term that allow the intelligence services to pre-empt the evolution of ideas based on radicalisation and the use of extreme political violence.*

Key words: *intelligence, terrorism, prevention, Islamic State, jihad*

Las opiniones vertidas en este artículo son personales y de ningún modo representan al ICEX o a la Secretaría de Estado de Comercio del Gobierno de España.

«La inteligencia es la principal línea de defensa
contra la amenaza terrorista y los estados que la respaldan»[1].

Introducción: premisas de partida, objetivos y metodología

En términos generales, el terrorismo es un arma política que trata de usar el miedo y la intimidación para manipular a una audiencia con el fin de maximizar una posición política que no puede ser conseguida por otros medios, democráticos o no (Hoffman y McCormick, 2004: 245). En este sentido, el terrorismo es un fenómeno mediático ligado a un discurso político y a la lucha por la legitimidad. No podemos pasar por alto que Europa acumula una dilatada experiencia en la lucha y la contención de distintas expresiones del fenómeno terrorista ((Argomaniz *et al.*, 2015)), las cuales han sido incluidas, en gran medida, en lo que David C. Rapoport (2004) denominó la «tercera ola del terrorismo». Sin embargo, a pesar de ello, en los últimos años nos encontramos ante manifestaciones claramente distintas de este tipo de amenaza. En concreto, el desarrollo del llamado «terrorismo global» ha repercutido en distintos ámbitos del trabajo de inteligencia, como son la obtención de información y los recursos derivados de la operaciones encubiertas como infiltración; o el análisis y la cooperación entre servicios.

Es comúnmente aceptada la idea de que las organizaciones terroristas son «darwinistas», en el sentido de que tratan de aprender de sus predecesores. Son, por lo tanto, adaptativas ante los envites de las fuerzas que las combaten. Al Qaeda, al igual que hoy el grupo terrorista Daesh o Estado Islámico (EI)[2], ya basaba su fortaleza en la búsqueda constante de nuevas vulnerabilidades y modos innovadores de conflicto asimétrico para evadir su detección y causar el máxi-

1 «Full Text: Bush's National Security Strategy». *The New York Times* (20.09.2002)

2. Existe un debate abierto en torno a la denominación del grupo terrorista Estado Islámico o Daesh. En 2014, el ministro francés afirmó ante Naciones Unidas no usar el término Estado Islámico porque este desdibuja las líneas entre islam, musulmanes e islamistas. Somos conscientes de la importancia de la claridad conceptual y del amplio debate en torno a la categorización de Estado Islámico como un culto, un «protoestado», un grupo insurgente o simplemente un grupo terrorista. En esta investigación, sin embargo, entendemos Estado Islámico (EI) como una organización terrorista de carácter global.

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

mo daño posible. Por esta razón, todas las medidas proactivas, entre las que se incluye la labor de los servicios de inteligencia para anticipar y contener futuros atentados, deben partir del conocimiento de los patrones que están desarrollando los «nuevos» terroristas. Este conocimiento se deriva necesariamente de lecciones aprendidas y análisis de los *modus operandi* de distintas células, en distintos lugares y en distintos momentos, pero también de un análisis prospectivo de la evolución de la amenaza, de su forma de operar, de organizarse y de golpear. En este marco, la tesis principal de este estudio consiste en presentar una idea pivote sobre la que se sustentarán los mecanismos de contención de la amenaza terrorista (en su manifestación por parte de movimientos salafistas yihadistas), como es la importancia de entender la amenaza como paso previo a cualquier medida a medio y largo plazo.

Durante las fases iniciales de este estudio pudimos comprobar cómo, aunque no es un fenómeno nuevo, desde los fatídicos atentados del 11-S, el terrorismo ha sido un tema de análisis «de moda» y la proliferación de estudios sobre terrorismo ha sido notable a partir de esa fecha. No obstante, los estudios rigurosos sobre el tema ya habían comenzado de forma prominente a partir de los años setenta del siglo XX, aunque, tal como muy bien apuntaba en 2004 Isabelle Duyvesteyn (2004: 441), «puede que más del 80% de la literatura sobre terrorismo no esté basada en estudios rigurosos, por el contrario, estos tienden a ser demasiado narrativos y descriptivos». Lamentablemente, hoy en día podemos seguir dando este argumento como válido, más aun en relación con las aproximaciones desde el campo de los estudios de inteligencia. En esta línea, y tras una revisión exhaustiva, localizamos una gran cantidad de bibliografía secundaria sobre el fenómeno terrorista de la más diversa índole y, por el contrario, muy poca relacionada con el papel de la inteligencia en la lucha y contención de esta amenaza. Si bien es cierto que desde 2001 hasta 2008 encontramos diversos artículos académicos relacionados con los temas de inteligencia y su papel en la lucha contra el terrorismo, gran parte de estos se centran en experiencias concretas de agentes, oficiales, colaboradores e informantes, sobre su visión particular en el marco de la «guerra contra el terror» de la Administración Bush y las consecuentes invasiones de Afganistán e Irak. Por otro lado, constatamos que, con la llegada de la Administración Obama, las publicaciones académicas relacionadas con temas de inteligencia se redujeron considerablemente y, sin embargo, aumentaron los artículos de prensa sobre este tipo

Es comúnmente aceptada la idea de que las organizaciones terroristas son «darwinistas», en el sentido de que tratan de aprender de sus predecesores. Son, por lo tanto, adaptativas ante los envites de las fuerzas que las combaten.

de cuestiones[3]. En definitiva, dos ideas se repiten en el análisis del estado del arte de los escritos sobre la inteligencia ante el terrorismo: los servicios de inteligencia son importantes para la lucha contra esta amenaza y estos deben adaptarse a las nuevas circunstancias. Sin embargo, curiosamente, nadie parece querer profundizar en el cómo.

El terrorismo global de corte salafista yihadista tiene su base en el islamismo radical y su máxima expresión en Al Qaeda, el grupo terrorista EI y la tupida red de grupos, células y elementos interconectados que le han sucedido tras el 11-S. Este terrorismo se ha venido manifestando en forma de ataques de alto impacto que han calado en el imaginario colectivo occidental, lo cual ha fomentado un estado de inseguridad y el temor ante la posibilidad de un ataque inminente en cualquier lugar. Consideramos que todas las medidas de contención de esta amenaza pasan por una correcta identificación de la misma ya que, no nos llevemos a engaño, grupos como Al Qaeda o EI no son solo grupos terroristas, son manifestaciones tangibles del concepto de yihad como método de lucha, son un movimiento refugio inspirador[4]. El hecho de que el terrorismo de corte salafista yihadista no sea un único movimiento homogéneo –pueden hallarse diversas interpretaciones, matices y adaptaciones según el país o la facción que lo aplique– sustenta este argumento, ya que todas ellas comparten una característica común: la idea de que el mundo islámico ha cogido un camino equivocado y la única solución para construir una «buena» sociedad musulmana es la vuelta al auténtico modo de vida musulmán y el derrocamiento de los gobiernos apóstatas. En esta línea, como bien afirmaba Daniel Benjamin, antiguo coordinador de los esfuerzos de antiterrorismo de los Estados Unidos de 2009 a 2012, estas estructuras (como los grupos terroristas EI o Al Qaeda) son una idea refugio que tendrá futuras manifestaciones y, por tanto, futuras consecuencias en el marco de la «sociedad internacional» (Mazzetti y Schmitt, 2016). Y ello es así porque, como veremos más adelante, este tipo de terrorismo global ha conseguido mediante su narrativa simpatizantes dispuestos a perpetrar ataques en su nombre, con conocimiento de causa o como excusa, sin dependencia jerárquica directa y en contra de sus enemigos, cercanos y lejanos.

---

3. Entrevista personal con Richard R. Valcourt, editor de la revista *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, y con diversos miembros de su consejo editorial (febrero de 2016); entrevista personal con Alfonso Merlos, periodista y experto en terrorismo salafista yihadista (septiembre de 2016).
4. En este trabajo no entraremos en la idea teológica de yihad (yihad mayor y yihad menor, la primera como esfuerzo individual para cumplir los preceptos del islam sin que conlleve necesariamente acciones violentas y la yihad menor como deber de lucha contra el infiel) y usaremos el término bajo la acepción de «lucha» entendida como la Guerra Santa para defender el islam y construir una «buena» sociedad musulmana. A este respecto, véase Samir Kalil Samir (2006).

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Debido a la atemporalidad de este tipo de ideas, en esta investigación no nos centraremos en estructuras terroristas concretas, países o grupos dentro del terrorismo salafista yihadista, sino que pondremos el énfasis en la evolución del concepto de yihad como idea, con lo que ello implica para el futuro de la lucha y contención de este tipo de amenaza. De este modo, es necesario puntualizar que este trabajo no pretende analizar el fenómeno terrorista en su conjunto –ni la situación particular de Al Qaeda o el grupo terrorista EI–, sino que, por el contrario, quiere ser un estudio que revele el papel de los servicios de inteligencia para contrarrestar, contener y erradicar esta amenaza a corto, medio y largo plazo.

Entender las raíces de la amenaza: el desarrollo de la ideología salafista yihadista

Antes de abordar este tipo de terrorismo, es importante subrayar que, en primer lugar, las ideas extremistas y la ideología salafista yihadista se basan en una interpretación radical del islam; por lo tanto, no nos referimos al conjunto de la religión musulmana, ya que, salvando las distancias, sería como identificar al Ku Klux Klan con el conjunto de la cristiandad (Stern y Berger, 2015). La manera en que se plasme en la realidad este argumento será fundamental para implementar medidas a medio y largo plazo en nuestras sociedades, y condicionará tanto el trabajo de los servicios de inteligencia a corto plazo como el de las fuerzas de seguridad en su conjunto. Sea como fuere, debemos entender que este tipo de fenómenos terroristas motivados por la religión no son nuevos ni tienen a los países occidentales como sus únicos ni principales objetivos (START, 2015).

Históricamente, la violencia y la inestabilidad han jugado un papel importante a la hora de priorizar la lealtad a los valores identitarios en el islam. Tras el acuerdo Sykes-Picot de 1916, por ejemplo, minorías en Irak y Siria se situaron en posiciones de poder, lo que contribuyó a la rigidez sectaria en ambos países que, junto con las ideas laicistas tras la abolición del Imperio Otomano en 1924, favorecerían la emergencia de un sectarismo oculto, presente en la lucha contra el colonialismo europeo. De igual modo, las antiguas divisiones entre suníes y chiíes, alimentadas desde la Revolución iraní de 1979, contribuyeron a la emergencia de enfrentamientos sectarios en países musulmanes; «la violencia terrorista en 2013 fue impulsada por motivaciones sectarias, marcando una tendencia preocupante, en particular, en Siria, Líbano y Pakistán» (US Department of State, 2013).

Pero sigamos ahondando en el porqué del crecimiento de las visiones rigoristas del islam y, concretamente, en sus manifestaciones más violentas. Las razones para este amplio desarrollo del radicalismo islámico las podemos encontrar en el fallo de la imposición de modelos politicoeconómicos foráneos y en la descentralización de la autoridad religiosa del islam suní que ocasionó, junto con otros factores, que una manipulación de la religión por parte de ciertos extremistas, que irónicamente carecían en su mayoría de algún tipo de credencial o estudios religiosos, fuese posible. A ello se debe añadir lo que se denomina «eventos catalizadores», es decir, eventos que transformaron radicalmente la región como la Revolución iraní, la Guerra de Afganistán, la Guerra del Golfo, el conflicto palestino-israelí, los ataques del 11-S y la Guerra de Irak (donde, por primera vez tras el proceso descolonizador, Occidente asume la responsabilidad de reconstruir un país musulmán). El año 2011 fue un año importante para la evolución del fenómeno del salafismo yihadista, no solo por la muerte de Osama Bin Laden, el 2 de mayo de 2011, sino también por el impacto de las revoluciones árabes en países como Siria o la retirada de las tropas de Irak a finales de 2011 y sus repercusiones en la consolidación de la organización EI. A pesar de su discurso repleto de referencias al islam «auténtico», grupos como Al Qaeda, EI y sus afiliados emplean la religión como instrumento para avanzar en sus propios fines políticos (Lister, 2014; Jordán, 2015). Las referencias religiosas, de este modo, sirven para movilizar, atraer y fidelizar a sus combatientes, aprovechando estos elementos para generar una identidad colectiva. Por todo ello, las motivaciones modernas que han impulsado un resurgir identitario en base a visiones rigoristas del islam tienen mucho que ver con la desestabilización producida por la «guerra contra el terror» iniciada por Estados Unidos en países fragmentados como Siria, Irak y Libia, pero también con cómo se gestionó la retirada de las tropas estadounidenses de Irak en octubre de 2011 (condicionada por el éxito de las campañas de la coalición, la creciente necesidad de seguridad en Afganistán y las promesas electorales de Obama). Esta fue la coyuntura perfecta para la consolidación del grupo terrorista que hoy conocemos como EI.

La dimensión global del fundamentalismo islámico hace que su objetivo no sea únicamente la vuelta a los fundamentos del islam e instaurar un Estado islámico que englobe a todos los musulmanes, sino avivar una visión apocalíptica basada en su creencia de que el islam es la única religión verdadera. Se justifica así la necesidad de acabar con los que consideran malos musulmanes y con los infieles, bajo una doble dimensión en la que emplean la yihad como justificante moral y utilitario para la consecución de sus objetivos. En este sentido, es importante hacer referencia a cómo las distintas ofensivas lanzadas por Estados Unidos y sus aliados tras el 11-S mermaron a Al Qaeda como organización, pero favorecieron su fortalecimiento como concepto: superándose la idea de estructura

tradicional y constituyéndose como un conjunto de movimientos ideológicos heterogéneos. Internet y las nuevas tecnologías han supuesto un modo efectivo de explotación de este ideario salafista yihadista y propiciado que, bajo este ideario radical, diversos individuos puedan realizar actuaciones autónomas en países occidentales sin necesidad de dependencia de una estructura de mando jerarquizada. Profundicemos, en el siguiente punto, en cómo esta situación heredada ha consolidado nuevas características en el terrorismo salafista yihadista, creando una amenaza más difusa y adaptativa y con una mayor capacidad para realizar acciones en suelo europeo.

