

**VIOLENCIA,
SOCIEDAD
Y JUSTICIA
EN AMÉRICA LATINA**

Roberto Briceño-León
(Compilador)

Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

Grupo de Trabajo *Violencia y sociedad*

Coordinador: Roberto Briceño-León

Director de la Colección

Dr. Atilio A. Boron
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Area Académica de CLACSO

Coordinador: Emilio H. Taddei
Asistente Coordinador: Sabrina González
Revisión de Pruebas: Daniel Kerssfield

Area de Difusión de CLACSO

Coordinador: Jorge A. Fraga
Arte y Diagramación: Miguel A. Santángelo
Edición: Florencia Enghel

Impresión

Gráfica y Servicios S.R.L.

Imagen de tapa:

Contact Press Image - Jean-Claude Coutausse

Primera edición

"Violencia, sociedad y justicia en América Latina"
(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2002)



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Agencia Sueca de
Desarrollo Internacional

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875, piso 3° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-81-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**VIOLENCIA,
SOCIEDAD
Y JUSTICIA
EN AMÉRICA LATINA**

Roberto Briceño-León
(Compilador)

Juan S. Pegoraro
Tosca Hernández
Juan Félix Marteau
José Vicente Tavares dos Santos
Cristina Mateo
Eduardo Paes Machado
Charles Levenstein
Inés Castro Apreza
Emilio E. Dellasoppa
Christopher Birkbeck

Luis Gerardo Gabaldón
César Caldeira
Elsie Rosales
Enrique Oviedo
Jaime Zuluaga Nieto
Rosa del Olmo
Roberto Briceño-León
Alberto Camardiel
Olga Avila

A Rosa del Olmo
In memoriam

INDICE

Roberto Briceño-León

Introducción

La nueva violencia urbana de América Latina

13

I

Juan S. Pegoraro

*Las políticas de seguridad y la participación comunitaria
en el marco de la violencia social*

29

Tosca Hernández

Des-cubriendo la violencia

57

Juan Félix Marteau

*Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires
Notas para una política policial democrática*

77

II

José Vicente Tavares dos Santos

A violência na escola, uma questão social global

117

Cristina Mateo

*La inseguridad personal vista por
los estudiantes universitarios*

135

Eduardo Paes Machado y Charles Levenstein

*A fêria ou a vida: violência ocupacional, tensões raciais
e insegurança no transporte coletivo de Salvador, Brasil*

151

III

Inés Castro Apreza

*Violencia y justicia en Chiapas
Los operativos policíaco-militares de 1998*

179

Emilio E. Dellasoppa

*Estratégias e Racionalidade na Polícia Civil
do Estado do Rio de Janeiro*

201

Christopher Birkbeck y Luis Gerardo Gabaldón

*La disposición de agentes policiales
de usar fuerza contra el ciudadano*

229

Luis Gerardo Gabaldón

*Tendencias y respuestas hacia la violencia
delictiva en Latinoamérica*

245

IV

Cesar Caldeira

Política anti-seqüestros no Rio de Janeiro
261

Elsie Rosales

Sistema penal y relegitimación procesal
289

Enrique Oviedo

Democracia y seguridad ciudadana en Chile
313

Jaime Zuluaga Nieto

Guerra prolongada, negociación incierta: Colombia
339

Rosa del Olmo

¿Por qué el actual silencio carcelario?
369

Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila

El derecho a matar en América Latina
383

Introducción
La nueva violencia urbana de América Latina

Roberto Briceño-León*

A fines del siglo XX la violencia fue la primera causa de muerte en América Latina entre las personas de 15 y 44 años de edad (Organización Mundial de la Salud-WHO, 1999). En Colombia, entre 1985 y 1994 se duplicó el número total de viudas, mientras que los viudos apenas aumentaron levemente. Ya para 1985, también en Colombia, se calculaba que anualmente quedaban huérfanos unos 43 mil niños, pero esta dramática cifra había aumentado a 73 mil huérfanos por año para 1994 (Rubio, 2000: pp.124-125). El Salvador, un pequeño país que venía de alcanzar unos acuerdos de pacificación que pusieron fin a una guerra interna muy cruenta, vio aumentar la tasa de homicidios de 72 a 139 homicidios por cada cien mil habitantes entre 1990 y 1995 (Cruz, Trigueros y González, 2000) es decir, empezaron a registrarse más muertes en la calma de la paz que en las tormentas de la guerra: una nueva violencia urbana había hecho su aparición en América Latina.

Este carácter novedoso del fenómeno de la violencia, tanto por sus magnitudes como por las singularidades de los procesos sociales que allí se encuentran involucrados, es lo que intenta recoger este libro. Por esas mismas razones el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) decidió la creación de un nuevo grupo de trabajo dedicado a estudiar este hecho social y lo llamó “Vio-

* Sociólogo, Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela, profesor titular de esa misma institución y director del Laboratorio de Ciencias Sociales, Caracas.

lencia y Sociedad”. Los trabajos que en este libro se publican se refieren a temas tan variados y relevantes como la violencia en la escuela, el transporte público, la policía, los secuestros y las cárceles. Procura también discutir las concepciones de la violencia, las respuestas de los ciudadanos al temor a la violencia, así como sus implicaciones para el sistema de justicia y la democracia. Estos artículos fueron presentados en la primera reunión del grupo, que tuvo lugar en el Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) en Caracas.

La violencia no ha sido ajena a los procesos de cotidianidad o transformación social de América Latina: violenta fue la conquista, violento el esclavismo, violenta la independencia, violentos los procesos de apropiación de las tierras y de expropiación de los excedentes. Pero en la actualidad hablamos de un proceso distinto, singular, y que se refiere a la violencia delincuencia y urbana. Ciertamente la violencia política ha estado presente en la región: la represión militar de los gobiernos dictatoriales del Cono Sur o Centroamérica; las luchas guerrilleras recientes en Perú, Colombia o México; las tradicionales acciones de los “coroneles”, los señores de la tierra del nordeste de Brasil o las acciones de los paramilitares en Urabá, Colombia, son una muestra fehaciente de ello.

Sin embargo, cuando uno observa las tasas de homicidios para todos estos países hasta comienzos de los años ochenta, la situación no es comparable, no tiene la gravedad que después muestra, justamente cuando desaparecen las dictaduras, amainan las guerrillas y se decreta la paz y la democracia.

Se trata entonces de una violencia distinta. Una violencia que podemos calificar de social, por expresar conflictos sociales y económicos; pero no de política, pues no tiene una vocación de poder. Una violencia que no tiene su campo privilegiado de acción en las zonas rurales, sino en las ciudades y, sobre todo, en las zonas pobres, segregadas y excluidas de las grandes ciudades, donde a veces –como en los pistoleros de Brasil– se trasladan prácticas rurales a la vida urbana (Barreira, 1998). Y todo esto ocurre a partir de los años ochenta, pues es desde mediados de la “década perdida” cuando, en todos los países de los cuales se dispone información confiable, se incrementó la violencia. Los crímenes violentos aumentan tanto en aquellos países con muy bajas tasas de homicidios –como Costa Rica o Argentina– como en aquellos donde ya las tasas eran muy altas –como Colombia o El Salvador.

Comprender esta realidad implica pasearse por diversos aspectos y dimensiones del problema y de las transformaciones que en la situación social se han venido dando en América Latina. Por ello quisiéramos bosquejar las dimensiones del fenómeno que nos parece deben contemplarse en un programa de investigación sobre Violencia y Sociedad y que han servido de plataforma inicial al grupo homónimo de CLACSO.

La pobreza y el empobrecimiento

Un rasgo muy significativo de la nueva violencia urbana es que ocurre primordialmente entre los pobres de las grandes ciudades. La clase media y los sectores adinerados ven a los pobres como una amenaza, y se sienten a sí mismos como las víctimas de las agresiones y delitos. Pero esto es sólo parcialmente cierto. Por supuesto que la clase media sufre la delincuencia; sin embargo, quienes verdaderamente padecen la violencia, y en particular la violencia más intensa o letal, son los pobres mismos, víctimas y victimarios en este proceso (Briceño-León, Camardiel y Avila, 1998). Es una violencia de pobres contra pobres.

Pudiera tenerse la tentación de derivar, a partir de esta cruda realidad, la conclusión de que la pobreza es la causa de la violencia. Sin embargo, no existe una correlación tan clara y abierta entre estas dos situaciones, pues los países más pobres de América Latina, como los casos de Haití, Bolivia o Perú, no aparecen entre aquellos que tienen mayores tasas de homicidios. Y lo mismo ocurre al interior de los países: la mayor violencia de Brasil no se encuentra en los pobres y sedientos estados del nordeste, sino en los ricos y cosmopolitas estados de Sao Paulo y Río de Janeiro (Zaluar, Noroña y Albuquerque, 1994). En Venezuela los homicidios ocurren en el área metropolitana de Caracas y en los ricos estados de Carabobo y Aragua y no en las entidades pobres con mayores necesidades básicas insatisfechas, como Apure, Trujillo o Sucre (Briceño-León y Pérez Perdomo, 2000).

Ante esta situación hemos planteado una hipótesis alternativa: es el empobrecimiento y la desigualdad, y no la pobreza, lo que origina la violencia urbana que estamos presenciando.

Es el empobrecimiento lo que ha hecho que para 1998 en trece de dieciocho países de la región el salario mínimo fuera inferior al de 1980, y que el número total de pobres superase los 220 millones de personas (CEPAL, 2000).

La exclusión escolar y laboral

Los estudios recientes del Banco Mundial toman como medida de la pobreza el umbral de un dólar por persona por día (para lo cual se considera el dólar con paridad de poder de compra a precios de 1985); pues bien, según estos cálculos el 24% de la población de América Latina y el Caribe, es decir, uno de cada cuatro latinoamericanos, vive con menos de un dólar por día. Y en algunos países, como Guatemala, más de la mitad de la población se encuentra en esa situación (World Bank, 2001). Esto genera una situación creciente de exclusión entre la población, pero dicha exclusión se observa más claramente en el trabajo y en la educación.

Según la CEPAL, el desempleo en la región pasó de 5,7% en 1990 a 9,5% en 1999. Lo que llama la atención, sin embargo, no es tan sólo el incremento de los

desocupados, sino la particularidad de los nuevos trabajos, pues de cada diez empleos que se crearon en la región entre 1990 y 1997, siete (6,9 exactamente) se originaron en el sector informal (CEPAL, 1999). Es decir, ocurre una doble exclusión laboral, ya que hay menos empleos, y aquellos que surgen tienen un carácter tan precario como su condición de informalidad lo sugiere.

Desde el punto de vista educativo la situación no es mejor. Se calcula que el 30% de los niños no había completado la educación primaria al cumplir los 14 años de edad. Y al tener esa edad ya se ven obligados a trabajar y deben salir al precario mercado laboral a buscar algo de dinero, pues sus padres –en el caso de que existan y los acompañen– ya no pueden continuar financiando sus básicas o crecientes necesidades de consumo, pero también porque deben contribuir con el mantenimiento de la familia, así sea no representando una carga y permitiendo que mayores recursos puedan distribuirse entre los hermanos menores.

La educación funciona relativamente bien como puerta de entrada, pero muy mal como puerta de salida. Es decir, en el inicio de los estudios se logra incorporar un porcentaje bastante alto de los niños, sobre todo en las zonas urbanas, pero sin embargo la prosecución de los estudios es muy baja. Si tomamos como referencia los nueve años que se considera debe al menos estudiar cualquier persona –y así se encuentra establecido en las leyes de muchos países como educación obligatoria–, los resultados son muy poco halagadores. Por ejemplo, se calcula que de cada cien niños que ingresan al primer grado de la escuela en Bolivia, Brasil, Colombia o Perú, sólo quince llegan al noveno grado de estudios. La situación es aún peor en otros países como Guatemala, Haití o República Dominicana, donde de los mismos cien alumnos sólo seis alcanzan los nueve años de estudio (BID, 1998).

En Caracas, Venezuela, el 27% de los jóvenes hombres entre 15 y 18 años de edad ni trabaja ni estudia (Briceño-León, 1997). ¿Qué puede uno esperar de un adolescente ocioso en su casa o, peor aún, en la calle, expuesto a todos los peligros y las tentaciones posibles?

La segunda generación urbana y el quiebre de las expectativas

Uno de los rasgos significativos de la violencia urbana es que, al contrario de lo que podía esperarse de acuerdo a las tesis de la sociología de la modernización, no ocurrió cuando el grupo de inmigrantes llegaba a las ciudades provenientes del campo y había perdido sus controles sociales tradicionales. La violencia ocurre en la segunda o tercera generación urbana, en individuos que nacieron en las ciudades y que habían perdido todo vínculo y memoria con su pasado rural. La hipótesis que hemos propuesto para explicar esta situación radica en la insatisfacción de las expectativas creadas en las generaciones pobres que han nacido en las ciudades.

Esta situación tiene dos componentes. Por un lado está el proceso de logro de las aspiraciones que tuvo la primera generación, y en algunos países incluso la segunda. Para las familias que venían del campo, la ciudad representaba un conjunto de beneficios importantes que no podían obtener en sus lugares de origen: en la ciudad podían tener un hospital cercano, la escuela para los hijos, agua potable en la casa o cerca de ella, la electricidad, y con ello una refrigeradora y un televisor; en fin, algunas circunstancias que implicaban, aun en su precariedad, un cambio importante en la calidad de vida. Es de destacar que en América Latina este proceso migratorio, que en la literatura de la época se denominó el “éxodo rural-urbano”, coincidió con una etapa importante de expansión del capitalismo y mejoría de las condiciones sociales de la economía mundial, es decir, el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Aunque en algunos países el aceleramiento del proceso de urbanización ocurrió desde antes y fue sostenido por las exportaciones previas y durante los años de la guerra, en su conjunto podemos establecer que en los años cincuenta se acrecentó un movimiento migratorio importante que creó ese nuevo fenómeno urbano que constituyen las *favelas*, villas miseria, comunas o pueblos jóvenes, y que la sociología llamó de maneras tan diversas como marginalidad, asentamientos urbanos no planificados o sobrepoblación relativa.

Pero los individuos que nacen en la ciudad no encuentran nada novedoso en la electricidad, la televisión, los hospitales o las escuelas. Siempre estuvieron allí. En cambio, sus aspiraciones son otras. Y es aquí donde ingresa el segundo aspecto de la sociedad contemporánea que deseamos destacar: la homogenización e inflación de las expectativas.

La presencia permanente de los medios de comunicación, y sobre todo de la televisión, coloca a los individuos de los más distintos niveles sociales y capacidad adquisitiva en contacto con un conjunto de bienes, servicios y estilos de vida que antes muchos de ellos no podían conocer o imaginarse. De alguna manera, los medios de comunicación y la publicidad han democratizado el acceso a la información acerca de los productos y servicios que existen en la oferta del mercado, y con ello han hecho que se incrementen las expectativas en la población de una manera importante. Es decir, todos los jóvenes pueden desear el mismo tipo de camisa, la misma marca de zapatos y el mismo modelo de automóvil, pero no todos tienen similares capacidades de comprarlos. Todos tienen la libertad de comprar, pero no la capacidad de hacerlo, pues una gran cantidad están desempleados o ganan sueldos mensuales que son inferiores al costo de un par de zapatos deportivos de la marca de moda.

El proceso de homogeneización e inflación de las expectativas en la segunda o tercera generación urbana ocurre al mismo tiempo que se detienen el crecimiento económico y las posibilidades de mejoría social y se produce un abismo entre lo que se aspira como calidad de vida y las posibilidades reales de alcanzarla. Este choque, esta disonancia que se le crea al individuo entre sus expectativas y la

incapacidad de satisfacerlas por los medios prescritos por la sociedad y la ley, son un propiciador de la violencia, al incentivar el delito como un medio de obtener por la fuerza lo que no es posible lograr por las vías formales.

En este contexto el tráfico de drogas y el robo de automóviles se convierten en los medios proscritos predilectos, por la altísima ganancia que reportan, que permite satisfacer las expectativas y mostrar hasta con vulgaridad los símbolos de éxito y riqueza sin tener muchas más herramientas que las armas de la violencia.

La disponibilidad de armas de fuego y la construcción de la masculinidad

La difusión de armas de fuego ligeras entre la población de América Latina ha crecido de una manera impresionante en los últimos veinte años. En algunos países existe un libre mercado de armas de fuego, en otros hay mayores restricciones, pero muchas de las armas que estuvieron en manos de la guerrilla pasaron a usuarios privados y a la delincuencia común. Los comerciantes de la droga se encargaron también de entregar armas a sus distribuidores como parte de los pagos y como un medio de defensa de sus territorios. Y los ciudadanos honestos también decidieron armarse para defender sus propiedades y sus familias, y si bien las cifras reales son muy difíciles de obtener, una encuesta del año 1997 mostraba que el 23% de los habitantes de Cali y de San José de Costa Rica, o el 28% de los habitantes de Santiago de Chile, tendrían un arma de fuego si pudieran (ACTIVA, 1998).

Los mercados de las armas son muy complejos y se vinculan con un comercio y una industria que tienen muchas ramificaciones en la sociedad y los negocios. Países de Europa muy estrictos con el porte de armas entre sus ciudadanos se niegan a imponer control a las exportaciones de pistolas y revólveres de sus industrias para otros países. Se supone que las venden a empresas “serias” pero luego pasan al mercado negro de armas en el mundo, y en su fases finales involucran a las policías o ejércitos locales, quienes se convierten en los principales contrabandistas de armas. Al final todo el que quiere puede adquirir un arma para delinquir o defenderse, y quien no puede comprarla, tal y como ocurre en Caracas, puede alquilarla por un fin de semana.

Lo que tiene de singular la violencia de América Latina, como también de Estados Unidos de América y del mundo contemporáneo, no es la existencia de más delitos ni de mayores conflictos interpersonales, sino la letalidad de los casos de violencia aludidos. Es decir, no se trata de que la gente pelea más, sino que se mata más. Y la letalidad está intrínsecamente relacionada con la posesión de armas de fuego con las cuales es posible asesinar mucho más fácilmente que las armas blancas. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud, el 63% de los homicidios que ocurren en el mundo son ocasionados por armas de fuego, pero esta cifra

es muy superior en América Latina, donde supera el 80%, y en algunos países como Venezuela es mayor del 90% (WHO, 1999; Londoño y Guerrero, 2000).

El arma tiene, además de su función utilitaria, una función simbólica importante. Representa la masculinidad, el valor y la capacidad de defenderse y demostrar su hombría y su coraje entre los jóvenes. Es muy relevante señalar que cerca del 90% de las víctimas de homicidios son hombres. Es a los hombres a quienes en la construcción cultural de su masculinidad les corresponde el rol de osados y valientes, y la conducta de evitación del conflicto es identificada claramente como un rasgo femenino que ningún hombre debiera imitar si desea seguir siendo considerado como tal entre sus pares (Márquez, 1999; Zubillaga y Briceño-León, 2001).

Debemos atribuir buena parte de la violencia urbana a estas dimensiones culturales de la masculinidad. Esto se vuelve aún más marcado entre los adolescentes, quienes se encuentran en una fase de definición de su identidad y son por lo tanto más vulnerables a este tipo de valores, pues deben sistemáticamente demostrar que ya no son niños, sino hombres, incluso a costa del riesgo de morir o matar por cualquier trivialidad.

El miedo a ser víctima y los costos económicos de la violencia

El incremento de las tasas de homicidios y los delitos contra la propiedad han creado una sensación de temor generalizada entre la población urbana de América Latina. Si hay algo común entre los habitantes de las distintas metrópolis es la sensación de miedo a ser víctima de la violencia. El estudio Latinobarómetro mostró que en promedio el 30% de las familias de la región había sufrido un robo o un asalto en los doce meses anteriores a la encuesta, es decir, una de cada tres familias. Los resultados variaban entre algunos países que, como Guatemala, superaban el 50%, o que estaban muy cerca de la mitad, como México y El Salvador. Otros países, como Argentina (34,2%), Bolivia (32,8%), Costa Rica (32,7%) o Chile (32,0%), estaban cercanos a la media. Solamente Panamá (25,1%) y Uruguay (21,4%) mostraron el menor porcentaje de victimización, y aun así se trataba de una de cada cuatro o cinco familias (Londoño y Guerrero, 2000)

Pero el miedo es aún mayor que la probabilidad real de ser víctima, pues ese 30% que ha sufrido robos o asaltos tiene vecinos y amigos a quienes les cuenta lo que le aconteció, y quienes empiezan a sentirse en forma vicaria víctimas reales o potenciales, y es así que el miedo se generaliza de una manera importante, limitando la libertad de las personas por las restricciones que los individuos se imponen a sí mismos (Zubillaga y Cisneros, 2001). En el estudio ACTIVA (1998) se encontró que el 24% de los encuestados en Río de Janeiro, el 26% en Santiago de Chile y el 46% de Cali, había restringido sus salidas durante la noche por temor a ser víctimas de la violencia. En Caracas, cerca del 33% de las personas

habían restringido sus horarios nocturnos de estudio o trabajo por las mismas razones. Ese mismo temor invade a los habitantes de ciudades mucho más seguras, como Buenos Aires o Montevideo, o a los habitantes de otros centros urbanos de menor magnitud en población y violencia, pero que, por efecto de los medios de comunicación, viven vicariamente los sucesos de otros lugares y tienden a sentir un temor muy superior al que objetivamente correspondería con las probabilidades de ser víctima en el lugar donde habitan.

Esta sensación de miedo tiene un impacto económico muy grande en la sociedad, y agiganta los ya importantes daños que la misma violencia y el delito tienen sobre el patrimonio de las sociedades. A los ya relevantes costos directos que sufren por pérdidas en la salud de la población y por pérdidas materiales, es necesario sumar los gastos que tienen que hacer las familias y las empresas para protegerse y los costos indirectos como resultado de la inhibición de la actividad económica, por las personas que no salen a comprar o que no trabajan horas extras.

Los costos económicos directos de la violencia representan el 11,4% del Producto Interno Bruto (PIB) en Colombia y el 6,9% en El Salvador (Rubio, 2000; Cruz, Romano, González y Sistí, 2000). De los estudios de caso que se han realizado éstos son los dos países donde el impacto económico es mayor, pero estos costos directos también son importantes en Venezuela, donde es el 6,9% (Navarro, 1999), en México, el 4,9% (Lozano et al., 2000) y en Brasil y Perú, el 3,3% y 2,9% respectivamente (Couttolene, Cano, Carneiro y Phebo, 2000; Eyzaguirre, 2000). La cifra menor de todos estos países la tiene Perú, y aun así es superior al porcentaje del PIB solicitado por años para dedicar a la ciencia y la tecnología para lograr su desarrollo.

Estas cifras ascienden de manera notable, duplicándose o triplicándose en algunos países, cuando se incluyen los costos indirectos y las transferencias, llegando a representar el 24,9% del PIB en El Salvador, el 24% en Colombia, el 12,3% en México, el 11,8% en Venezuela, el 10,5% en Brasil y el 5,1% en Perú. Los daños y transferencias de recursos que se dan en la región como resultado de la violencia representan, según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo, el 14,2% del Producto Interno Bruto, lo cual es el equivalente a 168.000 millones de dólares (Londoño y Guerrero, 2000). La violencia tiene entonces, además de los costos de dolor y sufrimiento humano de las víctimas, un componente de malestar psicológico derivado del miedo que inspira, y un impacto económico medible en los costos reales de gastos y pérdidas que las medidas preventivas, de resguardo y seguridad obligan a tomar ante el miedo y la creciente incertidumbre.

Violencia ciudadana y violencia policial

Tanto la victimización real como el miedo han impulsado una respuesta violenta por parte de la población. Respuesta violenta que tiene una dimensión actitudi-

nal por medio de la cual se está propenso a aceptar las acciones violentas de la policía, a exigir un incremento en la severidad de las penas, a apoyar la pena de muerte, a armarse y a estar dispuesto a matar para defender la propiedad y la familia. Más del 60% de los pobladores de Santiago de Chile, San José de Costa Rica, San Salvador, Río de Janeiro y Caracas, considera que se tiene derecho a matar para defender a la propia familia. Estas respuestas pudieran justificarse a los ojos de algunas personas por ser defensivas; no obstante, el nivel más bajo de aprobación para el apoyo a las “limpiezas sociales” —es decir, el asesinato de delincuentes y criminales por parte de grupos parapoliciales— es del 36%, aunque hay ciudades donde ese porcentaje puede duplicarse (Briceño-León, Camardiel y Avila, 1999).

Los linchamientos se han venido convirtiendo en una respuesta relativamente familiar entre los pobladores de las zonas pobres de América Latina. Quizá el número es todavía bajo, pero la posibilidad se contempla con mucha más frecuencia y normalidad entre las personas, quienes no encuentran un apoyo en la policía para defenderse de los agresores ni un castigo a los delincuentes por parte del sistema judicial. Ante esa situación de indefensión, que es vivida como cercana a la anomia en algunas comunidades, el linchamiento se convierte en una alternativa (Vila, 2001).

De igual modo se observa cómo se ha incrementado la violencia de la policía en sus actuaciones. En muchos casos esta violencia ha sido propiciada de manera formal por las autoridades, como fue el caso de los premios de “bravura” que la policía de Río de Janeiro daba a los oficiales que se mostraban agresivos con los delincuentes (Soares, 2000). Otras veces, como extensión de esas órdenes, por los códigos de honor y solidaridad no escritos o por simple exceso, la policía empezó a usar la fuerza letal de manera excesiva, resultando ello, como se pudo conocer muy bien en un estudio en Brasil, en más heridos que muertos, y los muertos con muchos más impactos de balas que los que habían recibido los delincuentes en otras partes del mundo por parte de la policía (Cano, 1997).

Llama la atención que estos hechos, en lugar de tener repudio por parte de la población, ya que son claramente ilegales, pueden contar con su apoyo y simpatía. En una encuesta en Caracas, el 34% de la población aprobó la idea de que la policía tiene derecho a matar a los delincuentes, y un viceministro de seguridad se pudo dar el lujo de declarar públicamente que la policía de Venezuela había eliminado a más de dos mil “predelincuentes”, y todo esto sucedió en un país que no contempla la pena de muerte entre sus castigos. La violencia policial tiene un componente importante en el apoyo que los ciudadanos le dan a las acciones extrajudiciales, y esto tiene una significación social muy notable, pues ya no se trata de que los cuerpos policiales cometan excesos o actúen al margen de la ley por iniciativa propia, como vengadores solitarios a nombre de la justicia o como delincuentes escondidos detrás del uniforme. Se trata de una acción extrajudicial que cuenta con la simpatía de la población, que se siente amenazada y no cree en la capacidad punitiva de las instituciones de justicia penal (Briceño-León, Piquet Carneiro y Cruz, 1999).

El sistema penal y la justicia

La nueva violencia urbana plantea retos importantes al sistema de justicia penal por la singularidad del fenómeno que estamos describiendo. Ciertamente, como escribió Durkheim (1978), el crimen es normal en las sociedades; es decir, es tan normal que las normas se cumplan como esperar que alguien las infrinja. El problema con el sistema penal es que el control social que se podía esperar que cumpliera sólo puede ser eficiente si los infractores son unos pocos, pero se vuelve completamente inoperante cuando adquiere las magnitudes que hemos visto tiene la nueva violencia urbana.

El sistema penal enfrenta entonces un doble tipo de dificultades. Por un lado no tiene la capacidad de hacer cumplir sus propios cometidos –la cantidad y variedad de delitos e infractores lo ha hecho inoperante en muchos países. La pena ha perdido la función disuasiva que se presume debe tener, y esto sucede tanto porque la probabilidad real de aplicarse es muy baja, como porque la fuerza simbólica que debe tener la ley se ha perdido o nunca se consolidó entre importantes grupos de la población. Si en el mundo se sabe que el sistema penal castiga apenas a una pequeña parte de los criminales, en las nuevas condiciones de la criminalidad esto se ha vuelto mucho mayor. En Colombia, durante los años sesenta el 35% de los homicidios cometidos llegaban a juicio; en los años noventa este porcentaje se había reducido al 6% (Rubio, 2000). Se calcula que en Cali ni siquiera el 5% de los homicidios llegan a juicio (Guerrero, 1996), proceso judicial que de ningún modo quiere decir que los culpables hayan sido condenados, pues en ese caso el porcentaje sería aún menor. Todo esto lleva a que el sentimiento de impunidad que experimenta la población sea muy grande, ya que los castigos son pocos y tardíos.

Pero, por otro lado, aun suponiendo que pudiera ser eficiente juzgando y condenando a los delincuentes, quedan las preguntas fuertes de la función social que ello cumpliría. Es decir, ¿puede el sistema penal y la prisión contribuir a disminuir la violencia? No parece existir una respuesta clara a este interrogante. Las cárceles han llegado a ser lugares sumamente peligrosos, cuando se presume que deberían ser los más seguros. Por dar un ejemplo: en Venezuela, la tasa de homicidios de las prisiones es muy superior a la del resto de la sociedad (Pérez Perdomo y Rosales, 1999). Parece existir un amplio consenso en que las cárceles se convierten día a día en fábricas productoras de violentos y no cumplen su función de ser depositarias de personas que tras cometer un delito deben ser tratadas de modo tal que cumplan su pena y puedan reinsertarse en la sociedad.

Las dudas teóricas sobre el sistema de justicia penal y las ineficiencias prácticas de su aplicabilidad, unas provenientes de la criminología crítica y otras de la sociología, obligan a repensar lo que la sociedad puede hacer con la nueva violencia urbana. Pareciera que las viejas fórmulas de las cuales se disponía no se ajustan más a las nuevas realidades, y que es necesario inventar caminos de mediación entre posturas muy hermosas desde la perspectiva libertaria y emancipatoria, y realida-

des y urgencias prácticas a las cuales debe dar respuesta un sistema policial y penal. Una justicia y una policía democrática pueden no ser utopías tan lejanas, pero mientras esto llega, la violencia se incrementa y se debilitan más las instituciones de justicia: en las seis ciudades del estudio ACTIVA de la OPS, uno de cada tres entrevistados consideraba que los juzgados de su país eran malos o muy malos.

Un programa de investigación abierto

Estas áreas que brevemente hemos descrito constituyen los tópicos candentes, pero no únicos, de la investigación sobre violencia y sociedad. Este libro procura ser una contribución para establecer respuestas teóricas y propuestas prácticas. Para lograrlo es menester formular propuestas de investigación que respondan al reto que es la nueva realidad latinoamericana.

Se requieren de muchos y más variados estudios, tanto en los asuntos que deben ser considerados como en las metodologías que puedan ser utilizadas. Tenemos necesidad de estadísticas mucho más afinadas sobre el fenómeno; es necesario medir en detalle lo que sucede y dónde sucede. Pero, al mismo tiempo, es necesario comprender más los procesos sociales. Se requiere entender la perspectiva subjetiva de los distintos actores: las víctimas, los violentos, la policía. Es necesario estudiar más el aparato policial y el sistema penal, para poder encontrar una adecuación a la sociedad contemporánea.

Y todo esto debe ser visto desde una perspectiva transdisciplinaria. Si la violencia es un fenómeno multicausal, debemos procurar verlo desde distintos ángulos y con distintos ojos.

Hay que acercar la criminología y la epidemiología, debemos procurar que los geógrafos nos aporten buenos mapas y que con los economistas podamos tener mayor precisión respecto de cuánto cuesta la violencia y su control, de cuánto cuestan los presos, y así la sociología podrá ayudarnos a saber si la sociedad está dispuesta a pagar esa factura.

El programa de investigación que impulsamos está abierto para incluir nuevos temas, conjeturas y metodologías. Este libro recoge los primeros pasos de un proyecto de investigación que esperamos tenga mucho aliento, pero que ojalá no sea tan largo en el tiempo y logre con sus contribuciones disminuir la duración de ese drama que significa la nueva violencia urbana.

Bibliografía

- Activa 1998 *Estudio Multicéntrico sobre Normas y Actitudes hacia la Violencia* (Washington DC: OPS).
- Barreira, C. 1998 *Crimes por encomenda: violencia e pistolagem no cenário brasileiro* (Río de Janeiro: Relume-Dumará).
- BID 1998 *Informe de Progreso Económico y Social* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Briceño-León, R. 1997 “Buscando explicaciones a la violencia”, en *Espacio Abierto* (Maracaibo) Vol. 6, N° 1, pp.45-69.
- Briceño-León, R. y Pérez Perdomo, R. 2000 “Violencia en Venezuela: un fenómeno capital”, en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores) *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo) pp. 263-288).
- Briceño-León, R., Camardiel, A. y Avila, O. 1998 “¿Quiénes son las víctimas de la violencia en Caracas? Un análisis social del riesgo de la violencia no fatal”, en *Tribuna del Investigador* (Caracas) Vol. 5, N° 1, pp.5-19.
- Briceño-León, R., Camardiel, A. y Avila, O. 1999 “Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas”, en *Fermentum* (Mérida) Año 9, N° 26, pp.25-35.
- Briceño-León, R.; Piquet Carneiro, L. y Cruz, J.M. 1999 “O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial sa policia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela”, en D. Chaves Pandolfi, J. Murilo de Carvalho, L. Piquet Carneiro y M. Grynzpan (organizadores) *Cidadania, justiça e violencia* (pp. 117-127) (Río de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas).
- Cano, I. 1997 *The use of lethal force by police in Rio de Janeiro* (Río de Janeiro: ISER).
- CEPAL 1999 *La brecha de la equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Couttolene, B.; Cano, I.; Carneiro, L.P. y Phebo, L. 2000 “Violencia y policía en Río de Janeiro” en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores) *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*(Washington: Banco Interamericano del Desarrollo) pp.59-102.
- Cruz, J.M.; González, A.; Romano, E. y Sistí, E. 2000 “De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador”, en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores) *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (Washington: Banco Interamericano del Desarrollo) pp. 173-203.

-
- Cruz, J.M.; Trigueros Argüello, A. y González, F. 2000 *El crimen violento en El Salvador: factores sociales y económicos asociados* (San Salvador: IUDOP).
- Durkheim, E. 1978 *Les règles de la méthode sociologique* (París: Press Universitaires de France).
- Eyzaguirre, H. 2000 “Ataque a la violencia en Perú: reforma penal y policíaca”, en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (eds.), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (pp.233-260) (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Guerrero, R. (1996) “Políticas de combate ao narcotráfico na América Latina”, *Lei e Liberdade*, Ano 15, N° 47, pp.11-13.
- Londoño, J.L. y Guerrero, R. 2000 “Violencia en América Latina: epidemiología y costos” en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores) *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo) pp. 11-57.
- Lozano, R.; Hajar, M.; Zurita, B.; Hernández, P.; Avila, L.; Bravo, M.L.; Ramírez, T.J.; Carrillo, C.; Ayala, C. y López, E. 2000 “Capital lesionada: violencia en ciudad de México”, en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores) *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo) pp.205-232.
- Márquez, P. 1999 *The street is my home* (Stanford: Stanford University Press).
- Navarro, J.C. 1999 “Los costos del delito violento en Venezuela”, *Fermentum* (Mérida) Vol. 9, N° 26: pp.383-396.
- Pérez Perdomo, R. y Rosales, E. 1999 “La violencia en el espacio carcelario”, en *Revista de Derecho Penal* (España) 2ª época, N° 3, pp.293-313.
- Rubio, M. 2000 “El desbordamiento de la violencia en Colombia”, en J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores) *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo) pp.103-171.
- Soares, L.E. 2000 *Meu casaco de general* (Sao Paulo: Companhia das Letras).
- Vila, C. 2001 “(In)justicia por mano propia: linchamientos en México contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LXIII, N° 1, pp.131-160.
- WHO 1999 *Injury, a leading cause of the global burden of disease* (Geneva: WHO).
- World Bank 2001 *Beyond economic growth. Meeting the challenges of global development* (Washington DC: World Bank).
- Zaluar, A.; Noroña, J. y Alburquerque, C. 1994 “Violencia: pobreza ou grandeza institucional”, *Cadernos de Saude Pública*, N° 10 (suplemento N° 1) pp. 213-217.
-

Zubillaga, V. y Briceño-León, R. 2001 “Exclusión, masculinidad y respeto: algunas claves para entender la violencia entre adolescentes en barrios”, en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 173, pp. 34-78.

Zubillaga, V. y Cisneros, Á. 2001 “El temor en Caracas: relatos en barrios y urbanizaciones”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LXIII, N° 1, pp.161-176.

I

Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social

Juan S. Pegoraro**

“...la mayoría de los que nazcan en el próximo siglo nunca usarán una computadora ni serán tratados en hospitales ni viajarán en avión.... el hecho más atemorizante sobre el futuro humano es que no existe ninguna proyección convincente sobre un posible incremento generalizado de la igualdad humana”

Richard Rorty, Clarín, 7/3/1999

Introducción

En la década de los noventa la “inseguridad” se presenta como uno de los problemas que aquejan a la ciudadanía argentina. Este fenómeno tiene, a mi modo de ver, tres vertientes: una de ellas es el sostenido aumento de los delitos violentos “callejeros” o “comunes”, para usar el léxico tradicional; otra la constituyen los delitos de autoridad, y me refiero a aquellos cometidos por individuos al servicio del Estado, funcionarios políticos del gobierno y en especial policías; y una tercera proviene de las inseguridades y miedos que produce la política económica neoliberal, traducida en particular por la desregulación y precariedad en el trabajo y la desprotección estatal de la salud, la educación y la seguridad social.

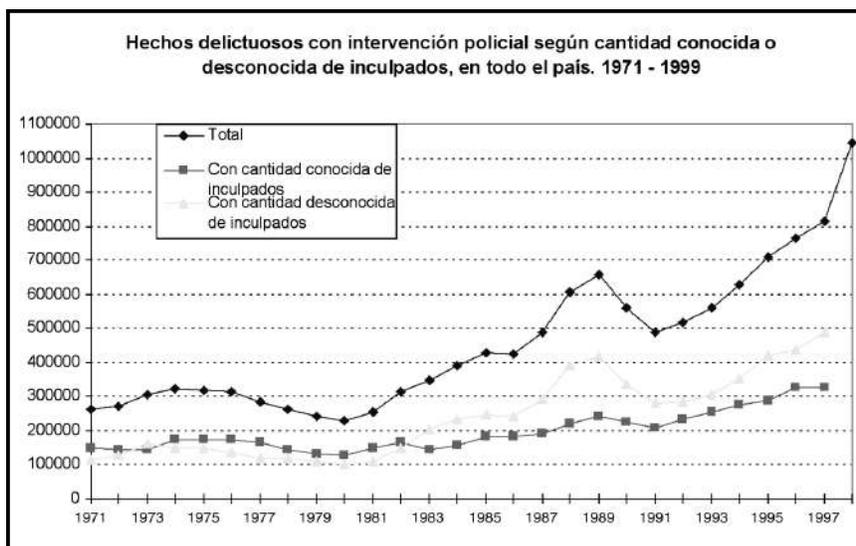
Tal inseguridad se manifiesta en respuestas recogidas por las frecuentes encuestas de opinión, a lo cual se suman datos objetivos como el aumento del delito violento y los efectos de la política neoliberal de mercado, que pueden apreciarse en indicadores estadísticos sobre la estructura social. El índice de desempleo, por ejemplo, ronda el 15% desde hace más de cuatro años, acompañado por un subempleo que es también de más de un 25% de la PEA. Se suman a esto otros datos, como el aumento de los hogares carenciados y una distribución con ten-

* Master en sociología, FLACSO, México, 1978. Profesor titular de sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales Gino de Germani de la misma universidad. Director de *Delito y Sociedad-Revista de Ciencias Sociales*.

dencia regresiva en el acceso a los bienes por parte de diferentes sectores sociales, que ha aumentado la polaridad social que se aceleró en la década de los noventa. Según los datos de INDEC, en 1975 el 10% más pobre de los argentinos accedía al 3,1% de los ingresos totales del país y ahora pasó a sólo el 1,6%; y el 20% más rico, que en ese año de 1975 se apropiaba del 41% del ingreso total, ahora se apropia del 51,3%.

El sentido común razona que estos indicadores se relacionan con el aumento de la delincuencia, y naturalizando el resultado del proceso de exclusión, se instala la sospecha de culpabilidad en los excluidos y marginados sociales y tratan de protegerse de ellos.

De todas maneras, y conforme a los datos estadísticos, la sensación de inseguridad tiene fundamentos en la realidad. Veamos el gráfico que muestra el crecimiento de las conductas delictivas:



Si bien, como sabemos, las estadísticas oficiales no revelan la realidad delictiva, que es mucho mayor que la registrada, el crecimiento de los delitos es un hecho innegable. Los datos precedentes se pueden corroborar con la encuesta de victimización que realizara en la ciudad de Buenos Aires la Dirección Nacional de Política Criminal en los años 1995 y 1997. Analizados ambos años comparativamente, la encuesta revela que se duplicaron el robo con violencia, los hurtos personales y también el robo de vehículos. Por otra parte, y de manera global, el índice de victimización, que en 1995 fue de 23,6%, en 1997 fue del 37,3%, lo que implica un crecimiento del 58%. Además, una de cada tres personas entrevistadas reveló que fue víctima de un delito, aunque sólo un 30% lo denunció a la policía. En el imagina-

rio de vulnerabilidad a las conductas delictivas, el 85,6% de los entrevistados en 1997 respondió que existía una *alta probabilidad* de ser víctima de un delito.

El tema de la inseguridad ha pasado por lo tanto a ocupar un espacio considerable en la preocupación ciudadana y se refleja en los medios de comunicación, que publican encuestas donde la inseguridad y el desempleo se han transformado en los dos problemas más importantes para la población. Hay que distinguir dos tipos de inseguridad: la *inseguridad objetiva*, es decir, la probabilidad de ser víctima de un delito que depende de variables tales como edad, género, vivienda, trabajo, rutinas personales o pertenencia a una clase o sector social. La consideración de estas variables puede establecer con cierto grado de objetividad la probabilidad de ser víctima de un determinado tipo de delito, que no necesariamente se refleja en el *miedo a ser víctima de un delito* que manifiestan los entrevistados y que se denomina *inseguridad subjetiva*, producto de la construcción social del miedo con la asociación de diversos factores y en especial la alarma y pánico social que producen las noticias escritas o visuales que recogen los medios de comunicación. Además, el desamparo institucional social crea condiciones específicas al temor de ser víctima (ya no la probabilidad), asociado a la difusión de noticias periodísticas, radiales y televisivas de situaciones delictivas extremadamente violentas y crueles, como la toma de rehenes y el fusilamiento de los asaltantes y de los rehenes por parte de la policía; pero también produce miedo el involucramiento de la policía en homicidios, tráfico de drogas y armas, corrupción, etc. Y en este panorama el Estado, no obstante sus apelaciones al recurso de la ley penal y al endurecimiento de sus respuestas represivas, no logra evitar el fracaso o la impotencia del sistema penal, potenciando la sensación de inseguridad. En suma, si el Estado y la ley penal no protegen a la ciudadanía, se abre el camino a buscar otros medios, como la “defensa personal” (compra de armas) y las empresas de seguridad privada.

En este trabajo me voy a referir principalmente a la participación comunitaria en las políticas de seguridad ciudadana para la prevención del delito, cuya teología es reducir el riesgo de ser victimizado/a y la “sensación de inseguridad”, o sea el temor personal y/o colectivo de ser víctima de un delito.

En consonancia con las políticas económicas neoconservadoras y liberales, a partir de los ochenta fueron apareciendo corrientes teórico-prácticas que se plantearon la necesidad de dar una respuesta a la inseguridad, a la cual aceptaban como un dato de la realidad, y buscaron alternativas a la “solución penal”, en especial formas de prevención no penales, anteriores a la infracción. Todas ellas relacionan la prevención con el medio ambiente sociourbano: Adam Crawford (1998) las identifica como “*situational and environmental strategies*” (estrategia situacional y ambiental) y “*social and communal strategies*” (estrategia social y comunitaria). En la realidad las políticas de seguridad mezclan sus estrategias, y la característica común a todas ellas, sean las *situacionales* (*rational choice theory*;

designing out crime; defensive space; routine activity theory) o las *social-comunitarias* (*broad social policies; identifying factors; preventing the onset of offending; community preventive measures; mobilisation of individual and resources; community organization; community defense: the broken windows' thesis; neighbourhood watch; street watches and citizen patrols, zero tolerance; nouvelle prevention* en Francia), es que convocan a la participación ciudadana en sus diversas variantes y se dirigen también a reducir situaciones formalmente no delictivas (predelictuales) o “conductas incivilizadas”¹. Este último tipo de conductas impacta en la calidad de vida², y más aún cuando las mismas provienen de grupos de personas que producen un genérico miedo en el barrio. Las modalidades de prevención vecinal –el contenido básico de la participación de la comunidad en la coproducción de la seguridad, como la “vigilancia del vecindario” (*neighbourhood watch*), “espacio defendible” (*defensive space*) y “vigilantismo”– que tratan de reducir las “incivildades” tropiezan con el hecho de que la mayor incivildad es la propia producción social del entorno, ya que la exclusión, el hacinamiento, la destrucción de la escuela pública, el deterioro de la atención de la salud y el desempleo son los generadores de un socioambiente que favorece las conductas antisociales. Pero esto no puede enfrentarse con *la aplicación parcial* (como es el caso en Argentina) de modelos más o menos exitosos en otros países, como la *nouvelle prevention* en Francia o la *tolerancia cero* en Estados Unidos, que son programas con la intervención múltiple de agencias estatales (Ward, 1999; Pollard, 1999) y en los que la represión policial es de carácter complementario.

Por otra parte, es necesario destacar que las políticas penales tienen continuidades y cambios: por un lado su columna vertebral sigue siendo la política represiva, pero por otro lado asistimos a ciertos cambios, tanto en sus respuestas simbólicas como en las prácticas del gobierno y de las agencias de control social-penal, que implican diferentes formas de responder a las conductas delictivas. El aspecto del núcleo duro, la respuesta represiva, puede verse en el aumento de la población encarcelada y asimismo en las víctimas que ocasiona, como la muerte de terceros ajenos a un hecho delictivo producto de la decisión de *cazar* a los delincuentes a cualquier precio, y el fusilamiento de sospechosos de haber cometido un delito pertenecientes a sectores desprotegidos social y económicamente que son muertos por las fuerzas policiales sin mediar un enfrentamiento³. Por otra parte, el crecimiento de los muertos en los enfrentamientos da otro dato del aumento de la violencia:

Años	Civiles muertos	Policías muertos
1995	165	29
1996	163	54
1997	154	45
1998	172	51
1999	273	76

Fuente: CELS, 2000.

Los límites del sistema penal

Un supuesto básico para analizar el sistema penal luego de tantos años de aplicarlo con altos niveles de violencia –como la duplicación de la población carcelaria en esta década– es reconocer sus límites y su fracaso, en cuanto la ley penal (y su función preventiva) está neutralizada por una realidad social compuesta de desigualdades crecientes y de morales débiles, y también porque la amenaza de los castigos y su aplicación no alcanzan para evitar las demandas compulsivas de la sociedad consumista. Recordemos que Michel Foucault (1976), en un capítulo imprescindible de *Vigilar y castigar*, “Ilegalismos y delincuencia”, analiza el fracaso del sistema penal pero a su vez pone de manifiesto que tal fracaso tiene una función, ya que la política penal es en la realidad una “gestión diferencial de los ilegalismos”, que utiliza la represión y la tolerancia como herramientas políticas contingentes. La utilización de la mano de obra delincuente en múltiples tareas de servicios por la policía y por instituciones gubernamentales (matones, rompehuelgas, crimen del poder, participación en los robos, manejo de la prostitución, tráfico de drogas, tráfico de armas, etc.) ha acompañado a la historia humana, pero asume formas y fines diversos.

Por otra parte es justo reconocer que el sistema penal (y sus subsistemas policial-judicial y penitenciario) no puede reducir los índices de violencia social que genera el sistema (exclusión, desempleo, desigualdad, etc.) porque no ha sido creado para ello, y por otra parte el sistema penal tampoco puede resolver los casos “políticos”⁴, y con ello me refiero a aquellos casos que trascienden aspectos “comunes”, como los problemas delictivos inherentes al ejercicio del poder o poderes. Recordemos cuando Bobbio (1985) se refiere a los “poderes ocultos” o paralelos existentes en la vida democrática, que hasta ahora no han podido ser neutralizados. Y frente a la *delincuencia organizada* el sistema penal también se presenta con una consistente debilidad, originada no sólo en su debilidad política sino también en cuestiones complejas, como la dificultad de su encuadre legal, ya que la economía legal y la economía ilegal no tienen límites muy precisos (Zaffaroni, 1995; Arlachi, 1982; Pegoraro, 1985). Además, siendo la delincuencia una construcción social, que se manifiesta en las representaciones simbólicas o imaginarias de cada persona, el papel principal se reserva para la delincuencia común⁵.

Convengamos que si bien el comportamiento humano tiene como referencia una norma legal prohibitiva, la motivación de la conducta depende más de otras dimensiones –como son la promoción de objetivos personales, las metas sociales, la facilitación o el acceso a medios para tales metas, las interacciones sociales y demás lazos que hacen posible la vida en sociedad–, y el sistema penal no tiene capacidad de lograr la integración social porque no puede, por sí solo, fijar las metas sociales y generar motivaciones que hagan a las personas más probas y más piadosas o más solidarias. La integración social tiene formas no homogéneas y está generada por el sistema económico-social-político, que en el capitalismo produce riquezas como un arsenal de mercancías y bienes y al mismo tiempo exclusión, miseria, desigualdad, degradación social y ruptura de los lazos de solidaridad y de los vínculos no mercantiles. Además, la crisis del *Welfare State* y la aplicación de políticas económicas neoliberales han producido el quiebre del *control social informal* que realizaban la familia, la escuela, los clubes de barrio, la iglesia, las bibliotecas vecinales, instituciones que tenían una fuerte capacidad de socialización de los individuos alrededor de valores tales como la solidaridad, la piedad, la honestidad y el trabajo. En el marco del *Welfare* las políticas de seguridad tenían como eje y como *resultado* la “prevención del delito” por medio de las formas de socialización en la época de la “afiliación salarial” (Castel, 1997), que confinaban el delito común (en especial el violento) a una actividad más bien marginal; pero este “orden” fue puesto en crisis por el nuevo orden mundial liderado por el capitalismo financiero.

Como sabemos, el sistema penal (en tanto herramienta de la política penal) no tendría como objetivo intimidar a los posibles delincuentes, sino afirmar por medio de la pena “la conciencia social de la norma”, la confianza en la norma. Por lo tanto, toda política de prevención se basa en la creencia de que los individuos comparten los mismos valores y que sólo algunos desviados pueden cometer actos contrarios a la ley. Ahora las políticas de prevención del delito se encuentran ante la presencia masiva de los *inútiles para el mundo*⁶, o sea individuos que no pueden socializarse-integrarse porque no tienen cabida en la sociedad de mercado. Por otra parte, la degradación social también ha producido la *desprofesionalización* de la delincuencia⁷. Las características de los hechos delictivos que describen los medios periodísticos muestran que son producto de personas que salen sin plan alguno (la policía los denomina “al voleo”) y sin preparar su delito, *cazadores y recolectores* urbanos se podría decir, *desesperados sociales*, y por lo tanto la mayoría de ellos utiliza la violencia⁸.

La prevención de las incivildades

Las políticas de seguridad siempre han incluido la prevención del delito, función ésta que en la tradición iluminista cumpliría el derecho penal y la ejecución

de una pena como fortalecimiento simbólico de tal prevención. Por otra parte, históricamente el Estado ha puesto en marcha diversas políticas sociales, de promoción, de asistencia, de preservación de ciertos bienes como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, que tienen una función legitimadora (Offe, 1982) y que de alguna manera tratan de contener a los individuos y alejarlos de las conductas ilegales, excepto una minoría irreductible, numéricamente escasa (Durkheim, 1975). Pero la estrategia de las políticas económicas neoliberales en la década de los noventa plantea una refuncionalización del Estado (Rose, 1997), con el retiro de gran parte de aquellas funciones, y sus efectos han desatado el fenómeno de la inseguridad individual y social. Frente a este fenómeno se ha convocado a la ciudadanía para participar explícitamente en la prevención del delito junto a las agencias tradicionales de gestión del control social penal (policía-jueces-cárcel). La prevención del delito tiene límites difusos, ya que, como sabemos, la propia normativa penal participa de estos dos aspectos: prohíbe con la norma alguna acción (prevención-represión) y dispone en la misma norma lo que se debe hacer cuando se viola la prohibición (represión-prevención). Ambos aspectos son o deben ser preventivos y represivos, pero la sola normativa no ha sido no es suficiente para evitar las conductas delictivas ni para reprimir todas⁹.

Las políticas de seguridad y de prevención del delito también tienen límites imprecisos, ya que suelen ir acompañadas con una retórica vinculada a las políticas sociales. Baratta (1997) ha puesto de manifiesto que para distinguir las es preciso conocer sus intenciones más que sus efectos. Sus intenciones pueden ser fortalecer los derechos de los excluidos y vulnerados y proponer la integración de éstos a la vida ciudadana, o pueden ser meramente de contención espacial (esto, más allá de la retórica oficial, que presenta cualquiera de ellas como justa, equitativa, progresista. En tal sentido cita a Philippe Robert en un informe escrito en el marco de la *Nouvelle Prevention* en Francia, quien caracteriza la prevención como “dirigida a reducir la frecuencia de ciertos comportamientos criminalizados por la ley general, pero también las ‘incivilité’, que no representan siempre un delito, pudiendo recurrir a soluciones distintas a la sanción penal” (Baratta, 1997). En un sentido similar Alain Pérez, un experto en seguridad contratado por el gobierno nacional, sostiene: “Tenemos que detectar los casos de predelinuencia y tratarlos antes de que se transformen en delitos. Sólo de esta manera podremos ganar, pero a través de dos vías. En primer lugar, a través de la voluntad política de actuar y, en segundo término, a través de la relación de la policía con la comunidad y viceversa” (1999).

Así, tanto por las influencias de modelos aplicados en otros países, como por ciertas actitudes de grupos de vecinos que se reunieron para debatir el problema de la inseguridad, se “descubrió” que la mejor forma de prevenir las conductas delictivas era convocando a los vecinos, y cogestionando la seguridad con ellos. En este sentido, a finales de 1997 se crearon en la ciudad de Buenos Aires numerosos “Consejos Barriales para Prevenir el Delito y la Violencia” (CBPDV) im-

pulsados por el gobierno de la ciudad conforme a un Plan de Seguridad Ciudadana. Es de señalar que tiempo antes el gobierno de la ciudad había puesto en marcha los Centros de Participación y Gestión, convocando a los vecinos para la resolución de diversos temas de la vida cotidiana.

Estos CBPDV tienen características diversas conforme a los barrios, y también en la participación y actitudes frente a problemas más concretos y contingentes. Su creación institucional fue una respuesta del gobierno de la ciudad ante una generalizada “sensación de inseguridad” fundada en una ola de hechos delictivos de carácter muy violento que venía creciendo desde 1994, coincidentemente con el aumento de los índices de exclusión social. A esto se suma como hecho determinante la aprobación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, llamado también Código de Convivencia (destinado a regular sobre conductas que sin ser delitos son consideradas indeseables o faltas de civildad), en reemplazo de los Edictos Policiales, restringiendo así las facultades de la policía referidas a la práctica discrecional de realizar detenciones y tomar declaraciones indagatorias en las comisarías, que dieron lugar a numerosos abusos policiales. Además el referido código eliminó la penalización de la oferta de sexo en la calle y la histórica participación de la policía en el negocio de la prostitución. A partir de ese momento la policía se amparó en esa norma, un tanto ambigua, y se eximió de casi toda actividad preventiva (y hasta de omisión), conformando un conflicto de fuerza con la legislatura de la ciudad.

Como consecuencia del nuevo código y de la actitud de la policía, se crearon “zonas rojas” en diversos lugares de la ciudad ocupadas por grupos numerosos de prostitutas y travestis, produciendo un espectáculo inusual rechazado por los vecinos del barrio. El escándalo en la vía pública que esto aparejaba, sumado a una ola de hechos violentos protagonizados por grupos comando asaltando bancos, con policías muertos, asaltos a restaurantes en barrios de sectores de altos ingresos, asesinatos de personas que trataron de proteger a su familia en un asalto, personas asesinadas en barrios de clase media en intentos de asalto con amplia repercusión en los medios, produjeron un salto cualitativo en la sensación de inseguridad que impulsó, en diciembre de 1997 y principios de 1998, reuniones espontáneas de vecinos en diversos barrios en demanda de una respuesta efectiva por parte del Estado, y en especial del gobierno de la ciudad.

Se abrió así un proceso de discusión sobre algunos artículos del Código Contravencional, tendiente a restituirle a la policía las facultades de detención y la convocatoria a la “comunidad” para participar en la preservación de la seguridad. El Documento Base (1999) del Programa de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la discusión de nuevas técnicas de participación comunitaria, y especialmente el Decreto 170 que lo crea, expresa que “la seguridad pública es un derecho inalienable y su tutela eficiente presupone la protección de la integridad y los bienes de los habitantes. (...) Es necesario coprodu-

cir la seguridad, del lado de la policía a través de una actividad policial comunitaria basada en el reconocimiento de que la actividad policial tradicional no ha satisfecho en cierto modo las expectativas. Del lado de la comunidad, se trata entonces de poner en marcha mecanismos de participación comunitaria activando recursos barriales. (...) El objetivo final es elevar la calidad de vida en las ciudades trabajando en asociación con la comunidad y de acuerdo con los derechos constitucionales para hacer cumplir la ley, preservar la paz, reducir el temor y proveer un ambiente seguro”.

Consejos barriales y/o policía comunitaria

Uno de los desafíos e interrogantes que plantea la participación comunitaria en la gestión de políticas frente a la violencia social, en especial la delictiva, es su justificación: en buena medida se apoya en la ampliación de la participación ciudadana –una idea que podríamos llamar *progresista*–, así como en el evidente fracaso de parte de la policía y el sistema penal para resolver el problema de la prevención del delito. La inseguridad tanto objetiva como subjetiva acuciaba a la dirigencia estatal y a los políticos a buscar alguna panacea a este problema.

La institución policial, sacudida por graves escándalos en su accionar y con una fuerte pérdida de la confianza ciudadana, había advertido la necesidad de abrir una vía de comunicación con el vecindario “para trabajar en conjunto, comunidad y policía, en la consecución y el mantenimiento de la tranquilidad y la paz social”. Por otro lado, la desconfianza de la población hacia la policía hizo que la ciudadanía acogiera bien el argumento en favor de la necesidad de que exista un control de ésta por parte de la comunidad. Los jefes policiales no tardaron en abrirse a la idea de *aggiornar* la institución y crear una policía “comunitaria” dirigida a estrechar lazos con la comunidad, invitando a los vecinos a concurrir a la comisaría en un día específico y tratar los problemas del vecindario.

Las experiencias de las Cooperadoras Policiales, históricamente formadas por comerciantes o vecinos de buenos ingresos que colaboraban económicamente con la comisaría, ya resultaban insuficientes para restaurar la confianza ciudadana, y por ello las reuniones de vecinos convocadas en la comisaría fueron disputando y disputan el espacio constituido fuera de ellas por los CBPDV. De tal manera, por una resolución interna (N° 207 del 2/11/1998) la Policía Federal creó los Consejos de Prevención Comunitaria “tendientes a consolidar las relaciones con la comunidad en general y con el vecindario en particular y la policía para la consecución y el mantenimiento de la tranquilidad y la paz social”.

La experiencia europea y norteamericana con respecto a la “policía comunitaria” implica la progresiva sustitución de las técnicas y tácticas policiales tradicionales –consideradas insuficientes e ineficaces para la lucha contra el delito–,

pero también desterrar la idea de que todos los civiles son sospechosos. Ésta era la prolongación de una conflictiva relación política entre el Estado y la ciudadanía, en la que el “delito común” era una cuestión marginal para la acción de gobernar destinada a mantener el orden político interior.

Como dice David Bayley, el programa de una policía comunitaria (se refiere a la policía inglesa) debe incluir: la prevención de la delincuencia en una comunidad específica; una actuación proactiva, en vez de solamente reactiva frente a situaciones de emergencia; la participación del público en el planeamiento y supervisión de las operaciones policiales; y entrega del poder de decisión al policía básico (Ward, 1999).

La convocatoria a los vecinos se circunscribe a tratar de resolver o reducir el problema de la delincuencia común y en especial los pequeños delitos, reservando la *gran delincuencia y el crimen organizado* a la policía y al sistema penal. Esta es la tesis principal que desarrolla Michel Marcus alrededor de la *Nouvelle Prevention*. Marcus sostiene que los países europeos han mejorado los alcances y resultados en la lucha contra la gran criminalidad porque destinaron medios financieros importantes para la prevención y represión de este tipo de criminalidad, y se pusieron en práctica procedimientos especiales, técnicas y medios, además de la cooperación internacional para la macrodelincuencia (tráfico de armas, drogas, delitos ligados a los negocios) y los crímenes violentos. Pero señala también que nada similar ha ocurrido con relación a la delincuencia ordinaria, a la que llama “microdelincuencia”, constituida por daños a los bienes y otra heterogénea cantidad de conductas indeseables, como las faltas de civilidad (*incivilités*). Marcus se pregunta: “¿Cómo crear este tipo de regulación en zonas urbanas, desmembradas, particularmente difíciles de administrar, donde se concentran poblaciones de diferentes etnias, y diversas culturas?... El objetivo principal es promover en los residentes una identidad comunitaria de manera que quieran y puedan ejercer control sobre los comportamientos delictivos y establecer modos de regulación pacífica en su barrio, en sus zonas de residencia” (Marcus, 1997: 99). Creo que éste es uno de los interrogantes abiertos, cuya respuesta positiva depende de una clara identificación de lo que significan prácticas democráticas y participativas en torno a principios garantistas y no discriminatorios en la prevención del delito y aquellos que son meros espacios “plebiscitarios” del accionar represivo.

En este sentido, funcionarios del gobierno de la ciudad de Buenos Aires sostienen la necesidad de preservar el debate en torno a estas políticas, en especial acerca de una reflexión sobre la seguridad urbana que debe centrarse en la constitución de la pluralidad en el seno de un espacio geográfico, que es el de la ciudad, y de un espacio social como el de las comunidades que la componen. No obstante, el “descubrimiento” de una comunidad entre los vecinos parece más una cuestión ideológica que real, ya que la hegemonía del mercado viene disolviendo por medio de la mercantilización innumerables relaciones sociales basadas en vínculos de recipro-

cidad solidaria y diluye o por lo menos fragiliza los lazos sociales que podrían constituir lo comunitario. Si ya es problemático convocar a la comunidad en barrios o en zonas de un cierto bienestar económico, en las zonas pauperizadas de barrios colectivos y principalmente en las “villas miseria” esto parece imposible.

Lois Vacquant (1997) por ejemplo señala al respecto que en zonas de exclusión (los *hiperghettos*) de ciudades norteamericanas se ha producido la *despacificación de la vida cotidiana*, por medio de la violencia que se ha filtrado en el entramado social local; la *desdiferenciación social*, por la desaparición gradual de los hogares estables de familias de trabajadores y el hacinamiento, que deterioran el entramado organizacional o socavan las instituciones locales, ya sean civiles o religiosas; y la *informalización económica* (la desafiliación que señalaba Castel). Todo ello, sumado a la ausencia de la ayuda de políticas sociales de integración, promueve el crecimiento de una economía no regulada, liderada por la venta masiva de drogas y de otras actividades ilegales (Tonkonoff, 1998), dado que el trabajo estable no sólo es escaso sino también exiguamente remunerado, por lo que las actividades “informales” pueden suplir el aspecto económico.

Vacquant dice que “todos los signos externos de esta constelación indicarían que ella es promovida desde el interior (o específica del ghetto) cuando en realidad está sobredeterminada y sostenida desde afuera por el brutal y desperejo movimiento de retirada del Estado de semibienestar” (Vacquant, 1997: 17). Así, el trabajo regular o las expectativas de inclusión que podía ofrecer una sociedad asalariada, ahora disminuida o inexistente, tampoco pueden ser una realidad alcanzable en sus estrategias de vida. Este señalamiento de Vacquant me parece central para considerar luego en el análisis de las políticas de prevención del delito: si el Estado produce por acción u omisión la descomposición de la infraestructura institucional autóctona de los sectores subalternos, facilitando así la generalización de *la violencia pandémica*, y da lugar al florecimiento de la economía informal dominada por el comercio de drogas, es impensable y contradictorio que sin revertir tal política pueda asegurar niveles aceptables de seguridad, no sólo en esas zonas sino también fuera de ellas.

¿Políticas sociales de prevención del delito?

En el marco de las políticas de prevención del delito frecuentemente se apela a la idea de llevar a cabo políticas sociales. Pero esta apelación y su puesta en práctica tienen una cierta ambigüedad que implica el riesgo de *criminalizar* la política social (Baratta, 1997), ya que la población objeto de esas políticas está compuesta de grupos vulnerados por la política económica, y en general excluidos sociales. En ese sentido los medios *no penales* que se pueden utilizar para intentar reducir las conductas delictivas y paliar las consecuencias de ellas son, tanto en lo teórico como en lo práctico, difíciles de distinguir claramente de las políticas sociales de asis-

tencia que lleva a cabo el Estado. Como dice Baratta, para ello hay que recurrir a la intención de los actores que ponen en práctica políticas sociales económicas, ocupacionales, urbanísticas, sanitarias, educativas en poblaciones marginales.

En su aspecto objetivo, ciertas intervenciones sociales no se diferencian de aquellas que tienden a aumentar la seguridad de los “otros” vecinos geográficos que se sienten amenazados por aquellos sectores marginales. Por lo tanto, las políticas sociales que no tienen por finalidad la prevención del delito son aquellas que tienden a la protección y desarrollo de los derechos fundamentales de sectores (principalmente jóvenes) en situación de desventaja social o de vulnerabilidad, dirigidas precisamente a dotarlos de “ciudadanía económica y ciudadanía social”, entendida como el efecto de la afiliación al trabajo, como lo plantea Robert Castel (1997). Por lo tanto, si el objetivo de la intervención social es resguardar la seguridad “ciudadana”, se tratará de objetivos referidos a proteger una población diferente que si el resguardo fuera de los sectores sociales vulnerados (generalmente sectores medios y medios altos). Es cierto que los límites son imprecisos y las técnicas de intervención no son contrapuestas, pero ello supone como tipo ideal elegir un modelo de intervención democrático frente a un modelo tecnocrático o administrativista (Feeley y Simon, 1995).

Baratta apunta a la idea de que la seguridad no puede sostenerse, desde el paradigma democrático, más que en términos de individualidades, de personas físicas, porque son éstas las portadoras de derechos aunque compongan un colectivo identificable sociológicamente por medio de variables estructurales. Por ello dice que “una nación segura, una comunidad estatal, una ciudad segura, son metáforas que podrían bien representar la situación de todas las personas singulares en los diversos ámbitos territoriales; pero no lo hacen porque son metáforas incompletas, metáforas ideológicas”. Y sigue diciendo: “...después que se ha olvidado a una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o ‘peligrosos’ cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como ‘objetos’. Objetos pero no sujetos porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas” (Baratta, 1997). Por lo tanto, la *criminalización de la política social* implica una limitación y una selectividad social al preservar la seguridad de otros.

Una política de seguridad con estos objetivos reproduce la dualidad social, una “sociedad binaria” (Foucault, 1992) que en Argentina está cada vez más cerca de la *sociedad de un tercio*, mientras los dos tercios restantes son simplemente contenidos. Otra sería una política social que incluyera la protección de la seguridad en el campo de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

En general las políticas penales preventivas que incursionan en el campo de lo social están sostenidas en una utilización de la política social meramente asistencial de los sectores excluidos, preservando la seguridad de los “otros” que son considerados “en riesgo” por los posibles comportamientos de las “nuevas (¿viejas?) cla-

ses peligrosas”. En esto no es indiferente la institución o agencia estatal que interviene socialmente con medios no penales: por ejemplo, el ingreso de la comunidad local en esta estrategia, y consecuentemente la pluralidad de agencias que participan a nivel local y nacional, implica un modelo de intervención distinto si la institución líder es la policía o el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Economía o de Trabajo, el Ministerio de Salud y Acción Social o el Ministerio de Educación.

Recordemos que desde los años sesenta se produjeron fuertes cambios en el abordaje del problema de la seguridad, aunque no se la llamara así todavía. Me refiero a la deslegitimación de las instituciones totales (Goffman, 1973), como cárceles y manicomios, y la aparición de formas alternativas del control comunitario tratando de superar el sistema de justicia penal dentro de un contexto todavía del *Welfare State*. Y también se generaron desconfianzas hacia las capacidades profesionales y el desencanto con el ideal resocializador (Cohen, 1985). Así aparecieron militantes de la antipsiquiatría, de la desmanicomialización, de la desescolarización, de la descarceración, etc. Claro que la época o el contexto actual es distinto y la actual reivindicación o llamado a la comunidad para que intervenga tiene otras aristas, pero aún sostenidas por la atractiva retórica de la reivindicación de la “comunidad” como opuesta a la “sociedad”. Como dice Cohen (1985: 176), “En la hagiografía y demonología del lenguaje progresista del control del delito, el contraste se presenta entre la buena comunidad –abierta, benevolente, tolerante– y la institución mala –dañina, rechazadora, estigmatizante”. Es que el concepto de comunidad invoca figuraciones simbólicas muy fuertes y positivas que apelan a un pasado comunitario imaginado casi como un verdadero estado natural, que lo tornan atractivo tanto para el pensamiento de derecha como para el de izquierda. El control social asociado a la *comunidad* no sería coactivo ni represivo sino deseable, porque estaría referido a ese pasado mítico ligado a sociedades preindustriales frente a estas sociedades de masas, urbanas, mercantilizadas.

De tal manera, la cuestión de la apelación a la “comunidad” para coestionar la prevención del delito y la prevención o represión de las “desviaciones” o incivildades, tiene fuertes implicaciones. Recordemos que Ferdinand Tönnies (1986) distinguía entre relaciones y lazos comunitarios y relaciones y lazos societarios. Si bien considera a ambos esencialmente pacíficos, de colaboración recíproca entre los actores, de utilidad mutua, las primeras tendrían una raíz natural en los sentimientos, en las convicciones, en el alma, que conservan su esencia gracias al sentimiento y a la costumbre, identificando así las relaciones de descendencia (la consanguinidad sería el fundamento de su validez), de vecindad, que se expresan a través de la convivencia que es característica del matrimonio o de la familia, y las de amistad, basadas en la conciencia de la cercanía espiritual y en la afinidad. Pero hay una muy sugestiva referencia de Tönnies (1986: 27): “El aumento de la racionalidad es a la vez el aumento de la sociedad, que en parte se desarrolla en armonía con la comunidad y al mismo tiempo en abierta contradicción con ella. En todo caso, la comunidad aparece como la forma originaria más antigua de la vida colectiva”.

Vemos así que la nostalgia de la comunidad está más ligada a una evocación simbólica o mítica que a una realidad existente. Dice Cohen (1985) que en la pequeña aldea rural podía existir un compromiso con el grupo, ayuda mutua, intimidad y estabilidad, y tal comunidad estaba exenta de la alienación, del desarraigo de sus integrantes, de la pérdida de vínculos humanos efectivos, de la desintegración o degradación de lazos sociales. Esto último era consecuencia de la vida en la ciudad y de la sociedad de masas, de la lógica expansiva de la tecnología y del productivismo industrial. Así, un sentimiento crítico del capitalismo industrial fue la base para una recomposición de la idea de comunidad que ofrecía imágenes de fraternidad, afectos, solidaridades y participación frente a la degradación urbana y las miserias de la gran ciudad. “Este sentimiento era la fuerza rectora de la ideología progresista del control de delito: se debía salvar a los niños y a otros grupos vulnerables de los vicios urbanos”, dice Cohen, pero advierte que la necesidad de recrear la idea de comunidad por parte de las agencias de control social constituye de hecho la evidencia del fin de la comunidad: “la característica más obvia e indiscutible de las políticas correccionales actuales, es que son criaturas del Estado: están subvencionadas, financiadas, racionalizadas, servidas y evaluadas por personal empleado del Estado” (Cohen, 1985: 186).

En las condiciones sociales actuales la apelación a la comunidad se transforma más en un problema que en una solución del problema de la inseguridad, ya que en los hechos convoca a individuos socializados en la hegemonía del mercado. Sin embargo, la convocatoria a la comunidad para las políticas de seguridad tiene una vertiente progresista en cuanto promueve la participación y puede ser un contralor autónomo y democrático del accionar policial, aunque aun con la participación ciudadana se corre el riesgo de reificar la táctica de la sospecha (Sozzo, 1999) y la atribución de peligrosidad a ciertos individuos con el “consenso democrático” (Escayola, Rodríguez y Varela, 1999) de la comunidad.

No obstante lo expuesto, no creo que estas políticas de convocatoria a la comunidad a participar en el diseño y gestión del control social y de la seguridad deban ser rechazadas sólo en aras de una sospecha de que se trata de una pura manipulación y conspiración de agencias estatales, ya que al mismo tiempo evocan símbolos poderosos de participación y autogobierno y pueden ser aprovechadas para una política progresista.

Los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia

Volviendo a los CBPDV, en los que participaría la comunidad, se ha definido su misión como “Contener y prevenir –dentro del marco de la participación democrática de los ciudadanos y las instituciones, y con la colaboración de las fuerzas de seguridad– la generación de hechos delictivos en su ámbito zonal de competencia”. Y como sus funciones principales: confeccionar el mapa del delito del barrio;

recibir y elevar al gobierno de la ciudad las inquietudes, requerimientos y propuestas del vecindario; desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de los vínculos entre el ciudadano y su policía; controlar las medidas que se concreten al respecto; contribuir a la creación de espacios seguros o al mejoramiento de los existentes para el esparcimiento, y contribuir a la reducción del nivel de conflictividad entre los vecinos. Una referencia especial es que el gobierno también reclama de “la comunidad” que efectúe un inventario de las “incivildades” que se producen en el barrio. Un ejemplo de ello es la “Planilla de Observación”, instrumento que el gobierno de la ciudad distribuye en los Consejos, destinada a relevar conflictos en el barrio y que tiene como objeto la confección del “mapa del delito”. Allí se enumeran: casas tomadas; vehículos abandonados; ejercicio de la prostitución; patotas; venta de alcohol a menores; mendicidad; vendedores ambulantes. Cada uno de estos ítems es desagregado, y sorprende un tanto que para un mapa del delito en el barrio se releven estos hechos que no tienen que ver con el Código Penal. En efecto, la prostitución femenina o masculina no es un delito, como tampoco cometen un delito las “patotas” por el hecho de constituir un grupo de jóvenes en una esquina. Y menos aún lo son la mendicidad o los vendedores ambulantes.

En los informes del Plan de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires preparados durante 1998-1999, se dice que dieciséis Consejos fueron creados por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, aunque sólo hemos podido corroborar el funcionamiento de nueve. Luego de una breve etapa inicial con cierto entusiasmo y participación, los Consejos han declinado en su accionar. En ellos no participan adolescentes ni jóvenes, y tampoco trabajadores del sexo, vendedores ambulantes, travestis, desocupados u ocupantes de viviendas o extranjeros de países limítrofes. Esto es, no participan “los otros”, los que son sospechosos de ser los victimarios, los sujetos peligrosos y pasibles de ser identificados en la confección del “mapa del delito”.

El funcionamiento real de tales Consejos ha estado cruzado por la tensión entre el modelo de gestión participativa y democrática impulsado en parte por los funcionarios de gobierno y la estrategia de “colonización” de ellos por la policía. Los funcionarios del gobierno de la ciudad (recordemos que durante tres años, 1997, 1998 y 1999, pertenecían a la oposición del gobierno nacional) impulsaron la participación vecinal dentro de ciertos límites que aseguraran la “governabilidad”, contando con la espontaneidad de los vecinos con reclamos que van más allá de la mera “prevención situacional”.

Un grupo de jóvenes investigadoras que participan en el Programa de Estudios del Control Social (PECOS) en el Instituto Gino Germani (Mónica Escayola, Gabriela Rodríguez y Cecilia Varela) ha realizado un trabajo de campo observando el funcionamiento de estos Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia. Como parte de este trabajo, las investigadoras participaron en tal carácter en talleres en los que los vecinos confeccionan el *mapa del delito* en el barrio (conforme a un modelo facilitado por el gobierno de la ciudad). Mapa que

serviría para saber cómo es y qué configuración tiene el barrio, detectar los principales focos de inseguridad, determinar las situaciones y espacios propicios para los actos delictivos, y poder advertir a las víctimas potenciales señalando lugares de riesgo, como salideras de bancos, terminal de autobuses, calles con antecedentes de arrebatos o robos de casas.

Las investigadoras (Escayola, Rodríguez y Varela, 1999) transcribieron diálogos en diferentes Consejos. A título de ejemplo recogemos algunos de ellos:

Usted sabe, usted sabe perfectamente, debe saber, se habrá enterado que los chicos, los chicos cuando salen de los bailes salen a destrozar todo, hacen de todo.

En esa zona está Mc Donald's y no sabe la cantidad de chicos que hay, se juntan todos allí, están todos sentados en la calle. Entonces, es un peligro inminente, es tremendo el peligro, porque son muy agresivos algunos, son locos algunos.

En... hay un maxiquiosco que vende bebidas alcohólicas a los menores, bebidas a los menores y no tan menores. Está lleno de chicas, hay muchos colegios de monjas. Todo esto acontece en la madrugada del sábado y la madrugada del domingo, chicas de colegio de monjas con el uniforme gris tiradas allí y haciendo todo lo que usted puede imaginar. Pero ahora han tomado la cuadra como un lugar de encuentro, entonces, hay como sesenta, setenta, cualquier cantidad de chicos, borrachos, ensucian. Una está en carcelada en su propia casa y esto no puede ser.

Veo a los vendedores ambulantes, y uno no sabe qué es los que hacen; son gente que tienen unas caripelas, también hay gente que abre las bolsas de basura, los cirujas que vienen de la provincia a mi barrio a revolver la basura. Yo fui a la comisaría a contar este problema y allí me responden que no tienen personal ni presupuesto. Hay una tropa de gente que viene de San Miguel a abrir las bolsas de basura del barrio. Yo le dije al comisario que si él no hace nada yo mismo los voy a matar, voy a salir con una pistola y les voy a poner un tiro en la cabeza.

Un problema al que me gustaría se le diera lugar aquí, es, aquí se habló de la droga, pero hay otra cuestión que no se tiene en cuenta, que es la responsabilidad actual, y no meto a todos en la misma bolsa, de los padres de hoy, porque mi abuelo se horrorizaría de ver hoy a jóvenes con chicas de trece o catorce años, a las tres de la mañana en la calle, entonces quiero decir que también para combatir un poco el flagelo de la droga y la delincuencia, habría que educar a los padres.

El problema que tenemos acá es irresoluble, están las personas que piden en la calle, los chicos de la calle, los chicos bebiendo en los kioscos, a to -

da esa gente que pide continuamente en la calle habría que echarla, están en mi cuadra y no puede ser.

El problema no es la gente en la calle, el problema es la gente que toma las casas, esos son los peligrosos, no la gente que duerme en la plaza, la que toma casas.

El tema es que queremos que venga Inmigraciones. Hemos trabajado durante tantos años y no logramos que vengan y los documenten o nos notifiquen quién es quién, de dónde son, porque no es gente de La Boca, es gente que viene a tomar La Boca, y la ha tomado.

Se está viendo, ahora, con esa hermosa explanada que tenemos en Caminito, que nos está llegando gente a hacer de cuidadores de autos, que tampoco pertenecen al barrio. Nosotros con esta nueva explanada que podemos disfrutar de los espacios, comprobamos este accionar, es gente que nos viene de afuera, que nos invade los días de partido, porque la gente de La Boca nos conocemos, los de La Boca nos conocemos.

Vecina 1: Otra pregunta que yo hago, ¿qué vamos a hacer con los travestis y las prostitutas?

Vecino 2: Un lindo galpón para ponerlas adentro, lo más parecido a un campo de concentración... en el puerto... lo están terminando de refaccionar.

Gracias a la ayuda de la policía, que me acompañó media cuadra hasta mi casa, porque venía una negrita que me estaba persiguiendo, gracias a él no me robaron.

Los que vivimos en la calle X, nuestras casas se han desvalorizado por la prostitución, la policía que está siempre en la zona, los patrulleros que pasan siempre, pareciera que no ven a los travestis y prostitutas, que están todos desnudos y no se los llevan ¡Es increíble está casi desnudo y no pasa nada!

Vecino 1: Yo tengo un kiosco y a 50 metros hay un maxikiosco, yo respeto dentro de todo, a menores no le vendo, aunque van y buscan un mayor para que les venga a comprar, no vendo cerveza, no vendo poxiram, pero el maxikiosco, les venden las botellas y están tomando de las botellas la muchachada sentados la cerveza en la vereda...

Vecino 2: ¿Usted dónde está?

Vecino 1: Yo estoy en..., estoy al lado del... Y están tomando en los maxikioscos, igual los despachos de mercadería, incluso también les vende la botella y se sientan en las veredas, en el umbral a tomar. Yo creo que también andan, también buscando los papelitos, para armar, yo no los vendo, sin embargo, sé que otros los venden...

Vecina 3: ¿Qué es el papelito?

Vecino 1: El papelito, es para armar los cigarrillos de droga.

Yo lo que veo es que la policía no vigila, el vigilante no es vigilante, acá, y eso lo advertí en la comisaría... Entonces vamos a hacer de vigilantes no - nosotros, si usted como vecino ve algo raro, tenemos que hacer de vigilantes nosotros mismos y controlar aquello que nos resulte raro, sospechoso.

Yo estoy a dos cuadras de la comisaría... y tenemos a todos los pendejos vestidos de naranja¹⁰, que me tienen harta, y que no hacen nada. Bueno, a ver esto que es seguridad y usted señor que sabe tanto de la policía, con - tésteme qué hago yo donde vivo que están allí y no hacen nada. Quiero de - fender también a los comerciantes que les cuesta tanto pagar un impuesto y hay una boliviana indocumentada vendiendo ropa interior.

Por otra parte, en los CBPDV las críticas o denuncias de vecinos (¿ciudadanos?) a la policía por ineficiencia o por su participación directa en hechos delictivos eran –no pocas veces– neutralizadas por los propios funcionarios, que temían el agravamiento de un conflicto con las autoridades policiales. A esto se suma el hecho de que la ciudad de Buenos Aires no tiene policía propia y la Policía Federal depende, hasta ahora, del gobierno nacional.

En aquellos CBPDV en los que participan sectores medios y también de ingresos altos, argumentan que el Estado debe hacerse cargo de la seguridad porque pagan impuestos, que la seguridad privada les cuesta dinero y ello es contradictorio con la idea del liberalismo político. Por otra parte los sectores de bajos ingresos le reclaman seguridad al Estado porque no pueden pagar seguridad privada, y también incluyen reclamos por carencias sociales como salud, empleo, educación.

A diferencia de los Consejos de Prevención Comunitaria que convoca la policía y funcionan en las comisarías, los CBPDV fueron promovidos por el gobierno de la ciudad para que con el apoyo de los vecinos se pueda controlar el accionar policial, que naturalmente tiende a la autonomía de todo otro poder. El paulatino, aunque no definitivo, traslado de los vecinos a las comisarías para integrar o participar en los consejos convocados por los comisarios, neutralizaría una “comunidad” independiente que también pudiera ejercer el control de la gestión policial.

La relación entre comunidad y policía siempre ha sido difícil (¿*actividad po - licial sobre la comunidad o con la comunidad?*), pero en el caso de Argentina la participación de la institución policial bajo la dictadura militar entre 1976 y 1983 ha hecho más fuerte la desconfianza ciudadana con respecto a ella. Además, cuando se habla de comunidad con relación a políticas de seguridad, sin perjuicio de las innumerables definiciones del concepto, es una clara referencia a la interacción social de vecinos en un espacio público delimitado geográficamente, destinada a debatir problemas que afectan esa “comunidad” geográfica o barrial.

A partir de esto se pueden plantear diversos tipos de relaciones de la comunidad con la policía para que ella pueda llamarse Policía Comunitaria, con íntima relación con la gestión participativa de la comunidad en las políticas de seguridad. Un antecedente de los Consejos de Prevención Comunitaria son las “cooperadoras policiales”, formadas por vecinos que ayudan económicamente a la comisaría del lugar. En general son comerciantes interesados en la seguridad de la zona y con muy buenas relaciones con el comisario.