Entender la situación actual de la amenaza: la yihad como idea

El aumento de los ataques en Europa, tanto de carácter masivo, planificado y sofisticado, como de carácter espontáneo o individual, junto con el cambio en la naturaleza de los mismos, ha puesto de manifiesto que los ataques motivados ideológicamente o planificados por grupos terroristas salafistas yihadistas pueden tener lugar en cualquier momento de forma inesperada (Helfstein, 2013). Es muy posible que tanto Al Qaeda como EI sigan esta línea de «perfil más bajo» en un futuro, ya que es más fácil perpetrar ataques a menor escala, con menos participantes y un tiempo más breve de preparación; es la llamada «estrategia de los mil cortes», tal como la acuñó Al Qaeda a través de su revista *Inspire*. En este sentido, los últimos ataques del grupo terrorista EI, ya sean ejecutados por planificación directa o indirecta, o por inspiración ideológica, muestran la preferencia por acciones «sencillas», directas y que garanticen un alto grado de letalidad y daños. Como ejemplos cabe destacar la operación «hemorragia» para causar los mayores daños económicos posibles a través del envío de paquetes bomba (para incrementar las medidas de seguridad aeroportuarias)[5] o el ataque contra la multitud en Niza el 14 de julio de 2016.

Por otro lado, junto con la búsqueda de la sencillez en las acciones, existen no pocas células en suelo europeo dispuestas a golpear. De acuerdo con la Comisión de Seguridad Nacional estadounidense, en 2014 había al menos 82 células vinculadas con el grupo terrorista EI, 35 de las cuales se encontraban en

5. *Inspire* (noviembre de 2010).

Europa (US Homeland Security Committee, 2016), cifra que fue aumentando considerablemente en los dos años siguientes, según hizo público el coordinador de los esfuerzos de contraterrorismo alemán el 19 de noviembre de 2016 (Lederer, 2016). En el momento de la elaboración de este artículo[6], hemos conocido que Salá Abdeslam introdujo en Bélgica a diez miembros del grupo terrorista EI y que tras la ofensiva de Mosul no pocos combatientes huyeron mezclándose entre la población civil. En la actualidad, nos encontramos pues con células organizadas con capacidad operativa real y con individuos más o menos aislados, actores individuales con procesos de radicalización cada vez más cortos. Encontramos ejemplos de células organizadas en el caso de los atacantes a la revista *Charlie Hebdo* en 2015, quienes habían recibido entrenamiento previo en Yemen, o en los atentados del 13 de noviembre del mismo año también en París. En este último caso, el ataque fue planificado y llevado a cabo por una célula europea del grupo terrorista EI con integrantes retornados de Siria. Ejemplos de individuos «aislados» los encontramos en el caso del joven británico Muhaydin Mire, de 29 años, que perpetró un ataque con arma blanca en el metro de Londres, en la estación de Leytonstone el 5 de diciembre de 2015, o en el ataque perpetrado por Omar Mateen, un norteamericano de origen afgano de 29 años, en la discoteca *Pulse* de Orlando. Otros ejemplos significativos hasta el momento son: el de un menor francés de 15 años que atacó con un machete a una profesora «en el nombre de Alá y del Estado Islámico» o el caso de Ayoub El Khazzani, quien el 21 de agosto de 2015 intentó atacar a los pasajeros de un tren Thalys que cubría el trayecto de Ámsterdam a París.

A pesar de todo, es importante señalar que, al igual que el empleo de suicidas no es una invención de Al Qaeda, los ataques perpetrados por los mal llamados «lobos solitarios» no son creación del grupo terrorista Daesh. Las razones por las que proliferan ataques en Occidente perpetrados por individuos sin relación directa con la organización terrorista –que responden a un proceso de radicalización cada vez más rápido[7]– las podemos encontrar en una amalgama dispersa de factores que procedemos a enumerar a continuación. En primer lugar, no podemos perder de vista que la historia sigue jugando un papel importante en el desarrollo gradual de la ideología yihadista, creando un imaginario propio que la sustenta. Las trasformaciones ocurridas en los últimos años en la región de

6. Diciembre de 2016.
7. Sobre la rapidez de estos procesos de radicalización, véanse las declaraciones del entonces Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, para la *Cadena Ser* el 29 de julio de 2015 (en línea) http://cadenaser.com/programa/2015/07/29/hoy_por_hoy/1438149871_945995.html

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Oriente Medio sirven de base para el crecimiento del radicalismo islámico en el mundo. A ello hay que añadir algo que ya hemos apuntado y que será clave para un entendimiento integral de la amenaza terrorista: el paso de Al Qaeda de organización terrorista a concepto abstracto y la vuelta a la antigua idea de la yihad como forma de vida que se ha visto consolidada por la creación de EI en 2014, proyectando así la idea de que es posible materializar los objetivos fundadores (Klausen y Johnson, 2016).

En segundo lugar, Internet ha ayudado enormemente a cristalizar este tipo de procesos poniendo propaganda, entrenamiento y planeamiento operacional a disposición de personas con inquietudes radicales. Según Dolores Delgado, fiscal coordinadora en materia de terrorismo yihadista, «a través de Internet el yihadismo se ha convertido en global»[8]. La propaganda de EI, por ejemplo, basada en la crueldad y en el enaltecimiento de sus logros y ataques contra Occidente, ha dado a las aspiraciones de la ideología yihadista una materialización en la que sustentarse y ha hecho que los jóvenes occidentales susceptibles de ser radicalizados y/o en busca de una identidad vean en la narrativa expuesta por grupos como el grupo terrorista EI una imagen ideológica de éxito de la que pueden formar parte (Reinares y García-Calvo, 2016). Así, en septiembre de 2015 el líder de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, emitió un comunicado haciendo un llamamiento «a cualquier musulmán que pueda dañar a los países de la coalición cruzada a no dudar. Debemos trasladar la guerra al corazón de los hogares y ciudades de Occidente» (citado en EFE, 2015). En esta misma línea, Abu Muhammad al Adnani en septiembre de 2014 ya afirmaba, «si puedes, mata a un infiel/incrédulo americano o europeo» (Salinger, 2016). Las nuevas tecnologías han propiciado que individuos dispuestos a actuar sin asistencia encuentren mensajes de distintos grupos terroristas que promueven la ideología yihadista y muestran tanto objetivos de interés como manuales operativos, animándoles a perpetrar ataques sin necesidad de estar afiliados formalmente y probar así su capacidad individual para alterar el orden social. Asimismo, esta visión particular de «formar parte de algo más grande» es probable que les haga conducir sus acciones más por motivos de heroicidad y enaltecimiento de su propio ser que por motivos meramente ideológicos y/o religiosos. Un desertor de EI señalaba: «apelan a tu corazón, no a tu mente, así tu corazón se apasiona con sus palabras. Esta es la primera etapa. La segunda son ejercicios militares, entrenamiento de combate» (Wood, 2014).

8. Entrevista a Dolores Delgado (*La Razón*, 2 de enero de 2015) (en línea) http://www.larazon.es/espana/dolores-delgado-a-traves-de-internet-el-yihadismo-se-ha-convertido-en-un-terrorismo-global-XF8315563

La proliferación de este tipo de sucesos nos dice que algo ha cambiado en los perfiles terroristas. Como bien apuntan Ángel Rabasa y Cheryl Benard (2015), si bien la primera generación de extremistas en Europa provenía, en su mayoría, de las concesiones de asilo y de refugiados (individuos con un claro activismo político antes de entrar en Europa), en la actualidad el perfil de los individuos radicalizados es diferente. Ciudadanos jóvenes nacidos en Europa y descendientes de inmigrantes se radicalizan, principalmente, por el impacto de la crisis económica internacional en el conjunto de los distintos estados miembros de la Unión Europea y por el fracaso de las políticas sociales y de integración. En no poco tiempo nos encontraremos con una juventud desarraigada, frustrada y con muy pocas posibilidades de futuro dentro de nuestras sociedades. Sin embargo, esto no quiere decir, ni mucho menos, que todos los jóvenes que no encuentran un futuro en nuestras sociedades experimenten procesos de radicalización[9]. Lo cierto es que al menos una minoría, que tampoco es capaz de encajar en el marco de sus comunidades representadas aquí en Europa, encuentra, en esa vuelta a los orígenes de sus antepasados y en una culpabilidad dirigida hacia el Estado de acogida, una salida «válida» a sus frustraciones. El enemigo lejano ha pasado a convertirse en el enemigo cercano. Ciudadanos de pleno derecho que conocen la lengua, las leyes y residen en nuestro territorio se convierten así en peones preparados para golpear, con la tremenda dificultad que esto supone en lo que a las políticas de contención se refiere. En palabras de Fernando Reinares (2015: 18), «jóvenes que, en un período crítico de su ciclo vital individual, atraviesan por una crisis de identidad para la que el EI está ofertando una solución». Pero, en esta misma línea argumental, y siguiendo las ideas de Reinares y García-Calvo, la falta de integración o el fracaso del multilateralismo no son las únicas fuentes o vías de radicalización en los últimos años en Europa. Las prisiones son otro de los principales focos de radicalización, no solo por el sentimiento de venganza hacia el carcelero, sino también por el sentido de unidad personal con el que «es como tú» (García-Calvo y Reinares, 2013). Por último, algo que se tiende a pasar por alto a la hora de estudiar los procesos de radicalización son las cuestiones personales subjetivas que llevan a un individuo y no a otro a pasar a tener ideas radicales y a identificar la violencia como necesaria para llevar a cabo este cambio, presente en esas ideas.

9. Como bien apunta Javier Jordán analizando los integrantes de las células del 11-M en Madrid, «los miembros de las células estaban socialmente integrados atendiendo a los indicadores socioeconómicos, pero se sentían alienados psicológicamente por la sociedad hostil en la que vivían» (Jordán *et al.*, 2008: 23).

Como veremos en los dos puntos siguientes, este cambio en las características de la amenaza que hemos planteado tiene un impacto directo en el trabajo de los servicios de inteligencia tanto a nivel interno, sobre distintas fases del ciclo de inteligencia y operaciones orientadas a la infiltración, como a nivel externo, sobre las formas de cooperación en materias de inteligencia.

El impacto de las nuevas características de la amenaza en la obtención y análisis de información

Cada vez que me preguntan dónde reside el elemento diferenciador de la inteligencia siempre respondo lo mismo: el elemento diferenciador de la inteligencia no descansa en la aplicación de técnicas de análisis ni de sistemas informáticos altamente sofisticados; lo que hace que la inteligencia sea tal es su orientación a transformar la información en conocimiento y el conocimiento en productos que sirvan de ayuda a la toma de decisiones específicas. La inteligencia, por tanto, es mucho más que información estructurada y va mucho más allá de la acumulación de conocimientos. De este modo, y como ya hemos planteado con anterioridad, en esta investigación dejaremos a un lado las aproximaciones tradicionales del mal llamado «ciclo de inteligencia» en favor de una aproximación más realista y dinámica, basada en las llamadas «metodologías ágiles» (que se orientan y adaptan mejor al trabajo en proyectos con requerimientos cambiantes) (Cremades y Díaz, 2015). Por todo ello, en este punto nos centraremos en dos partes fundamentales de ese llamado ciclo de inteligencia: la obtención de información y el análisis de la misma (sin querer menospreciar la importancia de otras fases como la identificación de necesidades o la diseminación de los productos de inteligencia, entre otras). La obtención y el análisis de información se configuran como elementos imprescindibles para la construcción de un conocimiento adecuado en la lucha contra la amenaza terrorista. Sin embargo, como veremos, adquirir conocimiento no es suficiente. Las nuevas características del movimiento salafista yihadista, junto con el incremento en el número de acciones, imponen a los servicios de inteligencia elevar el nivel de agilidad en su trabajo. Es necesario conseguir dar un paso más para pasar de un conocimiento adecuado de la amenaza a un entendimiento necesario de la misma.

Los regímenes democráticos no son a priori más vulnerables a los actos terroristas; de hecho, nuestro sistema de garantías y libertades no tiene por qué ser un obstáculo a la monitorización de células o individuos susceptibles de una rápida

radicalización. A pesar de lo controvertido que este argumento pudiese parecer en un primer momento, en la actualidad, no pocos estados monitorizan de forma legal gran parte de todas las comunicaciones bajo el estandarte de la seguridad nacional (Hayden, 2016). Sin embargo, incluso con la ampliación de prerrogativas, el incremento de presupuestos y capacidades y la mejora de los medios técnicos, los servicios de seguridad y de inteligencia tienen verdaderos problemas para «traer» a sus pantallas a los sospechosos de vínculos terroristas (Cronin y Ludes, 2004: 117). La información disponible, en este sentido, es fragmentada, incompleta y, muchas veces, limitada a aquellos individuos de los que se tiene constancia y, por tanto, se pueden monitorizar. Se trata pues de reunir y dar sentido a piezas de información de lugares y procedencia de lo más dispar, de otorgarles un sentido coherente y encuadrarlas en un marco más amplio para así conseguir desarrollar un conocimiento estructurado (Herman, 2003: 43). Mediante una correcta monitorización de los individuos de los cuales se tiene constancia (desde sus actuaciones pasadas, relaciones, *modus operandi* y formas de relacionarse y comunicarse), se podrán «conectar los puntos», identificar el contexto y localizar todo lo que se salga de lo ordinario para así establecer hipótesis e ir hilando poco a poco, integrando toda la información disponible con el fin de minimizar el impacto de la amenaza y desmantelar posibles atentados antes de que ocurran (Hollywood *et al.*, 2004: 23). Una técnica útil para este fin son los ejercicios de equipo rojo (*red team training*), los cuales ayudan a poner sobre la mesa ideas que antes no habían sido previstas y a proteger objetivos que quizá antes no habían sido tenidos en cuenta (Jaffe y Cummins, 2001: 1). Sin embargo, toda la información del mundo no será de ninguna ayuda si a esta no le acompaña un pensamiento imaginativo y crítico de primer orden (Tan y Ramakrishna, 2002: 18). Como afirmaba el 13 de septiembre de 2001 el General Richard B. Meyers ante el Senado de los Estados Unidos: «Lo que me quitará el sueño esta noche de este trabajo son las cosas en las que no hemos pensado» (Ormond, 2002: 17). Solo partiendo de ese conocimiento suficiente de la amenaza y con ayuda de un pensamiento imaginativo seremos capaces de ir más allá y entender cómo evolucionará, con el fin de desarrollar acciones proactivas orientadas no solo a su contención sino también a su mitigación y erradicación.