En el análisis del funcionamiento de la relación entre vecinos y policía comunitaria (Pasalacqua, 1999; Crawford, 1998; Ward, 1999) pueden detectarse diversos problemas, como por ejemplo ciertas demandas de la comunidad que la policía no puede satisfacer, y por lo tanto la misión policial de control del delito podría llegar a perderse en el marco de las metas múltiples de la policía comunitaria; o la “colonización” de la comunidad por la policía podría extender su alcance de manera inconveniente hacia aspectos de la vida social y cultural de la comunidad; o los intereses de las minorías podrían terminar quedando desprotegidos a causa de responder a la voluntad de la mayoría. Por otra parte, respecto a sus resultados parece cierto que disminuye el miedo al delito y la sensación de inseguridad, pero el costo en lo que respecta a los derechos humanos puede ser una variable de una dimensión contradictoria (Vacquant, 1997; Pollard, 1999). La pregunta sobre si la *policía comunitaria sirve*, así como la inquietud sobre si *funciona*, agregan otras dificultades en cuanto a la confusión de medios y fines... ¿Sirve para qué?

¿Funciona con relación a qué objetivo? Con respecto a la reducción drástica de la criminalidad, los resultados son pobres. Si en cambio se apunta a la inseguridad subjetiva –propósito explícito de muchos programas– y a tenor de los discursos en el ámbito europeo, los pronósticos resultan más optimistas.

Otro de los interrogantes que abre esta convocatoria a la “comunidad” es descifrar cuál es el objetivo propuesto por las agencias gubernamentales¹¹ al plantear la relación que ésta debe establecer con la policía. Dicha relación puede ser de colaboración entre comunidad-policía, de control de la comunidad sobre la policía del barrio (originada en la devaluada opinión de la ciudadanía sobre ella) o del control de la policía sobre la comunidad, tal como ha sido y es históricamente la función de la policía. Si bien es cierto que estas relaciones en la práctica pueden superponerse y cruzarse, se pueden describir como tipos ideales. En la elaboración del “mapa del delito”, por ejemplo, la práctica de los vecinos es más proclive a la colaboración, aunque muchos de ellos no ignoran que gran parte de las conductas delictivas son previamente conocidas por la policía, ya sea por sus informantes o por participar en alguna de ellas (tráfico de drogas, cobros por protección a comercios, control de la prostitución, robo y desarmadero de autos, tráfico de armas, etc.).

Por otro lado, las demandas ciudadanas en muchos casos exceden la posibilidad de las respuestas policiales y pasan a ser situadas en el plano del desarrollo social, y por ello ajenas al accionar policial, como por ejemplo los trabajos de me-

jas del medio ambiente, que tiene gran importancia en lo que se denomina prevención situacional, ya que el deterioro y desorden en una comunidad con basurales, escasa iluminación, prostitución, viviendas con ventanas rotas (Kelling y Wilson, 1982) crea un ambiente más propicio a la comisión de delitos. Las tensiones y contradicciones en el seno de las discusiones en los CBPDV muestran una variedad de posiciones, lo que reafirma la idea de que este espacio no está cerrado. Hay Consejos en los que asiste el comisario de la zona (Núñez, Barracas), lo que permite visualizar las posibilidades y límites de estas prácticas de colaboración por relaciones en muchos casos conflictivas, producto del miedo a la policía y las críticas a la deficiencia tanto en la prevención como en la represión del delito, y de la falta de atención de las demandas ciudadanas. Pero también estas críticas pueden transformarse en la base del inicio de una actitud colaborativa de la comunidad. En otros barrios, como Flores, los vecinos concurren a la convocatoria de la Comisaría y ésta es la que marca la agenda de discusión.

Hay que considerar en el funcionamiento de los CBPDV que en algunos casos los vecinos traen experiencias de participación en otros ámbitos y también fuertes conflictos entre ellos, de origen ya sea político, ideológico o relativo a las formas de concebir la práctica de la prevención.

La existencia de organizaciones vecinales que tienen ya una historia en el barrio (bibliotecas populares, clubes y asociaciones vecinales, etc.) y que han incluido movilizaciones por reclamos ayuda a generar una mayor participación y establecer una relación en la cual se puede mantener una identidad “civil” de los Consejos (en el barrio de Palermo, por ejemplo), mientras que en aquellos barrios en los que no existe tradición de organizaciones barriales la participación es arrastrada por directivas de las agencias de control. En el barrio de Palermo la reunión en el Consejo convocó a comisarios de la zona, y las preocupaciones de la “comunidad” son muy interesantes (Martínez, Crocchia, Eilbaum y Lekerman, 1999):

Vecino: tengo localizados los posibles nichos de gente que suelen estar en casas abandonadas, y hoteles de segunda mano, son de donde provienen los robos en el barrio, ¿se está estudiando lo de estos nichos?

Vecino: Hay una barrita en el barrio, que roban pasacassettes, venden droga, etc. ¿Cómo puede ser que estén conviviendo con nosotros?

Vecina: generalmente se vive más tranquilo lejos de una villa. No tengo nada contra la gente que vive en la villa pero son zonas de criminalidad.

Vecino: Yo estoy en defensa de un barrio, a mí no me asusta donde hay casas tomadas, hay gente que lo necesita. Yo prefiero vivir así y no cerca de Astiz².

Como vemos, el espacio abierto genera opiniones.

En la misma investigación citada se describe el funcionamiento de los Consejos de los barrios de Patricios y de Saavedra: “Ambos son grupos autoorganizados

que han tomado la decisión de no participar de la estructura de los Consejos Barriales para la Prevención del Delito y la Violencia propuestos por el gobierno de la ciudad. Los primeros ‘desde afuera’ (...) ya que el propósito es trabajar en forma independiente. (...) y apunta a crear una red de solidaridad entre los vecinos (...) porque la gente le tiene miedo a la policía porque es uno de los barrios en donde hubo más desaparecidos. (...) este grupo de ciudadanos propone la integración, la tolerancia y una mayor utilización del espacio público por parte de los vecinos”.

En lo que se refiere a la relación con la policía, los vecinos de Parque Patricios “manifiestan una sensación de miedo y desconfianza hacia la misma, mientras que el grupo del barrio Saavedra propone colaborar con las fuerzas de seguridad y ayudarlas en sus tareas de control de los vecinos peligrosos”. Por otra parte, los vecinos de Parque Patricios se manejan con una convocatoria amplia que incluye a todos, con tendencia a respetar los derechos y las libertades de cualquier ciudadano. El grupo de vecinos de Saavedra, en cambio, limita la inclusión en la categoría de vecinos según criterios morales, tales como “vecinos damnificados”, los “buenos vecinos”, y proponiendo el recorte de las libertades de aquellos que no se ajustan a su posición de orden y moral.

Los grupos de vecinos preocupados por la seguridad comenzaron a reunirse en 1996 con el propósito de colaborar con las fuerzas de seguridad para controlar a sujetos considerados “peligrosos o potencialmente peligrosos”, y se han constituido diversas organizaciones que participan en reuniones sobre seguridad. En este barrio de cuarenta manzanas, próximo a la villa Mitre, urbanización habitada por una mayoría de desocupados u ocupados en actividades informales, los vecinos pusieron en marcha el que denominan “Plan Alerta”, que ha cambiado las rutinas de sus habitantes y que consiste fundamentalmente (como el *neighbourhood watch*) en una red de vecinos que al advertir algo sospechoso se avisan entre ellos y también a la policía. Han instalado sistemas de seguridad y ciertas costumbres, como hacer sonar la bocina o llamar desde el celular a su casa cuando están llegando a ésta y a otros vecinos para que todos enciendan luces e iluminen mejor las adyacencias de la entrada de la casa o el garage. También han logrado mejorar el ambiente mediante la poda de árboles, una mayor iluminación y un patrullaje más frecuente, lo cual al parecer ha tenido éxito en disminuir la “sensación de inseguridad”.

A modo de conclusión provisoria

En la década de los noventa se pusieron en práctica numerosos cambios en las políticas de prevención y de represión del delito, los cuales incluyeron el Código Penal; el Código de Procedimientos; reformas policiales, en la organización de los tribunales, en la función de los fiscales, en la ejecución de las sentencias, en la política penitenciaria, en el tratamiento de los internos de las cárceles; construcción de numerosas cárceles, algunas de ellas de máxima

seguridad; y en especial la novedosa convocatoria a la “comunidad”. La “cohabitación” de estas medidas con la convocatoria a la comunidad para coestionar la seguridad en el marco de la violencia social de las políticas económicas implica, como pudimos ver, contradicciones y ambigüedades.

Como vimos, las experiencias de participación de los vecinos en las políticas de seguridad han sido hasta ahora más bien marginales, y escasas las iniciativas y los resultados obtenidos, aunque de todas maneras expresan un cambio con relación a décadas pasadas. Aún no nos resulta posible hacer un diagnóstico cerrado, pero sí señalar la alternativa de que sean verdaderos espacios de ejercicio de la siempre necesaria ampliación de la ciudadanía, o espacios de legitimación de políticas de sospechas y delación de “incivildades”, de discriminación ilegítima o de persecución de conductas consideradas “pre-delictuales”, con los peligros que implican para un Estado democrático y de derecho. También asecha el peligro de que sean neutralizados y colonizados por la institución policial, cuestionada por actividades delictuales de su personal, en especial el de alto rango. La ausencia de participación de adolescentes en los pocos consejos que funcionan, o de personas entre los 18 y 50 años de edad, es un signo de su escasa convocatoria, a lo que se suma la ausencia de los sectores que tradicionalmente han sido discriminados negativamente y objeto de políticas criminalizadoras, como los de bajos recursos, extranjeros, vendedores ambulantes, prostitutas, homosexuales y travestis.

También tendríamos que señalar la limitación de que el gobierno sólo impulse la participación ciudadana en la seguridad en barrios de sectores medios, cuando son los sectores de bajos ingresos los más victimizados por la violencia delictiva. Y paralelamente a tales cambios, implementa unas prácticas que continúan las políticas de expansión del sistema represivo y de fragilidad material de las garantías y derechos de la ciudadanía. Esto último nos parece un problema que no puede resolverse sólo con una ley más benigna o una declaración garantista si no se construyen también soportes materiales para ejercer los derechos sociales de la ciudadanía en su conjunto.

Dejo abierto el interrogante que recorre este trabajo, acerca de la capacidad de una política de prevención frente a la *desprofesionalización* del delito a la que hiciera referencia, producida como el efecto de las políticas económicas de exclusión y la violencia social que desata.

Bibliografía

- Albiac, G. 1999 “Entrevista a Toni Negri”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 13.
- Aniyar de Castro, Lola 1977 *Criminología de la reacción social* (Maracaibo: Universidad del Zulia).
- Arlachi, Pino 1982 *La mafia imprendetricce* (Bologna: Ed. Il Mulino).
- Baratta, Alessandro 1986 *Criminología crítica y crítica del derecho penal* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Baratta, Alessandro 1997 “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”, en Carranza, Elías (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Bobbio, Norberto 1985 *El futuro de la democracia* (Buenos Aires: Paidós).
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).
- CELS 2000 *Informe 1999* (Buenos Aires: CELS).
- Cohen, Stanley 1985 *Visiones del control social* (Barcelona, España: PPU).
- CORREPI 1999 *Informe* (Buenos Aires: Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional) Mimeo.
- Crawford, Adam 1998 *Crime prevention and community safety* (Londres y Nueva York: Logman).
- Daroqui, Alcira 1995 “El Programa de Libertad Asistida cinco años después”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 6/7.
- Durkheim, Emile 1975 (1999) “La evolución de dos leyes penales”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 13.
- Escayola, Mónica; Gabriela Rodríguez y Cecilia Varela 1999 “Nuevas políticas de seguridad: mapa del delito o la construcción ‘democrática’ del sujeto peligroso”, ponencia presentada en la *Reunión de Antropología del Mercosur* (Posadas, Argentina) 24 al 26 de noviembre.
- Feeley, Malcom y Johathan Simon 1995 “La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancias”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 6/7.
- Foucault, Michel 1976 *Vigilar y castigar* (México DF: Siglo XXI).
- Foucault, Michel 1992 *Genealogía del racismo* (Madrid: La Piqueta).

- Goffman, Irving 1973 *Internados* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Guemureman, Silvia 1999 “Las representaciones del delito”, en *Materiales de la Cátedra Delito y Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) Mimeo.
- Kelling, George y James Q. Wilson 1982 “Broken windows”, en *Atlantic Monthly* (Nueva York).
- Marcus, Michel 1997 “El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos”, en Carranza, Elías (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Martínez, Josefina; M. Croccia; L. Eilbaum y V. Lekerman 1999 “Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana: los miedos y las libertades”, en Sozzo, Máximo (ed.) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques* (Santa Fe, Argentina: Editorial UNL).
- Ministerio de Justicia 1995 *Plan Penitenciario Nacional. Mensaje al Congreso de la Nación y Proyecto de Ley Penitenciaria* (Buenos Aires).
- Offe, Claus 1982 *El Estado del bienestar* (Buenos Aires: Paidós).
- Pasalacqua, Eduardo 1999 *Notas sobre policía comunitaria: algunas reflexiones y problemas* (Buenos Aires: Programa de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) Mimeo.
- Pegoraro, Juan 1985 “Señores y delincuentes de cuello blanco”, en *Revista Doctrina Penal* (Buenos Aires) N° 29.
- Pérez, Alán 1999 “La seguridad en los grandes centros urbanos”, entrevista en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de mayo.
- Pollard, Charles 1999 “Tolerancia Cero, ¿y mañana qué?”, en *Milenio* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín) Año 2, N° 3.
- Rose, Nikolas 1997 “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”, en *Archipiélago* (Barcelona, España).
- Sozzo, Máximo 1999 “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha?” (Buenos Aires: CELS) Documento de Trabajo.
- Tonkonoff, Sergio 1998 “Desviación, diversidad e ilegalismos. Comportamientos juveniles en el Gran Buenos Aires”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 11/12.
- Tönnies, F. 1986 “El nacimiento de mis conceptos de comunidad y sociedad”, en *Sociológica* (Azcapotzalco, México) Primavera.
- Vacquant, Lóis 1997 “Elías en el ghetto”, en *Apuntes de investigación del CECYP* (Buenos Aires: CECYP).

Ward, Heather 1999 “Policía comunitaria: las experiencias del Vera Institute of Justice”, en *Milenio* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín) Año 2, Nº 3.

Zaffaroni, Raúl 1995 “El crimen organizado: una categorización frustrada”, *Cuadernos del Departamento de Derecho Penal y Criminología* (Córdoba, Argentina).

Notas

1 Sobre las conductas incivilizadas como “predelictuales” ha repercutido fuertemente la política de “tolerancia cero” que se viene utilizando en Nueva York, heredera del trabajo de fines de la década de los setenta, “Broken Windows”, de Kelling y Wilson (1982). Se trata no sólo de combatir el delito sino de mantener el orden, y sabemos que es la policía la encargada de ello. El debate sobre el nuevo Código Contravencional y las facultades policiales con relación a embriaguez, vagancia y prostitución, y la figura del “acecho y merodeo”, ha sido ejemplo de esto. Por otra parte, la experiencia canadiense ha sido muy difundida en nuestro país, y por ejemplo en 1998 el profesor Serges Bruenau, responsable de la seguridad ciudadana en Montreal, realizó una serie de recomendaciones acerca de la ésta, enfatizando la esencialidad de un buen diagnóstico sobre el problema, de la asociación de la policía con las empresas privadas y públicas y con las escuelas, y de actuar preferentemente en consideración a los robos en viviendas, la seguridad de las mujeres y niños hasta los 12 años, la seguridad de las personas de edad, la seguridad de lugares públicos y la prostitución.

2 Lolita Aniyar de Castro (1977) enumera entre ellas la destrucción de los aparatos telefónicos públicos, los destrozos en el alumbrado, las amenazas como cobros de peaje a los vecinos, las acciones tendientes a asustar a los pasajeros en los metros o subterráneos u otros vehículos de transporte o la evasión del pago del mismo, la destrucción de sus asientos o de las instalaciones eléctricas, las expresiones obscenas reiteradas contra alguien y otros tipos de provocaciones verbales, el mostrar los genitales a las mujeres del vecindario, el robar la ropa puesta a secar en los patios de las casas y objetos de adorno o uso cotidiano, la borrachera pública, la actitud agresiva de bandas juveniles, las amenazas a niños que regresan solos de la escuela.

3 Según los datos recogidos por un organismo defensor de derechos humanos (CORREPI), existen constancias de que desde 1984 hasta 1996 hubo 262 casos de homicidios de personas sospechosas, sin mediar enfrentamiento armado, cuyo origen social es manifiestamente de sectores pobres, o de personas civiles ajenas a un hecho delictivo y abaleados por la policía en su guerra al delito. En 1997 hubo 120 homicidios de la policía a razón de 10 personas muertas por mes; en 1998 hubo 89 homicidios de la policía a razón de 7,4 por mes, y en 1999 hubo 134 a razón de 11 personas muertas por mes.

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

5 Es interesante que las representaciones “oficiales” de la delincuencia estén internalizadas en estudiantes de sociología o ciencia política. En encuestas

realizadas todos los años en la carrera de sociología, un 80% de los estudiantes, al describir su representación del delito, lo refieren a robos, homicidios y violaciones, aunque estos dos últimos tengan una escasa frecuencia en comparación con otros (Guemureman, 1999).

6 Dice Castel (1997: 465) que "...la actual cuestión social consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de 'inútiles para el mundo', supernumerarios y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestigua el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas".

7 Un entrevistado en la cárcel dice: "los delitos violentos son obra de nuevos 'chorros' [ladrones] sin cultura de chorros, de jóvenes 'barderos' ..." (*Página 12*, 2 de mayo de 1999).

8 Toni Negri (Albiac, 1999: 187) dice que "...los niveles de exclusión que he hallado en ese mundo de los delincuentes comunes de Rebibbia no lo había conocido nunca. Ni siquiera en el sur más profundo había sabido ver antes esos grados de miseria que son el signo de una sociedad agotada".

9 Michel Foucault (1976: 277) hace al respecto una aseveración muy fuerte: "Admitamos que la ley esté destinada a definir las infracciones, que el aparato penal tenga como función reducirlas y que la prisión sea el instrumento de esta represión. Entonces hay que levantar un acta de fracaso". Luego analiza la "función" de tal fracaso, pero esto es otro tema.

10 Se refiere a los agentes de la Policía Federal, quienes visten chalecos naranjas fluorescentes.

11 Digo agencias en plural porque por lo menos son tres las que están realizando esta experiencia: el Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Política Criminal, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires a través del Programa de Seguridad Ciudadana, y la Policía Federal a través de los Consejos Comunitarios convocados en las sedes de las comisarías de la ciudad de Buenos Aires.

12 Se refiere al ex capitán Astiz, uno de los símbolos de los secuestros y desaparición de personas durante la dictadura militar entre 1976 y 1983.

*Des-cubriendo la violencia**

Tosca Hernández**

La violencia ha sido materia constante de estudio de los científicos sociales, aun cuando existen momentos en los cuales la atención se intensifica. Ello ha ocurrido en la última década, cuando se ha convertido nuevamente en uno de los temas privilegiados de reflexión e investigación de estas disciplinas, interés al cual no han sido ajenos los científicos venezolanos¹.

La atención demostrada no resulta azarosa si tomamos en cuenta el auge de violencia desatada en este último tiempo. “Nunca anteriormente la gente ha mostrado una aptitud y apetito tan grande para matar a otros millones de personas por razón de raza, religión y clase” como en este tiempo (*New York Times*, 26/01/1995, traducción propia). Muestra de este tipo de violencia es la que se despliega y propaga en Europa del Este, Irlanda, España (País Vasco), Alemania, Medio Oriente, Argelia, Angola, Uganda (y otros países africanos) e incluso Estados

* Estas reflexiones se originan de las discusiones y lecturas tenidas en el proceso de realización de la investigación *Las múltiples caras de la violencia*, de la cual soy corresponsable con la profesora Cristina Mateo (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, FACES, UCV) y en la que también participan como asistentes los profesores Carolina González (FACES, UCV) y Miguel Padrón (Facultad de Humanidades, UCV y cursante del Doctorado en Ciencias Sociales) y la cursante Marisela Expósito (Maestría en Psicología Social). La investigación se encuentra adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Rodolfo Quintero y al Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) y es financiada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) de la Universidad Central de Venezuela.

** Socióloga, Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela, profesora-investigadora del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Unidos. Esta nueva escalada de la violencia también se evidencia en la denominada *violencia criminal o delictiva* que se ha manifestado durante este último tiempo, en particular en Latinoamérica, donde “no se necesitan guerras para competir en violencia”². En Venezuela se confirma este hecho, ya que, según Roberto Briceño-León, desde principios de los noventa “nos ubicamos entre los niveles medios-altos de criminalidad en el continente, similar a los que registran México y Brasil” (*El Nacional*, 18/07/1999)³.

No es de extrañar, por lo tanto, que la violencia sea considerada uno de los problemas sociales y políticos más importantes a resolver en este último tiempo. El reto, sin embargo, resulta difícil si tomamos en cuenta que la violencia, en sus diferentes manifestaciones y con su intensidad variable, ha sido una constante en la historia de la humanidad, incluyendo la tendencia a utilizarla como contraviolencia. De esta constatación se desprende que responder a la violencia con más violencia, aun con aquella que se considere legítima, acarrea más violencia, y que la clave para resolver el problema pareciera residir en el conocimiento de esta dinámica repetitiva. En otras palabras, no basta estudiar o conocer “hechos violentos”, su número, características, alcance, y alarmarse por los mismos, para poder confrontarlos con éxito, sino que es necesario mediante la comprensión conocer la violencia en su significación, en su dinámica específica de desarrollo y en sus consecuencias.

No hay que olvidar que el término violencia se refiere, más que a hechos, a interpretaciones, lo que fundamenta que el objetivo de este artículo consista en poner en evidencia la complejidad de la construcción significativa de este concepto, que por más que se quiera delimitar “científicamente” en su ámbito de referencia, siempre mantendrá la ambigüedad y la ambivalencia de lo complejo vivido, significado, valorizado y entendido. Sólo comprendiendo ésta, su característica, en su particular dinámica de desarrollo y consecuencias, podremos transitar por nuevos caminos de investigación donde se impliquen como resultado, a su vez, propuestas alternativas para desactivar la violencia.

¿Cómo entender la violencia?

Es cierto que toda investigación tiende a acotar y precisar el objeto a investigar, y en ese sentido construye a priori su significado. Cuando se define la violencia desde lo evidente, usualmente se alude a “la utilización de una fuerza física o verbal para causar daños o heridas a otro, con el fin de obtener de un individuo o de un grupo algo que no quiere consentir libremente”. Toda acción o conducta que se ajuste a estas características es fácilmente considerada violenta, se puede cuantificar, conocer su magnitud, quiénes son los actores de la misma. En pocas palabras, establecer los “hechos”.

Pero cuando se trata de precisar su significado, se tiende a cualificar la acción desde el tipo de relación donde se presenta o de la cual emerge, a saber, violencia interpersonal o individual, intrafamiliar, étnica, social, política, criminal, estructural, institucional, psicológica, etc. En otras palabras, se tiende a definir interpretativamente sobre la base de las relaciones o contextos socialmente significados donde ello ocurre, que a su vez se consideran sus fuentes, más que en términos de lo que *violencia* designa en sí misma⁴. De esta manera la ambigüedad se potencia, y así la *violencia* comienza un juego constante entre ser “sujeto” o “adjetivo” del tipo de relación de que se trate, dependiendo de los intereses, situación o uso de quien la define, al no poder dejar de lado la carga emocional que el sentido de la palabra conlleva, y con ello su función prescriptiva. Porque es importante tomar en cuenta que la “violencia” no sólo significa en los “hechos” que podemos ver, cuantificar, ubicar en contextos y determinar actores, sino también en lo que acarrea en cuanto a juicio, dolor, sufrimiento, tragedia, angustia, odio, miedo... Resulta interesante señalar que éstas, sus consecuencias (visibles/invisibles), tienden usualmente a silenciarse explícitamente en su concepción, donde sólo se connotan a través de la repulsa emocional que se manifieste frente a la misma.

Nuestro objetivo, más que asumir a priori o establecer una significación única de la *violencia*, es sumergirnos reflexivamente en la propia complejidad de su ámbito de referencia, a fin de comprender sus distintas vertientes significativas, y con ello los posibles espacios en donde actuar con el fin de desactivarla. Con esta inquietud como orientación, traeremos a discusión algunas de las que pueden reconocerse como características generales presentes en la *violencia*.

La *violencia* es una palabra

En primer lugar encontramos que, más que un concepto, *violencia* es un término utilizado en la vida cotidiana para designar comportamientos, situaciones, efectos de comportamientos y sensaciones que se viven, y en ese sentido es una noción plena de significaciones variables. En otros términos, la *violencia*, aun cuando se conceptualice, es antes que nada una palabra frente a la cual no podemos permanecer neutrales, ya que nos implica en significados tanto racional como emocionalmente.

Así, la palabra “violencia” expresa diferentes acciones, en diferentes espacios, con diferentes actores, y adquiere nuevas significaciones en distintos tiempos históricos. Como palabra forma parte de una pluralidad de discursos cotidianos y disciplinares, aparece en diversos contextos explicativos y con diversas interpretaciones en el tiempo. Esta es la razón de por qué cuando se trata de conceptualizar la *violencia* (hacerla un término científico), ésta se hace ambigua y elusiva, ya que lo que se describe continúa siendo vago y, por ende, sujeto a múltiples interpretaciones. De esta constatación se deriva que hay que tomar en cuen-

ta la variedad de interpretaciones que la cualifican, significándola, en momentos y espacios determinados, ya que forman parte de su propio sentido y dan cuenta de su dinámica.

En la investigación que actualmente nos encontramos realizando y con base a la cual surgen estas reflexiones⁵, hemos constatado que cuando se “habla” de violencia en Venezuela usualmente se significan acciones o comportamientos encuadrables en la denominada violencia criminal o delictiva, particularmente aquella que se ejerce contra las personas. El miedo y la inseguridad frente al crimen han tomado por asalto al ciudadano común, no sólo por percibir que ha aumentado el número de delitos que implican violencia en su cometimiento, sino porque en éstos se ha ido intensificando la utilización de acciones violentas. En otras palabras, se han ido haciendo cada vez más violentos.

Esta matriz emocional presente en cualquier alusión a la *violencia* es parte inseparable de su significación y tiene su origen en sus efectos, o desde otro punto de vista, en la experiencia vivida de violencia. En ese sentido la *violencia* se convierte en una amenaza.

Por lo tanto, no es de extrañar que estudiosos de la hermenéutica de los discursos hayan constatado que la palabra “violencia” es utilizada usualmente en discursos polémicos que quieren influir en la opinión del otro, buscando demonizar acciones, para distinguir el bien del mal y en ese sentido, con una intención moral o política de descalificación o calificación, que en muchas oportunidades permite la justificación de acciones violentas de contraviolencia⁶. Este es uno de los mecanismos de significación que fomenta el establecimiento de los círculos viciosos de violencia. A este mecanismo responden, por ejemplo, las estrategias de ley y orden contra la delincuencia, que en Venezuela se han manifestado y manifiestan a través de redadas o de operativos policiales.

De allí también que “el peligro inherente al proceso de extensión neológica del término ‘violencia’ es que acabe proporcionando a quienes lo emplean, en su sentido amplio, un número creciente de situaciones, en las cuales pueden alegar el comportamiento violento de los demás para justificar su respuesta violenta” (Platt, 1992: 179). Si se amplía más y más el concepto para referirse a una serie de acciones u omisiones, éste se hace más vago pero justifica respuestas violentas ante un número cada vez más grande de comportamientos, especialmente por parte del Estado, en cuanto monopolizador del uso legítimo de la fuerza, ampliando de esta forma los circuitos de *violencia*. Recordar esta potencialidad del concepto es muy importante en investigaciones que estudian la *violencia* en un ámbito delimitado conceptualmente por comportamientos definidos o tipificados, basándose en razones de seguridad del Estado o en el sistema jurídico penal. No hay que olvidar las relaciones y superposiciones que siempre se presentan en su concepción entre lo político, lo moral y lo jurídico.

Así, por ejemplo, lo primero a tomar en cuenta a fin de comprender la *violencia criminal* son esos procesos de reacción o contra-reacción originados en instituciones estatales, aquellas que según Max Weber tienen legítimamente el monopolio de la violencia física. De esta manera, las acciones de los organismos policiales y del propio sistema de administración de justicia forman parte indisoluble de la historia de la *violencia criminal* o *delictiva* en nuestras sociedades. Por lo tanto, la *violencia* reflexionada a partir de comportamientos considerados criminales no puede dejar aparte los procesos de criminalización que también los crean, ya que las acciones policiales, las decisiones judiciales y la propia cárcel van definiendo y delineando el tipo de *violencia criminal* que hoy vivimos y la *inseguridad social* que la acompaña.

Si tomamos en cuenta los resultados de una investigación que realicé a mediados de los años ochenta sobre los operativos policiales (estrategias de ley y orden) que durante por lo menos dos décadas (los setenta y ochenta) se llevaron a cabo en Venezuela (Hernández, 1989[a]), es muy factible que estas acciones de contra-violencia fueron delineando, asimismo, la significación que la *violencia* tiene actualmente en nuestro país, y en ese sentido muestran la dinámica a partir de la cual se establecieron algunos círculos de violencia. Aun más, hoy en día no me queda duda de que el auge de la criminalidad en Venezuela en estos últimos años, y la percepción de inseguridad que ello provoca, no pueden entenderse sin los operativos policiales que durante toda la democracia actuaron en su construcción, al crear los circuitos de violencia. En sociedades como la nuestra, donde es todavía fuerte una herencia autoritaria en el Estado, es éste el perfil institucional predominante en los organismos policiales, y con ello la violencia que desarrollan en sus prácticas.

La violencia tiene múltiples significaciones, pero siempre emerge en la interacción humana

El segundo aspecto a tomar en cuenta es que la *violencia* es vivida, significada y comprendida a través de diferentes contextos explicativos o comprensivos. Siendo antes que nada una palabra, ella es entendida en su propio discurso a través de las percepciones y significaciones atribuidas por quienes la viven. Pero siendo asimismo un ámbito de conocimiento científico, son varias las disciplinas que la estudian e interpretan.

La *violencia*, además de ser una palabra cotidiana, se encuentra presente en discursos teológicos, antropológicos, sociológicos, filosóficos, éticos, psicológicos, psiquiátricos, médicos, legales, políticos e históricos. En cada una de estas disciplinas la *violencia* se encuentra incorporada en sistemas explicativos e interpretativos de “saber”, donde cada uno frente al otro se considera el “verdadero”, y en consecuencia ninguno es capaz de erigirse en la “verdad”. Lo que esto indica es que la *violencia* es un fenómeno muy complejo (un ámbito borroso de conocimiento) que

para su estudio requiere comprensión y resignificación a través de la incorporación de enfoques transdisciplinarios⁷ que rompan los límites disciplinarios establecidos.

En lo que sí parecen coincidir todas las significaciones de la *violencia* (cotidiana o disciplinar) es que la misma (esa “fuerza” o “energía” contra un otro) emerge en la interacción o interrelación humana, sea del hombre consigo mismo, con otros hombres y/o con su entorno. Puede decirse que el *homo sapiens* se encuentra biológicamente capacitado para provocar la violencia, y en ese sentido ésta es un fenómeno universal. Pero sin embargo, y siguiendo a Maturana (1997), la *violencia* es una forma del vivir humano, y todo vivir humano es un fenómeno relacional, donde el ser humano no es sólo una mera corporalidad ni un modo de vivir, sino una dinámica que involucra cierta corporalidad y cierto modo de vivir donde ambos se modulan mutuamente.

En ese sentido no son aspectos biológicos los que determinan la *violencia*, aunque seamos biológicamente capaces de vivir y cultivar la *violencia* (Maturana 1997: 87), ya que es en el *espacio relacional* donde ésta emerge, se particulariza, se asienta culturalmente y se nos hace evidente en sus consecuencias. Cuando se habla de *espacio relacional* nos estamos refiriendo al conformado por las interacciones, las interferencias y la actividad fenoménica (praxis) de cuatro polos sistémicos complementarios concurrentes y antagónicos: el sistema genético, el cerebro (epicentro fenotípico), el sistema sociocultural (sistema fenoménico generador) y el ecosistema⁸. Por lo tanto, es en este espacio donde se puede comprender la dinámica de la *violencia*, al poder captar cómo sus propios efectos pasan a consolidarse cultural y estructuralmente, repotenciando los circuitos de violencia. Y es asimismo a partir de la comprensión de este entrelazamiento que podemos creativamente establecer propuestas para su desactivación.

Si asumimos que la *violencia* es creada en interacción humana, decimos también que cobra realidad y se reproduce en la intersubjetividad social. Es decir, que la misma se asienta en la existencia y producción de consensos sociales intersubjetivos, tanto comunicacionales como interpretativos, que se materializan en representaciones y acciones colectivas, constitutivas de ese *espacio relacional*. En otras palabras, que en la producción de *violencia* es fundamental el sistema fenoménico generador (sociocultural) y por lo tanto ella expresa características de la sociedad en donde emerge. Porque la *violencia* es y se realiza tanto como un proceso social subjetivo (representaciones, significaciones sociales) y objetivo (comportamientos, acciones), manifiesto (“hechos”) y latente (cultura y estructura), donde la valoración emocional de sus efectos (visibles/invisibles) pasa a formar parte del mismo proceso. De allí también el valor heurístico de estas investigaciones, para entender la sociedad en la cual vivimos.

Desde esta perspectiva también podemos considerar la *violencia* como un acto comunicativo (pues “nos dice algo”) que paradójicamente es expresión de los límites de “la aceptación del otro junto a uno”. Es decir, pone en evidencia, al

mismo tiempo, la interrelación humana y el obstáculo o negación de la misma. De allí que esta negación de un “otro” pueda surgir desde lo que podemos celebrar como más humano de la cultura, la “comunidad”, la “etnicidad”, la “vecindad”, y a su vez constituirse en bandera para el genocidio.

Es posible aceptar, por lo tanto, que la violencia emerge, usualmente, en *espacios relacionales* donde predominan las interacciones dinámicas de poder, discriminatorias y de desigualdad y exclusión social, consensualmente no siempre significadas y representadas como tales, es decir, sin su carga valorativa de negatividad y rechazo. A este respecto se tendría que tomar en cuenta que “Para que los miembros de una cultura reflexionen sobre sus conductas violentas se requiere que haya un conflicto en el emocionar, que genere conductas contradictorias lo suficientemente intensas para que éstos suelten su natural certidumbre sobre lo natural de sus acciones” (Maturana 1997: 83).

La violencia es un fenómeno histórico

La *violencia*, al producirse, mantenerse y evidenciarse en el *espacio relacional* humano, es asimismo un fenómeno histórico⁹ y por ende mutable en su significado social y en su manifestación (subjetiva-objetiva). Cambia de rostro en diferentes épocas, no sólo porque responde a la dinámica relacional presente en su particular espacio de producción y manifestación, sino porque, a su vez, es valorada, interpretada y explicada social y científicamente de manera diferente. En este sentido se subraya la cualidad dinámica y procesal de su conformación, y con ello las múltiples y mutables relaciones a las que responde. En otras palabras, y desde perspectivas más tradicionales y disciplinares, subraya la variabilidad de los factores que la originan, fomentan y facilitan, aun cuando en sí misma pueda permanecer en latencia o como potencia en un *espacio relacional* determinado.

Hoy se habla de un *nuevo paradigma de la violencia* (Wieviorka, 1997) para cualificar las nuevas significaciones y percepciones que existen sobre la misma, su explicación, aceptación y rechazo. Así, por ejemplo, si en el pasado la *violencia* provocada por la actuación guerrillera era justificada por muchos en América Latina, hoy en día es deslegitimada y rechazada por la mayoría. Las mismas ciencias sociales modifican de un período a otro sus interpretaciones. Así, la *violencia* es hoy día aprehendida como proceso al mismo tiempo globalizado (relativo a fenómenos planetarios) y localizado; general y molecular, dando cuenta de la nueva situación histórica y política en la que vivimos.

Explicada desde esta perspectiva, una de las violencias más características de este tiempo es la llamada *violencia identitaria*, que se manifiesta en todos los procesos de purificación étnica, sectaria o fundamentalista y en procesos xenófobos contra el extraño o extranjero.

Si en los sesenta y setenta muchas manifestaciones de *violencia* se interpretaban desde concepciones de crisis o conflicto social, hoy se explican como formando parte de las propias carencias del Estado. Así, todo parece señalar, por ejemplo, que gran parte de la *violencia criminal* que se manifiesta hoy en día en América Latina emerge en nuestras sociedades de las propias carencias del Estado, que en este ámbito de acción se caracteriza por una combinatoria entre un exceso de violencia represiva policial y carcelaria y por una incapacidad punitiva manifiesta en la impunidad. Se olvida que la *violencia* no se encuentra sólo presente en los extremos, sino instalada en la normalidad.

Para Wieviorka, la *violencia contemporánea* se caracteriza por ser la encrucijada entre lo social, lo político y lo cultural, donde ella expresa las transformaciones y las eventuales desestructuraciones que ocurren en esos frentes. Desde este punto de vista vuelve a subrayárenos el valor heurístico de los estudios sobre la violencia para interpretar las sociedades de nuestro tiempo.

Pero si la *violencia* se muestra e interpreta de manera cambiante, en su permanencia es igualmente expresión de los sedimentos presentes en los diversos *espacios relacionales*, y que desde la perspectiva del sistema sociocultural existente son originados en la propia historia de la estructura y cultura de esa sociedad. Así, paradójicamente, la *violencia* es a la vez cambiante y permanente en su potencialidad y expresión, por lo cual para comprenderla hay que aprehender su dinámica entre estos dos momentos y en los contextos de relaciones de tensión social donde emerge.

Si en un *espacio relacional* predominan y se aceptan de manera “natural” (no se perciben como negativas o se perciben connaturales, imposibles de resolver) acciones o comportamientos donde se niega o silencia al “otro” en la relación, se tiende a crear un sustrato cultural favorable a la manifestación de la violencia. Este es el caso de las relaciones de poder, discriminatorias, de desigualdad y de exclusión social, favorecidas en dinámicas propias de la estructura social, y que se constituyen a través de su permanencia en el tiempo, en sustrato cultural favorable a su manifestación.

En ese sentido e interpretando a Maturana (1997) se podría afirmar, por lo tanto, que la *violencia* es la cultura en donde el empujar que funda la negación del otro constituye la emoción fundamental. La *violencia* es un modo de convivir, un estilo relacional que surge y se estabiliza en una red de conversaciones (“hablas”), que hace posible y conserva el empujar que lo constituye, y en la que las conductas violentas se viven como naturales.

En ese mismo sentido, pero ahora desde una perspectiva más sociológica, podemos considerar que la *violencia* pone en evidencia una matriz cultural más amplia que la produce, y que una vez producida la vuelve a sedimentar en ese inconsciente colectivo. En esta dirección y refiriéndose a Venezuela, Tulio Hernán-

dez (1994) considera que en nuestra historia político-cultural se ha ido conformando en el inconsciente colectivo “una matriz cultural potencialmente favorable al recurso de la violencia como conducta social y esa matriz se ancla en la memoria de un atávico resentimiento étnico y de clase y de un largo proceso de introyección y sumisión al autoritarismo que convive contradictoriamente con un sentimiento opuesto, la necesidad de condenarlo y destruirlo que periódicamente hace eclosión” (Hernández, 1994: 107)¹⁰.

Cerrando reflexiones

Siendo la *violencia* una palabra o noción, es necesario, para comprenderla en su dinámica de expansión, tomar en cuenta las significaciones que el *sentido común*¹¹ le atribuye en los diferentes contextos discursivos. Es éste el que le otorga el sentido con su carga valorativa emocional (negativa-positiva, legítima-ilegítima) a partir del cual se vive socialmente, al formar parte del *espacio relacional* donde emerge. En otras palabras, la manera como se “habla” (palabras y acciones) la *violencia* en determinados contextos nos permite comprenderla, dado que “todo acto en el lenguaje trae a la mano el mundo que se crea con otros en el acto de convivencia que da origen a lo humano” (Maturana y Varela, 1999: 209). Dicho de otro modo, y desde perspectivas complementarias, la *violencia*, como toda palabra vivida y significada, es el producto colectivamente acumulado de experiencias individuales en donde se han puesto a prueba las cosas poniéndose a prueba el sí mismo. No se define únicamente por lo concebido, sino también por su relación con una vivencia¹².

No es de extrañar, por lo tanto, que en las investigaciones empíricas (que toman como referencia la dimensión manifiesta de la violencia) que se han realizado en nuestro país se entienda usualmente por violencia “el uso o amenaza de uso de la fuerza física con la intención de afectar el patrimonio, lesionar o matar a otro o a uno mismo” (Briceño-León, 1998: 7). Es una concepción que entiende la violencia como generada en la “fuerza física” desplegada en acciones que por su intención y consecuencias son generalmente tipificadas como delictivas o criminales. Es por ello que los hechos a ser considerados violentos son: el homicidio, el asalto a mano armada, heridos o lesionados por armas, y el robo. En otras palabras, la violencia de la cual se habla es la generada a través de estos comportamientos, a su vez tipificados penalmente como delitos y comúnmente cualificados como delitos violentos.

La escogencia de este ámbito generador de violencia a ser investigado también se justifica si tomamos en cuenta que el mismo acota aquella *violencia* que actualmente crea más angustia en América Latina y en particular en Venezuela¹³. Así, cuando se nos habla de *violencia* en Caracas, es en este tipo de violencia en la que pensamos.

Sin embargo, aun cuando podemos considerar que esta *violencia* tiene en su significación un ámbito que le es propio, no es posible obviar que cuando se habla de *violencia criminal o delictiva* estamos refiriéndonos a comportamientos que pertenecen a un ámbito definido por los dispositivos jurídicos penales. En ese sentido, son dos las consecuencias que tienen que tomarse en cuenta al investigar en este campo de lo “real social”. En primer lugar, que la *violencia* que se expresa en los comportamientos criminales o delictivos no puede entenderse o explicarse sin el otro tipo de violencia que siempre la acompaña y complementa en su definición y realización, a saber, la denominada *violencia legitimada o institucional*. En segundo término, que el dispositivo jurídico punitivo que define el campo específico de lo criminal tiene, asimismo, su propia historia que debemos considerar en las interpretaciones que se realicen.

Si la *violencia* es una palabra, ello significa que se encuentra constantemente en proceso, realizándose, significando y resignificando en la praxis social. Por lo tanto, científicos que estudian la *violencia* y pertenecen a diferentes disciplinas que confrontan entre sí sus “saberes”, sólo pueden superar sus propias limitaciones en diálogo “en el seno de otros saberes y de otras comunidades de saber con vista a la constitución de una *phronesis*, una sabiduría de vida, ahora más democrática por vía de ampliar las distribuciones de competencias cognitivas y discursivas...” (De Sousa Santos, 1996: 162). Este nuevo saber transdisciplinario, resultado de este encuentro, permitirá comprender el proceso de creación y expansión de la *violencia* en cada situación social y con ello elaborar conjuntamente con quienes la viven propuestas y acciones de transformación de conflictos, y la desactivación de la misma.

Esto significa que para precisar las significaciones de la *violencia*, por ejemplo en Venezuela, es necesario interpretar o resignificar conjuntamente con quienes la viven las diferencias y particularidades de sus manifestaciones en los diferentes contextos sociales. De esta manera, en los “barrios de Caracas” (contexto social) se trataría, por ejemplo, de hacer evidentes a través del diálogo con esas comunidades las significaciones de la *violencia* que allí se manifiesta: inter-familiar, de los “malandros”, de las “bandas”, de las “mafias”, de la policía u otros entes de control social, de la propia comunidad (por ejemplo linchamientos), etc. Es cierto que la violencia presente en estas manifestaciones se entrelaza y potencia, pero sin embargo cada una de ellas tiene su especificidad significativa, particularmente en sus “historias” y en la matriz emocional presente y, por ende, en su valoración.

Si a lo anterior agregamos que la *violencia* siempre emerge en un *espacio relacional* como proceso de intercambios intersubjetivos obstruidos, suspendidos o negados, es en ese mismo espacio en donde existe la posibilidad de desactivarla. Así, sólo con la participación y a través del diálogo de quienes actúan en los diferentes *espacios relacionales* donde emerge la violencia, pueden buscarse salidas a la misma, con medidas de cierre y resolución del proceso, al neutralizarlo y

con ello evitar que se produzca la reciprocidad (más violencia) como norma de las relaciones sociales.

En el encuentro de las diferentes comunidades de saber, los científicos sociales pueden aportar en el diálogo la utilización reflexiva y crítica de categorías relacionales tales como *discriminación, segregación, exclusión, desigualdad*. Esto resultará productivo no sólo para comprenderla sino para “desnaturalizar” (“crear un conflicto en el emocionar”, según Maturana) este tipo de relaciones que la estimulan y con ello procurar su propia resolución. No hay que olvidar que estas relaciones, por ser consideradas “naturales”, no son socialmente visibles o manifiestas (forman parte de lo estructural); pero tampoco puede olvidarse que desde su dinámica conflictiva estimulan o favorecen acciones violentas.

Cuando se subraya la cualidad histórica de la violencia se enfatiza el aspecto diacrónico y dinámico del proceso con el fin de captar la manera como se crean, entrelazan, desarrollan y fortalecen discursos, interpretaciones y acciones violentas en ciertos contextos y entre distintos contextos. Desde esta perspectiva, se realzan en la reflexión la conexión que se establece entre la dimensión manifiesta y más cambiante de la *violencia* (discursos, interpretaciones y acciones), y la latente y más permanente, a saber, lo estructural y cultural de una sociedad. Estas dimensiones se nutren entre sí, pudiéndose interpretar como las caras de un mismo proceso de la violencia, donde se articulan, sedimentan y cambian.

El enfoque histórico de la *violencia* permite, asimismo, otorgarle sentido y relevancia a sus efectos traumáticos visibles e invisibles (individuales, sociales y culturales) dentro de su proceso de permanencia y expansión: trauma / culpa / castigo / venganza.

Es igualmente desde la perspectiva histórica de la *violencia* como podemos pensar en la posibilidad de su transformación y desactivación, pero sin la mirada utópica de lo definitivo, al entenderla como una tarea permanente y comprometida que al irse realizando va configurando, a su vez, unas nuevas bases de convivencia social.

La significatividad que le hemos atribuido al *espacio relacional* (espacial y temporal) en la dinámica de creación, permanencia y potenciación histórica de la violencia nos permite ahora precisar algunas dimensiones siempre presentes y entrelazadas en la *violencia*, y que también han sido destacadas en lo fundamental por Johan Galtung (1998). Así, en cualquier *espacio relacional* donde se exprese la *violencia* se pueden distinguir:

- 1 Una *dimensión* claramente *manifiesta y visible* conformada por comportamientos humanos verbal y físicamente significados como violentos o agresivos (“hechos de violencia”), por los efectos materiales (daños materiales) y humanos (muertos, heridos, violados, refugiados) de ese tipo de comportamientos.

- 2 Una *dimensión sociocultural* latente, reconocible como *espacio psíquico*¹⁴, conformada por actitudes, suposiciones, cogniciones, emociones, representaciones, ideologías, mitos, símbolos que justifican/censuran, estimulan/controlan, aceptan/niegan y valoran negativa/positivamente la violencia en la interrelación humana. A éste se han incorporado los mitos de gloria y culpa de los “vencedores” y los traumas y culpas de los “perdedores”, como efecto de procesos de pasadas experiencias violentas.
- 3 Una *dimensión estructural* latente conformada por conflictos y contradicciones, la mayoría cementados y solidificados por estructuras sociales y sistemas culturales, significados o no como injustos en sus consecuencias relacionales. La represión, opresión, explotación, segmentación, exclusión, discriminación, desigualdad son algunas de las relaciones que las dinámicas injustas de poder van creando y que tienden a manifestarse en *violencia*.

Desactivando la *violencia*

Toda *violencia* no crea sino más *violencia*, con y por todas las consecuencias traumáticas y dolorosas que acarrea y en la que todos perdemos. Desde una perspectiva pragmática: “la violencia en general, y la guerra en particular, no es sólo un monumento al fracaso de la transformación del conflicto para evitar la violencia, sino también al fracaso de utilizar la energía del conflicto para propósitos más constructivos” (Galtung, 1998: 14). Por lo tanto, la tarea es desactivar la *violencia* transformando el conflicto y utilizando su energía; en otras palabras, desactivarla en todos los ámbitos sociales y culturales transformando las relaciones de tensión que la estimulan.

Finalmente, queremos presentar algunas sugerencias sobre posibles vías de acción en la desactivación de la *violencia*, fundamentadas en nuestras principales conclusiones y en algunas de las propuestas de Johan Galtung (1998)¹⁵.

Nuestros presupuestos son: a) la *violencia* es un hecho social/cultural/individual complejo y b) en todo *espacio relacional* donde emerja la *violencia* existe una experiencia previa de algún tipo de violencia y por consiguiente lo que allí ocurre forma parte de un *circuito de violencia* estimulado por sus propios efectos. Para desactivarla es necesario, en consecuencia, interrumpir este circuito, y ello es sólo posible estableciendo alianzas y logrando la participación de quienes la viven en cada contexto. Esto implica actuar desde un marco político democrático, ya que es el que permite “el deseo de una convivencia en fraternidad” (Maturana, 1997: 28), acostumbrándonos a vivir en disconformidad, en el reconocimiento de otro a través del diálogo.

La construcción de la paz es una tarea permanente, “el momento de empezar es siempre y el momento de acabar es nunca” (Galtung, 1998: 103), y requiere un compromiso de los involucrados en la búsqueda creativa de salidas a la misma.

La “solución” es, por lo tanto, compleja en cuanto a acciones comprometidas y permanentes, y debe dirigirse tanto a las acciones que la manifiestan como a los sustratos (cultural-estructural) que la hacen permanente. Así, por ejemplo, muchas veces la represión (contra-violencia) disminuye radicalmente la denominada violencia criminal (visible) pero crea, a su vez, mayor violencia cultural y estructural que en breve tiempo vuelve a manifestarse como violencia directa.

Es cierto que este enfoque nos lleva a tener que desarrollar de modo permanente una multiplicidad de acciones para desactivar la *violencia*, pero acepto con Galtung que ellas pueden estructurarse a través de tres tareas a ser desarrolladas conjuntamente, a saber: *reconstruir*, *reconciliar* y *resolver*. Aun cuando sus propuestas son pensadas para confrontaciones colectivas como las guerras, y otros tipos de la llamada violencia política, considero que pueden ser recomendadas y practicadas para cualquier tipo de violencia. En consecuencia, y dado que en Venezuela la *violencia* significa fundamentalmente *violencia criminal o delictiva*, en esa dirección dirigiré mis reflexiones y recomendaciones.

La *reconstrucción* se refiere a las acciones dirigidas a rehacer los efectos de la acción violenta en sus consecuencias humanas, materiales e institucionales. En ese sentido significa actuar conjuntamente para “construir” desde los mismos efectos de la violencia. Si reflexionamos positiva y asertivamente sobre este enfoque, podría considerarse que el mismo nos induce a aprovechar la oportunidad que nos ofrece la *violencia*, para transformar creativamente la situación y condiciones presentes, antes o después del (o de los) hecho (hechos) de violencia en cada *espacio relacional*.

Así, las acciones a desarrollar podrían dirigirse:

- En los *espacios relacionales* específicos donde han ocurrido los hechos de violencia y con la participación de la comunidad, a:

- rehabilitar a las personas traumatizadas –incluidos el (o los) agresor (es) y su familia– tanto por las heridas como por su aflicción, ofreciendo y garantizando asistencia. “Si el trauma nos abrumba, no sólo nos roerá las entrañas sino que estará al mando, dirigiendo tu vida, llevándote a interminables ciclos de venganza” (Galtung, 1998: 69);

- reconstruir el diálogo desarrollando nuevos caminos de participación, y con el debate expandir, manteniendo abiertas, las opciones de desarrollo y transformación del grupo o la comunidad;

- reparación de los daños materiales producidos, reconstrucción de nuevos hábitat.

- Desde el Estado a la sociedad en general:

Reestructurando la paz a través de la democracia, una democracia que:

- considere al hombre como centro de la economía, rompiendo las dinámicas de pobreza y exclusión;
- eleve los niveles de educación (no hay que olvidar que el hombre es sólo humano poniendo en práctica su capacidad de aprender) y de salud, contando con la participación de toda la sociedad;
- fortalezca las redes comunitarias locales;
- construya nuevas instituciones y/o transforme las existentes. Dado que nuestro enfoque es hacia la violencia criminal, que se desactive la violencia del dispositivo jurídico punitivo, asentándolo en un espacio de rechazo a la violencia, donde el establecimiento de nuevas instituciones de mediación, de perdón en las relaciones de víctima/victimario, defina la justicia y se sustituya la cárcel como institución de punición.

• Desde el Estado, las organizaciones sociales en su conjunto (familia, escuela, etc.), los medios de comunicación de masas a la sociedad en general, a:

Reculturizar, propiciando el establecimiento de una cultura de la paz:

- introduciendo conocimientos y destrezas prácticas sobre conflictos desde los preescolares;
- desmitificando consideraciones de género (machismo/feminismo, patriarcado);
- propiciando el pluralismo, la tolerancia, el diálogo y el debate e información sobre los derechos humanos, económicos, civiles y políticos.

La *reconciliación* tiene como objetivo amistar a las partes involucradas en la (o las) acción(es) violenta(s), a lo que no es ajeno el grupo o comunidad (familia, vecinos, barrio, el país) en el seno del cual se desarrollaron estas acciones. Por lo tanto, aquí la participación y las alianzas de todos son fundamentales para lograrlo.

Existe una multiplicidad de métodos de reconciliación cuyo objetivo es lograr el cierre y la curación (rehabilitación de las partes) de la violencia, métodos que pueden combinarse de acuerdo a cada circunstancia en particular.

Existen algunos métodos propios de los sistemas de justicia, como son el *jurídico/punitivo*, que puede a su vez incorporar dentro del proceso penal la *reparación/restitución* y el método *exculpatorio* (aceptar la culpa frente al colectivo) para el agresor o victimario.

Puede asimismo establecerse como institución del sistema penal la mediación, a fin de que actúe utilizando el método de la *disculpa/perdón* entre las partes.

Pero existen métodos utilizables por la propia comunidad (espacio relacional) donde se ha cometido el hecho violento criminal para lograr la reconciliación, a saber:

- *compartir el pesar en conjunto*;
- *el teatral/evocador* donde a través de dibujos, teatro, cuentos que se realizan en comunidad, se “narra” colectivamente el hecho violento;
- *el karma/codependiente*, donde el principio es que ninguno es culpable pero ambas partes son responsables, y por lo tanto la forma de mejorar el karma es mediante un diálogo interno (meditación) en el cual los participantes penetran en sus fuerzas internas, y luego un diálogo externo en una mesa redonda: el reto es salir de la violencia resolviendo así su karma;
- *la reconstrucción conjunta* con el Estado y otras organizaciones sociales;
- *la resolución conjunta de los conflictos* a través de terapias del pasado, donde se debate sobre lo que falló, y del futuro, donde se imagina qué pasará si no se logra la paz y cómo sería ese trabajo.

La *resolución* tiene como finalidad solventar el conflicto subyacente. En ese sentido podría considerarse que esta tarea constituye el objetivo final de estas acciones, pero en realidad es la articuladora de las otras tareas, al sustentarse en la propia energía del conflicto e irlo resolviendo creativamente a través de la *reconstrucción* y la *reconciliación*.

En el caso de la violencia criminal o delictiva los conflictos pueden ser múltiples y derivarse de los diferentes *espacios relacionales* que se entrelazan en cada contexto social donde se desarrolla la misma. Algunos conflictos pueden derivarse de los sustratos latentes (estructura y cultura); otros, de tensiones presentes en relaciones sociales más evidentes. En este sentido volvemos a constatar cómo la violencia ocurre en el entrelazamiento de acciones y dimensiones en cada *espacio relacional*.

De esta manera, resolver los conflictos que subyacen significa: *reconstruir* y *reconciliar* desarrollando acciones orientadas en dos direcciones: expandiendo la *democracia*, con más educación para equiparar el diálogo hacia el consenso y responder a los más desfavorecidos, logrando más información y defensa de los derechos humanos, comprometiendo los medios de comunicación de masas; hacia la *no violencia* en la resolución de los conflictos, con solidaridad y comunidad, enseñando que los conflictos son los medios y una oportunidad para la educación mutua, al manejarlos creativamente en su propia resolución.

Reconstruir, reconciliar, resolver son las tres tareas en las que hay que trabajar paralela y sincrónicamente. Así: hay que construir la capacidad para transformar de los conflictos; hay que practicar la construcción de la *no violencia*; hay que construir la empatía desarrollando múltiples acciones en conjunto; hay que construir la creatividad, practicándola, encontrando salidas conjuntas a los conflictos para de esta manera ir construyendo la capacidad ciudadana.

Bibliografía

Briceño-León, Roberto et al. 1997 “La cultura emergente de la violencia en Caracas”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 3, N° 2-3.

Briceño-León, Roberto et al. 1998 “¿Quiénes son las víctimas de la violencia en Caracas? Un análisis social del riesgo a la violencia no fatal”, en *Tribuna del Investigador* (Caracas) Vol. 5, N° 1.

Consultores XXI 1996 *Estudios de Temas Económicos* (Caracas) 3er trimestre.

De Sousa Santos, Boaventura 1996 *Introducción a una ciencia posmoderna* (Caracas: Centro de Investigaciones Postdoctorales, Comisión de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela) Colección Estudios Avanzados 3.

El Nacional 1999 (Caracas).

Enciclopedia Planeta 1997 *Un siglo de citas* (Madrid: Editorial Planeta).

Galtung, Johan 1998 *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (País Vasco, España: Colección Red Gernika, Bakeaz Gernika Gogoratuz).

Hernández, Tosca 1989[a] *Del mal necesario al bien indeseable: operativos policiales y delincuencia en Venezuela (1958-1986)* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Tesis de doctorado.

Hernández, Tosca 1989[b] “Los problemas de la legitimación: la legitimación de los problemas sociales” en AA.VV. *Legitimidad y sociedad* (Caracas: Universidad de Los Andes/Alfadil-Trópicos Ediciones).

Hernández, Tulio 1994 *La violencia en Venezuela* (Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana/Universidad Católica Andrés Bello).

Lorite Mena, José 1982 *El animal paradójico. Fundamentos de antropología filosófica* (Madrid: Alianza Editorial).

Maturana, Humberto 1997 “Biología y violencia”, en Maturana, Humberto et al. *Violencia en sus distintos ámbitos de expresión* (Santiago de Chile: Dolmen Ediciones).

Maturana, Humberto y Francisco Varela 1999 *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano* (Madrid: Editorial Debate).

New York Times 1995 (Nueva York) 26 de enero.

Nicolescu, Basarab 1996 *La transdisciplinarietà. Manifiesto* (Mónaco: Editions du Rôcher).

Platt, Thomas 1992 “La violencia como concepto descriptivo y polémico”, en *Revista de Investigaciones en Ciencias Sociales (RICS)* (México DF) N° 132.

Szabo, Denis 1974 “Agresión, violencia y sistemas socioculturales. Ensayo de tipología”, en Lola Aniyar (comp.) *Los Rostros de la Violencia. XXIII Curso Internacional de Criminología* (Maracaibo: Centro de Investigaciones Criminológicas, Universidad del Zulia).

Wieviorka, Michel 1997 “O novo paradigma da violência”, en *Tempo Social* (São Paulo: Universidade de São Paulo) Vol. 9, N° 1.

Notas

1 Muestra de ello han sido, entre otros (además de la multiplicación de publicaciones e investigaciones sobre esta temática), los siguientes hechos: el encuentro anual de 1997 de *Law and Society Association* fuese dedicado a la violencia; actualmente constituye uno de los principales temas de los grupos de trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); en marzo de 1998 se llevó a cabo en Caracas un Congreso Internacional sobre la Violencia; y en Venezuela el Consejo de Desarrollo Científico y Tecnológico (CONICIT) se encuentra apoyando investigaciones en este campo del conocimiento a través de la agenda de violencia urbana.

2 Según cifras de la UNESCO se considera que en Latinoamérica “cada año mueren en la región de forma violenta 140.000 personas, mientras que los ataques callejeros se suceden a un promedio de 24 por minuto” (*El Nacional*, 18/07/1999: H/7).

3 De las investigaciones que hoy se adelantan en nuestro país destaca, por su complejidad, extensión, y relevancia no sólo nacional sino también internacional, la realizada por el Laboratorio de Ciencias Sociales y dirigida por el profesor Roberto Briceño-León, sobre normas y actitudes hacia la violencia en Caracas, que además se realiza en otras siete ciudades de América Latina y España. Es una investigación multicéntrica promovida y organizada por la Organización Panamericana de la Salud y apoyada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas a través de su agenda de violencia urbana.

4 Para precisar qué es esa “fuerza” o “energía”, que se manifiesta en determinada interrelación humana y que constituye el centro de la definición de violencia, no estaría de más invitar a físicos y neurólogos para que compartan el reto de resignificarla desde un enfoque transdisciplinario.

5 Ver la primer nota.

6 Eva Perón decía “la violencia en manos del pueblo no es violencia, es justicia” (Enciclopedia Planeta, 1997: 160).

7 Entendemos con Basarab Nicolescu que “(L)a transdisciplinariedad concierne, como el prefijo ‘trans’ lo indica, a lo que está a la vez entre las disciplinas, a través de la diferentes disciplinas y más allá de toda disciplina. Su finalidad es la comprensión del mundo presente en el cual uno de los imperativos es la unidad del conocimiento” (1996).

8 Según Denis Szabo (1974: 44), esto es lo que Edgar Morin llama “totalidad antropológica” en *El paradigma perdido*.

9 Es un fenómeno histórico, tomando en cuenta los cuatro polos sistémicos que interactúan en el espacio relacional. Sin embargo, en nuestra reflexión

enfatazaremos su condición histórica producto del sistema fenoménico generador, a saber, el sociocultural.

10 Considero importante tomar esta interpretación en cuenta, especialmente en este último tiempo, ya que permitiría comprender la fascinación social que produce el discurso violento del presidente Chávez.

11 El *sentido común* tiene para Boaventura De Sousa Santos las siguientes particularidades que lo convierten en un “saber” fundamental para establecer el diálogo con el saber científico: “El sentido común hace coincidir causa e intención... es práctico y pragmático... es transparente y evidente... es superficial... y por ende excelente para captar la profundidad horizontal de las relaciones conscientes entre personas y entre personas y cosas... es indisciplinado y sin método... se reproduce espontáneamente en la vida cotidiana... es retórico y metafórico; no enseña, persuade” (De Sousa Santos 1996: 45).

12 Si se quiere ampliar información respecto a este proceso puede consultarse Lorite Mena (1982) y mi trabajo sobre el proceso de legitimación y construcción de problemas sociales (Hernández, 1989[b]).

13 Estudios de opinión pública realizados en Venezuela señalan que la delincuencia y la inseguridad personal constituyen el primer problema a ser considerado por aquellas personas que habitan las grandes ciudades, sin importar el sector social al que pertenecen y superando como problema sentido, el referido al costo de la vida y el desempleo (Consultores XXI, 1996).

14 En términos de Maturana, el *espacio psíquico* “Es el espacio relacional donde todo ser vivo vive de hecho, donde se constituye el modo de vivir que hace a cada clase particular de ser vivo el tipo de ser vivo que es” (1997: 79). El espacio psíquico no es tangible pero está presente en los comportamientos, representaciones y acciones.

15 Johan Galtung es profesor de Estudios para la Paz en las universidades de Hawai, Witten/Herdecke, Tromsø y la Universidad Europea para la Paz. El punto de partida de este autor en este libro es que “la paz es el camino”, entendiendo a la paz como la capacidad de manejar los conflictos con empatía (comprendiendo y compadeciendo), con no violencia y creatividad (Galtung, 1998: 18). Sus propuestas son para “un después de la violencia” y, aún cuando pensadas para confrontaciones colectivas como las guerras y otros tipos de la llamada violencia política, considero que pueden ser recomendadas y practicadas para cualquier tipo de violencia y en cualquier contexto social.

***Azul casi negro:
la gestión policial en Buenos Aires
Notas para una política policial democrática****

Juan Félix Marteau**

*Lo que ocurre en las juntas.
“Las grandes batallas, decía el General X,
se libran casi siempre en los puntos de intersección
de los mapas del estado mayor”*

Robert Bresson, *Notes sur le cinématographe*

Introducción

El objetivo de este artículo es presentar sumariamente algunos de los rasgos más característicos de la gestión policial que se desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires. En consideración de ese objetivo, mi interés se localiza en el problema de la racionalidad policial, esto es, en el problema de la relación entre los fines institucionales que persigue la policía y los medios de que dispone para alcanzarlos. En esa línea, el marco de referencia inexcusable del análisis será el orden democrático o, más específicamente, el conjunto de principios que un gobierno democrático utiliza para dar legitimidad a la policía: la política policial democrática¹.

La atención al tema policial en Buenos Aires desde esta perspectiva se justifica en un doble sentido: por un lado, el incremento reciente de los niveles de inseguridad ciudadana ha puesto en evidencia los profundos déficits del sistema de

* No se trata de otra cosa que de un diagnóstico de superficie. La principal carencia de este documento se refiere al hecho de que el análisis empírico acerca de la fuerza policial que actúa en Buenos Aires es todavía débil, lo que permite que el presupuesto ideológico se mantenga demasiado fortalecido y con capacidad para enmarañar el problema de base, dejándolo oscuro. El origen del trabajo se encuentra en la Consultoría sobre Seguridad Ciudadana que el Ministerio del Interior de la Nación (2000) organizó bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, y que abortara antes de que fueran presentadas sus conclusiones. El interés por terminarlo surgió con motivo de mi participación en el programa de intercambio académico sobre políticas de seguridad ciudadana que auspicia el *Canadian Council of Studies*, y en ese contexto puedo ver su utilidad: ordenar las fuentes dispersas, encontrar algunos parámetros para un análisis comparativo, dar los primeros pasos para encapsular el problema de una política policial democrática para el país y, en especial, para la Ciudad de Buenos Aires.

** Profesor de sociología y criminología en las universidades nacionales del Litoral (UNL), del Nordeste (UNNE) y de Buenos Aires (UBA). Actualmente investigador invitado en el Institut für Kriminologie, Universität Hamburg.

seguridad pública local; por otro, la particular debilidad que presenta hoy en día el proceso de democratización en la Argentina ha comenzado a exigir una urgente revisión de los tipos y formas de decisión gubernamental en aquellas esferas que tienen incidencia directa en la vida de los ciudadanos.

Por ambos motivos, lo policial se ha convertido en un escenario privilegiado para entender las posibilidades que realmente existen en el país para revitalizar la legitimidad del orden democrático y consolidar la condición ciudadana de sus habitantes.

En un primer momento me ocuparé del concepto de policía y de su vínculo con lo político. Luego describiré los rasgos institucionales y profesionales de la policía que presta servicios en la Ciudad, y su actividad en la detección de hechos ilícitos. En un tercer momento me referiré a los vínculos que la policía mantiene con su entorno social. Enumeraré después los núcleos problemáticos de la policía en relación a los derechos fundamentales. Seguiré con las cuestiones que plantea la autonomía política de Buenos Aires, y por último me referiré a los caracteres de una política policial democrática que pueden servir de horizonte a una nueva racionalidad policial. Cerraré finalmente con una breve conclusión.

Lo policial y lo político: la policía y el uso de la violencia legítima

Lo policial presupone la existencia de lo político. El concepto de *policía* tiene su etimología ligada a la palabra griega *politeia*, que hace referencia a lo que es propio de la organización y cuidado de la ciudad.

En las lenguas latinas la palabra *policía* hace referencia a por los menos tres cosas: primero, al buen orden establecido por el Estado para la seguridad y comodidad de los ciudadanos; segundo, al poder reglamentario que ejerce el Estado cuando quiere dirigir una determinada esfera de la actividad; tercero, al cuerpo institucional que, bajo las órdenes de la autoridad política, tiene por fin velar por la seguridad pública y el cumplimiento de las leyes².

Es posible verificar así que lo policial en sí mismo –ya sea en tanto orden público, actividad reglamentaria u organización institucional– nada dice respecto al modo, oportunidad y contenido en que habrá de presentarse en la realidad, lo que dependerá en última instancia de una decisión de tipo político.

La imposibilidad de aprehender un campo policial en sí se percibe cuando uno se detiene a analizar a lo policial en su tercera acepción, esto es, como cuerpo organizado del Estado. Como ha dicho Egon Bittner (1970; 1990), uno de los pioneros de los estudios sobre la policía, uno de los rasgos salientes de esta institución es su carácter instrumental: *la policía no sería otra cosa que un instrumento estatal de aplicación de la fuerza en un caso concreto*. Bittner compara a la policía con un martillo: no tiene un finalidad propia y específica; distribuye violencia de una manera no negociable cuando quien la dirige ordena su acción (Monjardet, 1996).

Para dotar de sentido a la actividad policial, los estados modernos han debido encapsular una serie de saberes y prácticas destinados a definir el carácter, forma y circunstancias en que el uso de la fuerza policial puede acontecer. Ha nacido así la política policial, que no es otra cosa que un arte de gobierno específico destinada a organizar, controlar e incluso problematizar la actividad policial en un momento y lugar determinados. Si la policía es un instrumento del Estado, la política policial es la que orienta ese instrumento en un marco de legitimidad.

Corolario

El sentido y alcance de la actividad policial en una sociedad determinada estará en directa relación con la consistencia de la política policial. Cuando un gobierno renuncia a definir una política policial, y por tanto declina su capacidad de marcar la pauta acerca de la distribución de la violencia legítima en la sociedad, lo policial se transforma en un objeto oscuro y la institución policial se cierra sobre sí misma y corre el riesgo de perder todo su sentido. Sin política policial, lo policial se convierte en una pura práctica de fuerza ilegítima.

El Gallo, sus canas y su fuerza: una caracterización de la Policía Federal Argentina en su actividad en la Ciudad de Buenos Aires³

Aspectos de la organización funcional

La fuerza policial que presta servicios en Buenos Aires es la Policía Federal Argentina, una institución creada el 24 de diciembre de 1943 en virtud de la normativa dictada por un Acuerdo de Ministros del gobierno autocrático que dirigía el General Pedro Pablo Ramírez (Decreto 17.750). El nacimiento de la institución fue justificado en la necesidad de dotar al sistema político de un servicio capaz de coordinar la acción policial en todo el país y de lograr una acción más efectiva en los llamados delitos federales. Fue sin embargo bajo la posterior conducción militar del General Edelmiro Farrell que este proceso fundacional se consolidó: mediante decreto del 9 de diciembre de 1944 fue aprobado el Estatuto de la Policía Federal, que extinguía la antigua Policía de la Capital al convertirla en uno de los apéndices de la naciente fuerza federal (Decreto 33.255).

Baste recordar que la Policía de la Capital había sido creada en 1880 como consecuencia de la federalización de Buenos Aires, que en ese año dejaba de ser la sede del gobierno de la Provincia de Buenos Aires para convertirse en la Capital del país. El nacimiento de la fuerza se inscribía, así, en el importante proceso de modernización de las instituciones públicas argentinas, un proceso que es necesario tener en cuenta, ya que, en referencia al problema policial, fue el marco en que se produjo el primer paso hacia la nacionalización de la policía y, por tanto, de la transfi-

guración del componente específicamente local que la misma había poseído desde que se constituyeron en el territorio de la ciudad las primeras fuerzas policiales⁴.

A partir de 1880, entonces, las autoridades policiales que actuarán en Buenos Aires –como “policía local”– serán designadas por el Gobierno Nacional y atenderán innegablemente intereses que son propiamente nacionales.

Corolario

Si bien la PFA es una institución nacional relativamente joven, su tradición se enraiza en la organización política de la Ciudad de Buenos Aires. Ello hace que los policías invoquen el atributo de su pertenencia y conocimiento del ámbito local.

Institucionalmente, la PFA es una fuerza civil armada que depende del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría de Seguridad Interior⁵. Sus funciones están prescriptas básicamente por la Ley Orgánica (Decreto-Ley 333/58 ratificado por Ley 14.467) y su Decreto Reglamentario (Decreto 6.580/58), dos disposiciones dictadas en 1958 por el gobierno de la llamada Revolución Libertadora que había depuesto al Presidente Juan Domingo Perón tres años antes.

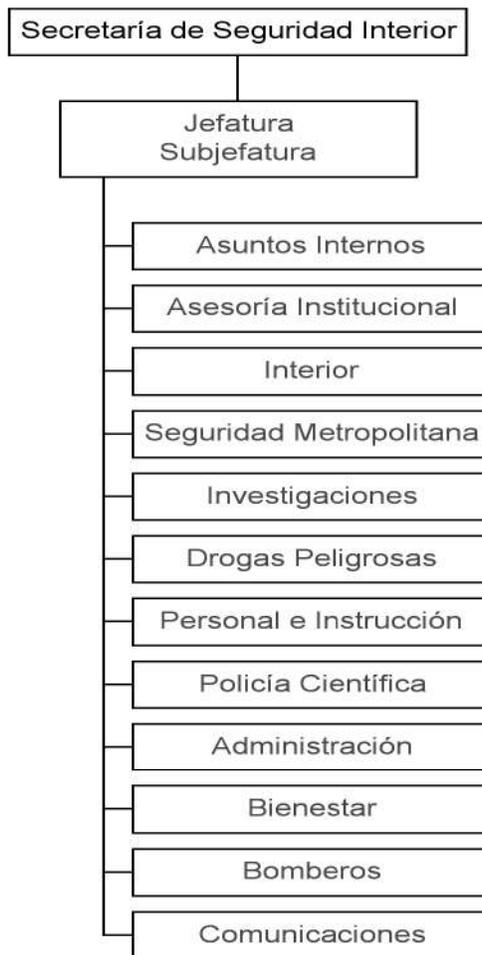
Actualmente, la Policía Federal Argentina (PFA) desarrolla, en la jurisdicción de Buenos Aires, las funciones de *policía de seguridad*⁶ y de *policía judicial*⁷ que son definidas por el sistema de justicia criminal (relativa a los delitos de tipo federal y de tipo ordinario) y por el sistema de justicia contravencional (relativa a las contravenciones o faltas)⁸. Además de cumplir en Buenos Aires las demás funciones que tiene como fuerza federal (policía de seguridad de estado, policía miembro de INTERPOL, policía auxiliar migratoria y aduanera, policía fiscal, policía a cargo de la identificación personal), la PFA opera exclusivamente allí como *policía de tránsito vehicular y peatonal* y como *policía de emergencia*.

Corolario

La normativa que programa la actividad policial, dictada bajo un gobierno de facto, alimenta una racionalidad orientada básicamente al mantenimiento del orden público –soberano y nacional– más que al resguardo de la seguridad ciudadana.

Orgánicamente, la PFA cuenta con una Jefatura, una Subjefatura y once Superintendencias que a su vez se subdividen en Direcciones, Departamentos y Divisiones. Debido al carácter estrictamente federal que posee la fuerza, resulta muy engorroso delimitar qué recursos humanos y materiales destina la fuerza a la Ciudad de Buenos Aires.

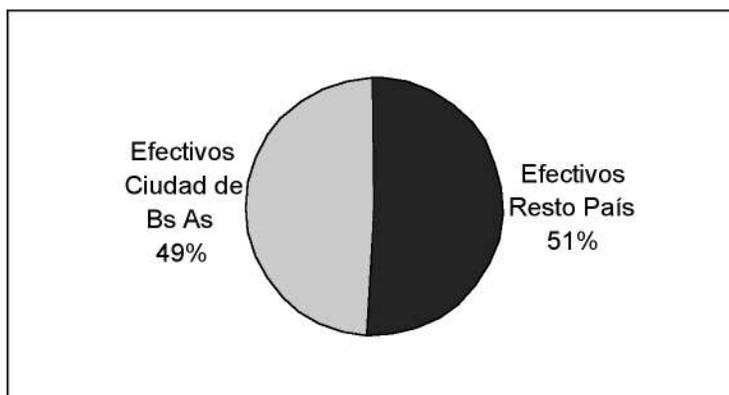
Gráfico 1



Sin embargo, se puede señalar que el organismo que mayor injerencia tiene en la esfera local en lo que se refiere a la planificación de la seguridad urbana es la Superintendencia de Seguridad Metropolitana. Recientemente reformado, este segmento ha quedado conformado por cuatro Direcciones: Comisarías General Norte, Comisarías General Sur, Operaciones y Seguridad en el Transporte⁹. Bajo la dependencia funcional de esta Superintendencia se encuentran los dispositivos institucionales que mayor influencia tienen sobre la seguridad local: las comisarías. En el territorio de 205 Km², y para atender la demanda de sus 3 millones de vecinos¹⁰, la PFA tiene apostadas 53 comisarías en las cuales interactúan los apro-

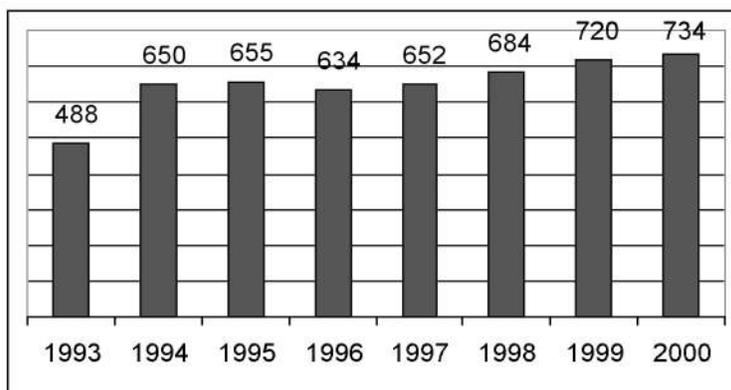
ximadamente 17.500 policías que destina a realizar tareas vinculadas directamente a la seguridad local (un número importante si se considera que en su totalidad la fuerza cuenta con 35.000 hombres)¹¹.

Gráfico 2



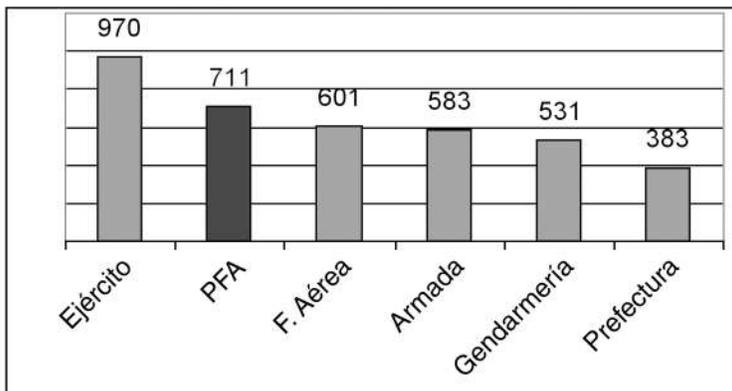
La PFA gasta actualmente más de 700 millones de pesos por año. Esto marca una evolución en el presupuesto efectivamente ejecutado, que va de \$ 488.544.722, correspondiente al ejercicio 1993, a \$ 734.655.703 correspondiente al ejercicio 2000 (Ministerio de Economía de la Nación)¹². El gráfico muestra la evolución en millones de pesos.

Gráfico 3



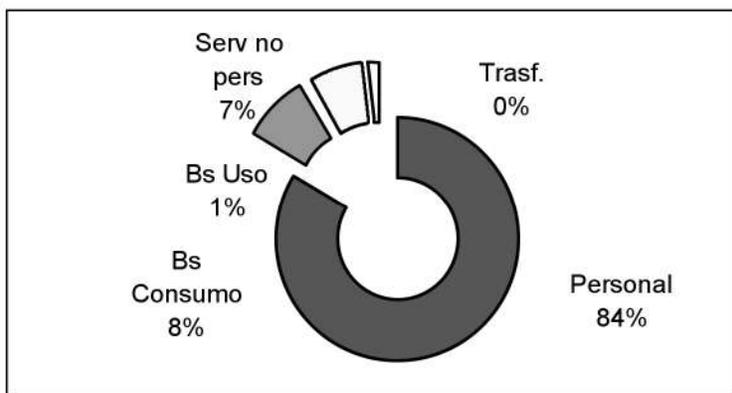
Si se tiene en cuenta el presupuesto 2001, se puede ver que la PFA recibe una masa de dinero importante si se la compara con las otras instituciones armadas nacionales. Aquí se redondean los valores en millones de pesos del crédito vigente 2001 (Ministerio de Economía de la Nación: www.mecon.gov.ar)¹³.

Gráfico 4



Como es característico de las instituciones públicas argentinas, pero también de la mayoría de las instituciones policiales del mundo, la masa más importante de los recursos se destina a cubrir gastos relativos al personal (Ministerio de Economía de la Nación: www.mecon.gov.ar).

Gráfico 5



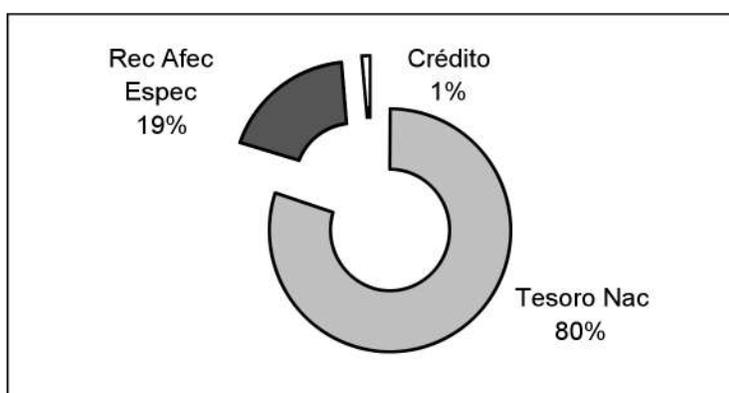
Corolario

Resulta extremadamente difícil saber exactamente qué cantidad de recursos utiliza la PFA en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Podría estimarse que el monto que requiere una fuerza para funcionar en Buenos Aires se aproxima a los \$ 500 millones.

Una de las particularidades del presupuesto de la PFA está en que una importante masa de recursos ingresa a la fuerza en concepto de los llamados servicios

adicionales de seguridad que la fuerza policial ofrece a instituciones oficiales o particulares –generalmente bancos y clubes de fútbol localizados en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires– y *servicios vinculados al uso de alarmas*. Para tener una idea de la magnitud de estos recursos basta observar el presupuesto 2001 ((\$ 711 millones-crédito vigente), donde se establece que el 19% del mismo (esto es, \$135 millones), provendrá de este tipo de actividades. En el presupuesto oficial, esta fuente de financiamiento recibe la denominación de “recursos de afectación específica”, ya que los mismos tienen un destino definido: entre otros, el pago de los adicionales a los policías que han realizado el servicio.

Gráfico 6



Corolario

La prestación de servicios adicionales y eventuales muestra cómo en materia policial los límites entre lo público y privado se encuentran debilitados. Por una parte, cabe preguntarse si la institución podría funcionar sin estos recursos; por otra, la utilización de recursos humanos y materiales del Estado por parte de sectores privados (clubes, bancos, etc.) parece contradecir a la lógica de la buena administración de lo público.

Aspectos vinculados a la organización profesional

La vida del policía federal en tanto profesional está regida por la Ley de Personal, norma dictada en 1979 por el último gobierno autocrático que rigiera el país entre 1976 y 1983 (Ley 21.965). Su operatividad fue reglamentada ese último año, antes del retorno a la democracia (Decreto 1866). A través de estas normas se determina que técnicamente es el policía quien goza de *estado policial*, una condición que se adquiere gracias a la formación en los institutos policiales y que tiene como componentes básicos la disciplina, esto es, la subordinación y el respeto a las jerarquías, cargos y antigüedades que están legitimadas por la ley (Decreto 1.866)¹⁴.

La normativa establece tres categorías policiales: primero, el personal superior, o sea los oficiales; el personal subalterno, o sea los suboficiales; los alumnos, o sea los aspirantes a cadetes o a agentes¹⁵. Los cadetes estudian en la Escuela Ramón Falcón durante uno o tres años según el aspirante tenga o no diploma universitario; el aspirante a agente estudia en la Escuela Alberto Villar por un período de seis meses. La PFA cuenta además con la Academia Federal Superior Cesario Cardoso, donde pueden capacitarse sus oficiales, y con el Instituto Universitario, donde se dicta la carrera de abogacía y numerosas licenciaturas.

Corolario

La Ley de Personal, igualmente dictada bajo un gobierno de facto, propicia una brecha significativa entre oficiales y subalternos, que tiene por consecuencia principal el fomento de una cultura policial segmentada, altamente excluyente y poco dinámica en el horizonte del progreso profesional.