En este marco, la obtención de información es una de las armas más poderosas en la lucha contra el terrorismo. Los análisis derivados, de hecho, han contribuido en numerosas ocasiones –algunas públicas y otras que nunca se sabrán (Daly, 2003)– a desarticular células, a prevenir atentados inminentes y a neutralizar individuos radicalizados o a aquellos que les dan soporte. Pero, ¿qué ocurre cuando los actos terroristas no son perpetrados por un grupo, por una célula estable y organizada, sino por un individuo radicalizado sin ninguna conexión aparente o vínculo alguno con la estructura terrorista principal como hemos visto en los últimos meses en Europa?, ¿cómo adelantarse a los acontecimientos?, ¿cómo conseguir anticiparse y

poder monitorizar aquellos elementos susceptibles de una rápida radicalización? Este tema es verdaderamente complicado. Quizá podríamos decir que monitorizar las actividades de los extremistas locales, en muchas ocasiones viejos conocidos de la policía, puede ser una de las formas más sencillas de incrementar las actividades de prevención contra el terrorismo internacional. Pero esto es algo que ya se lleva haciendo hace años y no ha sido suficiente para prevenir ataques de individuos rápidamente radicalizados como son el ataque en Niza o la decapitación del sacerdote de Saint Etienne du Rouvray en Normandía.

Junto con las mejoras en las distintas fases del ciclo de inteligencia para conseguir mejor efectividad en la producción, otro elemento clave en el trabajo de los servicios de inteligencia son las llamadas acciones encubiertas, relacionadas con la infiltración. Es llamativo cómo la evolución del fenómeno terrorista en sí mismo ha convertido la infiltración en algo complicado y costoso (Betts, 2002: 43). No solo porque ya no estamos ante grupos cerrados y con vínculos familiares (clanes y tribus) muy arraigados, sino porque la idea de yihad ha puesto en el centro del problema a individuos con una radicalización «exprés», residentes o ciudadanos occidentales con problemas de adaptación; individuos que en muchas ocasiones son delincuentes habituales y que no tienen perfiles religiosos marcados (Cillufo *et al.*, 2002: 67). De hecho, en ocasiones, son «malos» musulmanes que ven en el martirio un sentido a su vida descarriada y una redención a sus actos. Esta nueva situación supone un reto tanto para la infiltración como para la obtención de información clave por parte de los servicios de inteligencia. Sin embargo, las formas de infiltración han cambiado y, como en otros aspectos de la vida, la infiltración física deja paso, en no pocas ocasiones, a otro tipo de infiltraciones en el plano virtual. Una alternativa a esta situación, derivada del nacimiento y desarrollo de los nuevos escenarios de comunicación, son los acuerdos entre el Estado y los Proveedores de Servicios de Internet (ISP, por sus siglas en inglés), con el fin de asegurar la seguridad nacional.

Ya no estamos ante grupos cerrados y con vínculos familiares (clanes y tribus) muy arraigados, sino que la idea de yihad ha puesto en el centro del problema a individuos con una radicalización «exprés», residentes o ciudadanos occidentales con problemas de adaptación.

Hasta el momento hemos analizado cómo las nuevas características de la amenaza salafista yihadista han impactado en los procesos internos de obtención y análisis de información, partes clave del mal llamado, en términos académicos, «ciclo de inteligencia». Junto a estos elementos hemos analizado también la relativa importancia de otras formas de obtención de información: las operaciones encubiertas relacionadas con la infiltración. Estos tres elementos analizados tienen un carácter interno, pero existe, como veremos en el siguiente punto, un elemento exógeno al proceso de obtención y análisis de información: la cooperación en materias de inteligencia.

Exógeno porque no depende de las capacidades propias y supone establecer una relación externa, ajena en muchas ocasiones a los intereses propios y condicionada a los intereses de otras estructuras (estamos hablando tanto de la cooperación intra-servicios como de la cooperación con otros servicios extranjeros).

El impacto de las nuevas características de la amenaza en la cooperación en materia de inteligencia

Debido a la naturaleza transnacional y cambiante de la amenaza terrorista, la cooperación se vuelve una necesidad, como apuntaba en 2004 la Comisión del Congreso de los Estados Unidos tras los atentados del 11-S: «Prácticamente todos los aspectos de la estrategia antiterrorista de Estados Unidos se basan en la cooperación internacional» (US Government, 2004: 379). De hecho, a corto plazo, el *compartir información* entre los distintos servicios de inteligencia, tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, será lo que marque la diferencia. «Ante una mayor cooperación terrorista, los gobiernos están forzados a colaborar mediante el establecimiento de bases de datos, el intercambio de personal, la formación conjunta, operaciones combinadas y el intercambio de recursos y experiencia» (Gunaratna, 2005). En tanto en cuanto Al Qaeda y el grupo terrorista EI tienen lazos en literalmente una docena de países en Oriente Medio, Europa, Asia Meridional, África y el Sudeste Asiático, la cooperación se vuelve indispensable, puesto que es imposible contar con capacidades en todos los lugares. Sin embargo, uno de los principales problemas a la hora de conseguir desarrollar alianzas efectivas en la lucha contra un fenómeno terrorista cada vez más global reside en que no todos los países perciben la amenaza terrorista homogéneamente. De hecho, antiguos partidarios de organizaciones yihadistas como Sudán y Pakistán hoy son aliados muy valiosos en la lucha contra el terrorismo.

A pesar de que ya en 2001 parecía claro que el éxito en la campaña contra el terrorismo global, y el salafismo yihadista en última instancia, dependería de la eficacia con la que los estados involucrados pudieran construir puentes –no solo para compartir información sino también para lanzar operaciones conjuntas (Treverton, 2001; Bureš, 2016)–, Paul Pillar (2004: 106) afirmaba tres años más tarde que «la cooperación global contra el terrorismo es aún muy frágil». Los avances que se han conseguido desde entonces han sido considerables y los compromisos alcanzados entre los distintos estados, las organizaciones regionales y las internacionales han sido crecientes. Se han dado pasos sólidos para que, en un mundo de secretos y de

competición entre actores, la información fluya. Lamentablemente, siendo realistas, el camino a recorrer a la hora de compartir información y realizar operaciones conjuntas es aún largo y se presenta complicado, como pudimos comprobar tras los atentados de Francia y Bélgica de 2016[10]. Por último, es necesario hacer referencia al gran desarrollo de la cooperación público-privada en todo lo relacionado con los temas de terrorismo. Debido a que el volumen de comunicaciones se ha incrementado a lo largo del mundo de una forma exponencial y las agencias de inteligencia se han visto, en ocasiones, desbordadas por la cantidad de información que tienen que recoger y analizar, las colaboraciones con empresas privadas han incrementado enormemente en los últimos años[11].

Hasta ahora hemos analizado la necesidad de conseguir una mejor eficacia en los productos de inteligencia a través de una mejora en distintas fases del ciclo de inteligencia y los retos que presenta la cooperación en materias de inteligencia. Todo ello derivará necesariamente en una mejora del conocimiento de la amenaza pero, como venimos apuntando, el conocimiento es requisito básico para la contención y ante la nueva realidad es necesario ir más allá de la tradicional contención para conseguir un correcto entendimiento de dicha amenaza. Ahondaremos un poco más en esta idea en el siguiente punto.

Conocer para contener, entender para erradicar

La amenaza terrorista es un fenómeno poliédrico y su contención es una tarea compleja en la que se encuentran involucradas un gran número de agencias e instituciones. Los servicios de inteligencia son una de ellas. A la hora de analizar este tipo de organizaciones, orientadas a la respuesta del fenómeno, debemos tener en cuenta los tiempos, el cuándo, ya que una pauta fundamental para todos

10. Al igual que en los atentados de Londres de junio de 2017, los sospechosos habían estado en las pantallas de los Servicios de inteligencia o habían sido investigados por conexiones terroristas. Un flujo anticipado de información entre distintos servicios hubiese facilitado las labores de prevención.
11. Esta situación ha supuesto una auténtica revolución de los llamados *big data* y las herramientas relacionadas. Algunos ejemplos, en empresas privadas, de desarrollo de tecnologías de la información capaces de tamizar y analizar bases de datos públicas y privadas en busca de actividades sospechosas de ayudar al terrorismo son: I-Q-Tel, Applied Systems Intelligence (ASI) o KARNAC (Knowledge Aided Retrieval in Activity Context), entre otras.

los individuos, grupos y células terroristas es que estos atacan donde pueden. Su objetivo es golpear, de una u otra manera, y en los países desarrollados los posibles objetivos son prácticamente ilimitados. Ello hace que la labor de prevención de los servicios de inteligencia sea un pilar básico en la lucha contra estos grupos, para poder proteger «fuentes de vulnerabilidad» y no objetivos, es decir, para evitar que los terroristas se hagan con capacidades que les permitan atentar a gran escala contra las infraestructuras básicas de las democracias.

Como hemos visto, el desarrollo de los actores solitarios compromete sobremanera la validez de este argumento. Lamentablemente, una implicación tan dolorosa como cierta es que no importa cuántos recursos dedique la comunidad de inteligencia a contrarrestar la amenaza terrorista, cuántos recursos se dediquen a las operaciones de inteligencia o con cuánta agresividad y determinación se haga frente a esta amenaza: en algunas ocasiones, los terroristas tendrán éxito (Pillar, 2001: 110). En esta línea argumental, la sofisticación de las armas usadas por los terroristas continuará estando en su simplicidad. Es más, los terroristas seguirán usando los métodos que saben que funcionan. Por ello, es imposible proteger todos los objetivos o acabar con los terroristas totalmente, cuanto más se protejan objetivos importantes y probables, más se desplazará la amenaza terrorista hacia objetivos más vulnerables e improbables.

Así, atendiendo a los tiempos, en términos generales, la respuesta a los fenómenos terroristas se puede englobar en tres amplias categorías: antiterroristas, contraterroristas y de preparación (respuesta a crisis y resiliencia). Con este primer marco de referencia, por lo tanto, podemos concluir que la importancia de la inteligencia en la lucha contra la amenaza terrorista estriba en cuatro factores principales: 1) la prevención y desbaratamiento de la actividad terrorista; 2) la persecución, participación en las investigaciones posteriores al incidente; 3) su aportación a las medidas de seguridad de protección y, por último, 4) la preparación ante las futuras acciones terroristas (Gregory, 2005). En cualquiera de estos momentos de acción, la inteligencia tiene dos misiones claras. Por un lado, conseguir desarrollar un conocimiento estructurado a través de una correcta obtención y análisis de información sobre las distintas células terroristas, sus miembros y todos aquellos que les apoyan; ello con el fin de conseguir no solo de desarticular y llevar ante la justicia a estos individuos, sino también de conocer sus métodos de actuación y sus capacidades y, sobre todo, los canales de financiación para todo tipo de tareas –desde reclutamiento, propaganda o entrenamiento hasta preparación de material, infraestructura o logística, pasando por tareas de planeamiento, reconocimiento y contrainteligencia–. Como venimos apuntando durante toda esta investigación, tradicionalmente esta ha venido siendo la labor principal de los servicios de inteligencia: conseguir desbaratar células operativas para minimizar los ataques y, así, contener la amenaza terrorista. Por otro lado, existe un elemento diferenciador

en el trabajo de los servicios de inteligencia, que permite establecer medidas a medio y largo plazo orientadas no solo a la contención, sino a la mitigación y a la erradicación de la amenaza. Se trata del correcto entendimiento de la amenaza, de las motivaciones y objetivos de los terroristas (Hoffman, 1998). Para tal fin, es básico entender comportamientos pasados para poder dar una respuesta acertada a los problemas del presente. Por ello, encontrar una definición del problema será el punto de partida para dar una solución lo más acertada posible a la amenaza de una forma proactiva, con la vista puesta en el medio y el largo plazo.

Conclusiones

Como apuntábamos en la introducción de este trabajo, existe un amplio consenso entre políticos, técnicos y académicos sobre la importancia de los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, poco se ha profundizado en términos abiertos, en escritos académicos e investigaciones, sobre el cómo o sobre cuál es el papel de los servicios de inteligencia ante las nuevas características de esta amenaza terrorista. En este sentido, en esta investigación hemos intentado analizar en profundidad cómo la evolución de la yihad como idea y su impacto en el imaginario colectivo de radicales salafistas condiciona distintas partes del trabajo de los servicios de inteligencia; en concreto, la obtención de información y las operaciones encubiertas derivadas de la infiltración, así como los esfuerzos de colaboración en materias de inteligencia (intra e interservicios). Ambas (la infiltración y la cooperación) se encuentran destinadas a conseguir más y mejor información y así mejorar el posterior análisis derivado. En la mayoría de las ocasiones, las informaciones conseguidas son incompletas y existe una importante presión sobre la urgencia de dichos análisis por la posible inmediatez de atentados que condiciona necesariamente el trabajo de la inteligencia en su conjunto. Pero debemos ir más allá, ya que los servicios de inteligencia juegan también un papel nada desdeñable en el desarrollo de medidas a medio y largo plazo basadas en el entendimiento de la amenaza.

La conclusión principal derivada de este trabajo es que para entender un fenómeno hay que atender a los orígenes del mismo y a sus elementos característicos, sin desatender las dinámicas que lo sustentan. Si no entendemos las dinámicas que sustentan los procesos de radicalización, difícilmente podremos adelantarnos a dichos procesos y establecer medidas proactivas para, en último término, eliminar cualquier tipo de lógica que justifique los procesos de violencia radical extrema. La contención y la prevención son claves a la hora de luchar contra el fenómeno terrorista. Si bien a corto plazo se trata de identificar células y evitar

ataques, a largo plazo será fundamental desmontar la narrativa terrorista, ya que el terrorismo actúa en representación de una base social que pretende confundirse con la sociedad en su conjunto.

En términos generales, la lucha contra la lacra terrorista, como se ha podido comprobar en España en los casi 40 años de lucha contra la banda terrorista ETA, pasa por establecer un modelo de integración y de convivencia social. Un trabajo difícil que exige desarrollar unas estructuras sociales, políticas y económicas que integren y den una oportunidad a todos los ciudadanos sin excepción (Tan y Ramakrishna, 2002: 17). Para tal fin, será importante contar con los líderes de las comunidades locales y, aunque no es objetivo de este trabajo entrar en cuestiones relacionadas con los modelos de convivencia y los límites a la diversidad y la tolerancia religiosa, está claro que las políticas que se apliquen hoy nos dirán qué futuro tendremos. De hecho, para acabar con el terrorismo será necesario acabar con la idea de su uso, crear un mundo donde el uso del terrorismo no tenga ningún sentido, porque existan otros métodos pacíficos para solucionar los conflictos. Mientras tanto, los servicios de inteligencia deberán estar alerta y adecuarse a las nuevas exigencias del entorno internacional para minimizar una amenaza compuesta por más personas, provenientes de más lugares y con motivaciones más diversas para unirse a este tipo de movimiento, tanto en las calles de Bagdad como en el ciberespacio que quiere llevar la muerte y el miedo al corazón de las democracias (Brachman, 2006).

El papel de la inteligencia residirá en conocer para entender. «Entender» será el elemento diferenciador para una aproximación proactiva a esta amenaza.

Repetimos aquí una vez más la conclusión principal de este trabajo: el papel de la inteligencia residirá en conocer para entender. Conocer cómo funcionan los diversos grupos, sus formas de actuación, de relación, de financiación y de captación para poder entender la amenaza en su conjunto y así desarrollar medidas efectivas para su contención a corto plazo. Medidas, todas ellas, que deberán ir acompañadas de otras iniciativas políticas encaminadas a reducir, mitigar y, en último término, erradicar la amenaza terrorista en todas sus manifestaciones a medio y largo plazo. En esta línea, y dada la importancia de encontrar soluciones a largo plazo ante el impacto de la ideología salafista yihadista en Europa y la falta de integración social de musulmanes provenientes incluso de quinta generación (Stewart, 2016), se hace necesario el impulso de una contranarrativa por parte de la Unión Europea que frustre los intentos de radicalización y desanime a individuos susceptibles de convertirse en combatientes extranjeros. Esta contranarrativa, en última instancia, impulsaría un fortalecimiento de las estructuras sociales que favorecería un descenso a largo plazo del beneficio individual que proporciona a determinados individuos identificarse con la ideología salafista yihadista.

Referencias bibliográficas

Argomaniz, Javier; Bures, Oldrich y Kaunert, Christian. «A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment». *Intelligence and National Security*, vol. 30, n.º 2-3 (2015), p. 191-206.

Barnes, Julian E. y Fidler, Stephen. «Brussels Attacks give new impetus for more intelligence Sharing in Europe». *The Wall Street Journal* (18 de abril de 2016) (en línea) https://www.wsj.com/articles/brussels-attacks-give-new-impetus-for-more-intelligence-sharing-in-europe-1460952001

Betts Richard, «Fixing intelligence». *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 1 (enero-febrero de 2002), p. 43-99.

Brachman, Jarret, «High-Tech Terror: Al-Qaeda's Use of New Technologies». *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 30, n.º 2 (verano de 2006), p. 149-164.

Bureš Oldřich «Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol». *European View*, vol. 15, n.º 1 (junio de 2016), p. 57-66.

Byman Daniel, «The Intelligence War on Terrorism». *Intelligence and National Security*, vol. 29, n.º 6 (2014), p. 837-863.

Cillufo, Frank J.; Marks, Ronald y Salmoiraghi, George. «The Use and Limits of U.S intelligence». *The Washington Quarterly*, vol. 25, (2002), p. 61-74.

Cremades, Alvaro y Díaz, Gustavo «Información e Inteligencia: Una reflexión Interdisciplinar», *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, RESI, vol. 1, n.º 2, (2015).

Cronin, Audrey Kurh y Ludes, James M. (eds.). *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2004.

Daly, Sara. «Fight Terrorism With Intelligence, Not Might». *Christian Science Monitor* (26 de diciembre de 2003) (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2016] http://www.rand.org/blog/2003/12/fight-terrorism-with-intelligence-not-might.html

Duyvesteyn Isabelle. «How New Is the New Terrorism?». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 27, n.º 5 (2004), p. 439-454.

EFE. «El líder de Al Qaeda insta a los musulmanes de Occidente a atacar en sus países». *Agencia EFE*, 13 de septiembre de 2015 (en línea) http://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-lider-de-al-qaeda-insta-a-los-musulmanes-occidente-atacar-en-sus-paises/10001-2711192

Engel, Richard y Windrem, Robert, «CIA Director Brennan Says World Has More Terrorists, but U.S. Safer». *NBC News* (12 de abril de 2016) (en línea) http://www.nbcnews.com/news/us-news/cia-director-brennan-says-world-has-more-terrorists-u-s-n554411

García-Calvo, Carola y Reinares, Fernando. «Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde?». *Real Instituto Elcano*, *Documento de trabajo*, n.º 16/2013 (18 de noviembre de 2013) (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt16-2013-reinares-gciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana

Gregory, Frank. «Contraterrorismo Respaldado por la Inteligencia: Breve análisis de la respuesta del sistema nacional de inteligencia del reino unido al 11-S y las implicaciones de los atentados de Londres del 7 de julio de 2005». *Real Instituto Elcano*, ARI n.º 95 (2005).

Gunaratna, Rohan. «Global terrorist outlook for 2005». *UNISCI Discussion papers*, n.º 7 (enero de 2005).

Hayden, Michael V. *Playing to the edge*. Nueva York: Penguin Press, 2016.

Helfstein, Scott. «Intelligence Lessons from the Boston Attacks». *Foreign Affairs* (23 de abril de 2013) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-04-23/intelligence-lessons-boston-attacks

Herman, Michael. «Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change». *Intelligence and National Security*, vol. 18, n.º 4 (2003), p. 40-58.

Hoffman Bruce. *Inside Terrorism*. Londres: Orion, 1998.

Hoffman, Bruce. «The Changing Face of Al Qaeda and the Global War on Terrorism». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 27, n.º 6 (2004), p. 549-560.

Hoffman, Bruce y McCormick, Gordon. «Terrorism, Signaling, and Suicide Attack». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 27, n.º 4 (2004), p. 243-281.

Hollywood, John; Snyder, Diane; McKay, Kenneth y Bonn, John. *Out of the Ordinary. Finding Hidden Threats by Analysing Unusual Behaviour*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2004.

Jaffe, Greg y Cummins, Chip. «Mind Games: A Special Squad Tries to Simulate Tactics of Low- Tech Fighters». *The Wall Street Journal* (2 de octubre de 2001), p. 1.

Jordán, Javier. «El Daesh». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia 173. *La internacional Yihadista*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015, p. 119-147 (en línea) [Fecha de consulta: 13.06.2016] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf

Jordán, Javier; Mañas, Fernando y Horsburgh, Nicola. «Strengths and Weaknesses of Grassroot Jihadist Networks: The Madrid Bombing». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n.º 1 (enero de 2008), p. 17-39.

Khalil, Samir. *Cien preguntas sobre el Islam: Una entrevista a Samir Khail Samir*. Madrid: Ediciones Encuentro, 2006.

Klausen, Jytte y Johnson, Alexandra. «Lone Wolves No More. How ISIS' European Cells Really Operate». *Foreign Affairs* (29 de marzo de 2016) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-03-29/lone-wolves-no-more

Lederer, Edith M. «Dutch expert: Islamic State has 60-80 operatives in Europe». *The Big Story AP* (19 de noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2016] http://bigstory.ap.org/article/e8e20d1a4a744490a932ada435650aad/dutch-expert-islamic-state-has-60-80-operatives-europe

Lister, Charles. «Profiling the Islamic State». *Brookings Doha Center Publications* (1 de diciembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 13.06.2016] https://www.brookings.edu/research/profiling-the-islamic-state/

Mazzetti, Marc y Schmitt, Eric. «In the Age of ISIS, Who's a Terrorist, and who's Simply Deranged?». *The New York Times* (17 de julio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2016] https://www.nytimes.com/2016/07/18/world/europe/in-the-age-of-isis-whos-a-terrorist-and-whos-simply-deranged.html?_r=0

Ormond, Valerie A. *The Role of Intelligence Analysis in the War on Terrorism*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2002.

Pillar, Paul R. *Terrorism and U.S Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Pillar, Paul R. «Counterterrorism after Al Qaeda». *The Washington Quarterly*, vol. 27, n.º 3 (2004), p. 101-113.

Rabasa, Angel y Benard, Cheryl. *Eurojihad: Patterns of Islamist radicalization and terrorism in Europe*. Nueva York: Cambridge University Press, 2015.

Rapoport, David C. «The Four Waves of Modern Terrorism», en: Cronin, Audrey y Ludes, James M. (eds.). *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004, p.42-73.

Reinares, Fernando. «Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico». *Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 33 (2015) (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico

Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola. «Estado Islámico en España, Madrid». *Real Instituto Elcano*, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2016] http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Informe-Estado-Islamico-Espana.pdf

Salinger, Tobias. «Islamic State advised supporters to run over Western `disbelievers´ in cars two years before Nice attack». *New York Daily Mail* (14 de Julio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 06.10.2016] http://www.nydailynews.com/news/world/isis-told-supporters-run-people-cars-years-nice-article-1.2712241

Shaffer Ryan. «Counter-Terrorism Intelligence, Policy and Theory since 9/11». *Terrorism and Political Violence*, vol. 27, n.º 2 (2015), p. 368-375.

START Global Terrorism Database. *Terrorist Attacks 2015. Concentration and Intensity*. GTD Global Terrorism Database, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2016] http://www.start.umd.edu/gtd/images/START_GlobalTerrorismDatabase_2015TerroristAttacksConcentrationIntensityMap.jpg

Stern, Jessica y Berger, J.M. *ISIS, The State of Terror*. Londres: Ecco, 2015.

Stewart, Scott. «Europe's Chronic Jihadist Problem». *Stratfor* (5 de abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 13.06.2016] https://www.stratfor.com/sample/analysis/europes-chronic-jihadist-problem

Tan, Andrew y Ramakrishna, Kumar (eds.). *The New Terrorism: Anatomy, Trends and Counter-Strategies*. Singapur: Eastern Universities Press: 2002.

The New York Times. «Bush's National Security Strategy». Septiembre de 2002 (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2016] http://www.nytimes.com/2002/09/20/politics/full-text-bushs-national-security-strategy.html

Treverton, Gregory F. «Intelligence Crisis». *Government Executive Magazine*, n.º 1 (noviembre de 2001) (en línea) http://www.govexec.com/magazine/magazine-national-security/2001/11/intelligence-crisis/10254/

US Department of State. «Country Reports on Terrorism 2013». *Bureau of Counterterrorism*, 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 13.06.2016] https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/index.htm

US Government. *The 9/11 Commission Report*. Washington, D.C.: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004.

US Homeland Security Committee. «European Terror Threat Snapshot». *Homeland.house.gov*, (abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 12. 2. 2016] https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2016/04/European-Terror-Threat-Snapshot-April-2016.pdf

Wood, Paul. «Testimonio: la vida en el interior del temido grupo yihadista ISIS». *BBC*, 4 de agosto de 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2016] http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140715_isis_desertor_irak_califato_finde_mz

Esta revista tiene que estar en todas las bibliotecas

Bichara Khader, Université Catholique de Louvain, Bélgica

Acompaña con acierto el pulso del mundo actual

Patrick O'Sullivan, Bradford University, Reino Unido

Es un rico espacio de diálogo entre sistemas, culturas y valores

Zhu Lun, Academia de Ciencias Sociales, China

Sorprende por la excelente calidad de sus contenidos

Stéphane Paquin, Université du Québec, Canadá

Bien se nota que cree en el valor de la pluralidad de visiones

Robert Mathews, New York University, Estados Unidos

Leo con sumo interés Tempo exterior

Natan Lerner, Tel Aviv University, Israel

INSTITUTO GALEGO DE ANÁLISE E DOCUMENTACIÓN INTERNACIONAL

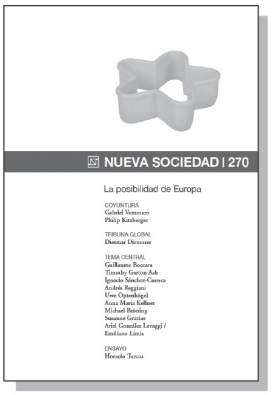
IGADI

SUSCRIPCIONES

CENTRO CÍVICO SUR, RÚA LUÍS BRAILLE, 40
36003 PONTEVEDRA
Tel. (+34) 986 843 436 / (+34) 698 144 536
E-mail: info@igadi.org
http://www.igadi.org/te

NUEVA SOCIEDAD
www.nuso.org

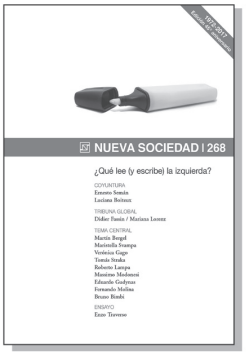
Directora: Claudia Detsch
Jefe de redacción: Pablo Stefanoni



La posibilidad de Europa

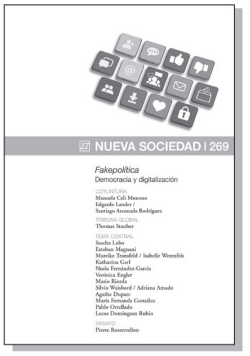
270
JULIO-AGOSTO 2017

COYUNTURA: **Gabriel Vommaro.** La centroderecha y el «cambio cultural» argentino. **Philip Kitzberger.** ¿Populismo o narcisismo? Donald Trump versus el periodismo.
TRIBUNA GLOBAL: **Dietmar Dirmoser.** La Gran Marcha china hacia el oeste. El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda.
TEMA CENTRAL: **Guillaume Boccara.** El deseo de Europa. Más allá del nacionalismo y del neoliberalismo. **Timothy Garton Ash.** ¿Europa se desintegra? **Ignacio Sánchez-Cuenca.** La Unión Europea como dominio tecnocrático. **Andrés Reggiani.** Persistencia y mutaciones de la extrema derecha francesa. **Uwe Optenhögel.** La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y *soft power.* **Anna Maria Kellner.** La defensa vuelve a ser importante. Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el «Brexit» y Trump. **Michael Bröning.** ¿No hay alternativa? Lecciones de la caída del populismo de derecha alemán. **Susanne Gratius.** Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos. **Ariel González Levaggi / Emiliano Limia.** El *outsider*: Turquía y la utopía europeísta.
ENSAYO: **Horacio Tarcus.** A 150 años de *El capital*. Peripecias políticas de las primeras traducciones al español.



268
MARZO-ABRIL 2017

¿Qué lee (y escribe) la izquierda?