En la profesión policial, la cuestión salarial es una de las más problematizadas. Aunque imposibilitados de formar una sindicalización que ofrezca vías de acción legítimas en la mejora de las condiciones de trabajo, los policías federales no han dejado de exponer que sus sueldos son paupérrimos en relación al nivel de responsabilidades asignadas a la institución y a la elevada y constante exposición al riesgo personal.

Cuadro 1

*Escala Salarial (2000)*¹⁶

Personal Superior Oficiales Superiores		Personal subalterno Suboficiales Superiores	
Comisario General (32)	\$ 2.967,68	Sargento Mayor (23)	\$ 1.484,03
Comisario Mayor (30)	\$ 2.715,68	Sargento Auxiliar (23)	\$ 1.242,48
Comisario Inspector (27)	\$ 2.445,01	Sargento Escribiente (21)	\$ 1.119,17
		Sargento 1º (17)	\$ 916,57
Oficiales Jefes			
Comisario (25)	\$ 1.902,27		
Subcomisario (21)	\$ 1.499,06		
Oficiales Subalternos		Suboficiales Subalternos	
Principal (17)	\$ 1.202,24	Sargento (13)	\$ 842,16
Inspector (10)	\$ 981,06	Cabo 1º (9)	\$ 746,92
Subinspector (7)	\$ 860,23	Cabo (4)	\$ 687,64
Ayudante (4)	\$ 753,06	Agente	\$ 644,84
Cadete de 3º curso	\$ 644,84		

La problemática salarial ha dado lugar a una práctica rutinizada de prestación de servicios extras, como adicionales, eventuales o recargas de servicio. Los *adi* -

cionales son servicios de seguridad que la policía cubre en determinados lugares públicos o privados (empresas, comercios, bancos), por los que recibe una contraprestación monetaria que ingresa en las arcas de la institución, la cual posteriormente la liquida en la planilla de sueldos del agente. Los *eventuales* son servicios de seguridad que la institución presta en canchas de fútbol u otro tipo de espectáculos (por ejemplo, conciertos).

Además de estos servicios externos, cada comisario administra *recargas de servicio*, que permiten a los agentes cubrir un turno más que el habitual. En la práctica estos son los adicionales más codiciados, debido a que el agente puede organizar mejor su día, ya que no debe salir de la jurisdicción de la Comisaría. El recurso a estos servicios *extras* es una práctica ya arraigada en la cultura del agente. Si un agente consigue prestar poco más de veinte de estos servicios por mes, duplica su salario, lo que resulta más que significativo.

Corolario

Los bajos salarios, sumados a otros factores, han contribuido a una extrema pauperización del trabajo policial y a una creciente desprofesionalización: policías mal pagos, cansados y estresados por el alto nivel de demanda de servicio tienden a brindar respuestas rutinizadas y poco idóneas para dar solución al problema de los ciudadanos.

Aspectos vinculados a la operatividad policial en el campo de los delitos y las contravenciones

En el plano operativo, la PFA dictó en febrero de 1996 su Plan Estratégico, que establece los lineamientos generales de la acción policial. El fundamento que lo organiza es el reconocimiento de que el sistema de seguridad argentino se encuentra en una crisis y, particularmente, que el sistema penal se encuentra colapsado: en ese contexto, el accionar policial, asentado en viejas estructuras, no hace más que alimentar un círculo vicioso que agrava el problema del control del crimen y la violencia urbana.

El Plan se propone como tarea permanente mantener la unidad y competencia de la PFA, afianzar las relaciones con el poder judicial, mejorar la profesionalización del policía, y consolidar el prestigio institucional. Como objetivo a corto plazo se propone incluir a los vecinos en la solución de los problemas, reorganizar la presencia policial en la calle, y elevar el porcentaje de esclarecimiento de delitos (Policía Federal Argentina, 1996).

En la práctica, la PFA ha acentuado la vieja racionalidad de la “saturación del espacio público” mediante las Rondas Dinámicas con móvil (recorridas en coches patrulleros o motos con radio) y las Paradas Variables (los Rondines que los agentes realizan alrededor de las manzanas).

La planificación de las actividades se realiza en virtud de los llamados Mapas del Delito que cada comisaría elabora en función de los registros de denuncias. Estos mapas se confeccionan con el objetivo de saber qué tipo de delitos y contravenciones son cometidos en la jurisdicción, con qué intensidad, y en qué lugares específicos. Sin embargo, la ausencia de un sistema de informática acorde con la creciente demanda externa que reciben las comisarías, las dificultades materiales de estos segmentos, y la carencia de tiempo de los cuadros policiales, hacen que generalmente estas estrategias operativas obedezcan más al “olfato” o intuición del comisario que al cálculo racional de medios y fines.

Corolario

Teóricamente la actividad policial es un mix preventivo-represivo, pero en realidad no se sabe cómo se distribuye este esfuerzo. No hay indicadores disponibles para evaluar la productividad y la calidad del desempeño de los policías en la tarea de control de ilícitos.

Además de estas tareas orgánicamente prescriptas, el Código Procesal Penal de la Nación destina un capítulo de su Libro II a las funciones que la fuerza policial deber desarrollar en su apoyo a la justicia penal. Debe recordarse que en la normativa procesal argentina la promoción y ejercicio de la acción penal compete al ministerio fiscal (Art. 65). Además, las tareas de investigación pueden quedar, cuando el juez de instrucción lo decida, en manos de los fiscales (Art. 196), y ello ha llevado a crear una nueva relación entre los agentes del ministerio público y la fuerza policial, en la medida que el éxito de la tarea depende de la colaboración mutua. Según lo ordenado por el código, la función policial es: investigar, por iniciativa propia, los delitos de acción pública, cuando haya denuncia o una orden de autoridad competente; impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores; individualizar a los supuestos culpables; y reunir las pruebas para dar base a la acusación.

Las atribuciones que se derivan de las disposiciones procesales muestran que la policía tiene asignada una amplia gama de funciones: recibir denuncias; conservar los rastros materiales hasta la llegada de las autoridades judiciales; apartar las personas mientras se lleven a cabo ciertas diligencias; realizar registros y fotografiar los lugares de comisión del delito; clausurar locales; realizar allanamientos y requisas autorizados por las autoridades judiciales; interrogar testigos –aunque no tomarles declaración; incomunicar por un plazo máximo de seis horas a presuntos culpables; interceptar correspondencia en casos de urgencia; y usar de la fuerza pública en los casos que sea necesario (Art. 184).

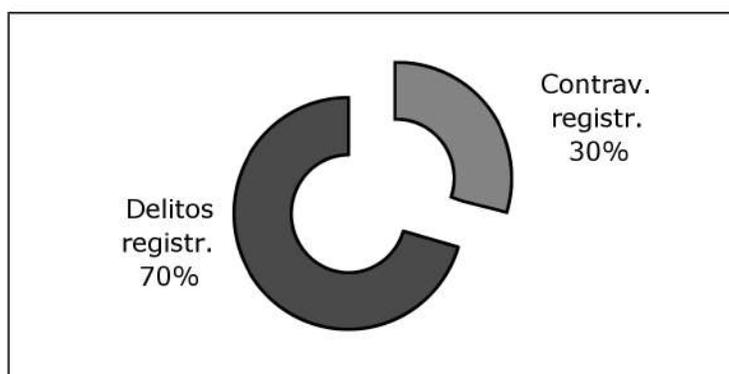
Corolario

En la jurisdicción nacional no existe una “policía judicial” dependiente orgánicamente de la justicia penal, algo que durante muchos años fue considerado una de las causas de la poca efectividad de la investigación criminal.

Actualmente, el debate se focaliza en saber cómo mejorar la comunicación entre el Ministerio Público y los policías, y en acelerar la intervención de los fiscales en los primeros momentos de producido el hecho ilícito.

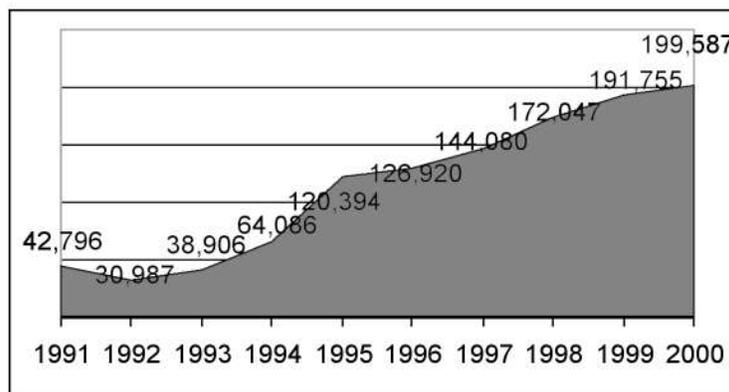
En la actividad de detección de aquellos ilícitos definidos como delitos y contravenciones por la legislación nacional y local, la PFA ha registrado en el año 2000 un total de 284.254 hechos. El registro permite ver que el esfuerzo policial se encuentra encaminado al tratamiento de los delitos en su mayor medida.

Gráfico 7



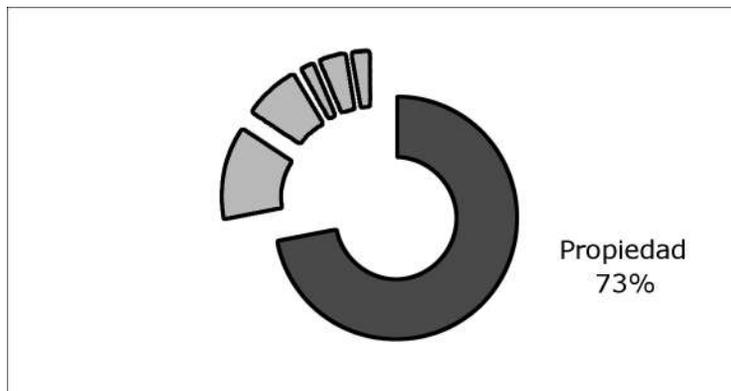
Particularmente en la esfera de los delitos, los registros de la institución muestran que la PFA ha incrementado notablemente su actividad a lo largo de la última década: los acontecimientos registrados policialmente pasaron en Buenos Aires de 42.796 en 1991, a 199.587 en el año 2000.

Gráfico 8



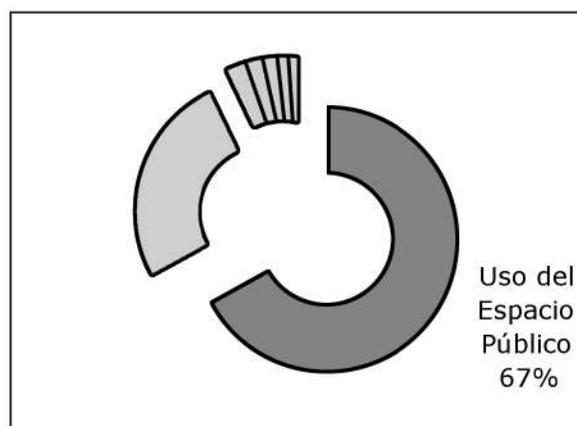
En esta actividad, el mayor esfuerzo ha recaído en la detección de los llamados delitos contra la propiedad, al que la policía dedica más del 70% de su acción. Esto implica decir que la actividad de criminalización policial está orientada hacia los supuestos delitos de robos y hurtos, y sus tentativas.

Gráfico 9



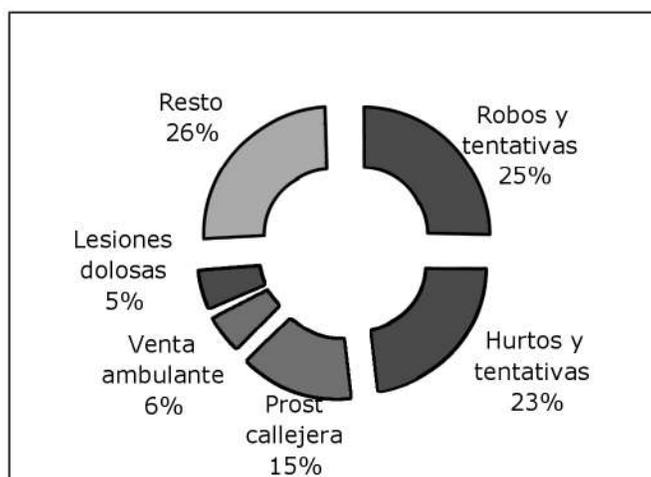
En materia de contravenciones, no hay registros disponibles todavía para conocer la evolución de la década. Se sabe que en el año 2000 fueron registrados en la Ciudad alrededor de 82.642 hechos como contravenciones. En esta esfera, el principal objeto de la actividad policial recae sobre el uso indebido del espacio público, lo que significa que la policía dirige el esfuerzo de contravencionalización principalmente hacia los supuestos hechos de prostitución en la vía pública y a la venta ambulante ilegal.

Gráfico 10



Las estadísticas policiales son, como se sabe, un instrumento pobre para medir aquellas situaciones problemáticas que acontecen en la realidad y que la ley ha calificado de delitos y contravenciones, pero útiles para comprender cómo la institución distribuye su actividad en el campo de los ilícitos: en Buenos Aires, con una policía que se ocupa mayoritariamente de hurtos, robos, prostitución, venta ambulante y lesiones dolosas, resulta más claro y consistente el análisis acerca del tipo de actividad que la institución realiza, y la relación entre estos fines y los medios disponibles para satisfacerlos.

Gráfico 11



Corolario

La estadística criminal indica que la demanda de la actividad policial ha sufrido un incremento importante desde la segunda mitad de la década del noventa.

Corolario

Mientras el mito del buen policía indica que el mejor policía es fundamentalmente aquel que combate contra los grandes criminales y los grandes delitos, los índices estadísticos señalan que la actividad cotidiana del policía se despliega en su gran mayoría en el campo de las incivildades, o de conflictos que requieren de una actividad no necesariamente violenta por su parte.

La actividad policial y la participación social

En los últimos años se ha producido en los países centrales un proceso de reforma de las instituciones policiales en base a la estrategia llamada Policía Comunitaria.

En el plano teórico, una policía de tipo comunitario es aquella que privilegia la seguridad de los ciudadanos por sobre el cuidado del orden público. Aunque la realización práctica de esta reforma ha sido disímil, y la evaluación de sus resultados todavía no permite saber hasta qué punto se ha abandonado la racionalidad policial tradicional, es cierto que una de las consecuencias de este movimiento fue haber puesto en evidencia que la democratización del servicio policial depende en gran medida del mayor compromiso y participación de los vecinos y de una mejor comunicación entre éstos y los policías del barrio.

Aggiornada en el lenguaje de este proceso, la PFA ha promovido la creación de consejos barriales destinados a recepcionar las demandas de los vecinos, realizar diagnósticos sobre las causas de la inseguridad en el barrio, y organizar las posibles soluciones del problema. De esta manera, fueron creados mediante la Orden del Día Nro. 207 del 2 de noviembre de 1998 los Consejos de Prevención Comunitaria, bajo dependencia operativa de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, que debe controlar su desarrollo y mejoramiento. Se promueve que cada Comisaría interactúe con un Consejo. Estos consejos deben estar integrados por entre siete y doce vecinos que representen al “vecindario por su edad, etnia, nivel social y económico”. Los mismos no sólo deben exponer los temas, sino emitir votos que reafirmen sus posiciones frente a los problemas a resolver.

Algunas de las acciones que deben llevar a cabo estos consejos son: proponer métodos de solución pacífica de conflictos; afianzar los lazos entre la policía y la comunidad; investigar cuáles son los problemas del barrio; hacer uso de encuestas e indicadores para medir las variaciones del delito; promover el consenso para la toma de decisiones.

Además de estos consejos –y como antecedentes de los mismos– funciona desde hace años la Asociación de Amigos, una asociación civil que tiene por objeto colaborar monetariamente con la operatividad diaria de la comisaría. Está integrada en su mayoría por los comerciantes de la zona, y funciona como una cooperativa. No tiene el carácter de un consejo de participación comunitaria: en general, los que hacen el aporte mensual exigen que la policía tengan mayor presencia en el entorno de sus propiedades y comercios¹⁷.

Corolario

A pesar de las iniciativas de la institución en abrir centros barriales, la interacción entre la policía y la sociedad civil continúa siendo deficitaria.

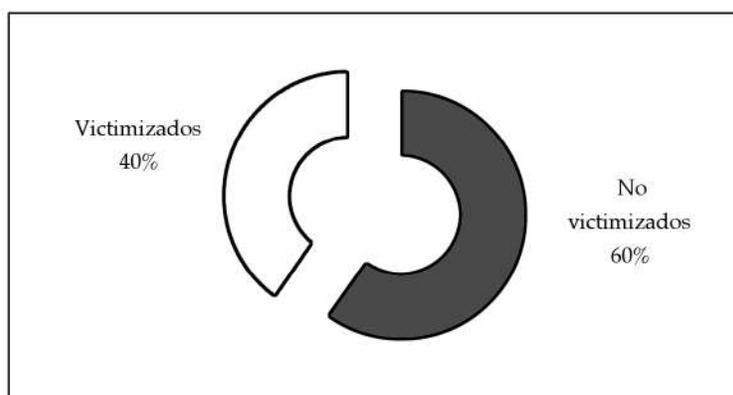
Aunque no hay ningún indicador sobre el resultado de estas actividades, se sabe que estos centros han tenido dificultades para desarrollar una verdadera práctica de participación ciudadana, y han terminado funcionando como meros centros de reclamos por mayor presencia policial o por intervenciones más eficaces sobre aquellos que son percibidos como individuos peligrosos.

La percepción ciudadana de la actividad policial en Buenos Aires

Un primer perfil de la imagen que la sociedad posee sobre la PFA y las autoridades encargadas de cuidar de la seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires puede deducirse de la Encuesta de Victimización que desarrollara el Ministerio de Justicia de la Nación durante el año 2000.

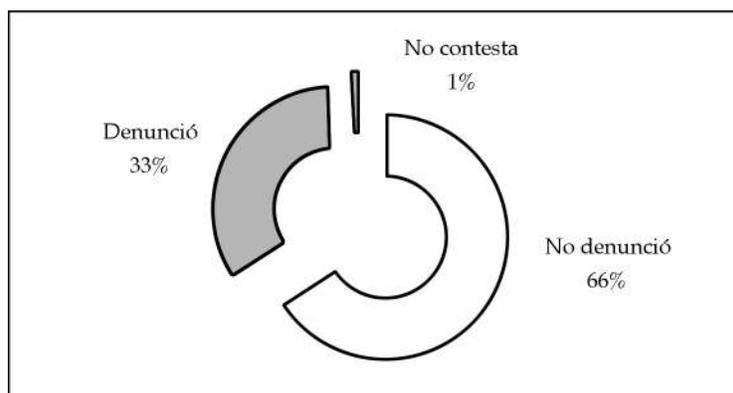
Del total de los encuestados, el 60% manifiesta no haber sido víctima de algún atentado o hecho que pueda ser susceptible de ser sometido a un proceso de legal como contravención o delito. Mientras tanto, el 40% sí se considera víctima de este tipo de hechos (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 12



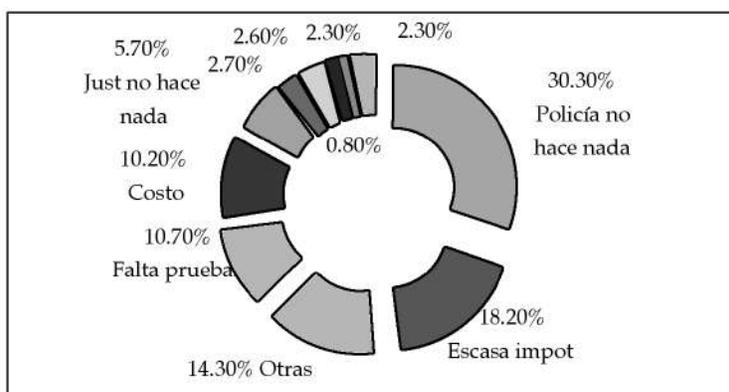
Al ser consultados aquellos que se consideran víctimas sobre la denuncia del supuesto ilícito sufrido, el 66% responde que no ha efectuado la denuncia, el 33% que la ha hecho, y el 1% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 13



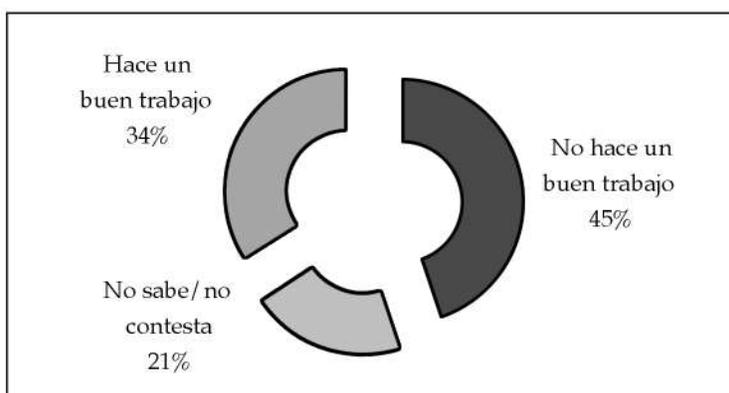
Consultado el motivo por cual no se realizó la denuncia, el 30,3% de aquellos que se consideran victimizados responden que no la hicieron porque la policía no hubiera hecho nada; el 18,2% porque el hecho no tenía demasiada importancia; el 14% por otras razones que no explica; el 10,7% por falta de pruebas; el 10,2% por el costo económico o pérdida de tiempo que implica realizar la denuncia; el 5,7% porque la justicia no hubiese hecho nada; el 2,7% por miedo o temor de represalias de los ofensores; el 2,6% por miedo o disgusto a la policía; el 2,3% porque la policía desaconsejó o desalentó la denuncia; el 0,8% porque no tenía seguro; el 2,3% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 14



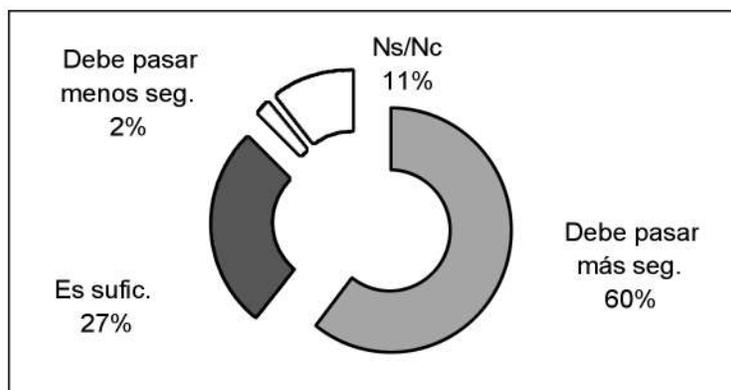
Consultados sobre la evaluación que realizan de la actuación de la policía en el barrio en el campo del control del delito, el 44,9% de los entrevistados considera que dicha institución no realiza un buen trabajo; el 32,2% que realiza un buen trabajo; el 29,9% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 15



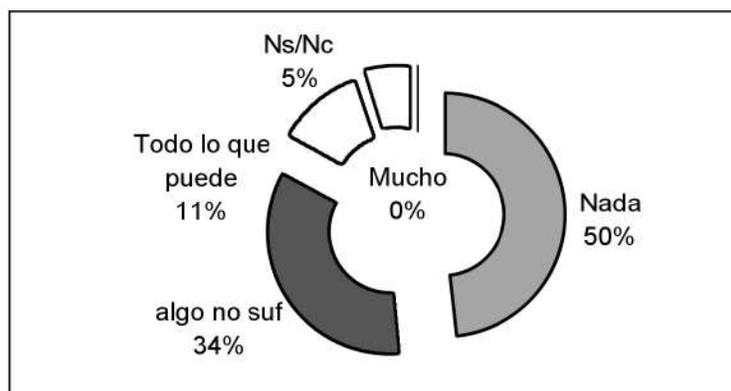
Sobre la evaluación que los entrevistados realizan de la frecuencia del paso de la policía frente a su casa, el 60,6% entiende que debería pasar más seguido; el 26,9% considera que es suficiente y/o está bien; el 1,9% que debería pasar menos seguido; y el 10,6% no sabe/no contesta (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 16



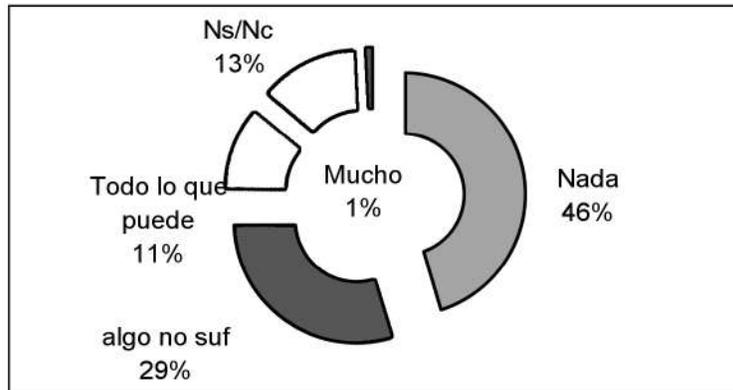
Consultados sobre la actuación del Gobierno Nacional en relación al problema de la seguridad en el barrio, el 48,7% de los entrevistados considera que no está haciendo nada; el 34,3% que está haciendo algo pero no lo suficiente; el 11,3% que está haciendo todo lo que puede; el 5,2% no sabe/no contesta; y el 0,4%, que está haciendo mucho (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 17



En el mismo tipo de consulta, pero referida a la actuación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 45,3% de los entrevistados considera que no está haciendo nada; el 29,5%, que está haciendo algo pero no lo suficiente; el 11,3%, que está haciendo todo lo que puede; el 13,2% no sabe/no contesta; y el 0,8%, que está haciendo mucho (Ministerio de Justicia, 2001).

Gráfico 18



Corolario

Sólo un tercio de los conflictos que las personas entienden como ilícitos son denunciados a la policía, lo que muestra claramente la cantidad de hechos que no ingresan al sistema de criminalización o contravencionalización.

Corolario

Una las principales causas del desánimo respecto de denunciar los hechos se localiza en la escasa confianza que las víctimas tienen en la policía, o en su capacidad de investigar y descubrir a los infractores.

Corolario

La percepción ciudadana es que la policía no realiza una buena tarea en la actividad de prevención y control de los delitos que ocurren en la Ciudad.

Corolario

Aunque existe presencia policial en la zona de residencia, los vecinos de Buenos Aires evalúan que la misma debe incrementarse.

Corolario

Los vecinos de Buenos Aires entienden que las autoridades políticas, tanto nacionales como locales, tienen una amplia responsabilidad en el problema de la inseguridad.

La actividad policial y los derechos civiles fundamentales

La cruenta dictadura militar que detentó el poder en la Argentina entre 1976 y 1983 desplegó una política policial eficaz, orientada básicamente a la neutralización y eliminación de aquellos que eran considerados enemigos internos del régimen.

Basada en los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional, esta política convirtió a la policía en un instrumento aceitado de consolidación del orden autocrático. Específicamente, la PFA ha tenido una participación importante en esta lógica autoritaria y en la violación de los derechos fundamentales. Este compromiso con el proceso militar ha creado una profunda brecha entre la policía y la sociedad que todavía no se ha podido cerrar completamente en la era democrática.

Actualmente, la fuerza federal, consciente de su necesidad de participar plenamente del juego democrático, realiza importantes esfuerzos destinados a controlar las actividades que puedan contradecir las garantías ciudadanas fundamentales. Sin embargo, existen todavía bolsones de prácticas arraigadas a la lógica de la omnipotencia policial que están en constante tensión con la legalidad.

Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y algunas investigaciones judiciales, han puesto de relieve que todavía queda mucho trabajo por realizar en la racionalidad policial en lo que se refiere al ejercicio democrático.

Las principales conductas denunciadas son las siguientes: extorsión y reclamo de comisiones dinerarias a cambio de liberar las zonas, específicamente en el caso de juegos ilícitos, prostitución organizada y la venta callejera; detenciones arbitrarias y trato discriminatorio de los grupos vulnerables (prostitutas, travestis, inmigrantes ilegales, adolescentes de bajos recursos, etc.); fabricación de procedimientos para incriminar falsamente a algunos ciudadanos; maltrato y abusos físicos con los detenidos sospechados de la comisión de un ilícito; uso desmesurado de la violencia en los controles de las zonas periféricas.

Más allá de la enumeración de este tipo de hechos ilícitos, que muchas veces resultan extremadamente difíciles de probar en sede judicial, existen otros indicadores informales sobre las dificultades que tienen los integrantes de la institución policial para aceptar la importancia de la plena vigencia de las garantías. Uno de ellos es los diferentes discursos sobre la política de mano dura que la policía deja oír a menudo.

Luego de la sanción del Código de Convivencia Urbana, en el año 1998, la PFA inició un importante lobby destinado a restituirle los poderes policiales que este nuevo instrumento legal había cercenado. El centro de la controversia giró en torno a las facultades de detención e investigación de aquellos sospechados de delinquir, la legalización de la prostitución callejera y la desaparición de la figura del merodeador (Palmieri, Pochak & Lekerman, 2001[a]: 122).

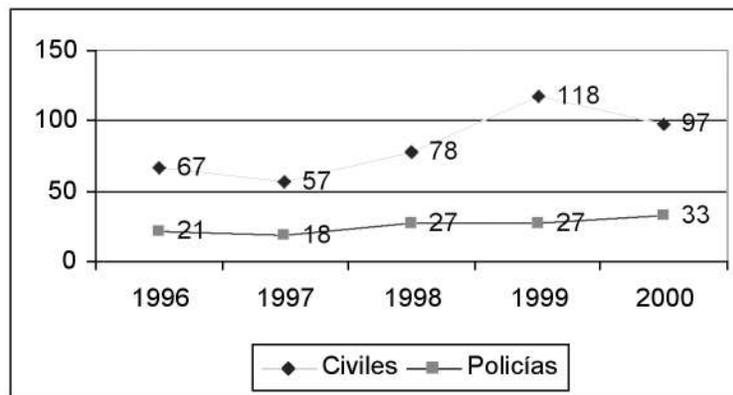
El resultado fue que la Legislatura de Buenos Aires terminó modificando el Código de Convivencia en dos de las esferas que la institución policial cuestiona-

ba: por una parte se sancionó la oferta y demanda de servicios sexuales en los espacios públicos con una tipología “mucho más amplia, confusa y ambigua que la contenida en los viejos edictos de principios de siglo” (Art. 71), y por otra se facultó a la policía para detener a los contraventores que no pudiesen acreditar su identidad y conducirlos ante el Ministerio Público (Art. 36 bis) (Palmieri, Pochak & Lekerman, 2001[a]: 123)

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) analiza desde hace varios años la distribución y consecuencias del uso de la violencia en las acciones de represión y control del delito que realiza la PFA. Los indicadores que ha confeccionado, cuya fuente es la prensa escrita, permiten medir el número de muertos policiales y civiles que resultan de los distintos tipos de actividad que el personal policial federal desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano bonaerense (www.cels.org.ar).

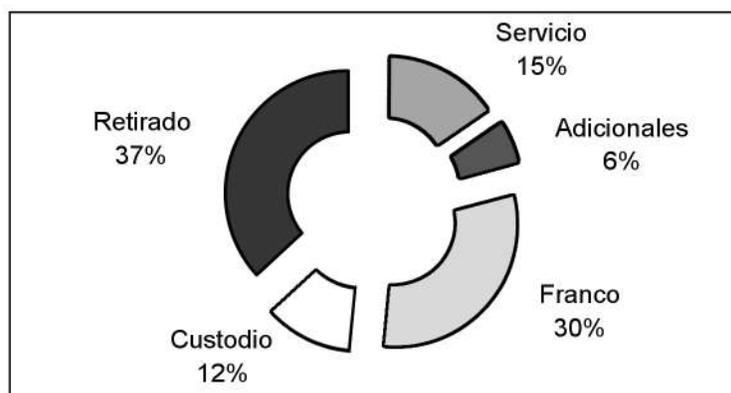
Gráfico 19

Civiles y funcionarios policiales muertos en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense (Palmieri, Pochak & Lekerman, 2001[a])



Si bien todavía no resulta posible establecer las circunstancias en que se producen estas muertes, el análisis de la condición laboral de los policías muertos deja ver que sólo un 15% se encontraba de servicio, esto es, en una situación de plena responsabilidad y competencia profesionales. Se supone que policías retirados aún contratados para prestar servicio en la fuerza o policías de franco no se encuentran en situación de responder óptimamente a una racional distribución de la violencia (www.cels.org.ar).

Gráfico 20



Corolario

Luego de veinte años de regímenes democráticos, los derechos humanos fundamentales siguen siendo una referencia ex-céntrica a la racionalidad policial. Los policías continúan vinculando estas ideas como propias de un sistema blando, que protege abusivamente los derechos de los delincuentes, recorta indebidamente los poderes de policía y, en última instancia, favorece el desorden social.

Corolario

Los discursos de mano dura y los *lobbys* por más poderes policiales continúan siendo un recurso de tipo corporativo que nunca verifica sus resultados positivos en la práctica, aún si se toma el “orden social” como pauta de lo que debe ser el objetivo de la policía. Aún más, en el marco de un sistema de seguridad pública colapsado, y con la complejidad que han adquirido los ilícitos en la actualidad, mayores atribuciones generan al mismo tiempo una mayor demanda social y política de eficacia que la institución está lejos de poder satisfacer.

Corolario

El aumento de la violencia social no justifica una respuesta más violenta del aparato policial, sino una mayor capacitación y profesionalización.

La problemática policial frente a la autonomía política de Buenos Aires

Desde la década pasada se han producido en el país, y en particular en Buenos Aires, una serie de importantes acontecimientos políticos que parecen enca-

minados a impactar en la problemática de la gestión policial de la Ciudad: la reforma de la Constitución Nacional, realizada en 1994, transformó el estatuto político de la Capital del país, permitiendo que Buenos Aires se convirtiese formalmente en una Ciudad Autónoma. Este proceso, ratificado luego con la nueva constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, estableció las bases legales para que la seguridad sea provista por el Gobierno local, para lo cual éste debía disponer de un servicio policial propio¹⁸.

Existe, de esta manera, una problemática de orden jurídico-político que da especificidad a la llamada *cuestión policial* de Buenos Aires con relación a las cuestiones policiales provinciales, compuesta, en su formulación básica, de los siguientes elementos:

1 La institución que presta servicios policiales en Buenos Aires es una fuerza federal:

- cuya tradición enraíza en los orígenes mismos de la ciudad y que, por tanto, reclama para sí el privilegio de pertenencia y conocimiento del ámbito local;
- que depende de las autoridades nacionales y cuya misión es atender intereses nacionales.

2 Por mandato de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno Autónomo debe proveer el servicio de seguridad y, para ello, el Poder Ejecutivo local debe disponer de una fuerza policial bajo su mando. Esto supone:

- la creación de una *Policía de la Ciudad Autónoma*, sea a través de la organización de una nueva estructura orgánica y funcional, a través del traspaso de los organismos de la PFA que prestan servicios locales, o a través de una solución intermedia.
- la formulación de una *Política policial local* que permita al Gobierno organizar las prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires¹⁹.

Teniendo en cuenta estos elementos, el proceso de autonomía de Buenos Aires ha originado una aguda paradoja en lo que se refiere estrictamente a la gestión policial en la ciudad: por un lado, el nuevo proceso político ha abierto una posibilidad histórica única para definir un nuevo campo de organización, comando y control de una fuerza policial. En una sociedad que luego de muchas frustraciones apuesta a consolidar sus instituciones democráticas, la policía podría renovar sus prácticas, reencontrarse con la ciudadanía, jerarquizar su profesión; podría, en suma, activar su compromiso con el Estado de Derecho en pos de una mejor convivencia ciudadana²⁰. Por otro, este proceso de autonomización de Buenos Aires ha producido una notable incertidumbre en el interior de la fuerza, que no vislumbra cuál será su más próximo destino: el principal problema que se avizora en el interior de la fuerza es la escisión de la PFA, considerada por sus inte-

grantes como la institución policial más prestigiosa del país y, consiguientemente, la pérdida de estatus profesional para todos aquellos policías que pasen a depender del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Frente a este problema, las dos administraciones autónomas que han gobernado la Ciudad de Buenos Aires se han mostrado indiferentes e, incluso, esquivas a cumplir con el mandato constitucional que prescribe la creación de una policía propia. Los gobernantes han renunciado así a marcar la pauta en el corazón mismo de la política –y de la reivindicación de la autonomía política: allí donde se legitima el uso de la fuerza y, por tanto, donde se define una de las relaciones más intensas que el Estado puede establecer con la sociedad.

Corolario

La metrópolis más importante del país padece no sólo la ausencia de una fuerza propia sino también la ausencia de una política policial local destinada a establecer qué tipo de gestión policial es más adecuada para los habitantes de Buenos Aires.

Hacia la formulación de una política policial democrática para la Ciudad de Buenos Aires: la necesidad de construir una nueva racionalidad policial

Una política policial democrática se compone de un núcleo esencial y cuatro elementos prescriptivos (Bayley, 2001).

Núcleo Esencial

Es el Estado quien posee el monopolio de la fuerza pública, pero es a los ciudadanos mediante sus representantes a quienes compete definir de qué manera ese uso monopólico garantiza mejor la libertad, la seguridad y la justicia.

Elementos prescriptivos

La policía es garante y soporte del orden democrático: la legalidad y, en especial, los derechos humanos fundamentales, no son sólo un límite para la actividad policial sino más bien un marco de referencia positivo.

La policía debe atender prioritariamente los intereses y necesidades de los individuos: los conflictos humanos, y no los conflictos gubernamentales, constituyen el objeto privilegiado de la policía.

La policía debe ser transparente en su accionar: la institución policial debe

abrir canales institucionales que incrementen la visibilidad desde la sociedad y evitar las prácticas corporativas que la obstaculizan.

La policía debe ser controlada por la ley: la responsabilidad policial debe ser juzgada por los órganos judiciales competentes y no debe quedar librada a meras decisiones de tipo político-partidario.

Bajo los lineamientos de una Política Policial de este tipo, el futuro Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debería iniciar un proceso de reformas institucionales destinadas a que la Ciudad cuente con una fuerza policial local. Considerando que ello es una obligación constitucional no negociable, pero también siendo concientes de las escasas posibilidades que existen para realizar una inversión política y financiera de tal magnitud en un momento en que el país vive una de las crisis más agudas de su historia, habría que pensar en un programa realista de corto, mediano y largo alcance.

En un primer momento el Gobierno de la Ciudad debería realizar con la PFA un Contrato Local de Seguridad. Para la realización del mismo habría que considerar los siguientes elementos²¹: realizar un diagnóstico sobre los problemas de la seguridad lo más localizado posible en los diferentes barrios o zonas de la Ciudad; definir objetivos específicos de la actuación de la policía según lo que resulte del diagnóstico y en función de las necesidades específicas del Gobierno de la Ciudad; favorecer una comunicación eficiente entre las agencias del Gobierno y la PFA; delimitar con claridad qué recursos humanos y materiales deben emplearse para satisfacer las necesidades locales; fijar el aporte económico que debe realizar la Ciudad para mejorar la prestación del servicio policial; fijar un sistema de rendición de cuentas de la actuación policial en la jurisdicción de la Ciudad.

En un segundo momento el Gobierno de la Ciudad debería preparar el diseño institucional de la futura Policía de la Ciudad Autónoma. Para ello debería tener en cuenta por lo menos los diez elementos operativos más importantes que derivan de una Política Policial Democrática:

- realizar una estrategia sistémica que exponga racionalmente cuáles son los fines de la reforma, los medios disponibles para alcanzarlos y las etapas de su realización;
- identificar los cuadros policiales que liderarán el proyecto de creación y posterior administración de la Policía de la Ciudad Autónoma;
- realizar una consulta profunda en todas las jerarquías policiales que prestan servicios policiales en la Ciudad acerca de las dificultades que encuentran en su trabajo;
- privilegiar las transformaciones en los sistemas educativos y de entrenamiento de los policías más que los cambios de organización formal y los reemplazos del personal;

- mostrar que el proyecto redundará en una mayor profesionalización de los cuadros policiales y en una mejor integración de los mismos con el resto de la sociedad;
- invertir prioritariamente en la mejora de los beneficios salariales, sociales y laborales más que en recursos materiales propiamente policiales;
- fomentar el contacto profesional entre los cuadros policiales y profesionales de otras áreas, así como también la formación de redes de trabajo con instituciones policiales que recientemente han encarado una reforma exitosa;
- supervisar con atención los resultados logrados en cada etapa de modo que puedan corregirse los errores y no se inhiba la realización de la etapa siguiente;
- crear un grupo de veedores de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia con capacidad para transparentar los resultados de la reforma;
- evitar que la transformación institucional no cree un vacío en la prestación del servicio policial que pueda producir escepticismo dentro de la fuerza y resistencia en la sociedad sobre las posibilidades del proyecto.

En un tercer momento el Gobierno de la Ciudad debería realizar el traspaso definitivo de los recursos humanos e institucionales necesarios para contar con una fuerza policial autónoma. Una Política Policial Democrática indica que la nueva institución debe orientarse según los siguientes parámetros organizacionales:

- apertura institucional con la autoridad política responsable de decidir la oportunidad y formas en que corresponde reivindicar el uso de la fuerza legítima;
- proximidad pública del personal policial respecto de las demandas de los vecinos;
- proactividad eficaz en la administración de los conflictos que evite el agravamiento de los mismos;
- coordinación productiva con los mecanismos de seguridad no públicos (agencias privadas de seguridad o prácticas de tipo comunitario);
- sindicalización del personal policial que permita ejercer una lucha más democrática por mejores condiciones de trabajo;
- profesionalización y especialización en las distintas oportunidades y formas en que se debe reivindicar el ejercicio de la fuerza legítima;
- dignidad y autoridad fundadas en la capacidad para disminuir el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos;
- evaluación de productividad y desempeño de la actividad policial basada, más que en el esfuerzo bruto, en el impacto o resultado alcanzado;
- definición de estrategias de cuidado del orden y seguridad urbana a través de pactos locales de seguridad donde participen la comunidad e instituciones de bien público;
- responsabilidad institucional y personal sin condicionamientos gubernamentales.

Conclusión

De esta primera aproximación a la gestión policial que se desarrolla en la Ciudad de Buenos Aires, es posible extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, es posible decir que, en un sentido estricto, lo policial *no existe*: no es más que un nombre que sirve para designar en un momento y lugar determinados un conjunto de prácticas destinadas a reivindicar el monopolio de la violencia estatal legítima y, de esta manera, promover un determinado orden social.

En esa línea, la policía, como institución del Estado, tiene un carácter instrumental: son los gobiernos los deciden de qué manera y con qué instrumentos debe reivindicarse el uso monopólico de la violencia legítima y cuál es el sentido del orden social. Así, lo policial es un puro evento político: es la política policial la que determina qué es lo que debe hacer la policía²².

La historia de la PFA muestra bien este carácter instrumental: su sentido institucional ha variado según los vaivenes políticos por los que ha atravesado el país y, en particular, la Ciudad de Buenos Aires. Su rica tradición en la Ciudad muestra que la pérdida de su carácter local en provecho de satisfacer intereses nacionales estuvo ligada a la contingencia histórica de un gobierno que entendió que el país necesitaba coordinar las diversas policías provinciales.

En segundo lugar, es posible verificar que, en sus casi sesenta años de fuerza federal, la PFA ha construido una importante identidad institucional y profesional que la convierte una organización policial de referencia en el contexto policial nacional. Este prestigio le ha permitido definir un *status quo* lo suficientemente fuerte como para contener las demandas externas de cambio o aquellas reformas que pretendan mutar su tradición.

Esto no ha dejado de ser problemático si se consideran las importantes transformaciones políticas y sociales que ha vivido el país en las últimas dos décadas. Por una parte los compromisos autoritarios con la última dictadura militar, y por otro la ausencia de decisiones de las autoridades democráticas destinadas a definir una política policial adecuada a los nuevos tiempos, han impedido que la policía satisfaga plenamente la demanda social por contar con una institución policial más transparente y confiable.

En tercer lugar, al analizar la organización profesional de la PFA se verifica que los principales nudos problemáticos son por una parte los rasgos autoritarios que todavía persisten en el horizonte cultural de la policía: el problema continúa siendo que la legalidad del orden democrático es pensada y actuada por los policías como un límite a su actividad y no como el fundamento que debe ser consolidado y alimentado. Por otra parte, se encuentra el problema de la profesionalización. Los bajos salarios y la prestación de servicios adicionales, sumados a la mayor disponibilidad que exige el aumento de la violencia social, impiden que el

policía pueda disponer siquiera de los medios educativos y de entrenamiento que los nuevos tiempos reclaman.

En cuarto lugar, la transformación del estatuto político de Buenos Aires abre una importantísima posibilidad para transformar la racionalidad policial, de modo que el problema del mantenimiento del orden social adquiera un contenido sustantivo y sea definitivamente *orden democrático*. Además, entendida como reforma de estado y no como un mero traspaso institucional, la creación de la policía de la ciudad permitiría trabajar en una mejora real de las condiciones profesionales y, por tanto, en la promoción de una labor más eficiente y en una productiva integración del policía con la sociedad. En este sentido, en Buenos Aires no hay un debate por hacer, sino una prescripción constitucional que cumplir: los ciudadanos de la ciudad deben contar con una policía propia y adecuada a sus necesidades urbanas.

En suma, analizada desde el punto de vista de su racionalidad, la gestión policial en la Ciudad de Buenos Aires presenta serios inconvenientes para legitimar su presencia y acción en la sociedad como instrumento de un Estado democrático o, por lo menos, de un Estado en vías de democratización.

Desde que Juan Bautista Alberdi, uno de los inventores de la nación, pensó a la Argentina como un país moderno, sabemos que la apuesta por una *república verdadera* exige ciudadanos capaces de asumir las arduas obligaciones del estadio republicano, pero también políticos cuya vocación sea colocar, como le gustaba decir a Maquiavelo, “la grandeza de la patria por encima de la salvación de sus almas”.

Sabemos también cómo la renuncia a estas exigencias políticas por parte de unos y otros produjo en el país enormes frustraciones. Transformar la racionalidad policial es una de las vías más efectivas para dar autenticidad a la república, ya que a través de aquella el poder es tomado en su acción más productiva: la de engendrar más poder, pero también producir los sujetos políticos capaces de equilibrar su ejercicio.

Bibliografía

- Albrecht, H. J. 2000 “Transnationale Kriminalität und internationale Instrumente zu ihrer Bekämpfung”, en *Congrés internacional sobre les eines per a l'analisi de la seguretat. L'estat de la recerca* (Barcelona) Juny.
- Bayley, D. 2001 *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it?* (Washington: Departament of Justice).
- Bittner, E. 1970 *The functions of the police in modern society* (Cambridge: Oerlgeslager, Gunn et Hain).
- Bittner, E. 1974 “Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police”, en Jacobs, H. (ed.) *The potential for reform of criminal justice* (California: Sage).
- Bratton, W. 1998 “Crime is down in New York City-Blame the Police”, en Norman, D. (org.) *Zero Tolerance. Policing a free Society* (London).
- Briceño León, R. et alii 1997 “Comparando violencia y confianza en América Latina”, in *Revista Venezolana de Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 3, N° 2-3
- Brodeur, J. P. 1984 “La police, mythes et réalités”, in *Criminologie* (Montreal) Vol. XVII, N° 1.
- Brodeur, J. P. 1990 “Police et sécurité en Amérique du Nord: bilan de recherches récentes”, en *Cahiers de la sécurité intérieure* (Paris: IHESI) N° 0.
- Caldeira, C. 1997 “Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro”, en *Tempo social* (São Paulo: USP).
- Cano, I. 2001 *El control de la actividad policial: el uso de la fuerza letal en Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro) Mimeo.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría 1998[a] *El problema global de la seguridad* (Buenos Aires) Cuaderno N° 271, mimeo.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría 1998[b] *La imagen de las reformas policiales* (Buenos Aires) Cuaderno N° 275, mimeo.
- Chillier, G. 1999 “El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana”, en CELS *Derechos humanos en la Argentina-Informe anual* (Buenos Aires: Eudeba) Enero-Febrero.
- Dammert, L. 2000 “Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina”, en *CEPAL* (Santiago de Chile) Octubre [en prensa].
- Dellasoppa, E. 1999 “Organização como problema: estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado de Rio de Janeiro”, in *IV° Concurso Clacso-Asdi* (Buenos Aires: Clacso).

Erikson, R. V. 1982 *Reproducing order: a study of police patrol work* (Toronto: University of Toronto).

Estèbe, P. 1997 "Police, justice et politique locales: de l'antagonisme au contrat. Un liba des conseils comunaux de preventions de la delinquance (CCPD)", in *Collectivités locales et securité. Cahiers de la securité interieure* (Paris: IHESI) N° 16.

Funk, A. 1993 "Le système policier allemand dans le cadre Européen", in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la securité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.

Fyfe, J. et alii 1997 *Administración de la policía* (México: Mac Graw-Hill).

Gabaldon, L. & C. Birbeck 2000 "Investigación exploratoria sobre la disposición de los agentes policiales de usar fuerza contra el ciudadano", ponencia presentada en la *Primera Reunión del Grupo Violencia y Sociedad* (Caracas) Enero.

Gleizal, J. J. 1994 "L'état, les collectivites locales et la securité: concepts et politiques", in *Collectivités locales et securité. Cahiers de la securité interieure* (Paris: IHESI) N° 16.

Hesse, H. 1999 "Fixing broken windows and bringing down crime. Die new yorker Polizie strategie der neuziger Jahre", in *Kritische Justiz* (Frankfurt) Jg. 32, Heft.

Jobar, F. 1999 *Les violences policières. État de recherche dans le pays anglo-saxons* (Paris: L'Harmattan).

Levy, R. 1999 "Neighborhood versus Europe: The Dilemma of French Policing", en Hood, R. & N. Courakis *The changing face of crime and criminal policy in Europe* (Oxford: Oxford University).

Levy, R. 2000 "Du flagrant délit au traitement en temp réel: 130 ans de procédures pénales rapides", in Van der Dag, T. *Vernel recht* (Amsterdam: Hanboek).

Levy, R. & R. Zaubermann 2000 "La police, les minorités et l'ideal républican français", comunicación a la *International Conference on Instrumens to Analise Security. Current state of research* (Barcelona: Police Academy of Catalonia) 13-15 Junio.

Maier, J. 1996 "Breve historia institucional de la Policía Argentina", in Waldmand, P. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina* (Medellín: Dike).

Maier, J. et alii 1996 "El papel de la policía en la Argentina y su situación actual", en *Ensayos sobre la policía en América Latina* (Medellín: Dike).

- Manning, P. K. 1977 *Police work: the social organization of policing* (Cambridge: MIT Press).
- Marteau, J. F. 2000 *Informe sobre gestión de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Buenos Aires).
- Marteau, J. F. 2001 “Penas definitivamente perdidas? Problemas de legitimación del sistema penal en la era de la globalización”, en *Más derecho? Revista de ciencias jurídicas* (Buenos Aires) Año II, Tomo II.
- Martin, G. & I. Gariboldi 1999 *Informe final sobre el problema de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires para el Gobierno de la Ciudad y las Naciones Unidas* (Buenos Aires) Mimeo.
- Martínez, J. et alii 1998 “Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas”, en Izaguirre, I. (ed.) *Violencia social y derechos humanos* (Buenos Aires: Eudeba).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación 2001 *Encuesta de victimización* (Buenos Aires) Mimeo.
- Monjardet, D. 1993 “Le modele français de police”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la sécurité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.
- Monjardet, D. 1996 *Ce que fait la police. Sociologique de la force publique* (Paris: La Decouverte).
- Monjardet, D. 1999 “La police de proximité: ce qu’elle n’est pas”, in *Revue française d’administration publique* (Paris) N° 91.
- Monjardet, D. 2000 “Étique policière, une equation à cinq inconnues”, in *Étique publique* (Paris) Vol. 2, N° 1.
- Palmieri, G. 1999 “Detenciones por averiguación de antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires”, in CELS *Informe Derechos Humanos en la Argentina 1998* (Buenos Aires: Eudeba).
- Palmieri, G.; A. Pochak & V. Lekerman 2000[a] “Estadísticas sobre el uso de la violencia y casos destacados de violaciones a los derechos humanos”, in *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual CELS* (Buenos Aires: Eudeba).
- Palmieri, G.; A. Pochak & V. Lekerman 2000[b] “La violencia de las políticas de seguridad”, en *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual CELS* (Buenos Aires: Eudeba).
- Pasalaqua, E. 1999 “El ser o no ser de la policía comunitaria. Una mirada argentina”, en *Milenio* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociedad y Seguridad, Universidad Nacional de San Martín) Año 2.
- Pecce, M. 2001 *Coparticipación federal de impuestos* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad).
-

- Reiner, R. 1992 *The politics of the police* (Hemel Hempstead: Wheatshears).
- Reiner, R. 1993 “Du mythe a la réalité: le modèle britannique”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la sécurité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.
- Robert, P. 1997 “Sur l’insecurité et la delinquance”, in *Revue Française de Sciences Politique* (Paris) Vol. 47, N° 5.
- Rodríguez, A. 1999 *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires* (Buenos Aires: Editorial Policial).
- Seagrave, J. 1997 *Introduction to policing in Canada* (Ontario: Prentice-Hall).
- Shearing, C. 1993 “Public and private policing”, in *Modern Policing* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Shearing, C. & P. Stenning 1983 “Private security: implications for social control”, in *Social problems* (Toronto) Vol. 30, N° 5.
- Sigal, E. et alii 1998 *El final de la maldita policía?* (Buenos Aires: FAC).
- Skogan, W. 1990 *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American Cities* (New York: The Free Press).
- Skogan, W. 1993 “La police communautaire aux États-Unis”, in *Systèmes de Police Comparés et Cooperation. Cahiers de la sécurité interieure* (Paris: IHESI) N° 13.
- Smulovitz, C. 2001 *Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile. Lecciones de una experiencia incipiente* (Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella).
- Tavares Dos Santos, V. 1997 “A arma e a flor. Formação da organização policial, consenso e violencia”, in *Tempo social* (São Paulo: USP).
- Thölke, E.; J. F. Marteau & A. Montbrun 2001[a] *La política de seguridad de Buenos Aires. Lineamientos del Plan Estratégico* (Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad) Documento de trabajo.
- Thölke, E.; J. F. Marteau & A. Montbrun 2001[b] *Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lineamientos programáticos para su creación. Hacia una nueva policía: la definición de una política policial* (Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad) Documento de trabajo.
- Thölke, E.; J. F. Marteau & A. Montbrun 2001[c] *Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lineamientos programáticos para su creación. Estructura de las leyes orgánicas y de personal* (Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Ciudad) Documento de trabajo.

Tiscornia, S. 2000 *Detenciones: facultades y prácticas policiales* (Buenos Aires: CELS).

Tiscornia, S. & A. Oliveira 1998 “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina”, en *CED* (Santiago de Chile).

Weber, M 1976 (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden soziologie* (J.B.C. Mohr: Tubingen).

Zaubermann, R. 1997 “Le traitement de vols et cambriolages par la gendarmerie nationale en France”, in *Deviance et Société* (Génève) Vol. 21, N° 4.

Zaubermann, R. 1998 “Le répression des infractions routières: le gendarme comme juge”, in *Sociologie du travail* (Paris) N° 1.

Notas

1 El problema de racionalidad policial está ligado estrechamente al problema de la legitimidad policial. El primer problema dice respecto a la orientación institucional de la policía y a cómo la misma sopesa los fines elegidos con los medios disponibles, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí. El problema de la legitimidad dice respecto a la capacidad de la policía de orientar la conducta de los individuos en función de un modelo de acción posible. En ese sentido, una institución policial que no consigue promover un sistema de creencias sobre la legitimidad de sus prácticas es irracional (Weber, 1976).

2 En español contamos sólo con el sustantivo ‘policía’. El portugués conserva el verbo *policar* que significa vigilar. El verbo francés *policer* denota bien el sentido político de la palabra: significa pulir las costumbres bárbaras, civilizar. Entre las lenguas germánicas, el inglés es muy rico en este campo: además del sustantivo *police*, con sentido similar al descripto arriba, tiene el verbo *to police* del que construyen el sustantivo *policing*, que hace alusión a la actividad de mantener el orden sin que esto signifique que sea la policía quien haga, sino también la comunidad o las organizaciones privadas.

3 El gallo es el símbolo onomástico de la PFA.

4 La historiografía policial indica como primer antecedente de las funciones denominadas policiales, las actividades que desempeñó el *Intendente de Policía* a fines del siglo XVIII. Se trataba de tareas que tenían un fuerte rasgo local: impulsar el empedrado, limpieza e iluminación de las calles de Buenos Aires y, subsidiariamente, cuidar el mantenimiento del orden público (Rodríguez, 1999: 28).

5 En el año 2002 esta secretaría ha pasado de la órbita del Ministerio del Interior a la órbita presidencial.

6 Como policía de seguridad, la PFA debe realizar las actividades de prevención de delitos, contravenciones o accidentes.

7 Como policía judicial, la PFA es auxiliar de la justicia y debe cumplir con las actividades que dispongan las autoridades judiciales o fiscales federales y nacionales. Esto no implica una subordinación permanente de la policía a los órganos de la Justicia y el Ministerio Público, sino sólo una apoyatura funcional en los casos específicamente prescriptos.

8 Esta actividad de la policía se encuentra regulada desde 1998 por el Código Contravencional (Ley 10) y la Ley de Procedimientos Contravencionales (Ley 12), que puso fin a la antigua facultad policial de definir las faltas y el procedimiento de actuación por medio de Edictos dictados por la Jefatura. Pasados un par de años desde la vigencia del Código de Convivencia Urba-

no, habría que volver a examinar con más profundidad lo que sucedió cuando este instrumento legislativo fue sancionado: la reacción corporativa de la institución policial que anunciaba el comienzo de una grave crisis de seguridad urbana, la catarsis colectiva de ciertos vecinos que reclamaban más policías en la calle y más facultades para reprimir las faltas y los delitos, y la actitud dubitativa de muchos de los actores políticos que habían permitido que el tema de la seguridad ingresara a las campañas electorales de forma mercantilizada y por lo tanto vaciado de sentido, constituyen acontecimientos más que significativos para entender el nuevo curso que han tomado el debate y las prácticas públicas de la seguridad urbana en Buenos Aires.

9 La reforma fue dispuesta en el Orden del día 9/10/2000.

10 Considérese que diariamente más de un millón y medio de personas llega a Buenos Aires a trabajar, provenientes la mayoría de las veces, de la Provincia de Buenos Aires.

11 La PFA detenta aproximadamente el 16% del personal policial de Argentina, donde hay alrededor de 210.000 efectivos. Este total está constituido por el personal de las instituciones del Esfuerzo Nacional de Policía que junto a la PFA forman la Gendarmería Nacional (20.000), la Prefectura Naval Argentina (15.000) y las policías provinciales (140.000).

12 Para cualquier cálculo comparativo, téngase presente que por el sistema de convertibilidad monetaria vigente en la Argentina hasta enero de 2002, un peso equivalía a un dólar.

13 La ley de presupuesto fijó una masa de gastos de \$51.232.366.227,- para el año 2001.

14 El estado policial se conserva con el pase a retiro. La superioridad por cargo deriva de la dependencia orgánica: esto significa que emana de las funciones que cada uno desempeña dentro del mismo organismo. La superioridad jerárquica es la que deriva del hecho de poseer un grado más elevado. La superioridad por antigüedad determina que, en igualdad de grado, prima el mayor tiempo en el mismo, el mayor tiempo en la fuerza, o la mayor edad.

15 Para ser aspirante a Cadete de la PFA, la legislación exige tener entre 17 y 25 años, ser soltero o viudo sin hijos, tener una altura entre 1,65 y 1,95 y poseer título secundario. A diferencia de éstos, para ser aspirantes a Agentes se exige una edad de 19 a 35 años y estudios primarios completos. Desde hace algunos años se exige título universitario para ascender a Oficiales Jefes y título secundario para ascender a Sargento 1°.

16 Entre paréntesis se consignan los años de antigüedad aproximados. No se considera la reducción de los salarios públicos del año 2001.

17 Para contrarrestar los déficits de la participación ciudadana en el campo de la seguridad, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha organizado en la órbita de la Dirección de Seguridad y Prevención del Delito, un Plan de Prevención (correlato del Plan Nacional de Prevención del Delito dirigido desde la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Nación) destinado a articular las variadas esferas de la prevención con especial énfasis en las prácticas sociales y situacionales. Las relaciones entre el Plan y la PFA son todavía precarias y están lejos de obedecer a un sistema concertado de actuación.

18 Art. 34 y 35 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

19 Mediante la Ley 24.544, derivada de una exigencia de la Constitución Nacional, se ha obturado la transferencia de la fuerza policial al Gobierno de la Ciudad en virtud de que Buenos Aires sigue siendo el asiento del Gobierno Nacional.

20 Hay que tener presente que una de las esferas más complejas de la autonomía es la económico-financiera. Hay que considerar que la Ciudad de Buenos Aires aporta al sistema de coparticipación federal más del 28% –algo así como 10.000 millones de pesos– de los recursos que lo integran y recibe de él sólo el 1% de los mismos. La Nación y el resto de las jurisdicciones argumentan que la transferencia de la policía al ámbito de la Ciudad debe hacerse sin recursos económicos, ya que la policía gasta hoy en día la mayor cantidad de su presupuesto en la seguridad local. La Ciudad argumenta que con un aporte tan significativo al sistema de coparticipación resulta más que justo que la transferencia sea con el total de los recursos (Pecce, 2001).

21 Estoy pensando en algo similar a los *Contrats locaux de sécurité* creados en Francia mediante la Circular del 28 de septiembre de 1997, que permiten definir una estrategia más localizada de la acción de la *Police Nationale* o la *Gendarmerie*. En el sistema policial canadiense puede encontrarse otro sistema de contractualización: la policía que depende del Gobierno Federal (la *Royal Canadian Mountain Police*) es contratada por los Gobiernos Provinciales y Municipales para prestar el servicio policial en sus jurisdicciones. Esto se justifica en la necesidad de ahorrar expensas sobre todo en aquellas zonas de extensos territorios sin mucha densidad poblacional. El principal defecto del sistema es que las autoridades locales (provinciales y municipales) no tienen casi ningún control en materia de gobierno y rendición de cuentas de la fuerza, que sólo da satisfacciones a las autoridades federales (Seagrave, 1997). En ese sentido el sistema canadiense no ayudaría *a priori* a paliar los problemas que aquí existen.

22 Desde este punto de vista se percibe mejor que lo policial resulta lo más *inmundo* –literalmente *in mundus*: lo mundano, lo que está en el mundo y no

en un campo trascendental o ideal— de lo político y por tanto el lugar por excelencia para hacer jugar las decisiones destinadas a profundizar el sentido de la democracia y consolidar el estatuto ciudadano de los habitantes de Buenos Aires. Este carácter explica en parte la tensión y la incomodidad que la clase dirigente y buena parte de los académicos sienten al tratar los problemas policiales.

II

A violência na escola, uma questão social global

José Vicente Tavares dos Santos*

O reconhecimento da violência no espaço escolar como uma das novas questões sociais globais parece ser um caminho interpretativo fecundo desse fenômeno social caracterizado como um enclausuramento do gesto e da palavra. Nova questão social global configurada por manifestações de violência contra a pessoa, de roubos, furtos e depredações, até mesmo de assassinatos, que se repetem em um conjunto expressivo de sociedades nos últimos dez anos, vem evidenciando que estamos frente a uma conflitualidade que coloca em risco a função social da escola de socialização das novas gerações: o que se percebe é a instituição escolar enquanto um locus de explosão de conflitos sociais em, pelo menos, dezenove países nos quais a questão da violência no espaço escolar foi considerada um fenômeno de sociedade (Ohsako, 1997; Charlot & Emin, 1997).

Partimos do reconhecimento de que houve uma profunda mutação na sociedade contemporânea, nos últimos vinte anos, o que pode ser definido como realização de um capitalismo tardio ou de processo de formação da sociedade global, a qual aponta para a era do globalismo (Ianni, 1992, 1996; Harvey, 1993). As relações de sociabilidade passam por uma nova mutação, mediante processos

* Sociólogo, Doutor de Estado pela Université de Paris, Nanterre; Professor Titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Sociologia; Diretor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Pesquisador do CNPq; Presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia; membro da Diretoria da ALAS – Associação Latino-americana de Sociologia.

simultâneos de integração comunitária e de fragmentação social, de massificação e de individualização, de seleção e de exclusão social. Nesse passo, novos dilemas e problemas sociais emergem no horizonte planetário, configurando novas questões sociais globais (Castel, 1998; Giddens, 1966; Jameson, 1996; Sousa Santos, 1994).

Como efeito dos processos de fragmentação social e de exclusão econômica e social, emergem as práticas de violência como norma social particular de amplos grupos da sociedade, presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea. A interação social passa a ser marcada por estilos violentos de sociabilidade, invertendo as expectativas do processo civilizatório (Elias, 1990, 1993).

A sociedade brasileira tem aceito a violência como prática social vigente, pois há exemplos cotidianos de violência tanto nas cidades –a venda de drogas e de armas, os crimes por pistolagem, os grupos de extermínio, algumas ações de membros de polícias civis e militares, a tortura nas delegacias, a violência contra a mulher e contra a criança– quanto no campo –os conflitos sociais agrários, os assassinatos de lideranças populares, de agentes pastorais e padres, ou de advogados, a própria violência costumeira entre populações rurais. Como resultado, para a sociedade, o ato violento torna-se um meio “normal” de acertar uma diferença interpessoal, de obter um bem material que se deseja ou de impor o mando sobre o outro.

Por conhecermos essas práticas de violência, tanto na história como na sociedade brasileira, trabalhamos com a noção de "cidadania dilacerada", pois ela evoca o dilaceramento do corpo e da carne e a crescente manifestação da violência física na sociedade, a qual ameaça as próprias possibilidades da participação social e da cidadania. Isso nos leva a identificar o grande paradoxo da sociedade brasileira atual: malgrado o regime político democrático, o autoritarismo faz parte da vida social. A sociedade parece aceitar a violência, ou com ela se resignar, incorporando-a como prática social e política normal e coletiva, como o demonstram os rotineiros exemplos de violência nas cidades, nos campos e florestas brasileiros (Zaluar, 1994; Tavares Dos Santos, 1999).

Tal situação nos relembra que a violência urbana realiza-se mediante formas de violência difusa e generalizada que atormentam, há tantas décadas, o cotidiano das populações das grandes cidades brasileiras. A violência urbana pode ser explicada pela segregação social e espacial das populações, pelo aumento do desemprego e pelo recurso a soluções diretas resultantes do descrédito do aparelho policial e do sistema judiciário, como o demonstram os linchamentos em periferias urbanas.

A compreensão das relações entre a escola e as práticas da violência passa pela reconstrução da complexidade das relações sociais que estão presentes no espaço social da escola. No caso em estudo –a violência no espaço escolar, na

cidade de Porto Alegre, entre 1996 e 1999– serão exatamente as combinações entre as relações de classe e as relações entre grupos culturais que permitirão uma abordagem explicativa da presença, na instituição escolar, de práticas de violência (a exposição completa dos resultados desta pesquisa-ação, bem com uma série de textos complementares, está em Tavares Dos Santos et al., 1999).

Deparamo-nos com uma forma de sociabilidade, a violência, na qual se dá a afirmação de poderes legitimados por uma determinada norma social, o que lhe confere a forma de controle social: a violência configura-se como um dispositivo de controle, aberto e contínuo. Força, coerção e dano em relação ao outro, enquanto um ato de excesso, presentes nas relações de poder –seja no nível macro, do Estado, seja no nível micro, entre os grupos sociais– vêm a configurar a violência social contemporânea. A violência seria a relação social de excesso de poder que impede o reconhecimento do outro –pessoa, classe, gênero ou raça– mediante o uso da força ou da coerção, provocando algum tipo de dano, configurando o oposto das possibilidades da sociedade democrática contemporânea (Tavares Dos Santos, 1999).

Nesse diagrama, há um espaço social marcado por um desencontro entre a instituição escolar e as particularidades culturais das populações pobres das grandes cidades (Zaluar, 1992). Saliente-se, ainda, que a relação da escola com as particularidades culturais dos grupos que compõem o espaço social local em que ela se localiza é marcada por uma violência simbólica do saber escolar, exercida, muitas vezes, por hábitos sociais, pelos professores e funcionários da instituição: uma relação de poder que impõe um conjunto de valores ao conjunto da população envolvida. Por outra parte, há uma complexidade de tempos sociais na relação entre a escola e o meio social: as incongruências do tempo social no qual a escola se insere, marcado por uma disparidade entre as expectativas diferenciadas do papel da educação escolar como meio de socialização (Sposito, 1992; Fukui, 1992).

A metodologia da investigação consistiu na pesquisa-ação, aliada a uma série de outros procedimentos. Constituímos uma base de dados sobre a violência na escola, a qual contém registros sobre atos de violência contra o patrimônio, contra a pessoa e atos de ações coletivas contra a violência no espaço escolar. Esta base cobre o período de 1989 a 1997, embora a maioria dos registros seja dos anos entre 1995 e 1997. As informações qualitativas recolhidas na base de dados foram analisadas mediante o uso do programa de indexação automática e de inferência interpretativa mais avançado na atualidade, o NUDIST.4

A globalização da violência no espaço escolar

A violência não ocorre somente nos países periféricos, como se constata através da imprensa internacional que noticia frequentemente esses fatos nos

países centrais do sistema capitalista. Podemos vislumbrar, também, um crescente número de publicações, bem como de ciclos de debates sobre o referido assunto. Algumas experiências internacionais podem nos dar lições acerca da violência na escola, assim como trazer sugestões a fim de reduzirmos tais fenômenos no espaço escolar.

Na França, o fenômeno da violência na escola é debatido, desde 1981 pelo menos, no âmbito da FEN - Federação da Educação Nacional, entidade que, mais recentemente, em 1994, organizou um Colóquio sobre a “Violência e a Missão Educativa”. Nessa ocasião, Eric Debarbieux afirmava: “Nossa hipótese de base é que o crescimento atual do sentimento de insegurança no meio escolar está ligado a uma mutação global da relação com a criança e os jovens e a uma crise do sentido do ofício do educador” (Debarbieux, 1997).

Esse autor salientava que “o prolongamento da adolescência, o medo do desemprego, os novos modelos familiares, geram uma crise de identidade entre os professores e os alunos que freqüentemente estão na base dos conflitos”. Fazia, portanto, uma relação entre a exclusão e a violência, indicando que a inserção no bairro e os laços sociais são um ponto “nodal”, inclusive determinando uma lei de proximidade, pois são os alunos mais próximos a indivíduos violentos que sofrem mais violência.

Debarbieux, após dirigir uma grande pesquisa sobre a violência no meio escolar, identificou três tipos de violência na escola: a violência penal, dos crimes e delitos; as incivildades, tendo assim denominado o conflitos de civilidades; e o sentimento de insegurança. Concluiu pela correlação entre exclusão social e violência escolar, pois a violência é determinada socialmente, mas também percebeu um aumento de atos violentos contra os professores e de violências cometidas por grupos de alunos (Debarbieux, 1999).

A violência nasce de uma lógica da exclusão, pois consiste em um discurso da recusa: “A violência nasce da palavra emparedada” (Colombier et al., 1989: 68). Por conseguinte, afirmam Colombier e outros autores da pedagogia institucional, é fundamental instaurar uma instituição escolar com regras, leis e esferas de poder: por exemplo, em cada Conselho de Classe, discute-se uma lei fundamental que fixa os limites nos quais vão se exercer os poderes de cada um: “A lei fundamental é colocada e imposta no princípio como limite do campo do possível” (Colombier et al., 1989: 101). Nessa proposta, o objetivo é fortalecer as instituições, criando regras livremente consentidas e levando em conta os conflitos de forma a organizar meios para sua resolução: contra a palavra emparedada, impõe-se restaurar a autoridade legítima do professor e a mediação da linguagem, mediante uma enunciação legítima, na qual se afirma a pedagogia do desejo e das forças da vida, percebendo-se a instituição escolar como uma rede de relações.

Se quisermos, entretanto, construir a cidadania na escola, insiste Defrance (1992), devemos também reconhecer, e superar, a violência institucional, que passa “por regulamentos, estruturas organizacionais, relações de poder institucionalizadas”. Assinala, então, os fatores principais da violência: o tamanho dos estabelecimentos escolares e o corpo de professores e funcionários, a taxa de fracasso escolar, a qualidade da orientação aos alunos e a própria violência da instituição escolar –repressiva, seletiva e competitiva. Seriam várias facetas de uma “violência simbólica”, pela qual a autoridade do poder e do saber professoral seria imposta aos estudantes (Defrance, 1992: 45).

Algumas constatações podem resumir a situação francesa da violência no espaço escolar, segundo Peralva: “A primeira é de que a violência deriva em parte da incapacidade atual da escola em fundar um modelo de ordem (...). A segunda constatação é de que a violência, pelo menos em parte, origina-se da configuração (...) de um conflito, cujo centro é o julgamento escolar. A terceira constatação (...) [o] desenvolvimento de uma cultura da violência enclavada no universo juvenil” (Peralva, 1997: 22).

Da experiência francesa podemos extrair condições e procedimentos para superar a violência: desenvolver a possibilidade de falar, mediante a instauração de lugares para as palavras, resgatando o sentido da linguagem, e a palavra tomando o lugar dos atos de violência. Para tanto, a escola precisaria expandir o saber escrever e dar condições para publicar, assegurando instrumentos que fazem da palavra e da escrita um poder. Ao mesmo tempo, esse diálogo, paciente, obstinado, pedagógico, instaura um respeito ao outro, com ações e sentimentos de reciprocidade que podem ajudar a eliminar a violência, construindo possibilidades do encontro. Esse aprendizado real da liberdade vivida no cotidiano, através de ações de ajuda mútua escolar, de relações com a vida associativa local e de reconhecimento do pluralismo cultural, no espaço escolar, afirmam uma primeira lição nas ações contra a violência na escola.

No caso do Canadá, cujas grandes cidades são atualmente marcadas pela variedade étnica e cultural, reconhece-se uma determinação social da violência na escola, pois a violência entre os jovens é semelhante aos modelos culturais que se encontram em seu meio social: “Querer compreender e agir sobre as agressões dos jovens em meio escolar exige levar em conta os comportamentos dos diversos atores, as estruturas organizacionais e os valores dominantes. Deve-se igualmente dar um lugar importante às relações sociais que são portadoras de desigualdade e de injustiça para muitos alunos” (Hebert, 1991: 27-28).

Alguns fatores são realçados pelo autor para explicar as manifestações de violência no meio escolar: fatores individuais (como aqueles que afetam a auto-estima dos jovens), fatores familiares e fatores da própria escola, como o tipo de regras do jogo que nela impera. Insiste sobre o próprio sistema de produção e os valores (Hebert, 1991: 37-38).

No que se refere aos programas de prevenção da violência, esse autor sugere um modelo ecológico que visa “analisar e agir sobre os fatores socioambientais”, de modo a “mobilizar as forças sociais” capazes de contribuir para a superação da violência na escola. Talvez seja essa a lição que a experiência canadense recente pode nos transmitir.

A violência na escola é objeto de debates nos Estados Unidos há três décadas: o Instituto Nacional de Educação afirmava, já em 1978, que a violência na escola era um problema nacional. Desde então, existe um vasto debate, entre educadores e sociólogos, sobre a identificação dos fatores que contribuiriam para a violência na escola: mudança de padrões da família e da vida comunitária; falta de espaços para tecer laços sociais; ausência de associações, configurando uma condição de multidão (Hyman et al., 1997; Johnson & Johnson, 1995; Kreiner, 1966; Remboldt, 1994). Nos EUA, a sociedade redefiniu a violência como normal e aceitável, principalmente na mídia, o que é potencializado pelo fácil acesso a armas e a drogas. Compreende-se, então, afirmam vários autores, que as pessoas se sintam habilitadas para a violência, o que se confirmaria pelo fato de a violência ser exercida entre pessoas conhecidas na escola.

Os programas para prevenir a violência, por um lado, são caracterizados pelo aumento de medidas repressivas (detetores de metais, penalização dos jovens e adolescentes), principalmente nas grandes cidades (Lucas, 1997); por outro lado, pautam-se pelo reconhecimento do conflito na escola como uma conflitualidade positiva, desenvolvendo práticas de negociação e de resolução de conflitos, através, por exemplo, da mediação pelos pares (Hyman et al., 1997: 312-316; Kreiner, 1966: 41-55; Remboldt, 1994: 29-33). Reconhecer a conflitualidade e a agressividade como elementos dinâmicos do espaço escolar significa propor intervenções sobre os atos de violência, as quais podem se dar pela satisfação de necessidades das crianças e jovens, criando um ambiente cooperativo e humanista, induzindo relacionamentos positivos e duradouros. Nesse quadro, a utilização de um tempo não-escolar, para atividades de interação com a comunidade, e as práticas de mediação e de negociação de conflitos parecem ser as estratégias privilegiadas pelos educadores humanistas norte-americanos.

As lições das experiências francesas, canadenses e norte-americanas indicam estratégias de reconhecimento da violência no espaço escolar como um fenômeno social, no qual a violência surge como a afirmação do silêncio e de um enclausuramento do gesto e da palavra. Para se poder afirmar o discurso do diálogo impõe-se, portanto, não somente o fortalecimento das instituições escolares e a afirmação do espaço social multicultural, como o reconhecimento do conflito como potencialmente criador de laços sociais. Dessa forma, é condição fundamental que se exerça a negociação enquanto estratégia de resolução de conflitos na instituição escolar.

Os atos de violência contra os bens e as instalações

A compreensão das relações entre a escola e as práticas da violência contra o patrimônio passa pela reconstrução da complexidade das relações sociais que estão presentes no espaço social da escola. Nos casos em estudo, procuramos desvendar as combinações entre as diversas relações sociais e grupos culturais, localizadas no espaço escolar, a fim de compreender este tipo de violência contra o patrimônio.

No caso da cidade de Porto Alegre, estamos em presença de uma rotineira manifestação de violência, que configura um estado de temor das instituições escolares frente ao meio social no qual estão inseridas. Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação do Município, a maioria das 40 escolas municipais de 1º e 2º Grau de Ensino Fundamental e Médio solicitaram, nos três últimos anos, a construção de muros, que muitas vezes tiveram de ser refeitos ou ter sua localização modificada.

A pesquisa realizada junto às Escolas Municipais, diretamente por nós ou por intermédio de formulários enviados às escolas, e outros levantamentos feitos pela Guarda Municipal de Porto Alegre, possibilitaram uma visão geral dos atos relacionados à violência, ocorridos nos últimos anos.

Quadro 1

Violência contra as escolas municipais de Porto Alegre 1990-1998

	PAT	PES	SOL	Total
1990	1	1	*	2
1991	0	0	*	0
1992	1	5	*	6
1993	2	5	*	7
1994	2	5	*	7
1995	9	7	*	16
1996	54	28	5	87
1997	4	65	3	72
1998	1	4	2	7
Total	74	120	10	204

Fonte: trabalho de campo

O Quadro 1 revela que foram registrados cerca de 204 fatos no período entre 1990 e 1998: cerca de 36% dos registros se referem a atos contra o patrimônio (74) e 59% dos casos referem-se a atos de violência contra a pessoa (120), restando apenas 5% de casos de ações contra a violência na escola (10). A série temporal expressa as dificuldades em se obter tais tipos de informações, pois apenas nos dois anos em que houve maior presença da equipe da pesquisa solicitando

informações –os anos de 1996 e 1997– é que foram melhor identificadas as ações. Isso revela que não há memória dos atos de violência contra a escola e que tampouco há um sistema de informações sobre o fenômeno nos órgãos oficiais.

As formas de violência contra o patrimônio mais freqüentes no universo estudado são, em primeiro lugar, os atos de depredação de muros, janelas, paredes e salas de aula, e de destruição de equipamentos, tais como livros, equipamentos audiovisuais, ou de bens pessoais, em particular os automóveis dos professores. Os furtos aparecem em segundo lugar, principalmente furtos de aparelhos de TV e vídeo, de radiocassete, vidros, telhas, brinquedos da escola, alimentos da despensa da escola, material escolar, vales-transporte, vasos sanitários, vales-refeição, materiais de educação física e equipamentos computacionais ou audiovisuais das escolas. Também foram verificados furtos de relógios e roubo de carros.

Alguns furtos ocorridos no espaço escolar revelam uma intenção clara de apropriação de bem alheio: “Entraram derrubando a porta. Na sala de técnicas agrícolas, pegaram uma picareta e arrombaram o portão de grade do barzinho da escola, levaram doces, garrafas térmicas e refrigerantes. Da sala de técnicas notou-se a falta de dois carrinhos de mão, enxadas e pás de corte. Afastaram a grade da janela da secretaria, arrombaram um armário de aço e levaram um aparelho de som com CD, uma cafeteira elétrica e uma calculadora de mesa”. Noutra, os próprios “alunos destroem fechaduras das salas de aula, armários e latas de lixo. Furtam livros do banco de livros e da biblioteca”.

Se a violência atinge a todas as camadas sociais, a participação de grupos de identidade jovem é alta. Os grupos mais envolvidos nos atos de violência contra o patrimônio são de jovens e adolescentes, entre 14 e 18 anos.

Tais atos são normalmente identificados pela mídia como atos de criminalidade ou de “vandalismo”. Parece-nos que as explicações precisam ser um pouco mais complexas, pois, se alguns atos delituosos certamente existem e podem visar aos bens das escolas e das pessoas, há outros cuja significação pode ser diversa.

Na cidade de São Paulo, Nancy Cardia apreendeu um dos significados do “vandalismo”: “Prédios degradados, grafitados, com ar de vandalizados, convidam à maior degradação e violência. O descuido com os prédios sugere uma terra de ninguém, uma terra sem dono que pode ser ocupada por aquele que tem força e coragem para fazê-lo. Para os jovens que têm baixa auto-estima, que não conseguem se vincular com a escola devido aos repetidos fracassos, vandalizar a escola (...) é se apropriar dela e, de certo modo, vencê-la” (Cardia, 1997: 56).

Nossas informações nos levaram a identificar esses atos de depredação, freqüentemente sem que ocorra o furto de bens mas tão somente sua dilapidação, no próprio espaço escolar, como atos de violência enquanto reação social contra a escola. Não seria outro o sentido dos seguintes acontecimentos, dentro da sala de aula: alunos, no último período, voltam para a sala de aula, batendo classes e

cadeiras, fugindo em seguida; e, significativamente, o caso da professora que sai da sala de aula deixando seu estojo de giz na mesa e, ao voltar, encontra todos os bastões de giz quebrados no chão. Outras vezes, fica evidente a vontade de entrar no espaço escolar: “Nos fins de semana o pátio da escola é invadido pelos moradores da vila, que destroem os brinquedos e sujam o pátio”. E há aquela escola onde as telas do pátio interno da foram cortadas, onde houve quebra de vidros, e até mesmo a quebra de lajes de concreto do muro e a retirada de tijolos de uma parede do ginásio. Numa terceira, houve a derrubada de cercas e moirões do jardim de infância.

A categoria vandalismo tem sido usada freqüentemente pela imprensa, mas também por alguns professores, para identificar atos de violência na escola, embora em reduzido número: tem sido associada à depredação da escola, a arrombamentos, à violência de gangues juvenis, à ocorrência de furtos e roubos. Mas, qual o significado da categoria “vândalo”? Parece que se constitui de expressões de um ressentimento social de jovens e adolescentes que foram, ou se sentem, excluídos da instituição escolar, mas que, por vias transversas, querem ser incluídos no espaço escolar.

Evidencia-se uma correspondência entre exclusão social e violência escolar: a violência é determinada socialmente. Tanto mais o público jovem é desfavorecido, em termos econômicos como culturais, tanto mais ele se confronta com a vivência do desemprego, mais ele experimenta uma exclusão, não só de oportunidades econômicas mas também de um prestígio social, o que resulta em um agravamento de sua auto-estima e de sua perspectiva de futuro. Os jovens vivem hoje a desesperança em relação às promessas de futuro que, antigamente, estavam contidas na proposta da escola: este é o contexto social de emergência da violência escolar.

A sociedade brasileira, atualmente, é marcada pelo desemprego, desocupação, pobreza, tráfico de drogas e prostituição. São problemas sociais que tanto estão ligados às dificuldades do emprego no setor formal da economia, quanto indicam as alternativas de trabalho no setor informal e no setor da criminalidade organizada.

Reencontramos a escola como ponto de explosão da crise econômica, social, política e cultural, e como lugar de expressão do ressentimento social. Entretanto, a violência é um discurso da recusa, ela nasce da palavra e dos gestos emparedados, razão pela qual é necessário tentar entender as mensagens escondidas nos atos de violência contra o patrimônio das escolas.