269
MAYO-JUNIO 2017

Fakepolítica
Democracia y digitalización

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
El (des)gobierno global

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.116, p. 231-250
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

Reseñas de libros

Predisposición a la violencia: combatiendo el origen de nuestra especie

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.231

J. Andrew Carter, Jr.
Doctorando en Relaciones Internacionales, Universitat Autonòma de Barcelona

Pinker, Steven
The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined
Penguin UK, 2012
1.056 págs.

Violence is a natural concern for anyone who studies human nature (p. xxvi).

La función, la utilidad y la evolución de la violencia dentro de la naturaleza humana son ideas intelectualmente estimulantes que hacen pensar sobre la especie humana. Sin embargo, describir la relación entre humanos y violencia provoca más preguntas que respuestas: ¿Son los seres humanos esencialmente buenos o malos? ¿Es violento el estado de la naturaleza? ¿Cómo han cambiado las tendencias violentas con el tiempo?

En su convincente y estimulante libro, el científico cognitivo, psicólogo y lingüista de la Universidad de Harvard Steven Pinker profundiza en explicaciones de la naturaleza evolutiva de la violencia y su uso por los humanos a lo largo de la historia, y promueve la idea de su declinación constante y continua. Con bastante éxito y persuasión, Pinker sostiene que las tendencias violentas no son tan comunes en las sociedades y en la cultura como lo fueron antes. De hecho, el pasado era más violento de lo que solemos imaginar: el riesgo de muerte violenta en Europa es una mera fracción del que existía hace más de 500 años. Ahora los humanos modernos disfrutan de un período de «larga paz» marcado por la ausencia de guerra total desde 1945. Pinker va un paso más allá y predice que esta «larga paz» se debe a procesos evolutivos y a predisposiciones modernas a alejarse de la violencia y acercarse a resoluciones más pacíficas de los conflictos. El libro *Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* es un intento exitoso de arrojar luz sobre el desarrollo humano, que ofrece un comentario social del siglo XXI sobre las disposi-

ciones modernas a la violencia. Pinker promueve una perspectiva optimista y novedosa sobre cómo lograr resultados positivos en el mundo moderno y ejemplifica que la violencia no es ni será la respuesta a los conflictos. Así, el libro proyecta una visión positiva de la naturaleza humana, en tanto en cuanto apoya la perspectiva de que los homo sapiens hemos progresado notablemente, alejándonos de nuestros vehementes comienzos como seres traicioneros, guerreros y violentos.

El autor es un renombrado científico canadiense-estadounidense de la Universidad de Harvard que ha publicado más de siete *best sellers* y dirige investigaciones sobre cuestiones experimentales como el desarrollo del lenguaje, la expresión y la comunicación. Recientemente, Pinker recibió elogios por parte de la crítica por su libro *The Sense of Style: The Thinking Person's Guide to Writing in the 21st Century* (2014), una guía técnica de escritura centrada en contextos no ficcionales, que explica por qué la escritura académica es cada vez más compleja y densa. Por extensión de su propio trabajo, el estilo de escritura de Pinker en *Better Angels of Our Nature* responde directamente a esta idea de que los textos pluralistas, pero informados, no solo llegan a un público más amplio, sino que pueden ser igualmente intuitivos e intelectualmente desafiantes. El libro encarna una excelente erudición, rebosa de información y perspectivas únicas de narrativas históricas que dejan un impacto duradero en la mente de los lectores, cautiva al público y apoya su tesis central a través de medidas cualitativas y cuantitativas. Pinker emplea un estilo de escritura suave, coloquial y directo, y muestra un verdadero rigor académico a través de su clara metodología y su conocimiento experto; de esta manera, logra una técnica literaria extremadamente satisfactoria. Aunque es un distinguido psicólogo, su incursión en las ciencias sociales y la historia evolutiva es digna de mención. Su alcance es impresionante y extenso, pero sus ideas sobre el declive de la violencia son directas y persuasivas. Este es uno de los mayores logros del libro: su tono simple a la vez que elegante. Pinker narra la progresión histórica y es capaz de establecer con éxito conexiones con las ideas básicas de la filosofía y la cultura modernas, incluyendo las percepciones actuales o el simbolismo de la violencia en la sociedad. Sus narraciones sobre varios elementos de la historia, que se pueden encontrar en obras como la Biblia y otros textos famosos, son carismáticas en el sentido de que Pinker es capaz de destacar el papel central de la violencia en la civilización y su desarrollo.

Uno de los argumentos más enérgicos del libro, que demuestra su enfoque y discernimiento sobre el tema, aparece en las primeras páginas, cuando Pinker describe la violencia tal y como se representa en el Nuevo Testamento de la Biblia; ello incluye una de las ejecuciones más famosas, la crucifixión de Jesucristo, «el Príncipe de la Paz», junto a dos criminales comunes

(las notas icónicas de Pinker incluyen una referencia al origen de la palabra «excruciante» en el término «crucifixión», que era el medio más famoso de muerte romana). Pinker describe los acontecimientos de la forma en que pueden percibirse a través del texto original, si bien reconoce que no hay evidencia directa de ningún hecho histórico en los relatos de la Biblia. Sin embargo, según el autor, la indignación en la ejecución de Jesús no se debía al cuestionamiento de por qué castigar con la crucifixión el robo común, sino en que Jesús era tratado como un criminal menor. Esto es digno de mención teniendo en cuenta que esta grave injusticia constituye uno de los símbolos más reconocibles del mundo.

La tesis de Pinker se basa en la evolución del Estado-nación moderno, la cual tuvo un «efecto de civilización» en los seres humanos, junto con olas de educación, el empoderamiento de diferentes miembros de la sociedad y la emergencia de ideas revolucionarias sobre los derechos humanos. También los ciudadanos «civilizaron» al Estado, puesto que tuvieron un papel central en la eliminación de la tortura, la esclavitud y la ejecución pública (las cuales, como muestra Pinker, fueron utilizadas en el pasado como instrumentos de poder y entretenimiento). Los «mejores ángeles» son descritos por el autor como componentes de la psique humana; son la empatía, el autocontrol, la moralidad y la razón. Pinker dedica mucho tiempo y energía a afirmar esta revelación a lo largo de las más de 1.000 páginas del libro, que incluyen muchas hipótesis diversas que el autor investiga para apoyar su tesis central de que la violencia está disminuyendo. Algunas de las teorías más controvertidas incluyen la presunción de que los hombres jóvenes cometen la mayoría de los actos de violencia, algo que según Pinker permanece constante a lo largo de la historia. Sin embargo, su extrapolación provoca ciertas críticas, por su conclusión de que la institución del matrimonio es un posible freno a esta tendencia, lo cual produciría, según el autor, un efecto civilizador, mediante la reducción de la probabilidad de cometer actos de violencia. Si bien se puede comprender esta lógica, es un poco atrevido creer que el matrimonio por sí solo puede disuadir la violencia en todo un conjunto demográfico, especialmente teniendo en cuenta que el matrimonio está en declive en la mayoría de los países.

Los datos ofrecidos por Pinker son a menudo abundantes y convincentes, aunque filtrados para apoyar su tesis, a menudo sucumbiendo al sesgo de confirmación. Los números y los impresionantes análisis estadísticos buscan explicaciones racionales y éticas para la causalidad. Sin embargo, con el aumento de los gastos militares en todo el mundo, ¿puede la violencia estar realmente en declive? Según Pinker, no está aumentando; los humanos son más conscientes y sensibles a la violencia en la actual «era de la información». Al igual que los ciclos económicos,

climáticos y orgánicos que forman un círculo completo, la predisposición humana a la violencia podría estar en una fase de disminución temporal. ¿Podría revertirse el impresionante progreso citado por Pinker si la violencia es, de hecho, cíclica? El futuro tiene muchas incertidumbres.

La afirmación de Pinker de que la guerra y la violencia han cambiado con el tiempo es correcta, pero desafortunadamente no se han vuelto menos destructivas. En la Primera Guerra Mundial hubo más de 10 millones de bajas y 50 millones en la Segunda Guerra Mundial, ambas ocurrieron hace unos 100 años. La metodología estadística de Pinker sobre el grado de violencia en la guerra no tiene en cuenta el fuerte aumento de la población mundial a lo largo del tiempo, lo que constituye un importante obstáculo moral en su investigación. Aunque las cifras absolutas son efectivas para mostrar el número de muertes en un conflicto en particular, no se tiene en cuenta el aumento masivo de la población. También genera problemas el uso de ratios como estadísticas para medir los conflictos: una proporción de 1 muerte por cada 15 es sustancialmente más desalentadora en un conflicto más poblado que en otro de menor escala.

La aparición de una nueva clase de actores de guerra es problemática para el argumento de Pinker, ya que también ha llevado a la transformación del conflicto moderno al complicar la posibilidad de resolución de conflictos no violentos. Ahora, los principales actores del conflicto son cada vez más difíciles de identificar, ocultos tras el anonimato por motivo de venganza, fe o beneficio. Estos nuevos actores se involucran en estrategias que buscan hacer la guerra en campos de batalla y jurisdicciones indefinidas, que introducen la complicación del elemento sorpresa y llevan a una destrucción poco ortodoxa de los entornos urbanos y rurales, así como al aumento de la inseguridad y el miedo. El hecho de que los actores estatales modernos también puedan emplear estas estrategias complica aún más la teoría de Pinker de que el monopolio de la fuerza por parte del Estado ha llevado a la disminución de las tasas de violencia (lo que él llama el «proceso de pacificación»).

Better Angels of Our Nature promueve una tesis respetable y positiva de que los seres humanos han evolucionado para ser menos horribles. Aunque hay críticas evidentes a la teoría y las justificaciones de Pinker, el libro es completo y verdaderamente extraordinario. A través de sus métodos literarios y la comprensible narrativa histórica de Pinker, se ofrecen pruebas sustanciales que apoyan su teoría. El escenario está listo: ahora es el momento de que otro investigador de ciencias sociales presente una publicación con el mismo vigor y finura, y que sea tan convincente como el trabajo de Pinker. Hasta entonces, el trabajo de Pinker seguirá reinando. Los «mejores ángeles de nuestra naturaleza» están vivos y sanos.

Analizando la violencia en América Latina y el Caribe: un enfoque integral y sistémico

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.235

Tatiana Guimarães Sardinha Pereira
Asistente de investigación, Laboratório de Análise da Violência, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-UERJ)

Gottsbacher, Markus y de Boer, John (coords.)
Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe
Siglo XXI Editores, Proyectos Estratégicos Consultoría, 2016
432 págs.

Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe representa el esfuerzo conjunto de diferentes investigadores cuyo empeño se ha focalizado en el tema de la violencia en América Latina y Caribe. No es casualidad que muchas miradas se dirijan a esta región del mundo, ya que, desde hace décadas, la realidad latinoamericana está inmersa en una imagen de pobreza, falta de oportunidades, crimen, violencia y vulnerabilidad

Este libro, escrito exclusivamente por autores de América Latina y el Caribe, es parte de un proyecto visionario cuyo objetivo es (re)tratar las fragilidades y el potencial latinoamericanos desde una perspectiva innovadora. Siguiendo los caminos trazados para mejorar las investigaciones en la región, los autores se alejan de un enfoque mayormente negativo sobre la violencia y proponen que las informaciones obtenidas en terreno sean un instrumento indispensable para el desarrollo político, humano y social latinoamericano. Desde una perspectiva amplia y multidimensional, los autores del libro analizan los factores más recurrentes de la violencia en América Latina y el Caribe. Los artículos abordan una enorme gama de vulnerabilidades presentes en los contextos sociales permeados por 1) actividades económicas ilegales como, por ejemplo, tráfico de drogas, milicias y grupos paramilitares; 2) disputas entre *pandillas*; 3) violencia doméstica; 4) violencia por cuestiones de género, perpetradas contra mujeres y grupos LGTBI; 5) violencia contra grupos específicos, tales como niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, indígenas, campesinos y afrodescendientes, y 6) violencias perpetradas por el Estado como, por ejemplo, el excesivo uso de la fuerza, mecanismos restrictivos de la libertad, negociación de derechos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. No obstante, los autores del libro realizan un esfuerzo para que el análisis de estos contextos sociales afectados por la violencia no se limite a una mera descripción, sino que destaquen, sobre todo, las estrategias trazadas por las poblaciones vulnerables para la comprensión, el enfrentamiento y la modificación de las múltiples e interrelacionadas situaciones de violencia e inseguridad.

El libro se desarrolla a partir de cuatro ejes centrales: 1) una amplia discusión metodológica sobre la investigación académica en ambientes impregnados de violencia; 2) la necesidad de comprender y hacer público el entrelazamiento entre las múltiples vulnerabilidades que afectan a sectores crecientes de la población, desmitificando la inmovilidad social de los sujetos inmersos en la violencia; 3) el papel del Estado y las estrategias gubernamentales trazadas en respuesta a la violencia y para la promoción de la justicia, y 4) un análisis de los grupos más vulnerables a la violencia en América Latina y el Caribe y los factores de riesgo a los cuales esas poblaciones han sido sometidas.

El primer eje está centrado en una discusión metodológica que apunta a los desafíos de investigar en regiones violentas. Según los autores, una vez en el terreno, el investigador necesita disponer de estrategias que le permitan asegurar su autoprotección y, al mismo tiempo, resguardar la integridad, la seguridad y la identidad de sus informantes. La investigación en ciencias sociales surge como un artefacto importante en el análisis de la violencia a partir de su complejidad, interacciones y restricciones. El trabajo de campo permite al investigador poner en cuestión preconceptos, estigmas y obstáculos culturales comúnmente asociados a los grupos vulnerables. Según los autores, una coproducción, entre saberes académicos y populares, surge como alternativa para la investigación en contextos adversos de violencia e inseguridad, y construye un puente de conocimiento entre investigadores e investigados.

El segundo eje también puede ser entendido como un emprendimiento conjunto, a través del cual los autores tratan de visibilizar la condición de vulnerabilidad, la negación de los derechos y de los mecanismos restrictivos de libertad impuestos a los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, un esfuerzo semejante se centra en reconocer las iniciativas comunitarias de resistencia a la violencia, a la inseguridad y a los múltiples factores de vulnerabilidad a los que los individuos y/o grupos investigados están sometidos. Los autores del libro apuntan a la necesidad de entender y visibilizar las diferentes maneras en que los grupos vulnerables interpretan y lidian con las múltiples violencias que los rodean. Dar visibilidad a las estrategias locales es empoderar a esos sujetos, desplazándolos del papel de víctimas al de actores sociales que actúan en la reducción de la inseguridad y de la vulnerabilidad, así como dirigir este cambio hacia la ampliación del acceso a los derechos y a la ciudadanía plena.

El tercer eje hace referencia al papel central del Estado como pilar fundamental para la comprensión de la violencia latinoamericana. Dichos estados tienen como característica común las estrategias gubernamentales insuficientes y/o intensificadoras de la violencia y de la vulnerabilidad. Los autores del libro señalan la insuficiencia estatal en la promoción de un desarrollo integral para las poblaciones más vulnerables, más allá de los bajos presupuestos en

políticas sociales. Por otra parte, el modelo estatal de gestión de la seguridad pública se ha mantenido bastante militarizado. Las respuestas estatales a la violencia son básicamente represivas y las políticas «de mano dura» no solo se han mostrado ineficaces, sino que también amplían las situaciones de excepción en la actuación del Estado en sus márgenes, lo que acaba por intensificar la ocurrencia de abusos y violaciones de los Derechos Humanos por parte de la fuerza policial. Finalmente, se apunta al Estado como un agente deficiente en la asistencia a las víctimas de violencia y en el acceso de estas al sistema de justicia.

El cuarto eje se desarrolla a través de un amplio y rico análisis de las narrativas de diferentes grupos vulnerables a la violencia en América Latina y Caribe. Es importante resaltar que, a pesar de las particularidades de cada uno de los grupos estudiados, el libro analiza de forma eficaz las características comunes a estas poblaciones vulnerables, siendo estas: 1) vivir en ambientes urbanos y/o fronterizos; 2) ser víctima de estigmatización y/o discriminación social; 3) convivir con la delincuencia organizada y/o armada; 4) padecer el crecimiento demográfico desordenado, expresado en la precariedad de trabajo y el acceso reducido a la seguridad social, y 5) contar con la actuación débil de instituciones como la Policía, el Ministerio Público y los juzgados. En suma, los grupos vulnerables están profundamente afectados por diferentes tipos de marginalización social, política, cultural y económica.

En definitiva, este libro discute las temáticas de la vulnerabilidad y la violencia a través de un nuevo prisma. Por medio de miradas singulares, los autores abordan diversos temas con un enfoque integral y sistémico. Por todo ello, es una herramienta indispensable para estudiosos que quieran conocer diferentes facetas de la violencia en ciudades latinoamericanas.

Tendencias de la violencia y el crimen: del proceso civilizatorio a la sociedad de control

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.237

Vinícius Pinheiro Israel
Profesor, Universidade Federal do Rio de Janeiro; Doctorando, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ)

Tonry, Michael (ed.)
Why Crime Rates Fall and Why they Don't
Universidad de Chicago, 2014
501 págs.

Los estudios sobre violencia y criminalidad apuntan a tres tendencias bastante marcadas en los países industrializados: un período de declive de larga duración en las tasas de homicidio, desde la Edad Media, en diversos paí-

ses de Europa; un período de aumento acentuado en los crímenes y las tasas de homicidios en Europa Occidental y en los países desarrollados de habla inglesa, desde principios de la década de 1960 hasta principios de la década de 1990 –con una convergencia en las tendencias de esos países–, y un período de declive de corta duración en los crímenes y las tasas de homicidios desde la década de 1990 hasta la actualidad. Este patrón no es global; no es posible percibir esas tendencias, por ejemplo, en los datos sobre América Latina o Asia.

El libro *Why Crime Rates Fall and Why they Do not* está compuesto por varios artículos especializados que ofrecen análisis cuantitativos de bases de datos muy completos sobre crímenes en diversos países del mundo. La pregunta central que guía este trabajo es: ¿por qué las tasas de criminalidad aumentaron en todos los países desarrollados de Occidente durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, alcanzaron su punto máximo en la década de 1990 y luego volvieron a decaer?

Los principales factores relacionados con la reducción de las tasas de criminalidad antes de la mitad del siglo xx presentados por Michael Tonry son: el desarrollo económico y social, el desarrollo de las instituciones asociadas con la modernización, el surgimiento del Estado y la burocracia industrial. En el campo teórico las principales explicaciones están relacionadas con el proceso civilizatorio descrito por Norbert Elias y por la influencia de la religión, en especial de la ética protestante, descrita por Max Weber. Estas dos teorías se refieren al aumento del control social y del autocontrol asociados a la industrialización, la urbanización, la modernización, la burocracia, la escolarización, la institucionalización de la justicia criminal, el ejército o el trabajo en fábricas, entre otros.

El artículo de Manuel Eisner, con datos de homicidios en Europa desde la Edad Media, verifica una serie de hipótesis sobre la teoría de Elias. Los indicadores de nivel macro que reflejan los esfuerzos sociales para promover la «civilidad», la «autodisciplina» y la «perseverancia» estarían fuertemente asociados a las fluctuaciones en las tasas de homicidios en los últimos seis siglos. Las «ofensivas civilizatorias» del siglo xi, que perduran hasta la actualidad, serían las principales responsables del declive de los homicidios a largo plazo. La comparación entre las series temporales sugiere un giro hedonista en el período entre 1960 y 1980, y una vuelta a posiciones más tradicionales entre 1990 y 2000. Eisner prueba, para las últimas décadas, la hipótesis del «nuevo control cultural» propuesta por David Garland y obtiene evidencias de cambios en la cultura de control y en las tecnologías de prevención del crimen, que llevan a la reducción de los homicidios en la última de estas fases.

Se presentan dos teorías referentes al período de aumento acentuado de la criminalidad y de los homicidios a partir de la década de 1960: la teoría

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

de la anomalía de Durkheim, en la que la modernización debilitó los lazos sociales primarios y, consecuentemente, redujo la inhibición social contra los comportamientos egoístas, y la teoría marxista del conflicto, según la cual los estándares internacionales de desarrollo y explotación debilitaron los lazos sociales y los sistemas de control social. Según Tonry, el aumento de las tasas de criminalidad a partir de la década de 1960 tendría como fuentes la expansión económica en la década de 1950 (posguerra), que precedió a un período de descolonización; la guerra de Vietnam (una época de rebeldía entre los jóvenes); los movimientos feministas y movimientos gay; las transformaciones económicas (embargo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo [OPEP] y reestructuración), la globalización y diversos movimientos alrededor del mundo. Estos múltiples fenómenos generaron muchos cambios en poco tiempo. Para Tonry, el relativismo moral y las normas hedonistas del siglo xx debilitaron el autocontrol, lo que llevó al aumento de la criminalidad y la respuesta punitivita del Estado.

Tapio Lappi-Seppälä y Martti Lehti hacen un análisis de datos de homicidios de 235 países en el período que va desde 1950 hasta 2010. La violencia letal es mucho más común en países con gran diferencia en los ingresos y con menor protección del Estado, y menos común en democracias desarrolladas, bajo gobiernos más efectivos y con menos corrupción. Sociedades con altas tasas de criminalidad se caracterizan por un fuerte autoritarismo, visiones morales conservadoras y menor orientación cultural a largo plazo. Las características demográficas (estructura etaria y diversidad étnica) tienen menos influencia que las variables culturales, políticas y de estructura social. La adopción de la pena de muerte, las altas tasas de encarcelamiento y el uso de penas más largas están asociados positivamente a altas y crecientes tasas de homicidios, no al contrario.

El artículo de Eric Baumer y Kevin Wolff muestra que existe un patrón de victimización de homicidios entre hombres, mujeres, jóvenes, adultos y personas mayores, desde finales de la década de 1980. En la década de 1990, los análisis señalan variaciones regionales significativas en las tendencias de homicidios, lo cual indica que la disminución en las tasas de homicidios no constituyó un fenómeno global en el período. Los resultados muestran que los cambios en las tasas de homicidios en los países están fuertemente relacionados con cambios en la pobreza, la urbanización y el índice de envejecimiento.

A través de la aplicación de modelos de regresión lineal múltiple para datos de homicidios, robo y hurto (para el período entre 1980 y 2010) en 13 países europeos y en Estados Unidos, Richard Rosenfeld encuentra un efecto significativo de la inflación en los cambios anuales de las tasas de estos crímenes. El efecto criminológico de la inflación se explica por el hecho de que la presión inflacionaria supone un aumento de la

demanda de bienes de menor valor, en particular provenientes de mercados ilegales, lo cual conlleva, a su vez, un aumento de los robos y crímenes de similar naturaleza. Para Rosenfeld, la excepción se dio en la Gran Recesión de 2008-2009, cuando el aumento de precios no fue suficiente para interrumpir la tendencia a la baja de los crímenes en Estados Unidos.

Rossella Selmini y Suzy McElrath examinan los cambios en las tasas de violencia contra las mujeres en las últimas dos décadas tomando como referencia las violaciones y los homicidios. El enfoque feminista tradicional afirma que la violencia contra la mujer tiene su origen en la desigualdad entre los géneros; por otro lado, una teoría feminista opuesta tendría por hipótesis que una mejora estructural en las condiciones de las mujeres constituiría una amenaza para la dominación masculina y resultaría en más violencia contra ellas. Además, conforme las mujeres se tornan libres para desenvolverse fuera de sus ambientes tradicionales, aumenta su exposición a los conflictos con los hombres, tanto en el ambiente doméstico como fuera de él. Las autoras comprueban que la violencia física, sexual y emocional contra las mujeres es más alta en las regiones de Europa donde hay mayor igualdad de género, en los lugares donde las mujeres tienen estilos de vida más independientes y donde las tasas de divorcio son más altas. Por otro lado, estudios longitudinales en Estados Unidos apoyan las teorías de reducción de la violencia ligada a la reducción de las desigualdades, con un efecto a corto plazo de aumento de la violencia contra las mujeres, seguido por un efecto prolongado de reducción de la violencia.

Graham Farrell, Nick Tilley y Andromachi Tseloni presentan varias explicaciones posibles para el declive a corto plazo de las tasas de criminalidad, entre las cuales destacan: cambios demográficos, cuestiones políticas, política de encarcelamiento, mercado de drogas o legalización del aborto. La principal conclusión es que la hipótesis de la seguridad –perteneciente al marco teórico de las teorías de la oportunidad del crimen y de las actividades rutinarias– ofrece la explicación más probable para la reducción de la criminalidad en muchos países. Dicha hipótesis se refiere al aumento de la cantidad y la calidad de la seguridad, que engloba medidas diversas para reducir la criminalidad, lo que conlleva al aumento de la percepción del riesgo por parte de los criminales, así como la reducción de la percepción de las ganancias de la acción criminal.

La principal controversia en los estudios penales a partir de los años noventa en los países industrializados es si hubo reducción en los crímenes violentos no letales y en los delitos sexuales. Algunos expertos afirman que varios crímenes están disminuyendo; sin embargo, ello no se refleja en los registros criminales porque se está produciendo un cambio, tanto en las tecnologías usadas en los registros de los sucesos (policías), como en los há-

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

bitos culturales y sensibilidades de la sociedad frente a algunos crímenes. Esto hace que algunos conflictos que en el pasado no se registraban o no se consideraban crímenes –principalmente crímenes violentos no letales y los delitos sexuales– hayan empezado a ser registrados por la policía. Janne Kivivuori investiga la influencia de los cambios en las sensibilidades sobre las tendencias criminales; los resultados apuntan a la existencia de una tendencia de aumento de la sensibilidad relacionada con factores sociales (género, edad, educación universitaria, *white-collar jobs*), que conducen a ver los conflictos como violencia –la combinación de sensibilidad cultural y alta educación aparecen fuertemente asociadas a la propensión de registros, tanto policiales, como en investigaciones de victimización–.

Los capítulos de este libro están relacionados entre sí y trazan las principales tendencias sobre la violencia y los crímenes en diversos países del mundo. El diálogo entre teorías sobre criminalidad y metodologías cuantitativas permite visualizar un panorama de las principales cuestiones criminológicas actuales. La dificultad para encontrar patrones y tendencias fuera del eje de los países desarrollados constituye un desafío de investigación, principalmente relacionado con la dificultad de obtener datos transnacionales confiables. Por último, cabe destacar que las tendencias punitivas y la cuestión migratoria no reflejan evidencias significativas de reducción o aumento de los crímenes en ninguno de los bancos de datos presentados, lo que lleva al cuestionamiento de algunos argumentos de sentido común sobre las causas de la criminalidad y la forma de evitarla.

Repensando la tercera ola de violencia política

Salvador Martí i Puig
Profesor titular de Ciencia Política, Universitat de Girona
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.241

Martín Álvarez, Alberto y Rey Tristán Eduardo (eds.)
Revolutionary Violence and the New Left. Transnational Perspectives
Routledge, 2017
260 págs.

Kruijt, Dirk
Cuba and Revolutionary Latin America. An Oral History
Zed Books, 2017
300 págs.

Los dos libros reseñados tienen un doble atractivo: son oportunos y hablan de un tema candente de la agenda política. Respecto al don de la oportunidad destaca que aparecen publicados justo el año del fallecimiento de Fidel Castro, uno de los personajes emblemáticos de la tercera ola de violencia revolucionaria –tema

central del libro editado por Martín Álvarez y Rey Tristán– y máximo responsable del entramado gubernamental que apoyó a múltiples guerrillas latinoamericanas durante tres décadas, de los años sesenta a los ochenta –tema del libro de Kruijt–. Y en cuanto a la oportunidad, es también preciso señalar que los dos volúmenes reflexionan sobre la relación entre lucha armada –¿terrorismo?– y política. Ciertamente lo hacen tomando como región América Latina (el libro de Kruijt) y las Américas y Europa Occidental (para el caso del libro de Martín Álvarez y Rey Tristán), pero el fenómeno es el mismo que actualmente atormenta a buena parte de los gobiernos occidentales. Lo que ocurre es que las dos obras hablan de la «tercera ola», considerada por David C. Rapoport (en el primer capítulo de *Revolutionary Violence and the New Left*) como aquella que inicia en la década de los sesenta y se alarga hasta inicios de los ochenta, enmarcada en la Guerra Fría, y cuyas demandas son la revolución socialista y la liberación nacional. En este sentido se habla de una ola de violencia política que sucede a la primera (de raíz libertaria), la segunda (con reclamos anticoloniales) y antecede a la cuarta –la actual–, que apela al martirologio y al islam.