A violência contra a pessoa e o conflito de civilidades

Os atos de violência contra a pessoa mais comuns nas escolas investigadas foram: casos de lesão corporal, de roubo, de furto e de tráfico de drogas. Também

foram registrados casos de alunos que apresentavam sinais de serem vítimas de violência doméstica. Entretanto, o recurso à violência como forma de obter ganho material ou simbólico ou de resolução de conflitos, em disputas interpessoais, cada vez mais se manifesta no espaço escolar.

Registramos, em primeiro lugar, furtos de bolsas, de relógios, de dinheiro de funcionários. Mas também foram identificados roubos de automóveis, assaltos à mão armada no portão da escola, roubos de dinheiro; em especial, roubos de carros de professores, ou de rádio de carros. Certa vez, uma professora, ao tentar tirar de dentro da escola um grupo de alunos que fumavam maconha com estranhos, teve seu carro destruído e foi ameaçada de vir a aparecer "com a boca cheia de 'formigas'"; outra "professora fez enfrentamento com aluno, segurando-o pelo braço, mas não pôde sair com o carro, barrada na saída pelos alunos".

Até mesmo assalto e roubo de armas da Guarda Municipal foram registrados. No final do ano de 1998, houve o assassinato de um guarda municipal. Também foi registrado pelo menos um assassinato em portão de entrada da praça próxima a uma escola.

Na maioria das vezes, trata-se da invasão do espaço escolar por pessoas estranhas; fala-se muito na violência das gangues juvenis, mas pelo menos um caso de roubo de relógio de um aluno por outro foi encontrado. A presença de gangues juvenis nas escolas tem sido associada à violência: gangues circulando a escola, gangues no período da noite, a violência de gangues juvenis, a formação de várias gangues na escola, gangues que assaltam os alunos na porta da escola, assaltos a imediações da escola envolvendo gangues.

Os casos de lesões corporais foram registrados contra alunos e contra funcionários. Em três desses casos, encontramos relatos de ameaça de estupro, e mesmo de estupro de fato, no espaço escolar ou em suas cercanias.

O tráfico de drogas no espaço escolar tem sido muito presente nos registros, o que implica no uso de drogas por alguns alunos, no porte de armas por outros. Frequentemente, o uso de drogas se dá próximo à escola, em alguma praça nas imediações. Mas também ocorre dentro do espaço escolar; algumas vezes, os alunos saem da sala, durante as aulas, para comprar drogas.

Talvez a situação em Porto Alegre não seja ainda comparável à do Rio de Janeiro, onde Guimarães indica um duplo efeito da intervenção do mundo do narcotráfico no ambiente escolar. Por um lado, altera toda a organização da vida escolar, interferindo sobre a "cultura da escola", pois "as regras do mundo da rua se intrometem na vida escolar de forma direta (...), em função da necessidade de buscar, nas regras de convivência com o meio imediato, sua própria condição de sobrevivência" (Guimarães, 1998: 223-224); por outro lado, "a escola termina por ser enredada no mundo da rua naquilo que ele tem de mais perverso: são os padrões de ilegalidade, da violência privatizada, do mundo viril e guerreiro, da

“autoridade” exercida na base da força física, que envolvem a instituição” (Candau, Lucinda & Nascimento, 1999: 90-91).

Desse modo, temos que entender a violência como relação de sociabilidade presente na escola, trazida ao espaço escolar por uma dupla fonte: ou como expressão de um autoritarismo pedagógico, ou como transferência de uma norma social. A primeira, afirmando uma fórmula repressiva de conduta professoral na sala de aula; a segunda, marcada pela violência que rege as relações interpessoais em grupos sociais particulares, as quais se manifestam como normalidade no cotidiano dos alunos e de suas famílias e, por este entendimento, se exercem no espaço escolar.

Estamos, em grande medida, frente a um conflito de códigos de conduta, ou conflito de civilidades, como tem sido apontado nos estudos sobre o tema na França e, mais recentemente, em criterioso estudo de caso realizado em liceus de Montevidéu, Uruguai. Sobre esses, Nilia Viscardi concluiu: “Quanto às características que assume a violência no espaço escolar, tanto em espaços abertos quanto em situações de classe, pode observar-se que a maioria dessas violências constituem incivilidades. (...) uma crise de convivência, uma dificuldade para socializar os jovens no marco dos valores que a escola tem por objetivo inculcar (...)” (Viscardi, 1999).

Entretanto, a escola, no caso de Porto Alegre, insere-se em um espaço social no qual estão presentes os adolescentes e os jovens, ativado por um tecido associativo bastante denso composto por associações de moradores, escolas de samba, associação de feirantes, sociedades beneficentes e delegados do orçamento participativo. As demandas que tais associações fazem à escola, além da reivindicação pela educação formal e pela capacitação escolar, são acrescidas de exigências por oportunidades de esportes, de lazer, de brinquedos e de recreação, e por uma reivindicação para solucionar os atos de violência interpessoal.

O sistema escolar está em crise, não tem resposta para explicar e ensinar a viver em uma situação de crise das oportunidades de ganhar a vida, pois se trata de um mundo de carência, de tentativa de alcançar equipamentos coletivos mínimos, em um horizonte de exclusão social. Resulta desse processo uma relação ambígua com a instituição escolar, exigida como meio de profissionalização e de transmissão de conhecimento e de valores da cidadania, mas entrecortada pela violência estrutural da sociedade brasileira.

Provocam-se crescentes fraturas nas instituições socializadoras, tais como a família e a escola, e um estímulo a condutas desviantes ou ao trabalho na criminalidade; no universo escolar, o estímulo ao trabalho no tráfico de drogas, em particular. Tal fragmentação social se exerce pela formação de espaços sociais com predominância de populações pobres e miseráveis, para as quais a violência sistemática pode fazer parte de um modo de ganhar a vida e de viver socialmente,

e com as quais a escola parece relutar em alcançar um relacionamento capaz de incorporar demandas diferenciadas e distintas da matriz disciplinar oficial da instituição escolar.

As lutas sociais contra a violência escolar

As mobilizações sociais contra a violência vêm crescendo na cidade de Porto Alegre, mediante grupos de reflexão-ação, campanhas internas em sala de aula, passeatas pelos bairros, petições às autoridades municipais e estaduais, declarações à imprensa e tentativas de construir redes de relações sociais com as coletividades locais. Um caminho para uma ação coletiva contra a destrutividade enunciada pela violência, visível nos danos causados ao patrimônio e às pessoas na instituição escolar, repousa na construção de redes de relações sociais densas, em particular com a coletividade na qual se situa o estabelecimento escolar.

O que tem sido perseguido é a realização de uma compreensão, socialmente construída, das mensagens contidas nos atos de violência, ou do significado oculto, obscurecido, e até mesmo silenciado, implícito em atos de violência ocorridos no espaço escolar. Propõe-se, com tais ações, a difusão de uma ética da solidariedade, cuja base seja o respeito ao outro, exemplificada por uma nova relação entre a escola e os grupos sociais que dela participam, ou que com ela partilham um mesmo espaço social.

Os programas contra a violência que existem nos principais países têm alguns pontos em comum: a tentativa de satisfação das necessidades dos jovens; o desenvolvimento de um ambiente solidário, humanista e cooperativo; a intenção de criar relacionamentos positivos e duradouros entre os alunos, professores e funcionários; a preocupação com um tempo não-escolar a ser assumido pela instituição escolar e a ser programado em interação com a comunidade. Ao mesmo tempo, há um objetivo de se incorporar o conflito como uma tensão positiva para a escola, como algo que pode criar coesão social, a escola assumindo o conflito como criador social. Tudo isso implica em assumir uma prática de negociação instaurada no interior da escola, em especial nos próprios grupos de alunos, através, por exemplo, da idéia de mediação pelos pares, de forma a criar responsabilidades entre os próprios membros da escola.

No caso de Porto Alegre, as várias ações de solidariedade com o intuito de reduzir as manifestações de violência contra a escola, ou na escola, têm sido caracterizadas por palestras e debates sobre violência, por discussões acerca das formas pela quais a violência se manifesta, bem como sobre os meios de combatê-la. Em suma, em todas as tentativas de ação contra a violência a discussão enfoca os efeitos da violência em relação às dificuldades que provoca no andamento pedagógico da instituição escolar.

Um caminho para uma ação coletiva contra a destrutividade enunciada pela violência, visível nos danos causados ao patrimônio e às pessoas da instituição escolar, repousa na difusão de uma ética da solidariedade, cuja base seja o respeito ao outro, exemplificada por uma nova relação entre a escola e os grupos sociais que dela participam, ou que com ela partilham um mesmo espaço social. Torna-se evidente, no caso em estudo, que o estabelecimento de relações com todos os segmentos da comunidade escolar, ou seja, a construção de um trabalho coletivo, é uma condição fundamental para que se possa reduzir os atos de violência.

Partindo-se do pressuposto de que a violência é o discurso da recusa e que nasce da palavra e do gesto emparedados, é necessário que se compreendam as mensagens que os atos de violência contêm. A violência é uma recusa da palavra, é a negação do outro como ato social, razão pela qual é necessário entender as mensagens implícitas nos atos de violência. Fica claro, portanto, a necessidade de “desnaturalizarmos” a violência, sob pena de, em não o fazendo, acabarmos por banalizá-la a tal ponto que nada mais tocará nossa sensibilidade, tornando-nos cada vez mais duros com o outro, menos solidários e fraternos.

As possibilidades dessa luta social contra a violência também ocorrem no Rio de Janeiro, onde pôde ser constatado que os professores indicaram “o diálogo como prática pedagógica cotidiana utilizada por eles(as) no enfrentamento das situações de violência no cotidiano escolar. Esses(as) professores(as) consideraram que trabalhar o tema dentro da sala de aula, através de debates ou atividades que propiciem o diálogo, envolver a criança e conduzir atividades de seu interesse e conquistar a confiança, o afeto e a atenção dos(as) alunos(as) são estratégias que podem contribuir para minimizar o problema da violência (Candau, Lucinda & Nascimento, 1999: 73).

As mobilizações sociais contra a violência nas escolas de Porto Alegre, acima exemplificadas, expressam uma ação coletiva contra a violência. Tal ação realiza uma pedagogia contra a violência capaz de pensar a escola como espaço de construção de uma cidadania que contemple o multiculturalismo e aspirações e necessidades das camadas sociais de jovens e adolescentes, bem como das coletividades envolvidas na instituição escolar.

Perspectivas de pacificação de uma nova escola

A reconstrução dos fenômenos da violência contra a escola e na escola, verificados no Município de Porto Alegre e na Região Metropolitana de Porto Alegre, demonstrou um quadro de incongruências espaço-temporais entre a escola e o meio social, configurado por diversos grupos sociais. O espaço escolar aparece como ponto de condensação e de explosão da crise econômica, social e política. A compreensão das relações entre a escola e as práticas da violência passa,

necessariamente, pela reconstrução da complexidade das relações sociais que estão presentes no espaço social da escola, pois são exatamente as combinações entre relações de classe e relações entre grupos culturais que permitem uma abordagem explicativa das práticas de violência na escola. Precisamos tentar entender as mensagens e os atos escondidos ou emparelhados nos atos de violência, e ter a audácia de afirmar, contra o senso comum e a sociologia convencional, o reconhecimento do conflito como parte da dinâmica social da escola.

No caso da cidade de Porto Alegre, estamos em presença de uma rotineira manifestação de violência, configurando um estado de temor das instituições escolares frente ao meio social no qual estão inseridas. Assim, várias escolas municipais solicitaram a construção de muros, nos três últimos anos, os quais, muitas vezes, tiveram de ser refeitos ou modificados em sua localização.

Tal violência disseminada expressa traços estruturais da sociedade brasileira, pois está associada ao aumento do desemprego, às permanentes situações sociais de desocupação, à expansão do tráfico de drogas e do crime organizado. A violência está, portanto, ligada às dificuldades do emprego no setor formal da economia, bem como indica a expansão de alternativas de trabalho no setor informal, em particular no setor da criminalidade organizada.

Entretanto, a escola, em Porto Alegre, insere-se em um espaço social localizado principalmente na periferia da cidade, tanto na zona sudeste como na zona norte e nordeste do Município, do qual fazem parte os adolescentes e os jovens, mas também em um espaço associativo bastante denso, composto por associações de moradores, escolas de samba, associação de feirantes, sociedades beneficentes, sindicatos e delegados do orçamento participativo. As demandas que tais associações fazem à escola, além da reivindicação pela educação formal e pela capacitação escolar, são acrescidas de exigências de oportunidades de esportes, de lazer, de brinquedos e de recreação. Expressam um mundo de carência, na tentativa de alcançar equipamentos coletivos mínimos, em um horizonte de exclusão social. No limite, são demandas pela ampliação da cidadania, ou de sua melhor efetivação.

Por conseguinte, a fragmentação do espaço urbano se manifesta pela formação de núcleos de populações pobres e miseráveis, para quem a violência sistemática pode fazer parte de um modo de ganhar a vida e de viver socialmente. A escola, por sua vez, parece relutar em alcançar um relacionamento com essas populações que seja capaz de incorporar demandas diferenciadas e distintas daquelas que compõem a matriz disciplinar oficial da instituição escolar.

Salienta-se, assim, que a relação da escola com as particularidades culturais dos grupos que compõem o espaço social local no qual ela se localiza é marcada por uma violência simbólica do saber escolar. Muitas vezes essa violência é exercida por hábitos sociais, por modos de vestir ou pelo uso de bens, como o

automóvel, pelos professores e funcionários da instituição, uma relação de poder que impõe um conjunto de valores ao conjunto da população envolvida.

Nesse diagrama, há um espaço social marcado por um desencontro entre a instituição escolar e as particularidades culturais das populações pobres das grandes cidades, desencontro que precisa ser substituído por um relacionamento denso entre a escola e a coletividade local na qual está inserida (Graciani, 1995: 145; Zaluar, 1992). Esta também foi a conclusão de Cardia, para a cidade de São Paulo: “é necessário que as escolas envolvam e trabalhem não só com os alunos, mas também com suas famílias e com as comunidades onde estão situadas” (Cardia, 1997: 64). Passa a ser, também, indicada como um desafio aos educadores: “O processo de sensibilização e conscientização da necessidade de lutar contra a violência é função que a escola pode e deve assumir, engajando-se junto com a sociedade na busca de sinais de vida para enfrentar a destruição e a morte” (Assis, 1994: 22).

Um caminho para uma ação coletiva contra a destrutividade enunciada pela violência, visível nos danos causados ao patrimônio e às pessoas da instituição escolar. Esta ação coletiva contra a violência na escola repousa na difusão de uma ética da solidariedade, cuja base seja o respeito ao outro, exemplificada por uma nova relação entre a escola e os grupos sociais que dela participam ou que com ela partilham um mesmo espaço social, pensando a escola como espaço de construção de uma cidadania que contemple o multiculturalismo.

As lutas sociais contra a violência apresentam também uma ação coletiva contra a "cidadania dilacerada", pois esta ameaça as próprias possibilidades da participação social. Entendemos que as ações contra a violência na escola expressam uma luta social contra o dilaceramento da cidadania, pois, na linha de uma recomposição da dinâmica social, orientada pela participação social e pelo respeito aos direitos culturais dos diversos grupos que estão presentes no espaço e no tempo social da escola, pode estar o início de uma outra luta social por uma escola participativa e cidadã, no contexto de uma transformação democrática da sociedade brasileira.

Bibliografia

- Assis, Simone Gonçalves de 1994 *Crescer sem violência - um desafio para os educadores* (Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz).
- Candau, Vera; Maria da C. Lucinda & Maria das Graças Nascimento 1999 *Escola e violência* (Rio de Janeiro: DP & A).
- Cardia, Nancy 1997 “Violência urbana e a escola”, en *Revista Contemporaneidade e Educação* (Rio de Janeiro: IEC) Ano II, Nº 2.
- Castel, Robert 1998 *As metamorfoses da questão social* (Petrópolis: Vozes).
- Colombier, Claude et al. 1989 *A violência na escola* (São Paulo: Summus).
- Charlot, Bernard & Jean-Claude Emin 1997 *Violences à l'école: état des savoirs* (Paris: Armand Colin).
- Debarbieux, Eric 1997 *Texto Homepage do Ministère de l'Éducation Nationale* (France) Datado de 3 de abril.
- Debarbieux, Eric 1999 *La violence en milieu scolaire - 2. Le désordre des choses* (Paris: ESF).
- Defrance, Bernard 1992 *La violence à l'école* (Paris: Syros).
- Elias, Norbert 1990 *O processo civilizador - uma história dos costumes* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar) Vol I.
- Elias, Norbert 1993 *O processo civilizador - formação do estado e civilização* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar) Vol. II.
- Fukui, Lia 1992 “Segurança nas escolas” in Zaluar, Alba (org.) *Violência e educação* (São Paulo: Cortez).
- Giddens, Anthony 1966 *Para além da esquerda e da direita* (São Paulo: Editora da Unesp).
- Graciani, Maria Stela Santos 1995 “Gangues: um desafio político-pedagógico a ser superado”, in Heron, L. (org.) *Reestruturação curricular* (Porto Alegre: Vozes).
- Guimarães, Eloisa 1998 *Escola, galeras e narcotráfico* (Rio de Janeiro: Editora UFRJ).
- Harvey, David 1993 *A condição pós-moderna* (São Paulo: Loyola).
- Hebert, Jacques 1991 *La violence à l'école (guide de prévention et techniques d'intervention)* (Montreal: Logiques).
- Hyman, Irwin et al. 1997 *School discipline and school violence: the teacher variance* (Boston: Allyn and Bacon).

- Ianni, Octávio 1992 *A sociedade global* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Ianni, Octávio 1996 *A era do globalismo* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Jameson, Fredric 1996 *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio* (São Paulo: Ática).
- Johnson, David W. & Roger T. Johnson 1995 *Reducing school violence through conflict resolution* (Alexandria: ASCD).
- Kreiner, Anna 1966 *Everything you need to know about school violence* (New York: The Rosen Publishing Group).
- Lucas, Peter 1997 “Pequeno relato sobre a cultura da violência no sistema escolar público em Nova York”, em *Revista Contemporaneidade e Educação* (Rio de Janeiro: IEC) Ano II, Nº 2.
- Ohsako, Toshio (ed.) 1997 *Violence at school: global issues and interventions* (Paris: Unesco).
- Peralva, Angelina 1997 “Escola e violência nas periferias urbanas francesas”, em *Revista Contemporaneidade e Educação* (Rio de Janeiro: IEC) Ano II, Nº 2.
- Remboldt, Carole 1994 *Solving violence problems in your school* (Minneapolis: Johnson Institute).
- Sousa Santos, Boaventura 1994 *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* (Porto Alegre: Afrontamento).
- Sposito, Marília Pontes 1992 “A sociabilidade juvenil e a rua: novos conflitos e ação coletiva na cidade”, in *Tempo Social* (São Paulo: USP) Vol. 5, Nº 1-2.
- Tavares Dos Santos, José Vicente (org.) 1999 *Violências em tempo de globalização* (São Paulo: Hucitec).
- Tavares Dos Santos; José Vicente; Beatriz Didonet Nery & Cátia Castilho Simon, 1999 *A palavra e o gesto emparedados: a violência na escola* (Porto Alegre: PMPA-SMED).
- Viscardi, Níliá 1999 *Violência no espaço escolar: práticas e representações* (Porto Alegre: IFCH/UFRGS/Programa de Mestrado em Sociologia) Dissertação de Mestrado, Novembro.
- Zaluar, Alba 1992 “Exclusão social e violência” in Zaluar, Alba (org.) *Violência e educação* (São Paulo: Cortez).
- Zaluar, Alba 1994 *Condomínio do diabo* (Rio de Janeiro: UFRJ).

La inseguridad personal vista por los estudiantes universitarios

Cristina Mateo*

Introducción

La inseguridad personal es uno de los problemas que más preocupa a los venezolanos. Así lo han expresado en numerosas encuestas realizadas en la última década. Por otra parte, las estadísticas delictivas señalan, a partir de 1989, un aumento considerable de los delitos de denuncia obligatoria: homicidios y robo de vehículos (Briceño-León, 1997; Sanjuán, 1997).

Estas y otras evidencias del crecimiento de las actividades delictivas (medidas de seguridad privadas, linchamientos en barrios populares, etc.), unidas al ciclo de violencia política que comenzó con “el caracazo” de 1989 y se extendió hasta 1997 (López Maya, 1997), cuando las protestas populares violentas disminuyeron, han colocado estos temas en un lugar prioritario en la agenda social venezolana.

En este contexto, la ciudad universitaria, sede de la Universidad Central de Venezuela (UCV), ubicada prácticamente en el centro del área metropolitana de Caracas, lugar prohibido para los cuerpos de seguridad del Estado y espacio predilecto para las protestas políticas, ha experimentado un sensible aumento de actividades que ponen en peligro la integridad física de los universitarios y de los bienes que les pertenecen a ellos o a la universidad, con lo cual se ven afectadas la docencia, la investigación y la extensión en esta institución académica.

* Socióloga, egresada de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Realizó estudios de Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente forma parte del cuerpo profesoral de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

Por ello, algunos sectores de universitarios y vecinos de la UCV plantearon la necesidad de desarrollar acciones para recuperar las condiciones de convivencia pacífica en esta zona. Con ese propósito, se constituyó un equipo de investigación con profesores y estudiantes del Instituto de Investigaciones Penales y Criminológicas, la Escuela de Trabajo Social y la Escuela de Derecho, apoyados por la Asociación de Profesores, el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico y el Consejo Universitario, para realizar la investigación *Inseguridad personal en la UCV*, coordinada por Tosca Hernández, con María Josefina Ferrer y la autora de este documento como corresponsables. Los objetivos generales de este proyecto son realizar una investigación descriptiva sobre los factores objetivos y subjetivos que conforman la seguridad personal en la UCV, y contribuir al planteamiento de estrategias que la mejoren.

Para lograr esos dos objetivos se diseñó un proyecto de investigación complejo, con dos equipos, uno en Trabajo Social y otro en el Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, que desarrollaron actividades autónomas pero interconectadas y complementarias a lo largo de tres etapas, que comenzaron en el segundo semestre de 1997. La segunda de esas etapas culminó a finales de 1999, y la tercera en julio de 2000. Entre las actividades desarrolladas se encuentra la *I Encuesta universitaria sobre inseguridad personal*, realizada bajo mi coordinación por un equipo de estudiantes de Trabajo Social, con el apoyo de tres asistentes de investigación (María Sulbarán, Zuleima Rodríguez y Jesús Escobar).

En este documento se presentan únicamente los resultados obtenidos en las preguntas de la encuesta, ya que no se han relacionado todas las variables ni se han conjugado estos resultados con la información de otras fuentes, lo que permitirá un análisis más completo del problema. Nos limitamos aquí a presentar algunas hipótesis interpretativas de la inseguridad personal en la Universidad Central de Venezuela de acuerdo con el análisis de esa información. Pero antes es necesario aclarar la perspectiva desde la cual se realiza este análisis.

Seguridad personal: derecho humano y política institucional

El interés de esta investigación se centra en el carácter social e institucional de la seguridad, pues la asumimos como un derecho humano fundamental, que implica la posibilidad de disfrutar todos los otros derechos, y como tal, requiere de condiciones económicas, sociales, políticas y culturales para hacerse efectivo. Como la seguridad es un derecho con múltiples implicaciones, que incluye factores de riesgo de diversa índole (fenómenos naturales, crisis económica, etc.) capaces de alterar el normal desenvolvimiento de la vida universitaria, comenzamos por añadirle la connotación personal para limitar el estudio a “la expectativa-probabilidad de que los miembros y el patrimonio de la comunidad universitaria no serán afectados por acciones delictivas y/o violentas” (Hernández et al., 1998: 4), de acuerdo con la preocupación inicial, señalada en el tercer párrafo de la introducción.

Esa expectativa-probabilidad implica una responsabilidad institucional, por lo cual la inseguridad personal también puede entenderse como “la garantía que tienen las personas que acuden a la ciudad universitaria de cumplir con sus actividades sin riesgo para su integridad física, para sus bienes personales o para los bienes de la UCV” (Hernández et al., 1998).

La seguridad personal en la UCV es el derecho que tienen, ante la institución y los poderes públicos, los miembros de la comunidad universitaria y los transeúntes de recibir protección a su integridad física, a sus bienes personales y a los bienes de la UCV, dentro de la ciudad universitaria, en las zonas aledañas y vías de acceso, de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable (Hernández et al., 1998)

Sobre el ordenamiento jurídico aplicable es necesario resaltar lo que señala la Ley de Universidades en cuanto a la autonomía universitaria. Así tenemos que el artículo 9 establece:

Las universidades son autónomas. Dentro de las previsiones de la presente Ley y de su Reglamento, disponen de:

- 1 Autonomía organizativa, en virtud de la cual podrán dictar sus normas internas.
- 2 Autonomía académica, para planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- 3 Autonomía administrativa, para elegir y nombrar sus autoridades y designar un personal docente, de investigación y administrativo.
- 4 Autonomía económica y financiera, para organizar y administrar su patrimonio. (si es cita textual colocar comillas al principio y al final).

Para comprender mejor los deberes y derechos implícitos en la autonomía, debemos citar también el artículo 7° de la Ley de Universidades:

El recinto de las Universidades es inviolable. Su vigilancia y el mantenimiento del orden son de la competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias; sólo podrá ser allanado para impedir la consumación de un delito o para cumplir las decisiones de los Tribunales de Justicia. Se entiende por recinto universitario el espacio precisamente delimitado y previamente destinado a la realización de funciones docentes, de investigación, académicas, de extensión o administrativas, propias de la institución.

Corresponde a las autoridades nacionales y locales la vigilancia de las avenidas, calles y otros sitios abiertos al libre acceso y circulación, y la protección y seguridad de los edificios y construcciones situadas dentro de las áreas donde funcionen las universidades, y las demás medidas que fueren

necesarias a los fines de salvaguardar y garantizar el orden público y la seguridad de las personas y de los bienes, aun cuando éstos formen parte del patrimonio de la Universidad.

En el caso de las universidades venezolanas, la utilización del término “ciudad universitaria” ha permitido una aplicación más extensa del recinto que incluye los sitios abiertos al libre espacio y circulación dentro de los límites de la ciudad universitaria.

El recinto universitario es inviolable, para garantizar la independencia y la libertad dentro de la institución. Los cuerpos de seguridad del Estado no pueden ingresar al mismo, sino para impedir la perpetración de un delito o hacer ejecutar las decisiones de los órganos jurisdiccionales, para lo cual requieren de la autorización expresa de las autoridades universitarias.

Concluimos que “la autonomía es el derecho que tiene la comunidad universitaria de elaborar, ordenar y aplicar su propio ordenamiento jurídico dentro de la institución para cumplir con sus actividades organizativas, académicas, administrativas, económicas y financieras, manteniendo una relación de coordinación y colaboración con los Poderes Públicos en aquellas áreas de vinculación que la vida social les establece” (Hernández et al., 1998).

En este concepto queremos recalcar el principio de concertación, diferente al de subordinación, que posibilita la relación con los poderes públicos, indispensable para que la universidad realice sus fines en un clima pacífico y seguro. La defensa de la autonomía universitaria no es incompatible con la coordinación de acciones con los organismos de los poderes públicos, ni con el establecimiento de relaciones con los cuerpos de seguridad del Estado; al contrario, todo eso es fundamental para asegurar el respeto y está contemplado en la ley. Los cuerpos de seguridad deben solicitar autorización para ingresar al recinto para evitar la comisión de delitos o realizar las investigaciones correspondientes cuando éstos se cometan, y la universidad puede solicitar su colaboración para el mantenimiento de la seguridad dentro del recinto y en las zonas aledañas. Pero se trata de entender la seguridad como un derecho humano, no como el autoritarismo abusivo que esos cuerpos de seguridad cometen muchas veces, en virtud de esa concepción antidemocrática de seguridad que les otorga el poder de hacer lo que consideren conveniente para mantenerla, depositando en ellos los derechos y deberes que nos corresponden a todos.

Es importante aclarar que el procedimiento de allanamiento del recinto universitario por autoridades policiales debe verificarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 al 164 del Código de Enjuiciamiento Criminal, con toda una serie de requisitos y pasos para salvaguardar los derechos de la institución universitaria, circunstancia que en la práctica no ha sido tomada en cuenta por los cuerpos policiales en sus operaciones de ingreso al recinto.

Las autoridades universitarias deben garantizar la seguridad personal. Para cumplir con esa responsabilidad fue creada la Dirección de Seguridad y Vigilancia de la UCV. No obstante, pensamos que no se puede separar el deber institucional de la participación de los actores, pues todo derecho es una responsabilidad colectiva cuya defensa corresponde a todas y cada una de las personas que lo disfrutan (Becet, 1997), y con esa perspectiva se busca incorporar a los universitarios en el diseño, ejecución y evaluación de la política de seguridad de la UCV.

Un enfoque integral de la inseguridad personal

Como el objetivo de este documento es discutir la complejidad de uno de los componentes de la seguridad, el que hemos denominado *inseguridad personal*, es importante establecer primero algunas aclaratorias al respecto. En primer lugar, hay que diferenciar entre lo que los ciudadanos califican como tal y las probabilidades de que su integridad física o sus bienes sean afectados por las acciones de otras personas. El sentimiento de inseguridad, de vulnerabilidad, el miedo, la sensación de riesgo, son evaluaciones subjetivas que elaboran las personas combinando múltiples informaciones del mundo que las rodea, pero también de sí mismas. En la sensación de inseguridad que experimenta una persona influyen aspectos biológicos, psíquicos e incluso químicos. Prueba de ello son los efectos de provocar manías persecutorias que se atribuyen a algunas drogas. No obstante, en un estudio de la inseguridad como problema social dejamos de lado esos componentes para concentrarnos en aquellos que una comunidad comparte, y posibilitan que una proporción mayoritaria de sus miembros declaren la inseguridad como su principal preocupación.

En esta perspectiva debemos considerar algunos elementos objetivos que todos pueden percibir y que influyen en esa evaluación. Esos aspectos son: la información difundida sobre la presencia de personas agresivas y sobre las acciones realizadas por ellos contra la integridad física y los bienes de la comunidad; en segundo lugar, la información difundida sobre la protección con que cuenta la comunidad, es decir, el sistema de seguridad, que incluye mecanismos, medidas, personal de vigilancia, redes comunicacionales, etc.; en tercer lugar, las interpretaciones difundidas sobre esas informaciones. Pero a estos componentes básicos hay que añadir otros aspectos generales que influyen en la evaluación de los anteriores y que también son compartidos. Uno está conformado por la estabilidad de la situación, sobre todo en las dimensiones económica, social, política y ambiental, pues los cambios bruscos o las situaciones de riesgo en esos aspectos fundamentales de la vida cotidiana influyen en crear lo que puede denominarse una *sensación general de seguridad o de riesgo*.

En el caso concreto de Venezuela, a partir de 1989 los cambios de esa situación pueden constatararse. Una crisis económica, evidenciada por la disminución sustan-

cial de los recursos del Estado, la devaluación de la moneda y el aumento del desempleo, dio paso a cambios sociales y políticos caracterizados por protestas violentas (saqueos y manifestaciones), degradación de los servicios públicos (en especial los de salud y educación), intentos de golpe de Estado y posterior modificación de la estructura de poder, acompañados de un sentimiento de inseguridad creciente y de un aumento de la criminalidad violenta. No es necesario explicar los problemas ambientales que pueden influir en la inseguridad, pues los hechos provocados por las lluvias a finales de 1999 ilustran suficientemente los efectos que los cambios en las condiciones ambientales pueden producir sobre la seguridad.

De cualquier manera, lo que intentamos resaltar es la influencia que tiene la estabilidad o inestabilidad de la situación general en la percepción de inseguridad. En este sentido hay que destacar lo que Pegoraro (1997) ha señalado como el paradigma de la inseguridad en las relaciones Estado-sociedad, como consecuencia del descalabro del Estado de Bienestar y del éxito de las posiciones llamadas neoliberales o neoconservadoras, que en definitiva han desestructurado el paradigma de la seguridad, que se había establecido en las relaciones entre la sociedad y un Estado responsable de garantizar trabajo, vivienda, educación y atención sanitaria a todos los miembros de la sociedad. A partir de los cambios tecnológicos, económicos y políticos que se vienen sucediendo desde la década de los ochenta, que afectan a todo el planeta, se ha instaurado la incertidumbre, expresada en la flexibilización del trabajo, el crecimiento de la pobreza, las dificultades para acceder a los círculos de excelencia, el deterioro de los sistemas de seguridad social y, en general, la devaluación de las utopías y de la confianza en el progreso, frente a la expansión del pesimismo, los fundamentalismos, los enfrentamientos étnicos y religiosos, la exclusión social y la miseria, los cambios climáticos y la contaminación ambiental. Este paso de la seguridad a la inseguridad que hemos vivido enmarca nuestra opinión sobre el mundo, la sociedad, la ciudad, la localidad donde habitamos y las instituciones en que participamos.

Al mismo tiempo, los mecanismos de control social que acompañan a las relaciones Estado-sociedad difunden el miedo a la delincuencia para justificar el crecimiento de los cuerpos de seguridad y de las acciones represivas hacia las “clases o sectores peligrosos” de la sociedad: los pobres.

Otro fenómeno que interesa destacar sobre la inseguridad, es su relatividad intrínseca. Se siente inseguridad por la pérdida o disminución de la seguridad con que se contaba. No obstante, la ubicación espacial de la inseguridad muchas veces resulta abstracta e ilimitada.

En el caso de Caracas sucede así, se habla de una *ciudad insegura*, sin precisar los lugares donde se producen tales o cuales hechos; de esta forma se traslada el riesgo y las medidas de protección automáticamente de un espacio a otro, o de un ámbito general como la ciudad de Caracas, hacia ámbitos específicos como la ciudad universitaria.

Consideramos que el conocimiento de algunos aspectos específicos relacionados con la seguridad y la inseguridad es indispensable para comprender el problema y diseñar políticas democráticas que nos permitan establecer el difícil equilibrio entre seguridad y libertad que implica la convivencia en paz y en democracia.

Los componentes de la seguridad personal y el diseño de la encuesta

En la seguridad personal confluyen factores subjetivos y objetivos, que hemos agrupado en cuatro componentes básicos, fundamentales para diseñar una política institucional con participación del colectivo:

1 Las amenazas a la seguridad personal, considerando solamente aquellas acciones humanas que buscan apropiarse o dañar los bienes de la comunidad o de alguno de sus miembros o visitantes y las que ponen en riesgo su integridad física. Es decir: hurto, robo, destrucción de bienes, protestas violentas, riñas y agresiones personales. Para evaluar estas amenazas, preguntamos si la persona había sufrido o presenciado alguna de las agresiones señaladas en los doce meses transcurridos antes de responder el cuestionario, en la ciudad universitaria o en las vías de acceso a la misma. También, si conocía sobre la desaparición de materiales o equipos de la UCV en el lugar donde trabaja o estudia.

2 El sistema de seguridad, que incluye medidas de protección y control, cuerpo de vigilancia, coordinación de acciones en casos de emergencia, atención a las víctimas, averiguación de responsabilidades, sanciones y sistema de información y registro, entre otros. La evaluación de este sistema en la universidad no se incluye entre los objetivos de la encuesta, pues requiere de otras técnicas e instrumentos de investigación específicamente diseñados para ello, que están siendo aplicados por el equipo del Instituto de Investigaciones Penales y Criminológicas. En la encuesta nos limitamos a recoger las opiniones de los universitarios sobre las medidas de seguridad y el cuerpo de vigilancia, así como sus proposiciones para disminuir la inseguridad personal en la UCV.

3 La percepción de inseguridad que tienen los actores, un componente subjetivo fundamental, pues es uno de los que motiva su actuación al respecto. Con el propósito de identificarla, indagamos sobre su importancia, los problemas de inseguridad prioritarios en la UCV y la valoración comparativa respecto al resto de la ciudad.

4 Las medidas de protección personales, es decir, qué hacen los universitarios para evitar ser víctimas de acciones violentas contra sus personas o sus bienes.

El diseño del cuestionario pasó por una prueba piloto con preguntas abiertas que permitió afinar los interrogantes y cerrar las respuestas con un abanico de al-

ternativas propuestas por los universitarios y no por los investigadores, con la finalidad de posibilitar su autoaplicación, para facilitar la recolección de la muestra.

El tamaño total de la población universitaria se aproximó a 55.768 personas. El tamaño de la muestra se determinó aplicando la fórmula correspondiente para un error máximo admisible de 2,63%: $n= 1.171$.

La muestra total se dividió por categorías (estudiantes, docentes, administrativos y obreros) aproximadamente equivalentes a la proporción de cada una en el universo muestral, donde los estudiantes representan el 74%, los docentes el 12%, los administrativos el 11%, y los obreros el 3%. La recolección de la información presentó múltiples inconvenientes y sólo se lograron 507 cuestionarios válidos de estudiantes para mediados de julio, cerca del período de vacaciones colectivas, por lo que se decidió completar la muestra con las otras categorías, que en definitiva constituyen la población permanente de universitarios. Hay que aclarar que la muestra de empleados administrativos resultó mayor que la de los docentes, por las facilidades de ubicación y disposición de aquellos. La muestra definitiva quedó distribuida así:

Estudiantes:	507	44%
Administrativos:	357	30%
Docentes:	219	19%
Obreros:	88	7%

La muestra efectiva y válida de la encuesta es de 1.171 personas de la comunidad universitaria, con un 51,1% del sexo femenino y un 47,8% del sexo masculino. El 1,1% de los informantes, estudiantes, no contestó esta pregunta; como era autoaplicada y anónima, no se pudo corregir, pero ello no altera la validez del resto de la información ni el equilibrio de la muestra.

La selección de las personas a entrevistar se realizó al azar. En el caso de los trabajadores (docentes, empleados y obreros) se utilizaron las listas de la nómina de pago, facilitadas por la Dirección de Personal (muestreo sistemático); en el caso de los estudiantes, se seleccionaron secciones de acuerdo con las listas provistas por cada escuela (muestreo por conglomerados). La recolección de la información se llevó a cabo entre el 15 de junio y el 30 de julio de 1998.

Los resultados de la encuesta sobre inseguridad personal en la UCV

A continuación se exponen algunos resultados obtenidos en la encuesta que permiten explorar la composición del sentimiento de inseguridad, su relación con la realidad y con las proposiciones para resolver los problemas:

Las amenazas a la seguridad personal

Entre las amenazas a la seguridad personal se encuentra la desaparición de equipos y materiales de la universidad. El 65,3% de la muestra afirma que en el lugar donde trabaja o estudia esto ha sucedido. Sobre la incidencia de hechos que atentan contra la inseguridad personal hay dos tipos de información, una de las personas que fueron víctimas y otra de las personas que fueron testigos.

Porcentaje de víctimas según tipo de agresión¹:

Hurto:	8,9%
Protestas violentas con encapuchados:	7,1%
Intento de robo:	4,7%
Abuso policial:	3,2%
Agresión física, secuestro y amenaza de agresión:	3,1%
Robo:	2,9%
Daño a bienes:	2,3%
Protestas violentas sin encapuchados:	0,8%
Riñas:	0,6%
Agresión sexual:	0,5%
Otras:	0,4%

Para entender mejor el valor de estos resultados, se los puede comparar con los obtenidos por la encuesta de victimización realizada por el Ministerio de Justicia en Caracas, en fecha cercana, septiembre de 1998, tomando como tiempo de referencia el año anterior. Los resultados presentan un índice de victimización de hurto y robo de 54%, mientras que en la UCV, si se agregan las víctimas de hurto, robo e intento de robo, se obtiene un 16,5%, muy inferior al del resto de la ciudad.

En el caso de los testigos, las agresiones con mayor incidencia son los hechos que ocurren en lugares públicos, con muchos testigos, como las protestas violentas con encapuchados (31,3%), el abuso policial (12,2%) y los daños a bienes (9,9%). También destacan las agresiones físicas (8,3%), las riñas (7,0%) y el robo (6,0%).

Sobre estos resultados son pertinentes algunos comentarios. En primer lugar es conveniente diferenciar dos tipos de violencia: la utilitaria, reflejada en los hurtos y robos; la expresiva, representada por las protestas violentas, las agresiones físicas, las riñas y los daños a bienes. Adicionalmente, consideremos la violencia represiva que ejercen los cuerpos policiales.

La violencia utilitaria encuentra su mayor expresión en la apropiación de equipos y materiales de la universidad, que se corresponde con un comportamiento generalizado en Venezuela de utilización de los bienes públicos para el beneficio privado, llegando en muchos casos a la apropiación de dichos bienes, con lo cual se viola el derecho que tienen los otros miembros de la comunidad de utilizarlos.

La violencia expresiva se presenta en primer lugar en las protestas violentas con encapuchados, que de forma recurrente se realizaron una o dos veces por semana a las puertas de la Universidad Central entre 1990 y 1997. Estos procedimientos de un pequeño grupo de personas, en muchos casos ajenas a la UCV (sobre todo estudiantes de educación media), se suspendieron a partir de una campaña de rechazo y una actitud firme de las autoridades universitarias, decididas a entregarlos a los cuerpos policiales, que tuvo como acción más contundente la realización de un referéndum donde en forma mayoritaria la comunidad ucevista se manifestó en contra de los encapuchados.

No obstante, hay otra violencia expresiva que se vuelca contra la institución y contra toda la comunidad: los daños a los bienes de la UCV, que expresan la ausencia de identificación, de sentido de pertenencia positivo y de responsabilidad común en la protección de los instrumentos que permiten el desarrollo de las actividades universitarias.

Otro aspecto importante a considerar es el que tiene que ver con la actuación de los cuerpos policiales. Aunque su comportamiento abusivo es algo frecuente en todo el mundo, sobre todo en los países latinoamericanos, en los alrededores de la ciudad universitaria es expresión de una vieja enemistad entre los organismos de seguridad del Estado y los universitarios, enraizada en la actitud crítica de éstos y especialmente en el importante papel de la UCV durante la lucha guerrillera de los sesenta. Hoy en día persiste esa enemistad, y cualquier encuentro sirve para demostrarlo.

La inseguridad personal

El 72% de la muestra considera que la inseguridad personal es uno de los principales problemas de la UCV. Entre los problemas de inseguridad personal considerados prioritarios se encuentran:

Protestas violentas con participación de encapuchados:	67,5% ²
Hurto de vehículos:	60,1%
Daño a bienes o instalaciones de la UCV:	46,2%
Cerco policial en las adyacencias de la UCV:	42,8%
Violaciones de la autonomía universitaria:	40%
Hurtos en general:	38,5%
Agresiones sexuales:	22,7%

Como puede apreciarse al comparar estos resultados con los hechos que amenazan la seguridad personal, el sentimiento de inseguridad es más alto. Comparando en detalle vemos que supera en mucho a la victimización directa (inferior al 35%) y se aproxima a la victimización indirecta expresada en el conocimiento de la desaparición de bienes institucionales (65,3%).

Si comparamos por tipos de agresión, encontramos que las más preocupantes no son las que presentan los índices más altos de victimización –hurto en general y robo–, sino otras que al parecer resultan más significativas. En primer lugar, las protestas violentas: esto puede entenderse por las consecuencias que acarrear al impedir el desarrollo normal de las actividades universitarias. En segundo lugar, el hurto de vehículos, ampliamente difundido entre la comunidad universitaria y por lo visto instaurado como un problema en la *opinión pública*. En tercer lugar aparece el daño a bienes de la UCV, cuyas consecuencias permanecen después del hecho afectando a los miembros de la comunidad aunque no hayan sido testigos del mismo. En cuarto lugar las actuaciones policiales (cerco y violaciones de la autonomía), que también perturban el desenvolvimiento de la vida universitaria y además molestan por aquella enemistad antes referida. Los hurtos en general figuran en quinto lugar con un 38,5%, inferior al conocimiento de la desaparición de equipos (65%). Finalmente es necesario señalar que la preocupación por las agresiones sexuales supera en mucho los testimonios de víctimas o testigos. Esto se comprende por el tipo de agresión, pero también porque en años anteriores se realizaron campañas en contra de ese tipo de acciones dentro de la UCV.

Sobre la percepción de inseguridad dan cuenta también otras preguntas del cuestionario. Tres de ellas comparan el riesgo en la UCV con el de otros lugares de Caracas.

Riesgo de ser agredido físicamente, respecto a otro lugar de Caracas:

Menor en la UCV:	50,8%
Igual:	40,7%
Mayor en la UCV:	5,6%

Riesgo de ser robado, respecto a otro lugar de Caracas:

Menor en la UCV:	47,1%
Igual:	45,6%
Mayor en la UCV:	5%

Riesgo de pérdida de equipos, respecto a otras instituciones:

Mayor en la UCV:	27,8%
Igual:	44,2%
Menor en la UCV:	17,7%

Puede apreciarse una tendencia a sentirse igual de inseguro en la universidad que en Caracas, lo cual no se corresponde con los índices de victimización anteriormente comparados y puede interpretarse como un traslado del problema de la ciudad y una evidencia de la falta de información sobre la incidencia de estos hechos en la ciudad universitaria.

Las medidas de protección personales

Por otra parte, el 74,6% de la muestra toma medidas para evitar ser víctima de acciones delictivas.

Medidas señaladas³:

Transitar por vías que considera seguras:	54,4%
Evitar las situaciones de conflicto:	47,2%
No exhibir joyas o dinero:	40,8%
No transitar de noche por la UCV:	38,4%
Usar sistema de protección en su vehículo:	29,2%
Estar siempre acompañado:	25,2%
Utilizar mecanismos de seguridad para proteger sus bienes:	13,8%
No asistir a la UCV en fines de semana:	10,3%

Estas medidas se corresponden con la tendencia generalizada en la ciudad, *deshabitada* en horas nocturnas, donde todos se han acostumbrado a proteger los objetos de valor y evitar la soledad. En cuanto a evitar las situaciones de conflicto, se entiende por tales las protestas violentas y las actuaciones policiales. Tan sólo un 2% declaró portar armas, lo cual es un porcentaje bajo y no se corresponde con otra creencia de la *opinión pública*, que los caraqueños andamos armados. Al parecer, no son éstos los caraqueños universitarios, aunque otras investigaciones reconocen esa tendencia en la ciudad (Briceño-León, 1997).

El sistema de seguridad en la UCV

El 81,8% señaló la existencia de fallas en el servicio de vigilancia, entre las cuales destacan: la falta de coordinación y supervisión del servicio (51,8%), insuficiente dotación de equipos (41,3%), insuficiente número de vigilantes (35,4%), mala selección de los mismos (32,6%) e incumplimiento de la función para la cual fue concebido el servicio (30,1%). Las medidas de protección y seguridad de la UCV son consideradas regulares por el 55% de la muestra, malas o muy malas por el 25,1% y buenas o muy buenas por el 14,4%, mientras un 4,5% declaró que son inexistentes.

Las desapariciones de equipos o materiales de la UCV son atribuidas en el 25,9% de los cuestionarios a falta de vigilancia, en el 20,2% a complicidad y en el 10,3% a vandalismo.

Los que contestaron que en sus dependencias no han desaparecido materiales lo atribuyen a la responsabilidad del personal (39%), a la previsión de los responsables de los equipos (34%) y a la vigilancia (21,6%). En estas respuestas se evidencia que los universitarios entienden el hurto de los bienes institucionales como un problema interno, debido a una falta de control, de la cual somos responsables los mismos universitarios y no personas extrañas.

En la encuesta también se solicita una descripción de los hechos. Al respecto podemos destacar el lugar donde ocurrieron las agresiones. Al parecer los lugares más inseguros son: los alrededores de las puertas, los estacionamientos, la zona entre la parroquia universitaria y los estadios, y los alrededores del rectorado, precisamente los lugares donde hay vigilantes. Esto indica que la labor que cumplen los vigilantes es en el mejor de los casos insuficiente, y corrobora la opinión expresada por un 30% de los entrevistados, que consideran que el cuerpo de vigilancia no cumple con las funciones previstas.

Proposiciones para mejorar la seguridad en la UCV

Entre las acciones más adecuadas para disminuir la inseguridad personal se señalaron las siguientes.

Reestructuración del sistema de seguridad y vigilancia:	61,4%
Crear nuevos dispositivos para controlar el acceso de personas y vehículos:	56,8%
Fomentar la participación de la comunidad en la defensa de sus espacios:	51,9%
Someter al personal a evaluaciones periódicas:	51,4%
Mayor responsabilidad de las autoridades en la implementación de medidas:	50,5%
Mejorar la selección del personal de la UCV:	49,5%
Implementar una vía de denuncias:	38,3%
Crear un servicio para depositar objetos extraviados:	30,2%
Formar grupos universitarios para el control:	24,3%
Ejecutar las medidas con mayor respaldo en el referéndum:	14,1%
Autorizar el porte de armas al personal de vigilancia:	11,7%
Contratar servicios de vigilancia privada:	11,1%
Delegar en los cuerpos de seguridad el Estado la protección de la UCV:	8,2%

Estas proposiciones reproducen las tendencias generalizadas en Caracas de actuar frente a estos problemas por dos vías: encerrarse, representada por la solicitud de limitar los accesos, o aumentar o mejorar la vigilancia, correspondiente a la solicitud de reestructurar el sistema de seguridad y vigilancia. Consistentemente con otras declaraciones, se observa aquí que las autoridades y el cuerpo de vigilantes son percibidos como los encargados de resolver el problema, lo que se corresponde con la tradición de ubicar en un organismo la defensa de nuestros derechos. No obstante, hay una aceptación de la defensa colectiva cuando se propone una mayor participación de la comunidad y la creación de grupos de control. Vemos con optimismo la baja aceptación del porte de armas y el delegar en los cuerpos de seguridad del Estado la responsabilidad, pues no creemos que esas alternativas contribuyan a crear un ambiente pacífico y libre.

Comentarios finales

La inseguridad personal constituye una preocupación importante para la comunidad universitaria. En cuanto a la relación entre el sentimiento de inseguridad y las probabilidades de ser agredido, el porcentaje de victimización en la UCV es bajo, muy inferior al que registra la encuesta de victimización para el mismo período en la ciudad de Caracas. No obstante, la mayoría de los universitarios siente que el riesgo es igual. Entendemos que aquí operan varios factores.

En primer lugar, como la universidad está en la ciudad, puede darse un proceso de transferencia de la inseguridad de Caracas. En segundo lugar, en el momento de la encuesta las protestas violentas constituían un factor de inseguridad real; aunque no agredieran directamente a las personas, estas manifestaciones limitaban la libertad de acción en la UCV, impidiendo el desarrollo normal de las actividades. En tercer lugar, la desaparición de equipos y materiales es otra amenaza que afecta indirectamente a todos los universitarios. Ese 65,3% que se ha enterado de o que ha sufrido directamente tales hurtos, incorpora esa información a la evaluación de riesgo que analiza cuando piensa en su seguridad personal. La evaluación de las medidas de seguridad como regulares y el reconocimiento de fallas en el servicio de vigilancia implican desconfianza en los mecanismos de protección, otro factor que contribuye a aumentar la inseguridad como percepción.

Las proposiciones señaladas permiten afirmar que la mayoría de los universitarios piensa que la seguridad personal puede mejorar con una política interna de mayor participación y responsabilidad en el tratamiento de estos problemas, es decir, que internamente se puede lograr la disminución de los hechos que atentan contra la integridad física y de los bienes de la comunidad universitaria. Es importante destacar que las proposiciones y las razones que explican la no desaparición de equipos indican alternativas no violentas para enfrentar estas amenazas.

Estos resultados muestran la existencia de problemas de seguridad en la universidad y sobre todo la preocupación de los universitarios al respecto. Por otra parte, contribuyen a comprender la complejidad de la inseguridad personal como una percepción en la que influyen muchas informaciones y que presenta la tendencia a superar los riesgos objetivos contra la seguridad. También confirman la necesidad de diseñar una política de seguridad para enfrentarlos, y permiten pensar en forma optimista sobre la posibilidad de diseñar dicha política con una participación activa de la comunidad que enfatice en medidas preventivas y de control, antes que represivas y violentas, con lo cual se contribuiría a fomentar la cultura de la paz y a mejorar las condiciones de convivencia en una zona de Caracas con importantes efectos multiplicadores.

Bibliografía

- Becet, Jean Marie 1997 “Security and peace: a non-aggressive defense doctrine”, en *Diálogo* (México DF) N° 21.
- Briceño-León, Roberto et al. 1997 “La cultura emergente de la violencia en Caracas”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) N° 2-3.
- Hernández, Tosca; Cristina Mateo y María Josefina Ferrer 1998 *Inseguridad personal en la UCV. Informe de la primera etapa* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Mimeo.
- Hernández, Tosca; Cristina Mateo y María Josefina Ferrer 1999 *Inseguridad personal en la UCV. Informe de la segunda etapa* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Mimeo.
- López Maya, Margarita 1997 *El repertorio de la protesta popular en Venezuela entre 1989 y 1997* (Caracas: CENDES-Universidad Central de Venezuela) Mimeo.
- Ministerio de Justicia 1999 *Encuesta de victimización área metropolitana de Caracas* (Caracas: Ministerio de Justicia) Mimeo.
- Pegoraro, Juan 1997 “Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad”, en *Delito y Sociedad* (Buenos Aires) Año 6, N° 9-10.
- Sanjuán, Ana María 1997 “La criminalidad en Caracas. Percepciones y realidades”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) N° 2-3.

Notas

1 En esta pregunta podían señalarse múltiples alternativas; por eso los porcentajes de las respuestas son superiores a 100.

2 En esta pregunta podían señalarse hasta cuatro alternativas; por eso los porcentajes de las respuestas son superiores a 100.

3 En esta pregunta podían señalarse múltiples alternativas; por eso los porcentajes de las respuestas en cada problema son superiores a 100.

A fêria ou a vida: violência ocupacional, tensões raciais e insegurança no transporte coletivo de Salvador, Brasil

Eduardo Paes Machado** e Charles Levenstein***

Introdução

O objetivo deste artigo é discutir a violência no transporte coletivo, descrevendo o contexto, as modalidades e os efeitos de agressões que nele se produzem sobre trabalhadores e usuários.

Empregamos o conceito de violência ocupacional para focalizar a realidade dos que trabalham (e permanecem mais tempo) nos veículos coletivos, levando em conta o contexto socioinstitucional que favorece agressões contra eles (Niosh, 1996; Neuman & Baron, 1998).

Diferente da noção de agressão não-intencional no trabalho, associada, por exemplo, com a exposição de trabalhadores a emissões poluentes, a violência intencional no trabalho decorre do crescimento da economia de serviços no capitalismo atual (Tavares dos Santos, 1999), indicando os efeitos contraditórios dessa expansão sobre as atividades dos trabalhadores (Niosh, 1996; Neuman & Baron, 1998).

* Agradecemos ao apoio recebido do Programa A Cor da Bahia/Fundação Ford e da assistente social Mônica Ribeiro Moreira, que participou do trabalho de campo. Esses agradecimentos são extensivos aos que gentilmente fizeram valiosos comentários a versões anteriores deste texto: os membros do Grupo de Trabajo Violência y Sociedad de Clacso, que se reuniram em Caracas entre 17 e 21 de janeiro de 2000; Sylvia Tesh, da Universidade de Yale; C. Eduardo Siqueira, da Universidade de Massachusetts Lowell; Carlos Linhares, da Unifacs-Bahia; Naomar de Almeida Filho, Ceci Vilar Noronha, Maurício Barreto e Vilma Santana, do Instituto de Saúde Coletiva-UFBA.

** Professor do Departamento de Sociologia/Instituto de Saúde Coletiva da UFBA e professor visitante da Universidade de Massachusetts Lowell.

***Professor do Work Environment Department da Universidade de Massachusetts Lowell.

A questão aqui colocada remete para a organização dos locais de trabalho, desde a Revolução Industrial, com o desenvolvimento de formas de confinamento da força de trabalho, até os dias atuais, quando o desenho externo das fábricas (e escritórios) sofreu inovações e os produtores da moderna economia de serviços passaram a interagir diretamente com o público.

Conquanto o confinamento socioespacial tenha se desenvolvido como um dos principais instrumentos disciplinares da força de trabalho, não se pode ignorar, e é para isso que o debate chama a atenção, seus efeitos positivos. Tendo em vista os conflitos da produção de mercadorias, entre interesses privados e públicos, o confinamento, que limita a sociabilidade e aumenta a sensação de isolamento, opera igualmente como uma barreira protetora contra atos hostis e agressões de terceiros.

Efetivamente, o contato com o público através da prestação de serviços (e venda de bens) diminui a monotonia dos locais de trabalho fechados ao custo de um maior esforço psicológico para concatenar esforços técnicos repetitivos com a obrigação de atender usuários variados e, muitas vezes, imprevisíveis.

Nessa linha, discutindo a sobrecarga de tensões dos operadores do transporte coletivo de San Francisco, Belkic e Schnall (1998) mostram que o estressor mais importante é a violência, demandando um grande esforço psicológico para ser prevenida ou minimizada.

Por sua vez, Sykes (1995) levanta a questão dos determinantes materiais, psicológicos e normativos das agressões contra motoristas do transporte escolar gratuito norte-americano, descrevendo os riscos dessa atividade e enfatizando a necessidade de novas medidas de proteção.

Essas agressões, em especial as que são motivadas por assaltos, seriam mais frequentes contra trabalhadores que mexem com dinheiro sob a forma de cobranças de pagamento e arrecadação de tarifas (Niosh, 1996; Neuman & Baron, 1998).

Na literatura brasileira, Siqueira, Miranda e Fróes (1995) discutiram as características da gestão do transporte coletivo que geram, minimizam ou multiplicam conflitos entre operadores e usuários. Os autores vêem os rodoviários como uma categoria que faz um trabalho penoso e altamente regulamentado, mas desfruta de uma autonomia construída, em parte, na contramão do direitos dos usuários (210). Nesse sentido, os autores subestimaram o contrapoder dos usuários, comuns ou “especiais” (assaltantes), para desacatar normas, levar vantagens e agredir rodoviários.

Abordando os efeitos dos assaltos sobre o psiquismo dos trabalhadores, França, Santos e Rubino (1998) estudaram 144 cobradores de uma empresa de transporte de Salvador, terceira cidade do País nessas ocorrências (Tabela 1). Identificando que quase todos já haviam sido assaltados no trabalho, o estudo encontrou altas prevalências de estresse ocupacional. Assim, enquanto 37,2% se sentiam nervosos, tensos ou preocupados, 30,3% se assustavam com facilidade.

Por conta da metodologia empregada, o estudo chegou à conclusão equivocada de que esses eventos não se diferenciam de outros estressores como atenção com o troco, conflitos com usuários, falta de autonomia sobre o trabalho, pausas insuficientes e outros.

Tabela 1
Assaltos de ônibus em capitais brasileiras, 1998

Cidades	Ocorrências	% mil hab.
São Paulo	12.905	1,3
Rio de Janeiro	6.774	1,2
Salvador	3.407*	1,5
Recife	2.754	2,0
Vitória	1.170	4,3
Belo Horizonte	712	0,3

Fonte: Revista *Transporte* da CNT (1999).

* Como essa cifra é apenas da delegacia especializada, preferimos trabalhar com o número de 4.745 ocorrências dessa e de outras delegacias de Salvador.

Pautando-nos na hipótese de que a violência, através de assaltos, produz rupturas na realidade subjetiva dos operadores e, ao mesmo tempo, perturba as condições de deslocamento do público urbano, o presente estudo optou pela linha etnográfica já desenvolvida em outro estudo sobre rodoviários (Belkic & Schnall, 1998).

Para isso foram realizadas 195 entrevistas semi-estruturadas –compreendendo 130 rodoviários, 50 passageiros, 9 representantes de empresas, 2 diretores do sindicato patronal, 2 diretores do sindicato dos trabalhadores e, por fim, 2 policiais responsáveis pela operação de combate aos assaltos. Os rodoviários, incluindo motoristas, cobradores e controladores de tráfego, foram escolhidos em paradas de linhas de ônibus com diferentes graus de incidência de crimes. Essas linhas estão distribuídas ao longo das três áreas da região metropolitana de Salvador, uma cidade localizada na entrada de uma grande baía, a Baía de Todos os Santos. As áreas são: Baía (a área dos velhos e novos bairros pobres que circunda a Baía de Todos os Santos); a Orla (a área dos novos e ricos bairros da costa oceânica) e o Miolo (uma grande área, entre as duas costas, pouco habitada e ocupada por novos bairros pobres).

Para complementar essas informações, foram pesquisadas fontes documentais e relatórios dos sindicatos patronal e trabalhista, boletins de informação das duas categorias e relatórios policiais de 114 pessoas.

Além da introdução e conclusões, o texto contém oito seções que tratam do transporte coletivo, trabalho e relações com o público, perfil dos assaltantes,

formas de violência e efeitos dos assaltos em termos de mortes, distúrbios pós-traumáticos, relações raciais, conflitos trabalhistas e medidas policiais.

Panorama do transporte coletivo

Para uma população de quase 2.400.000 habitantes e uma área de 710 quilômetros quadrados, Salvador possui uma frota de 2.400 ônibus que, distribuídos em 424 linhas, transportam 36 milhões de passageiros por mês ou mais de um milhão por dia (Seteps, 19 98/99).

Aqui, como em outras capitais brasileiras, o uso do ônibus e de outros veículos autômatos, se generaliza devidas precauções –de engenharia, fiscalização e educação de trânsito– para controlar seus riscos. Além de numerosos acidentes diários, o transporte coletivo apresenta inúmeras deficiências –obsolescência parcial e má distribuição dos veículos, precariedade dos terminais, falta de abrigos para passageiros etc.– que comprometem sua legitimidade junto ao público.

Nessas circunstâncias, o uso desse transporte reforça a separação material e simbólica entre famílias que possuem automóveis (23%) e famílias que, não possuindo esse tipo de veículo (77%) (Vasconcelos, 1999), são as mais prejudicadas pelas condições de operação dos veículos coletivos.

Se nos anos 1990 não se vêem mais movimentos coletivos de depredação dos veículos de transporte (Moisés & Martinez-Alier, 1978), nem por isso os aumentos de tarifas são recebidos passivamente. O peso delas no orçamento dos trabalhadores torna-os sensíveis às elevações de preço que venham aumentar seus custos e obrigá-los a substituir as viagens de ônibus por caminhadas a pé, como já faz 29% da população urbana (Vasconcelos, 1999). Daí é que se originam muitos atos de resistência quotidiana (Scott, 1990) contra o pagamento das tarifas, nos quais passageiros entram em conflito com os operadores dos veículos.

As dezoito empresas de ônibus (controladas por 13 proprietários) dispõem de 10.151 rodoviários, subdivididos em 4.755 motoristas, 4.879 cobradores (dos quais aproximadamente 1.000 são mulheres) e 610 despachantes (ou controladores de tráfego), os quais, somados com o pessoal de manutenção e administração, totalizam 12.571 funcionários.

No topo desse sistema, a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos (SMTU) se encarrega de controlar as condições de operação dos ônibus, especificando linhas, frota, quadros de horários, tarefas e normas de conduta do pessoal de operação. Tal poder de regulamentação da SMTU contrasta com sua timidez para melhorar o transporte (Siqueira, Miranda & Fróes, 1995) e segurança dos veículos.

Empresários e trabalhadores estão representados por sindicatos atuantes. No caso do sindicato dos rodoviários, fundado nos anos 1930, a renovação da sua

diretoria em 1990 foi acompanhada pela adoção de uma política combativa que aumentou o poder de barganha salarial, mas não equacionou os problemas de saúde e segurança ocupacional da categoria.

Trabalho de rodoviário(a)

Depois de ser nicho, durante muito tempo, de trabalhadores do sexo masculino, pouco escolarizados e não-brancos, a ocupação de rodoviário vem se modificando no sentido de admitir mulheres, indivíduos mais escolarizados e brancos que não encontram outros postos de trabalho (Castro & Sá Barreto, 1998).

Uma característica marcante do trabalho dos rodoviários é eles não atuarem em um ambiente fixo, fechado e protegido como os locais de trabalho situados em edificações. Efetivamente, eles só comparecem às garagens das empresas em dois momentos da jornada diária: na hora da chamada “soltura”, quando os ônibus são liberados para o trânsito, e no fim do turno, para a prestação de contas. Outra especificidade está relacionada ao contato estreito do rodoviário com um público volátil que, possuindo como característica comum o uso do transporte, tem acesso indistinto ao interior dos veículos coletivos.

A jornada de trabalho de 7h20, prolongada através de horas extras, com pausas de 15 minutos entre as viagens, gera desgaste, tensão e insegurança generalizada. Nesse sentido, motoristas e cobradores vivenciam esses problemas de forma diferente.

Gozando de maior prestígio do que os cobradores, os motoristas trabalham na direção dos veículos, enfrentando condições de tráfego desfavoráveis, fazendo movimentos repetitivos e atendendo demandas dos passageiros. Menos imobilizados nos seus assentos, os cobradores estão mais em contato com o público do que os motoristas. Entre os cobradores estão incluídas mil mulheres que, embora valorizadas pela delicadeza e honestidade, são tidas como mais vulneráveis às pressões dos usuários do que homens que ocupam a mesma função.

Apesar de essenciais, as pausas entre as viagens são julgadas insuficientes e comprometidas pelos atrasos nos percursos e pela falta de locais apropriados, fazendo com que os trabalhadores fiquem ao relento ou utilizem, contra o regulamento das empresas, as instalações de bares. Por maior que seja a precariedade, nesses locais é que se desenvolvem a sociabilidade, a troca de informações e os grupos de apoio mútuo.

A gestão do trabalho envolve uma complexa rede que, além das empresas, inclui órgão público gestor e centrais de reclamação dos usuários. Um poderoso auxiliar para isso são aparelhos que, a exemplo de tacógrafos, *drive-master* e validadores, fazem o registro minucioso dos percursos dos rodoviários.

Ademais, dois tipos de fiscais –o fiscal secreto e o controlador de tráfego (ou despachante)– se encarregam do gerenciamento do trabalho. Enquanto os fiscais secretos avaliam a conduta dos rodoviários nos percursos, os despachantes ficam localizados nos fins de linha, onde, através da autoridade e negociação, controlam o tempo de trabalho, trocas de turno, recolhimento dos carros e entrega do dinheiro para as empresas.

Pressionados por todos os lados, os rodoviários desenvolveram uma visão crítica do trabalho efetuado para empresas que, só visando o lucro, não demonstram preocupação com seu bem-estar. Tal ponto de vista ganha mais concretude na fala de um motorista, Fortunato, 48 anos, negro, quando desabafa sobre seu dia-a-dia:

A gente é um escravo, cem por cento... qualquer mínimo de erro a gente tá levando... é polícia que bate em motorista, agressão... se você for tratar como é de direito você leva... tem que ser maleável... inclusive na empresa, independente de sexo, é punido, fica fora de escala, tudo é proibido, não tem direito, a gente trabalha sob pressão.

São essas condições de trabalho que geram estresse (França, Santos & Rubino, 1998) e outras doenças citadas pelos trabalhadores. Tecendo comentários sobre esses males, Roberto, 36 anos, pardo, cobrador, declarou que:

A pessoa entra sã e sai doente do colesterol, sistema nervoso e falta de compreensão dos passageiros.

Gerando muitos atritos, as relações com os usuários constituem um dos pontos mais críticos da ocupação.

A danação das normas

As relações de cooperação e conflito no transporte coletivo se desenvolvem em um contexto onde os rodoviários ocupam uma posição intermediária entre seus patrões e os passageiros. Se, por um lado, eles são obrigados a obedecer normas, por outro estão expostos às reações de desagrado dos usuários sem dispor de instrumentos para se impor.

Conseqüentemente, eles adotam posturas negociadoras (“maleáveis”) para facilitar as coisas, que implicam descumprir ou aceitar que as normas sejam descumpridas pelos passageiros. Não é raro que, procedendo assim, os rodoviários se mostrem, especialmente no início da jornada de trabalho, receptivos com usuários igualmente cordiais.

Possuindo um caráter palpável para participantes e observadores, essas comunidades flutuantes não são suficientemente sólidas para controlar conflitos que, derivados das condições de operação, disposições dos rodoviários, atitudes

dos usuários, normas de utilização e cobrança de tarifas dos veículos, contribuem para que elas se tornem incivilizadas (Elias, 1997; Sennet, 1993).

Situações de conflito entre rodoviários e passageiros

Rodoviários	Usuários
<i>Não parar nos pontos de ônibus; Irregularidade de horário; Atitudes inconvenientes (parada fora do ponto, parada sem abertura da porta e não-cumprimento do itinerário); Imprudência no trânsito; Falta de troco; Grosserias.</i>	<i>Entrada pela porta errada ou pelas janelas; Permanência na parte traseira; Pagamento da passagem com dinheiro graúdo; Tentativas de sonegação (passagem de mais de uma pessoa pela roleta de controle, negativa de apresentação de passe etc.).</i>

Se as condições de trânsito e operação dos veículos são um incentivo para a incivilidade, não se pode desprezar a postura dos trabalhadores de transferir (“descontar”) sua insatisfação para o público. Expressando resistência contra as condições de trabalho, os atos de imprudência no trânsito e de tratamento dos passageiros são uma válvula de escape que, antipatizando a categoria junto ao público, alimenta hostilidade contra ela.

Quanto aos usuários, a insatisfação deles com descompassos entre oferta e demanda de veículos, esperas prolongadas em paradas sem abrigo e policiamento, superlotação dos veículos, engarrafamentos de trânsito e calor interno excessivo, leva-os a adotar condutas agressivas uns com os outros e com os rodoviários.

Essas reações acendem conflitos como os que se vêem nos itinerários dos bairros populares do Miolo e da Baía, onde o transporte coletivo é precário, ou nos dias do fim de semana, festas ou jogos de futebol. Nessas situações, usuários animados fazem música e brincadeiras, mas também provocam brigas e cometem atos de vandalismo, quebrando vidros e assentos, escrevendo grafites etc. No caso de uma empresa entrevistada, os prejuízos do vandalismo superavam o valor roubado nos assaltos.

Nessa arena de interações com estranhos displicentes ou hostis, a vulnerabilidade do trabalhador torna virtualmente impossível a manutenção dos regulamentos. Um exemplo disso é a resistência de passageiros (“traseiristas”) que entram no ônibus mas evitam passar pela roleta (*turnstile*) e pagar a passagem, uma prática que também bloqueia a entrada de outros passageiros. Isso é o que foi dito por Paulo, 29 anos, pardo, cobrador:

Eles [os passageiros] não conhecem as regras, pensam que é a gente que cria ou faz elas, não sabem que a gente segue ordens da empresa, a culpa de tudo é nossa.

De acordo com a postura subserviente esperada dos subalternos, há o entendimento de que os trabalhadores não devem reclamar do comportamento

dos passageiros, para não caírem no desagrado, sofrerem ameaças ou serem fisicamente agredidos por estes.

Esses conflitos se exacerbam nas situações em que os passageiros buscam sonegar o pagamento da passagem, passando pela roleta e desafiando o cobrador (calote). Essa cena é o inverso de outra, chamada de carona, na qual o cobrador permite a um amigo entrar no ônibus e passar pela roleta sem pagar, uma prática que desagrada e legitima a sonegação por outros. Essa cena conflitual, onde o passageiro recusa pagar a passagem, envolve o confronto de grupos de usuários, armados ou não, com o cobrador. Causando prejuízos financeiros e agressões físicas, como espancamentos e apedrejamentos dos que tentam resistir, essa forma de sonegação é tida como uma violência insuportável por acontecer sob as vistas de espectadores.

Semelhante ao calote, no que se refere ao prejuízo financeiro causado ao rodoviário, a extorsão (“pedágio”), paga a indivíduos suspeitos ou chamados de marginais, é menos humilhante. Diante da possibilidade sempre presente de extorsão, o cobrador já separa o dinheiro de uma tarifa (ou duas) para pagá-la. Embora também o limite da recusa seja a violência, às vezes precedida por rixas, nas quais o rodoviário é lembrado (“marcado”) para apanhar, o pedágio não é percebido como um ato violento. Acontecendo através de um acordo tácito, o pedágio exclui em princípio a humilhação pública que acontece no calote.

Sem deixar de atingir cobradores distraídos, as ações de ladrões denominados “lanceiros” (*pickpockets*) visam principalmente os passageiros. Essas ações podem acontecer de modo furtivo ou sem o conhecimento dos usuários, ou então envolver ameaças, claras ou insinuadas, de violência contra as vítimas ou possíveis testemunhas.

Conquanto caloteiros, cobradores de pedágio e lanceiros, que foram os primeiros a mostrar o caminho para ganhar dinheiro no transporte coletivo, continuem a fazer parte do cenário dos ônibus, eles vêm cedendo lugar a uma geração de bandidos que emprega (ou simula empregar) armas de fogo para roubar a arrecadação dos veículos e os pertences dos passageiros. Apesar de terem tornado o ônibus um local arriscado para trabalhadores e usuários, as ações desses assaltantes têm sido objeto de um registro relativamente impreciso, como mostramos em seguida.

As cifras dos assaltos

As cifras relativas aos 20.572 assaltos de ônibus verificados nos últimos dez anos apresentam sérios problemas para quem deseja discutir esse tipo de violência. O principal deles se refere à omissão de eventos que, caso registrados, dariam uma visão mais realista da magnitude e estrutura dos mesmos (Tabela 2).

Começando pelo ano base de 1990, o registro policial ignora as centenas de ocorrências que já se verificavam, antes dessa data, no transporte coletivo. Por sua vez, quando esquadrimos a rubrica policial “assaltos de ônibus” verificamos que esses incluem apenas os eventos acontecidos no interior dos veículos, deixando de lado ou incluindo em outras rubricas inúmeras ações criminosas contra trabalhadores do transporte nos momentos em que eles descem dos veículos.

Com respeito aos dados sobre valores roubados e fatalidades ocorridas, a incompletude também salta aos olhos. Refletindo a orientação dominante do sistema penal, de proteger o patrimônio dos poderosos, as cifras dos prejuízos não computam valores pessoais roubados aos trabalhadores e passageiros. Caso registradas, essas perdas triplicariam o volume dos prejuízos e poderiam, no limite, tornar as empresas devedoras legalmente daqueles.

Quanto às fatalidades causadas pelos assaltos, as omissões se referem tanto à polícia, que só passou a distinguir homicídios nos ônibus em 1995-96, como às empresas e ao próprio sindicato dos rodoviários. O sindicato, embora tenha uma atuação destacada na denúncia dos riscos dos assaltos, apresenta apenas números parciais e genéricos para o período 1990-96, quando a polícia ainda não tinha registros específicos desse tipo de delito. Depois disso o sindicato dos rodoviários deixou de ter seu próprio registro das mortes de membros da categoria.

Em meio a essas lacunas, as cifras disponíveis do sindicato dos rodoviários e da polícia assinalam a morte de 67 pessoas nessas ocorrências. Entre essas, o sindicato contabilizou 24 rodoviários mortos, de 1990 a 1996, enquanto a polícia registrou, de 1995 a 1999, 43 vítimas fatais, distribuídas entre trabalhadores e passageiros (18), policiais (5) e assaltantes (20).

Se, hipoteticamente, adicionarmos oito fatalidades para 1996-99 aos 24 rodoviários mortos entre 1990 e 1996, teremos um total de trinta e dois (32) óbitos de trabalhadores em uma década. Isso faz com que os rodoviários sejam o segundo grupo mais vitimado, depois dos assaltantes. Enquanto o número de trabalhadores mortos está distribuído ao longo do período, as vinte mortes de assaltantes correspondem a um período de apenas dez meses (janeiro a outubro de 1999). As implicações desse fato serão discutidas abaixo, quando tratarmos dos métodos policiais de combate aos assaltos.

Tabela 2
Número de ocorrências, valores roubados e fatalidades nos assaltos de ônibus, Salvador, 1990/1999

Anos	Ocorrências	Valores (R\$)	Média (R\$)	Fatalidades por Fontes				A+B+B
				A ³	B ⁴	B ⁵	B ⁶	
1990	539	*	*	*	*	*	*	*
1991	964	*	*	*	*	*	*	*
1992	1.285	*	*	*	*	*	*	*
1993	1.476	*	*	*	*	*	*	*
1994	1.530	*	*	*	*	*	*	*
1995	934	*	*	*	*	1	*	1
1996	2.210	155.274,01 ²	70,3	*	7	*	*	7
1997	4.219	345.623,47	81,9	*	2	*	*	2
1998	4.745	333.563,78	70,3	*	7	4	*	11
1999 ¹	2.670	224.023,24	83,9	*	2	*	20	20
Total	20.572	1.058.484,50	51,5	24	18	5	20	67

Fonte: Polícia Civil, Polícia Militar e Sindicatos das Empresas e dos Rodoviários.

* Sem informação.

1. De janeiro a novembro de 1999.

2. Só inclui os valores computados entre maio e dezembro de 1996.

3. Dados do Sindicato dos Rodoviários que incluem apenas os rodoviários mortos entre 1990 e 1996, sem especificação de ano.

4. Dados da Polícia Militar que agregam rodoviários e passageiros mortos.

5. Dados da Polícia Militar que incluem somente os policiais mortos.

6. Dados da Polícia Militar sobre assaltantes mortos.

Bandidos de ônibus

Os relatórios policiais examinados, referentes a 88 pessoas, apenas incluem uma mulher, que prestava serviços auxiliares a um grupo de homens. A média de idade era 21 anos, sendo que 80% dos indivíduos tinham, conforme o Gráfico 1, até 24 anos, e 11% eram menores de idade que roubavam sozinhos ou ajudavam, dentro de um arranjo recorrente, assaltantes mais velhos. Quanto à origem étnica, havia dois terços (71,6%) de pardos (categoria estatística oficial que agrega mestiços de negros e brancos) para um terço (28,4%) de negros. Comprovando a relação entre cor da pele e pobreza, os seus endereços estavam localizados nos bairros carentes da capital baiana (SSP-PM, 1999).

Para complementar essas informações, 26 inquéritos de assaltantes, entre janeiro e julho de 1999, mostram que, salvo três indivíduos oriundos do interior do Estado, os indiciados nasceram em Salvador. Ainda que dois deles possuíssem filhos, todos eram homens solteiros e, em princípio, mais disponíveis para delitos

contra a lei (Hobsbawm, 1972). Vinte e cinco dos ladrões afirmaram ser alfabetizados ou possuir grau de instrução igual ou inferior ao primário, evidenciando mais uma vez a condição de pobreza e falta de oportunidades de mobilidade social (SSP-PC, 1999).

Não se assumindo como profissionais do crime, até porque, com exceção de dois reincidentes, eles não possuíam antecedentes policiais, os assaltantes não declararam profissão (4 indivíduos) ou afirmaram possuir profissões não-qualificadas na construção civil (5), comércio informal (4), reparação de veículos (2) e outras. A citação de trabalhos precários e temporários, juntamente com declarações de desemprego, fortalece a interpretação de que, para eles, os assaltos são uma atividade que exercem entre outras, dependendo da ocasião, das oportunidades de ganho, da influência de colegas ou do grau de repressão policial.

Embora quase todos se declarassem usuários de maconha (marijuana) e um dissesse fazer uso de *crack*, substância que está conquistando os bolsões de miséria da cidade, o baixo preço da maconha, a droga mais consumida, não autoriza a conclusão, defendida por policiais e particulares, de que ela é o único móvel dos assaltos.

Para endossar essa interpretação, os inquéritos assinalam que, afora um rapaz de 18 anos que empregou todo o dinheiro de um assalto em drogas, os demais indiciados declararam usos mais prosaicos: compra de gêneros alimentícios para a família, sustento pessoal e, dentro de um espírito hedonista, pagamento de dívidas contraídas no carnaval e viagem com a namorada. Enfim, com mais essas informações acreditamos que a posição mais correta seja tomar a droga como um item de consumo importante, mas não exclusivo.

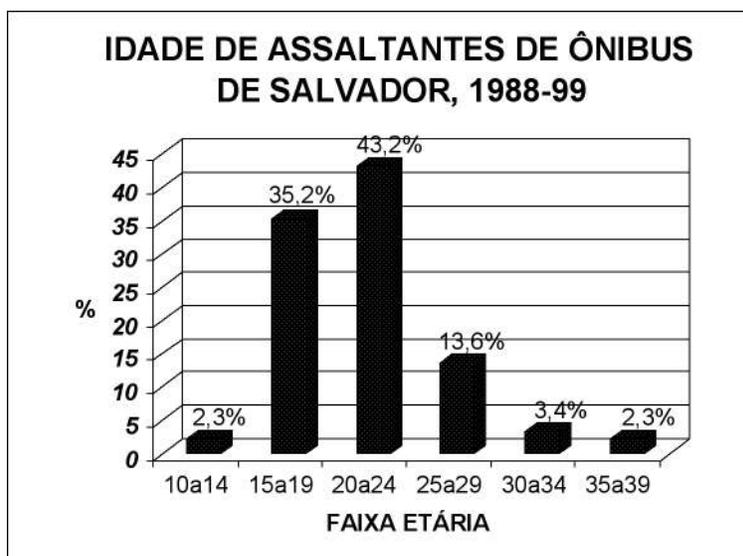
A insistência da polícia na figura do bandido solitário também não é confirmada pelas fichas e inquéritos, que, contendo referências sobre quadrilhas, chefes de bando e agenciadores do crime, mostram que os assaltantes agem através das suas próprias redes sociais. De acordo com isso, eles citaram cúmplices e falaram sobre a aquisição de armas de fogo, geralmente revólveres calibres 32 e 38, em pontos de venda localizados em feiras populares. Para os que não possuem (ou não desejam empregar) dinheiro para comprar armas, existe o recurso, por sinal muito utilizado, de alugar revólveres de fornecedores que, possuindo pequenos arsenais para essa finalidade, podem receber até R\$25,00 por cada transação.

Essas transações com armas e drogas, aliadas a negócios efetuados com mercadorias roubadas, venda de proteção e extorsões, apontam para a existência de redes criminosas que, ultrapassando a figura do bandido individual, devem ser consideradas um dos determinantes dos assaltos (Zaluar, 1994).

Ora, roubando em cada assalto uma quantia média de aproximadamente setenta reais –equivalente ao valor ganho por 10% da população empregada de Salvador, mas por eles considerada, segundo uma assaltante (Isabel, 23 anos,

parda), pequena-, os infratores agem nos trechos das linhas que apresentam pontos de fuga. Esses trechos estão localizados, na sua quase totalidade, nos bolsões de pobreza, favelas e invasões das já mencionadas áreas da Baía e do Miolo de Salvador.

Tal concentração das ocorrências decorre das facilidades proporcionadas por esses bolsões. Morando e controlando territórios nessas áreas, eles conhecem sua geografia tortuosa, contam com o silêncio medroso dos habitantes e a cumplicidade de conhecidos. Melhor do que ninguém, eles sabem que, afora plantões fixos em alguns módulos e incursões esporádicas, a polícia está ausente dessas áreas.



Os turnos preferidos são o noturno, com 45,1% das ocorrências na faixa das 18 às 22 horas, seguido pelo vespertino (27,8%) e matutino (14,3%) (Seteps, 1998/99). Tal variação está relacionada ao volume de dinheiro e a facilidades de fuga dos ônibus. Atentos aos horários de maior arrecadação, mas evitando, acima de tudo, ônibus lotados, os assaltantes agem principalmente nas paradas próximas aos fins de linha e trechos em que os veículos estão mais vazios: além da dificuldade de controle, a presença de muitas pessoas juntas estimula disposições de defesa que podem ocasionar a morte ou prisão deles.

Os dias mais visados são domingo (18,5%), sábado (16,2%) e sexta-feira (14,3%), que somam metade das ocorrências. Além da menor lotação e policiamento urbano, o que conta aqui é a necessidade (“abafamento”) de

dinheiro para o fim de semana. Por essa razão, sexta-feira é chamado de dia de Nossa Senhora da Providência, um dia em que aqueles que não conseguiram dinheiro antes têm que se apressar para obtê-lo.

Quanto ao calendário anual, os meses de abril (11,7%), junho (10,6%), julho (9,3%), maio (9,3%) e março (9,0%) apresentaram o maior número de assaltos (Seteps, 1998/99). Sem que se tenha uma explicação definitiva para isso, vale referir que esses meses possuem, precedem ou sucedem momentos festivos, como Carnaval, Semana Santa ou São João, com apelos de consumo e necessidade de gastos.

Expostos a esses riscos, os rodoviários tomam precauções, ditadas pela experiência ou orientação patronal, que nem sempre são eficazes. Além de procurar não resistir às investidas dos ladrões, eles evitam recolher passageiros suspeitos nas paradas e prestam atenção na porta de entrada para impedir o ingresso dos mesmos nos veículos; redobram o cuidado nos fins de linha sem policiamento; e sinalizam para colegas em trânsito e policiais de plantão a presença de assaltantes nos veículos por eles conduzidos.

Na falha dessas medidas, só resta aos trabalhadores aceitar as condições impostas pelos donos da situação.

Roteiros perigosos

Parecidos aos roteiros (*scripts*) comuns, pelas seqüências compreensíveis de eventos, os roubos de coletivos diferem deles por conter cenas imprevistas e desfechos desastrosos para os participantes (Linger, 1992). Esses roteiros são: assaltos nos fins de linha e assaltos aos ônibus em movimento, subdivididos em ações contra o cobrador e ações extensivas aos demais ocupantes dos veículos.

Os assaltos nos fins de linha, não computados nas cifras gerais das ocorrências, são feitos por grupos de rapazes que, controlando territórios nos bairros populares, estendem esse domínio aos ônibus que por ali circulam. Aproveitando-se das pausas, já descritas antes, eles assaltam vários ônibus ao mesmo tempo, roubam rodoviários, cobram tarifas dos passageiros etc. Tendo acabado em nove das onze linhas aqui estudadas, por conta do aumento do policiamento, esses fatos persistem em dois terminais do Miolo de Salvador, onde ocorrências violentas levaram rodoviários a pedir transferência para outras linhas de ônibus.

Nas ações visando o cobrador, nos veículos em movimento, um (ou mais de um) assaltante rende e toma os valores do primeiro. Nesse evento, sobretudo quando é protagonizado por um ladrão, este rouba o trabalhador sem ser visto. Em outros casos, o roubo do cobrador envolve dois assaltantes –um na parte dianteira e outro na parte traseira do veículo– e é presenciado por todos os presentes.

Para potencializar os recursos e contrabalançar o “rendimento decrescente” da cooperação, infratores em grupo, que se revezam para não serem reconhecidos, cometem ações mais ousadas. De acordo com isso, dois, três ou quatro ladrões se apossam do veículo, rendem, roubam o cobrador e saqueiam os passageiros. As perdas dos usuários atingem mais os trabalhadores pobres, que, não possuindo cheques e cartões de crédito, costumam carregar consigo todo dinheiro que recebem ou necessitam para suas despesas.

Embora essa conduta predatória faça pensar que os infratores não possuem compaixão, alguns relatos revelam que eles podem ser compreensivos com cobradores conhecidos e pessoas do seu próprio meio social. Do mesmo modo, por maior que seja a tensão, vários deles possuem senso de humor, como pode ser visto em um evento em que, depois de haver saqueado a todos, o assaltante disse: “Desculpem gente, mas isso é o Brasil” (Norberto, 36 anos, pardo, cobrador).

Contribuindo para impedir o pior, certas iniciativas de rodoviários e passageiros ajudam a controlar o nervosismo reinante e a evitar resistências arriscadas. Uma ilustração dessa mediação está no relato de Jandira sobre um assalto praticado por três rapazes:

Eles roubaram todos os passageiros e falavam: “Motorista, qualquer coisa você é o primeiro que morre”... Diziam para mim e para a passageira que também estava com um deles na frente: “Vagabunda, desgraça, tá vendo que é um assalto”. Essa passageira ainda me disse depois que só entregou o dinheiro por minha causa, que eu tinha ficado nervosa... Eu falei: “Perder a vida por causa de cem, oitenta reais?”. Ao mesmo tempo que eu fiquei nervosa, eu também pedia calma às pessoas, tive força na hora, falava com ela: “Moça, pelo amor de Deus entregue logo o dinheiro” [e] falava com o assaltante: “Você não precisa atirar em ninguém, todo mundo vai entregar tudo, rapaz” (...) as pessoas ficavam nervosas, tinha uns gringos que não entendiam nada, começaram a chorar.

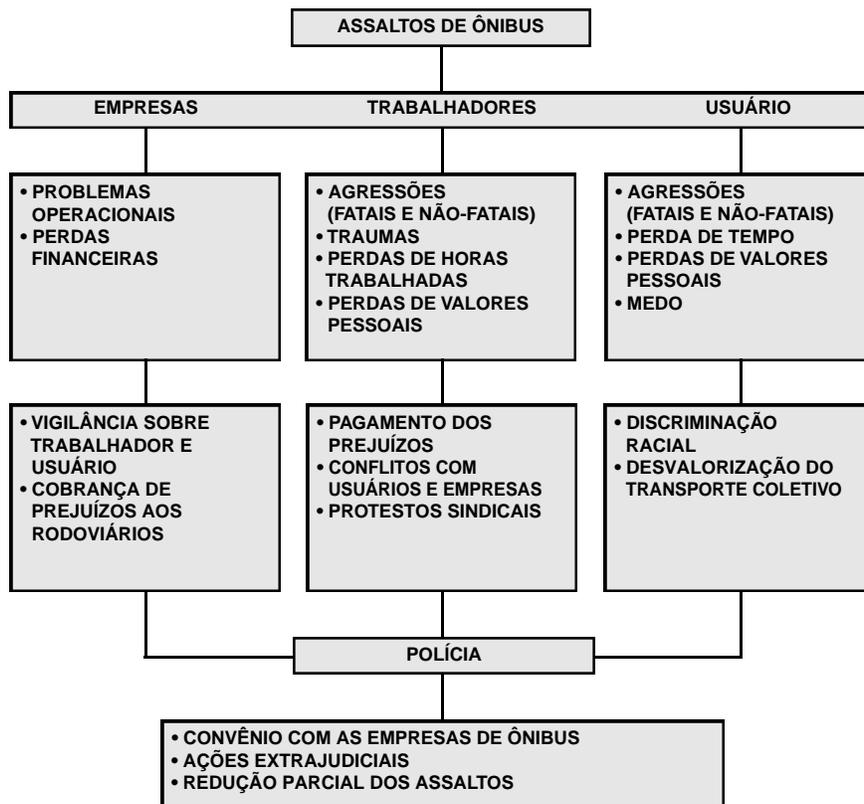
Em alguns casos, esse roteiro se desdobra em seqüestros de ônibus, nos quais o motorista é forçado a mudar o itinerário e levar o veículo para locais isolados. Como esse tipo de ação, acompanhado por mudanças dos trajetos, pode despertar a atenção de policiais e transeuntes, ele se verifica nas linhas que servem a áreas menos povoadas, onde são encontrados terrenos baldios para ocultar os veículos.

A imprensa e os inquéritos, no entanto, chamam a atenção para seqüestros feitos por ladrões de estabelecimentos comerciais em fuga. Num evento dessa ordem, um assaltante de uma casa lotérica usou um ônibus que estava sendo assaltando e perseguido pela polícia e, sem saber direito o que estava acontecendo, mandou os passageiros se deitarem, e depois, ao ver o veículo cercado, gritou para a polícia: “[Não atirem] Eu não sou assaltante de ônibus, sou assaltante de banco” (SSP-PC, 1999).

As mortes violentas e os fatores que as influenciam são examinados no que se segue.

A féria ou a vida

Reproduzindo padrões de conduta universais, os infratores trabalham para criar a ilusão da morte (ou dano) iminente da vítima, através de uma performance agressiva que visa obter o consentimento daquela (Wright e Decker, 1997). Contudo, entre a intenção e o resultado há dificuldades que, comprometendo a qualidade da representação, precipitam finais desastrosos para todos: tipo de arma, reações das vítimas, nervosismo dos ladrões e contra-ataques de ocupantes, armados ou não, do veículo.



Vistas como um fator determinante da letalidade das agressões ocupacionais (Niosh, 1996), as armas de fogo nem sempre estão presentes nos assaltos de ônibus. Ao lado de indivíduos que empregam essas armas para submeter as

vítimas –através de uma ordem de rendição (“voz de assalto”) que é o orgulho do bandido (Paes Machado e Tapparelli, 1996)–, um quarto dos infratores não porta armas de fogo (SSP-PC, 1999).

Na ausência desse tipo de arma, uma parte dos infratores empregam (por amadorismo, falta de dinheiro ou por não quererem maiores complicações legais) armas brancas, fazem menção de trazer armas escondidas ou carregam revólveres de brinquedo. Pougando as vítimas, mas abusando da representação, ladrões desarmados se arriscam a ser apreendidos, espancados ou mortos pelos ocupantes dos veículos, irados inclusive por terem sido enganados, ou pela própria polícia.

Para reduzir (mas sem eliminar de todo) o risco de serem dominados pelos ocupantes dos veículos, infratores precavidos não abrem mão de armas de fogo. O uso da força, em certos casos, pode ir além da pura rendição, como em cenas em que os assaltantes, visando a imobilização completa das vítimas, ordenam que estas tirem as roupas.

Essa dramaturgia, no entanto, tem a desvantagem de aumentar o medo pânico das pessoas, produzindo reações confusas, julgadas perigosas pelos assaltantes, e favorecendo agressões mais violentas contra trabalhadores e ocupantes dos veículos, como relatou Lúcia, 39 anos, parda, cobradora, ao falar sobre dois colegas mortos "por besteira":

Um deles [estava com] o dinheiro no bolso de trás da calça. Quando o assaltante pediu o dinheiro, ele foi pegar, aí o assaltante achou que ia pegar uma arma e atirou nele. O outro colega de trabalho já tinha sido assaltado e ainda estava pagando o prejuízo para a empresa. Então, quando o assaltante chegou para pedir o dinheiro, ele falou: “Você de novo!” O assaltante foi, pegou o dinheiro, desceu pela porta de trás e deu um tiro nele, na certa com medo de que ele o identificasse.

Essa dificuldade de continuar a representação, nem que seja através do improvisado, é de todos. Quanto mais os assaltantes são capazes de controlar o medo pânico, mais eles sabem distinguir, no comportamento das vítimas, reações confusas de verdadeiras ameaças.

Isso não é o que acontece com delinquentes amadores, que, sob forte tensão ou efeito de substâncias psicoativas, têm mais facilidade para disparar o gatilho do que outros indivíduos. Este parece ter sido o caso de dois adolescentes, de 16 e 17 anos, que, estando fora de si ou nervosos, assassinaram duas rodoviárias, uma por estar sem dinheiro e a outra por tentar reagir, segundo Gildo, 32 anos, pardo, despachante.

Enquanto muita gente, em sã consciência, logra superar o choque da agressão, aceitar perdas e cooperar com os infratores, um menor número de indivíduos, na maior parte do sexo masculino, contra-ataca. Aproveitando-se da

fraqueza ou desatenção dos assaltantes, rodoviários e passageiros se atacam com aqueles para tentar dominá-los. Ao lado de tentativas bem-sucedidas, há fracassos que culminam na morte dos contra-atacantes.

Um agravante desse quadro de violência decorre da presença de passageiros armados, fazendo do interior dos veículos um campo de batalha de uma guerra que provoca baixas entre todos (STTR, 1996). Tal uso de armas deve ser visto em um contexto maior de disseminação das mesmas, seja como alternativa de autodefesa (Noronha, Paes Machado & Tapparelli, 1999), seja como instrumento de trabalho (o caso dos vigilantes).

Por estarem expostos, de modo permanente, a esses eventos extremos, os operadores desenvolveram distúrbios psicológicos caracterizados pela dificuldade de superação da cena traumática.

Sob o domínio do medo

Os sucessivos traumas experimentados pelos que trabalham nos veículos coletivos provocam ansiedade, crise de identidade e estados paranóicos. O núcleo principal desses sentimentos está referido ao medo de desaparecimento físico, tal como foi expressado por Amarildo:

[A pessoa] sente nervosismo, a pessoa pensa que não vai ver ninguém, eu pensava que nunca mais ia ver minha família, é um negócio estranho.

Em lugar de ser um discurso auto-referido, que contempla apenas o indivíduo isolado, o medo remete para a possibilidade de rompimento dos vínculos de pertencimento e identificação familiar. Assim, por mais que os riscos de assaltos no local de residência, ou entre a residência e o local de trabalho, comprometam a imagem de segurança do ambiente familiar, que permanece sendo uma referência que contrasta com a insegurança atribuída ao ambiente de trabalho. De resto, essa visão é partilhada pelas esposas que, temendo por seus maridos (e provedores), e vivendo sob tensão, reforçam a apreensão deles.

A isso se somam conflitos de identidade provocados pela invasão do local de trabalho e perda de posição do trabalhador. Os rodoviários recebem um duro golpe quando os assaltantes assumem, subordinam ou anulam suas atribuições. Se, do ponto de vista do motorista, esse evento é rebaixador –fazendo-o perder a posição de condutor para passar à de conduzido–, da perspectiva do cobrador ele representa uma desmoralização.

Situado em uma posição liminar, onde a impotência para resistir se confunde com consentimento, o cobrador está sujeito a equívocos que o levam a ser visto alternadamente como vítima e culpado, corajoso (macho) e covarde, depositário da confiança das empresas e oportunista contumaz.

Não é sem razão que, prisioneiros desses conflitos, os trabalhadores desenvolvam distúrbios pós-traumáticos (Kleinman, 1995). Assim, segundo Júlio, 31 anos, pardo, motorista:

No momento a gente apenas não reage, apenas faz o que ele pede. Após o assalto é que o choque vem, no momento você fica neutro, depois é que vem o nervosismo.

Nessa linha, Clarice, 42 anos, parda, cobradora, mostra a dificuldade de superação:

Levei um susto... nossa, senti um medo danado, fiquei tremendo que nem vara verde... no nosso trabalho a gente supera tudo, mas assalto a gente não supera.

Sobre os sintomas de “nervosismo” manifestados, o relato de um motorista chama a atenção para sensibilidade aguda a ruídos e inquietação, como efeitos dos eventos (Joseval, 58 anos, branco):

Você ficar com revólver no ouvido, o cara ali xingando a gente, isso deixa qualquer um neurótico. É um trauma para o resto da vida, hoje eu nem posso ouvir alguém falar mais alto...Eu era muito calmo, hoje não consigo mais ser.

Tal desamparo remete para a falta de apoio e assistência médico-psicológica das empresas ao trabalhador vitimado, assim como para a demora do pagamento do benefício da previdência social (José, 34 anos, pardo, despachante):

A ajuda que a família [do trabalhador] acha é dos rodoviários (...) a gente faz uma lista para arrecadar dinheiro... isso acontece quando o cara tá doente ou então tem casos que o cara levou uma coronhada e é afastado do trabalho por um período longo, depois de quinze dias, que é tempo de atestado da empresa. A gente ajuda até o benefício do INSS sair, porque demora, senão a empresa deixa é passar fome.

Ainda nessa linha, há rodoviários que expressam rejeição ao trabalho que fazem, como foi indicado por Edson, 47 anos, branco, despachante:

Se algum dia eu pudesse, eu tirava esse serviço do meu currículo, é um dos piores serviços que pode ter, é complicadíssimo... quando entrei pensei que ia agüentar seis meses... é agressão verbal por todos.

Além de sentir mais tensão e trabalhar assustado (França, Santos & Rubino, 1998), o rodoviário desenvolve estados paranóicos que, especialmente no turno da noite e linhas mais perigosas, o levam a ver assaltantes nas figuras de passageiros comuns. Essa síndrome pode ser vista na declaração de Abdias, 40 anos, negro, despachante:

Dá medo, trauma, a gente fica desconfiado quando entra no ônibus, achando que todo mundo vai ser assaltante... porque o assalto não tem hora certa, a gente não sabe.

O depoimento de outra rodoviária (Mariza, 29 anos, parda, cobradora) mostra como o medo pânico altera a percepção do trabalhador, levando-o a ver o próprio fluxo de usuários como um perigo:

Devido ao assalto, você fica achando que vai ser assaltante, é o pânico, sinceramente cada passageiro que entra você pensa que aquele pode ser o assaltante.

Tal percepção, no entanto, se refere mais a certos grupos de usuários do que a outros.

Tensões raciais

O medo de assaltos contribui para a reatualização de estereótipos raciais (Wright & Decker, 1997), que focalizam os usuários masculinos, pobres e negromestiços, como uma ameaça à segurança do transporte coletivo.

A reatualização de estereótipos negativos pode ser vista em medidas de precaução contra assaltantes que, recaindo sobre aqueles usuários, limitam seu acesso aos veículos coletivos, como foi dito por Benedito, 32 anos, negro, motorista:

Às vezes o rodoviário olha o cara no ponto [parada de ônibus] e só porque é escuro vai embora, “Ah! eu não vou parar” e tudo... chega lá na frente, entra um arrumadinho, é ali que está o assaltante.

Situações como essas são vistas em todos os ônibus, em especial nos veículos seletivos para a classe média branca (ou considerada branca), os quais, por serem diferenciados –por sua maior rapidez, conforto e privacidade– e terem uma atmosfera interna individualizada, favorecem atitudes contra usuários pobres e negros. Comentando essas atitudes, Tinoco, 37 anos, pardo, despachante, observou que:

Entrou um negro no ônibus, todo mundo olha, isso é notório, o que o usuário faz e pensa é isso, porque aqui os passageiros, a maioria é toda clarinha.

Um episódio relatado por esse despachante permite ver até onde vai o medo e a associação dos assaltos com a cor dos usuários:

A senhora desceu e veio direto a mim, falar que não ia mais naquela viagem, que tinha um rapaz escuro sentado no fundo do ônibus... estava de bermuda, boné e tênis... eu falei “Senhora suba”... ela achou que ele era suspeito e desceu... voltei a conversar com ela e falei que o rapaz era nosso passageiro habitual, eu convenci ela para retornar... ela já havia sido assaltada no próprio executivo... é o trauma que a pessoa vive.

Conquanto essa reação pareça justificada por experiências anteriores de encontros perigosos, não é preciso ir longe para ver que ela se alimenta de preconceitos contra a população negra, como argumentou o mesmo despachante:

...uma minoria tem esse preconceito... Salvador tem muitos negros, principalmente o bairro da Libertad, e que é o mais populoso e tem pessoas que ainda não se conscientizaram que eles também fazem parte da sociedade... perante Deus todo mundo é igual.

Na tentativa de justificar a denúncia contra um usuário negro, a despachante Jandira toca na discriminação e no papel da mídia no reforço de estereótipos raciais negativos:

A maioria, para ser sincera, é de negros, por incrível que pareça... nós todos temos discriminação, também eles ficam mais visados... tem branco também mal-encarado que a gente fica com medo, isso é muito relativo. A televisão também fica mostrando toda hora assaltantes negros, você fica com aquela forma na cabeça, também quem já foi assaltado fica mais assustado, existem milhões de pessoas iguais aos que te assaltaram, é muito psicológico.

Nessa criminologia do transporte coletivo, as chances de usuários pobres serem infratores são maiores de acordo com sua apresentação pessoal. Uma ilustração disso está na fala de João Roberto, 41 anos, pardo, diretor sindical, sobre o estereótipo dos assaltantes:

[Eles são] pessoas de classe baixa, na sua maioria negras e adolescentes na faixa etária entre 16 e 20 anos. Usam camisas de futebol, bonés com a finalidade de dificultar a identificação e portam também mochilas que servem para guardar o saque. O armamento que predomina é o revólver calibre 38.

Sem negar o realismo desse perfil, ele enfatiza associações entre classe, raça, idade e apresentação pessoal que, na sua generalidade, incluem segmentos da juventude negra que adotam estilos que não são exclusivos deles nem de assaltantes.

Se roupas folgadas, mochilas e bonés juvenis provocam desconfiança, por permitirem ocultar armas (e objetos roubados) e dificultar a identificação pessoal, as indumentárias mais simples e desarrumadas dos passageiros também despertam suspeitas. Esse foi o caso do vendedor ambulante injustamente denunciado por Jandira, despachante da mesma linha de ônibus seletivo:

Eu dei o nome, as características... não era discriminação racial, ele tinha o tipo... ele entrou com um saco plástico enrolado, poderia ser uma arma, depois ele falou que era vendedor... estava com a camisa solta, o cobrador também ficou cismado, ele entrou e ficou sentado dentro do carro, ficava inquieto, se mexendo, olhando para os lados, até podia ser uma pessoa que

estava com uma pressa, não é? querendo sair logo... Quando os policiais foram fazer a abordagem no meio da viagem, foram logo em cima dele e falaram que foi o despachante que tinha denunciado. (...) No outro dia o cara veio aqui me procurar e tirar satisfação: “Por que você me denunciou para a polícia, só porque eu sou negro? Eu sou vendedor de mel e requieijão.”

Essa focalização dos usuários não-brancos como suspeitos de assaltos remete para a criminalização da população negra e pobre por parte do sistema penal e, em particular, pela polícia.

A vigilância policial pode ser vista nas ações realizadas em bairros populares e nas linhas de ônibus que os atendem. Buscando aplacar o temor dos usuários e aliviar a pressão dos meios de comunicação, essas ações se assemelham a operações de guerra onde o combate ao inimigo prevalece sobre os direitos individuais. Parando ônibus para os passageiros masculinos descerem e passarem por revistas corporais (“baculejos”), acompanhadas muitas vezes por formas rudes de tratamento, a ação da polícia confirma o viés discriminador das medidas de repressão aos assaltos.

Complementando a atividade da polícia, as empresas de ônibus contrataram guardas de segurança para trabalhar no interior dos veículos. Apesar de não se ter maiores informações sobre as atividades desses guardas, matérias jornalísticas chamam a atenção para abusos cometidos por eles contra passageiros.

Tratando-se de um grave quadro para todos que trabalham ou se transportam nos veículos coletivos, os assaltos também acirraram tensões e protestos trabalhistas.

Conflitos trabalhistas

Os conflitos entre patrões e empregados decorrem da posição dos primeiros quanto ao pagamento de roubos. Conquanto o prejuízo médio mensal (menos de R\$ 1.500,00 em 1998) seja irrisório e não motive as empresas a fazer um seguro específico contra assaltos, nem por isso elas estão dispostas a arcar com as perdas.

Tal postura decorre, por um lado, do poder do patronato para definir a situação. Assim, dentro da ótica do trabalhador agradecido (Pegoraro, 1999), os trabalhadores devem assumir os riscos dos assaltos e, inclusive, pagar um pouco mais da metade (55%) dos prejuízos financeiros causados pelas ocorrências.

Por outro lado, confrontadas com perdas na arrecadação, que podem vir a comprometer sua rentabilidade, as empresas intensificam a pressão sobre os cobradores. Trata-se de forçar o rodoviário a aumentar os cuidados com o dinheiro das passagens, dificultando o “trabalho” dos ladrões e reduzindo as chances dele extrair vantagens pessoais através da sobredeclaração do valor roubado ou de cumplicidade com os infratores. De acordo com isso, os cobradores do segundo e

terceiro turnos devem depositar uma parte da arrecadação em cofres, que só são abertos nas garagens das empresas, ou improvisar lugares para escondê-la, que podem ser a parte dianteira do ônibus ou as roupas íntimas.

Ora, se esses expedientes funcionam em assaltos breves, em que os ladrões levam o que podem, o mesmo não se aplica às ocorrências em que os assaltantes dispõem de tempo para maximizar seus ganhos. Frente ao dilema “a fêria ou a vida”, o preço da integridade física para o trabalhador é a sanção de ressarcir o valor roubado que ultrapasse a importância de R\$80,00, ou cem tarifas de ônibus, por meio de descontos (chamados de “empréstimos”), dos contracheques.

Quanto aos cobradores dos ônibus do primeiro turno, que só são recolhidos no final do turno seguinte, eles não depositam o dinheiro arrecadado no cofre, para evitar que se misture com a arrecadação do segundo turno; mas são obrigados igualmente a pagar, se não tiverem testemunhas –fato comum, como foi visto, nos assaltos individuais.

Além de disputas trabalhistas (provocadas, segundo o mesmo dirigente sindical, pela cobiça dos patrões e ingenuidade dos empregados), esse estado de coisas motivou mobilizações que, começando em 1992, atingiram seu clímax entre 1995 e 1996, nos protestos verificados contra a morte de vários rodoviários. Envolvendo a realização de trinta paralisações, acompanhadas por apelos aos ladrões para não matarem rodoviários, essa campanha deu visibilidade pública a um problema considerado, até esse momento, como exclusivo dos trabalhadores e usuários mais pobres do transporte coletivo.

Um efeito dessas campanhas foi a retirada dos painéis de propaganda dos pára-brisas traseiros, que comprometiam a visibilidade do interior dos veículos, e a adoção desigual, e não muito eficaz, de outras medidas de segurança interna dos ônibus –alarmes luminosos, cofres reforçados etc. O outro efeito foi a criação de uma operação policial de combate aos roubos de coletivos, em fins de 1997, cujos resultados são apresentados no que se segue.

A polícia antiassaltos

Desafiada pela onda de assaltos, a polícia vem procurando, através da tentativa e erro, enfrentar os obstáculos, externos e internos, que dificultam o combate a esse tipo de crime.

Além do quadro já traçado de marginalização da juventude, os obstáculos externos se referem ao grande número de ônibus em circulação e às características perigosas dos espaços internos dos veículos para o policiamento. Os obstáculos internos decorrem de um modelo policial brasileiro caracterizado pela falta e/ou má distribuição dos efetivos policiais, rigidez operacional da polícia militar, inoperância da polícia civil e desarticulação entre ambas as forças policiais.

A primeira força policial mobilizada foi a Polícia Militar, através da criação de um efetivo de 250 policiais, em meados de 1997, para vigiar os ônibus de passageiros. Empregando a estratégia de combinar pontos fixos de abordagens com rondas policiais móveis, essa operação logrou acabar, no final de dois anos, com os assaltos em muitos finais de linha, mas não impediu que eles se multiplicassem nos trajetos dos ônibus (Mário, 42 anos, oficial da Polícia, pardo).

Além da guerra de movimento dos assaltantes, essa modalidade de policiamento foi prejudicada pela falta de empenho da Polícia Civil para investigar, deter e indiciar os infratores, levando a que, para 1.869 ocorrências de assaltos, entre janeiro e julho de 1999, fossem efetuados apenas 26 inquéritos. Constatada a ineficácia policial para reduzir o número de ocorrências, as autoridades públicas organizaram uma unidade especial de combate aos delitos: a Delegacia de Repressão aos Assaltos de Veículos Coletivos. Marcando o endurecimento das posturas contra a criminalidade, a criação dessa unidade apresenta dois importantes aspectos.

Primeiro, ao receber recursos financeiros das empresas de ônibus –para a compra de viaturas, equipamentos e complementação salarial dos agentes–, a nova unidade da polícia evidencia o avanço da privatização da segurança pública (Caldeira, 1997). Tendo começado há alguns anos atrás com a expansão de empresas de segurança, operadas por policiais aposentados ou em serviço, e proliferação de convênios entre a Polícia Militar, órgãos públicos e empresas, a privatização da segurança alcançou também a Polícia Civil.

Segundo, a criação da nova Delegacia coincidiu com a intensificação das ações extrajudiciais contra infratores (Adorno & Cardia, 1999). Podendo ser vistas como um modo de mostrar eficiência policial, essas ações aumentaram a letalidade da polícia. Para 20 infratores mortos ao longo de 1999, houve apenas 5 policiais mortos entre 1995 e 1999. Outra expressão disso é a generalização do verbo “tombar”, aplicado a coisas que caem, nas páginas dos jornais, e falas de agentes da polícia para nomear os homicídios de infratores.

Trata-se de óbitos que funcionam como mortes anunciadas para aqueles que, insistindo nos assaltos, desacatam a autoridade policial e tornam derrisório o esforço das autoridades para controlar a situação. A essas ações devem ser creditadas o decréscimo de quase um terço das ocorrências em 1999.

Não havendo elementos, entretanto, para afirmar que os assaltos vão continuar caindo, o mais provável é que eles se estabilizem em um patamar menor, mas ainda assim significativo para a frota de ônibus. Em outros termos, eles tendem a persistir como modalidade de ganho rápido, entre jovens pobres e desempregados, porém com menos intensidade do que antes, quando um só infrator chegava a cometer três ou quatro assaltos por dia.

Em adição, os bandidos devem redimensionar suas ações, adotando estratégias mais cuidadosas e, provavelmente, mais violentas. De modo complementar, eles tenderão a diversificar suas atividades predatórias, substituindo uma parte dos ônibus assaltados por outros alvos móveis, e minimamente rendosos, que podem ser roubados e, ao mesmo tempo, usados como meio de fuga –táxis, furgões, caminhões etc.

Conclusões

No exame das manifestações de violência ocupacional no transporte coletivo de uma metrópole brasileira, nos debruçamos sobre disputas, individuais e coletivas, ligadas à apropriação ilícita de recursos materiais. Além de muitos usuários não quererem pagar as tarifas do transporte, jovens assaltantes disputam uma pequena parcela da liquidez financeira das empresas através de atos de violência contra trabalhadores e clientes das mesmas.

Sob esse impacto, a gestão do transporte, que já era coletiva por envolver patrões, gestores públicos, empregados e usuários, foi ainda ampliada pela incorporação da polícia e de guardas de segurança.

Nesse ambiente visado e degradado, os rodoviários, além de sofrerem fatalidades, desenvolveram patologias ocupacionais, estados de medo, conflitos de identidade e sentimentos persecutórios que não são estranhos ao fato deles serem vistos simultaneamente como culpados, aproveitadores e responsáveis pelo pagamento dos prejuízos financeiros dos assaltos.

Não é sem razão que os rodoviários se voltam contra assaltantes oriundos, na maior parte das vezes, do mesmo meio social e étnico que eles. Assim, apesar de os entrevistados compreenderem os motivos sociais dos infratores, a tensão e o medo, aliados à penalização financeira e à descrença na justiça criminal, falam mais alto e os levam a aprovar a execução dos agressores.

Não havendo motivos para acreditar que essa ou outras medidas venham a acabar com as ocorrências, torna-se urgente o debate público e a produção de informações para dimensionar, explicar e intervir sobre os elevados níveis de violência ocupacional hoje existentes.

Também devem ser implementadas ações capazes de oferecer alternativas que desestimulem o ingresso de jovens pobres em atividades predatórias contra trabalhadores e usuários da economia de serviços.

Bibliografia

- Adorno, Sérgio & Nancy Cardia 1999 “Dilemas do controle democrático da violência: execuções sumárias e grupos de extermínio”, em Tavares, José Vicente (org.) *Violência em tempo de globalização* (São Paulo: Hucitec).
- Belkic, Karen & Peter Schnall 1998 “On a San Francisco public transportation line: burden and consequences upon the human operator”, em *San Francisco bus drivers study* (San Francisco: San Francisco Municipal Railway, the Transport Workers Union and the City of San Francisco).
- Caldeira, Cesar 1997 “Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro (1995-1996)”, em *Tempo Social* (Rio de Janeiro) Vol. 9, Nº 1.
- Castro, Nadya & Vanda Sá Barreto (orgs.) 1998 *Trabalho e desigualdades sociais* (São Paulo: Annablume/A Cor da Bahia).
- CNT - Confederação Nacional de Transporte 1999 *Revista Transporte* (Brasília: Midia Brasil Consultoria e Comunicação).
- Elias, Norbert 1997 *Os alemães* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).
- França, André; Cristiane Santos & Pablo Rubino 1998 *Violência no trabalho e sofrimento mental* (Salvador: UFBA).
- Hobsbawm, Eric 1972 *Les bandits* (Paris: François Maspero).
- Kleinman, Arthur 1995 *Writing at the margin* (Berkeley: University California Press).
- Linger, Daniel T. 1992 *Dangerous encounters* (Stanford: Stanford University Press).
- Moisés, José Álvaro & Verena Martinez-Alier 1978 “A revolta dos suburbanos ou ‘patrão, o trem atrasou’”, em *Contradições urbanas e movimentos sociais* (Rio de Janeiro: Cedec/Paz e Terra).
- Neuman, Joel. H. & Robert A. Baron 1998 “Workplace violence and workplace aggression: evidence concerning specific forms, potential causes, and preferred targets”, em *Journal of Management* (Miami) Vol. 24, Nº 3, May-June.
- Niosh, Cib 1996 *Violence in the workplace* (Cincinnati: Department of Health and Human Services) Nº 57.
- Noronha, Ceci Vilar; Eduardo Paes-Machado & Gino Tapparelli 1999 “Violência, etnia e cor: um estudo dos diferenciais na região metropolitana de Salvador, Bahia, Brasil”, em *Pan American Journal of Public Health* (Washington) Vol. 5, Nº 4-5.
- Paes-Machado, Eduardo & Gino Tapparelli 1996 “Violência juvenil, infração e morte nas Quadrilhas de Salvador”, *Caderno do Centro de Estudos de Ação Social* (Salvador), Nº 165, 63-81.

- Pegoraro, Juan S. 1999 “Inseguridad y violencia”, em Tavares dos Santos, José Vicente (org.) *Violência em tempo de globalização* (São Paulo: Hucitec).
- Scott, James C. 1990 *Domination and the arts of resistance* (Yale: Yale University Press).
- Sennett, Richard 1993 *O declínio do homem público* (São Paulo: Cia. das Letras).
- SETEPS-Sindicato das Empresas de Transporte de Salvador 1998/1999 *Relatórios sobre assaltos de ônibus* (Salvador: dados coletados através das fichas das ocorrências).
- Siqueira, Moema; Daniela Franklin Miranda & Elaine Silva Fróes 1995 *Os ônibus e seus donos: relações de poder no transporte coletivo de Belo Horizonte* (Belo Horizonte: CEPEAD/FACE/UFGM).
- SSP-PC-Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil do Estado da Bahia 1999 *Inquéritos policiais* (Salvador).
- SSP-PM-Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar do Estado da Bahia 1999 *Livros de fotografias de assaltantes de ônibus* (Salvador).
- STTR-Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário do Estado da Bahia 1996 *Boletim Transporte* (Salvador) N° 7, 15/07.
- Sykes, Joanne Taupier 1995 *Preventing injuries to school bus drivers from violence on the job* (Boston) mimeo.
- Tavares dos Santos, José Vicente 1999 “Introdução: por uma sociologia da conflitualidade no tempo da globalização”, em Tavares dos Santos, José Vicente (org.) *Violência em tempo de globalização* (São Paulo: Hucitec).
- Vasconcelos, Levi 1999 “Grande desafio é enfrentar o atraso”, em *A Tarde* (Salvador) 29/03.
- Wright, Richard T. & Scott H. Decker 1997 *Armed robbers in action* (Boston: Northeastern University Press).
- Zaluar, Alba 1994 *Condomínio do diabo* (Rio de Janeiro: Revan/UFRJ).

Violencia y justicia en Chiapas *Los operativos policíaco-militares de 1998**

Inés Castro Apreza**

Introducción

Durante los meses de abril, mayo y junio de 1998 ocurrieron cinco operativos policíaco-militares en distintos municipios del estado de Chiapas (México). Este artículo se propone analizar tales *acciones de Estado* en virtud de su relevancia en el contexto político mexicano –y en particular de la guerra que se libra en Chiapas–, la cual se refleja tanto en su magnitud, *sentido* y *naturaleza* como en las secuelas que dejaron en las poblaciones intervenidas.

Por la forma en que soldados, policías y civiles intervinieron las comunidades, por la cantidad de efectivos movilizados que contrastan con los magros resultados, por la ausencia de avales de carácter legal que justificaran las intervenciones –y porque cuando los hubo, no faltaron irregularidades, por el saldo de detenidos, desplazados, muertes, robos y destrucciones, así como por el hecho de constituir aparatos e instituciones de los gobiernos estatal y federal quienes realizaron las acciones, defino ese fenómeno como *violencia estatal*. Mi reflexión,

* Agradezco los comentarios críticos a este trabajo de Raymundo Sánchez Barraza, ex integrante de la CONAI, Araceli Burguete, Graciela Freyermuth y Rosaluz Pérez, así como los recibidos en el Seminario sobre Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina llevado a cabo en Venezuela en enero de 2000, bajo la coordinación del Dr. Roberto Briceño-León. La responsable de las ideas, sin embargo, es la autora.

** Es maestra en Sociología Política por el Instituto Dr. José María Luis Mora (México); se ha especializado en temas de género, etnia, violencia y ciudadanía. Ha sido investigadora invitada del Instituto Iberoamericano de la Universidad de Gotemburgo, becada por el Instituto Sueco, en donde participa en la Red de Investigaciones Nórdicas de la Mujer en América Latina y la Red de Ciudadanía. Ganó una beca CLACSO-ASDI(1999-2000), avalada por FLACSO sede México, para la investigación: “Chiapas: percepciones sociales sobre la violencia y la justicia y su impacto en la ciudadanía indígena”.

asimismo, parte de que el poder o las relaciones de poder no necesariamente suponen o derivan en conflicto, pero, a la inversa, *todo conflicto sí supone la existencia de relaciones de poder en el espacio en el que se desarrolla y, eventualmente, fuera de él*, que es necesario develar para su comprensión y explicación plausibles. Sobraría decir que lo mismo ayuda a resolverlo. Argumentaré, entonces, que en cada comunidad hay, de un modo o de otro, un conflicto y unas relaciones de poder determinados. En tal sentido, común a y significativo de los operativos policíaco-militares, es que se dirigieron contra personas y organizaciones sociales y/o políticas no subordinadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) ni a los gobiernos estatal y federal, del mismo partido.

Si bien hago aquí un análisis global de los hechos, intento abundar sobre todo en dos casos, a saber, “La Hormiga” y “Nicolás Ruiz”, esto es, en aquellos no directamente asociados al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). La razón es precisamente demostrar aquello que tienen en común los operativos y que constituye –en mi perspectiva analítica– un elemento central de *la naturaleza de cómo opera el Estado en Chiapas* y, en consecuencia, de las condiciones para su cambio sustantivo.

Las poblaciones intervenidas: hechos y saldos

Las cinco poblaciones intervenidas policial y militarmente fueron: La Hormiga y otras colonias de indios expulsados de San Juan Chamula, ubicadas todas en los arrabales de San Cristóbal de Las Casas¹; el Municipio Autónomo Ricardo Flores Magón, en la comunidad de Taniperla; el Municipio Autónomo Tierra y Libertad, con cabecera en Amparo Aguatinta; el Municipio Autónomo Nicolás Ruiz; el Municipio Autónomo San Juan de la Libertad. En cada uno de estos operativos participaron alrededor de mil elementos del Ejército Federal Mexicano, Policía Judicial Estatal, Policía Judicial Federal, Policía Federal de Caminos, Ministerio Público, Instituto Nacional de Migración, tránsito municipal, fitosanitarios y civiles. En la mayoría de las detenciones realizadas no se presentaron las órdenes de aprehensión respectivas, y en algunos casos se dijo que se las tenía al momento de detener a las personas, pero no fueron mostradas incluso cuando los mismos pobladores las pedían. Mientras el gobierno estatal recibió varios apoyos por los operativos a través de la prensa local², partidos políticos de oposición, organizaciones sociales y políticas, y personas en lo individual, se manifestaron en contra de tales acciones³. En todo caso, una idea importante a resaltar aquí es que estos últimos cuestionaron el uso de la fuerza pública en esos municipios y no frente a los diversos grupos paramilitares⁴ que actuaban impunemente en las comunidades.

La peculiaridad respecto del primer municipio intervenido, Ricardo Flores Magón, es que el operativo fue realizado durante el festejo e inauguración del mismo y constituía el número 32 de los municipios autónomos implantados por

el EZLN en el estado. A su vez, Nicolás Ruiz, gobernado por el PRD, había sido declarado “Municipio Autónomo” el 11 de mayo –veintitrés días antes del operativo– por “el olvido de las autoridades gubernamentales”, según los mismos pobladores (*La Palabra*, N° 37/38: 9). A las colonias de expulsados el operativo las tomó por sorpresa –aunque algunos conocían algún rumor en tal sentido, a diferencia de Nicolás Ruiz, donde con varios días de anticipación los pobladores fueron advertidos sobre el mismo en el municipio vecino de Venustiano Carranza. En los municipios zapatistas, a su vez, se temía una intervención pública, dadas las señales que le antecedieron (véase *infra*). Las acciones se iniciaron en la madrugada y en todos los casos policías y soldados no sólo aprehendieron y encarcelaron a personas, sino que también irrumpieron en casas y las catearon en forma violenta espetando improperios a sus habitantes: a tanto tiempo de lo ocurrido, cuando la gente piensa en el operativo aún recuerda con viva indignación hasta los empujones que extraños vestidos de autoridad les propinaron.

En La Hormiga destaca la detención de tres conocidos dirigentes indígenas: Domingo López Ángel y Juan Gómez Ruiz alias “El Papero”, integrantes del Consejo de Representantes Indígenas de los Altos de Chiapas (CRIACH), y Manuel Collazo Gómez, de la Organización de los Pueblos Evangélicos de Chiapas (OPECH). Además, todos los automóviles incautados durante el operativo eran propiedad de tres organizaciones indígenas. Finalmente, no deja de ser importante señalar, por un lado, que, con excepción de La Hormiga, en los otros municipios las casas cateadas y robadas fueron previamente señaladas por priístas⁵ –según los mismos pobladores pudieron identificar, quienes acompañaban a los policías y soldados. Por otro, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) jugó un papel decisivo en la legitimación de las intervenciones en los últimos cuatro operativos, al preceder a éstos un requerimiento suyo de “medidas precautorias” al gobierno estatal para la “defensa” de los derechos humanos en las comunidades.

Cuadro 1
Chiapas: el saldo de los operativos policíaco-militares de 1998

OPERATIVOS	Nº de Detenidos	Delitos*	Muertos Heridos (otros)	Robos**	Objetos Incautados	Destrucciones
La Hormiga (8 de abril)	12	Privación de la libertad, robo, posesión y venta ilegal de armas		471;5.882 (c. fotográficas), aparatos eléctricos	73 vehículos, 30 taxis, 1 pistola 38, 1 rifle 22, municiones	Puertas, muebles, ventanas
Ricardo Flores Magón (10 de abril)	27 (12 extranjeros)	Usurpación de funciones, robo, daños y despojos. Intromisión en asuntos nacionales	Decenas de desplazados, Hostigamiento sexual y golpes	1 motosierra, 118	Documentos comunitarios	Auditorio, mural de madera (a mujeres)
Tierra y Libertad (primero de mayo)	61 (8 extranjeros)	Usurpación de funciones, falsificación de documentos, privación de la libertad	Golpes a mujeres	Hachas, machetes, máquinas de escribir, tienda comunitaria	Documentos comunitarios	Puertas y ventanas
Nicolás Ruiz (3 de junio)	167 (una mujer)	Privación de la libertad, resistencia de particulares	Decenas de heridos con gas lacrimógeno (mujeres, niños)	6.470, 4.706 (oro y plata) y 120 (objetos diversos)	Credenciales de elector, actas de nacimiento, documentos comunitarios	Puertas, muebles, aparatos eléctricos
San Juan De la Libertad (8 de junio)	56		9 muertos (8 EZLN, 1 policía), 9 heridos, 120 desplazados	2 cooperativas saqueadas	35 molotov, 12 rifles R-15, 3 pistolas, 2 equipos de radio, 1.200 cartuchos, documentos comunitarios	Helicóptero averiado

* Los delitos son imputados por el gobierno estatal y federal.

** Las cifras se presentan en dólares americanos (USD); en los montos robados no hechos en efectivo se especifica el objeto entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia. En el caso de Nicolás Ruiz, los datos fueron obtenidos en una entrevista colectiva a mujeres de la comunidad (en adelante, EC-NR, 1999); en la entrevista a Graciela González López en agosto de 1998, así como en la averiguación previa 2357/caj4/98, donde la comunidad denuncia los hechos ante la Procuraduría General de Justicia del Estado. En el caso de La Hormiga se obtuvieron a través de la entrevista a María Jiménez en abril de 1998, quien es integrante de la Unión de Mujeres Artesanas Expulsadas de San Juan Chamula (UMAECH) y habitante de esta colonia; asimismo, en la entrevista a Juana María Ruiz, habitante también, el 16 de diciembre de 1999, en adelante (JR-LH, 1999). En todos los casos se usaron, además, testimonios grabados de los pobladores después de los operativos, la prensa local y nacional, así como informes varios.

Algunas semejanzas y diferencias

A fin de tener alguna idea sobre las características de las poblaciones intervenidas, conviene exponer un mínimo de semejanzas y diferencias entre ellas. Los

municipios Ricardo Flores Magón (municipio constitucional de Ocosingo)⁶, Tierra y Libertad (municipio constitucional Las Margaritas) y San Juan de la Libertad (municipio constitucional El Bosque) deben el nombre de “autónomos” al hecho de pertenecer a territorios gobernados por autoridades zapatistas que son elegidas por la misma población zapatista mediante “usos y costumbres” y no en los procesos electorales regulares, en los que de hecho no participan desde 1995. Destacable también es que todos ellos están conformados por indígenas tzotziles, tzeltales y tojolabales. Este tipo de territorios es el símil de los que fueron gobernados en su momento por las guerrillas guatemalteca y salvadoreña en sus respectivos países, en el sentido de que una organización como éstas –se asuma como “ejército” o “guerrilla”– crea dichos espacios de dominio político, social, económico y cultural en un intento por autonomizarse frente a los diversos poderes del mundo externo y, por ende, de reafirmación de sí misma. Sin detenernos a analizar la modalidad de los cambios político-culturales en curso en los municipios autónomos, diremos que éstos son, en última instancia, un signo de la fuerza social real que posee el zapatismo en cuanto *organización*. En cuanto *movimiento*, en cambio, rebasa tales fronteras municipales, estatales y aun nacionales. A diferencia de los operativos en La Hormiga y Nicolás Ruiz, podríamos conceder que los ocurridos en estos municipios son comprensibles –es decir, que se pueden comprender– en el contexto de guerra que se vive y que el gobierno mexicano no reconoce como tal: hace llamados al “diálogo” al EZLN –cuya peculiaridad estriba en que ve como *materia de discusión* o posibles resultados de tal diálogo lo que los zapatistas ponen como *condición* para su eventualidad– y se escuda en una presunta “defensa de la legalidad”. En otras palabras, al intervenir de esa manera, y deponer las autoridades autónomas e imponer las “oficiales”, invariablemente de filiación priísta, el gobierno estatal-federal demuestra de qué lado está la fuerza. Tal actuación fue, en suma, directamente *en contra de la organización y el movimiento zapatistas*. Y para finalizar, en los tres casos el gobierno estatal dijo que la intervención pretendía, y había logrado a su término, el “desmantelamiento” de los municipios autónomos.

Por otro lado, La Hormiga fue la primera colonia de indios expulsados que se asientan en los terrenos baldíos de los arrabales de San Cristóbal de Las Casas, en los límites de San Juan Chamula. Es fundada en 1982 por indígenas tzotziles provenientes de por lo menos diez municipios y y tzeltales que conservan como primer idioma el originario (Ruiz Ortiz, 1996). La mayoría de los habitantes se han visto literalmente obligados a asentarse en estos espacios debido a su expulsión de la comunidad de origen por “razones religiosas”. Como se sabe, Chamula, uno de los municipios más estudiados por los antropólogos en virtud de la pervivencia de la tradición (vestido, fiestas, cargos religiosos combinados con cargos municipales y magia que despierta el interés), es al mismo tiempo sinónimo de la más fuerte intolerancia política y religiosa. En efecto, en Chamula, un municipio políticamente priísta y “tradicionalista” en su religión, no se ha permitido el florecimiento de la disidencia y más bien se le ha expulsado a partir de 1974, con un saldo, hasta la

fecha, de más de 30 mil personas arrancadas de sus comunidades, muchas de las cuales han formado esos cinturones indígenas en San Cristóbal. Las colonias que fueron intervenidas durante el operativo son justamente tales cinturones: familias indígenas de múltiples religiones, sobre todo evangélicas, que reproducen los cargos autoritativos de sus comunidades de origen en estos nuevos espacios ciudadanos, y que además del lenguaje tampoco abandonan en muchos casos la vestimenta tradicional. Son *indios de ciudad* (Torres-Rivas, 1997), con cierto grado de estratificación social interna, habituados a la urbe al punto de que tras veinte años difícilmente buscarían reubicarse en las zonas rurales, aunque simbólica y políticamente ésta siga siendo su principal bandera movilizadora.

Cabe aclarar que si bien los diferentes gobiernos estatales han señalado el conflicto de estas expulsiones como de carácter “religioso”⁷, quienes se han aproximado a él analíticamente lo califican de “político”, en la medida en que las autoridades indígenas –y caciques– chamulas, al alentarlas, están en realidad –o simultáneamente– defendiendo sus intereses económicos y políticos. Por otro lado, se considera que frente a la imposibilidad de manifestar la disidencia intracomunitaria a través de otra opción partidaria que no sea el PRI –en los años setenta se frustró violentamente la instalación del PAN en el municipio, o de algún otro tipo de asociación, las familias se volcaron de manera paulatina, y a veces de modo súbito, a la religión evangélica⁸. Más allá de lo cierto o interesante que esta tesis sea, lo destacable es que hasta el momento los gobiernos federal y estatal no han tomado ninguna iniciativa para hacer efectivo el derecho a la libertad religiosa y política, argumentando su no intromisión en “conflictos intracomunitarios” y el “respeto a la tradición” que –énfatiso– también dicen defender los caciques priístas chamulas (Robledo, 1987; Morquecho, 1992).

Esto se sigue viendo hoy por hoy en el hecho de que, tras las elecciones de 1998, a los cuatro regidores que por ley⁹ corresponden al PAN en el gobierno municipal de Chamula se les hizo muy difícil tomar el cargo, y la razón es la misma intolerancia referida, con la diferencia de que en este caso el gobierno estatal no podría justificar su no intervención con el argumento del respeto a la costumbre, dado que los procesos electorales no forman parte de ésta.

Esa capacidad asociativa anulada en Chamula ha florecido, no obstante, en las colonias de expulsados, donde hay una serie de organizaciones sociales indígenas creadas en los años ochenta que demandan el retorno a sus comunidades, el respeto a la religión que profesan, el derecho a tener una vivienda, entre otras cosas. Tales organizaciones sociales y los líderes que las representan –como los que fueron aprehendidos en abril de 1998– han tenido una relación de acercamiento-alejamiento con el PRI y los distintos gobiernos municipales y estatales, provenientes todos del mismo partido, según la coyuntura y los intereses en juego.

Nicolás Ruiz, a su vez, es una comunidad fundada por personas provenientes del municipio de Teopisca, cuyo idioma es el español; sus pobladores profesan la

religión católica y están bajo la conducción de la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas, presidida por el obispo Samuel Ruiz. Un dato salta a la vista: a diferencia de La Hormiga, los habitantes de Nicolás Ruiz no parecen autorrepresentarse tanto como “indígenas”, sino sobre todo como *campesinos*, algo que se debe a la actividad predominante de los comuneros, la agricultura, a su ascendencia inmediata, y también al hecho aparentemente simple –pero que no lo es en un contexto de racismo y pervivencia de *lo indígena*– de hablar bien el idioma nacional por ser éste su lengua materna. En otros casos, en efecto, el español mal hablado denuncia el ser indígena. Por otra parte, a diferencia de los municipios zapatistas profundamente rezagados en los servicios urbanos, los niveles de urbanización de La Hormiga y Nicolás Ruiz son similares. En el primer caso ayuda el hecho de vivir en la periferia de una de las ciudades más importantes del estado, lo que no significa que la adquisición de esos servicios básicos haya sido un proceso fácil exento de dificultades. Los mismos habitantes perciben y opinan sobre el retraso en su disfrute:

“(El Presidente Municipal no nos ayudó) porque nos odiaba. Como siempre se ha escuchado que La Hormiga hace movimiento de gente, hace muchas marchas, aconseja a otras comunidades, ese es el coraje que él tenía, él no quería que viviéramos ahí” (JMR-LH, 1999).

En todos los casos, finalmente, la actuación del Estado fue *una actuación en contra de toda una población*: por el número de efectivos movilizados, por las personas detenidas y sobre todo por el hecho de cómo lo vivió la misma gente. En tal sentido, lo que más destacó la opinión pública en su momento fue la desproporción entre el número de elementos de policías y soldados movilizados y el de las personas aprehendidas en cuatro de los cinco casos, algo que generó desconfianza en una parte de la misma y una percepción de ultraje e impotencia en los habitantes que vivieron las incursiones. Sin embargo, también destaca el mayor *sentido de colectividad* en la población de Nicolás Ruiz, para lo cual es determinante no tanto el alto número de detenidos como el *sentido* de la acción estatal; es decir, que aunque hubiesen detenido a diez personas en vez de 167, la autopercepción de que *la comunidad fue atacada por las decisiones colectivas y mayoritarias previamente tomadas*, sería la misma. Es más: no parece ser una cuestión de “mayorías” y “minorías”, sino de que ha sido ultrajada la *decisión del pueblo*. Si bien en La Hormiga existe también en un cierto nivel ese *sentido de colectividad*, como lo revela incluso la cita antedicha, está desdibujado tanto por el origen diverso de sus habitantes –son expulsados por “razones religiosas”, buscadores de tierras donde vivir y/o buscadores de trabajo en la ciudad–, cuanto por la diversidad de religiones que profesan.

¿Disputa por la legalidad o violación del estado de derecho?

Una acusación mutua de violación de los derechos por parte del adversario se nos presenta como uno de los datos más sobresalientes en la revisión caso por ca-

so algo que, en principio, podría dificultar la posibilidad de un análisis objetivo. Detallar esto tal cual se presentó puede iluminar, no obstante, el sentido y la naturaleza de la problemática que nos ocupa.

La Hormiga

Desde años anteriores había quejas sobre robo de autos o situaciones de linchamiento en esta colonia, pero nunca antes se hizo un operativo de esta naturaleza; incluso no se ejercieron órdenes de aprehensión que pudieron haberse hecho de una manera pacífica, toda vez que los inculpados no se encontraban en una situación de fuga o de resistencia¹⁰. El gobierno estatal se basó en aquello, así como en el tráfico de armas¹¹ y la existencia de órdenes de aprehensión, para intervenir en la colonia. La Procuraduría de Justicia del Estado, concretamente, dijo que el operativo se llevaba a cabo para ejecutar órdenes de aprehensión pendientes y desarticular bandas organizadas de traficantes de armas, maderas preciosas, vehículos y estupefacientes. Sin embargo, la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos* justifica acciones coordinadas del Ejército y la Policía Judicial Federal sólo en casos de narcotráfico o armas. El operativo, pues, se hizo sobre la base de esta ley y sin embargo no hubo ningún caso de drogas, y en cuanto a armas se encontraron tan sólo las que arriba se mencionan (véase Cuadro 1) y que la misma ley permite poseer. En última instancia, no le corresponde al Ejército hacer una investigación de la existencia o no de drogas o armas, sino actuar cuando ya se sabe con certeza de la misma. Por añadidura, fueron militares quienes aprehendieron a civiles, y en varios casos no hubo órdenes de aprehensión, lo que viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹². Respecto a los robos ocurridos durante el operativo, perpetrados por los mismos soldados y policías, éstos violaron los derechos de propiedad de las personas y cometieron abuso de autoridad. A su vez, en relación con los autos incautados para investigar si eran o no robados, sus propietarios nunca fueron aprehendidos ni llamados a declarar, algo que revela que tampoco era ésta la causa de la intervención político-militar.

Otro tipo de irregularidades se presentó, por ejemplo, con uno de los detenidos (Pedro Gómez Pérez), para quien sí había órdenes de aprehensión; en su caso, la combinación de nombres que él hizo en diferentes momentos fue tipificada como “delincuencial”, es decir, que los cambios respondían al hecho de querer justificar u ocultar sus actividades ilícitas.

Pese a que esta práctica de cambiar de nombre suele ser un fenómeno de tipo *cultural*, esto es, que se realiza no por mala fe sino para evitar daños¹³, en el caso de Pedro Gómez durante el *careo* fue identificado por los agredidos como la misma persona, de modo que aunque la acusación de perseguir fines delincuenciales no procedía necesariamente, sí procedía por los otros cargos imputados. A su vez, otro de los detenidos (Agustín López Hernández) tenía varias órdenes de

aprehensión acumuladas por delitos ocurridos en diferentes municipios de Chiapas, cada una de las cuales describía un tipo de hombre diferente (por ejemplo, uno de cincuenta años y otro de veinte) y, por añadidura, hubo incluso alguna persona de las agraviadas que no reconoció al detenido como el que había cometido el delito. Y es que los homónimos abundan en las comunidades rurales del estado, pero en este caso el juez simplemente consideró que se “tomaría en cuenta” para la sentencia final.

Ahora bien, dato aparte lo constituye la aprehensión del líder Domingo López Angel, en cuyo caso ha habido múltiples irregularidades, desde la aplicación de la orden de cateo (que se realiza posteriormente a su aprehensión y donde, por otro lado, no se señala que participarían militares en ello), el robo de sus cámaras fotográficas y otras pertenencias, y su puesta a disposición frente a la autoridad judicial (algo que se hizo pasadas 24 horas y no inmediatamente después de su aprehensión), hasta el hecho de que los acusadores no lo hayan identificado como la persona que cometió el delito de robo y privación de la libertad del cual se le acusa. Pese a ello, él continuó en la cárcel, en un signo inequívoco de dilación premeditada. Incluso, en noviembre de 1999 estaba a punto de ser liberado, pero al declarar a la prensa Domingo López Ángel que se postularía en el año 2000 como candidato por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el proceso se tornó más burocrático y tardío (CLB, 2000). Por otra parte, se sabe que el gobierno estatal le ofreció su libertad a cambio de favorecer al PRI en las elecciones de octubre de 1998, algo que, según él mismo, rechazó: alargar su estancia en la cárcel, incluso más allá de las elecciones del año 2000, parecería ser el objetivo del gobierno estatal (CLB, 2000). Y algo similar ocurrió con Manuel Collazo, el otro dirigente detenido, quien también recibió tal ofrecimiento y sí aceptó, según él mismo lo dijo a la prensa, siendo liberado en julio de 1998 bajo el argumento de que los acusadores se “retractaron” de la acusación¹⁴.

Ricardo Flores Magón/ Tierra y Libertad/ San Juan de la Libertad

El gobierno estatal argumentó que la implantación de municipios autónomos viola el estado de derecho, concretamente el artículo 115 de la Constitución Política, que señala como facultad exclusiva de las legislaturas de los estados determinar la división municipal, de modo que ésta fue la base de la intervención en los tres municipios zapatistas. En Ricardo Flores Magón lo hizo, además, según él mismo, a petición de los mismos pobladores, quienes le pidieron restituir la legalidad vía fax (este medio, sin embargo, no existe en la inmensa mayoría de las comunidades). En este sentido, no obstante, también es de destacarse el hecho de que uno de los representantes comunitarios negó haber iniciado una demanda en contra del gobierno autónomo. Asimismo, según la prensa, quinientas de estas personas de filiación priísta participaron en el operativo, destruyendo el auditorio del ayuntamiento zapatista.

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y el Centro de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de la Nada señalaron que la integración de los expedientes penales de los abogados defensores de nueve de los detenidos revela que para tipificar el delito de robo, por ejemplo, se dice que éstos sustrajeron 20 mil pesos de la casa de un indígena, “aunque nunca afirman que a alguien le conste la preexistencia y falta posterior de dicha cantidad”. Respecto a los daños y despojos, los denunciados acusan a los otros de haber usado un espacio comunal donde destruyeron más de mil árboles para construir las oficinas del municipio autónomo. Incluso se dice que hubo flagrancia, pues “se encontraron a los hoy detenidos a las 5:00 am cortando arbolitos”. Asimismo, no había una orden de aprehensión y tampoco existía riesgo fundado de sustracción de la justicia, dice el análisis, en cuyo caso positivo hay en el municipio una autoridad judicial que pudo girar las correspondientes órdenes de aprehensión. Las declaraciones de los detenidos se hicieron, por tanto, en violación al artículo 16 de la Constitución Política (*Cuarto Poder*, abril 14 de 1998).

En el caso de Tierra y Libertad, la Procuraduría de Justicia dijo que a petición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) intervino este municipio, debido al “secuestro” de un guatemalteco por parte de las autoridades autónomas zapatistas. Hay que precisar, no obstante, que ACNUR negó haber solicitado este tipo de ayuda y señaló que en realidad pretendía discutir el problema con el mismo consejo autónomo. Según la Secretaría de Gobernación (federal), en esa comunidad se violaban los artículos 6º (derecho a la información), 11º (libre tránsito), 14º y 16º de la Constitución Política, dado que se tenía bajo prisión a esa persona, razón por la cual expresó su reconocimiento al gobierno estatal. La Procuraduría de Justicia del Estado dijo, a su vez, que las acciones del ayuntamiento autónomo podrían lastimar “el orden y (la) fraternidad internacional”.

Durante el operativo, además, incautó documentos que evidenciaban –dice la Procuraduría– acciones de gobierno de este municipio, lo que constituía falsificación de documentos y usurpación de funciones.

En San Juan de la Libertad, finalmente, existían quince órdenes de aprehensión y desde semanas anteriores había un clima denso por una presunta disputa entre priístas y zapatistas. Los primeros acusaban a los segundos de haber realizado una emboscada con un saldo de tres muertos y varios heridos, algo que las bases de apoyo zapatistas desmienten públicamente. Un día antes del operativo, incluso, volvió a ocurrir otra “emboscada”, con el saldo de un muerto y cinco heridos (priístas), y también aquí los zapatistas desmintieron su responsabilidad y calificaron a aquélla como un “pretexto” para justificar la intervención de Seguridad Pública. Cabe recordar además que desde el 14 de abril indígenas priístas del municipio constitucional habían demandado al gobierno estatal desintegrar el ayuntamiento en rebeldía. El argumento para intervenir las poblaciones fue entonces el “restablecimiento del estado de derecho”. Este caso fue quizá el más

discutido de los operativos en virtud de la presencia de algunos elementos diferentes, señaladamente la mayor violencia ejercida contra la población, las acciones de fuego entre efectivos policíaco-militares y pobladores, y, días después, la entrega de ocho cuerpos a la comunidad en avanzado estado de descomposición, algo que indignó profundamente a esta última.

Más de un año después de estos sucesos, el EZLN dará su propia versión de los hechos: lo que ocurrió, dice, fue que una columna militar de infantería, tanques, aviones y helicópteros atacó a la comunidad de Chavajeval. “Las tropas zapatistas repelieron la agresión y se inició así un fuerte intercambio de fuego... Nuestras tropas derribaron un helicóptero y, frustrados y enojados, los militares se retiraron pero para atacar la comunidad de Unión Progreso, ese mismo día 10 de junio de 1998. Ahí tomaron prisioneros a siete milicianos zapatistas y los ejecutaron sumariamente” (*Comunicado del EZLN*, 19 de julio de 1999).

Nicolás Ruiz

El operativo fue justificado por el gobierno estatal (y la Secretaría de Gobernación a nivel federal)¹⁵ con el argumento de la defensa de los derechos individuales de personas (priístas) que acusaron a veinte comuneros –zapatistas” y “catequistas” de la Diócesis, dijeron– de privación ilegal de la libertad. La Procuraduría de Justicia dirá más tarde que fue un “secuestro”, por lo que se dictó auto de formal prisión a seis personas, mientras que diez fueron acusadas por resistencia de particulares, es decir, resistencia a la autoridad en el momento del operativo, algo que es negado por quienes fueron detenidos.

Durante todo el mes previo a la acción policíaco-militar, el gobierno estatal acusó a “catequistas” y dirigentes de Bienes Comunales de mantener en “estado de sitio” a Nicolás Ruiz, así como de pretender “expulsar” a los disidentes. A su vez, en varios comunicados la Asamblea de Comuneros explicó que no estaba expulsando a nadie ni tampoco se había amenazado o ejercido violencia contra persona alguna. En el operativo, en cambio, la acción de policías y soldados, como en el resto de los casos, hizo daño a la propiedad ajena, además de cometer robo y abuso de autoridad. Ahora bien, cuando la comunidad abrió una averiguación previa para denunciar este robo y seguir el proceso jurídico correspondiente, el juez pidió facturas o constancias de la existencia previa del dinero en efectivo y las joyas robados, algo que no hizo en el caso de Taniperla, donde asumió que el presunto robo era real (véase *supra*) simplemente porque lo decían los acusadores (de filiación priísta).

Pero hay otra dimensión en la violación de derechos en Nicolás Ruiz, no claramente contemplados en la Constitución Política, y que forma parte de lo que conocemos como *derechos colectivos* atribuibles a grupos/pueblos indígenas y minorías nacionales. De hecho, en los casos de los tres municipios autónomos zapatistas y de Nicolás Ruiz, las percepciones sobre la violación de tales derechos colectivos

son generalizadas en los pobladores. Para entender esta problemática, diremos que este último municipio perteneció al PRI durante mucho tiempo, después de lo cual la comunidad decidió abandonar este partido y sumarse al Frente Cardenista para, desde 1994, pertenecer al PRD. Por otro lado, la comunidad –los hombres en Asamblea– decidió desconocer los derechos agrarios de veintitrés personas que violaron los acuerdos de esta instancia comunitaria resolutive y pretendían “dividir” al pueblo con la instalación de una oficina del PRI, y más recientemente (desde fines de 1999) se ha negado a la construcción de una bodega para almacenar maíz que sería propiedad de los priístas¹⁶. ¿Qué ocurre aquí? Las personas se preguntan:

“¿Cuál fue el ‘secuestro’? Únicamente, la comunidad castigó a unas personas, pero como a cualquier *bolo* (persona bajo alcohol) que se castiga. Cuando cometen un error se castiga en la cárcel unas horas nada más y van para afuera, eso fue únicamente y a eso le llaman *secuestro*” (EC-NR, 1999).

Incluso la comunidad dice: “ni sabíamos qué era *secuestro*”. Para ella, por lo tanto, el operativo constituyó una violación a los “derechos del pueblo”, y pide insistentemente que se respeten sus “usos y costumbres” y que se respete el Acuerdo de la Asamblea, comenzando por los mismos priístas de la comunidad. A este respecto, entonces, hay que señalar que el gobierno mexicano violó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece que los pueblos indígenas tendrán su propio sistema legal, y que él mismo ha firmado (Ely-Yamin, 1993). El problema es que el derecho positivo mexicano apoya la propiedad individual y no la comunal, protegiendo al individuo del despojo de sus posesiones sin una orden judicial previa –en cuyo caso la decisión de la asamblea comunitaria no representa ninguna orden judicial–; pero por otra parte la misma comunidad desconoce el significado de “secuestro” porque para ella, en realidad, se trató de un *castigo* a determinadas personas por desobediencia a la *voluntad del pueblo*¹⁷. Por paradójico que resulte, el gobierno estatal argumentó que la asamblea violaba el Convenio 169, pues su artículo octavo señala que los usos y costumbres no pueden violentar los derechos humanos de sus integrantes.

Incompleta sería, no obstante, esta retahíla de acusaciones mutuas si no añadimos por un lado que en última instancia la intervención en los tres municipios autónomos zapatistas viola la *Ley para el Diálogo y la Reconciliación en Chiapas* del 11 de marzo de 1995, promulgada tras la ofensiva militar de febrero contra las comunidades zapatistas y la persecución de sus dirigentes. Viola específicamente el artículo segundo, que establece el respeto al estado de derecho y las garantías de los miembros del EZLN como ciudadanos, y viola el artículo sexto, que garantiza su libre tránsito y que no serán molestados en sus personas o posesiones por autoridad federal alguna. Sin embargo, el artículo 13 dice que las disposiciones aquí contenidas no impiden la actuación de autoridades y fuerzas de seguridad para “garantizar la seguridad interior y la procuración de la justicia”, de modo que sobre esta base el gobierno estatal argumentó que los operativos no violaban dicha ley.

Por otro lado, y más allá de todo ello, una buena pista de análisis a considerar es el “estado de ánimo” de las poblaciones intervenidas, es decir, cómo se sienten respecto de lo ocurrido: mientras la población priísta está satisfecha, los zapatistas y perredistas (en Nicolás Ruiz y La Hormiga) se sienten agraviados y se preguntan por qué no se aplica la ley (existente) en situaciones provocadas por los priístas. ¿Por qué no se desarma a las autoridades del PRI en San Juan Chamula? ¿Por qué no se aplica la ley frente a los paramilitares, muchos de ellos también de filiación priísta? No resulta extraño, en consecuencia, la frecuente asociación que hacen hombres y mujeres de las comunidades –y no sólo en ellas– entre “el gobierno” y “el PRI”, el uso indistinto de tales términos como si fuesen una sola y la misma cosa...

Algunas conclusiones tentativas

Los operativos policíaco-militares de 1998 no constituyeron hechos aislados. Más aún, la secuencia de acontecimientos posterior a la masacre de Acteal del 22 de diciembre de 1997 –que lamentablemente por razones de espacio no he podido comentar aquí en toda su extensión– nos revelan que constituyeron *parte de una nueva estrategia político-militar global* del Estado en el contexto de guerra. En efecto, se buscó debilitar y desaparecer a la CONAI, que fungió el papel de mediadora en el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal, así como las actividades de los observadores extranjeros, ambos “testigos incómodos” para el gobierno estatal y federal. Asimismo, se actuó frente a las elecciones de octubre en Chiapas: se buscó desarticular organizaciones sociales e intentar negociar con sus líderes, en el contexto del “canjeo de la libertad propia por votos”. Pero no obstante haber analizado los operativos policíaco-militares de manera aislada, esto nos permite ya adelantar algunas conclusiones tentativas:

1 Por el desproporcionado número de efectivos movilizados en cada una de las intervenciones comunitarias; porque a las detenciones –masivas o no, con existencia o no de órdenes de aprehensión– se sumaron actos tales como robos, destrucciones y en algún caso extremo asesinatos; por las características del proceso jurídico posterior donde abundan irregularidades y, en todos los casos conocidos hasta el momento, la parte agraviada no ha quedado satisfecha con las resoluciones; y por el hecho de constituir instituciones y aparatos del gobierno estatal y federal las que ejecutaron todas esas acciones, estamos frente a un fenómeno de *violencia estatal*.

2 La existencia de una gran diversidad de poblaciones intervenidas (La Hormiga, una colonia de indios expulsados que profesan diferentes religiones y se aglutinan en distintas organizaciones sociales; Nicolás Ruiz, gobernado por el PRD, defensor de sus usos y costumbres y practicante de la religión católica; los municipios autónomos zapatistas Ricardo Flores Magón, Tierra y Libertad y San Juan de la Libertad) nos lleva a pensar que *la guerra no sólo es en con-*

tra del EZLN sino también en contra de organizaciones sociales y políticas que no están ligadas al PRI ni a los gobiernos estatal y federal, también priístas.

3 Nicolás Ruiz, tanto como los municipios autónomos zapatistas, muestra la importancia de discutir y resolver en lo inmediato el estatus de los usos y costumbres de las comunidades del estado, sin las ambigüedades existentes en las leyes mexicanas, elemento que constituye uno de los grandes temas de la agenda del EZLN. Algo destacable es que mientras tales usos y costumbres no constituyeron ni constituyen una amenaza para la hegemonía del PRI, el gobierno estatal y federal los ha “respetado”, incluso ignorando el alto nivel de violencia generado en nombre de su defensa a ultranza, como en el caso de Chamula; pero una vez que atentan contra dicho predominio se hace patente una colisión entre los derechos colectivos y los derechos individuales, en cuyo caso se usa la fuerza pública para la “defensa” de estos últimos. La aplicación selectiva del estado de derecho, pues, rompe con el principio de legalidad. Discutir y resolver el estatus de los usos y costumbres significaría por lo menos lo siguiente: descifrar cada uno de tales usos y costumbres, es decir, definirlos; seleccionar lo que de ese conjunto se quiere y no se quiere preservar, pues es evidente que no todos han de ser tratados por igual; y en consecuencia, reconocer que la defensa *per se* de los usos y costumbres como el corazón de la defensa de los derechos indígenas no constituye una respuesta a los problemas en curso¹⁸.

4 Si los gobiernos estatal y federal no actuaron en el momento de inicio de las expulsiones de Chamula en 1974 –que violan derechos individuales y colectivos–, ni lo han hecho hasta ahora en los casos donde se presentan (excepto en Nicolás Ruiz donde, según el gobierno estatal, se pretendía expulsar a priístas); si no actúan en municipios donde se cuestiona a las autoridades –la mayoría de las veces de filiación priísta– por malversación de fondos y desvío de recursos públicos; si no actúan para combatir a los grupos paramilitares; si intervienen no solamente en los municipios zapatistas –donde, de acuerdo con algunos, sí se está violando la Constitución Política porque no se justifica jurídicamente su creación, y de acuerdo con otros se justifican en el marco de los Acuerdos de San Andrés– sino también en aquellos donde hay un cuestionamiento directo al liderazgo del PRI, todo ello en nombre de la “defensa del imperio de la ley”, significa que nos situamos frente a *un problema de violencia y ausencia de justicia de carácter estructural*. Es decir, no sólo se trata de decisiones producto de veleidades de individuos de “mano dura” en los más altos cargos de gobierno que actúan impunemente, que los hay¹⁹, o de delincuentes con uniforme oficial que se aprovechan de la misma impunidad que pende sobre cualquier acción que realicen, que también los hay, o de un presidente incapaz de resolver los problemas nacionales: Ernesto Zedillo, en efecto, fue señalado especialmente como un presi-

dente “atado de manos”, algo que no lo exculpa de la complicidad en la *administración del conflicto* en Chiapas. No sólo estamos frente a esto, repito, por grave que sea en sí mismo. Estamos más bien frente a un problema más serio, más estructural, de mayor envergadura, que es la *naturaleza misma de cómo opera el Estado* en Chiapas, entendido éste en términos weberianos: como territorio, como conjunto de instituciones y como relación social, pero donde la puesta en movimiento de la “violencia legítima” hace aparecer a ésta precisamente como su contrario.

5 Por todo lo anterior, parece evidente que no estamos frente a una situación donde la legalidad sea un recurso en disputa por parte de grupos políticos encontrados y, por tanto, ella sea invalidada como parámetro de valoración o para dirimir conflictos. En realidad, el gobierno estatal y el federal son quienes violan de una u otra manera el estado de derecho, es decir, la aplicación irrestricta del marco legal establecido que dicen defender. En todo caso, violan derechos básicos de la persona (y de los pueblos) al pretender “aplicar” las leyes.

6 Más aún, un aspecto en disputa es hoy por hoy, de un lado la legitimidad de los Acuerdos de San Andrés –impulsados por el EZLN y apoyados por diversas comunidades– y de otro la legalidad del orden vigente. Concretamente, los municipios autónomos zapatistas fundan su legitimidad en el territorio que controlan, la población que los apoya y reconoce como autoridades, y los primeros acuerdos ya firmados en febrero de 1996 entre el EZLN y el gobierno federal. Y de aquí que el presunto “desmantelamiento” no haya sido tal porque los municipios autónomos zapatistas pudieron reconstruirse en otros espacios. El principal significado del “desmantelamiento”, en todo caso, fue la recuperación del edificio público para las autoridades priístas, que antes estaba en poder de los zapatistas. En suma, esto nos lleva a afirmar que es precisamente el marco legal actual lo que también está en discusión. Toda Constitución es un producto histórico y es evidente que en el inicio de un nuevo milenio la mexicana ya no responde a demandas y necesidades de varios actores.

7 Por tanto, en el caso de Chiapas, y podríamos extenderlo a México como país, el problema estructural de la ausencia de justicia y de la violencia estatal debería empezar a resolverse por la vía de tres medidas: modificando de manera consensuada el marco legal actual en donde sea necesario, pues éste resulta insuficiente para respetar diferencias culturales y/o dirimir conflictos; mediante la aplicación irrestricta de las leyes sin distingos de filiación partidaria; y con un ejercicio en el poder de los partidos de oposición, a nivel estatal y federal, de modo que ello, a su vez, comenzara a romper los vasos comunicantes entre el PRI y las instituciones encargadas de impartir justicia y defender los derechos humanos. En otras palabras, ninguna de estas medidas por sí sola garantizará la impartición de justicia y la eliminación de la violencia estatal, bases ineludibles para la construcción de ciudadanía indígena y la democracia.

8 La anterior propuesta no invalida esta última, que toca el corazón de la naturaleza del Estado en general: es imprescindible seguir discutiendo el papel de las instituciones que encarnan la “violencia legítima” debido a que, hasta el momento, con independencia del partido político en el poder, han mostrado claramente contra quiénes actúan, contra qué se dirigen y qué valores defienden. Es evidente que en ningún lado se han limitado a la defensa del “orden público” –o quizá sí, pero de un tipo bien específico– y un territorio determinado frente al peligro de poderes externos, en la que históricamente encuentran su justificación existencial.

Bibliografía

- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas 1999 *Presunta justicia* (México DF: CDHFBC).
- Código Electoral del Estado de Chiapas* 1995 (México).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917). México.
- Cuarto Poder* 1998, abril 14 (Chiapas).
- Ely-Yamin, Alicia 1993 *El Sistema Interamericano. Un manual para el defensor de los derechos humanos en México* (México DF: IDEAS-INAH).
- Habermas, Jürgen 1999 *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (Barcelona, España: Paidós).
- Huntington, Samuel P. 1992 *El orden político en las sociedades en cambio* (Barcelona, España: Paidós).
- Kymlicka, Will 1996 *Ciudadanía multicultural* (Barcelona, España: Paidós).
- La Palabra* 1998, N° 37/38 (Chiapas).
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento* 1997 (México).
- Ley para el Diálogo y la Reconciliación en Chiapas* 1995 (México).
- Miller, David 1997 *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural* (Barcelona, España: Paidós).
- Morquecho Escamilla, G. 1992 *Los indios en un proceso de organización. La Organización Indígena de los Altos de Chiapas (ORIACH)* (Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas).
- Robledo Hernández, G. 1987 *Disidencia y religión. Los expulsados de San Juan Chamula* (México DF: Escuela Nacional de Antropología e Historia) Tesis.
- Ruiz Ortiz, Juana M. 1996 “Los primeros pobladores de Nich’ix, la colonia La Hormiga”, en *Anuario de Estudios Indígenas* (México: Universidad Autónoma de Chiapas) N° VI.
- Tocqueville, Alexis de 1985 *La democracia en América* (Madrid: Alianza Editorial).
- Torres-Rivas, Edelberto 1997 “Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para la formulación de políticas sociales en América Latina”, en Pérez Baltodano, Andrés (ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (Caracas: Nueva Sociedad).

Notas

1 Las otras colonias fueron Getzemaní, Tlaxcala, Primero de Enero, Palestina y La Esperanza. En adelante nos referiremos a este caso simplemente como La Hormiga.

2 Apoyaron la acción organizaciones empresariales y/o ligadas al PRI y a los gobiernos priístas: Transportistas Frailescanos; Unión Ganadera Ejidal de Chiapas; Asociación de Porcicultores de Villaflores; Frigorífico del Sureste; Asociación de Avicultores del Centro de Chiapas; Consejo Coordinador Empresarial y otros organismos empresariales como Coparmex y Canirac; Liga de Atletismo, Motocross, Fútbol Soccer, etc.; Asociación de Escuelas Particulares Incorporadas al Sistema Estatal, A.C.; Unión de Expendios de Gasolina y sus Derivados de Pemex; Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; Coordinadora para la Atención Ciudadana; Compañía Forestal del Sureste; Club de Periodistas, Grupo Plural de San Cristóbal, Patronato Fray Bartolomé de las Casas, CROMECH y Mercaltos; Organizaciones Campesinas de Ocosingo; así como sección VII del SNTE, CTM, CNOP, CNC, COR, CROC y FSTSE.

3 Protestaron la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), el Congreso Nacional Indígena, la ARIC, Independiente y Democrática, la organización de presos la Voz de Cerro Hueco, la Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, entre otros. En cuanto a los partidos políticos como tales, el Partido Acción Nacional (PAN) rechazó el operativo en La Hormiga, pero no así el de los municipios autónomos zapatistas, por considerarlos ilegales, aunque calificó de “acto de provocación” el operativo de El Bosque por las características que tuvo y que más adelante se enuncian; el PRD, a su vez, se manifestó en todo momento en contra. Sin embargo, a nivel estatal, el PRI, el PAN, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista Mexicano, el Partido Democrático Chiapaneco y el Frente Cívico firmaron un desplegado conjunto en esos días, en el cual se oponían a la elección de autoridades por métodos “distintos a la ley”, algo que sugiere su desacuerdo con los municipios autónomos.

4 Los grupos paramilitares son organizaciones formadas por indígenas de las mismas comunidades donde operan; sus integrantes son entrenados militarmente y están asociados al PRI. Según el EZLN, cuando fracasa la ofensiva militar de febrero de 1995 el gobierno decide activar tales grupos: “el Ejército (Federal Mexicano) pondría la instrucción y la dirección estratégica y táctica, el PRI pondría la tropa y el gobierno estatal pondría el armamento y equipo” (*Comunicado del EZLN*, 10 de enero de 2000). También puede verse el estudio del diputa-

do federal Gilberto López y Rivas, *La estrategia paramilitar*, del 30 de abril de 1999, donde se analiza la existencia y el comportamiento de los grupos paramilitares. Aquí se establece, entre otras cosas, que con la llegada a Chiapas en febrero de 1995 del general de división Diplomado de Estado Mayor Mario Renán Castillo, desde entonces comandante de la VII Región Militar, se formaron los primeros grupos paramilitares en la Zona Norte y Altos del Estado. Renán Castillo fue entrenado por el Ejército estadounidense en Fort Bragg, Carolina del Norte, una de las principales escuelas de contrainsurgencia.

5 *Priísta* es el miembro del PRI; *perredista*, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); y *panista* del Partido Acción Nacional (PAN).

6 Chiapas tenía 111 municipios oficiales o constitucionales hasta antes de la Ley de Remunicipalización promovida por el gobernador Albores Guillén—quien asume el cargo después de la masacre de Acteal, con la cual el número asciende a 118. Sin embargo, hay 32 municipios autónomos declarados como tales por el EZLN en 1995; una región autónoma Tzotz Choj y 5 regiones autónomas pluriétnicas (RAP) (CDHFBC, 1999: 14-15).

7 Indicativo al respecto fue el comunicado emitido por la Secretaría de Gobernación el mismo día del operativo en La Hormiga, donde decía que las pugnas suscitadas en las semanas recientes en diversas comunidades indígenas, entre grupos de diferentes credos religiosos, podrían derivar en nuevos conflictos violentos. Formuló una “especial exhortación” a la Diócesis de SCLC, así como a otras iglesias, para conducir a sus feligreses con prudencia y evitar que la intolerancia se tradujera en expresiones violentas (*Excelsior*, 9 de abril de 1998, primera plana). Este comunicado, además de ser indicativo de la versión que el gobierno federal quiere difundir sobre el carácter de algunos conflictos en Chiapas, lo es también de la manipulación informativa de la prensa o, en otras palabras, del papel de los medios de comunicación para preparar y advertir a la sociedad sobre la “legitimidad” de las acciones gubernamentales.

8 Es importante leer la tesis de la opción evangélica como “plataforma de rebeldía” a la luz de *La democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, y/o *El orden político en las sociedades en cambio*, de Samuel P. Huntington, que mucho tienen que decirnos sobre la importancia de la capacidad asociativa en las sociedades modernas—o, podríamos añadir nosotros, en sociedades que transitan de la tradición a la modernidad en alguna de sus formas— tanto para la democracia (Tocqueville) como para el orden en sí mismo (Huntington).

9 Según el Código Electoral del Estado de Chiapas, los regidores municipales se distribuyen por representación proporcional de acuerdo con la fórmula del porcentaje mínimo de asignación, el factor de distribución y el resto mayor (cfr. 107-109).

10 Entrevista con Carlos López Barrios, abogado defensor de Domingo López Ángel, enero de 2000. En adelante CLB (2000).

11 Según el subprocurador de Seguridad Pública, de acuerdo con constancias judiciales del caso Acteal, las armas que se emplearon en la masacre del 22 de diciembre fueron adquiridas en La Hormiga, una de las razones por las que en ese operativo intervinieron instancias federales (*Cuarto Poder*, 9 de abril de 1998).

12 El artículo 14 señala que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. El artículo 16 dice, a su vez, que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad”.

13 “Es como el fenómeno de las bandas en zonas urbanas. Aquí se usan nombres diferentes: hay un nombre de diario, otro nombre para cierto tipo de eventos, y el verdadero se guarda celosamente para que no te hagan daño, para que no te hagan brujería (y en el caso de los indígenas esto es muy importante, ICA) y sólo se usa cuando te mueres o en círculos muy íntimos. Y algunos nombres están cambiados por pronunciación o traducción libre que se hace de un apellido a otro (también en los indígenas esto es común, ICA)”. Entrevista a Martha Figueroa, abogada del Grupo de Mujeres de San Cristóbal, enero del 2000. En adelante MF (2000).