Así las cosas, ambos trabajos tienen la capacidad de analizar un fenómeno con perspectiva histórica, a la vez que utilizan un andamiaje analítico propio de las ciencias sociales, a sabiendas de que los hallazgos no solo dan cuenta del pasado, si no que dan herramientas para interpretar el presente. No se trata pues de un ejercicio de nostalgia ni de arqueología –parafraseando el seminario francés *Courrier International* que dedicó un dossier a la muerte de Fidel Castro con el título «La extinción de un dinosaurio»–, sino de un ejercicio de reflexión contemporánea que tiene una gran utilidad.

La gran diferencia entre los dos libros es que el de Kruijt trata exclusivamente el caso de Cuba y su papel en el apoyo y difusión de la lucha armada en América Latina, y el de Martín Álvarez y Rey Tristán tiene una perspectiva comparada. Así, el libro de Kruijt –que se basa en mucha información de archivo y entrevistas– nos relata el papel de la Cuba de «socialismo o muerte» respecto a sus relaciones con diversos grupos guerrilleros, destacando una gran riqueza de testimonios orales. Y es que la Revolución de 1959 supuso el estallido de un intenso fervor revolucionario que empujó a miles de jóvenes comprometidos –socialistas y comunistas de todas las tendencias, así como también a muchos cristianos– a emular la aventura revolucionaria del Movimiento 26 de Julio cubano. Así, durante los años sesenta se crearon movimientos guerrilleros en toda la región. Los estudiosos del fenómeno guerrillero latinoamericano distinguen entre la primera y la segunda «ola guerrillera». Ambas olas estuvieron fuertemente vinculadas al régimen cubano y a su Departamento de las Américas que dirigió Piñeiro. Lo estuvieron ideo-

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

lógica y simbólica, logística y también orgánicamente. Es decir, sin el calor institucional y los recursos que invirtió el régimen de La Habana, no hubiera sido posible el fervor ni el embate guerrillero que inundó América Latina durante los años sesenta, que empezó en República Dominicana, Haití y Paraguay; se consolidó con las guerrillas en Guatemala, Venezuela, Brasil, Uruguay y Colombia, y posteriormente –con las expediciones del Ché Guevara– se instalaron también en los países del triángulo andino y en África. Posteriormente, en la década de los setenta, una Cuba ya alineada con la URSS se enfocó más en la región de América Central y el Caribe y en el Cono Sur, sin dejar de atender a las organizaciones guerrilleras de Venezuela y Colombia. Es preciso señalar que, a lo largo de esas dos décadas, sin el régimen cubano, muchos activistas e intelectuales de izquierdas no hubieran encontrado un refugio seguro donde sobrevivir a la represión desplegada por las dictaduras militares. Pero Kruijt no solo analiza el período épico de Cuba, sino que también estudia el período posterior a la Guerra Fría, la del período especial y del reacomodo internacional a través de su relación con Venezuela y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Kruijt titula esos años como los del *soft power* y muestra cómo el régimen de la Habana aún tiene capacidad de incidir en las relaciones internacionales, aunque de forma más atenuada. En esa línea es posible entender que los diálogos por la paz de Colombia se hayan llevado a cabo en Cuba.

El libro editado por Martín Álvarez y Rey Tristán sobre la tercera ola de violencia revolucionaria tiene la voluntad de hacer un análisis omnicomprensivo de la misma. Con este fin, el libro se divide en dos partes precedidas por una extensa y razonada introducción de los editores y unas pertinentes reflexiones sobre la tercera ola de violencia escritas por David C. Rapoport. La primera parte del volumen consta de seis capítulos que versan sobre los orígenes y la difusión de la tercera ola, partiendo del epicentro guerrillero que será Cuba (escrito, precisamente, por Kruijt), para continuar con capítulos sobre el papel de los editores críticos, el impacto del catolicismo radical, y la recepción de la violencia revolucionaria en Alemania, España y Japón. La segunda parte se centra en cómo esta tercera ola de violencia revolucionaria generó una comunidad internacional, ilustrándolo a través de tres capítulos: uno sobre la elaboración y difusión de «marcos cognitivos» de agravio e injusticia que compartió la izquierda revolucionaria en Italia, Francia y Estados Unidos; otro sobre el imaginario y las luchas de la militancia radical norteamericana de los años sesenta, y, finalmente, un tercero sobre la ola revolucionaria e insurgente de los años setenta y ochenta en América Central. No cabe duda de que este volumen es un ingente esfuerzo que reúne a investigadores expertos en el tema de

diversas instituciones y nacionalidades con el fin de mostrar la importancia que tuvo la tercera ola de violencia revolucionaria tanto para los intelectuales críticos, las formaciones políticas de la izquierda e izquierda radical, y los regímenes de América y Europa Occidental. Sin duda la tercera ola de violencia revolucionaria fue un evento con una gran capacidad de atracción entre intelectuales, estudiantes y activistas de Occidente. Nadie puede considerar las décadas de los sesenta y setenta sin tener en cuenta la imagen de Fidel o del Ché Guevara, la fotografía de los atletas norteamericanos Tommie Smith y John Carlos con el puño en alto envuelto con un guante negro en la cima del pódium en los Juegos Olímpicos de 1968, el influjo de la teología de la liberación y los curas guerrilleros, los ensayos de Sartre o Débray, o las «ediciones prohibidas» de editores como Feltrinelli. Esta tercera ola de violencia revolucionaria, sin embargo, también mostró una cara más dura y lúgubre, como fue la actividad armada de ETA, el IRA, las Brigadas Rojas o la Fracción del Ejército Rojo y los círculos de «acción-represión» que supusieron sus acciones. Pero ambas caras son parte de la misma moneda y es necesario reflexionar sobre ello para tener una visión cabal de lo sucedido en la política radical de ese ciclo con la clarividencia que nos dan dos décadas de distancia de dicho período (*17 years later*, como dice Rapoport en su capítulo). Además, esta reflexión también puede darnos pistas para comprender la cuarta ola de violencia revolucionaria en la que hoy estamos inmersos. Sobre todo porque esta cuarta ola nos es ajena en cuanto a referentes culturales y simbólicos y solo con una aproximación semejante a la que plantean los editores podemos ser conscientes del alcance que puede tener.

Alemania frente al futuro bajo la influencia de su pasado inmediato

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.244

Alfredo Crespo Alcázar
Profesor, Universidad Antonio de Nebrija; vicepresidente 2º, Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD)

Kundnani, Hans
La paradoja del poder alemán
Galaxia Gutenberg, 2016
256 págs.

Font Martí, J. M.
Después del muro. Alemania y Europa 25 años más tarde.
Galaxia Gutemberg, 2014
250 págs.

Analizar la conducta política y las aspiraciones económicas de Alemania conlleva una complejidad que exige un adecuado conocimiento del objeto de

estudio para evitar caer en tópicos y lugares comunes. Las obras que relacionamos constituyen el paradigma de cómo encarar exitosamente una empresa de semejante naturaleza. En efecto, los trabajos de Martí Font y de Kundnani son complementarios y presentan abundantes coincidencias en cuanto a las tesis defendidas, si bien hallamos algunas diferencias que aluden particularmente a la metodología empleada por ambos autores. Así, Martí Font «aprovecha» su prolongada presencia en Alemania como corresponsal de *El País,* lo que unido a sus lecturas previas y a las entrevistas que realiza a diferentes actores –algunos no siempre conocidos por el gran público ya que en muchos casos se trata de tipos comunes (que, por ejemplo, vivieron la unificación alemana)– le permite ofrecer sólidas opiniones sobre el presente-pasado-futuro de la citada nación. Además, quizás producto de su desempeño profesional como periodista, se decanta por una narración dinámica que facilita la lectura y la asimilación del mensaje. Hans Kundnani, por su parte, procede de la academia. Consecuentemente, el rigor científico permea toda su obra, la cual adopta la forma de «biografía» política, económica y geopolítica de Alemania. Para ello, adopta como punto de partida la primera unificación (1871) y prolonga sus explicaciones hasta (casi) el momento actual. En este retrato combina hechos históricos (por ejemplo, el rol de Bismarck, el pago de las indemnizaciones por parte de Alemania tras la Primera Guerra Mundial o las pérdidas territoriales asociadas a su derrota en el citado conflicto bélico) con análisis y críticas rigurosas. Asimismo, sigue un orden cronológico, aunque otorgando más protagonismo al comportamiento de Alemania a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, definiendo las principales políticas de sus gobiernos y las características de su sociedad.

Kundnani y Font son conscientes del peso comercial y político de Alemania en el actual escenario global. Sin embargo, en ningún caso buscan justificar el comportamiento germano como modelo único de desarrollo a imitar por el resto de países, lo cual no significa que lo rebatan de forma gratuita. Por el contrario, ambos reconocen la capacidad que ha mostrado para reinventarse tras el nazismo pero, a partir de esta verdad, se introducen en algunos aspectos más desconocidos e incluso problemáticos. Al respecto, sobresale la forma en que Kundnani vertebra la primera parte de la obra: las dos escuelas de pensamiento sobre las que se cimentó la política exterior alemana a partir de 1945 –realistas e idealistas– y las principales cuestiones objeto de polémica entre ambas. De manera simplificada, puede afirmarse que los realistas (Adenauer) se mostraron partidarios de la plena integración en Occidente (OTAN y CEE), mientras que los idealistas, sin oponerse a tal aspiración, concedieron prioridad a la reunificación, siendo la *Ostpolitik* (Willy Brandt) su gran manifestación.

Así, para Kundnani: «en la historia alemana anterior a 1945 el nacionalismo se identificó, generalmente, con la derecha. La izquierda, por otra parte, había tendido históricamente al internacionalismo. Pero en la República Federal, a partir de 1949, el centro izquierda resultó ser más nacionalista que la derecha, en términos de política internacional» (p. 52-53). En congruencia con esta aseveración, el citado autor refleja que, tras 1945, Alemania no desarrolló una política exterior ni altruista ni alejada de debates internos, siendo el principal de ellos el ya mencionado: idealistas versus realistas. Martí Font, por su parte, habla de una manera más general y se centra en el *modus operandi* que ha caracterizado a Alemania desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y destaca su «modestia y tolerancia» como atributos propios que quiere exportar al resto del mundo (p. 45). Kundnani, para referirse a este fenómeno, señala que Alemania, a partir de 1945, se convirtió en una «potencia normativa» que, además de pretender civilizar las relaciones entre los países, partió de una premisa innegociable: los objetivos en política exterior se logran a través de medios económicos, no militares. En función de esta última tesis, la economía se convirtió en el factor primordial a la hora de guiar las relaciones internacionales de Alemania, haciendo de este país un «poder geoeconómico» que descarta el poder militar (p.168-169) y que, además, presenta un notable déficit en lo relativo a la financiación de sus actividades militares y servicios de inteligencia, sin olvidar unos niveles de cooperación al desarrollo muy bajos, refrenda Martí Font.

Esta forma de comportarse, y en ello coinciden ambos autores, también ilustra una cierta dosis de pragmatismo que ha dado como resultado una suerte de despreocupación voluntaria por las cuestiones de seguridad, así como una escasa implicación en asuntos trascendentes globalmente hablando y que, en última instancia, aluden a aquellas. Ahí la sombra de la Segunda Guerra Mundial ha condicionado la actuación de sus gobiernos, si bien con algunas excepciones, como la intervención en Kosovo en 1999. Con todo ello, la directriz general que ha guiado a Alemania es la que le relataba a Martí Font el director del Memorial del Holocausto de Berlín, Uwe Neumärker: «¿cómo explicarle a un joven alemán medio las razones por las que Alemania tiene que intervenir en África? Estamos en Yibuti, en Somalia y en otros sitios. Los franceses son muy buenos en esto, porque eran un imperio colonial, nosotros no, las pocas colonias que teníamos las perdimos en 1918. Además, durante el siglo pasado devastamos este continente. Es cierto, hay miedo a jugar este papel, hay miedo a la guerra. No podemos asumir el papel de Estados Unidos, que parece olvidarse de Europa, pero tenemos la OTAN y debemos gestionar este sistema de defensa conjuntamente» (p. 140).

ISSN:1133-6595 – E-ISSN:2013-035X – www.cidob.org

Sin embargo, esta manera de actuar en el tablero global en ningún caso puede considerarse como un síntoma de relativismo. Por el contrario, Alemania, en particular tras la unificación llevada a cabo por el Gobierno del canciller Helmut Kolh, ha establecido su propia agenda de relaciones exteriores en la cual se ha observado un cierto distanciamiento con respecto a sus otrora aliados occidentales. Este hecho se observó con nitidez, por ejemplo, en la oposición a la intervención de George W. Bush en Irak en 2003 o en el acercamiento a la Rusia de Putin bajo los gobiernos de Gerhard Schröder. Dicho acercamiento puede calificarse de más pragmático que ideológico, algo en lo que coinciden los dos autores. Una actitud similar se apreció con respecto a Irán. Para Hans Kundnani los importantes vínculos comerciales tejidos con Teherán hicieron que Alemania no liderase la exigencia de sanciones al régimen de Ahmadineyad por su programa nuclear, aunque las acabó aceptando. De hecho, trató de evitar cualquier ataque militar de Estados Unidos sobre el citado país asiático: «a pesar de la fuerte oposición que surgió en Alemania frente al poder nuclear y a las armas nucleares, y que se remontaba al movimiento pacifista de los años ochenta, los alemanes parecían temer a la guerra –por ejemplo, en la forma de un ataque militar israelí sobre Irán– mucho más que la perspectiva de un Irán bien dotado de armamento nuclear» (p. 137).

En definitiva, dos obras fundamentales para entender algunas de las claves del mundo actual y de obligada lectura para quienes cultiven disciplinas como el periodismo, la ciencia política, la historia o la economía. Asimismo, en el corto plazo ambas resultarán necesarias para analizar primero y comprender después, los resultados y las posibles alianzas que se deriven de las elecciones alemanas previstas para el próximo mes de septiembre de 2017. Sobre esta última cuestión, gradualmente han ido irrumpiendo algunos partidos políticos con clara vocación de permanencia que desafían a los tradicionales demócrata-cristianos, socialdemócratas o liberales. Al respecto, destacan los Verdes (que ya han ocupado posiciones de gobierno, asumiendo carteras de relevancia, como la de Asuntos Exteriores en la figura de Joschka Fischer), *Die Linke* («La izquierda»), que, surgida producto del rechazo a la política económica de Schröder, ha conseguido penetrar en el Oeste del país, o *Alternative für Deutschland*, que ha logrado representación en el Parlamento Europeo, a pesar de su marcado tono euroescéptico. En este sentido, la Alemania posterior a 1945 ha dado sobradas muestras de situar en primer término los intereses nacionales en detrimento de los más particulares y propios de sus formaciones políticas. Un ejemplo de pactismo y de apuesta permanente por el consenso, factor fundamental a la hora de entender la «hegemonía blanda» que desarrolla actualmente.