14 Unos días antes de ser detenido, Manuel Collazo manifestó en entrevista radiofónica (Núcleo Radio Mil) que el presidente de San Juan Chamula, a través de sus consejeros, es “el que anda dando armas en cada comunidad”. Aquí “el uso y costumbre es de explotación”; los caciques exigen a la gente pobre cooperaciones para las fiestas. “Les piden 40 ó 50 pesos, cuando la mayoría sólo gana 20 al día”. “Los caciques dicen: ‘No vas a ser de otro partido, sólo del PRI’. No, pero yo quiero cambiar –replicamos– y quiero mejorar porque existe la Constitución que da libertad de religión y para elegir cualquier otro partido político. Y nos contestan: ‘Aquí no vas a hablar de esas cosas. Vas a ser priísta y vas a votar a la fuerza’”. No deja de ser importante señalar, por otra parte, que la familia Collazo ciertamente es conocida por monopolizar el transporte público en la ciudad de San Cristóbal de las Casas.

15 Francisco Labastida, secretario de Gobernación, dijo que en Nicolás Ruiz no se respetaban las garantías individuales, razón por la que “la autoridad no podía cerrar los ojos ni dejar que prevaleciera la ley de la selva”.

16 La Asamblea de Bienes Comunes de Nicolás Ruiz denunció “la imposición de un Centro Receptor de Maíz de la empresa FIDELIC, ya que esto es una abierta provocación que contraviene al reglamento y los acuerdos toma-

dos en Asamblea General de Comuneros, la cual dictaminó que los productos de maíz de la comunidad serán vendidos a la empresa MASECA; sin embargo, el grupo de 23 priístas, buscando confrontaciones inútiles, ya que no se les ha negado en ningún momento la posibilidad de que vendan su producto, ha firmado un convenio” para instalar aquella empresa (*Boletín de prensa*, 8 de diciembre de 1999).

17 “Con lo que tenemos se puede justificar que una comunidad los saque [a los 23 priístas], pero no puede estar basada en la decisión de la comunidad puramente (...). La asamblea decidió –y es válido, es una autoridad reconocida en el artículo cuarto de la Constitución Política Mexicana y el 169 de la OIT–, pero el derecho mexicano obliga a que esta asamblea nombre a un representante, vaya a juicio y expulse a estas gentes y no se hace en forma económica y directa” (MF, 2000).

18 Agradezco a Araceli Burguete su enfática recomendación para precisar claramente esta idea.

19 En el sexenio de 1994-2000 hubo cuatro secretarios de Gobernación y cinco gobernadores de Chiapas. Algo destacable en cada cambio de hombres en esos cargos es que parte de la opinión pública, partidos de oposición y organizaciones sociales han señalado como personajes de “mano dura” a sus ocupantes.

*Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**

Emilio E. Dellasoppa**

O estudo das formas de distribuição do poder e a análise da estratégia utilizada pelos indivíduos e os grupos em suas negociações, constituem um ponto de partida completamente fora do habitual, para compreender o funcionamento de uma organização. Nós os temos utilizado por causa de sua virtude de contestação e de renovação, em uma área freqüentemente paralisada pelo formalismo, e a distinção a que temos chegado entre as organizações caracterizadas por um sistema de relações de poder quase estacionário, e as caracterizadas por um sistema de relações de poder dinâmico, nos oferece, do ponto de vista da teoria das organizações, uma perspectiva extraordinariamente útil. Todavia, como já salientamos, o mundo do poder não abrange mais do que uma parte das complexas relações entre indivíduos e organizações. O mundo do consentimento e da cooperação, cuja importância já aparece quando se procura levar até o fim a interpretação de todas as relações humanas, em termos de análise estratégica, constitui outro aspecto muito importante dessas relações.

Michel Crozier (1981: 257).

Introdução

As expectativas dos cidadãos do Rio de Janeiro sobre sua polícia têm crescido tão rapidamente quanto os índices de criminalidade e a incapacidade da instituição de apresentar respostas à altura. Ao mesmo tempo, a falência da instituição policial passa a ser um lugar comum. Sua ineficiência e corrupção pareciam estar atingindo, simplesmente verificando o noticiário, níveis sempre maiores, apesar da precariedade das estatísticas e da indigência metodológica no tratamento dos dados.

Perante este reiterado quadro, no início de cada administração do Estado convocam-se novos nomes para comandar um processo de recuperação e reformulação da instituição, no intuito, em alguns casos, de sentar as bases de

* Agradeço os comentários realizados por Roberto Briceño-León, José Vicente Tavares dos Santos, Juan Pegoraro, Inés Castro Apreza, César Caldeira, Enrique Oviedo, Juan Félix Marteau, Tosca Hernández, Cristina Mateo, Eduardo Paes Machado, Zoraia Saint'Clair Branco Bonelli, César Honorato, Emir Sader, Pablo Gentili e Mione Apolinário Sales. As falências deste trabalho, ainda em andamento, são da minha exclusiva responsabilidade.

** Professor-investigador da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, Departamento de Política Social.

uma política de segurança sustentada na racionalidade, no tratamento da informação confiável e no planejamento. Estamos testemunhando os passos iniciais de uma nova tentativa.

É no contexto deste processo que se coloca a possibilidade de um trabalho de pesquisa sistemático não apenas sobre o funcionamento e estrutura da atual organização policial, como do processo de mudanças e das estratégias colocadas em operação neste contexto pelos diversos atores. É absolutamente clara a importância destas reformas no âmbito da Secretaria de Segurança, porém vale a pena recordar que "...Os resultados são obtidos explorando oportunidades, e não resolvendo problemas. Tudo o que pode ser esperado da resolução de um problema é o restabelecimento da normalidade" (Drucker, 1996: 17). E este ponto, sem dúvida, diz respeito ao processo de consolidação e ampliação da democracia no Brasil.

A organização como problema: a abordagem sistêmica-estratégica

Neste projeto considera-se que a polícia não é um fenômeno "natural", mas uma construção social e um âmbito de socialização, e que representa uma solução específica ao problema da ordem pública colocado nas circunstâncias da estrutura de relações sociais existente no Brasil. Também não é um corpo transparentemente organizado: é o âmbito de conflitos entre seus membros, relações de poder, influências, negociações e *trade-offs*, corrupção e cálculo racional por parte de seus membros. Seguindo a abordagem organizacional de Crozier e Friedberg (1977), consideramos que a relação da organização Polícia Civil com seu entorno implica também um processo de relações de poder e negociações nos limites da organização. Num rápido mapeamento, tratamos de apresentar o conjunto de atores sociais que se localizam no entorno da organização cujos comportamentos influenciam e afetam em alguma medida a capacidade funcional da organização Polícia Civil para atingir seus objetivos, de acordo com as políticas de segurança estabelecidas. Até pouco tempo atrás, podia-se verificar entre a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e seu entorno uma extrema persistência de incidentes, e a carência de uma abordagem para a resolução destas questões, que remetem àquela longa listagem de traços fenomenológicos que indicamos adiante. Porém, subsiste na consideração da relação da organização com a sociedade a pergunta formulada tempos atrás pelo anterior Chefe da Polícia Civil, Dr. Hélio Luz: *Existe real interesse por parte da sociedade numa polícia eficiente?*

Nossa abordagem do problema toma como objeto de reflexão a organização considerada como um fenômeno de importância relevante nas sociedades modernas. Ainda, considera o estudo das organizações como um ponto de partida para o estudo da sociedade. Esta sociologia das organizações situa a dinâmica

social no interior da organização conceptualizada como “...uma construção humana destinada a cumprir um conjunto de funções sociais” (Crozier & Friedberg, 1977: 23).

Os elementos sistêmicos e estratégicos completam nossa abordagem: pretende-se pensar a totalidade da instituição, assim como suas interações dinâmicas, para atingir suas transações na fronteira com o sistema social.

Completando nossa abordagem, os atores na organização policial são analisados a partir da compreensão dos seus comportamentos estratégicos, num contexto onde o poder é conceptualizado como uma relação de interação e uma relação de força que influi diretamente nas possibilidades de obtenção de seus objetivos privados (ou grupais) no contexto dos objetivos gerais da instituição (Crozier & Friedberg, 1977: 56-59). Neste ponto, são uma referência importante os trabalhos de Schelling (1964, 1980), aplicando a teoria dos jogos a situações de interação com restrições estruturais.

Finalmente, a consideração da instituição policial como um sistema de ação aberto nos conduz à análise de suas relações com a sociedade, considerada como ambiente do sistema, como processos de poder e de trocas, tanto materiais como simbólicas.

O marco teórico, ou a pergunta sistemática sobre a disfunção

O marco teórico desta pesquisa está constituído por uma re-elaboração de elementos da obra de Michel Crozier (Crozier, 1972, 1981; Crozier & Friedberg, 1977; Ansart, 1990; Leca & Jobert, 1980) aplicando o funcionalismo estratégico à teoria sociológica das organizações. Esta abordagem considera as organizações como um elemento constitutivo fundamental das sociedades modernas, e como uma primeira etapa na análise sociológica das próprias sociedades modernas como um todo. Também os aspectos de diagnóstico de situações de crise e de intervenções possíveis são desdobramentos desta *démarche*. Neste ponto cabe assinalar que privilegia-se a análise dos efeitos perversos ou contra-intuitivos (Boudon, 1989) num contexto de avaliação de objetivos propostos/meios empregados¹ na sua consecução, e que, ainda que colocando a intervenção como possível e como produtora potencial de mudanças nas relações internas da organização, estas intervenções devem realizar-se partindo do interior da organização, no âmago de suas relações internas mais fundamentais e não contra elas (Ansart, 1990: 281). Mais adiante retomaremos estes pontos, que têm muitas vezes fundamentado a crítica desta abordagem como sendo excessivamente conservadora.

A eleição do funcionalismo como abordagem adequada para o estudo das organizações não implica, de modo algum, qualquer tipo de radicalização filosófica do conceito (Ansart, 1990: 64). Este paradigma incorpora criticamente como influências a reflexão weberiana sobre a burocracia e suas disfunções, e o

pensamento da teoria clássica das organizações (Taylor, Fayol, Mayo, e ainda R. Merton, Gouldner, March e Simon, Selznick, Homans, Lipset, etc.). Evidentemente, R. K. Merton e T. Parsons são referências importantes. Junto com o funcionalismo, o paradigma analítico incorpora conceitos do sistemismo, materializados no intuito de se pensar a totalidade, a complexidade, e privilegiar as interações dinâmicas no interior das organizações, antes que as causalidades lineares, interações que são conceitualizadas em termos de causalidades sistêmicas (Crozier & Friedberg, 1977: 230 ss). A abordagem também assinala suas diferenças com o estrutural-funcionalismo de N. Luhmann (Crozier & Friedberg, 1977: 111).

Cabe assinalar que, ao nos posicionarmos dentro desta teoria, estamos aceitando uma mudança radical no lugar central da dinâmica social, que se situará no interior das organizações concebidas como construções humanas (“construções de ação coletiva”) destinadas a realizar um conjunto de funções sociais (Crozier, in Crozier & Friedberg, 1977: 15 ss). Estas organizações não são, portanto, nada que se pareça com um “fenômeno natural”, com dados “quase naturais e objetivos” no sentido durkheimiano, ou ainda entes abstratos, mas devem ser analisadas dentro do problema mais geral da possibilidade humana da ação coletiva, organizada. Esta concepção coloca distância das concepções marxistas e estruturalistas, que assumem determinações ao nível das forças produtivas ou fazem do ator/agente/sujeito um simples suporte de uma estrutura determinante. De forma oposta, esta abordagem enfatizará e se questionará sobre as estratégias possíveis e efetivamente colocadas em prática pelos sujeitos/atores, procurando estabelecer as motivações e lógicas destes, na sua interação com as condições organizacionais, que orientam porém não determinam os atores, sempre procurando estabelecer a adoção de lógicas e condutas que lhes sejam favoráveis na perseguição de seus interesses de acordo com a sua representação destes interesses.

As teorias weberianas sobre a burocracia são também revisadas criticamente, ironicamente talvez, quando a idéia da superioridade absoluta do modelo hierárquico regulamentar e burocrático é desqualificada pelos dados empíricos. A teoria sociológica de M. Crozier sobre as organizações (Ansart, 1990: 65) poderia ser inscrita na tradição de liberalismo comparativo das instituições de A. de Tocqueville².

Quais são os elementos fundamentais que fazem parte do paradigma que estamos adotando? Em primeiro lugar, os dois já citados: primeiro, adota-se um tratamento sincrônico da organização no contexto de uma formação social específica. Não há referências metodológicas à *história* da organização³. Também não há qualquer referência a estruturas de desigualdade (de classe) como constitutivas da organização. Privilegiam-se as questões que dizem respeito às relações funcionais, como por exemplo as relações de poder, o funcionamento interno e preferencialmente suas disfunções, as atitudes dos diferentes agentes (atores), os processos de divisão (“panelamento”) e/ou de cooperação entre os diferentes grupos e subgrupos, as atitudes recíprocas dos atores, suas

representações e as relações internas na corporação (note-se que nestes três últimos pontos a abordagem incorpora elementos da psicologia social). Quando este paradigma analítico enfatiza os comportamentos dos atores, o faz simultaneamente com uma hipótese inicial de uma margem de liberdade dos atores nas condições organizacionais objeto de estudo, e considera esses comportamentos como estratégias passíveis de se constituírem em objeto analítico do ponto de vista da sua racionalidade. “Uma situação organizacional determinada jamais coage totalmente um ator” (Crozier & Friedberg, 1977: 91). Estas estratégias estão constituídas pelo comportamento do ator na sua organização. Trata-se de um comportamento ativo, sem que necessariamente tenha o ator estabelecido objetivos claros e constantes. Há um processo de realimentação cognitiva do ator levando em conta os resultados obtidos em relação aos seus objetivos e aos novos dados da realidade. Aqui devemos salientar que o comportamento do ator sempre terá um significado que poderá ser abstratamente racional considerado em relação às oportunidades definidas pelo contexto, mas será racional em relação ao comportamento dos outros atores, à posição que eles adotam no jogo que se estabelece entre eles (Ansart, 1990: 70; Crozier & Friedberg, 1977: 56).

A importância atribuída à análise das disfunções no interior da organização implica na necessidade de algumas precisões sobre as possibilidades e condições de existência da “melhor solução”, ou da melhor escolha no sentido da escolha racional. Nesta abordagem consideramos a inexistência desse “*one best way*”, que muitas vezes aparece em teorias contemporâneas como um ressaibo do taylorismo do início do século XX.

O poder como fundamento da ação coletiva

Quando pensamos o problema do poder do ponto de vista dos atores, devemos salientar que não está concebido como um atributo ou propriedade inerente aos atores, mas como uma relação vinculante dos atores à obtenção de um objetivo comum próprio da organização que, por sua vez, serve de marco condicionante dos objetivos individuais dos atores. Dentro desta concepção, o poder é uma relação de troca, sempre ligado aos processos de negociação, e uma relação de força, dado que geralmente os termos em que a troca se dá são mais favoráveis pelo menos a uma das partes envolvidas. Mesmo dentro das condições gerais estabelecidas pela referência da organização, cada um dos atores é concebido como dispendo de uma margem de liberdade variável, sendo que um objetivo estratégico de capital importância para todos os atores é ampliar, ou pelo menos defender, essa margem de liberdade.

Assim como o poder é considerado o fundamento da ação organizada, o jogo é considerado seu instrumento. A partir da concepção do poder como uma relação

de troca e uma relação de força, pode-se observar que estas relações podem ser assimiladas a um jogo, que poderá ser definido da seguinte forma:

Jogo (Ji): conjunto (Ci) de estratégias (Ei) que se desenvolvem a partir de recursos (Ri) e de meios (Mi) segundo as regras organizacionais (r) e que implicam em apostas (ai)⁴.

Assim como nesta abordagem o poder é considerado uma dimensão crucial para a compreensão do fenômeno organizacional (e burocrático), cabe assinalar que o uso do conceito não é freqüente na literatura de administração, fundamentalmente a americana. Na obra de P. Drucker citada acima, poder sequer figura como um verbete, e até recentemente havia um certo consenso em torno do poder como *dirty word* que certamente está relacionado com o abuso do poder, seja na política seja nas organizações de qualquer natureza na sociedade americana⁵.

A análise cultural

Mas, ao mesmo tempo que se concebe a interação dos atores no interior da organização na forma de um jogo de estratégia, a abordagem funcionalista-estratégica permite re-introduzir a dimensão afetiva, na forma de vivências (“le vécu émotionnel”) na sua análise das relações entre os atores e destes com a organização. Muitas estratégias defensivas dos atores incluem elementos de hostilidade, que servem para o ator tanto para sustentar a própria *representação* da sua liberdade como para defender, na prática, sua própria *margem de liberdade* dentro da organização. Também, as negociações que fazem parte do jogo implicam em cargas afetivas que precisam ser levadas em conta, e é precisamente a dimensão afetiva no funcionamento e estabelecimento dos jogos estratégicos das organizações que permite reconhecer o embasamento cultural específico das estratégias dos atores. A análise cultural é concebida, assim, como parte indispensável desta abordagem, porquanto permite delimitar o alcance da teoria e qualificar sua aplicação em diferentes organizações, implicando diferentes contextos culturais⁶.

Mesmo reconhecendo os aportes do interacionismo simbólico e da fenomenologia na compreensão do vivido pelo ator, esta abordagem critica as extrapolações abusivas que são comuns nestas escolas, fazendo de elementos centrais (interação, etc.) objeto de generalizações abusivas que desconhecem a dependência desses elementos de sua posição no sistema de ação concreta.

Conflito, racionalidade e estratégias

Uma característica marcante desta abordagem é a concepção de que a dinâmica do conflito nas sociedades modernas deverá ser analisada no *locus* que precisamente se constitui num traço principal nesse tipo de sociedades: as suas

organizações. O desenvolvimento das análises do conflito no interior das organizações fornece importantes elementos para uma compreensão das matrizes constitutivas desta abordagem. A análise do conflito não poderá ser feita sem enfrentar o problema do poder, que é central para a sociologia das organizações⁷. Porém, o tratamento do problema tem se caracterizado desde os primórdios da sociologia das organizações por uma dificuldade, quando não uma omissão, na consideração do poder nas organizações. Participam desta dificuldade concepções originais da chamada organização científica do trabalho (Taylor, Fayol), que Crozier costuma denominar de “racionalismo clássico”, que postula a possibilidade da gerência racional dos processos de trabalho (e, em definitivo, da ação coletiva) ignorando as relações humanas e utilizando apenas incentivos monetários ou ideológicos, sendo, portanto, indiferente aos problemas das relações de poder. A crítica da escola racional, realizada pelo interacionismo (Mayo, Homans, Lewin) já no início da década de 1930 nos Estados Unidos, implicou no reconhecimento da existência “...de todo um conjunto de sentimentos complexos, que governam as respostas e as recusas dos indivíduos às exigências da produção...” (Crozier, 1981: 214). Porém, esta escola de pensamento também não consegue, ao se interessar quase que exclusivamente por esse complexo de sentimentos, analisar satisfatoriamente o problema da ação no interior das organizações, que continua a ser interpretado nas bases do racionalismo mecanicista de Taylor, Fayol, etc. “...essa fuga diante dos problemas do poder corresponde a uma filosofia, senão conservadora, pelo menos um pouco quietista. Com efeito, dando sempre primazia aos valores de integração e harmonia, os interacionistas tendem a esquecer que o descontentamento, as divisões e os conflitos constituem o preço que uma ‘sociedade aberta’ deve pagar pelo progresso” (Crozier, 1981: 217)⁸.

A mudança na amplitude da abordagem está simbolicamente retratada na imagem de que um ser humano não é apenas uma mão, como era para o racionalismo clássico, mas uma “...mão, uma cabeça, um projeto, uma liberdade...”. A aplicação deste método não deveria limitar-se apenas aos níveis gerenciais, de decisão, mas atingir também os atores dentro da organização, os executantes, considerados também como agentes livres, com a possibilidade de gerar estratégias tanto de adaptação como de ampliação das suas margens de liberdade dentro da organização.

Porém, a organização opera permanentemente como uma instância que constribe as margens de liberdade dos atores, reduzindo suas possibilidades reais de negociação e permitindo assim a resolução dos problemas de cooperação (Crozier & Friedberg, 1977: 54). Ainda, é importante destacar que esta ação coletiva se desenvolve para esta abordagem num contexto que está determinado por uma *racionalidade limitada*, segundo o conceito desenvolvido por March e Simon (1958). Não existe, na prática, por parte dos atores nas organizações, a busca sinóptica da melhor solução para um problema dado; não existe, portanto,

a capacidade de otimização⁹. Portanto, na prática, os atores escolhem a primeira solução para um problema específico que atinge ou supera seu requerimento mínimo de satisfação. Resumindo brevemente as hipóteses que fundamentam o conceito central de estratégia, encontramos (Crozier & Friedberg, 1977: 55): a) O ator raramente tem objetivos claros, e ainda menos projetos coerentes; b) O comportamento dos atores é sistematicamente ativo. Mesmo que sujeito a restrições, nunca está diretamente determinado: ainda a passividade do ator e de certa forma o resultado de uma escolha; c) O comportamento do ator sempre tem um sentido: o fato de não poder ser referenciado a objetivos claros não significa que não possa ser racional...; d) o comportamento do ator tem sempre dois aspectos: um ofensivo e outro defensivo; e) não há, no limite, comportamento irracional...o descobrimento de regularidades pelo analista não tem sentido senão em relação a uma estratégia. “Enquanto a reflexão em termos de objetivos tende a isolar o ator da organização que a ele se opõe, a reflexão em termos de estratégia obriga a procurar no contexto organizacional a racionalidade do ator e a compreender a construção organizacional na experiência vivida dos atores” (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 57). Os atores estão permanentemente concebendo e implementando estratégias para defender seus objetivos e suas margens de liberdade e aumentar suas vantagens. No aspecto ofensivo, eles procuram constranger outros atores para a consecução de suas próprias demandas; defensivamente, procurarão fugir do constrangimento pela defesa de sua liberdade de ação e suas margens de manobra. Finalmente, cabe assinalar que estas estratégias não são (nem poderiam ser) arbitrárias e não sujeitas a regras. As construções de ação coletiva que são as organizações indicam o leque de estratégias possíveis de serem implementadas pela sinalização de regras relativamente conscientes e formalizadas.

Os atores utilizam as áreas de incerteza que podem eventualmente controlar como fontes de influência e manipulação de outros atores. Aqueles que controlam informações ou processos que os fazem imprescindíveis poderão com maior facilidade ter comportamentos e desenvolver estratégias que escapem ao controle dos outros atores na organização (ver, neste mesmo volume, como um exemplo desta estratégia, o trabalho de César Caldeira sobre seqüestros no Rio de Janeiro, e Caldeira, 1997).

Para além do comportamento dos atores, resta então a questão fundamental de toda organização: como processar a integração destes comportamentos estrategicamente orientados, que possuem muitas vezes objetivos diferentes entre si e em relação aos objetivos da própria organização? Esta integração apenas poderá ser feita pela ativação das relações de poder, que, por sua vez, são construções sociais inacabadas e sempre em reformulação no interior das organizações, justificando assim a existência permanente e fundamental do conflito. E este conflito, que tem seu fundamento no poder, tem no jogo sua ferramenta de expressão. “O jogo é o instrumento que os homens têm elaborado

para reger sua cooperação. É o instrumento essencial da ação organizada. O jogo concilia a liberdade e a restrição. O jogador conserva a sua liberdade, mas deve, se quer ganhar, adotar uma estratégia racional em função da natureza do jogo e respeitar as regras dele. Isso quer dizer que ele deve aceitar, para que seus interesses progridam, as restrições que lhe são impostas. Caso se trate de um jogo de cooperação, como é sempre no caso de uma organização, o produto do jogo será o resultado coletivo procurado pela organização” (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 113).

As relações com o ambiente: uma abordagem macro em diálogo com uma micro¹⁰

A seguir, vamos realizar um rápido mapeamento de alguns traços fenomenológicos da sociedade brasileira que consideramos relevantes na sua participação nos processos de poder e de intercâmbio com a organização policial que estamos estudando. “Em outros termos, mesmo que o funcionamento ‘interno’ de uma organização deva ser conceitualizado como o produto de um conjunto articulado de jogos cujas regras limitam os atores que nele participam e mediante os quais se opera a integração parcial de suas estratégias divergentes, mesmo assim as relações com o ambiente podem ser consideradas como os produtos de outros jogos que vão além das fronteiras formais da organização e cujas lógicas e regras próprias –ao definir as possibilidades e capacidades de ação dos diferentes participantes– se convertem na *mediação* fundamental das influências do ambiente” (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 163). Portanto, para entender a relação entre a organização e seu ambiente, deve-se analisar a origem, a manutenção e os mecanismos de regulação desses jogos, tanto como suas relações com os jogos próprios (internos) da organização. No nosso trabalho estamos sugerindo a existência de relações isomórficas entre os tipos de jogos desenvolvidos tanto no exterior como no interior da organização policial. Mais adiante analisamos em algum detalhe a estruturação do jogo de relações colusivas e suas mútuas relações. Vejamos, então, algumas características básicas do ambiente da organização¹¹.

Em primeiro lugar, cabe considerar a evolução do sistema de indicadores sociais que está diretamente relacionado com atribuições específicas da Polícia. Os primeiros a serem considerados são os indicadores de violência na sociedade brasileira. A verificação empírica do aumento dos indicadores de violência na sociedade brasileira ao longo das últimas quatro décadas impõe pensar as transformações sociais que nela aconteceram e que afetaram a percepção da violência como fato social, sua magnitude e sua influência na estrutura de relações sociais. Os processos de transformações políticas, econômicas, demográficas e sociais, observados *apenas do ponto de vista da evolução dos*

índices considerados, permitem inferir a evolução do sistema socioeconômico brasileiro como experimentando uma bifurcação em relação à sua trajetória virtual original já na década de 1960, fundamentalmente do ponto de vista do aprofundamento das desigualdades. Não é por acaso que aparecem e se perpetuam as imagens dos “dois Brasis”, da “Belíndia”, em correspondência com este momento. A fragmentação, uma das conseqüências do processo de bifurcação sistêmico descrito acima, e que devemos analisar em termos de diferenciação crescente da sociedade brasileira, se dá junto com a marginalização econômica e social de substantivas parcelas da população. Assim, encontra-se, no início de qualquer consideração sistemática dessas clivagens sociais, a constatação de que praticamente um terço da população brasileira luta contra um cotidiano de pobreza absoluta. Ainda, herdeira de um passado escravocrata recente, a sociedade brasileira como um todo tem raramente assumido a presença de um *problema racial* como elemento adicional de fragmentação, fato nem sempre lembrado na produção das ciências sociais.

Para avançar na proposta de compreender a dinâmica das transformações sociais e demográficas relacionadas ao fenômeno da violência na sociedade brasileira, como pano de fundo de nossa análise institucional examinaremos algumas características específicas da estrutura social brasileira. Estamos, neste ponto, nos colocando dentro do conjunto de abordagens que privilegiam o nível macrossocial.

Sabemos que nenhum fator isolado ou soma mecânica de fatores poderá explicar um fenômeno social complexo como a violência na sociedade brasileira. Antes de avançar qualquer explicação, pensamos que, nesta etapa fenomenológica, devemos identificar e examinar diversas características que fazem parte do problema da violência no Brasil entanto manifestações, no sentido de uma “...análise do *continente*, pois ela desconta que o *conteúdo* latente verdadeiro emergirá dos critérios aos quais o continente obedece...” (Moles, 1995: 131). Estes traços fenomenológicos, que podemos identificar dentro da estrutura de relações sociais no Brasil, são o produto atual da interação ao longo do período considerado, dentro do sistema social do Brasil, de múltiplos subsistemas. Resultam da interação entre os sistemas cultural, econômico e político, incluindo-se aqui o Estado e suas instituições, como também as diferentes forças políticas, institucionalizadas ou não. Estes sistemas interagem com a população enquanto sistema demográfico. Este sistema demográfico muda no tempo sob os efeitos da transição demográfica, as migrações internas, os processos de urbanização e metropolização, o aparecimento das “ondas jovens”. Todos estes processos operam sobre a estrutura de relações sociais, e, apesar de estarem ocorrendo profundas transformações, muitas vezes são percebidos como operando sobre uma base de *invariância, de resistência à mudança*. Sobre este ponto voltaremos mais adiante.

Nessas mudanças que ocorrem na estrutura de relações sociais, devemos salientar as que operam necessariamente sobre a racionalidade dos indivíduos, as

normas sociais e os conceitos de ordem que a análise sociológica tradicionalmente identifica (Elster, 1990a, 1990b). Todo este processo de complexas interações apresenta, exteriormente à consideração da pesquisa, um número de indicadores, sistemas externos à organização, que contêm propriedades, valores e condutas que denominamos traços fenomenológicos e que podem ser comparados com os existentes no início do processo.

Esses traços fenomenológicos que consideramos importantes para a descrição das propriedades do sistema pertencem a ambientes específicos à organização, assumindo desde formas institucionais ou organizativas, até condutas, valores e representações sociais. Dentro destes ambientes específicos destacamos, no caso do sistema judiciário, a impunidade e a fragilidade do sistema de justiça criminal, sendo que a impunidade é um conceito que implica em complexas determinações, não apenas juridicamente técnicas, mas também em termos de valores e representações sociais no conjunto da sociedade brasileira. No caso do sistema estatal, a corrupção nos diferentes órgãos estatais, mas também as transações corruptas na fronteira da organização, processadas muitas vezes tanto por agentes internos como por intermediários (*relais*). No caso do sistema cultural, devemos apontar as representações sociais sobre o uso de força letal ou violência explícita pela polícia, o desenvolvimento de uma sociabilidade defensiva e o papel da mídia. Na relação com sistemas de administração privada de segurança e justiça, o vigilantismo, as chacinas e os linchamentos; na relação com o crime organizado e sua globalização, as relações de interação e combate ao crime organizado; e, finalmente, na relação com o sistema demográfico, as mudanças experimentadas na estrutura demográfica brasileira, fundamentalmente a emergência da “onda jovem” e seu impacto sobre as políticas sociais e de segurança. Esta lista é necessariamente provisória, tanto em alcance como em conteúdo.

Essas características devem ser colocadas contra o pano de fundo das extremas desigualdades sociais da sociedade brasileira. Essas desigualdades apontam as limitações do processo de democratização política do país. A lista é necessariamente controversa, mas tentaremos manter a maior proximidade possível com os fatos. Nossa abordagem, ciente das dificuldades do complexo tema, propõe-se então, como primeiro passo, a elaboração de uma “fenomenologia densa” (Elster, 1990a) que possa dar conta da identificação dos elementos de importância substantiva.

Vamos começar com a impunidade (o tratamento de outros traços se encontra mais adiante), que acreditamos ser uma característica que assume dimensões específicas na sociedade brasileira. A impunidade no Brasil é marcada por uma *resiliência*¹² extremada, mesmo nos casos onde a pressão da sociedade civil leva a algum tipo de penalidade, que geralmente é limitada em suas conseqüências. Essa elasticidade na impunidade pode ser detectada não apenas nos níveis políticos e econômicos mais

elevados, mas também junto a crimes como o tráfico de drogas, o jogo do bicho e as alegações de chacinas cometidas pela polícia¹³. Nesta situação, as que denominamos adiante *transações colusivas nas redes de consolidação* constituem a impunidade nos sujeitos políticos, econômicos ou criminosos, e garantem “a volta por cima” numa maioria dos casos. Uma característica importante da impunidade é que ela participa tanto de situações internas da organização, de suas transações na fronteira, como também de muitos dos ambientes específicos da organização, o que contribui para outorgar ao conceito uma multidimensionalidade complexa.

Uma pesquisa realizada em 1996 pela Associação Comercial de São Paulo –em escolas, faculdades, *shoppings*, na sede central da entidade e em quinze locais distritais na cidade de São Paulo– teve a indicação da impunidade como a principal causa da violência, para 8,5% das 32.929 respostas colhidas.

O jogo como instrumento da ação organizada: impunidade e redes de colusão na “democracia compactuada”

Dos elementos que citamos acima, acreditamos portanto que seja a impunidade a que merece, pela sua importância, a indagação mais sistemática. Levando em conta as colocações anteriores, consideramos importante adiantar e discutir uma hipótese explicativa que pode dar conta de uma parte do problema. Pensa-se que o resultado do colapso destas relações colusivas que permeiam a sociedade brasileira é o aparecimento de condições de emergência do uso da violência para a resolução de conflitos, na ausência ou debilidade de mecanismos alternativos institucionalizados para dilucidar situações de conflito nos diferentes níveis da estrutura de relações sociais, num quadro de desigualdades crescentes. Este quadro de desigualdades cria possibilidades de acesso a mecanismos institucionais muito diferenciados e acaba se constituindo em um elemento sinérgico com a estrutura de relações colusivas.

Trabalhamos com a hipótese da existência na sociedade brasileira de estruturas de relações sociais de características isomórficas¹⁴, que devem ser pesquisadas em relação não apenas ao problema da violência nas suas diferentes manifestações, como também em relação ao tema do poder e da dominação¹⁵. Verifica-se, no conjunto da sociedade brasileira, tanto ao nível das relações intersubjetivas, intersetoriais (de grupos econômicos, políticos, culturais, etc.), a existência de redes de relações colusivas (conluíus)¹⁶, que fazem parte irredutível da prática quotidiana e, ao mesmo tempo, se constituem num elemento decisivo de viabilização e operacionalização de qualquer instância política institucional, desde o município até o governo federal. O resultado da existência destas redes, como tentamos mostrar, é uma marcante estabilidade, uma grande inércia da estrutura de relações sociais no Brasil.

Essas transações colusivas devem também analisar-se levando em conta que se constituem em formas de dominação intersetoriais¹⁷. Percebe-se que o sistema de reconhecimentos mútuos que se estabelece apresenta uma tendência a maximizar a incorporação dos diversos setores autônomos que “entram no jogo” na rede de consolidação. E tende, ao mesmo tempo, a marginalizar aqueles setores cuja dinâmica interna é tal que impede ou limita sua participação no jogo de reconhecimentos mútuos (Dobry, 1986: 112).

Todo um conjunto de princípios pragmáticos de não-ingerência opera nas redes de consolidação. A arte de “fechar os olhos” estende-se não só ao nível rotineiro do uso patrimonialista de recursos públicos para objetivos políticos privados, como às decisões do judiciário e ainda àquelas decisões políticas que dizem respeito à organização do Estado. Desta maneira, um porta-voz da Presidência da República pode conceber com naturalidade um sistema político democrático como uma “democracia compactuada” –quer dizer, articulada mediante os conluios dos setores que participam de uma rede específica de consolidação: a do poder político¹⁸.

Esta situação está diretamente relacionada com as características e funcionamento dos sistemas cultural, político, econômico e social no Brasil. Daí que muitas vezes pode afirmar-se uma associação estreita entre a existência de uma determinada situação de crise (econômica, política ou social) e uma crise das relações colusivas que envolvem determinados setores. A partir deste ponto, podem explicar-se situações de deslegitimação do sistema político que adquirem características crônicas.

Um ponto que destacamos nesta formulação é aquele que diz respeito às *propriedades de invariância* que se desenvolvem nos sistemas nos quais os elementos que os definem reproduzem permanentemente ações nos sistemas de ação, com o que “...estabelecem-se barreiras à mudança”. O tema da invariância de determinados padrões de relações sociais, e de resistência à mudança, caracterizado em termos de propriedades sistêmicas da estrutura social brasileira, permite entender temas recorrentemente descritos na literatura como o “peso do passado”, a “persistência de mecanismos de reprodução do autoritarismo socialmente implantado”, o “tecido complexo de poderes” e a “rigidez hierárquica” (NEV/USP, 1992: 16)¹⁹.

Esta propriedade manifesta-se nos subsistemas e elementos (especialmente aqueles mais marcados pelo clientelismo e fisiologismo) com uma força significativa. Geralmente as manifestações que a justificam apresentam-se tipicamente sob a forma de resgate de algum tipo de código de honra ou fundamento ético, o que se relaciona estreitamente com a estrutura de clã destes setores ou “grupos de colusão”, que descansam largamente em relações de confiança mútua e lealdade. Cabe assinalar aqui que as organizações não podem funcionar sem a constituição de conjuntos de redes permanentes, que operam na

sua fronteira com o ambiente e se estruturam em torno de intermediários (*relais, brokers*) privilegiados de diversa natureza, que se tornam indispensáveis para sua ação (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 166-7): “Braços alongados do ambiente perante à organização, os *relais* são também agentes desta perante o ambiente. Estes dois aspectos do seu rol são inseparáveis porque são complementares. Um não existe sem o outro: estruturalmente os *relais* têm uma dupla face e devem viver com as contradições que resultam disso”. Porém, dadas as condições de relacionamento dos intermediários com as organizações no caso brasileiro, muitas vezes pode-se considerar que as condições de corrupção dentro do *esquema* permitem ao intermediário suportar folgadoamente as dificuldades.

Ainda, devemos investigar a presença de uma violência que aprofunda a fragmentação social nas *lógicas específicas* –no sentido weberiano do termo (Weber, 1969: 752)– dos setores sociais (ver, para uma análise de elementos constitutivos destas lógicas, Cardia, 1999). A presença desta violência, entendemos que está diretamente relacionada com o colapso das relações colusivas estabelecidas nas redes de consolidação, que contribui para a reprodução perversa e constante de formas remanescentes originadas no “autoritarismo socialmente implantado”.

Uma análise do jogo isomórfico: relações colusivas Lógica e funcionamento do conluio

Procuraremos então aprofundar a reflexão sobre a trama de relações colusivas que se estabelecem entre os diferentes setores nas redes de consolidação.

Todo um conjunto de perguntas importantes devem ser respondidas em relação a esta questão (o que não significa que venham a ser respondidas neste trabalho preliminar!), como por exemplo: Que tipo de relações ou interações sociais podem ser afetadas pela colusão? (Apenas) aquelas que implicam conflito real ou potencial de interesses entre os atores envolvidos? Que tipo de interesses devem ser considerados? Econômicos e políticos, certamente, tanto no interior como no exterior da organização, e isso abre a possibilidade de um tratamento nos termos da teoria da escolha racional da economia neoclássica/neoliberal, assim como da teoria dos jogos.

Para começar, vejamos a definição que estamos adotando: “Os concorrentes operam em conivência quando decidem afastar da arena certos recursos que estão a sua disposição. Colocar em jogo esses recursos implica para eles fazer o jogo ter um custo muito alto” (Bayley, 1985: 170). A tarefa consiste em compreender o que significa, neste contexto, que o custo do jogo pode ser “muito alto”. Isto está relacionado com um número de regras pragmáticas que evoluem e governam o tipo de recursos que podem ou não ser utilizados na concorrência entre as partes.

Podemos apresentar uma situação muito conhecida como exemplo. Em primeiro de novembro de 1994, o Exército inicia a “Operação Rio”, como resultado de um convênio assinado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal para “...a preservação da lei, da ordem pública e da segurança do cidadão, especialmente para a prevenção e repressão do contrabando de armas e do tráfico de drogas”. Porém, a mesma reportagem do *Jornal do Brasil* (14-16) apresenta as declarações de “um graduado oficial da comunidade de informações”, que afirma para o repórter que o Exército tem trezentos nomes de autoridades do Estado do Rio de Janeiro (da Polícia, do Judiciário, da Secretaria da Receita Federal, da Alfândega, etc.) e de políticos e empresários envolvidos, personagens que representam a espinha dorsal do tráfico. O grau de contaminação seria tão grande que a “simples divulgação dos nomes poderia desestabilizar o País”, e o oficial mostrava-se preocupado com as “conseqüências políticas” de semelhante atitude. Portanto, adota-se um curso de ação que estava desde o início condenado ao fracasso ou à total ineficiência em relação aos objetivos propostos. Cabe assinalar que numerosas vozes alertavam para o descaminho dos objetivos da operação, uma típica execução de medidas destinadas a diminuir, ou pelo menos manter controlado o custo do jogo.

O que mais surpreende neste tipo de ações é que a racionalidade parece estar clara, as conseqüências também, mas nada muda: muito pelo contrario, cada uma apenas vem a confirmar aquelas fortes características de invariância que colocávamos para a sociedade brasileira. Porém, desvendar este tipo de mecanismos sociais e seus isomorfismos pode permitir-nos avançar na compreensão da dinâmica da estrutura de relações sociais no Brasil.

Seguindo a Bayley e ao Dicionário Aurélio, observamos que a colusão tem conotações de segredo, dolo e fraude. Na realidade, muitos atos de conluio são subentendidos, implícitos: os concorrentes não precisam nem querem admitir que não estão colocando em jogo recursos, situação muito freqüente no caso da colusão entre oligopólios econômicos. Analisando o problema de outro ponto de vista, observa-se que as colusões pragmáticas e os acordos normativos têm de alguma maneira o mesmo significado: restrições em interesse da estabilidade (no espaço de confronto: pode ser o mercado econômico, político, etc.). A colusão implica também que ambos os concorrentes estão se autolimitando na formulação de objetivos próprios que possam causar ou aprofundar um conflito. Nesta forma, os confrontos podem ser abafados. O conluio abrange também aquelas situações nas quais os encontros incluem a antecipação do resultado: os não-confrontos, ou retiradas. Não há condição de aceitar o desafio, e compete ao partido mais débil responder com a aceitação simbólica de sua inferioridade, materializada com uma conjuntural retirada estratégica (Bayley, 1985).

Situações semelhantes podem ser observadas nos campos político e social, abundando na área que nos ocupa, da violência e da criminalidade. Determinadas

práticas que operam na relação entre repressão e criminalidade podem ser melhor explicadas levando em conta o conceito de colusão no sentido explicitado acima. Não apenas existem interdependências evidentes entre as duas, como ocorre no caso do consumo e tráfico de drogas, como também existem outras interdependências e cumplicidades que se manifestam nas formas de combate à criminalidade. A tese, neste trabalho, é que se estabelece um círculo perverso de reprodução de processos de interação pragmáticos além do limite da legalidade, que permeiam o conjunto da sociedade e que se constituem em elemento básico de composição e sustento de uma situação que reproduz restrições das condutas, com efeitos estabilizantes do *status quo*.

Resulta interessante destacar neste ponto a possibilidade de uma teoria da colusão como subproduto de um enfoque econômico do crime e da punição, tal como aparece no trabalho de Gary S. Becker (1968: 207). Como assinala o autor, “Estas idéias parecem ser úteis na compreensão do sucesso relativo da colusão mesmo nas indústrias ilegais! Assim como as empresas em atividades legais têm um incentivo para praticar a colusão e aumentar preços e lucros, também o têm as firmas que produzem produtos ilegais, como narcóticos, jogo ilegal, prostituição e aborto”.

Mesmo considerando os setores sociais desfrutando de autonomia relativa, estabelecem-se entre estes setores (ou pelo menos entre partes deles) sistemáticas relações colusivas. O conjunto destes setores constituem o que, ao nível global da sociedade, denomina-se neste trabalho rede ampla de consolidação, para diferenciá-la das isomórficas redes locais de consolidação, de menor alcance e complexidade, que operam ao nível dos diferentes subsistemas e setores sociais. Trata-se de uma característica presente nos sistemas políticos democráticos nas suas diferentes versões, sempre interagindo com elementos determinados pela autonomia dos setores. Em particular no caso da estrutura social brasileira, opera-se uma sinergia com a estrutura econômica oligopólica, com a estruturação cartorial de importantes setores do aparato estatal e com os traços decorrentes da herança do passado escravocrata recente.

Neste contexto, as relações colusivas são não apenas poderosas forças intersetoriais de estabilização, mas de dominação, características dos sistemas políticos contemporâneos. Sua articulação opera uma contribuição dos setores ao funcionamento do sistema, consistente em intercâmbios ou relações de complementaridade entre as esferas (subsistemas) sociais diferenciadas. Porém, quanto a seu conteúdo, o elemento mais importante em operação é o conjunto de princípios pragmáticos de não-ingerência que operam nas redes (ampla e locais) de consolidação. Consideramos que estes princípios, cuja formulação prática mais elementar está constituída pela operação (ou a arte) de “fechar os olhos”, representam um dos isomorfismos operantes nos diferentes níveis da estrutura social brasileira (Dobry, 1986). Encontra-se o princípio operando sobre as inter-

relações formuladas entre diferentes setores, sejam estes do judiciário, econômicos, serviços de inteligência, de instituições do Estado, do crime organizado, do esporte, etc. Aqui lembramos novamente a definição de Bayley: esta operação de “fechamento” está diretamente vinculada à avaliação das conseqüências resultantes da utilização de recursos disponíveis no contexto do “jogo” constituído pelas relações intersetoriais.

As relações de complementaridade implicam, para os diferentes subsetores/subsistemas, o estabelecimento de uma teia de reconhecimentos mútuos, que opera com valor legitimante do sistema político (econômico, social, cultural, etc.) e dos próprios setores envolvidos. Expressado de uma outra maneira, podemos dizer que as transações colusivas e seus reconhecimentos mútuos associados produzem para seus protagonistas um adicional de objetivação, porque sobre o esquema montado (lembrar da expressão “montar um esquema”) operou-se um processo de reificação (no sentido de Berger & Luckmann, 1989) que passa a ver o produto da colusão como um modelo natural que deve ser observado nas relações que se estabelecem entre setores sob pena de sanção. Assim, sistematicamente, nas relações colusivas coloca-se em jogo a solidez e a manutenção das definições que os setores (subsistemas) se dão de si mesmos, tanto em relação ao ambiente como a seus próprios agentes, o que, por sua vez, resulta imprescindível para a operação “natural” do jogo de reconhecimentos mútuos. Na manutenção auto-referente das definições, são julgados elementos tais como confiabilidade, disponibilidade e manutenção no tempo. Assim, a naturalidade do modelo de relacionamento leva a que se manifeste uma tendência a incluir o maior número dos mais diversos setores autônomos da sociedade nas redes de consolidação, e à marginalização da importância e peso político dos setores que a dinâmica política leva a permanecer externos ao jogo de reconhecimentos mútuos. Desta maneira, toda uma série de isomorfismos e homologias aparecem quando se observam aquelas que denominamos redes de consolidação locais. Assim como determinadas estruturas políticas são denominadas “grupos de pressão”, podemos similarmente imaginar a existência, disseminada pelos diferentes nós das redes de consolidação, de numerosos e variados “grupos de colusão”, que operam segundo as características delineadas acima.

Finalmente, é importante ressaltar a relação entre as crises de relações colusivas que ocorrem no interior das redes de consolidação com processos de deslegitimação que se desenvolvem nas sociedades democráticas contemporâneas e na sociedade brasileira em particular. Particularmente importante é a erosão e ruptura das transações colusivas entre os principais setores estratégicos (notoriamente entre os setores econômicos dominantes, do governo e militares), o que tem provocado historicamente um afundamento dos “reconhecimentos mútuos”. É neste momento de afundamento das transações colusivas entre os setores “estatais” que se pode entender seu papel estratégico no funcionamento do Estado.

Estas considerações justificam-se porque um dos elementos isomórficos mais importantes está constituído pela estrutura de relações sociais, que pode ser associada a um jogo cooperativo entre participantes de um oligopólio. Esta situação é isomórfica com aquelas caracterizadas não apenas com os grupos de colusão concertada, como com aqueles grupos que podem ser qualificados como de colusão tácita. Estruturas que admitem este tipo de caracterização de suas relações sociais podem ser encontradas nos mais diferentes setores da sociedade brasileira, seja no judiciário, nas estruturas políticas e sindicais, na polícia, no jogo ilegal, no tráfico de drogas, nas associações de moradores, nas associações esportivas, etc. Consideramos que estes isomorfismos são objeto de verificação empírica, não constituindo um problema teórico.

Ambientes específicos, valores, representações sociais: mais traços no percurso fenomenológico

Retornamos à apresentação da manifestação de formas, que talvez agora possam ser percebidas mais claramente como caracteres distintivos, que precisam ser especificados e explicados como mecanismos de interação social de pequeno e médio alcance, ou seja, "...modos plausíveis e freqüentemente observados em que as coisas podem acontecer" (Elster, 1990[a]).

O sistema judiciário. Entre estes caracteres distintivos, devemos apontar em primeiro lugar a fragilidade do sistema de justiça criminal brasileiro. Junto à impunidade, esta fragilidade, como já foi notado (Adorno, 1992), gera uma baixa proporção de prisioneiros sentenciados. Na Região Metropolitana de São Paulo, em 1992, "de um total de 4.274 prisioneiros acusados por crimes contra a pessoa, 33% foram sentenciados. No caso de crimes contra a propriedade, essa proporção é ainda menor... apenas 28% foram sentenciados". Situação semelhante se verifica em todos os estados da federação brasileira.

Transações corruptas na fronteira com organizações criminosas. Diretamente relacionada à impunidade e à fragilidade do sistema judiciário, a corrupção associada à violência tem crescido em importância desde os anos 1970. Esta é uma das conseqüências do desenvolvimento do tráfico de drogas, que ofereceu oportunidades de lucros elevados no próprio tráfico de drogas e de armas de fogo, e na lavagem do dinheiro. A extorsão de traficantes pela polícia tornou-se uma situação comum, a ponto de na polícia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro haver uma chamada "banda podre" que lucrava com a extorsão e outros sérios delitos. A corrupção existe não apenas dentro da polícia, mas também no sistema judiciário e em praticamente todos os órgãos burocráticos. A expressão "montar um esquema" faz parte da linguagem comum, como sinônimo de corrupção²⁰.

Sistema cultural e representações sociais. Outra das características marcantes é o uso de força letal pela polícia. A proporção extremamente baixa de prisioneiros

sentenciados, causada pelas razões examinadas acima, também se encontra como questão central na crítica levantada pela Polícia Militar (PM) contra a ineficiência do sistema de justiça criminal. Esse ponto é importante porque tem a violência como consequência: como o crime é uma ocupação sem altos riscos, graças à corrupção da Polícia Civil (PC) e à ineficiência do sistema de justiça criminal, na opinião de muitos setores da PM é inútil encarcerar um homicida. Assim sendo, a punição é frequentemente aplicada sob a forma de pena capital, através do uso de força letal. Faz parte da sabedoria popular que “ladrão é pra morrer mesmo”. Essa crença é compartilhada por amplos setores da população, independente de classe social, e é talvez um dos mais perversos resultados do fracasso do sistema de justiça criminal.

Redes criminosas no mundo globalizado. Também devemos notar a mudança no padrão dos homicídios. Em trinta anos, o padrão de homicídios no Brasil tem se transformado inteiramente. Complexas redes criminosas, com organização empresarial e conexões importantes, tanto a nível nacional quanto internacional, não controlavam o tráfico de drogas nos anos 1960. O comércio de drogas e armamento pesado, de produtos e instalações químicas, têm se tornado complexo, envolvendo a lavagem de dinheiro e a extensiva corrupção de órgãos governamentais. O homicídio, que no Brasil de trinta anos atrás estava mais associado a causas passionais (Campos Coelho, 1988), hoje em dia tende a estar associado aos conflitos entre gangues de traficantes, às atividades clandestinas dos esquadrões da morte ou “policías mineiras” e “justiceiros”. Mas, como vimos, está também associado ao uso de força letal pelas PMs de vários estados, particularmente do Rio de Janeiro e São Paulo (Pinheiro et al., 1991[a]), assim como aos motivos muitas vezes fúteis que levam à resolução violenta de conflitos nas periferias dos grandes centros urbanos.

Sistemas de administração privada da segurança e da justiça. Se observarmos os padrões de violência originados na percepção de um sistema de justiça criminal corrupto, indigno de confiança, lento e injusto, vamos reparar em fenômenos tais como os justiceiros e os esquadrões da morte. Existem também organizações de pistoleiros contratados por pequenos comerciantes e companhias de transporte público nas periferias de muitas cidades brasileiras, para controlar a criminalidade, matando ladrões e até grupos que se recusam a pagar pelo transporte ou simplesmente perturbam a ordem “pública” nas áreas onde tais comerciantes ou companhias de transporte operam. Às vezes o assassinato é cometido por seguranças privados desses empresários, agindo não como justiceiros profissionais, mas simplesmente “fazendo um bom trabalho” na área²¹. A imprensa (jornal *Folha de São Paulo*) atualmente mantém estatísticas sobre o número de chacinas na Região Metropolitana de São Paulo. Essas chacinas produzem múltiplas vítimas, frequentemente relacionadas umas às outras, com a óbvia intenção de eliminar testemunhas. A maior parte desses crimes não são resolvidos e ninguém é punido por eles²². A periferia tem suas próprias leis, e a população pobre sabe que a lei do silêncio é a que impera nas favelas. O preço a pagar por um testemunho pode ser a própria morte ou o extermínio da própria família.

Enquanto nas áreas metropolitanas as chacinas envolvem uma média típica de três a quatro vítimas por chacina, outros massacres adquirem importância nacional devido ao número muito mais elevado de vítimas envolvidas em cada caso. Alguns desses massacres foram denunciados no exterior. Nos últimos seis anos, oito grandes chacinas aconteceram no Brasil, com mais de 200 mortes²³.

O linchamento é outro fenômeno brasileiro sobre o qual existe convergência entre o ponto de vista das PMs sobre o uso de força letal, as explicações populares exacerbadas sobre a impunidade de criminosos (incluindo mortes causadas pela polícia) e a inutilidade tanto da polícia quanto do sistema judiciário. A vingança das populações, vítimas do crime e que não têm esperança de obter justiça e compensação por parte da polícia e do sistema judiciário, é percebida como um ato espontâneo. Na realidade, na maior parte dos casos existe uma estrutura oculta organizando os linchamentos (Martins, 1989; Pinheiro et al., 1991b). Entre 1979 e 1989, como mostra Martins (1989), houve 272 linchamentos, metade deles desde o fim do regime militar²⁴.

Esta breve e parcial apresentação dos ambientes específicos da instituição policial, pensamos que é de muita importância para salientar as múltiplas possibilidades de intercâmbio de recursos e poder que acontecem na fronteira da organização.

Conclusão provisional

Entendemos que a complexidade proposital do marco teórico adotado se justifica pela própria complexidade do objeto, quando tentamos apreendê-lo nas suas relações com o ambiente maior, que é a sociedade brasileira. Múltiplas questões e disciplinas diversas estão consideradas em relação ao problema da ação coletiva nas organizações das sociedades modernas (Leca & Jobert, 1980): a administração e a teoria das organizações, a economia e o problema do ator racional, a psicologia social e o problema da aprendizagem, a metodologia e a percepção na pesquisa empírica das vivências dos atores, a epistemologia e o fundamento da separação natureza/cultura e a especificidade dos sistemas humanos, a política e os problemas da implementação de políticas públicas e da autogestão das organizações, etc. A escolha da organização como ponto de partida deve ser entendida como uma etapa na análise da sociedade global, o que os autores tentam realizar na generalização do marco teórico como apresentado em *L'acteur et le système*.

Os conceitos fundamentais podem ser resumidos brevemente como sendo: relações de poder como fundamento da ação organizada, jogo como ferramenta dessa ação, estratégias implementadas pelos atores e conflitos no interior da organização e nas suas relações com o ambiente. Nosso trabalho toma como central o problema do poder na análise dos “sistemas de ação concretos”, e como

fundamento da ação organizada neles –no nosso caso específico, a organização da Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro. Em toda a abordagem há uma clara preocupação em ressaltar que, mesmo nas condições de imposição de regras de jogo e leques de alternativas estratégicas por parte da organização, os atores conservam, defendem e lutam por ampliar suas margens de liberdade. A abordagem também leva em conta as dimensões culturais e afetivas nas quais se desenvolve o conflito pela implementação de estratégias conflitantes dentro de uma organização. Isto significa levar em conta os sistemas simbólicos construídos dentro das organizações, que implicam em linguagens, sistemas de representações, signos, crenças, ideologias, etc. Uma segunda versão deste trabalho, a ser produzida dentro do desenvolvimento do projeto de pesquisa, pretendemos que possa já incorporar elementos específicos do nosso objeto de pesquisa, assim como uma releitura crítica dos seus elementos em função dos primeiros resultados obtidos das entrevistas e questionários.

Finalmente, a complexidade do esquema não deve nos fazer esquecer sua limitação intrínseca enquanto tipo ideal do funcionamento de uma organização. Também não esquecemos que, dentro da ordem social existente, a polícia é uma das instituições encarregadas de sua manutenção. Novamente, reaparece a pergunta sobre qual é a polícia que a sociedade quer, e em que medida as mudanças na polícia, tantas vezes tentadas, podem trazer implícitas mudanças também profundas na presente estrutura de relações sociais.

Bibliografía

- Adorno, Sérgio 1992 *Criminal violence in modern Brazilian society: the case of the state of São Paulo*, paper presented at *The International Conference on Social Changes, Crime and Police* (Budapest, Hungary) 1-4 June, Mimeo.
- Ansart, Pierre 1990 *Les sociologies contemporaines* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Bayley, D. H., 1985 *Patterns of policing: a comparative international analysis* (New Brunswick, N.j.: Rutgers University Press).
- Becker, Gary S. 1968 "Crime and punishment: an economic approach", em *Journal of Political Economy* (Chicago) Março-Abril, Nº 76.
- Berger, P. & T. Luckmann 1989 *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Boudon, Raymond 1989 (1977) *Effets pervers et ordre social* (Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France).
- Bretas, Marcos L. & Poncioni, P. 1999. "A cultura policial e o policial civil carioca", em Pandolfi, Dulce Chaves et al. (orgs.) *Cidadania, justiça e violência* (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas).
- Caldeira, César 1997 "Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro (1995-1996)", em *Tempo Social* (Rio de Janeiro) Vol. 9, Nº 1.
- Campos Coelho, Edmundo 1988 "A criminalidade urbana violenta", em *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 31, Nº 2.
- Cardia, Nancy 1999 *Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em 10 capitais brasileiras* (Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos).
- Crozier, Michel 1972 (1970) *La sociedad bloqueada* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).
- Crozier, Michel 1981 (1963) *O fenômeno burocrático* (Brasília: Editora Universidade de Brasília).
- Crozier, Michel & E. Friedberg 1977 *L'acteur et le système* (Paris: Éditions du Seuil).
- Dellasoppa Emilio E. 1995 "Violência, estrutura de relações sociais e interação: relações de conluio na sociedade brasileira", em *Estudos* (Rio de Janeiro) Nº 91.
- Diggins, John Patrick 1999 (1996) *Max Weber. A política e o espírito da tragédia* (Rio de Janeiro: Editora Record).

- Dobry, Michel 1986. *Sociologie des crises politiques* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).
- Donnellon, Anne 1993 “Power, politics and influence: the savvy and substance of action in organizations”, em Cohen, Allan R. (editor) *The portable MBA in management* (New York: John Wiley and Sons).
- Drucker, Peter 1996 *The executive in action. Managing for results* (New York: Harper Collins Publishers).
- Elster, Jon 1990[a] *The cement of society* (New York, Cambridge University Press).
- Elster, Jon 1990[b] “Racionalidade e normas sociais”, em *Revista Anpocs* (Rio de Janeiro) N°12, Vol. 5, Fev.
- Leca, J. & B. Jobert 1980 “Le dépérissement de l’Etat: a propos de ‘L’acteur et le système’ de M. Crozier et E. Friedberg”, em *Revue Française de Science Politique* (Paris) Vol. 30, N° 6.
- March, J. G. & H. A. Simon 1958 *Organizations* (New York: Wiley).
- Martins, J. de S. 1989 “Linchamentos: a vida por um fio”, em *Travessia. Revista do Migrante* (São Paulo) March/August, Vol. 4, N° 2.
- Moles, A. 1995 *Les sciences de l'imprécis* (Paris: Éditions du Seuil).
- NEV/USP 1992 *Projeto de Pesquisa Continuidade Autoritária e Construção da Democracia* (Rio de Janeiro) Apresentação preliminar. Mimeo.
- Pinheiro, P. S. et al. 1991[a] “Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (1981-1989)”, em *Revista USP* (São Paulo) N° 9.
- Pinheiro, P.S. et al. 1991[b] “Democracia, direitos humanos e desenvolvimento econômico e social: obstáculos e resistências: o caso do Brasil”, paper presented at the *Seminário Latinoamericano de Expertos em Direitos Humanos, Democracia, Desenvolvimento Econômico e Social* (Santiago de Chile).
- Schelling, Thomas 1964 *La estrategia del conflicto* (Madrid: Tecnos).
- Schelling, Thomas 1980 (1978) *La tyrannie des petites décisions* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Schmitter, Philip C. 1974 “Still the century of corporatism?”, em *Review of Politics* (Indiana) Vol. 1, N° 36.
- Weber, Max 1969 *Economia y sociedad* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Notas

1 Quando falamos em meios empregados pelos atores, queremos significar, entre outros: o poder de estabelecer regras gerais, o poder de fazer exceções ou ignorar a regulamentação, o ritualismo como procedimento útil na luta pelo poder, etc.

2 “Talvez porque associasse instituições estabelecidas com o antigo regime e suas ordens sociais, Tocqueville pouco refletiu sobre a sociedade como um lugar de instituições que evoluem contendo o potencial para expressar novas formas de dominação. Weber, ao contrário, via as instituições como o meio mediante o qual o poder atua e as organizações mediante as quais o povo adapta meios para realizar fins. Mas se as instituições surgem da ação humana a fim de realizar objetivos, elas sofrem uma inversão irracional na medida em que o meio transforma-se no próprio fim. Neste ponto, uma instituição torna-se independente da intenção humana e perde sua finalidade original. Finalmente, a institucionalização total das condições de existência acarreta por si própria regras irracionais e arbitrárias de organizações que escaparam a seu objetivo e interesse racional. Estamos agora nas entranhas da burocracia” (Diggins, 1999: 32). Esta citação nos leva de volta ao problema dos antecedentes históricos (comparações diacrônicas, relevância da história das instituições) na análise sociológica. Aparece o problema não apenas da demonstração da existência de vínculos causais (ou, pelo menos, *algum tipo* de vínculo, a ser mostrado e demonstrado) entre recortes temporais, mas também a questão das conseqüências não previstas da ação humana e da emergência de características *novas* que apenas encontram sua explicação nas condições específicas do presente da organização.

3 Esta recusa premeditada a incluir a história da organização e assumir uma abordagem radicalmente sincrônica, podemos entender que se fundamenta pelo menos em dois motivos. Primeiro, o papel decisivo dentro da teoria da concepção da ação como fortemente sujeita a conseqüências indeterminadas e/ou efeitos perversos; e, em segundo lugar, a dificuldade de estabelecer e fundamentar algum tipo de vínculo causal entre recortes diacrônicos.

4 Quando consideramos os atores, percebe-se que cada um deles procurará transformar aos outros envolvidos no jogo em um instrumento para a consecução de seus objetivos pessoais.

5 “O poder é ainda uma palavra suja nos Estados Unidos, e qualquer um que preste atenção às campanhas políticas e processos de eleição do governo encontrará dificuldades para acreditar que a política tem um papel natural e desejável nas organizações. Mas neste mundo crescentemente complexo e interdependente, a obtenção de importantes objetivos organizacionais precisa não apenas de poder, também depende de debates e conflitos sobre objetivos, estratégias e táticas que chamamos ‘política’” (Donnellon, 1993: 113).

6 No caso da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, é importante analisar dentro deste marco teórico trabalhos que tratam especificamente da cultura policial. Porém, deve-se ressaltar o fato de que, na vinculação com um determinado marco teórico (geralmente americano), estes trabalhos tendem a ignorar elementos muito específicos da prática policial no Brasil, como é o caso do freqüente uso da tortura como elemento de investigação (Bretas & Poncioni, 1999).

7 Ver Crozier (1981: Cap. 6) para um tratamento em detalhe da questão das relações de poder e situações de incerteza. Crozier realiza um balanço crítico da produção de duas correntes fundadoras da sociologia das organizações: a teoria racionalista clássica da organização científica e as correntes vinculadas ao movimento das “relações humanas”.

8 “Existe cálculo racional em todos os níveis dos sentimentos humanos, e existe limitação e constrangimento de ordem afetiva em todas as decisões, mesmo nas mais técnicas. Uma visão realista do funcionamento das organizações não é possível, a não ser afastando simultaneamente as duas tentações opostas de simplificação. O homem deve enfrentar, ao mesmo tempo e em todos os níveis, as exigências de uma racionalidade utilitária, indispensável para a realização de seus objetivos coletivos, e a resistência dos meios humanos, dos quais deve necessariamente servir-se. Os problemas de poder formam a trama de arbitragem perpétua à qual ele deve dedicar-se. Tal como foi muito bem observado por Talcott Parsons, esses problemas constituem a preocupação central de qualquer teoria da organização” (Crozier, 1981: 220).

9 A pesar de a moderna teoria gerencial dispor de um variado arsenal de ferramentas matemáticas de otimização (programação linear, etc.), inclusive na forma de pacotes de software, isto não implica que tenha-se superado o problema ao nível sinóptico. Muitas vezes as otimizações nada mais são que respostas parciais para problemas que acabam sendo resolvidos seqüencialmente. Não é por acaso que este tipo de otimizações está mais desenvolvido na área do cálculo do risco.

10 Ver, para uma análise mais em detalhe, Dellasoppa (1995).

11 A referência ao ambiente não deve ser trabalhada em relação a um ambiente indiferenciado, mas ao *ambiente específico* em relação à organização policial.

12 Utilizamos a palavra nos valendo da analogia com a física, onde denomina-se resiliência à propriedade pela qual a energia armazenada em um corpo deformado é devolvida quando cessa a tensão causadora da deformação elástica.

13 No caso do julgamento e da punição de vários assassinos no Estado do Rio de Janeiro (Candelária, Vigário Geral, Acari), os procedimentos, como de

costume, desenrolaram-se de forma extremamente lenta, levando a resultados dúbios, e a inocentar muitos acusados.

14 Na formulação utilizada neste trabalho, duas estruturas sociais (ou interações sociais) S1 e S2 são consideradas isomorfas se é possível estabelecer entre seus elementos uma correspondência biunívoca (chamada então isomorfismo), de modo tal que os resultados de cada operação com dados correspondentes sejam também correspondentes (entre S1 e S2), e se em S1 dois elementos estão ligados por uma relação R(S1), seus correspondentes em S2 estão ligados por uma relação R(S2) semelhante.

15 Procuramos uma explicação que demonstra a racionalidade da escolha das relações colusivas explicada em termos da própria teoria da escolha racional, considerando a presente estrutura de relações sociais no Brasil.

16 Segundo o Dicionário Aurélio: Colusão. [Do lat. *collusione*] S.f. Ajuste secreto e fraudulento entre duas ou mais partes, com prejuízo para terceiros, conluio. E também: Conluio. [Do lat. *colludiu*] S.m. 1. Combinação entre duas ou mais pessoas para lesar outrem, maquinação, trama, conspiração... 2. P. ext. Colusão.

17 Esta concepção se aproxima do “corporativismo social” no sentido de Schmitter (1974: 85-131).

18 Declaração do porta-voz do Presidente José Sarney, Frota Neto (*Folha de São Paulo*. Painel. 4 de outubro de 1987).

19 Isto não implica negar as grandes transformações que, em primeiro lugar no plano econômico, mas também no político, estão acontecendo no Brasil desde o início da transição democrática. Nossa colocação aponta não ao conjunto da estrutura de relações sociais brasileira como um todo, mas apenas àqueles processos que identificamos como isomórficos, e que nos parecem relevantes para nossa pesquisa.

20 Um relatório confidencial da Kroll Associates aponta a inoperância do aparato policial e do judiciário, provocada pela corrupção, os baixos salários e o desaparecimento, o que resulta numa alta impunidade do crime organizado (no caso específico, o crime dedicado ao roubo de cargas). Assinala ainda, no caso de uma gangue no Estado do Paraná, “o desinteresse da polícia local em prender esses suspeitos, que têm ligações de parentesco e amizade com políticos e empresários influentes” (*Folha de São Paulo*, 29 de dezembro de 1997: 3-1).

21 Em fevereiro de 1997, cinco adolescentes foram mortos em Belford Roxo, um dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por um guarda de segurança de uma companhia de transportes privada, depois de terem se recusado a pagar pelo serviço (a passagem custa aproximadamente US\$ 0,55) e iniciado uma baderna no ônibus (*Jornal do Brasil*, 23-24 de

fevereiro de 1997). A privatização do espaço público e o controle da polícia privada encontram-se aqui expressados de uma forma extremada.

22 O jornal *Folha de São Paulo* guarda a estatística de múltiplos assassinatos deste tipo. Durante o ano de 1997 ocorreram 47 chacinas na Região Metropolitana de São Paulo, 25 delas na capital, com 162 mortos. Do total, apenas 23 foram esclarecidas; dos 53 assassinos identificados, apenas 24 estavam presos. Reportagem de Vasconcelo Quadros, *Jornal do Brasil*, 11 de janeiro de 1998, p. 6.

23 Essas chacinas são: Acari (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, julho de 1990), Carandiru (Prisão de Carandiru, São Paulo, outubro de 1992), Candelária (Rio de Janeiro, junho de 1993), Vigário Geral (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, agosto de 1993), índios Yanomâmis em Roraima (agosto de 1993), Taquaril (Belo Horizonte, Minas Gerais, março de 1996) e Eldorado dos Carajás (Pará, abril de 1996).

24 Em Salvador, na Bahia, houve 26 linchamentos em 1988, 82 em 1989 e 112 em 1990. Nos três primeiros meses de 1991 houve 53, o que significa um em cada três dias (Pinheiro, 1991[b]). Linchamentos continuam a acontecer em muitos lugares. Em julho de 1993, em Olaria, um bairro do Rio de Janeiro, três adolescentes suspeitos de serem ladrões, mas mais tarde provados serem inocentes, foram perseguidos por uma multidão e espancados por duas horas e meia, até a morte. Como Martins (1989) coloca, nesses linchamentos que ocorrem em capitais a classe pobre e trabalhadora manifesta sua vontade; eles estão na posição de juizes, rendendo veredictos em relação a crimes aos quais eles são sujeitos. Às vezes, como em Olaria, eles levam inocentes à morte, sob o comando de homens de segurança do jogo do bicho que só desejam “manter a área limpa”.

*La disposición de agentes policiales a usar fuerza contra el ciudadano**

Christopher Birkbeck** y Luis Gerardo Gabaldón***

Introducción

En muchas regiones del mundo, el uso de la fuerza física por parte de la policía –sea ésta legítima o ilegítima– constituye un objeto de preocupación social. Algo similar sucede en América Latina, donde el volumen y magnitud de los encuentros violentos entre policía y ciudadanos mantienen alerta y activos a los grupos de derechos humanos nacionales e internacionales.

Los investigadores latinoamericanos, sobre todo los abogados y criminólogos, han encontrado en la violencia policial un blanco para sus críticas en torno al abuso de poder y la injusticia en el continente (ver, por ejemplo, del Olmo, 1990; Zaffaroni, 1993).

Gran parte de la investigación existente sobre la violencia policial en América Latina está signada, casi dominada, por la vocación de denuncia que caracteriza a muchos de nuestros intelectuales, quedando relegado a un segundo plano el estudio sistemático de su incidencia y de su posible explicación. En cuanto a es-

* Parte de los estudios de caso presentados en este trabajo fueron financiados por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes, Venezuela. Uno de ellos recibió el apoyo del Institute for Social Research, University of New Mexico, Estados Unidos. Agradecemos a los comandantes de policía en todas las ciudades estudiadas su colaboración con esta investigación.

** Ph.D., Universidad de Gales, Reino Unido. Profesor Titular de Criminología, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

*** Especialista en derecho penal y criminología, Universidad de Roma, Italia. Profesor titular de Derecho Penal y Criminología en la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, y la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.

ta última, que representa el objeto general del presente estudio, las interpretaciones ofrecidas hasta el momento –aun cuando de elaboración diversa y frecuentemente escueta– tienden a coincidir en una perspectiva anclada en las teorías del conflicto social, que atribuyen el uso excesivo de la fuerza policial a un Estado autoritario que intenta defender el dominio de una élite sobre la mayoría marginada (por ejemplo, Delgado Rosales, 1988; del Olmo, 1983; Zaffaroni, 1993)¹.

Existen dificultades apreciables para la evaluación de ese tipo de explicación, las cuales derivan en gran parte de la escasez de datos confiables sobre los niveles y tipos de conflicto social y sobre la incidencia del uso de la fuerza por parte de la policía. Además, aun cuando una explicación estructural de esa naturaleza encontrase apoyo en datos debidamente recopilados, sólo ofrecería una visión general del fenómeno, que poco podría aportar sobre la incidencia específica (¿contra quién? ¿en cuáles circunstancias?) de la fuerza legítima o ilegítima. Es por estas razones que en nuestra propia investigación sobre el uso de la fuerza, iniciada hace unos ocho años, preferimos empezar desde una óptica distinta –la disposición del agente de policía de emplear la fuerza contra el ciudadano. Pensábamos que un estudio del protagonista principal en el encuentro entre policía y ciudadano podría arrojar hipótesis interesantes sobre los determinantes del uso de la fuerza, las cuales podrían ser incorporadas posteriormente a una reflexión teórica sobre el tema y también, ojalá, al esfuerzo por diseñar nuevas o mejores políticas para enfrentar el problema de la violencia policial.

En lo que sigue ofrecemos una descripción secuencial del camino que ha tomado nuestra investigación, acompañada de una presentación de los hallazgos principales, para concluir con algunas reflexiones sobre el significado de nuestros resultados.

Las reglas tácticas para el uso de la fuerza física²

La investigación preliminar³

No es necesario emprender una investigación minuciosa para darse cuenta de que el uso de la fuerza por parte de la policía en los múltiples encuentros con la ciudadanía es excepcional y rara vez involucra el arma de fuego (Gabaldón y Murúa, 1983; National Institute of Justice, 1999). Por ello, gran interés estriba en documentar e intentar comprender las situaciones en que la fuerza es empleada, y una manera de hacerlo es estudiando las reglas que el propio personal policial emplea para su uso. Las reglas para el uso de la fuerza física se elaboran en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, las normas legales y reglamentarias suministran una especificación formal sobre cuándo puede ser utilizada la fuerza. En segundo lugar, la administración policial desarrolla criterios sobre el uso legítimo de la fuerza (Blumberg, 1989). Y en tercer lugar, los funcionarios subalternos de-

sarrollan reglas “tácticas” o “expeditivas” (Ericson, 1981) que orientan su uso de la fuerza en los encuentros con ciudadanos. Los tres ámbitos no son necesariamente coextensivos.

En un primer acercamiento al tema, estudiamos las reglas tácticas para el uso de la fuerza entre oficiales de la policía uniformada del estado Mérida en el occidente venezolano⁴. Entrevistamos a cincuenta oficiales de los sesenta y dos en nómina para ese momento, con rangos desde subinspector hasta comisario jefe, entre junio y diciembre de 1994. Pretendíamos explorar las percepciones de los oficiales sobre el trabajo policial y, en particular, las reglas empleadas en la decisión de usar la fuerza física.

En el curso de las entrevistas, treinta y tres oficiales describieron sesenta y un casos en los cuales la fuerza fue usada contra ciudadanos, y quince casos en los cuales no se usó. Según pudimos observar, los entrevistados articulaban sus reglas tácticas para el uso de la fuerza, predominantemente, en términos de las reacciones hacia el comportamiento ciudadano. Un poco menos de la mitad de las descripciones de los casos específicos en los cuales se utilizó la fuerza incluyeron solamente la respuesta policial y el comportamiento ciudadano inmediatamente precedente a dicha respuesta, como se ve en el siguiente ejemplo:

“En otra oportunidad alguien llamó porque un sujeto violento estaba rompiendo todo. Llegamos tres agentes, lo rodeamos, lo amenazamos con el bastón de mando y luego lo sujetamos con los brazos. Yo levanto pesas y es difícil que alguien se me suelte. No le llegamos a dar con el bastón, sólo lo intimidamos y distrajimos, mientras lo sujetábamos” [Entrevista N° 43].

Sin embargo, el 57% de los casos descritos incluyeron alguna referencia al comportamiento del ciudadano previamente al encuentro con la policía, como muestra el siguiente ejemplo:

“Me provocó una vez matar a un malandro de (...) que vivía atracando y haciendo maldades, y era desertor de la Fuerza Aérea. El colmo fue quitarle a una niña una bolsa con un mercadito que le habían mandado comprar los padres, muy pobres, y encima despojarla del vuelto. Al final lo capturamos, entrando a la casa varios agentes, y aunque se trató de escapar por la ventana, otro que estaba afuera logró sujetarlo. Allí le dimos hasta que lo metimos a la patrulla” [Entrevista N° 16].

En éste, como en otros casos, la referencia al comportamiento previo del sujeto tiene como finalidad presentar al individuo como alguien moralmente cuestionable. Así, se enfatiza la descripción de un “maleante de barrio” que victimizaba a los pobres y a los niños antes de tratar de escapar de la policía. Muchas descripciones de casos sugieren que el funcionario policial no solamente responde a comportamientos específicos, tales como la amenaza con un cuchillo, sino, de igual modo, a la condición moral del ciudadano tal como es sugerida por su comportamiento antecedente, conocido por la policía. De igual manera, observamos que, como res-

puesta frente a los reclamos, los oficiales se defienden tratando de demostrar que la fuerza era necesaria para controlar la situación, o sugiriendo que el individuo era, de algún modo, moralmente cuestionable, como demuestra el siguiente ejemplo:

“Una vez andaba con una patrulla y agarramos a un tipo con una moto, quien era distribuidor de marihuana. Lo montamos en la patrulla, que era un jeep, sin división entre la parte adelante y la parte de atrás. Yo iba adelante cuando, de repente, el detenido me hizo un tremendo golpe desde atrás, a mi cara. Volteé y le di un golpe por la boca que le sacó dos dientes. Al día siguiente me llaman a la Comandancia y allí está el comandante y el detenido junto con su abogado. Empiezan a poner un reclamo. Afortunadamente mi cara todavía estaba hinchada, y le hice ver al comandante por qué le había dado el golpe. También yo había entregado la marihuana que habíamos decomisado y eso quedaba como evidencia de que el tipo era un traficante. Entonces el comandante le dijo al abogado que no se trataba de un ciudadano común y corriente, sino de un delincuente, y que él me había agredido a mí” [Entrevista N° 8].

De este y otros casos, resulta claro que los funcionarios policiales y los ciudadanos divergen en sus versiones de los hechos. En el contexto de la queja, lo fundamental para cada parte es que su versión sea creída por las autoridades encargadas de una decisión. Ello sugiere que la policía se encuentra en una posición relativamente ventajosa cuando sostiene una definición de la situación frente a las pretensiones de delincuentes comunes, y en una posición relativamente débil cuando se enfrenta a los políticos o a otros ciudadanos con poder. Por consiguiente, en el uso de la fuerza física, los funcionarios policiales aprenden a prestar atención, no sólo al comportamiento del ciudadano y a su condición moral, sino a la probabilidad de que el ciudadano reclame y que su reclamo sea creído.

De otras declaraciones dadas por nuestros entrevistados, pudimos observar la importancia que prestan a las quejas de la ciudadanía y a las averiguaciones administrativas y penales que de allí pueden resultar. Por ejemplo, el 70% de los entrevistados que se refirieron en particular a las relaciones de la policía con la comunidad expresó que el público es hostil a la intervención policial, y una tercera parte manifestó ansiedad hacia los procedimientos disciplinarios y frente al riesgo de detención como consecuencia del uso de la fuerza. Ello nos llevó a inferir que las reglas tácticas para el uso de la fuerza se fundamentan en la necesidad que siente el policía de evitar, en la medida de lo posible, un reclamo en su contra, que le puede perjudicar de manera apreciable. Nuestras hipótesis eran, en consecuencia, que las “reglas tácticas” de los policías para el uso de la fuerza adoptan el siguiente patrón:

1 El policía tenderá a usar menor fuerza, o ninguna, contra ciudadanos percibidos con influencia o habilidad para incoar un reclamo exitoso [la influencia tiene que ver con la capacidad de movilizar burócratas, políticos, medios de comunicación social o ciudadanos respetables en la dirección buscada, como, por ejemplo, investigar y sancionar a un funcionario].

2 Los funcionarios serán menos propensos a utilizar la fuerza contra ciudadanos respetables y más propensos a hacerlo contra ciudadanos de dudosa reputación [la respetabilidad se refiere, fundamentalmente, a la estima moral].

3 Los funcionarios serán más propensos a utilizar la fuerza contra ciudadanos que son agresivos o que se resisten a los procedimientos policiales, dado que la fuerza puede, en estos casos, ser definida como control legítimo. Viceversa, serán menos propensos a usar la fuerza contra ciudadanos puramente irrespetuosos o pasivos.

4 El comportamiento del ciudadano tendrá un mayor efecto sobre la disposición de usar la fuerza cuando se trata de ciudadanos de alto estatus que cuando se trata de ciudadanos de bajo estatus.

Buscando las reglas tácticas

Cumplida la primera fase de la investigación, correspondía ahora estudiar la disposición a usar la fuerza entre el personal subalterno de la policía, para ver si se asemejaba a lo que parecían ser las reglas tácticas entre los oficiales. Para ello, diseñamos un instrumento que ofrecería doce situaciones hipotéticas: cuatro involucrando a ciudadanos que manifiestan agresión contra la policía u otra persona, cuatro referidas a ciudadanos que resisten procedimientos policiales, y cuatro que presentan al ciudadano insultando al policía.

Adicionalmente, se apareaban situaciones para que una involucrara a un ciudadano de alto estatus social, y otra, casi igual, se refiriera a un ciudadano de bajo estatus social. Frente a cada situación se medía la disposición del agente de responder, ofreciendo cinco opciones que variaron entre ninguna fuerza y la fuerza mortal. De esta manera se podrían examinar las posibles diferencias, tanto en la disposición de usar la fuerza contra ciudadanos de diferente estatus social en situaciones equivalentes, como en las respuestas frente a diversos comportamientos. El instrumento incluyó, también, estimaciones del grado de influencia y respetabilidad que se percibía en cada ciudadano, así como información general sobre el encuestado.

Para proporcionar mayor extensión geográfica al estudio, se aplicó la encuesta a funcionarios de la policía uniformada en tres ciudades del occidente venezolano: Maracaibo, Mérida y Barinas⁵. Un total de 829 encuestas válidas fueron recopiladas en las tres ciudades en septiembre de 1995. Los resultados (expuestos en detalle en Gabaldón y Birkbeck, 1996) confirmaban en gran parte la existencia de reglas tácticas acordes con los resultados de la primera fase de la investigación. El Cuadro 1 muestra la disposición de actuar frente a las doce situaciones hipotéticas, y se observa que, salvo en una de las situaciones de irrespeto (involucrando a un estudiante y un indocumentado), la disposición de usar la fuerza es mayor cuando se trata de ciudadanos de bajo estatus social (y con comprobados niveles inferiores, según la misma encuesta, de influencia y respetabilidad).

Por ejemplo, casi tres cuartas partes de los agentes habrían conversado con un director de un servicio público que se resiste a acompañar al policía, mientras que sólo un 15,7% habría hecho lo mismo con un atracador solicitado que se comporta igual. Adicionalmente, se observa en la parte inferior del cuadro que la disposición a emplear la fuerza es mayor frente a las situaciones de agresión y menor en las situaciones de irrespeto. Ambos hallazgos, entonces, apuntan hacia la existencia de criterios situacionales de actuación acordes con las reglas tácticas provisionalmente identificadas en la primera fase de la investigación. Análisis multivariantes, no reportados aquí, también indican que el comportamiento del ciudadano, y su nivel de respetabilidad e influencias, son las variables que, dentro del modelo empleado, mejor predicen la disposición de utilizar (o no) la fuerza física.

Cuadro 1

Disposición de agentes policiales en tres ciudades venezolanas de responder a doce situaciones hipotéticas

Situación	Respuesta %					
	Conversar	Llave de sujeción	Bastón de mando	Disparar piernas	Disparar cuerpo	X ² P=
AGRESIONES						
Diputado apunta a policía	65,3	20,8	3,1	5,9	4,9	,0000
Malandro apunta a policía	18,4	9,7	10,3	36,2	25,5	
Profesor golpea a mujer	32,2	46,8	17,9	3,1	0,0	,0000
Ladrón sofoca a señor	26,7	40,7	25,3	6,0	1,4	
RESISTENCIA						
Médico resiste arresto	44,0	45,5	9,8	0,4	0,3	,0000
Azote resiste cacheo	18,5	57,6	21,5	3,2	0,1	
Director se resiste a acompañar	73,9	23,9	2,1	0,1	0,0	,0000
Atracador se resiste a acompañar	15,7	56,0	25,4	2,9	0,0	
IRRESPETO						
Abogado insulta a policía	65,3	30,1	3,8	0,7	0,0	,0000
Borracho insulta a policía	52,6	36,4	10,1	1,0	0,0	
Estudiante insulta a policía	48,4	37,6	11,4	2,6	0,0	,3809
Indocumentado insulta a policía	44,5	38,9	13,9	2,7	0,0	
Situaciones de agresión	35,5	29,5	14,2	12,8	8,0	,0000
Situaciones de resistencia	38,1	45,5	14,7	1,7	0,1	
Situaciones de irrespeto	52,7	35,8	9,8	1,7	0,0	

Finalmente, la cuarta regla táctica no quedó evidenciada de la manera que habíamos especulado. Habíamos pensado que la disposición a utilizar la fuerza se

vincula estrechamente con el comportamiento de los ciudadanos de alto estatus social, mientras que los ciudadanos de bajo estatus social generarían respuestas de fuerza menos vinculadas a su conducta. Sin embargo, como se desprende del Cuadro 1 (confirmado por análisis multivariantes posteriores), la regla es a la inversa: existe poca disposición a emplear la fuerza contra ciudadanos de alto estatus social, debilitando así el efecto de su comportamiento sobre la respuesta policial, mientras que la disposición a utilizar la fuerza contra ciudadanos de bajo estatus social depende en gran medida de su comportamiento, siendo mínima en casos de irrespeto, pero apreciablemente mayor en casos de agresión. La regla táctica parece formularse así: “Usa la fuerza si te atacan o si se resisten a un arresto, pero con cuidado si se trata de alguien importante, y tranquilamente si no es importante”.

Vinculando las reglas tácticas y el proceso de reclamo

Nuestro estudio de una muestra de agentes policiales en tres ciudades del occidente venezolano confirmó en gran medida la existencia de reglas tácticas para el uso de la fuerza que conjugan el comportamiento del ciudadano y su estatus social. Sin embargo, todavía quedaría por demostrar que, en gran medida, dichas reglas provienen, como habíamos especulado, del interés de los agentes en evitar reclamos por parte de la ciudadanía. Para buscar evidencias de la influencia de posibles reclamos sobre la actuación del agente, decidimos estudiar las actitudes de los profesionales que, desde las diferentes sedes institucionales, están encargados de procesar y resolver las denuncias sobre el uso (y abuso) de fuerza física efectuadas por la ciudadanía. Si detectábamos congruencia entre estas actitudes y las disposiciones (ya medidas) de los agentes, podríamos concluir que las reglas tácticas para el uso de la fuerza se derivan, por lo menos en parte, de la percepción que tiene el personal de policía de los procesos de control de sus actuaciones.

Para esta tercera fase de la investigación tomamos como universo a los jueces, fiscales del ministerio público y oficiales de policía en las tres ciudades previamente estudiadas (Maracaibo, Mérida, Barinas), dado que ellos tienen la responsabilidad de procesar y resolver las denuncias ciudadanas sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, bien por vía penal, bien por vía administrativa. En septiembre de 1996 aplicamos a una muestra de 186 de estos profesionales una encuesta cuyas características esenciales eran similares a la encuesta aplicada a los agentes policiales. En particular, les presentamos seis de las situaciones hipotéticas incluidas en la encuesta anterior y les solicitamos indicar la respuesta policial deseable en cada situación.

Los resultados indicaban la misma percepción de alto o bajo estatus social de los ciudadanos involucrados en las situaciones hipotéticas, aunque con menor diferenciación que las percepciones de los agentes policiales. Especialmente importantes fueron las opiniones sobre la respuesta policial deseable frente a cada situación

hipotética, las cuales, como indica el Cuadro 2, mostraban bastante congruencia con las disposiciones de actuar manifestadas por los agentes policiales. Así, en las situaciones de agresión o resistencia, los jueces, fiscales y oficiales de policía indicaban una respuesta de un nivel de fuerza significativamente mayor para los ciudadanos de bajo estatus social que para los ciudadanos de alto estatus social. También en congruencia con los resultados de la fase anterior, se observa que el efecto del comportamiento del ciudadano sobre la respuesta policial deseable es mucho mayor para los ciudadanos de bajo estatus social que para los ciudadanos de alto estatus social. Mientras no hay diferencias significativas entre las respuestas recomendadas para las situaciones de insultos, existe una tendencia significativa a recomendar fuerza ligeramente mayor contra el atacante que resiste el arresto (en comparación con un médico que resiste el arresto), y de recomendar mucha más fuerza (sobre todo a través del arma de fuego) contra un malandro que apunta a la policía (en comparación con un diputado que apunta a la policía). Concluimos, entonces, que existe bastante congruencia entre las opiniones de los “controladores” de los agentes de policía (aunque no son del todo homogéneas) y las disposiciones de utilizar la fuerza reportadas por los agentes en sí. Esa congruencia proporciona apoyo a nuestra hipótesis de que las reglas tácticas para el uso de la fuerza son moldeadas, de manera importante, por los mecanismos de control del uso de la fuerza.

Cuadro 2

Opinión de jueces, fiscales y oficiales de policía en tres ciudades venezolanas sobre la respuesta policial deseable en seis situaciones hipotéticas

Situación	Respuesta %					X ² P=
	Conversar	Llave de sujeción	Bastón de mando	Disparar piernas	Disparar cuerpo	
AGRESIONES						
Diputado apunta a policía	80,3	10,1	3,4	4,5	1,7	,0000
Malandro apunta a policía	22,6	12,4	5,6	37,9	21,5	
RESISTENCIA						
Médico resiste arresto	53,3	44,4	0,6	1,7	0,0	,0000
Azote resiste cacheo	8,9	83,3	5,6	1,7	0,6	
IRRESPECTO						
Abogado insulta a policía	83,5	14,3	0,5	0,5	1,1	,0000
Borracho insulta a policía	61,5	35,8	1,7	1,1	0,0	
Situaciones de agresión	51,5	11,3	4,5	21,1	11,5	,0000
Situaciones de resistencia	31,1	63,9	35,5	1,7	0,3	
Situaciones de irrespeto	72,6	24,9	1,1	0,8	0,6	

Extendiendo el ámbito de la investigación

Validez de las reglas tácticas para el uso de la fuerza

Como una manera de evaluar el estatus empírico de las reglas tácticas del uso de la fuerza, decidimos ampliar el ámbito de la investigación, aprovechando posibilidades profesionales, mediante una investigación de las disposiciones de usar la fuerza en dos ciudades que conforman un solo área urbana en la frontera entre Estados Unidos y México⁶. Ella permitiría determinar si las reglas tácticas identificadas en las muestras venezolanas también se observan, aunque con mayor o menor grado de presencia, en muestras de otros países –sobre todo en Estados Unidos, donde el grueso de la investigación ha concluido que es el comportamiento del ciudadano, y no su estatus social, el que influye sobre la respuesta policial (Fridell y Binder, 1992).

A tal efecto diseñamos una encuesta que, como en las fases anteriores de la investigación, se aplicaría a muestras de agentes policiales, presentándoles situaciones hipotéticas y solicitándoles indicar cómo responderían ante cada situación⁷. Algunas modificaciones importantes en el diseño del instrumento fueron: a) emplear un diseño factorial (Rossi y Nock, 1982), que implica situaciones exactamente iguales y no meramente equivalentes (como en las fases anteriores de nuestra investigación), variándose sistemáticamente una o más dimensiones (en este caso, el estatus social del ciudadano y su comportamiento); b) operacionalizar el estatus social del ciudadano únicamente en términos de ocupación, suprimiendo etiquetas sociales estigmatizantes (como, por ejemplo, “malandro” y “azote de barrio”) que no tienen equivalentes precisos fuera de Venezuela; c) solicitar al agente de policía indicar directamente, en vez de referirse al comportamiento probable del grueso de los agentes, su propia disposición de actuar en cada situación hipotética. Estas modificaciones metodológicas podían significar, por sí solas y más allá de cualquier diferencia atribuible a los nuevos universos de estudio, variaciones en las respuestas a la encuesta. Por ello, también decidimos aplicar el nuevo instrumento en la ciudad de Mérida, Venezuela, para así comparar sus resultados con aquellos arrojados en las fases anteriores del estudio.

El instrumento fue aplicado a 326 agentes de policía en “Americana” y 440 agentes en “Mexicana” durante los primeros meses de 1998, y a 312 agentes en la ciudad de Mérida en diciembre de 1998. Los resultados, presentados en el Cuadro 3, indican unos hallazgos interesantes. En primer lugar, la disposición de emplear la fuerza no depende del estatus social del ciudadano, salvo en una comparación (abogado/mesonero), y en ella la diferencia es contraria a la que se habría esperado (o sea, hay ligeramente mayor disposición de emplear la fuerza contra el ciudadano de mayor estatus social). Un análisis por separado de los agentes en cada una de las tres ciudades, no presentado aquí, indica que este patrón es básicamente igual para todas (inclusive en la ciudad de Mérida), con lo cual se suscitan dudas sobre la validez de la regla táctica, referida al estatus social del ciuda-

dano, identificada en las fases anteriores de la investigación. Sin embargo, como ya hemos apuntado, las diferencias metodológicas entre el nuevo instrumento y los instrumentos anteriores podrían surtir efectos importantes sobre las respuestas de los agentes policiales.

Por ejemplo, pese a que nuestros datos confirman que el nuevo instrumento incluye, según las opiniones dadas por los agentes, ciudadanos de alto y bajo estatus social, podría requerirse una construcción social de los ciudadanos en términos más moralistas (y por ende en binomios que comprenden el prestigio y el estigma) para generar respuestas diferenciales en el empleo de la fuerza como las que detectamos en otras fases de la investigación. Igualmente, el hecho de solicitar al agente indicar su propia disposición de actuar en cada situación hipotética, en vez de referirse al comportamiento de sus compañeros, podría haber significado un mayor estímulo a respuestas percibidas como socialmente deseables, que se reflejaría en una disposición de tratar a todos los ciudadanos por igual.

Cuadro 3

Disposición de agentes policiales en Estados Unidos, México y Venezuela de responder a diez situaciones hipotéticas

Situación	Respuesta %					X ² P=
	Conversar	Llave de sujeción	Golpear	Bastón de mando	Disparar	
AGRESIONES						
Ingeniero dispara a policía	4,9	5,1	0,4	0,6	89,1	,4510
Albañil dispara a policía	4,6	3,1	1,0	0,6	90,7	
Arquitecto amenaza con objeto contundente	12,9	26,6	2,0	34,6	23,9	,8090
Taxista amenaza con objeto contundente	13,2	23,7	2,6	34,9	25,6	
RESISTENCIA						
Doctor resiste esposas	13,5	75,0	6,8	4,4	0,2	,1370
Conserje resiste esposas	18,4	68,6	6,4	6,4	0,2	
IRRESPETO						
Profesor universitario insulta al policía	57,5	41,9	0,2	0,4	0,0	,1150
Trabajador de aseo insulta al policía	55,5	41,8	0,4	1,8	0,4	
Abogado insulta al policía	67,9	29,8	0,8	0,6	0,8	,0030
Mesonero insulta al policía	77,5	20,8	1,2	0,6	0,0	
Situaciones de agresión	8,9	14,5	1,5	17,5	57,6	,0000
Situaciones de resistencia	15,9	71,9	6,6	5,4	0,2	
Situaciones de irrespeto	64,7	33,5	0,6	0,8	0,3	

En segundo lugar, se confirma la dependencia de la respuesta policial sobre el comportamiento manifestado por el ciudadano. La disposición de emplear la fuerza es mayor en las situaciones de agresión y menor en las situaciones de irrespeto. Esta regla táctica para el uso de la fuerza parece estar, entonces, bastante difundida.

Percepciones del poder de reclamo

En septiembre de 1999 se aplicó una nueva versión del instrumento a muestras de 343 agentes policiales de la Policía Metropolitana y 270 agentes de la Policía del Municipio Sucre (ambos cuerpos con jurisdicción sobre diferentes zonas del área urbana de Caracas). En el nuevo instrumento se conservó el diseño básico empleado en el estudio internacional, pero incorporando una medición directa del poder de reclamo, percibido por el agente en el ciudadano, en vez de las mediciones de respetabilidad e influencias empleadas en versiones anteriores de la encuesta. Esta modificación permitiría evaluar, de manera menos circunstancial, la posible influencia de la percepción del poder de reclamo del ciudadano sobre la disposición de actuar del agente policial. Los resultados de esta encuesta se encuentran, actualmente, en la fase de preparación.

Breves reflexiones finales

Nuestra investigación ha permitido explorar una dimensión del uso de la fuerza por parte de la policía que hasta ahora no ha sido estudiada en América Latina: la *dimensión situacional*. Hemos comprobado que la disposición de actuar es influida significativamente por el comportamiento que manifiesta el ciudadano en el encuentro con la policía. Frente a la agresión o resistencia, es mucho más probable que el agente de policía responda con fuerza: hallazgo que podría parecer obvio, pero que hemos interpretado como una estrategia orientada hacia la reducción de probabilidades de que el ciudadano presente con éxito un reclamo por maltrato o abuso de poder. La misma perspectiva –que ubica la actuación policial dentro de los mecanismos de reclamo y control– encontraría respaldo en los primeros hallazgos de la investigación, que indicaban una tendencia apreciable de minimizar el uso de la fuerza frente a personas de respetabilidad e influencias, y a la vez una concordancia notable entre las opiniones de los agentes de policía y de los funcionarios encargados de su control. Sin embargo, como se observa en la fase internacional del estudio, el estatus del ciudadano no representa una dimensión situacional de relevancia, por lo menos cuando se define en términos estrictamente ocupacionales.

Seguimos sospechando que el estatus moral del ciudadano podría representar una variable importante en la actuación policial, sobre todo si se deslindan el estigma adquirido o creado por comportamientos anteriores al encuentro actual con la policía y la actuación específica del estigmatizado en el encuentro. Exis-

ten evidencias en la literatura criminológica del bajo estatus moral del sujeto como un facilitador de la agresión en su contra, u otro tipo de victimización (Birkbeck y Gabaldón, 2000). Inclusive, en relación con el uso de la fuerza por parte de la policía, hemos especulado (Gabaldón y Birkbeck, 1998) que los abusos se originan cuando un individuo estigmatizado (o estigmatizable) se enfrenta a la policía, o resiste sus procedimientos. Esta es materia de investigaciones futuras.

Finalmente, sería interesante reflexionar sobre la posibilidad de aplicar el enfoque situacional empleado en esta investigación al estudio de otros tipos de violencia institucional (por ejemplo, la violencia carcelaria) o no-institucional. Ello permitiría identificar tendencias generales en el comportamiento y ubicar el estudio del uso de la fuerza por parte de la policía en un contexto teórico mucho más amplio.

Bibliografía

- Birkbeck, Christopher y Luis Gerardo Gabaldón 2000 "Offender morality and the criminal event", en Meier, Robert F.; Leslie W. Kennedy y Vincent F. Sacco (eds.) *Advances in Criminological Theory* (Rutgers, NJ: Transaction Press) Vol. 9: Criminal Events and Crime Analysis.
- Blumberg, M. 1989 "Controlling the police use of deadly force: assessing two decades of progress", en Dunham, R.G. y G. P. Alpert (eds.) *Critical Issues in Policing* (Prospect Heights, IL: Waveland Press).
- Chevigny, Paul G. 1991 "Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina", en Huggins, Martha K. (ed.) *Vigilantism and the State in modern Latin America* (Nueva York: Praeger).
- Del Olmo, Rosa 1983 "El castigo sin derecho a castigar: la violencia policial y la violencia carcelaria", en *Annales Internationales de Criminologie* (París) N° 21.
- Del Olmo, Rosa 1990 "Violencia policial en las calles de Caracas", en Del Olmo, Rosa (ed.) *Segunda ruptura criminológica* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Delgado Rosales, Francisco 1988 *Inseguridad ciudadana en Venezuela* (Maracaibo: Universidad del Zulia, Instituto de Criminología).
- Ericson, R.V. 1981 *Making crime: a study of detective work* (Toronto: Butterworths).
- Fridell, L. y A. Binder 1992 "Police officer decision making in potentially violent confrontations", en *Journal of Criminal Justice* (Albany) N° 20.
- Gabaldón, Luis G. y Christopher H. Birkbeck 1996 "Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos", en *Capítulo Criminológico* (Maracaibo) Vol. 24, N° 2.
- Gabaldón, Luis G. y Christopher H. Birkbeck 1998 "Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física", en *Capítulo Criminológico* (Maracaibo) Vol. 26, N° 2.
- Gabaldón, Luis G. y Mario Murúa 1983 "Interacción policía-público: activación, respuesta variables interpersonales y situacionales", en *Revista Cenipec* (Caracas) N° 8.
- Huggins, Martha K. 1991 *Vigilantism and the State in Modern Latin America* (Nueva York: Praeger).
- National Institute of Justice 1999 *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data* (Washington, DC: National Institute of Justice).
- OCEI (Oficina Central de Estadística e Informática) 1993 *El Censo 90 en Venezuela* (Caracas: OCEI).
-

Rossi, Peter H. y Steven L. Nock (eds.) 1982 *Measuring social judgements: the factorial survey approach* (Beverly Hills: Sage).

Zaffaroni, Eugenio R. 1993 *Muertes anunciadas* (Bogotá: Temis).

Notas

1 Investigadores foráneos interesados en la realidad latinoamericana también han adoptado una perspectiva similar (por ejemplo, Chevigny, 1991; Huggins, 1991).

2 Entendemos por *fuerza física* el uso efectivo o la inminente amenaza del uso de cualquier forma de coacción o incapacitación física contra un ciudadano, que puede producir (aunque no necesariamente) heridas o muerte. A diferencia de la mayor parte de la investigación antecedente, no limitamos nuestro concepto de fuerza física al uso de la fuerza mortal. Tampoco nos ocupamos de la delimitación entre la fuerza física legítima e ilegítima.

3 Esta sección resume un informe más extenso y detallado, que se encuentra en Gabaldón y Birkbeck (1998).

4 El estado de Mérida contaba para 1990 con 570.215 habitantes (República de Venezuela, OCEI, 1993). La economía se centra en torno a la agricultura y el turismo. La policía uniformada es el más numeroso de los cuatro cuerpos policiales que operan en el estado y sus funciones comprenden patrullaje, aseguramiento de evidencias y arresto en caso de delitos, mantenimiento del orden público y algunas funciones de servicio comunitario.

5 Maracaibo (población 1.249.670 en 1990) es la capital del estado Zulia y un centro petrolero, industrial y comercial de gran importancia. Barinas (población de 153.630 habitantes en 1990) es la capital de un estado de los llanos occidentales que lleva el mismo nombre. La población del área metropolitana de Mérida en 1990 era de 235.575 habitantes.

6 Dado que el departamento de policía en la ciudad mexicana aceptó participar en el estudio bajo condiciones de anonimato, nos referiremos a “Mexicana” y “Americana” para designar a cada ciudad. Mexicana contaba, para el momento de la investigación, con una población estimada de 1,5 millones de habitantes, y Americana con una población de 573.000.

7 La encuesta contó, como en una fase anterior de la investigación, con doce situaciones hipotéticas (cuatro de agresión, cuatro de resistencia y cuatro de irrespeto). Sin embargo, un error tipográfico en los cuestionarios redactados en español hizo variar de manera importante la descripción de una de las situaciones de resistencia, impidiendo así su comparación con la otra situación de resistencia prevista. Por ello se elimina la comparación respectiva del siguiente análisis, dejando un total de diez situaciones en el estudio (cuatro de agresión, dos de resistencia y cuatro de irrespeto).

*Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica**

Luis Gerardo Gabaldón**

El sentido y las manifestaciones de la violencia

Hablar de la violencia supone referirse a algo cuyo sentido es ambiguo. El término violencia tiene muchas connotaciones, y en su definición interviene juicios morales y apreciaciones situacionales. Por otro lado, el análisis de la violencia permite perspectivas muy variadas: entre la represión política y una pelea callejera hay muchos niveles e instancias a través de los cuales se puede estudiarla y ensayar interpretaciones.

América Latina comprende los países del continente americano que fueron colonizados por España y Portugal y, según una opinión generalizada, constituye una subregión o una unidad de análisis autónoma. En este contexto se pueden identificar perspectivas de tipo macroestructural y microestructural sobre la violencia de naturaleza criminal.

La violencia, desde un punto de vista macroestructural, se puede vincular a la opresión política y económica, a la presencia de grandes desigualdades sociales, y a la existencia de gobiernos con un perfil autoritario, de legitimidad precaria, en Estados en los cuales se condensa la dominación de clase. Esta es la ver-

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en la Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina, Hamburgo, 26 de noviembre de 1999. Agradezco a Gary LaFree la información sobre las tasas de homicidio para algunos países de América Latina. Carla Serrano asistió en el procesamiento y presentación de los datos. Agradezco a ella, como a Christopher Birkbeck, los comentarios sobre la versión preliminar.

** Profesor titular de Derecho Penal y Criminología de las universidades de Los Andes, Mérida, y Católica Andrés Bello, Caracas.

tiente latinoamericana de la criminología crítica –con diversas variantes desarrolladas a partir de los años setenta– que, como denominador común, sostiene la existencia de un sistema político injusto, el cual, frecuentemente con apoyo de potencias extranjeras, genera un ambiente favorable al ejercicio de variadas y extensas formas de coacción física contra la población (Del Olmo, 1984; Riera, 1984; Zaffaroni, 1989; para una revisión de conjunto, Aniyar de Castro, 1999).

La violencia, desde el punto de vista microestructural, puede ser abordada como el ejercicio de la coacción interpersonal en encuentros de diversa naturaleza que, en función de valores, situaciones o percepciones de los actores involucrados en el encuentro, generan respuestas de diversa intensidad y consecuencias, pero que se traducen, en todo caso, en una conducta impetuosa con intención de causar daño. El elemento “impetuosidad” permite distinguir los conceptos de violencia y agresión. Los niveles de análisis pueden ser variados, comprendiendo, entre otros, pautas culturales generales o de grupos (Wolfgang y Ferracuti, 1971; Santos, 1992; Waldmann, 1998), modelaje e inducción (Muñoz, 1975) o respuestas situacionales asociadas a formas de control y castigo (Gabaldón y Birkbeck, 1996, 1998; Birkbeck y León, 1991-1992; Hidalgo López, 1995).

En este artículo se pretende ilustrar, para algunos países de América Latina donde existen datos disponibles, las tendencias de la criminalidad que implica la coacción directa con el propósito de causar daño, las asociaciones con indicadores de pobreza relativa y extrema, así como percepciones ciudadanas y respuestas frente a conductas delictivas, a fin de analizar perspectivas sobre la violencia desde los puntos de vista macro y micro estructural.

Una visión general sobre las tasas de homicidio intencional

El Cuadro 1 refiere las tasas de homicidio intencional por 100.000 habitantes para diez países de América Latina, Estados Unidos y Canadá en los últimos diez años. La combinación de estadísticas vitales, más precisas aunque no siempre disponibles, con estadísticas judiciales, sesgadas por variables de índole legal, no asegura la uniformidad de los registros, aunque permite observar algunas tendencias generales. Tampoco se encuentran siempre datos disponibles para todos los años de la serie, aunque la presencia de datos para varios años permite alguna inferencia sobre cambios longitudinales.

Cuadro 1

Tasas de homicidio por 100.000 habitantes en algunos países de América Latina, Estados Unidos y Canadá (1987-1996)

País	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Canadá ^a	2,2	1,9	2,1	2,1	2,3	2,1	1,5	1,7	1,7	
Chile ^a	2,7	3,1	2,9	3,1	3,4	3,0	2,7	2,9		
Colombia ^a					89,5	88,5	85,6	78,5		
Costa Rica ^a	4,7	4,0	4,4	4,5	4,1			9,7		
El Salvador ^b								165,2	149,9	117,3
Estados Unidos ^c	8,6	8,9	9,1	9,9	10,4	9,9	10,0	9,4	9,3	
Guatemala ^c						28,5	35,1	34,0	28,1	
Honduras ^c				10,0	13,8	18,2	23,2	30,3		
México ^a	19,8	18,7	18,5	17,1	17,5	19,2	18,2	17,7	17,1	
Nicaragua ^c				12,8	14,0	15,8	15,5	12,4		
Puerto Rico ^a	14,2	16,0		16,5	22,5	23,7				
Venezuela ^{a,d}	7,7	8,8	12,1	13,0	10,5	13,2	14,8	15,7	14,3	14,9

Fuentes: a) LaFree (1999: 115-139) (estadísticas vitales); b) Amaya (1998: 11) (estadísticas judiciales); c) Carranza (1997: 356, 374, 436) (estadísticas judiciales); d) República de Venezuela (1991, 1995, 1996) (estadísticas vitales).

Como se puede apreciar, no existe una tendencia uniforme que permita diferenciar como bloque anglosajón a Estados Unidos y Canadá de los restantes países latinoamericanos. Por otro lado, se aprecian diferencias notorias entre diversos países de América Latina, tanto para años determinados como en la variación interanual.

En el período examinado, Canadá y Chile presentan, consistentemente, las tasas más bajas de homicidio de la región, coincidiendo 1991 como el año de mayor incidencia, seguido de una disminución progresiva. El Salvador, Colombia, y en menor medida Guatemala, registran las tasas más elevadas de homicidio intencional, lo cual no es sorprendente si consideramos la turbulencia política y la situación de guerra civil experimentada por estos países, a pesar de que los datos de El Salvador (1994-1996) comprenden el período posterior a los acuerdos de paz que terminaron, al menos formalmente, con la guerra civil.

El caso de Costa Rica es interesante: con tasas de homicidio relativamente bajas y estables hasta 1991, experimenta una duplicación para 1994, probablemente debido a un fenómeno de extensión de la violencia de los países vecinos, a través de grupos de desplazados.

Honduras experimenta la triplicación de su tasa de homicidios entre 1990 y 1994, mientras que Nicaragua, luego de un incremento pico en 1992, regresa a sus niveles de 1990 en 1994.

México ha experimentado un moderado descenso de su tasa de homicidios, tradicionalmente elevada, entre 1987 y 1995, a pesar del conflicto de Chiapas, mientras que Venezuela duplicó su tasa de homicidios en diez años, comenzando el ascenso sostenido (aunque con una leve disminución a partir de 1995) desde el año 1989, cuando se produjeron los desórdenes civiles urbanos más graves de las últimas décadas. Cabe destacar que pese a ser el año 1992 testigo de dos intentos de golpe de estado en Venezuela, con bajas civiles y militares, lo cual haría pensar en un pico en los homicidios, la tasa continuó en ascenso en los cuatro años siguientes. Finalmente, los casos de Estados Unidos y Puerto Rico son interesantes, pues demuestran un comportamiento diferencial pese a tener un sistema político uniforme. Para Estados Unidos, luego de los picos históricos de 1991 y 1993, se registra un leve descenso, mientras que Puerto Rico triplica la tasa de homicidios norteamericana para 1992, último año de los datos disponibles.

Las tendencias descritas permiten suponer, respecto a los homicidios intencionales, que por un lado América Latina no constituye por sí misma un entorno consistentemente más violento que Estados Unidos, país industrializado y donde se esperaría una menor incidencia de la criminalidad violenta, según las interpretaciones generalmente aceptadas.

Por otro lado, permiten mostrar que la tasa de homicidios, si bien resulta sensible a episodios coyunturales o estables de confrontación civil, puede incrementarse o mantenerse aun después de concluidos los episodios que desencadenaron su alza, quizás como efecto de difusión y estabilización de prácticas cotidianas de índole violenta o de la disponibilidad de instrumentos letales.

Indicadores de victimización para otros delitos violentos

El homicidio es un delito frente al cual los registros oficiales, especialmente si derivan de las estadísticas vitales antes que de las estadísticas policiales o judiciales, resultan razonablemente confiables, debido a la dificultad del ocultamiento del cadáver. Para otros delitos de tipo violento, como las lesiones, los robos y los hechos de carácter sexual, la disposición de denunciar a la policía es fundamental. Se sabe que esta disposición es en América Latina sustancialmente menor que en Europa y Norteamérica. Por ello, las encuestas de victimización suministran indicadores más precisos sobre la extensión y percepción de la gravedad de delitos de naturaleza violenta, distintos al homicidio.

El Cuadro 2 presenta las tasas de victimización por robo, lesiones personales y agresiones sexuales, reportadas en seis capitales de los países de América Latina que participaron en la Encuesta Internacional de Victimización de 1996 (UNICRI, 1998). Es razonable pensar que la tasa de victimización en las ciudades capitales es superior a la del país, debido a la concentración de la delincuencia ca-

llejera en las áreas urbanas. En todo caso, los datos permiten comparar información entre naciones. Los números expresan el porcentaje de victimización reportada por hogares encuestados. Brasil y Colombia registran en general las más elevadas tasas de victimización para los tres delitos considerados, aunque los datos no permiten afirmar que exista una correspondencia entre unas y otras formas de violencia criminal. Así, Argentina y Costa Rica, que reportan tasas de victimización por robo entre 38% y 49% menores que Brasil y Colombia, reportan, respectivamente, 14% más y sólo 14% menos victimización por ataques sexuales que Colombia. Por otro lado, Paraguay, con una tasa de victimización por robo equivalente a la de Bolivia, tiene una tasa de victimización por lesiones 63% menor, pero una tasa de victimización por ataques sexuales 48% mayor, lo que indica que, en el ámbito de cada país, la criminalidad violenta no registra un incremento o decremento consistente. En estos reportajes sobre victimización podría influir, particularmente en lo que se refiere a lesiones y a ataques sexuales, una percepción cultural diversa sobre lo que significa la agresión. Por ello resulta pertinente analizar información complementaria sobre la gravedad atribuida a la infracción, lo cual se adelanta en la sección “Percepciones de gravedad sobre delitos de índole violenta” de este artículo.

Cuadro 2

Tasas de victimización (%) por delitos violentos para cinco países de América Latina (1996) según la Encuesta Internacional de Victimización

Países	Robo	Lesiones	Ataque sexual
Argentina	6,6	2,9	5,8
Bolivia	6,2	3,0	1,4
Brasil	11,3	3,6	8,0
Colombia	10,6	3,6	5,0
Costa Rica	5,8	1,9	4,3
Paraguay	6,7	1,1	2,7
Promedio 1992: 7,9		Promedio 1996: 12,2	

Fuente: UNICRI (1998: 36, 55).

Correlación de la violencia con la situación de pobreza

Si vinculamos estos datos a ciertas condiciones socioeconómicas, podemos observar alguna relación entre violencia homicida y pobreza en el contexto latinoamericano. Es posible analizar los datos disponibles en el ámbito nacional relativos a situación de pobreza (porcentaje de hogares con ingresos inferiores al doble del costo de la cesta básica) e indigencia (porcentaje de hogares con ingresos inferiores al costo de la cesta básica) para los países de América Latina que

reportan tasas de homicidio en el Cuadro 1 (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Venezuela) (Naciones Unidas, 1997: 66-67). Igualmente, podemos analizar la relación entre dichos indicadores de pobreza e indigencia para los países de América Latina que reportaron porcentajes de victimización según la encuesta internacional de 1996 en el Cuadro 2 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay). A tal efecto se ha realizado una prueba de correlación por rangos (rho Spearman) entre los índices de pobreza e indigencia y las tasas de homicidio para el mismo año o el año más cercano disponible, así como para los porcentajes de robo, lesiones y ataque sexual reportados como hechos victimales.

Los análisis muestran coeficientes de correlación elevados y estadísticamente significativos entre la tasa de homicidios y pobreza (0,82, $p < 0,05$) y entre la tasa de homicidios y la indigencia (0,86, $p < 0,01$). Ello quiere decir que los países de América Latina que registran más altas tasas de homicidio tienden a presentar los más elevados índices de pobreza e indigencia, aunque no se pueda establecer una relación de causa-efecto entre ambas variables. Por otra parte, existe también un coeficiente de correlación elevado y estadísticamente significativo entre el porcentaje de victimización por lesiones y la indigencia (0,75, $p < 0,05$) y otras asociaciones positivas entre lesiones y pobreza (0,67), robo e indigencia (0,66) y robo y pobreza (0,43), aunque no estadísticamente significativas.

No existe asociación relevante entre ataques sexuales e indigencia (0,09) ni entre ataques sexuales y pobreza (-0,20). Debe destacarse, sin embargo, que el escaso número de países considerados no permite generalizar los resultados.

Percepciones de gravedad sobre delitos de índole violenta

El Cuadro 3 reporta, para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay, de acuerdo con los resultados de la misma Encuesta Internacional de Victimización de 1996, los porcentajes de respuesta considerando muy grave o grave cada hecho delictivo, así como, entre paréntesis, el orden decreciente de gravedad conforme a los porcentajes de respuesta acumulada. Como se puede observar, existe acuerdo en todos los países examinados en calificar el ataque sexual como el más grave de los tres delitos, aunque respecto a las lesiones personales y al robo existen discrepancias, pues para los argentinos, costarricenses y paraguayos las lesiones son más graves que el robo, y para los bolivianos, brasileños y colombianos el robo es más grave que las lesiones. Estos datos sugieren que la percepción de la gravedad del hecho no depende de la frecuencia de la victimización –así como la sensación de inseguridad no depende tampoco de ella, según hemos podido demostrar en otro lugar (Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990). Efectivamente, en todos los países considerados la victimización por ataque sexual es inferior a la victimización por robo, así como lo es la victimización por

lesiones, en una proporción variable entre un 66% y un 84%, en los tres países que consideran más grave las lesiones personales que el robo.

Cuadro 3

Percepción de gravedad del delito (muy grave y grave) en cinco países de América Latina (1996) según la Encuesta Internacional de Victimización

Países	Robo	Lesiones	Ataque sexual
Argentina	86,3 (3)	89,7 (2)	94,8 (1)
Bolivia	88,1 (2)	82,4 (3)	89,9 (1)
Brasil	87,6 (2)	76,9 (3)	95,9 (1)
Colombia	88,5 (2)	86,5 (3)	92,7 (1)
Costa Rica	87,0 (3)	87,3 (2)	97,3 (1)
Paraguay	81,4 (3)	82,9 (2)	90,1 (1)
Promedios	87,2 (2)	78,3 (3)	94,6 (1)

Fuente: UNICRI (1998: 82-83).

Los datos aquí reportados permiten suponer que la percepción de la gravedad del delito violento guarda autonomía respecto a su frecuencia si se mide conforme a la victimización reportada, un indicador aparentemente más confiable que las estadísticas oficiales. Sin embargo, poco se sabe sobre la incidencia de la percepción de la gravedad de los delitos en las respuestas instrumentales de la población frente a la criminalidad violenta, incluyendo el apoyo a los organismos de control social formal.

Reacciones ciudadanas y policiales frente a la criminalidad violenta

Como se dijo antes, los datos disponibles, aunque fragmentarios, parecen indicar una recurrencia menor a la policía por parte de la población en América Latina que en otros países industrializados, tanto si se toma en cuenta el porcentaje de delitos denunciados como la recurrencia a la policía para resolver situaciones no estrictamente delictivas (ver, para una reseña, Gabaldón, 1993). Sin embargo, un fenómeno no suficientemente estudiado es el apoyo informal a la policía para la resolución de variados problemas delictivos, incluyendo la mediación y el arbitraje entre las formas pacíficas de intervención, o el apoyo a medidas coercitivas de índole violenta.

El Cuadro 4 recoge los datos de una investigación comparada (Briceno León, Piquet Carneiro y Cruz, 1997) sobre el grado de apoyo de la población de tres ciudades de América Latina al uso de torturas por parte de la policía para obtener con-

fesiones de sospechosos de delitos. Como se puede apreciar, entre un 4,1% y un 7,9% se muestra “totalmente de acuerdo” (apoya sin reservas) con tal procedimiento, mientras existe en general “acuerdo” (incluyendo soporte positivo, aunque no entusiasta) sobre tales procedimientos, variable entre un 12,5% y un 17,7%. Aunque la gente de Caracas y San Salvador parece apoyar en mayor medida el uso de estos procedimientos que la gente de Río de Janeiro, se observan diferencias en la intensidad del apoyo, que aparentemente es algo mayor en San Salvador que en Caracas, si tomamos en cuenta el porcentaje de “totalmente de acuerdo”. Sin embargo, las diferencias no son demasiado marcadas ni guardan relación aparente con la incidencia delictiva de mayor gravedad; en efecto, como se observó en el Cuadro 1, la tasa de homicidios en El Salvador para 1996 excede en diez veces la tasa de homicidios de Venezuela, mientras que el porcentaje de apoyo sin reservas a la tortura policial para extraer confesiones entre los habitantes de San Salvador supera sólo en un 18% al apoyo sin reservas de los caraqueños.

Cuadro 4

Porcentajes de apoyo a la tortura policial para obtener información en tres ciudades de América Latina (1996)

Ciudades	Totalmente de acuerdo	De acuerdo
Caracas	6,5	17,7
San Salvador	7,9	16,1
Río de Janeiro	4,1	12,5

Fuente: Briceño-León, Piquet y Cruz (1997: 608-609).

A falta de datos comparados con otros países, dentro y fuera de la región, en esta dimensión del apoyo al control informal violento por parte de la policía, resulta difícil hacer inferencias sobre lo que Waldmann (1998) ha denominado “autonomía a la sombra del Leviathan”, para referirse, en el caso latinoamericano, a un estadio previo a la anomia en el cual un código privado y extralegal de comportamiento funcional se instaura y coexiste con el orden legal formal. Sin embargo, los datos ilustran un punto importante: la violencia abarca muchas dimensiones y no puede ser cabalmente entendida como el producto de un designio opresivo dirigido por gobiernos autoritarios desde la cúpula del Estado.

Esta visión de la violencia como opresión estatal, en efecto, no da cuenta de los procesos sociales que retroalimentan el uso de métodos coactivos para la resolución de los conflictos interpersonales y de los mecanismos que, generando incertidumbre y amenaza, facilitan el desempeño violento de variados actores sociales. Por ejemplo, una investigación de prensa sobre los linchamientos en Brasil entre 1979 y 1982 reveló que esta forma extrema de justicia privada es un fenómeno básicamente urbano, que no constituye una respuesta directa a las formas

más violentas de criminalidad, como el homicidio y el robo a mano armada, aunque guarda relación con la violencia sexual contra mujeres y niños, y es muy poco investigada por la policía (Benevides y Fisher Ferreira, 1991: 37-38). Ello sugiere mecanismos de generalización y difusión de la violencia, más allá de la simple sustitución de los particulares en la función estatal del castigo.

Por otra parte, es también cierto que los propios funcionarios policiales no son inmunes a las condiciones de interacción con el resto de la población, tanto en lo que se refiere a la oposición de los particulares a la acción policial como en lo relativo al reclamo frente a los procedimientos policiales. Es pertinente destacar que el nivel de riesgo de muerte para la policía en América Latina parece ser mayor que el observado en Estados Unidos: la relación entre civiles y policías muertos en encuentros ha sido estimada para Venezuela, entre 1982 y 1986, en 3,4 a 1 (del Olmo, 1990) y para Argentina, en 1998, en 3,3 a 1 (Palmieri et al., 1998), mientras que para Estados Unidos tal relación está en el orden de 5 a 1 (Waegel, 1984). Ello indica que en los casos de confrontación directa en Estados Unidos mueren más civiles que policías, aunque es presumible que allí exista menor frecuencia de confrontaciones directas con la policía que en América Latina.

Es interesante destacar, finalmente, que los indicadores de violencia ciudadana no guardan relación sistemática con los regímenes de tipo autoritario. En efecto, el uso de la violencia por parte de la policía en encuentros con ciudadanos, en Argentina y Brasil, ha sido muy alto en regímenes democráticos instaurados luego de regímenes autoritarios (Chevigny, 1991: 205-210), y los linchamientos en Brasil, en el período democrático de 1985-1988, se incrementaron en un 50% con relación al período dictatorial de 1981-1984 (Souza Martins, 1991: 23). Todo ello sugiere una dinámica social con cierta autonomía respecto a la represión directa por parte del aparato estatal.

Violencia y dinámica interpersonal

Dentro del proceso de evaluación de la violencia y el sistema de control social formal, hemos adelantado en Venezuela, en los últimos años, dos estudios sobre manifestaciones coactivas, oficiales y particulares que permiten alguna aproximación al problema como dinámica interpersonal.

El primero de estos estudios se refiere al uso de la fuerza física por parte de la policía (para una reseña detallada, ver Birkbeck y Gabaldón, 2000, en este mismo volumen). Hemos comprobado que los relatos de los oficiales de policía enfatizan el carácter moralmente cuestionable del ciudadano frente al cual se ha utilizado la fuerza física (porque maltrata a su familia, porque es un delincuente reiterado o porque se encuentra en una situación de transgresión de una norma social generalmente aceptada). En algunas oportunidades tales relatos describen al

ciudadano como agresivo (porque se encuentra ejecutando un ataque contra la propia policía o contra un tercero) (Gabaldón y Birkbeck, 1998: 114-118).

Estas dimensiones del comportamiento y de la condición moral del ciudadano hacen pensar que la percepción del poder de reclamo es importante al momento de utilizar la coacción física. Por otro lado, se ha podido determinar que la policía está dispuesta a usar mayor fuerza física frente a las situaciones de agresión que frente a las situaciones de resistencia y de insulto y que, en presencia de situaciones equivalentes, declara estar dispuesta a usar más fuerza contra personas de baja respetabilidad e influencia que frente a personas de alta respetabilidad e influencia (Gabaldón y Birkbeck, 1996: 52).

El segundo de los estudios ha analizado las percepciones, experiencias y actitudes sobre el uso de las armas entre jóvenes transgresores intervenidos por el sistema de justicia juvenil venezolano en dos centros de reclusión de la ciudad de Caracas. Los datos muestran una correlación estadísticamente significativa (0,38, $p < 0.0001$) entre la frecuencia del uso de armas como victimario y la victimización por armas, lo que sugiere una población homogénea e intercambiable de sujetos activos y pasivos de la violencia armada (Gabaldón, 1999: 319). Por otro lado, los relatos específicos sobre experiencias con armas permiten concluir que el motivo más frecuente para haber usado un arma contra otra persona (19% de los casos) y el segundo más frecuente para haber sido víctima de tal uso por un tercero (16%) es la resolución de una situación de venganza personalizada y aparentemente irreversible, denominada “culebra”, que implica la eliminación física del adversario (Gabaldón, Serrano y Sanginés, 1999: 39, 44). De algunos relatos también se pudo deducir que situaciones aparentemente banales, como apropiarse de bolsas de comida o la resistencia al galanteo de un rival, generan entre estos jóvenes respuestas de gran violencia, que pueden concluir en homicidios.

Ambos estudios sugieren que la violencia, como acto impetuoso dirigido a ocasionar un daño físico a otra persona, es una situación compleja y dinámica, en la cual intervienen condicionantes y factores vinculados con la percepción desvalorizante o amenazante del destinatario de la fuerza que pueden crear mecanismos de reproducción del ciclo de la violencia.

Conclusión

Los datos de varias investigaciones sugieren que la violencia tiene diversos aspectos y condicionantes, que se distribuye de forma desigual en el medio social, habiendo grupos de mayor riesgo que otros, y que su utilización para resolver situaciones de conflicto interpersonal puede ser fomentada en un proceso interactivo entre instancias formales e informales de control social. En este sentido, las tasas de criminalidad global, e incluso las encuestas de victimización, probablen-

te no reflejan las experiencias y vivencias de todos los grupos sociales. Quizás tampoco dan cuenta de las interpretaciones divergentes de la experiencia de victimización según estrato social o nivel educativo. En este sentido, deberían ser complementadas con estudios etnográficos sobre el significado, manejo y control de la conducta violenta en los diversos países y entre diversos grupos sociales.

Existe en América Latina una reflexión creciente que rebasa los modelos macroestructurales del Estado autoritario y del dominio de clase y apunta a la identificación del significado y la reconstrucción de la dinámica de la violencia a nivel interpersonal.

Algunas de estas reflexiones no descartan la conformación del Estado, aunque sugieren como una variable importante para explicar estos procesos, antes que su desarrollo e hipertrofia, su minimización como entidad impersonal y fuerte. La incidencia de la pobreza extrema dentro de este proceso de minimización podría ser relevante, en el sentido de generar espacios privatizados y coactivos de resolución de conflictos. Dentro de esta matriz cabe destacar, además, los análisis sobre la desconfianza en el sistema judicial como generadores de violencia (Benevides y Fisher Ferreira, 1991: 40; Briceño-León et al., 1997: 210), la “cultura de la insubordinación” como consecuencia de un Estado débil e inestable (Figueroa Ibarra, 1991: 80), o la sustitución de mecanismos formales de castigo ineficientes por mecanismos informales (Hidalgo, 1995: 90; Santos, 1997: 40). Estos nuevos enfoques contribuyen a superar el modelo mecanicista de la violencia de clase a través del aparato coactivo del Estado y a reconstruir las manifestaciones, significado y progresión de la violencia en función de la dinámica interpersonal. Esta es una forma más útil y apropiada para explicar el fenómeno de la violencia y para reducir sus manifestaciones. En este sentido, la investigación orientada puede contribuir a la ejecución de planes de intervención para minimizarla.

Bibliografía

- Amaya Cóbar, Edgardo A. 1998 *Cifras del delito y del sistema penal. Proyecto Seguridad Pública y Derechos Humanos* (San Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho).
- Aniyar de Castro, Lola 1999 “El triunfo de Lewis Carroll”, en Elbert, Carlos Alberto (coord.) *La criminología del siglo XXI en América Latina* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni).
- Benavides, María Victoria y Rosa María Fischer Ferreira 1991 “Popular responses and urban violence: lynching in Brazil”, en Huggins, Martha K. (ed.) *Vigilantism and the State in modern Latin America* (Nueva York: Praeger).
- Birkbeck, Christopher y Luis Gerardo Gabaldón 2000 “Investigación exploratoria sobre la disposición de agentes policiales de usar fuerza contra el ciudadano”, Comunicación presentada en la *Primera Reunión del Grupo Violencia y Sociedad* (Caracas: Clacso/Lacso) 17-21 de enero (*infra* en este mismo volumen).
- Birkbeck, Christopher y Néstor León 1991-1992 “La violencia como una táctica situacional”, en *Revista Cenipec* (Caracas) Nº 14.
- Briceño-León, Roberto; Alberto Camardiel; Olga Avila; Edoardo de Armas y Verónica Zubillaga 1997 “La cultura emergente de la violencia en Caracas”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 3, Nº 2-3.
- Briceño-León, Roberto; Leandro Piquet Carneiro y José Miguel Cruz 1997 “El apoyo ciudadano a la acción extrajudicial de la policía en Brasil, El Salvador y Venezuela”, en *Realidad* (San Salvador) Nº 60.
- Carranza, Elías 1997 *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF: Siglo XXI).
- Chevigny, Paul 1991 “Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina” en Huggins, Martha K. (ed.) *Vigilantism and the State in modern Latin America* (Nueva York: Praeger).
- Del Olmo, Rosa 1984 “La detención desaparición en América Latina, ¿crimen o castigo?”, en *Criminología Crítica, Primer Seminario* (Medellín: Universidad de Medellín).
- Del Olmo, Rosa 1990 “Violencia policial en las calles de Caracas”, en del Olmo, Rosa *Segunda ruptura criminológica* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Figueroa Ibarra, Carlos 1991 “Guatemala: the recourse to fear” en Huggins, Martha K. (ed.) *Vigilantism and the State in Modern Latin America* (Nueva York: Praeger).

- Gabaldón, Luis Gerardo 1993 “Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del Estado autoritario”, en *Derecho Penal y Criminología* (Buenos Aires) Vol. 15, N° 51.
- Gabaldón, Luis Gerardo 1999 “Experiencias y actitudes de jóvenes transgresores venezolanos frente a las armas de fuego”, en *Fermentum* (Mérida) Vol. 9, N° 26.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birkbeck 1996 “Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos”, en *Capítulo Criminológico* (Maracaibo: Universidad del Zulia) N° 24.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birkbeck 1998 “Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física”, en *Capítulo Criminológico* (Maracaibo: Universidad del Zulia) N° 26.
- Gabaldón, Luis Gerardo; Christopher Birkbeck y Daniela Bettiol 1990 *La policía en el vecindario* (Mérida: Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas, Universidad de Los Andes).
- Gabaldón, Luis Gerardo; Carla Serrano y Cristian Sanginés 1999 *Jóvenes y armas de fuego en Venezuela: una evaluación en el área de Caracas* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello) Mimeo.
- Hidalgo López, Reynaldo 1995 “Control disciplinario informal en los establecimientos penales. Premisas para un enfoque comparativo entre Estados Unidos y Venezuela, un caso venezolano”, en *Revista Cenipec* (Caracas) N° 16.
- LaFree, Gary D. 1999 “Homicide: Cross National Perspectives”, en M. D. Smith y Zahn, M. A. (eds.) *Studying and preventing homicide: issues and challenges* (Thousand Oaks: Sage).
- Muñoz, Carlos 1975 *Televisión, violencia y agresión* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Naciones Unidas 1997 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Nueva York: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Palmieri, Gustavo; Josefina Martínez y Vanina Lekerman 1998 *Muertes en enfrentamientos. Documento de trabajo* (Buenos Aires. Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS) Mimeo.
- República de Venezuela 1991, 1995, 1996 *Anuario de Epidemiología y Estadística Vital* (Caracas: Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).
- Riera, Argenis 1984 “La doctrina de la Seguridad Nacional y los regímenes políticos contemporáneos”, en *Criminología Crítica. Primer Seminario* (Medellín: Universidad de Medellín).
-

Santos, Thamara 1992 *Violencia criminal y violencia policial en Venezuela* (Maracaibo: Instituto de Criminología, Universidad del Zulia).

Santos, Thamara 1997 “Repensando la violencia desde la criminología”, en *Espacio Abierto* (Maracaibo) N° 6.

Souza Martins, José 1991 “Lynchings-life by a thread: street justice in Brazil, 1979-1988” en Huggins, Martha K. (ed.) *Vigilantism and the State in Modern Latin America* (Nueva York: Praeger).

UNICRI 1998 *Victims of crime in the developing world. Report by Anna Alvazzi del Frate* (Rome: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) N° 57.

Waegel, W.B. 1984 “The use of lethal force by the police: the effect of statutory change”, en *Crime and Delinquency* (Londres) Vol. 30, N° 1.

Waldmann, Peter 1998 “Inseguridad jurídica, pluralismo normativo y anomia social en América Latina”, en *Contribuciones* (Buenos Aires) N° 4.

Wolfgang, Marvin E. y Franco Ferracuti 1971 *La subcultura de la violencia* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Zaffaroni, Eugenio Raúl 1989 *En busca de las penas perdidas* (Buenos Aires: Ediar).

Política anti-sequestros no Rio de Janeiro

Cesar Caldeira*

O Estado do Rio de Janeiro continua a ser a unidade da Federação brasileira onde mais ocorrem “extorsões mediante seqüestro”, segundo as estatísticas oficiais. Houve, no entanto, uma redução considerável no número de casos de seqüestros extorsivos registrados durante a administração do governador Marcello Alencar (PSDB), entre 1995-1998. Esta tendência na “criminalização” foi apontada, e reconhecida, como a principal “história de sucesso” na área de segurança pela imprensa, por políticos e pelo público.

Este trabalho analisa esta política governamental especializada sob vários ângulos. A primeira seção versa sobre o uso das estatísticas na política criminal. Indica as discrepâncias nas estatísticas oficiais. Distingue a “criminalização” oficialmente reconhecida da “criminalidade real” no caso dos seqüestros extorsivos. Sugere que a crescente tecnologização do controle social – a qual inclui a produção de estatísticas geradas pelo poder político, que, por sua vez, as oferece ao cidadão como o critério para avaliar sua eficácia social – traz alguns obstáculos à necessária transparência que deve existir em um Estado democrático de direito. A segunda seção explica como a chamada “indústria de seqüestros” foi construída como um problema prioritário a ser resolvido na área de segurança pública no Rio de Janeiro. A versão original desta formulação do problema foi feita por policiais civis, e difundida pela mídia. Mas a “chacina de Vigário Geral”, na qual policiais

* Mestre em Direito pela Yale University. Professor da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade do Rio de Janeiro (Uni-Rio) e da Universidade Candido Mendes-Ipanema.

que extorquiam traficantes de drogas mataram 21 residentes da favela, começa a mudar significativamente a percepção pública do problema naquela conjuntura. A denúncia de associações ilícitas entre policiais, banqueiros do jogo do bicho e traficantes de drogas, feita pelo Ministério Público e aceita como, em parte, correta pelos setores de inteligência das Forças Armadas, levou a uma re-formulação do problema. Mobilizações e articulações sociais patrocinadas por segmentos das elites empresariais são mencionadas como elementos que levaram à redefinição do problema. Esta atuação de empresários contribuiu para a orientação dada à política de segurança *pública*, como uma *parceria* entre o *setor público e privado* na política governamental de combates aos seqüestros.

Porém, introduziu também um critério importante: diminuir a “criminalidade” real sem aumento da violência policial. Isto seria feito através da informação e modernização da polícia. A terceira seção trata das mudanças efetivadas nas instituições destinadas a implementar a política anti-seqüestro. A reorganização institucional alcançada, os recursos humanos e materiais tornados disponíveis e a constante cobrança de resultados serão enfatizados. A quarta seção traz observações finais e sugere rumos para esta pesquisa em andamento¹.

Política de segurança pública face à “criminalização”, e a “criminalidade real”

A “história de sucesso” da política anti-seqüestro do governo Marcello Alencar está centrada na notável redução de registros oficiais de ocorrências de “extorsão mediante seqüestro”. Esta tendência se confirma em todas as estatísticas divulgadas, apesar de os números de ocorrências registradas *variarem bastante*.

Esta divergência entre os números oficiais de casos de seqüestros extorsivos merece atenção. Equívocos técnicos, como o registro de desaparecimento de pessoas sem que haja pedido de resgate, podem explicar alguns números dispares. Policiais tendem a usar esse alibi para justificar essas discrepâncias².

Porém, devido ao uso político que é feito das estatísticas, permanece a suspeita de que os governantes e os administradores criam e alteram números e índices, para encobrir fatos e, possivelmente, obter apoio político. O poder político condiciona as estatísticas, que são ofertadas seletivamente numa tentativa de obter legitimação das políticas governamentais. Uma breve apresentação das estatísticas sobre seqüestros no Rio de Janeiro na década de 1990 ilustra o problema da discrepância entre as séries estatísticas.

Cuadro 1

Seqüestros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de casos	91	91	124	64	90	122	68	59	18

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Subsecretaria de Planejamento Operacional. Publicado no Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro – 1998 Fundação CIDE³.

O Secretário de Segurança Pública, General Nilton Cerqueira (1995-1997), ao apresentar os números dos seqüestros extorsivos em seu artigo para a revista *Archê*⁴, ofereceu os números seguintes:

Cuadro 2

Seqüestros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de casos	46	91	124	63	82	106	68	59	--

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Subsecretaria de Planejamento Operacional.

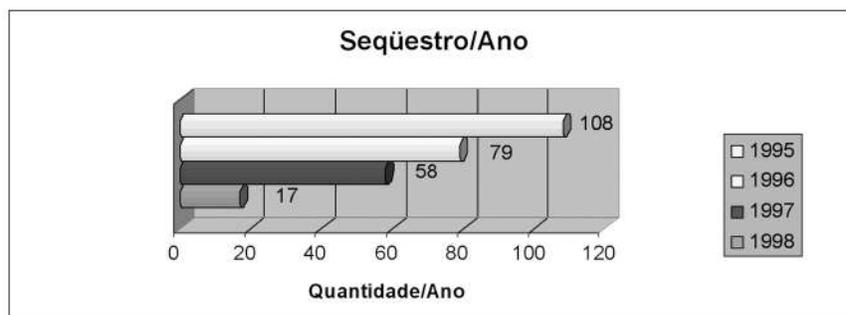
O governador Anthony Garotinho, em seu livro lançado durante a campanha eleitoral de 1998, apresentou os números seguintes (Garotinho, 1998):

Cuadro 3

Seqüestros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de casos	--	91	124	64	90	119	65	59	--

Fonte: Polícia Civil/ Registros de Ocorrência.

Por fim, os números coletados da Divisão Anti-Seqüestro (DAS)⁵ são os seguintes:



Quando se examina esses números oficiais, constata-se a quantidade de “delitos” detectados pelo “sistema penal”⁶. Esta “criminalização” é importante, pois evidencia a maneira pela qual opera o sistema penal, que é muito seletivo

tanto em termos de pessoas como de ações. As estatísticas citadas não revelam a “criminalidade real” em termos de “extorsões mediante seqüestros”. Esta constatação não causa surpresa a quem lê jornais, onde se publicaram declarações de policiais que estimaram que, em 1990, “para cada seqüestro conhecido pela polícia, havia quatro em que a família preferia se entender com as quadrilhas sem a interferência policial” (“Rio registrou 35 seqüestros só este ano”, em *Folha de São Paulo*, 8/7/1994, caderno Cotidiano: 3-1). Em julho de 1994, estimava-se que “para cada seqüestro registrado pela polícia, ocorrem outros dois não notificados pelas famílias das vítimas” (“Rio registrou 35 seqüestros só este ano”, em *Folha de São Paulo*, 8/7/1994, caderno Cotidiano: 3-1). Em novembro de 1995, a polícia estimava que 33% dos casos de seqüestros não foram comunicados às delegacias (“Crescem seqüestros não registrados no Rio”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 1/11/1995: 3-3). Especula-se que na Baixada Fluminense e nos subúrbios de população mais pobre do Rio de Janeiro ocorrem inúmeros seqüestros que nunca são notificados à polícia. O aparecimento de negociadores particulares –entre eles vários policiais que trabalharam na Divisão Anti-Seqüestro– e de empresas que oferecem seguros a empresários seqüestráveis sugere que a subnotificação é alta também em relação à elite econômica.

O ponto central desta seção é que a “história de sucesso” da política anti-seqüestro está vinculada a estatísticas que revelam a “criminalização”, e não a “criminalidade real”. Nesse sentido, o foco verdadeiro do debate é a atuação do “sistema penal”, ou seja, um controle punitivo institucionalizado que é bastante seletivo quanto às pessoas e ações que alcança.

Um exemplo final pode esclarecer uma distorção a mais nas operações do “sistema penal” e da “criminalização” expressas nas estatísticas oficiais. O movimento da “criminalidade real” foi no sentido de cada vez mais alcançar setores da classe média, que tem contas bancárias e cartões de crédito. Os delinqüentes criaram então uma nova modalidade de prática delituosa, que ficou conhecida como “seqüestro-relâmpago”: alguém é capturado, às vezes por várias horas, e forçado a retirar quantias de bancos 24 horas e caixas automáticos. Inicialmente, estas práticas delituosas foram investigadas pela Divisão Anti-Seqüestro, enquanto delegacia especializada. No entanto, a partir de 1997 –depois que o Código Penal foi modificado para prever esta prática delituosa como “roubo qualificado”, a DAS excluiu de suas atividades esta modalidade de “criminalidade real” em crescente aumento no Rio de Janeiro. Como a subnotificação de “roubos” é enorme, foi perdido pelo “sistema penal” o reconhecimento dessa prática delituosa emergente. No segundo trimestre de 1999, o Estado de São Paulo passou a incluir o “seqüestro-relâmpago” nas suas estatísticas sobre “extorsão mediante seqüestro”. No quadro abaixo, pode-se constatar a magnitude dessa modalidade de prática delituosa emergente, que havia sido ocultada pelas mudanças efetuadas no Código Penal (Lei Nº 9.426, de 24 de dezembro de 1996)⁸.

Cuadro 4

Seqüestros no Estado de São Paulo

	1995	1996	1997	1998	1999
1º Trimestre		4	5	3	5
2º Trimestre		3	2	2	77*
3º Trimestre	6	4	6	3	
4º Trimestre	4	-	1	5	

Fonte: Decreto 165, Secretaria da Segurança Pública. * Extorsão mediante seqüestro passa a incluir nas estatísticas os "seqüestros relâmpagos", a partir do segundo trimestre de 1999.

Em conclusão, a política governamental de combate aos seqüestros extorsivos faz parte das respostas que o “sistema penal” dá aos delitos que são normativamente construídos e seletivamente reconhecidos por esta forma de controle social institucionalizado. Assim, “política de segurança pública” consiste na escolha, pela autoridade estatal, dos bens e direitos que serão protegidos jurídica e penalmente, assim como dos recursos e métodos que serão usados para efetivar esta tutela. Trata-se de *uma das políticas governamentais* e, como tal, está condicionada aos fatores políticos, eleitorais, orçamentários, administrativos, ideológicos e outros, como qualquer processo decisório governamental.

A construção da percepção do problema: a chamada “indústria de seqüestros”

Muitos atores contribuem na construção da percepção do problema de política pública e sua inserção como prioridade na agenda pública. A “indústria de seqüestros”, uma expressão jornalística amplamente usada no Rio de Janeiro, é apresentada como uma das atividades do “crime organizado”, através de “comandos” de narcotraficantes. Sua origem está provavelmente nas declarações de policiais à imprensa, quando tentam explicar as causas do aumento de uma prática delituosa que está sob sua responsabilidade combater.

Segundo o delegado Hélio Vígio, titular da DAS (Divisão Anti-Seqüestro) entre 1992 e 1994, os grandes traficantes do Comando Vermelho e do Terceiro Comando montaram “empresas informais”, que forneciam homens, armas, planejavam o recebimento de resgates e contavam até com especialistas em negociar com as famílias (“Quadrilhas cariocas de tráfico controlam indústria de seqüestros”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 12/02/1994: 3-3). As quadrilhas menores, por outro lado, estariam seqüestrando pequenos comerciantes para obter dinheiro e comprar drogas⁹.

Esta explicação sobre a “indústria de seqüestros” como uma das atividades paralelas dos narcotraficantes¹⁰ serve também para dispersar e reduzir a responsabilidade da DAS no combate aos seqüestros. Se os outros policiais responsáveis pelo combate ao narcotráfico, inclusive os policiais federais, fossem mais eficazes na repressão aos narcotraficantes, o problema não teria talvez se configurado com a magnitude atual.

O livro *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado*, do jornalista Carlos Amorim (1995), publicado no segundo semestre de 1993, oferecia uma explicação articulada sobre a emergência de redes criminosas, que foi difundida pela Central Globo de Jornalismo. A visão generalizada pela mídia era de que o Estado, governado por Leonel Brizola (1990-1994), havia se recusado a implantar a “ordem”¹¹ e agir nas favelas, e que os traficantes passaram a efetivamente controlar esse território, seus habitantes e organizações, como, por exemplo, associações de favelados.

Dois acontecimentos importantes, na época, sugeriam que o “diagnóstico” formulado pelo Delegado Hélio Vígio sobre a “indústria de seqüestro” era precário e limitado. A “chacina de Vigário Geral”, ocorrida no dia 29 de agosto de 1993, foi o primeiro desses acontecimentos, revelando, de maneira dramática, que parte da polícia carioca estava envolvida com os delinqüentes que deveria combater. Um dos grupos de policiais especializados em extorsão de traficantes –os Cavalos Corredores– assassinou 21 residentes da Favela de Vigário Geral após uma tentativa frustrada de extorsão. Uma testemunha apresentada durante as investigações sobre a chacina –o informante clandestino da polícia Ivan Custódio Barbosa de Lima– tornaria público que parte significativa das Polícias Civil e Militar, da cúpula aos mais baixos escalões, estava contaminada por estas práticas extorsivas. Dois métodos eram usados pelos policiais: prendiam os traficantes (ou seqüestradores, ou assaltantes de banco) e para soltá-los exigiam um pagamento. Ou exigiam uma parcela dos lucros na venda das drogas, a chamada “parte da polícia”. Quando havia desentendimento entre os policiais delinqüentes e os bandidos sobre os pagamentos ou a partilha, os confrontos resultantes eram geralmente apresentados pela mídia através da versão dos policiais: luta entre os agentes da lei e marginais.

O segundo acontecimento importante que contribuiu para mudar a perspectiva sobre a chamada “indústria de seqüestros” foi a divulgação pública da lista de pessoas que supostamente recebiam propinas do banqueiro de bicho Castor de Andrade. Neste caso, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MP) fez uma investigação –sem conhecimento da Polícia Civil– a partir de uma denúncia anônima, que revelou a famosa “lista do Castor”, que supostamente evidenciava o envolvimento de policiais e autoridades políticas com o jogo do bicho e o tráfico de entorpecentes. Figuravam na “lista do Castor”, entre inúmeros policiais, os nomes do então diretor da DAS, Hélio Vígio, e do delegado Otávio

Seiler, que foi diretor da mesma DAS (“Escândalo do bicho envolve 100”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 5/04/94: 3-1)¹². Vígio foi denunciado criminalmente, em maio de 1994, acusado de receber propinas de bicheiros; mesmo assim, permaneceu na direção da DAS, indo depois ser diretor da Divisão de Roubos e Furtos.

A estratégia da Polícia Civil e do governador Nilo Batista foi minimizar o impacto da “lista do Castor”. O governador não aplicou uma portaria baixada por ele, que determinava o afastamento de policiais indiciados até em inquéritos administrativos. Apesar da denúncia do MP, nenhuma sanção administrativa foi adotada contra os policiais. A Corregedoria não pediu a saída dos delegados acusados de corrupção. Somente às vésperas da intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro, Hélio Vígio e mais sete delegados da cúpula da Polícia Civil pediram demissão, por exigência do Exército (“Oito delegados da cúpula pedem demissão”, em *Jornal do Brasil*, caderno Cidade, 11/11/94: 14).

A “rede de transações colusivas”¹³ que se exhibe no episódio da “lista do Castor” parece importante para explicar a “resiliência histórica da impunidade” (Dellasoppa, 2000) nas organizações. Sob o impacto político das revelações dessa lista, o governador e a cúpula da Polícia Civil adotaram uma estratégia corporativa de autoproteção. O afastamento dos acusados de seus cargos nem ao menos ocorre. Mas, neste caso, uma intervenção “branca” das Forças Armadas – a chamada “Operação Rio” – propicia a ruptura do conluio intra-organizacional.

A formulação do problema da “indústria de seqüestros” passa a ser percebido de maneira diversa com a intervenção do MP, das autoridades políticas federais e das Forças Armadas. A mídia passa a divulgar mais intensamente a “criminalidade policial”¹⁴ como um componente da vulnerabilidade da sociedade carioca. Setores das polícias passam a ser vistos como parte do problema da “criminalidade organizada”¹⁵. Estes setores passam a ser chamados de “as bandas podres das polícias” pelas autoridades, e divulgados como tal pela mídia e formadores de opinião. Estes “policiais delinqüentes” estão envolvidos com traficantes de drogas, seqüestros e extorsão de seqüestradores e de traficantes, roubos de carros, assaltos a bancos e vendas de armas aos traficantes.

Reformulado o problema da “criminalidade organizada” para incorporar a delinqüência dos policiais civis, militares e federais, fica justificada a intervenção das Forças Armadas para restabelecer o controle sobre as áreas dominadas por narcotraficantes e seus associados, e propiciar a “limpeza das polícias”.

Na reformulação da percepção do problema contribuíram as pressões de setores empresariais. Estes possuíam informações e contatos sociais suficientes para diagnosticar que os seqüestradores, que exibiam armas longas e circulavam com facilidade pela cidade, tinham entre seus associados alguns policiais. Os esforços de setores empresariais contribuíram para a organização de, pelo menos,

duas ONGs (organizações não-governamentais) que atuaram bastante sobre o tema segurança pública. A primeira foi o Viva Rio¹⁶, que impulsionava uma campanha pública pela intervenção das autoridades federais para aumentar o controle das divisas do Estado do Rio de Janeiro, por onde passam armas e drogas contrabandeadas pelo crime organizado. A segunda ONG foi o Rio Contra o Crime, que possibilitou a implantação do “Disque-Denúncia”, que teve destacada atuação na libertação de vítimas de seqüestros e prisões de seqüestradores e traficantes, ao coletar informações da sociedade. As duas organizações tomaram iniciativas no sentido de reduzir a criminalidade real sem aumentar a violência policial. O Viva Rio enfatizou a integração social da cidade e a redução da violência policial nas favelas. O Rio contra o Crime voltou-se para prover a polícia de informações para investigações.

Estas duas organizações estiveram, desde de a sua origem, orientadas por uma perspectiva de uso da mídia para propor, questionar e cobrar a efetivação de políticas públicas. Aqui está um ponto que ainda exige mais reflexão crítica, mas pode ser resumido da maneira seguinte. A política de segurança *pública* não se articula mais fora dos meios de comunicação de massa, mas por dentro deles. As lideranças das ONGs passam a tentar pautar o espaço jornalístico, mas são, por outro lado, formatadas pela mídia. É o reconhecimento na prática dos grupos de pressão, dos movimentos sociais e das ONGs, de que o lugar da mediação do poder está contido pelos meios de comunicação. A linguagem da política se torna assemelhada à da publicidade; cada projeto político é avaliado em termos de adequação aos meios de comunicação; as campanhas e eventos são organizados para se tomarem espetáculos feitos para a cobertura da mídia. E, dentre as lideranças que emergem no Viva Rio e no Rio Contra o Crime, estão empresários da indústria jornalística e publicitários, ao lado de lideranças sociais que conquistaram a atenção da mídia, como, por exemplo, o Betinho (Herbert José de Souza). Em consequência dessas mudanças, o discurso político no Rio de Janeiro volta-se para a “imagem” positiva e para o “marketing” da “cidade internacional”, que precisa ser pacificada e feita segura para as empresas e os negócios, e para atrair os investimentos internacionais¹⁷.

Fazer de um limão uma limonada: a reforma da Divisão Anti-Seqüestro

Como reverter situações adversas e reformar instituições policiais corruptas e/ou ineficazes? Face aos seqüestros extorsivos, os tomadores de decisões na área de segurança pública no governo Marcello Alencar tiveram que se posicionar perante esta questão.

O início e o desenvolvimento da administração Alencar na área de segurança pública foram condicionados pela intervenção das Forças Armadas e da Polícia Federal no Estado, através da chamada Operação Rio¹⁸. Os objetivos da

intervenção militar foram assumidos e implementados pelo governo civil eleito, que tentou realizar tarefas que talvez só pudessem ser efetivadas durante um “regime de exceção”, com as conseqüências liberticidas que se pode antever. Freios institucionais¹⁹ e oposição política²⁰ foram sistematicamente mobilizados para evitar que uma política de “lei e ordem” se efetivasse como “militarização” da política de segurança pública. Como resultado das lutas políticas travadas, teve-se uma administração que, de fato, implementou uma “linha dura” na política de segurança pública –com respaldo popular–, mas que foi questionada e contida por seus excessos e pelos seus abusos²¹. Neste trabalho, que versa sobre a política de combate anti-seqüestros, o foco de atenção cai apenas sobre uma das linhas de atuação da administração Alencar.

Secretaria de Segurança Pública (1994-1998)

A atuação dos três secretários de Segurança Pública²² revela mais continuidades que rupturas. Todos promoveram ações na área de segurança pública interna orientados por valores, crenças e concepções oriundas da doutrina militar. Partilhavam ainda a percepção de que estavam comandando ações numa *guerra* interna. Conseqüentemente, usaram, com frequência, táticas militares como “blitzes”, “cercos”, “tomadas” e “ocupações” de morros e favelas onde se encontrava o “inimigo” (o narcotraficante pesadamente armado).

Chefia da Polícia Civil (1994-1998)

Três delegados chefiaram a Polícia Civil (Dilermano Amaro, Hélio Luz e Manoel Vidal). Hélio Luz²³ foi certamente o mais polêmico e o que mais insistiu nas diretrizes da “limpeza” da polícia, combate à violência policial e eficiência nas investigações. A Divisão Anti-Sqüestro se subordina à Chefia da Polícia Civil.

Divisão Anti-Sqüestro (DAS) (1995-1998)

A promessa do governador Marcello Alencar era prender pelo menos um dos chefões do crime organizado logo nos primeiros quinze dias de governo (“Novo governo quer mostrar serviço com prisão de chefões”, em *Folha de São Paulo*, editoria nacional, 31/12/1994: 1-14). Além dos traficantes de drogas, havia um bandido especializado em seqüestros extorsivos que era prioridade absoluta: Miguelzinho (Miguel Alves da Silva Neto). De acordo com a DAS, Miguelzinho era o mais atuante seqüestrador do Estado, tendo inovado em técnicas e organização²⁴. A trajetória desse importante seqüestrador servirá para ilustrar, ao final desta análise, as dificuldades que ainda pairam sobre a avaliação da depuração e modernização da DAS entre 1995 e 1998.

Dez delegados chefiaram a DAS durante a administração do Governador Marcello Alencar²⁵. O período de maior rotatividade foi o ano de 1995, em que passaram cinco delegados pela chefia da DAS. Este foi o ano em que houve o maior número de seqüestros registrados. Em 1997, quatro delegados chefiaram a DAS, sendo que nos meses de setembro e outubro ocorreu também uma “onda de seqüestros” que justificou as mudanças no comando.

DAS: a imagem inicial e a trajetória da modernização

A DAS, no início do governo Marcello Alencar, espelhava a imagem do delegado Hélio Vígio, que a dirigiu durante dois anos (1992-94). Em agosto de 1993, ocorreu o desaparecimento do funcionário da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) Jorge Antônio Carelli, que supostamente teria sido seqüestrado e assassinado por agentes da DAS. Este caso recebeu grande cobertura jornalística e comprometeu ainda mais Vígio, que já acumulava inúmeras acusações de arbitrariedades. Em 1994, a “lista do Castor” somou à sua fama de truculento a de corrupto. A imprensa revelava ainda que Vígio vendia serviços clandestinos de segurança pessoal e patrimonial a empresários e executivos. Sua equipe pedia dinheiro às famílias de vítimas de seqüestro, a título de despesas com equipamento. Seqüestradores eram extorquidos mesmo com a vítima ainda no cativeiro, como no caso do empresário José Alves Lavouras, executado em abril de 1993 após o pagamento de dois resgates (“Hélio Vígio: um delegado de métodos truculentos”, em *Jornal do Brasil*, caderno cidade, 27/08/1995: 29). Na saída de Vígio foram levados os arquivos e documentação dos seqüestros, ficando a DAS apenas com a memória viva de policiais que lá trabalharam (Fernandes & Carneiro, 1995: 42).

A Operação Rio, realizada pelas Forças Armadas, não conteve as atividades dos seqüestradores. Ao contrário, em comparação com o verão anterior, ocorreu um aumento de 171% das ocorrências de extorsão mediante seqüestro (um total de 46 casos) (Fernandes & Carneiro, 1995: 42).

A primeira reação da nova Administração foi “colocar um delegado com uma faca na boca” –um Rambo– na direção da DAS. Esta frase, atribuída ao governador Marcello Alencar, sugeria qual a diretriz que se deveria seguir.

Cerca de 150 policiais²⁶ foram postos à disposição do novo diretor da DAS, Ícaro da Silva, e o órgão mudou-se da Barra da Tijuca (zona sul) para a Praça Mauá (zona portuária). Todos os novos policiais partilhavam da mesma inexperiência em investigações sobre seqüestros extorsivos, segundo depoimento de delegados que lá estavam na época. Apesar das promessas públicas do governo²⁷, não foram enviados os recursos necessários para aparelhar a DAS com equipamento de comunicação (celulares, aparelhos de rastreamento de chamadas telefônicas, rádios, computadores, etc.). O equipamento de comunicação e rastreamento de chamadas que era usado foi “cedido pela Telerj”. Sem informação arquivada sobre redes de seqüestradores²⁸, sem

experiência em investigações sobre seqüestros, e ainda sem equipamentos de comunicação adequados, a atuação da DAS estava condenada ao fracasso. Isto numa conjuntura em que o governador cobrava êxito nas investigações sobre seqüestros, como a do empresário Queiroz Galvão, um dos proprietários de uma importante construtora carioca. Mas, além dessas deficiências, permaneciam na instituição policiais da “banda podre” que estavam envolvidos com seqüestros (Caldeira, 1997: 206). Desgastado e irritado com a inoperância e corrupção na DAS, o governador Marcello Alencar anuncia que vai extinguir a instituição, sem nem mesmo consultar o seu Secretário de Segurança, que, constrangido, pede demissão. Esta crise, que quase leva à extinção da DAS, indica a gravidade da situação em maio de 1995.

O novo secretário de Segurança Pública é o general Nilton Cerqueira, que indicou logo o delegado Hélio Luz como novo titular da DAS, com o encargo de depurar a instituição e torná-la eficiente no combate aos seqüestros. Perguntado por um repórter sobre o que mudaria na DAS sob a sua chefia, respondeu com uma frase que ficou famosa: “A partir de agora a Anti-Seqüestro não seqüestra mais” (“Secretário ordena devassa completa na DAS: Hélio Luz, novo titular da Divisão Anti-Seqüestro, assume e avisa que acabou a fase que policiais participavam dos crimes”, em *Jornal do Brasil*, 30/05/95: 20).

O que fez o delegado Hélio Luz para buscar eficiência e estancar a corrupção na DAS? De acordo com seu próprio depoimento, primeiro, havia falta de controle sobre os policiais lotados na DAS, que estavam divididos em equipes que trabalhavam de forma inteiramente dispersa. Era necessário restabelecer o controle sobre o que estava sendo feito²⁹. Segundo, era preciso impedir a livre circulação no interior da DAS de representantes de empresas privadas, algumas até estrangeiras, que vendiam seguros contra seqüestro para empresários. Estes seguros não são permitidos por lei, porém estavam crescendo, e inúmeros empresários compravam esta proteção. Em conseqüência, quando se dava o seqüestro de um segurado, a seguradora pagava à família da vítima o seguro e assumia as negociações. Terceiro, era necessário acabar também com o trânsito livre de advogados especializados em negociações às dependências da DAS, pois esta atividade visava o pagamento do resgate aos seqüestradores. Com a soltura da vítima após o pagamento, o caso estava encerrado e o advogado podia receber seus honorários. Mas se tornava impossível uma investigação policial sobre o caso, e conseqüentemente, a “indústria de seqüestros” só tenderia a crescer.

Como se coibiu o acesso de representantes de empresas de seguro e de advogados especializados em negociações? Eles passaram a ficar na portaria da DAS, segundo Hélio Luz. Conforme sugere o estudo de Emílio Dellasoppa (2000), um dos ingredientes das operações de conluio que se verificam nas organizações e instituições brasileiras, consiste em uma “restrição ao uso de legítimos recursos disponíveis”. O tomador de decisões poderia aplicar rigorosamente a lei, inclusive usando de sanções severas, porém opta por afastar a questão do seu campo

imediatamente de controle, e sinalizar que de agora em diante os limites de tolerância são mais severos. Esta escolha é feita provavelmente com fundamento numa lógica de prudência e em nome da estabilidade institucional. Este estilo de controle administrativo pressupõe que as mudanças sejam efetivamente negociadas. Os atores institucionais que participam da re-pactuação das regras de convívio e de cooperação aceitam –pelo menos enquanto perdurar a correlação de forças políticas– orientar-se pelas novas diretrizes. Por outro lado, os que se submetem à observância dessa forma de controle têm a expectativa de que não sofrerão o “rigor da lei”. Em seu livro, Hélio Luz menciona que, ao assumir a DAS, fez a advertência seguinte ao general Nilton Cerqueira, secretário de Segurança Pública:

– General, aquilo lá tem muita corrupção e não há como dizer que eu vou chegar e parar imediatamente com os seqüestros. Até porque há policiais envolvidos.

Cerqueira o tranqüilizou:

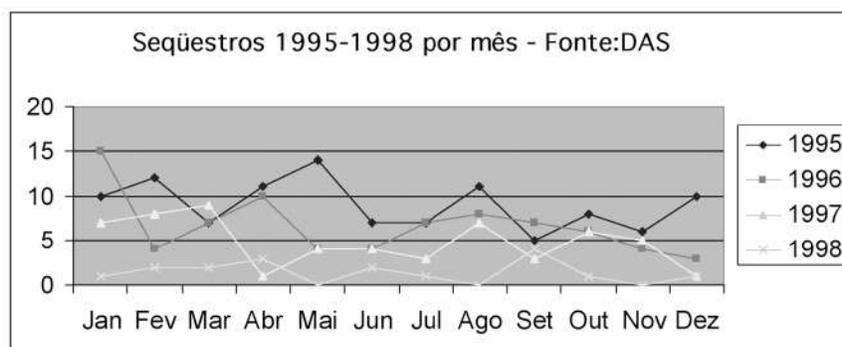
– Não vou te cobrar resultados a curto prazo. Quero só que você estanque a corrupção e mantenha a delegacia sob controle. Depois nós examinamos o que tem de ser feito a mais (Benjamin, 1998: 53).

Este exemplo aponta para a necessidade analítica de vislumbrar que nas organizações realmente existentes ocorrem relações complexas e pouco transparentes para os observadores externos, entre os atores e o sistema organizacional. No centro desta perspectiva estão as questões relativas à distribuição do poder dentro da própria organização, como, por exemplo, de que maneira os atores buscam maximizar seus recursos³⁰ e liberdade de ação através das mais diversas formas.

A gestão de Hélio Luz na DAS foi breve, mas possibilitou que mudanças ocorressem. Primeiro, as equipes de investigação foram alteradas. Vinte e cinco novos policiais –dos quais cinco delegados–, todos oriundos da CISP (Central de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública), passaram a integrar a DAS. Ao todo, eram doze delegados chefiando grupos de seis a oito agentes. Inicialmente cada delegado acompanhava um caso, com sua equipe. Porém o número crescente de ocorrências fazia com que se acumulassem casos, e até que houvesse maior cooperação entre os delegados em casos que pareciam estar ligados à mesma quadrilha de seqüestradores. Segundo, houve a mudança física da DAS para o Leblon (zona sul), onde veio a partilhar o prédio construído por hoteleiros para funcionamento da Delegacia Especializada no Atendimento a Turistas (DEAT). Terceiro, alguns delegados vão, pela experiência em sucessivas investigações, aprimorando técnicas voltadas a monitorar e orientar as negociações em torno do resgate pedido, e, eventualmente, rastrear e capturar o sequestrador que conduz a negociação. Novos equipamentos chegam, para aumentar o controle sobre as comunicações telefônicas efetuadas. Algumas investigações bem-sucedidas começam a ocorrer.

O delegado Alexandre Neto, indicado por Hélio Luz para a direção da DAS, teve pelo menos um momento a comemorar: a prisão de integrantes de três quadrilhas de seqüestradores e a recuperação de R\$ 40 mil referentes a pagamentos de resgate³¹. Mas a onda de seqüestros era crescente, e os insucessos da DAS nas investigações sobre os três seqüestros de estudantes –filhos de empresários importantes: Eduardo Gouveia Vieira, Carolina Dias Leite e Marcos Fernando Chiesa– no dia 25 de outubro de 1995, vão levá-lo à demissão (“Negligência derruba o chefe da Anti-seqüestro: Alexandre Neto será exonerado devido a desleixo de equipe da DAS na checagem de denúncia sobre cativo de Marcos Chiesa”, em *Jornal do Brasil*, 03/11/1995: 14).

No final de outubro de 1995, a crise estava no auge. O governador chegou a sugerir que estavam querendo desmoralizar o seu Governo: “Esses seqüestros são uma forma de desafiar meu governo. Eu aceito esse desafio. Guerra é guerra e, se for preciso, eu vou para guerra”, disse (“Governador acredita em complô”, em *Folha de São Paulo*, editoria Cotidiano, 26/10/95: 3-7). Havia suspeita de participação de policiais civis (“Governador acredita em complô”, em *Folha de São Paulo*, editoria Cotidiano, 26/10/95: 3-7) e militares³² nos seqüestros.



Na mobilização para capturar seqüestradores e suspeitos de participação em seqüestros, chegou-se a colocar 500 policiais na DAS, no auge dessa crise. Muitas prisões foram efetuadas no período 1995-98, como o gráfico abaixo indica.

Cuadro 5

Ano	1994	1995	1996	1997	1998*
Presos em flagrante e mandados de prisão cumpridos	29 (de 19/4 à 26/12)	146	123	109	134
Seqüestradores indiciados e com prisão preventiva decretada		41	86	33	

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Subsecretaria de Planejamento Operacional.

A intensidade da crise gerada pelos seqüestros de outubro de 1995 propiciou a mudança do diretor da DAS, porém sem mudar substancialmente as equipes já montadas na organização. A rigor, mudanças estruturais na DAS só ocorreram quando foi demitido o Chefe de Polícia Hélio Luz, em setembro de 1997. Antes dessa data houve alguma circulação dos atores, porém o grupo principal era de “confiança” de Luz.

Este aspecto da dinâmica organizacional parece importante. Eventualmente, as equipes podiam não estar produzindo os resultados cobrados pela autoridade superior, principalmente na velocidade exigida pela mídia e pela sociedade. Mas existia um “crédito de confiança” dado aos policiais, e a expectativa de que as investigações sérias levariam à solução dos casos atuais e à prisão de seqüestradores envolvidos com casos antigos. A eficiência era cobrada pelas autoridades superiores, mas isto era atenuado pela rede de lealdades recíprocas que se construíram horizontal e verticalmente pelos atores e pelos grupos que operavam na organização. Estes mecanismos tornavam cooperação e comportamento previsíveis (por exemplo, que após algum desvio de conduta, falha operacional séria ou irregularidade administrativa um policial fosse afastado da organização –dependendo do grau de “visibilidade pública” do fato).