Argelia: el «polvo humano» ha resultado ser extraordinariamente resiliente

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.248

Francis Ghilès
Investigador sénior asociado, CIDOB

McDougall, James
A History of Algeria
Cambridge University Press, 2017
448 págs.

Anticuados estereotipos de piratería, siete años de guerra colonial *salvaje* y la conmoción y el trauma de la violencia islamista y estatal desde 1992 resumen aquello que, fuera de los círculos especializados, se conoce generalmente sobre la historia del país más grande de África: Argelia. Para unos, Argelia parece ilustrar, en muy buena medida, el poder del Estado moderno para controlar y transformar la vida social; para otros, como el general De Gaulle, la sociedad argelina era vista como poco más que *poussière d'hommes*, desagregada y anárquica, inflexible en su resistencia a los vínculos sociales e institucionales y «reducida a una prosternación impotente ante los estragos del colonialismo y las depredaciones del autoritarismo». James McDougall se permite discrepar y en su libro *A History of Algeria* se dedica a construir y sostener «lo que en realidad ha sido históricamente una sociedad extraordinariamente robusta y resiliente». Sus descripciones de la interacción constante entre las fuerzas sociales y las instituciones del Estado sostienen su narrativa –magníficamente escrita– de cinco siglos de historia de Argelia, desde 1516, y evita los modelos, a menudo «prescriptivos (y, de hecho, míticos), del *despertar nacional*, de la democracia de libre mercado *de estilo occidental*, o de la *República Islámica*», tan queridos por muchos académicos y periodistas occidentales. Su libro pone en el centro del escenario a la gente de este complejo país; una población que no es solo un modelo del colonialismo francés o de revolución del Tercer Mundo, y no es probable que caiga en la anarquía simplemente porque nadie parezca saber quién sustituirá a un presidente achacoso.

Tras la caída de Granada, la cruzada española fue invadiendo la costa norteafricana central. Las ciudades de Orán y Bejaia cayeron en 1507, la de Tenes un año más tarde, y Mostaghanem, Dellys y Cherchell fueron obligadas a pagar tributo a los españoles. En 1510, los notables de Argel pidieron la paz y les concedieron la isla, «el Peñón», frente a sus costas, donde el comandante español Don Pedro de Navarro dirigía una guarnición de 200 hombres. El emperador Carlos V conquistó Túnez en 1534. Aquellos mismos notables pidieron ayuda a un aventurero otomano llamado Aruj Bey –que sería más conocido por el apodo de Barbarroja– quien, junto a sus tres hermanos, había establecido recientemente una base en Jijel. En 1519, con fuerzas locales y otomanas,

este corsario repelió un intento masivo de tomar Argel por parte de España. Mientras tanto, ofreció la soberanía de su precario Reino a Selim I, conquistador de Damasco. En 1533, habiendo retomado el Peñón cuatro años antes, su hermano Kayr al Din se convirtió en *kapudan pasha*, gran almirante de la flota de Solimán I, conocido en Europa como el Magnífico. El ataque de Carlos V a Argel en 1541 –con 516 barcos y 22.000 hombres– fue derrotado y Argel dejó de ser precario para convertirse en invencible, y lo siguió siendo hasta finales del siglo XVII, con una armada que llevaba a cabo incursiones hasta Islandia y las costas de Devon y de Irlanda.

Ni «un nido de avispas, esta guarida de ladrones», ni el fantástico y sexualizado centro de la piratería de los corsarios, ni aún menos la fundación de un Estado argelino moderno; la Argelia otomana era una sociedad abrumadoramente rural estructurada alrededor de ciudades y tribus dispersas sobre un vasto territorio. Contrariamente a lo que muchos historiadores han escrito, McDougall muestra que «el gobierno de los deys no se trató nunca de unos pocos miles de jenízaros "extranjeros" reteniendo a millones de "nativos" bajo un yugo permanente». En poco se distinguía la población judía de sus vecinos musulmanes: las áreas residenciales eran raramente excluyentes y «en muchos aspectos del lenguaje, la cultura y la profesión eran indistinguibles del resto de clases pobres de la sociedad». El retrato de este estado tributario ilustra la mezcla en el libro de un enfoque antropológico y de una metodología histórica, en las intersecciones de la teoría histórica y crítica, que el autor utiliza cuando intenta describir este estado tributario primitivo. «El corsarismo, que en las polémicas contemporáneas, en el mito colonial y para algún erudito posterior, supuestamente definió la naturaleza excepcional del Estado y proporcionó sus ingresos más cruciales, fue marginal después del siglo XVII, siendo reemplazado como fuente de riqueza por el pago de tributos; garantizando tratados de paz con otros estados navieros, aduanas e impuestos, este Estado incrementó la producción agrícola y el comercio, en especial las exportaciones de trigo hacia Europa».

La importancia del corsarismo, en el que la élite de la Regencia siguió invirtiendo, «era retórica y simbólica, parte de la ideología del régimen; un apego a sus orígenes, a su carácter como "Estado corsario" –como Malta– en la "edad de oro" del corsarismo del siglo XVII, y a su imagen de "Argel como el más guerrero", como *dar-al-jihad*, "bastión de la Guerra Santa" –incluso cuando en realidad estaba en paz y comerciaba provechosamente con la mayoría de naciones de Europa–». En algunos aspectos importantes, esto ha llegado a describir la política exterior moderna de Argelia –su Tercermundismo y la defensa de los palestinos, que dejaron una fuerte impronta en la década posterior a la independencia en 1962–. El

libro está lleno de perlas históricas que explican cómo la lengua, la cultura y la identidad cambian bajo acuerdos políticos a menudo en conflicto. Las consecuencias de los atentados del 11-S en Estados Unidos han alentado ideas estereotipadas sobre el islam y las sociedades musulmanas. Las agudas apreciaciones empíricas que llenan este libro ofrecen una lectura espléndidamente matizada acerca de la interacción entre la sociedad y sus gobernantes a lo largo de los siglos.

De la segunda parte de esta rica narrativa quisiera destacar el capítulo titulado «La revolución inacabada, 1962-1992», en especial las páginas relacionadas con el valiente intento de iniciar reformas profundas después de los disturbios de octubre de 1988, los cuales cuestionaron seriamente la legitimidad de los líderes argelinos por primera vez desde la independencia. Habiendo informado sobre Argelia para el *Financial Times* y colaborado habitualmente con el servicio internacional de la BBC desde 1975 hasta principios de los años 2000, el que escribe estas líneas simplemente no recuerda un análisis más lúcido, imparcial y matizado de los retos que afrontó el presidente Chadli Benyedid en 1988. Su debilidad fue su incapacidad para imponerse, como había hecho su predecesor Boumédiène, como el árbitro reconocido del conflicto entre facciones. «Tuvo que hacer frente a crisis nacionales cada vez mayores, en la economía y en la sociedad, que llegaron a su punto álgido en el preciso momento en que se dio el cambio de régimen. Y hubo que abordar estas crisis en un contexto internacional que empeoraba con rapidez. (…) Fue la coyuntura de los precios mundiales del petróleo y de los mercados de crédito internacional lo que, a mediados de los ochenta, haría que las crisis fueran inmanejables». El autor podría haber añadido la invasión de Kuwait por parte de Irak en los noventa. Este capítulo y los que siguen explican por qué, más allá de Argelia, la denominada Primavera Árabe estaba condenada al fracaso. Fracasó en Argelia y, sin duda, cualquiera que esté familiarizado con la historia moderna del país y con las condiciones imperantes en 2011 en el mundo árabe en general habría estimado como muy escasas las posibilidades de éxito de una revolución en Oriente Medio.

REVOLUCIÓN

¡ABAJO LOS DE ARRIBA!

CON LA COLABORACIÓN DE

JOSÉ ÁLVAREZ JUNCO * LUDOLFO PARAMIO * MIRA MILOSEVICH
AMADOR FERNÁNDEZ-SAVATER * HUGO CASTIGNANI * ENRIQUE GOMÁRIZ * JOAQUÍN LEGUINA
RUBÉN BUREN * IBON ZUBIAUR * ALBERTO CIRIA * RAFAEL CANSINOS-ASSENS * MARCEL MAUSS

Dirigida por Fernando Savater.

Suscripciones: 902 101 146

Disponible en: K+ KIOSKO MÁS

INFORME SEMANAL
DE POLITICA EXTERIOR

Cada lunes análisis breves y exclusivos sobre la actualidad internacional

Ahora solo en digital

Suscríbete por un año…

…o compra ejemplares individuales

politicaexterior.com

RELACIONES INTERNACIONALES

Sumario

AÑO 26 - Nº 52

Enero / Junio 2017

el segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:

Cronología, Documentos, Historia, Investigaciones, Jurisprudencia, Legislación, Parlamentarias, Política Exterior Argentina, Publicaciones, Tesis

ESTUDIOS

Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. (...) ***Gabriel Merino***

Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (...) ***Alberto Arroyo Picard y Luciana Ghiotto***

A Política Externa Japonesa para a África (...) ***Alexandre Cesar Cunha Leite, Aline Chianca Dantas, Jeane Silva de Freitas***

The World Bank as a Political, Intellectual, and Financial Actor: It's First Half Century ***João Márcio Mendes Pereira***

La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del Siglo XXI ***María Elena Lorenzini***

El cambio de la Look East Policy a la Act East Policy en India ***Paola Andrea Baroni y María Noel Dussort***

El jardín de senderos que se bifurcan(...) ***Alejandro Frenkel***

El accionar de los "fondos buitre" (...) ***Maria Emilia Val***

DEBATE

La EPI y las Relaciones Internacionales, ¿dónde está el Derecho? ***Juliana Peixoto Batista***

REFLEXIONES

El trabajo en el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: Un relato desde la experiencia personal ***Fabián Salvioli***

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**

Instituto de Relaciones Internacionales
previsibilidad y continuidad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata

Calle 48 nº 582 5º piso (1900)
La Plata Tel Fax 0221 4230628
iri@iri.edu.ar
REPUBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

CONTENIDO

Con un enfoque académico, el texto debe tratar cuestiones relativas a la realidad internacional –en los ámbitos político, económico, social y/o cultural– destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales retos, tendencias, perspectivas, etc., del tema abordado, y combinando información y análisis.
El trabajo enviado tiene que ser un original inédito y debe significar una aportación real al conocimiento científico del área de estudio.
Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y no pueden ser reproducidos sin su autorización. Se editan en castellano. Una vez sale la copia impresa, los artículos se publican en la versión electrónica de acceso abierto de la revista y bajo la licencia de Creative Commons.

EVALUACIÓN - *PEER REVIEW*

Después de una primera revisión por parte del Consejo editor, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.
Una vez finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: negativo (no se puede volver a presentar el artículo); positivo (se publica); condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión).
Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas.
Se intentará notificar una respuesta antes de **5 o 6 semanas**.
Los autores pueden sugerir un máximo de tres revisores (nombre y apellidos, afiliación institucional, datos de contacto). Deben evitarse propuestas que puedan incurrir en conflictos de intereses. Se desaconseja, pues, proponer a revisores que sean o hayan sido supervisores académicos o laborales del autor, así como a personas a quienes el autor haya supervisado académica o laboralmente. De la misma forma, se desaconseja, en la medida en que el campo de estudio lo permita, proponer a revisores que trabajen en las mismas instituciones académicas que el autor.

TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria: **máximo 10-12 palabras (90 caracteres con espacios)**, ambos incluidos.
Entregar en **castellano** e **inglés**.

EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

8.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas (±10%).
El autor/a facilitará un resumen en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 120 palabras en un solo párrafo, así como **4-6 palabras clave**.
El cuerpo del manuscrito debe contener una introducción que sitúe el contexto histórico y el marco analítico, un espacio principal en el que se desarrollará y analizará el tema abordado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), así como unas conclusiones que recojan las ideas principales y el resultado del estudio.
Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar un breve curriculum vitae con sus datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.
Se aceptarán **cuadros y gráficos a una tinta**. Se ruega **limitar su número**. **No** se admite su inserción en **formato de imagen**. Entregar en **formato Excel**.
Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano, inglés, francés y portugués.
Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: publicaciones@cidob.org

CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío.
No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.
El Consejo Editor se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

1. Acrónimos / siglas
Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.
2. Notas
No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Presentar las notas agrupadas al final del texto o a pie de página. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25-30 notas.
3. Referencias bibliográficas
Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas.
Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

a) Para libros
   Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 108.
b) Capítulos de libros
   Polyakov, Leónid. "Un autorretrato ideológico del régimen ruso", en: Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 37-42.
c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)
   Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4 (July 1947), p. 566-82.
d) Para publicaciones en serie completas
   Revista CIDOB diAfers Internacionals, n.º 88 (primavera 1983)-. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.
e) Publicación electrónica
   Alvarado, David. "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 7 (octubre 2009), p. 6 (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2010]
   http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob
f) Usar "*et al.*" para citar un trabajo firmado por más de dos autores.
   Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
116 SEPTIEMBRE 2017
Nueva época

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Este número monográfico trata sobre la violencia letal en América Latina, la región con la mayor incidencia de homicidios del planeta. La explicación de este fenómeno no es consensual entre los especialistas, mientras que las intervenciones orientadas a revertirlo son escasas y poco focalizadas, además de ser raramente objeto de evaluaciones rigurosas. Este volumen pretende contribuir a la comprensión del fenómeno y a la reflexión sobre medidas para su control. Los temas abordados por los artículos comprenden, entre otros, las causas de la violencia letal, la descripción y la evaluación de programas nacionales y locales de prevención de homicidios, así como el papel de las instituciones internacionales en este campo. Los estudios adoptan metodologías cuantitativas y cualitativas. Los países analizados incluyen a Venezuela, Colombia, México, Brasil y Honduras, todos ellos territorios con elevadas tasas de homicidio. Esperamos que el lector que recorra estas páginas acabe con una visión más profunda sobre el problema de los homicidios en América Latina y sobre las formas de enfrentarlo.

ISSN 1133-6595
9 771133 651162