Em 1996, as equipes reunidas na DAS já evidenciavam um padrão de investigação mais moderno e aprimorado tecnologicamente, centrado na interceptação das chamadas telefônicas relativas à negociação do resgate. Foram criados “bancos de vozes” dos seqüestradores que conduziam as negociações. Os rastreamentos telefônicos eram mapeados para localizar os lugares privilegiados de atuação das quadrilhas. A orientação da negociação passou a ser feita por policiais cada vez mais especializados, ao longo dos anos, inclusive com cursos em países como Israel. A função do policial orientador tornou-se mais importante na investigação³³. Por exemplo, o orientador identificava de onde vinha a ligação e verificava se existia uma equipe de captura nas proximidades do local da chamada. Acompanhado de um familiar³⁴ da vítima, o orientador decidia se a chamada deveria ser atendida, ou não, e quanto tempo devia durar, com o objetivo de fazer surgir novas pistas para a investigação. De acordo com o posicionamento das equipes de captura dos seqüestradores, poderia haver uma tentativa de prisão. No final do período em estudo, as técnicas de posicionamento e movimentação de equipes de policiais já permitiam que uma ligação telefônica de duração de um minuto e meio a dois minutos fosse suficiente para uma captura bem-sucedida³⁵.

Após a saída da delegada Tércia Amoedo da DAS, que ocorreu após a demissão do Chefe de Polícia Hélio Luz, a direção passou para a delegada Teresinha Pereira Gomes, policial de inteira confiança do novo Chefe de Polícia, Manuel Vidal. Sem experiência em investigação de seqüestros³⁶, a delegada assumiu a DAS com poderes delegados do Chefe de Polícia para conduzir mudanças. Houve uma notável remoção de policiais³⁷, e a DAS passou a operar com cinco delegados e noventa agentes.

Talvez por mera coincidência, uma “onda de seqüestros” ocorreu exatamente durante esta gestão da DAS. No final de setembro, a imprensa voltava a soar o alarme, pois já existiam sete casos de seqüestros no mês e três outros casos eram investigados extra-oficialmente (“Seqüestros crescem no Rio”, em *Jornal do Brasil*, caderno Cidade, 2ª edição, 27/9/1997: 20). Em outubro, a situação piorou: a polícia investigava oficialmente onze casos de seqüestro, e a cobertura da imprensa ficou outra vez bastante intensa (“Onze seqüestros no Rio”, em *Jornal do Brasil*, caderno Cidade, 2ª edição, 18/10/1997: 18). Qual a novidade? Os seqüestradores vitimaram três executivos de grandes empresas³⁸.

O que se constata é que o impulso para mudanças na política anti-seqüestros está relacionada diretamente a quem é a vítima do seqüestro, e não somente ao número de vítimas, o que é importante, porque desde 1994 houve uma “banalização” desta prática delituosa. Aquilo que causa, de fato, escândalo e mobilização político-social é a vulnerabilidade de certos setores da *elite* empresarial que são atingidos pela predação delinqüente. Aliás, a história da DAS está diretamente ligada, desde o início, precisamente a esta dinâmica político-social. No governo Moreira Franco (1987-1990), ela foi criada como “Divisão” –um *status* supostamente superior às delegacias– após o seqüestro do empresário e publicitário Roberto Medina (6/6/1990). Foi uma resposta simbólica. De fato, a DAS não foi estruturada, naquele momento, para funcionar. Atendia, no entanto, aos reclamos dos setores empresariais que ameaçavam “deixar o Rio” se os seqüestros extorsivos não fossem contidos. Durante o segundo governo Brizola (1991-1994), as relações com setores de empresários da mídia, da indústria e do comércio se deterioraram enormemente. Estes setores empresariais exigiam incursões policiais sobre os morros e favelas cariocas, para restabelecer a ordem e exterminar os traficantes de drogas (que supostamente eram a fonte de todos os males) e novas práticas criminosas organizadas. A recusa da ocupação policial dos morros e das favelas cariocas está no centro deste debate sobre a política criminal. A Operação Rio veio a “federalizar” o problema, com o cerco e a ocupação dos morros e favelas pelas Forças Armadas e Polícia Federal. Mas, quando se constatou que, em relação ao verão anterior e apesar da Operação Rio, o roubo de carga havia aumentado 10%, que os roubos a banco cresceram 92% e os casos de extorsão mediante seqüestro incharam em 171%, começou a mudar a apreciação do problema. Era necessário reprimir também a “criminalidade policial”, fator decisivo na composição do chamado crime organizado. Era, enfim, crucial criar uma “nova polícia”.

A pressão empresarial³⁹ sobre o governo Marcello Alencar sempre foi muito grande e explícita em relação aos seqüestros extorsivos. No dia 15 de fevereiro de 1995, quando já se contavam 30 seqüestros no Rio de Janeiro, houve uma reunião de empresários e lideranças de entidades não-governamentais sobre o que fazer em relação à “indústria de seqüestros” (“Entidades civis avaliam combate aos seqüestros”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 16/02/95: 3-3). Nesta

época se articula uma ONG patrocinada por empresários –Rio contra o Crime– que logo depois montou um serviço, sediado junto ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, chamado “Disque-Denúncia”. As parcerias e as doações empresariais para a área de segurança pública também começaram cedo (“Empresas podem dar equipamento para polícia”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 22/03/95: 2)⁴⁰ e se mantiveram durante todo o período.

Em novembro de 1997, quando o delegado Marcos Reimão iniciou sua gestão reformista, ele contou com o apoio da ONG Rio Contra o Crime para equipar e modernizar a organização. Reimão foi indicação do Secretário de Segurança, general Nilton Cerqueira, de quem era “pessoa de confiança”, e, além de recursos tecnológicos de ponta, inovou em alguns pontos. Primeiro, quase todos os grupos e facções da Polícia Civil foram convidados, e vieram participar da nova gestão da DAS, sob o controle de Reimão. Além disso, a nova gestão incorporou policiais militares –que se destacaram, por exemplo, como orientadores de negociações. Incorporar policiais militares é uma tarefa difícil, devido às tradicionais rivalidades existentes entre as polícias. Pessoas de outras áreas⁴¹, como do Desipe, que trata do sistema penitenciário, foram também trazidas para a DAS. Este tipo de participação provou ser útil para agilizar investigações, pois existem seqüestradores que comandam suas quadrilhas de dentro de penitenciárias. Havendo alguém “de confiança” do Desipe, a DAS pode conduzir investigações dentro das penitenciárias, sem usar a linha hierárquica de pedidos de permissão e sem deixar “vazar” informações sobre o andamento da operação. Segundo, novas técnicas de acompanhamento da família da vítima foram adotadas para gerar confiança no trabalho policial. A qualidade desse atendimento é decisivo às vezes para que famílias que tenham colaborado previamente com a DAS venham a entrar em contato com famílias que relutam em ajudar na investigação. Supostamente, este acompanhamento deve ir até o julgamento do último seqüestrador preso naquele caso. Terceiro, adotou-se a diretriz de não interceptar o pagamento do resgate⁴².

A gestão de Marcos Reimão se distinguiu pelo sucesso em resolver os casos com captura de seqüestradores no cativo e libertação das vítimas sem pagamento de resgate⁴³. Uma frase feita pelo delegado e divulgada pela imprensa também marcou o período: “É DAS ou desce”⁴⁴.

Breve nota sobre o “Disque-Denúncia”

A partir de uma reunião realizada em fevereiro de 1995 com o recém-empossado governador Marcello Alencar, um grupo de 25 empresários –que “representavam cerca de 99% do PIB carioca”⁴⁵– decidiu criar uma organização de suporte ao governo (Associação Rio Contra o Crime). O projeto do Disque-Denúncia surgiu como um serviço patrocinado por esta ONG.

O projeto do Disque-Denúncia pretendia contribuir para a multiplicação da capacidade investigativa das polícias, ao repassar as informações (denúncias) feitas pela população. É um projeto de baixo custo –cerca de 300 mil dólares por ano⁴⁶. Três pontos são fundamentais no projeto. Primeiro, existe a garantia de anonimato do denunciante. Isto garante a segurança do informante. É útil também para as polícias, que podem alegar que obtiveram a informação pelo Disque-Denúncia mesmo quando, na verdade, tinham um informante policial envolvido na quadrilha. Segundo, o Disque-Denúncia paga recompensa. Este prêmio serve para incentivar denúncias daqueles segmentos indiferentes face às práticas delituosas, ou mesmo com envolvimento periférico com a criminalidade. A recompensa –por ser polêmica– gera ainda notícia e cobertura da mídia que poderia ter um custo financeiro vultoso neste empreendimento. Criminosos são procurados até em campanhas nacionais. A divulgação do retrato do criminoso e o anúncio da recompensa servem também para desestabilizar o ambiente do bandido: às vezes o criminoso terá que mudar de local, devido às notícias. Ao tentar restabelecer contatos, por exemplo, com familiares, alguns são presos devido à interceptação telefônica. Terceiro, o Disque-Denúncia trabalha em “parceria” com a mídia. Ele entrega as notícias e a mídia dá cobertura.

O Disque-Denúncia foi sediado na Secretaria de Segurança Pública e, como aparece no seu material de divulgação, está “diretamente ligado ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública”. Esta localização foi necessária devido ao notável descrédito da população nas polícias e em suas investigações. Na avaliação dos criadores do serviço, o povo não se interessaria em ligar para uma central de atendimento localizada num distrito policial ou num quartel da Polícia Militar. O general Nilton Cerqueira acabou se tornando um dos principais divulgadores da organização⁴⁷.

O acaso favoreceu a instalação do Disque-Denúncia. O clima de comoção popular com a violência urbana e, em particular, com os seqüestros, tornou politicamente possível operar a organização em agosto de 1995. Em setembro começou a divulgação do seu trabalho, mostrando, por exemplo, como se pode identificar uma casa suspeita de ser um “cativeiro” com uma vítima de seqüestro. A principal história de sucesso ocorreu em novembro de 1995: dois estudantes, Carolina Dias Leite e Marcos Fernando Chiesa, foram libertados a partir de denúncias recebidas.

Atualmente o Disque-Denúncia parece um serviço consolidado dentro da Secretaria de Segurança Pública⁴⁸. Mesmo assim, policiais reclamam por terem que investigar denúncias infundadas. O seqüestro do filho da empresária Vera Loyolla –que recebeu grande cobertura da imprensa– gerou 52 denúncias sobre o local do cativeiro. A DAS investigou cada uma delas. Nenhuma das denúncias estava correta.

Observações finais

Na análise da tentativa de reformar a DAS, é importante verificar em que medida foram usados mecanismos de controle institucionais e formais como sanções positivas (por exemplo, a chamada “gratificação faroeste”, que será mencionada a seguir) e negativas (como, por exemplo, advertências, afastamentos, expulsão da Polícia Civil devido a corrupção, emprego de tortura, extorsão de seqüestradores, etc)⁴⁹. No entanto, por hipótese, pode-se afirmar que parte importante das mudanças realizadas e dos resultados obtidos foi atingida através de negociações complexas, que comumente seriam chamadas de “acertos” entre os atores internos da organização⁵⁰. O grande desafio para o analista está em desvendar qual o significado prático desses acordos, que são parte importante de como manter o controle sobre a organização⁵¹.

Uma das políticas mais controversas adotadas pelo Secretário de Segurança Pública, general Nilton Cerqueira, foi a gratificação para os agentes policiais que se destacassem em ações que demonstrassem mérito especial. Exemplos de atos que justificariam a gratificação, que é definitivamente incorporada ao salário do policial: 1) localização e invasão de cativado, resgate do seqüestrado e prisão dos criminosos; 2) quando um policial, mesmo em inferioridade, reage contra criminosos e tem êxito. Essa política de gratificações seletivas foi bastante usada a partir de novembro de 1995, quando, através do decreto estadual Nº 21.743/95, entrou em vigor. A DAS recebeu um número elevado de gratificações polpudas⁵² até o final do governo Marcello Alencar, conforme indica o quadro abaixo.

Cuadro 6

Gratificações em pecúnia no período 1995-98

Ano	Policiais civis	Divisão Anti-sequestro	Nº de gratificações de 100%
1995	23	6	—
1996	210	28	26
1997	297	4	3
1998	533	69	5
Total	1063	107	34

Fonte: Relatório enviado à Comissão Especial contra a Violência e Impunidade da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro⁵³

Entre as gratificações de 100% sobre o salário, em 1996, foram contemplados dois motoristas e um escrivão. Todas as outras premiações foram dadas a detetives. Porém não foi possível, neste momento da pesquisa, saber qual foi o ato que justificou a gratificação. Mas, pode-se constatar que os policiais da DAS tiveram um grande incentivo financeiro para melhorar sua atuação investigativa.

Um índice para avaliar o aprimoramento da atuação investigativa da DAS poderia ser em que medida o uso de violência letal diminuiu. No banco de dados construído a partir de notícias de jornais e revistas encontra-se uma informação que poderia parecer paradoxal. Nos dois primeiros anos do período analisado (1995-1996), foram noticiados três supostos seqüestradores mortos. No segundo biênio (1997-1998), foram noticiadas mortes de doze supostos seqüestradores. Este aspecto do levantamento merece mais aprofundamento e, em particular, análise de dados oficiais –aos quais, por enquanto, não foi permitido acesso. Fica, no entanto, uma hipótese a ser verificada: é correta a proposição de que mais recursos tecnológicos de investigação e mais informação prévia dada ao policial levam necessariamente à redução do uso letal da força?

As mudanças tecnológicas trazem alguns desafios ao controle penal. Nos últimos anos, os cariocas vêm exibindo cada vez mais telefones celulares. Dentre as várias ofertas estão os telefones celulares pré-pagos, que se tornaram os preferidos dos seqüestradores. “A polícia não consegue rastrear ligações de telefones pré-pagos, porque não sabemos quem é o dono do aparelho”, explicou recentemente o Secretário de Segurança Pública, coronel Josias Quintal (“Rio pede à União cadastro para celular pré-pago: esse tipo de telefone tem sido usado em seqüestros pela dificuldade de rastrear ligação”, em *Estado de São Paulo on line*, 14 /10/1999). Em janeiro de 2000, uma lei estadual obrigou as operadoras de telefonia celular a montar um cadastro, onde deverão constar todos os dados pessoais do usuário que comprar o aparelho por este sistema (“Cadastro identificará os usuários de telefones celulares pré-pagos no Rio: objetivo da lei sancionada por Garotinho é inibir o uso por bandidos”, em *O Globo*, caderno Rio, 12/1/2000: 18).

Por fim, uma notícia recente na imprensa veio a questionar se a depuração das polícias foi efetivamente realizada. No início do governo Marcello Alencar, o principal alvo da DAS era o seqüestrador Miguelzinho, que continuou a praticar seqüestros importantes durante todo o ano de 1995. Depois Miguelzinho desapareceu e a polícia divulgou que ele tinha sido morto. Surpreendentemente, em dezembro de 1999, Miguelzinho foi preso em Recife, no Nordeste brasileiro. Seus depoimentos à DAS e à imprensa fizeram remexer o tema das extorsões policiais aos seqüestradores. Ele revelou que precisou pagar R\$ 1,2 milhão a policiais civis, em 1995, para fugir do Rio de Janeiro⁵⁴. Fecha-se um círculo em torno do tema do envolvimento de policiais com delinquentes⁵⁵, que é um problema crucial na atual discussão brasileira sobre o chamado “crime organizado” (a respeito, ler Caldeira, 1998: 13-37).

Bibliografia

- Amorim, Carlos 1995 *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado* (Rio de Janeiro: Record).
- Benjamin, Cid 1998 *Hélio Luz: um xerife de esquerda* (Rio de Janeiro: Contraponto: Relume-Dumará).
- Brasiliano, Antonio Celso Ribeiro & Hekel de Miranda Raposo 1997 *Seqüestro... como se defender* (Rio de Janeiro: Forense).
- Caldeira, Cesar 1994 “Segurança pública e cidadania: as instituições e suas funções no Brasil pós-Constituinte”, em *Revista Archè* (Rio de Janeiro) Nº 9.
- Caldeira, Cesar 1996 “Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica”, em Reis, Elisa; Maria Hermínia Tavares de Almeida & Peter Fry (coords.) *Política e cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas* (pp. 50-74) (São Paulo: Hucitec-Anpocs).
- Caldeira, Cesar 1997 “Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-96”, em *Revista Brasileira de Ciências Criminais* (Rio de Janeiro) Nº 20.
- Caldeira, Cesar 1998 “Política de segurança pública no Rio: apresentação de um debate público”, em *Revista Archè* (Rio de Janeiro) Nº 19.
- Cerqueira, Nilton 1998 “Realizações de três anos de administração”, em *Revista Archè* (Rio de Janeiro) Nº 19.
- Dellasoppa, Emilio 2000 “Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: marco teórico e abordagem metodológica”, estudo apresentado na *1ª Reunião do Grupo Violência e Sociedade da Clacso* (Caracas: Clacso/Lacso).
- Fernandes, Rubem César & Leandro Piquet Carneiro 1995 *Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisas do ISER).
- Fundação CIDE 1998 *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação CIDE.
- Garotinho, Anthony 1998 *Violência e criminalidade no Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública* (Rio de Janeiro: Hama).
- Ventura, Zuenir 1994 *Cidade partida* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Zaffaroni, Eugênio Raúl & José Enrique Pierangeli 1997 *Manual de direito penal brasileiro: parte geral* (São Paulo: Revista dos Tribunais).

Notas

1 Esta pesquisa foi iniciada em 1995. Foi criado um banco de dados baseados em notícias sobre seqüestros de três jornais do Rio de Janeiro (*Jornal do Brasil*, *O Globo* e *O Dia*) e dois de São Paulo (*Folha de São Paulo* e *Estado de São Paulo*), do ano de 1989 até hoje. Foram conduzidas inúmeras entrevistas com delegados e detetives da DAS, e com autoridades da área de segurança pública, sobre os seqüestros extorsivos.

2 Em entrevistas, os policiais citam, tipicamente, o caso de alguém que sumiu de casa, por uns dias, para se encontrar com a amada, e a esposa registrou a ocorrência como seqüestro extorsivo.

3 Esses números correspondem ao apresentados no estudo *Criminalidade, Drogas e Perdas Econômicas no Rio de Janeiro*, sendo que o ano de 1989 consta também da série com 39 vítimas de extorsão mediante seqüestro (Fernandes e Carneiro, 1995: 22). Outra série estatística que apresenta pequena variação com esta foi oferecida pela SESP, Chefia de Polícia Civil, e encontra-se publicada em Caldeira (1997: 218).

4 Em texto entregue na ocasião de sua palestra, em maio de 1997, na Universidade Candido Mendes-Ipanema, Nilton Cerqueira indicou o número de 46 seqüestros para o ano de 1990 (1998: 128).

5 Em 1999, foram registrados 18 casos de extorsão mediante seqüestro no Rio de Janeiro (“Estatísticas mostram o crescimento da violência”, em *O Globo*, caderno Rio, 12/01/2000: 19). Por fim, deve-se notar que as discrepâncias estatísticas não ocorrem apenas em relação a “extorsão mediante seqüestros”. As estatísticas de roubos e furtos de veículos no mês de janeiro de 2000 têm três números diferentes –do Governo do Estado do Rio (Proderj), do Sindicato das Seguradoras e do Diário Oficial do Estado (Cf. “Roubo de carros tem estatísticas conflitantes”, em *O Globo*, caderno Rio, 15/02/2000: 19).

6 “Chamamos ‘sistema penal’ ao *controle social punitivo institucionalizado*, que na prática abarca desde que se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários, e define os casos e condições para esta atuação” (Zaffaroni e Pierangeli, 1997: 70).

7 Existe também uma modalidade de *seqüestro rápido*, que ficou conhecido, devido ao senso de humor do carioca, como “overnight”, um tipo de operação financeira que rendia lucros de um dia para o outro. Comerciantes e médios industriais são as vítimas preferidas para esta modalidade de seqüestro extorsivo. As vítimas são libertadas em poucos dias e valor dos resgates não costuma ser muito alto. Hélio Luz, em livro-depoimento, estimava que 50% desses casos não eram comunicados à polícia (Benjamin, 1998: 56).

8 O tipo penal do “roubo” ficou assim.

Art. 157 - Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º - Na mesma pena incorre quem, logo depois de subtraída a coisa, emprega violência contra pessoa ou grave ameaça, a fim de assegurar a impunidade do crime ou a detenção da coisa para si ou para terceiro.

§ 2º - A pena aumenta-se de um terço até metade:

I - se a violência ou ameaça é exercida com emprego de arma;

II - se há o concurso de duas ou mais pessoas;

III - se a vítima está em serviço de transporte de valores e o agente conhece tal circunstância.

IV - se a subtração for de veículo automotor que venha a ser transportado para outro Estado ou para o exterior;

* inciso IV acrescentado pela Lei nº 9.426, de 24 de dezembro de 1996.

V - se o agente mantém a vítima em seu poder, restringindo sua liberdade.

* inciso V acrescentado pela Lei nº 9.426, de 24 de dezembro de 1996.

§ 3º - Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de 7 (sete) a 15 (quinze) anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, sem prejuízo da multa.

9 Esta observação vem do então chefe de operações da DAS, inspetor Placídio Guimarães. Na época desta declaração haviam sete pessoas seqüestradas no Rio de Janeiro (Cf. “Quadrilhas cariocas de tráfico controlam indústria de seqüestros”, em *Folha de São Paulo*, 12/02/1994: 3-3). O único livro publicado sobre seqüestros extorsivos foi escrito por dois delegados da Polícia Civil –sendo um carioca (Hekel Raposo)– e define o problema assim: “No Brasil, particularmente no Rio de Janeiro, na estrutura do crime de extorsão mediante seqüestro, vamos encontrar, com raríssimas exceções, a figura do traficante de drogas como autor intelectual, o fornecedor do armamento e/ou o financiador da empreitada, reunindo, na verdade, bandidos ligados a outros tipos de crimes, tais como ladrões de automóveis ou de bancos, que se juntaram para realizar seqüestros e assim equilibrar as finanças das chamadas “bocas de fumo ou bocas de drogas”. Nesta formulação do problema não está presente a delinqüência policial (Brasiliano & Raposo, 1997: 7).

10 Outra atividade constantemente mencionada pelos policiais são os assaltos a bancos.

11 Na verdade, o governo Brizola havia redefinido a seletividade do uso do “sistema penal” e, conseqüentemente, rompido com uma persistente noção de “ordem pública” na qual os “suspeitos de sempre” são os favelados e residentes das áreas pobres e periféricas da cidade.

12 A Procuradoria Geral de Justiça entrou com ação civil ordinária contra o delegado Otávio Seiler, pedindo a perda do seu cargo e o seqüestro de seus bens. Seiler foi acusado de enriquecimento ilícito (“Procuradoria entra com ação contra delegado”, em *Folha de São Paulo*, caderno Brasil, 07/05/94: 1-10). Nilo Batista, Secretário de Polícia Civil do governo Brizola, e recém-empossado como Governador do Estado do Rio de Janeiro, aparecia também na lista do banqueiro do bicho carioca, Castor de Andrade. Supostamente, Batista teria recebido contribuições na campanha eleitoral de 1990. Batista negou ter recebido qualquer dinheiro do bicheiro para sua campanha em 1990. O Procurador Geral do Estado, Biscaia, afirmou que não havia evidência de que Nilo efetivamente recebeu o dinheiro e que, como autoridade, Nilo sempre apoiou o combate contra a contravenção (Cf. “Nilo e Maia estão na lista do bicho”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 04/04/94: 3-1).

13 A expressão é de Emílio Dellasoppa (2000).

14 Outro acontecimento que marcou a sociedade carioca foi a Chacina da Candelária, de 23 de julho de 1993: policiais matam oito meninos de rua no Rio de Janeiro.

15 O envolvimento de policiais em redes criminosas veio sendo cada vez mais divulgado pela imprensa ao longo das décadas. Em 1987, a revista *Istoé* publicou uma avaliação que teria sido passada pelo Ministério do Exército ao governador Moreira Franco, segundo a qual 40% do contingente de 16 mil homens da Polícia Civil e 30% dos 45 mil policiais do Rio de Janeiro estariam, de alguma forma, envolvidos com a criminalidade (Cf. *Istoé*, 2/9/1987). Sete anos depois, numa reportagem muito citada para indicar o quadro de desorganização do setor da Segurança Pública estadual, a revista *Veja* citava um “dossiê que revela que 70% da Polícia Civil e 20% da Polícia Militar são corrompidas” (Cf. *Veja*, 23/11/1994: 80).

16 Sobre a criação do Viva Rio em setembro de 1993 e suas atividades iniciais, ver Ventura (1994). Viva Rio foi um dos principais articuladores da Caminhada pela Paz, realizada no dia 28 de novembro de 1995. Esta manifestação foi principalmente impulsionada pela “onda de seqüestros” que atormentava os cariocas.

17 O projeto do Rio de Janeiro como “cidade internacional” foi discutido em Caldeira (1997: 194- 204).

18 Sobre os aspectos jurídicos e políticos da Operação Rio, ler Caldeira (1994, 1996).

19 Dentre estes freios usados, destacaram-se dois: 1. As atividades da Comissão Especial de Segurança Pública, presidida pelo deputado estadual Carlos Minc (PT), que conseguiu ampliar o debate público e exerce algum

monitoramento sobre a atuação das polícias, para além do *âmbito corporativo-policial e do Executivo*. Além de iniciativas legislativas, a Comissão promoveu ações coordenadas entre o Legislativo e a Secretaria de Segurança Pública, como o “Disque Tortura”, para recebimento de denúncias, e uma campanha chamada “Operação Varredura”, destinada a retirar instrumentos destinados a torturas de prédios policiais. 2. As atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Violência Policial, presidida pelo deputado estadual Edmilson Valentim (PC do B).

20 Merece destaque a articulação criada por entidades da sociedade civil, durante a Operação Rio, que foi chamada de “Fórum Permanente contra a Violência”. Ver Caldeira (1996: 61-62).

21 Este tema é discutido em Caldeira (1997).

22 Os três secretários foram: o general-de-brigada, da reserva, do Exército Euclimar Lima da Silva (1/1/95 até 16/5/1995); o general Nilton Cerqueira (17/5/1995 até 4/4/1998) e coronel do Exército Noaldo Alves da Silva (até o final da administração Marcello Alencar).

23 Hélio Luz foi chefe da Polícia Civil de julho de 1995 a setembro de 1997.

24 Pelo menos onze seqüestros foram atribuídos pela DAS à organização de Miguelzinho até o final de 1994. As vítimas seriam: Antônio Correia Barbosa –dono da Viação São Silvestre, seqüestrado em novembro de 1992; Ozualdo Gonçalves– dono da Transportes Atrevida, levado em maio de 1994; Francisco Nancy –seqüestrado na Casa de Saúde São Judas Tadeu, em Itaboraí, em dezembro de 1994; Antônio Lopes da Silva Cunha– dono dos supermercados Dallas e Rainha, levado em outubro de 1994; Parker Gilbert Cavalcanti –proprietário da agência de automóveis Telecar, seqüestrado em março de 1992; José Eduardo Ozório– dono da concessionária Auto Modelo, levado em setembro de 1992; Manoel Veiga Tiago –dono da Transportes Campo Grande, seqüestrado em Bangu em julho de 1993; Humberto Stor– proprietário da Viação Ideal, seqüestrado em Nova Iguaçu em novembro de 1993; Wagner José Abrahão –sócio da agência de turismo Stella Barros, seqüestrado em março de 1994, em Xerém; Hayrton Bassini– levado na Rio-Teresópolis, em março de 1994; Manoel Alves Lavoura –dono da Viação Trel, seqüestrado em junho de 1994.

25 Foram diretores da DAS em 1995 os delegados: Antônio Agra Lopes (até 21/2/1995); Ícaro da Silva (até 27/5/1995), Hélio Luz (até 5/7/1995), Alexandre Neto (até 4/11/1995) e Paulo Roberto Maiato (até 25/1/1996). Em 1996, a DAS teve três delegados como diretores: Paulo Maiato, Antônio das Graças Francisco Ragozzo (até 20/3/1996), Herald Paquett Spíndola Filho, e em 1997 teve quatro: Herald Paquett Spíndola Filho (até abril), Tércia Amoedo (até 14/09/1997), Terezinha Pereira Gomes (até 11/11/1997), Marcos Reimão. Em 1998, um delegado: Marcos Reimão (até 14 de abril de

1999). Em 1999, dois delegados: Marcos Reimão e Fernando Moraes (que ainda é titular em fevereiro de 2000).

26 A DAS tinha a estrutura seguinte: 1) um Serviço de Investigação e Operações Policiais. Dez delegados foram alocados na DAS, cada um chefiando uma equipe de dez agentes; 2) Serviço de Apoio.

27 O governo prometeu até helicóptero para a nova DAS, que seria uma delegacia especializada do primeiro mundo.

28 Quem primeiro declarou publicamente que Hélio Vígio havia levado os arquivos da DAS para sua empresa particular de segurança foi o Chefe de Polícia Hélio Luz. Segundo Hélio Luz, “se o Vígio entendesse de seqüestros, teria prendido algum seqüestrador. Na sua gestão a sua equipe seqüestrava. Herdamos a Divisão sem um arquivo de seqüestradores. “Não houve sequer uma condenação dos detidos pelo Vígio”, *Jornal do Brasil*, ““Shadow Cabinet’ dá primeira gafe”, 13/1/1996: 20.

29 Hélio Luz trouxe para a DAS as primeiras viaturas policiais descaracterizadas. Até aquele momento as investigações sobre suspeitos eram conduzidas por policiais que transitavam alertando a todos sobre suas atividades!

30 Um exemplo está na prática de policiais armazenarem informações e não partilharem o que sabem com os colegas de trabalho.

31 A recuperação do resgate parecia uma novidade importante. “Recuperação de resgate faz divisão comemorar”, *Folha de São Paulo*, editoria Cotidiano, 25/08/95: 3-4.

32 “A DAS preparou uma lista com os nomes de 25 policiais militares da ativa suspeitos de integrar quadrilhas responsáveis pelos seqüestros que vêm ocorrendo no Rio de Janeiro” (“Rio faz lista de 25 PMs suspeitos”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 14/11/95: 3-1).

33 O orientador também visa reduzir o valor do pagamento do resgate. No entanto, ao contrário do negociador particular, o orientador pode prolongar a negociação com o objetivo de aumentar as pistas necessárias para a captura dos seqüestradores, sem pagamento do resgate.

34 O policial que orienta a negociação não fala diretamente com os seqüestradores.

35 Estas capturas são realizadas por policiais que dirigem motocicletas –com grande habilidade para superar os problemas de trânsito do Rio de Janeiro. Em 1998, cerca de sessenta por cento dos casos começavam a ser resolvidos com a captura do negociador. Depois de preso, a autoridade policial pode negociar a delação do restante do grupo com o seqüestrador capturado. A redação determinada pela Lei Nº 9.269, de 2 de abril de 1996, para o § 4º do

Código Penal, permite este procedimento nos casos de “extorsão mediante seqüestro”. Cf. Código Penal, art. 159, § 4º - Se o crime é cometido em concurso, o concorrente que o denunciar à autoridade, facilitando a libertação do seqüestrado, terá sua pena reduzida de um a dois terços.

36 Durante o tempo que trabalhou na Polícia Civil, a delegada esteve em algumas delegacias distritais e na Corregedoria, trabalhando com o recém-nomeado Chefe de Polícia, Manoel Vidal.

37 Isto possivelmente atrapalha a investigação de vários seqüestros que estavam sob acompanhamento de policiais removidos.

38 Os seqüestrados VIP eram: Sônia Machado Jardim, diretora-financeira da Editora Record –que fez com que o fato tivesse divulgação internacional, via rede empresarial cultural–, seqüestrada dia 16/10/1997; Rosane Manela, filha do dono da De Millus, seqüestrada dia 13/10/1997; o empresário de transportes (aviações Acari e Transmil) Walmir Fernandes do Amaral, seqüestrado dia 13/10/1997.

39 A pressão vinha do empresariado local e internacional. Executivos de empresas estrangeiras instaladas no Brasil cobraram, em reunião com o secretário estadual de Segurança do Rio de Janeiro, general Nilton Cerqueira, no dia 5 de julho de 1995, garantias para o empresariado interessado em investir no Estado. Em encontro promovido pela Câmara de Comércio Americano no Brasil, Cerqueira foi informado de que as multinacionais hesitavam em se instalar no Rio de Janeiro por temerem principalmente os seqüestros. O secretário foi questionado por 60 executivos de empresas como IBM, Coca-Cola, Shell, Texaco, Unisys e Xerox (Cf. “Multinacionais pedem segurança no Rio”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 6/07/1995: 3-3).

40 O general Cerqueira chegou a dizer que a polícia não tinha aparelhos eletrônicos capazes de identificar de onde partiam os telefonemas dos seqüestradores (Cf. “Multinacionais pedem segurança no Rio”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 06/07/1995: 3-3). Esta ajuda foi depois obtida.

41 Cresceu também o intercâmbio como Ministério Público, as Forças Armadas e a Polícia Federal.

42 A tentativa de interceptação do pagamento do resgate gera alto risco para a vítima, porque é muito difícil capturar todos os seqüestradores que estão envolvidos na operação. Os policiais são atualmente orientados para filmar e fotografar os seqüestradores.

43 Entre novembro de 1997 e março de 1999, a gestão de Reimão investigou 21 casos de seqüestro. Foram resolvidos 17 casos com estouro de cativo e sem pagamento de resgate. Quanto aos outros quatro casos: 1. Em um caso houve pagamento de resgate, que posteriormente foi recuperado (180 mil

reais); 2. Em um caso a vítima fugiu do cativo; e 3. Em dois casos o resgate foi pago e as vítimas libertadas pelos seqüestradores.

44 A frase é entendida como um desafio: ou o seqüestrador se rende à DAS ou desce para a vala, ou seja, vai morrer. Em matéria mais recente, a imprensa ainda lembrava a frase (Cf. “Roubo de carro é alvo de Reimão”, em *O Dia on line*, 15 /04/1999).

45 Expressão usada por Zeca Borges, diretor do Disque-Denúncia, em palestra na Candido Mendes em novembro de 1999, ao contar a história da organização.

46 Dentro do orçamento dedicado à Segurança Pública, é quase insignificante. Por envolver pouco dinheiro, talvez não tenha conseguido ser implantado em outros Estados da Federação. Dez por cento de pouco dinheiro não costuma interessar a alguns políticos e administradores.

47 Esta ONG não conduz investigações policiais. As informações são passadas para o CISP (Central de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública). Por isso, é curioso que seja noticiado que, no recente caso da prisão de um dos mais importantes seqüestradores do Rio –o Miguelzinho–, o superintendente da Associação Rio Contra o Crime tenha *acompanhado o depoimento* do bandido em Recife (ler: “Seqüestrador preso em Recife tem medo de voltar para o Estado do Rio”, em *O Globo*, 2ª edição, caderno Rio, 22/12/1999: 24).

48 O serviço atende todas as denúncias, vinte e quatro horas por dia. Atualmente há uma crescente segmentação no atendimento. Só para dar um exemplo, em média o Disque-Denúncia recebe 159 denúncias de violência familiar e oferece até um plantão com advogados, para aconselhamento e orientação das vítimas.

49 Esta tarefa da pesquisa está começando a ser feita, mas os obstáculos são inúmeros. Existe uma Comissão Especial contra a Violência e a Impunidade, presidida pelo deputado estadual Carlos Minc (PT), que solicitou informações às Corregedorias da Polícia Civil e Polícia Militar sobre as sanções aplicadas aos policiais desde 1996. Foram enviados para a Comissão Parlamentar relatórios contendo estatísticas e números que não indicam a falta cometida ou onde estava lotado o policial. Este tipo de informação é praticamente inútil para o monitoramento, pelo Legislativo, do que se passa efetivamente na tentativa de se depurar as polícias.

50 Outro exemplo bastante conhecido, e controvertido, foi o acordo que Hélio Luz fez com o “grupo Astra” –que previamente era apresentado como parte da “banda podre da polícia”. Após o entendimento sobre os limites da sua atuação, o grupo Astra passa a cooperar com a Chefia da Polícia, que

supostamente tinha como missão depurar a organização policial deste tipo de “policial-delinquente” (Cf. Benjamin, 1998: 87-107).

51 As sanções aplicadas não serão geralmente severas (capazes de prejudicar a “carreira” do policial). Existe um conjunto de punições, algumas de cunho informal, que servirão para restabelecer a “ordem” negociada e os limites das condutas que serão toleradas. Toda esta dinâmica de relações de poder nas organizações é pouco transparente para a sociedade e para os analistas. Nas conjunturas de intensa crise social essas relações de conluio às vezes são percebidas como esquemas que asseguram a impunidade. Mais uma vez se recomenda o texto de Emilio Dellasoppa sobre este tema.

52 A mais elevada gratificação atribuída a um policial da DAS foi a do delegado Marcos Reimão, em 1998: cento e vinte por cento (120%).

53 O Autor agradece ao deputado Carlos Minc (PT-RJ) o acesso a este material originalmente publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

54 Miguelzinho contestou a versão da polícia de que fugira do Estado para não dividir com a quadrilha o dinheiro do resgate dos empresários Ivany Pinho e Carlos Pinho, donos do supermercado Rio, seqüestrados em outubro de 1995. Segundo Miguelzinho, três dias antes de os empresários serem soltos, policiais o encontraram e exigiram o dinheiro do resgate. O seqüestrador afirma que pagou R\$ 1,2 milhão (na época, próximo de um milhão de dólares) para escapar, e que foi depois disso que surgiu a história de sua morte (Cf. “Tenho medo de ser morto”, em *Jornal do Brasil*, 22/02/2000: 1- 21).

55 Em 1999, o tema da criminalidade policial obteve uma matéria de capa importante: “Os crimes da Polícia”, em *Veja* (4/8/1999: 84-99).

Sistema penal y relegitimación procesal

Elsie Rosales*

Hace ya un largo tiempo que en todo el orbe se cuestiona el funcionamiento de los sistemas penales. La historia ha contado los abusos del aparato penal, los horrores de la cárcel y la permanente violación de derechos humanos y de garantías procesales (Beccaria, Howard, Foucault, Rusch, Pavarini y Melossi, Baratta, Zaffaroni). Ya es usual en la literatura de las ciencias penales aludir a la crisis de los sistemas penales y de las manifestaciones que ella comporta. También es común escuchar que ésta se ha traducido en un contundente fracaso (Pegoraro, 2000)¹. Ello deviene en una multiplicación de la violencia punitiva estatal, toda vez que la doctrina penal es unánime en afirmar el monopolio estatal de la *violencia punitiva institucionalizada* y que si bien esta “violencia legítima ha quedado depositada en manos del sistema penal”, no obstante, también es sabido que ésta “ha llegado a un grado de exacerbación que debe ser analizado” (Bergalli, 1996: XI) y que en tal estado de desbordamiento no sólo deja de ser legítima, sino que además se instaura como un poderoso ejercicio estatal de autoritarismo y lesión de derechos humanos.

Más actualmente, se ha opinado que tal crisis está vinculada a la *expansión del sistema penal*, al abuso de las normas penales, al recurso penal como medio

* Doctora en Derecho. Investigadora y profesora adscrita al Instituto de Ciencias Penales, Universidad Central de Venezuela. Ha sido directora del Doctorado en Derecho y directora adjunta del Centro de Postgrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, de la misma casa de estudios. Sus principales publicaciones están en el campo de las drogas y la justicia penal.

de primera mano y sobre todo al desbordamiento connatural a la institucionalización de la violencia que ha comportado dejarle al Estado la función penal (Bergalli, 1996). La expansión del sistema penal se ha vinculado a la *expansión del derecho penal* como su ideología de sustento, entendida ésta como el proceso mediante el cual “se amplían los tipos delictivos, se agravan los existentes, se crean nuevos bienes jurídicos², se extiende la consideración del riesgo penalmente relevante y cobran laxitud tanto las reglas jurídicas de imputación delictiva como las líneas político criminales garantistas” (Silva Sánchez, 1999: 17-18).

A su vez, la tendencia expansionista del sistema penal encuentra su aparente justificación básicamente en la *complejización de la cuestión penal* y en la percepción de la expansión cuantitativa y cualitativa de la violencia delictiva³.

La *complejidad* de las sociedades actuales (Luhmann, 1998; Capra, 1998) se proyecta también a la complejidad de sus relaciones delictivas. De modo que, al igual que los medios de comunicación e información han servido para ir acercando y estandarizando la visión de lo que acontece en cualquier rincón del planeta (“aldea global”), creando nuevas relaciones, percepciones y distorsiones, lo delictivo ahora ofrece entre sus aristas una faz sin fronteras que antes también existía (como las guerras) pero que actualmente se muestra más visible, cobra mayor cuerpo y establece también nuevas relaciones, incluso por la percepción que se tiene tanto de lo delictivo como de la *sociedad de los riesgos*⁴ y la in-seguridad, tanto real como percibida.

Algunos datos permiten ilustrar tanto el fenómeno expansivo de los sistemas penales como sus vaivenes.

Las leyes de varios países aún contemplan la pena de muerte y en algunos se aplica. Por ejemplo, es significativo que en general en los últimos años en Estados Unidos –cuyo influjo sobre el orbe ya nadie duda– la tendencia abolicionista se ha revertido notablemente a partir de la promulgación de unas cuarenta leyes en distintos estados de la Unión (década de los setenta), y que actualmente se afirme la tendencia hacia una mayor severidad de la pena capital (Hendler, 1996: 127-128). En términos generales, se ha afirmado que el uso de la prisión y el crecimiento del sistema penal se han acentuado en casi todo el mundo occidental industrializado (Christie, 1994).

La reacción de la “emergencia” (Ferrajoli, 1997: 807) ante ciertos fenómenos como el terrorismo ha acentuado la dureza de las respuestas oficiales violentas. Baratta cita específicamente, en materia carcelaria, la reafirmación de las cárceles de máxima seguridad y la renuncia, al menos visible en Estados Unidos, de la prevención general positiva (resocialización) a favor de la prevención general negativa (neutralización) (Baratta, 1998: 248)⁵.

La tasa de encarcelamiento ha aumentado en términos generales en el mundo, incluso sorprendentemente en lugares en los cuales la tradición demoliberal y

el nivel de vida han sido usados como ejemplos universales. Tal ha sido el caso de Holanda, citada frecuentemente como fuente de admiración por su sistema carcelario, que ha aumentado su tasa de encarcelamiento de 17 por cien mil habitantes para 1975 a 85 en 1997 (Stern, 1999: 1). También se ha denunciado un aumento considerable de la misma en Estados Unidos. Son excepciones a esta regla los casos de Canadá, que en 1995 tuvo una tasa de 119 y en 1998 de 115, y de Suecia, que pasó de una tasa de 65 por cien mil habitantes en 1995 a una de 60 en 1997 (Stern, 1999: 2).

Lo jurídico

En el plano estrictamente jurídico, se percibe que el conjunto de normas y teorías penales se demuestra estrecho para lidiar con los aparentemente cada vez mayores reclamos de nuevas y reformadas variedades delictivas que agobian a la sociedad.

Ejemplos de ello se destacan en distintas e incluso contrarias direcciones: se plantea la creación de una Corte Penal Internacional proclive a alcanzar el juzgamiento internacional de delitos contra los derechos humanos (Estatuto de Roma, suscrito en 2000, entrada en vigor el 11/4/02); se tiende a liberar los obstáculos para la extradición y se buscan vías para incrementar la cooperación penal judicial internacional; se legisla con tendencia unificadora y se proponen y articulan formas de tratamiento internacional de cuestiones penales de carácter transnacional que se suponen sólo atacables conjuntamente (terrorismo, tráfico de drogas, delincuencia organizada).

Las teorías penales buscan y proponen innovaciones para adecuarse a nuevas demandas punitivas: tal es el caso de la responsabilidad penal corporativa y de la criminalidad transnacional. Estas teorías penales buscan legitimar la implantación de figuras antes severamente cuestionadas por la comunidad jurídica, tal y como ha ocurrido con la creación de delitos de *peligro abstracto* o de *responsabilidad objetiva* o la reafirmación de la *peligrosidad* como criterio orientador dentro de legislaciones penales de signo democrático (ejemplo reciente de ello ha sido el Código Penal Español de 1995, vigente desde 1996).

La legalidad se debate entre la otrora “infranqueable barrera de contención de los derechos humanos”, para usar una frase de Fernández Carrasquilla (1986-1987), y la flexibilización de su concepto y contenido aliada a necesidades prácticas de control punitivo oportuno, en cuyo contexto cede la tipicidad penal en obsequio de un derecho penal “eficaz” (Hassemer, 1990) con claros ribetes autoritarios.

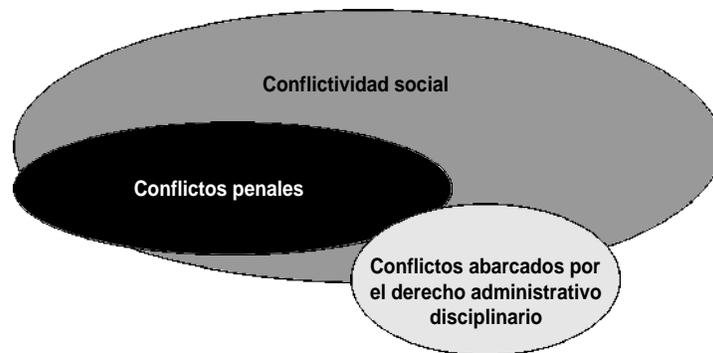
Se legisla con criterios de excepcionalidad sobre “temas” del momento, tal y como ocurre con las legislaciones sobre delincuencia organizada y los delitos vinculados a las drogas ilegales (Rosales, 1991, 1998; Borrego y Rosales, 1992).

En otra dirección, la necesidad de ampliar cada vez más el terreno de protección de los derechos humanos de cara a la justicia penal y ante las violaciones que

de los mismos ésta estructuralmente conlleva, impone día a día reformas liberalizadoras de la prisión insistentes en el desarrollo de garantías procesales, imbuidas por ideas que pregonaban en un inicio (1960 en adelante) la conveniencia de sustituir el castigo tradicional de reclusión por formas alternativas a la privación de libertad (*probation*, suspensión condicional de la pena, trabajo comunitario) y que, en la actualidad, abogan por la adopción de vías alternas de abordaje de los conflictos en el ámbito penal (mediación, conciliación, reparación a la víctima).

El movedizo manto de cobertura de los conflictos que competen al derecho penal sufre fuertes constricciones, expansiones y despojos, cediendo ante el derecho administrativo, especialmente el sancionador, o ante el derecho policial e incluso ante el derecho penitenciario, mientras que por otro lado se incorporan nuevos temas en la agenda punitiva del Estado (delitos contra los derechos de autor, contra la privacidad de las comunicaciones, contra la delincuencia organizada, crimen informático) (Figura 1).

Figura 1



A este efecto, habría que examinar (por lo menos para el caso venezolano) si esos movimientos del ámbito de cobertura normativo penal llevan el curso adecuado o si de modo coyuntural e *inmediatista* sólo responden a necesidades momentáneas, reales, percibidas o construidas de algún modo, que además puedan ser el resultado de la combinación tanto de la infiltración de teorías elaboradas por la evolución legislativa y/o científica del saber penal mundial como de la dirección que asuma la toma de decisiones adoptada por los actores políticos que adelantan la directriz a seguir.

Crisis del sistema penal y relegitimación procesal

La variación y aparente incremento de la violencia delictiva (inseguridad personal, comisión de delitos)⁶ estimula una variación y posible aumento de la actividad punitiva del Estado y viceversa. Por otro lado, el ejercicio del control penal

es intervenido y en ocasiones contrarrestado por la implantación de modelos procesales garantistas y normas racionalizadoras de la intervención penal, humanizadoras del ámbito penitenciario e incluso, sobre todo en los últimos años, por la creación o adaptación de fórmulas alternas de solución en los conflictos penales.

Como muy a pesar de los enjundiosos intentos doctrinales, para la propia ciencia penal *el fin del derecho penal y de la pena* no están resueltos (Hassemer, 1999: 190 y ss), pero a la vez tampoco se ha aceptado que se pueda prescindir del uso del derecho penal –y por tanto se ha desechado la opción abolicionista, la consecuencia ha sido que paradójicamente se viene avalando un *pragmatismo* signado por la utilización de la justicia penal dentro de un cuadro (modelo o juego) que aspira a una intervención institucionalizada del Estado en el conflicto que relegítimize su rol punitivo y le permita afrontar una solución menos mala, es decir, no tan costosa, deslegitimadora, inútil, inhumana y atroz como la tradicional.

Esta opción ha sido posible mediante los *sistemas procesales*, pues para ello no es necesario que el derecho sustantivo aclare hasta las últimas consecuencias las ya espinosas cuestiones teóricas acerca del establecimiento de la justicia y que además, en la práctica, se articule lo crucial de la cuestión penal –que es el establecimiento de la *responsabilidad*⁷– sino que basta con una *responsabilidad mediatizada* que le ponga fin al conflicto y que, sobre todo, lo haga de modo oportuno.

Precisamente, esto último es lo que permite que se le abra un boquete a la *legalidad estricta* sin la mala conciencia de haber contrariado un postulado republicano esencial y se acepte pacíficamente la implantación del *principio de oportunidad* y de todas aquellas fórmulas que promueven una solución anticipada de los conflictos penales (acuerdos reparatorios, admisión de los hechos), las cuales no se comprometen en puridad con el establecimiento de la responsabilidad penal, pero sí aportan una solución institucional visible e incluso cuantificable en los anales judiciales. Éste ha sido el camino emprendido por diversas legislaciones occidentales, entre las que sólo se citarán las que han tenido mayor influencia jurídica en América del Sur y que pertenecen al mismo sistema jurídico, denominado *románico continental*. Tales son los casos de Alemania, Italia y España, así como la enorme influencia sobre todos estos ámbitos que en los últimos años viene manifestando el sistema norteamericano, aun cuando pertenece a la tradición jurídica del *common law*.

Esta vuelta al pragmatismo en la adopción de fórmulas procesales alternas para abordar los asuntos penales ha sido cuestionada como la asunción del estilo norteamericano, en una especie de importación de su cultura jurídica vista tradicionalmente como ajena y distinta a la cultura continental (Barona, 1999: 287 y ss).

En el caso venezolano, ha tenido una especial connotación porque el influjo norteamericano se ha colado no sólo directamente sino también mediante la reforma procesal penal a través de las legislaciones procesales de referencia, tales como

la alemana, con lo cual Venezuela pasa a adoptar en su recién estrenada normativa procesal fórmulas alternativas mucho más atrevidas que las encontradas en las legislaciones de ninguno de estos países. Sin embargo, esta evolución legislativa se inserta en un sistema penal colapsado y en medio de una cultura jurídica precaria.

La realidad del sistema penal

¿Cuál ha sido el panorama del sistema penal venezolano de los últimos años, que ofrece un ambiente propicio para estos drásticos cambios?

Desde hace más de veinte años, la crisis estructural del sistema penal comenzó a clamar con urgencia por la adopción de políticas públicas y legislativas que paliaran los enormes costes de todo orden (sociales, humanos, económicos, entre otros) que el funcionamiento del aparato penal venía incrementando: veinte a veinticinco homicidios por cada cien mil habitantes entre 1994-1995 (según datos aportados por Roberto Briceño-León, 1999: 294), violencia carcelaria, colapso de la administración de justicia, ineficacia y desvío de la función policial, resquebrajamiento del estado de derecho, entre otros.

Históricamente, la década de los ochenta marca un paso dentro de la línea de la respuesta oficial con la implantación en 1980 de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, que siguiendo tendencias mundiales sobre el uso de medios alternativos a la privación de libertad pretendía abordar parte del problema carcelario, los razonables cuestionamientos a la privación de libertad durante el proceso y la lesión a garantías procesales y derechos humanos que mostraba la situación de la justicia penal. En ese contexto, sólo durante la década de los ochenta se dictaron más de cien mil medidas (según datos de Jiménez, 1991), lo que permite suponer el impacto liberador que tuvo, con todo y sus fallas, la adopción de esa legislación.

No obstante, la política policial predominante de esa época fue la práctica de operativos policiales “extraordinarios” que se convirtieron en ordinarios y sobre todo en una inconveniente práctica policial que ponía en tela de juicio los necesarios avances que dentro de un estado de derecho exige el proceso de democratización (Hernández, 1985).

Asimismo, en el área penal la innovación normativa de los ochenta se caracterizó por la promulgación de la legislación antidrogas (1984) y, como consecuencia de ello y de las directrices internacionales sobre la materia, se instauró toda una importante área de control represivo que comenzó a llenar las cárceles de una nueva población reclusa por “drogas”, a saturar los tribunales con estos procesos y a complicar la actividad policial. Con ello, el sistema penal no sólo no atacaba el fenómeno de las drogas ilegales, sino que además sumaba efectos criminógenos perversos y altísimos costos humanos, sobre todo patentes en el so-

metimiento a la justicia penal y a la reclusión de muchísimas personas que en su inmensa mayoría eran consumidores, usuarios o pequeños buhoneros de la droga. Desde su aplicación, la legislación antidrogas no sólo llegó a ocupar un histórico tercer lugar en los escaños del sistema penal, sino que además la población reclusa por drogas se mantuvo entre el 15 y 20% del total (Rosales, 1991, 1998; Borrego y Rosales, 1992).

Durante los noventa, la crisis del sistema penal se hundía en sus graves fallas y consecuencias, mientras aumentaban rápidamente las tasas delictivas y de un modo aún más preocupante la violencia delictiva. Ello debido a múltiples factores que Roberto Briceño-León explica desde el acentuado y relativamente reciente empobrecimiento de la población venezolana (no la pobreza en sí), unida a ello la frustración de muchas de sus expectativas ante una brutal sociedad de consumo que asocia el éxito con riqueza material y poder, obtenidos muchas veces por personajes públicos mediante las mil caras de la corrupción; la *banalización* de la violencia en los medios de comunicación; el acceso a las armas de fuego; la composición arquitectónica, de urbanismo y servicios en los barrios; y sobre todo la ausencia de medios institucionales de intervención en los conflictos sociales, que ha devenido en una enorme impunidad (Briceño-León, 1999: 293, 302-304).

También durante la década de los noventa, las dificultades del sistema penal –claramente visibles en la constante desproporción entre procesados y condenados, el hacinamiento, la violencia y las pésimas condiciones carcelarias, el retardo procesal y la violación de garantías procesales, la impunidad, la inseguridad personal, el abuso y desvíos de la función policial– contribuyeron a la adopción de medidas legislativas que minimizaran el impacto contra los derechos humanos. De modo que se impulsó la sustitución de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena por la Ley sobre Beneficios en el Proceso (1993), así como la promulgación de la Ley sobre Libertad bajo Fianza (1992) y la Ley de Redención Judicial de la Pena por el Trabajo y el Estudio (1992), e incluso se comenzó a instaurar, tras largos intentos, la ansiada justicia de paz. Paralelamente, y a tono con la tendencia hemisférica, se adelantaban labores para abordar la reforma judicial dentro del marco general de la reforma del Estado, para lo cual desde mediados de los ochenta el Estado venezolano comenzó a incluirla dentro de su agenda política y la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) se dispuso a desarrollar diversas propuestas.

Si se atiende particularmente a la situación de la prisión en Venezuela, en los últimos diez años el país no ha presentado un alto índice de encarcelamiento (en 1997, 116 por cien mil habitantes, perfectamente equiparable a la de España y menor que la de Estados Unidos) y además ha mostrado un notorio descenso en su *tasa de encarcelamiento* que ha disminuido de un promedio de 160 por cada cien mil habitantes en los años ochenta, a un promedio de 120 por cien mil con tendencia a la baja en los noventa. Esto podría parecer un feliz indicador visto ais-

ladamente. Sin embargo, la crisis carcelaria generalizada no ha disminuido. Las cárceles venezolanas son vistas ante la comunidad nacional e internacional como lugares que presentan sobradas dificultades. Entre las fallas que tradicionalmente se han observado, durante años se hablaba de la inversión de la proporción entre procesados y condenados, del atropello a los derechos y garantías, de la violencia carcelaria y de las pésimas condiciones de encierro (Rosales, 1998; Pérez Perdomo y Rosales, 1999).

Sin embargo, a mediados de 1999 la aplicación del COPP, concebido como el medio idóneo, democrático y garantista para devolverle al Estado la legitimidad perdida en el ejercicio de la facultad punitiva, condujo a la liberación de un significativo número de reclusos, jamás observada en su historia. Según datos oficiales, durante toda la década la tendencia progresivamente descongestionadora (Cuadro 1) de las prisiones venezolanas había ubicado la población reclusa al 30 de enero de 1999 en 23.432 personas, y en 22.909 en julio, mientras que al 2 de diciembre de 1999, tras cuatro meses de aplicación del COPP, se ubicaba en 15.529, lo que ha supuesto una reducción de la tasa de encarcelamiento de 97,3% a 65,5% (Cuadro 2). De esto, lo más significativo es que uno de los dolores de cabeza fundamentales del sistema –la cuestionada desproporción entre procesados y condenados– equiparó las dos cifras por primera vez en la historia de las últimas décadas (al 2/12/1999, 7.794 procesados y 7.735 condenados) (Cuadro 3).

Puede apreciarse que se trata de la única rectificación de la relación procesados-condenados alcanzada en décadas y de la primera drástica disminución de la población carcelaria⁸.

Cuadro 1

Población reclusa en Venezuela

Año	Población reclusa
1993	25.596
1994	24.228
1995	24.866
1996	24.757
1997	25.234
1998	24.833
1999 (al 1/1/1999)	23.899
1999 (al 1/7/1999)	23.146
1999 (al 2/12/1999)	15.529

Fuente: elaboración propia, sobre datos de la OCEI y el Ministerio de Justicia (actualmente de Interior y Justicia).

Cuadro 2

**Variación de la tasa de encarcelamiento por cien mil habitantes en 1999
(antes y después de la reforma procesal penal)**

	Población reclusa	Tasa
1/1/1999	23.899	100,81
30/6/1999	23.146	97,38
3/12/1999	15.529	65,50

Fuente: Elaboración propia sobre datos internos aportados por el Ministerio de Justicia y sobre el estimado de la OCEI de 23.706.711 habitantes para 1999.

Cuadro 3

Población penada y procesada

Año	Penados	%	Procesados	%
1993	10.469	40,9	15.127	59,1
1994	8.586	35,4	15.642	64,6
1995	7.253	29,3	17.508	70,7
1996	6.387	25,8	18.295	73,9
1997	6.780	29,0	16.546	70,7
1998	9.042	36,4	15.791	63,58
1/1/1999	9.602	40,2	14.297	59,8
30/6/1999	9.516	41,3	13.630	58,8
2/12/1999	7.735	49,8	7.794	50,2

Fuente: Rosales (1998: 65). Información actualizada sobre datos internos aportados por el Ministerio de Interior y Justicia.

¿Reforma procesal relegitimadora y pragmática?

En el caso venezolano, se ha visto cómo el colapso del sistema penal se ha planteado en términos muy dramáticos y refleja en términos generales el colapso de estos sistemas en toda la región. Algunos aspectos del panorama de la función policial, de la corrupción judicial y de la crisis carcelaria son ilustrativos.

Durante largo tiempo las paulatinas reformas legales no fueron suficientes (tal y como ocurrió con las leyes sobre medidas alternativas a la prisión), lo que contribuyó a que se reclamara por una reforma pragmática y radical que modificara el somnoliento curso de los cambios.

Por diversas razones, la punta del iceberg para los cambios la capitalizó la reforma procesal. Desde allí se podría meter la mano en prácticamente todos los temas centrales de la justicia penal: policía, jueces y cárceles.

De modo que en la segunda mitad de los noventa se le da prioridad a la tan ansiada reforma procesal penal. Este proceso contó con la mejor coyuntura, pues respondía a una tendencia internacional especialmente avalada por la percepción generalizada del colapso de la administración de justicia, la violación de derechos humanos –sobre todo en el ámbito carcelario– y la necesidad de fortalecer el Estado de derecho de cara a la seguridad jurídica y a las garantías exigidas por la inversión extranjera.

Ya es un lugar común escuchar que esta reforma procesal penal supondría un cambio radical de las estructuras procesales del viejo sistema inquisitivo, escrito y secreto, cuyo fracaso quedaba demostrado por la dramática situación de la administración de justicia, y su sustitución por un sistema garantista –acusatorio, contradictorio y oral– que tendería a beneficiar al debido proceso y en consecuencia al mejoramiento de la justicia penal, indispensable para el desarrollo del hoy proclamado constitucionalmente estado de derecho social y democrático.

Si se atiende a la evolución legislativa en el área, se observa que la reforma procesal ha significado el timón o aspecto nodal de un proceso de transformación de la justicia penal que implicaría no sólo reformas legales, sino una transformación global del sistema de justicia. Esta nueva legislación, en abril de 1998, entra primero en vigencia anticipada únicamente con tres importantes instituciones, los acuerdos reparatorios, la admisión de los hechos y la liberalización del secreto sumarial, para luego en julio de 1999 entrar en pleno vigor.

La evolución del sistema penal deriva en el protagonismo de la reforma procesal, lo cual explica por qué ésta usurpa áreas del derecho sustantivo y se decide por implantar las mil y una maneras de abordar y resolver el conflicto. Poco importa que se produzca una *admisión de un hecho*⁹ no cometido si esto libera al sistema (y al ciudadano que funge como chivo expiatorio del sistema al haber sido seleccionado por el mismo) de un conflicto adicional que traba y perturba su ya complicada actividad (ejercicio de la violencia institucionalizada, Bergalli, 1996). En cambio, sí importa que un funcionario gubernamental, como lo es el fiscal, dotado de la facultad de perseguir el posible delito, pueda proponer la desestimación de un caso cuando no lo considera pertinente para la justicia penal (es decir, no reviste carácter penal) o no es relevante (principio de insignificancia), o sencillamente porque no es conveniente según las estrategias de control penal estatal (favorecimiento de la delación en delitos especiales, como la delincuencia organizada).

Desde una perspectiva pragmática e incluso utilitaria, las reformas procesales extendidas en los últimos años a lo largo de todo el continente son sabias, si se considera que las formas procesales no son sólo medios realizadores del derecho sustantivo, sino que también son proactivos y que su ingerencia en la realidad no se somete sólo a los dictados del derecho material, sino que crea sus propias realidades sobre los “hechos” aunque éstos reciban un muy vago tratamiento del derecho sustantivo.

Ello ayuda a explicar por qué, absortos en la implantación de la reforma procesal y especialmente del COPP, se prescinde significativamente del derecho material (derecho penal y dogmática), sin considerar que la inserción práctica de la evolución teórica de la dogmática jurídico penal también aporta elementos garantistas al *proceso de aplicación* de la ley pues supone la *previsibilidad de las decisiones* (seguridad jurídica) y desarrolla una cultura jurídica comprometida con el estado de derecho democrático (Gimbernat, 1983)¹⁰.

No es sólo un asunto de los operadores de justicia en vivo (jueces, fiscales, defensores, entre otros); es cuestión de los objetivos del sistema penal y de los modos que asume para transformarse y relegitimarse. Cuando, por ejemplo, en Venezuela en el plano legislativo se prescindió de la reforma sustantiva y primero se abordó la procesal, se estaba respondiendo a estos mismos presupuestos: lo práctico era abordar el conflicto en caliente con una solución *inmediata* del Estado a través del proceso.

Lo preocupante, desde el punto de vista de la necesidad de juridificación de las relaciones sociales y del fortalecimiento de la cultura jurídica como medios de desarrollo humano que actúan sobre el comportamiento del sistema penal y que permiten excluir o minimizar formas individuales o grupales arbitrarias de intervención en los conflictos (justicia por la propia mano, en Venezuela recientemente observada en los llamados “linchamientos”¹¹), es que el abandono del derecho sustantivo (tanto en la creación como en la aplicación de la ley) da lugar a que el vacío pueda ser llenado con todo tipo de arbitrariedad o que se fomente un comportamiento caótico del sistema.

No se promueve, ni se tiende a, por el camino del pragmatismo puesto en marcha, una cultura jurídico penal sustantiva que intente llegar al fondo de los casos planteados, sumidos en la actualidad en una representación superflua de lo acontecido. Esto golpea una función esencial del proceso que consiste en la reconstrucción racional de lo sucedido para establecer la responsabilidad penal.

A cambio, lo que en ocasiones se puede observar en los tribunales es una parodia de juicio acusatorio y contradictorio, donde se reproduce el escenario de actores en el devenir de un juzgamiento oral con apego a las pautas formales de presentación y recorrido, pero sin mayor contenido. En medio de lo cual lo sustancial queda un tanto de lado y donde el principio de *celeridad procesal* se transforma en prisa (no en oportunidad y racionalidad de la inversión temporal en el juzgamiento) y la *inmediación* en mera presencia material (y no en baluarte de la correcta evaluación de las probanzas).

Dentro de este contexto liderado por el pragmatismo, la reforma procesal orientada a la solución de conflictos mediante diversas fórmulas alternas que tienden a evitar el proceso no sólo deja en el aire el establecimiento de la responsabilidad criminal a cambio de una solución que se supone justa y suficiente, sino

que con este cometido y a través de estos mecanismos adquiere una nueva relegitimación, pues opera plenamente *la función simbólica* del sistema en la atención de los conflictos que le son sometidos. Los *acuerdos reparatorios*¹² son un claro ejemplo de ello; acaso se les justifique por su practicidad y su capacidad para aliviar el dolor que supone todo juicio penal, pero también hay que advertir que en ocasiones pueden conducir a desequilibrios por derivar en soluciones contradictorias en casos similares o al conducir a una salida que deja un margen de la responsabilidad en el vacío y por tanto puede favorecer la impunidad¹³.

La preferencia del sistema penal por adoptar una solución pragmática allanada por la “procedimentalización” de la justicia penal puede notarse en el viraje que asume la nueva Constitución venezolana (diciembre 1999) cuando consagra dentro de las garantías procesales al *principio de legalidad* (Constitución, artículo 49, 5, primer aparte), que en todo caso es el principio rector de todo Estado sujeto al derecho y tiene una importantísima dimensión sustantiva¹⁴.

Ensayo de la reforma procesal penal venezolana y sistema penal

En la región ha habido importantes iniciativas y prácticas de transformación de la justicia al igual que de reformas importantes del poder judicial. Pero en Venezuela, lo más llamativo es que la reforma procesal ha coincidido con el cambio político adelantado en medio de un proceso constituyente. Por esta coyuntura del país, la introducción de un nuevo proceso penal se da, como es usual, ante un sistema penal en aguda crisis, pero esta vez se alía a un ensayo de transformación mayor que toca a toda la justicia: la reforma judicial, que además está inserta dentro de la agenda de transformación venezolana constitucional y del Estado.

Sin embargo, a pesar de que se han cifrado las expectativas de mejoramiento de la justicia penal en la implantación del COPP, la realidad ha sido que desde su aplicación, y a los pocos meses, el afán por la celeridad y por descongestionar la colapsada administración de justicia condujo a la abrupta liberalización de un gran número de detenidos, muy superior a las expectativas trazadas¹⁵. Ello ha servido como excusa para que se haya desatado un significativo cuestionamiento que parte de diversas instancias tanto oficiales como de la sociedad civil, las cuales le endilgan a la reforma procesal el aparente repunte de la inseguridad personal¹⁶. Esto ha conducido a que se clame por leyes de seguridad de todo orden, sobre todo de ribete policial, y por supuesto mucho menos garantistas o sencillamente arbitrarias¹⁷, y a que la propia Fiscalía General proponga una reforma legislativa de instrumento procesal¹⁸.

En la crítica de los sistemas penales, uno de los cuestionamientos más comunes es su actuar desarticulado y contradictorio (Carranza, 1994). Visto el aparato penal como sistema, la adopción de leyes policiales que cubran los espacios que

supuestamente ha dejado abiertos la ley procesal penal conduciría a una nueva y peligrosa desarticulación del sistema penal, que además podría conllevar al funcionamiento yuxtapuesto de dos modelos de control penal: el adelantado por la ley procesal para los procesos y procesados seleccionados por el sistema, y un ámbito policial sin mayores garantías. Se podrá argüir que esto ya se ha planteado antes cuando se ha hablado del sistema penal subterráneo (Aniyar, 1984), y es cierto; sin embargo, dada la complejidad de las sociedades y sus relaciones, ahora cobraría una distinta expresión: de un lado el sistema procesal pragmático, y del otro el control policial penal autoritario que redundaría en un nuevo retraso en el proceso de democratización.

Pero el repunte de la inseguridad, hasta tanto no se demuestre, sigue siendo aparente, y sobre todo no se podría afirmar que actualmente se haya presentado un aumento de los indicadores delictivos superior a los particularmente altos índices presentados progresivamente a lo largo de la década de los noventa (Briceño-León, 1997, 1999). De modo que la cuestión se está moviendo en el terreno de las percepciones y las realidades, así como el sentimiento de temor (Briceño-León, 1999: 298) y la manipulación de ese sentimiento (Aniyar, 1984; Navarro y Pérez Perdomo, 1991)¹⁹. Muchísimo menos se podría afirmar que, de existir un aumento, éste se deba a la aplicación de la reforma procesal.

De hecho, los datos oficiales sobre asuntos conocidos y resueltos ofrecen otros aspectos dignos de un estudio más profundo (Cuadro 4).

Cuadro 4

Subsistema policial de Venezuela
Casos conocidos, detenciones efectuadas y casos concluidos 1999

Período	Casos conocidos	Detenciones efectuadas	Casos concluidos
Primer trimestre	65.276	29.204	30.077
Segundo trimestre	67.650	32.309	34.931
Tercer trimestre	55.957	2.192	15.688

Fuente: Elaboración propia sobre datos no publicados del Ministerio de Interior y Justicia.

Es notable cómo con la entrada en vigor de la reforma procesal (julio 1999) se registra una disminución del promedio de *casos conocidos*, aun contra la idea de que con esta legislación “aumentó el índice delictivo”. No contamos con una serie posterior de lo acontecido con la reforma procesal, pero este único indicador permite preguntarse si, ante la percepción de un incremento de los delitos, la disminución de este dato se debe a una descalificación de esa percepción o a la variación de la actitud policial, dado que ante la “pérdida de fuerza policial” que suponían implicó el COPP, no atendieron la cuestión delictiva como usualmente lo venían realizando.

Con un sentido esclarecedor se muestra el dato sobre *detenciones policiales*, que denota una aguda disminución del promedio de 30.000 detenciones practicadas durante los últimos años (no sólo durante los dos trimestres ilustrados) a menos de 2.200 durante el primer trimestre de aplicación del COPP. Este indicador demuestra en buena medida que la policía utilizaba la inconstitucional *detención por averiguaciones* como el medio para absorber la mayor parte de la clientela del sistema penal. Pero como con la entrada del COPP las detenciones policiales quedaron contundentemente reducidas a los supuestos de flagrancia y a la orden judicial, a la policía se le privó de esta perniciosa práctica que formó durante décadas parte esencial de su labor de control social, pues la represión delincencial dejaba mucho que desear a la luz de los indicadores delictivos de la última década.

Por consiguiente, el clamor por leyes policiales peligrosistas o normativas penales de emergencia tiene que ver con la pretensión de los cuerpos de seguridad de reservarse una legislación que les permita practicar detenciones como medio de control delincencial, y visto desde la perspectiva del Estado, como medio de control social. Esto además encierra una cultura autoritaria muy arraigada que supone que “para investigar los delitos debe haber detenidos”, como si no se entendiera que alguien puede estar siendo investigado o sometido a un juicio criminal en libertad. Por eso, muchas veces la policía se queja y hasta se siente frustrada, pues supone que al liberarse el detenido hay impunidad, y no es así, ya que lo natural es que siga el proceso penal en libertad si acaso eso es lo procedente²⁰.

Sin embargo, el recurso a las soluciones “mágicas” propuesto por las instancias políticas oficiales, a veces hasta de manera inconsciente, puede conllevar a la promulgación de leyes que implican un alta carga simbólica (función explícita que la ley proclama) (Hassemer, 1989) pero cuya función real se agota en el efecto tranquilizador y disuasivo que coyunturalmente infunde en la comunidad, con lo que a la larga la seguridad jurídica se resquebraja así como la satisfacción de las expectativas que la población tiene sobre el estado de derecho que sirve como ámbito teórico de la legitimación y funciones del sistema penal.

Actualmente, leyes policiales al estilo de la declarada inconstitucional Ley sobre Vagos y Maleantes no tienen una cobertura que permita suponer que pueden atender el problema de inseguridad. No lo han hecho nunca, y ahora menos. Por ejemplo, esa ley, por la natural y deseable evolución de la sociedad, ya para la década de los noventa había perdido el protagonismo efectista que logró coyunturalmente con los operativos policiales de la década anterior, en los cuales se recluyó a un numeroso grupo de personas que sin haber cometido delito alguno eran estigmatizados como “vagos o maleantes” por la autoridad administrativa mediante procedimientos que no sólo violaban todas las garantías procesales, sino que sobre todo lesionaban la más elemental regla del estado de derecho, la legalidad, al imponer la punición sin la comisión de delito alguno establecido en la ley penal. De modo que cuando en 1998 se declaró su inconstitucionalidad ape-

nas fueron excarceladas alrededor de noventa personas de las aproximadamente veinticinco mil que estaban recluidas en los establecimientos penales de todo el país. Es que esta obsoleta ley se venía convirtiendo más en una credencial simbólica que en el mecanismo de control que la policía aparentemente añora, según anuncian los jerarcas oficiales (Cuadro 5).

Cuadro 5

Población recluida según Ley sobre Vagos y Maleantes

Fecha	Población penal	Personas por LVM	%
31/12/92	27.848	607	2,18
31/12/93	23.015	353	1,53
31/12/94	23.640	169	0,71
31/12/95	21.605	106	0,49
31/12/96	24.767	6	0,31
31/12/97	25.124	142	0,57
31/12/98	23.899	Ninguna	0,00

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Justicia, Oficina de Fiscalización y Control del Sistema Penitenciario.

Esto ha sido así, entre otras circunstancias, porque la herramienta de control social predilecta que ejercía el Estado era la “detención por averiguaciones”, que en la práctica permitía el reclutamiento policial discriminatorio y masivo de muchas personas, entre ellos los que la oficialidad dio a conocer públicamente como “azotes de barrio”, durante lapsos que podían extenderse hasta dieciséis días (ocho de ellos policiales, muy por encima de la tendencia internacional de no superar las 48 horas) y que, en otros casos, podía incluso constituir el preámbulo de una prolongada detención judicial debido al juzgamiento (Cuadro 4).

Este inconstitucional mecanismo de selección policial conformaba la clientela predilecta del sistema penal, especialmente del carcelario, arbitrariamente sometida a la justicia penal mediante una nociva práctica que aparentemente le garantizaba a los cuerpos de seguridad el predominio policial en el control de la comunidad, pero no así el control delincencial dentro del marco de un estado de derecho.

En nuestros tiempos, clamar por leyes de esa naturaleza no sólo es desconocer la realidad del fenómeno criminal y de los modos idóneos para enfrentarlo, sino que además demuestra un total desconocimiento de la evolución del asunto en nuestro ámbito, así como desconoce la responsabilidad que tienen los actores políticos en el establecimiento del estado de derecho democrático.

Construir un estado de derecho (Briceño-León, 1999: 306-307) de este signo tiene que ver precisamente con el establecimiento de una cultura jurídica demo-

crática que guíe las acciones y múltiples reformas para mejorar la administración de justicia. De frente a esta visión, uno de los asuntos que más ha incidido en el establecimiento de los elevados índices delictivos y de violencia delictiva presentes durante toda la década ha sido la tremenda impunidad (Briceño León, 1999: 304) en todos los ámbitos, principalmente desde las cúpulas de poder hacia toda la sociedad, así como la crisis de la administración de justicia y de todo el sistema penal. Pero esto no se enfrenta con medidas efectistas, ni simbólicas, ni con respuestas cargadas de mayor violencia institucional que suponen, entre otras prácticas autoritarias, el recurso del Estado a leyes peligrosistas o de emergencia.

Tal ha sido el desasosiego y extravío del sistema penal venezolano en estos últimos tiempos, que algunos cuerpos policiales han acudido a ordenanzas policiales de los años treinta para enfrentar la delincuencia y, con el despliegue de un enorme operativo conjunto, han logrado puntualmente un aparente y limitado éxito (*El Universal*, 27/2/2000). Esto es lo peor: que el efectismo de un momento ante una población agobiada por muchos males, entre ellos la terrible inseguridad, pueda justificar el retorno a normativas absolutamente derogadas, inconstitucionales e ilegales, no sólo en relación con la nueva Constitución sino desde hace mucho, ante la Constitución democrática del '61.

Para incidir en el proceso de relegitimación del sistema penal por vías democráticas es conveniente que la legislación penal cambie, pero ése es sólo un aspecto y no se puede abordar con criterios de emergencia, sino que debe ocupar el espacio que le corresponde en el tratamiento de múltiples acciones punibles y para el control delincencial convencional considerar faltas o contravenciones para canalizar la actividad policial, desde el derecho penal y no desde otro ángulo.

Es fundamental rearticular el sistema penal dejándole espacio al derecho penal y a la reforma procesal penal para adelantar el tratamiento de lo delictivo. En esta tarea, el desarrollo de la reforma procesal penal no tiene por qué dejar sensibles áreas para mayor impunidad —ésta no debe ser la dirección de la reforma— que puedan llegar a ser llenadas por una suerte de derecho policial mal entendido con normas del autoritarismo, dejando al Estado entre dos mundos: el del pragmatismo procesal penal y el del control policial autoritario del pasado. Ello crearía mayores desequilibrios en el ya inestable sistema penal, con enormes repercusiones para el país.

Cierto es que la policía necesita apoyo para mejorar su elevada función y éste sólo es posible democratizándola. También es fundamental organizar la función policial mediante la legislación especializada, desarrollar el derecho policial para mejorar su actividad, pero en modo alguno esto supone que dentro de la legislación policial se abra la posibilidad de incluir catálogos de conductas (peor aún de personas), posibilidades de detenciones y puniciones que no estén establecidas en la ley penal y que no puedan ser ventiladas mediante los diversos procedimientos jurisdiccionales de la ley procesal penal. Pretender esto, tal y como se

ha insinuado, contradice el orden constitucional. Lo otro sería pedirle al estado de derecho que opere bajo dos premisas y dos sistemas de control delincencial paralelos: el de la justicia penal “garantista” y el de la “justicia” policial.

Esto, entre otros riesgos, conduciría a infinitas violaciones de derechos que usualmente atacan a los más vulnerables sociales.

Ahora Venezuela cuenta con una Constitución que, por encima de los cuestionamientos, proclama con mayor fuerza que la Constitución democrática del ‘61, el establecimiento de un *estado social y democrático de derecho*, y además incluye un sinfín de garantías penales y procesales así como diversos mecanismos de protección de los derechos humanos y una estructuración articulada del área judicial como sistema. Esta proclama es un paso para abordar con mayor vigor el camino que nos conduzca hacia la indispensable democratización del sistema penal, lo cual supone extender e innovar mecanismos institucionales de intervención en los conflictos penales que sean oportunos, sinceros y accesibles dentro de una cultura que estimule la tolerancia, la responsabilidad y el resarcimiento dentro del marco de la protección por los derechos humanos en general, con el fin de aliviar la terrible impunidad, pero no con mayor autoritarismo y arbitrariedad, sino con mecanismos civilizados de abordaje de los conflictos.

Bibliografía

- Aniyar, Lolita 1984 “Legitimación interna y estrategias de dominación en la campaña contra las drogas de 1984”, en *Capítulo Criminológico* (Maracaibo: Universidad del Zulia), N° 13.
- Baratta, Alessandro 1982 *Criminología crítica y crítica al derecho penal* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Baratta, Alessandro 1998. “Resocialización o control social. Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado”, en *Anuario del instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*. (Caracas: Universidad Central de Venezuela) N° 13/14.
- Barona Vilar, Silvia 1999 *Solución extrajudicial de conflictos: Alternative dispute resolution (ADR) y derecho procesal* (Valencia, España: Tirant Lo Blanc).
- Bergalli, Roberto 1996 *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación: policía, jurisdicción y cárcel* (Barcelona, España: Bosch).
- Borrego, Carmelo y Elsie Rosales 1992 *Drogas y justicia penal. Realidad judicial e interpretación jurídica* (Caracas: Livrosca).
- Briceño-León, Roberto 1997 “Buscando explicaciones a la violencia”, en *Espacio Abierto* (Maracaibo) Vol. 6, N° 1.
- Briceño-León, Roberto 1999 “La violencia en Venezuela”, en *Venezuela en Oxford* (Caracas: Banco Central de Venezuela).
- Capra, Fritjof 1998 *La trama de la vida (Una nueva perspectiva de los sistemas vivos)* (Barcelona, España: Anagrama).
- Carranza, Elías 1994 *Criminalidad. Prevención o promoción* (Costa Rica: Ilanud-Editorial Universidad Nacional a Distancia).
- Christie, Nils 1994 *Crime control as industry* (Londres-Nueva York: Routledge).
- Fernández Carrasquilla, Juan 1986-1987 “Los derechos humanos como barrera de contención y criterio autorregulador del poder punitivo”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (España).
- Ferrajoli, Luigi 1997 *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (Valladolid, España: Trotta). Primera edición italiana 1989 *Diritto e ragione*. Editorial Laterza.
- Foucault, Michel 1985 *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Gimbernat Ordeig, Enrique 1983 “¿Tiene futuro la dogmática jurídico penal?”. en *Monografías Jurídicas* (Bogotá: Temis) N° 29.

- Hassemer, Winfried 1989 “Derecho penal simbólico y protección de bienes jurídicos”, en *Nuevo Foro Penal* (Bogotá) N° 51.
- Hassemer, Winfried 1990 “El destino de los derechos del ciudadano en un derecho penal ‘eficaz’”. en *Doctrina Penal* (Buenos Aires) N° 49-52.
- Hassemer, Winfried 1999 *Persona, mundo y responsabilidad. Bases para una teoría de la imputación en Derecho penal* (Valencia, España: Tirant lo Blanc).
- Hendler, Edmundo 1996 *Derecho penal y procesal penal de los Estados Unidos* (Buenos Aires: Ad Hoc).
- Hernández, Tosca 1985 *La ideologización del delito y de la pena* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Jiménez, María Angélica 1991 *Medidas alternativas en el sistema penal y perspectiva criminológica* (Maracaibo: Universidad del Zulia).
- Luhmann, Niklas 1998 *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general* (Madrid: Antropos-Universidad Iberoamericana).
- Mata y Martín, Ricardo 1997 *Bienes jurídicos intermedios y delitos de peligro. Estudios de Derecho Penal* (Granada: Editorial Comares).
- Melossi, Darío y Pavarini, Máximo 1980 *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario* (México DF: Siglo XXI).
- Navarro, Juan Carlos y Rogelio Pérez Perdomo 1991 *Seguridad personal: un asalto al tema* (Caracas: Ediciones Iesa).
- Pegoraro, Juan 2000 “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”, en *Seminario Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina CLACSO-LACSO* (Caracas) 17-21 de enero.
- Pérez Perdomo y Elsie Rosales 1999 *Violencia en el espacio carcelario* (Caracas: Ediciones Iesa).
- Rosales, Elsie 1991 “La aplicación judicial de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* (Caracas) N° 91.
- Rosales, Elsie 1998 “Cárcel y violencia. Una aproximación sociojurídica a la violencia penitenciaria en Venezuela”, en *Capítulo Criminológico* (Maracaibo) Vol. 25, N° 2.
- Silva Sánchez, Jesús María 1999 *La expansión del derecho penal. Algunos aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales* (Madrid: Cuadernos Civitas).
-

Stern, Vivien 1999 *The western world. Regional paper. International Penal Reform Event. Penal Reform: A New Approach for a new century* (Inglaterra) Abril.

Zaffaroni, Raúl et al. 1985 *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina y El Caribe. Informe final* (Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

Notas

1 Esta consideración del fracaso incluye la de sus diversos sectores: policía, justicia y cárceles. Sobre este último ámbito, Cf. Baratta (1998: 248).

2 Sobre la expansión del derecho penal en relación con éstos, Cf. Ricardo Mata y Martín (1997: 6).

3 Por lo menos en Venezuela, las últimas investigaciones sobre violencia delictiva demuestran un importante auge de la de carácter tradicional (Briceño-León, 1999), así como la observación de nuevas formas delictivas que se destacan por los hechos y sucesos reportados por los medios de comunicación social (por ejemplo ilícitos bancarios, delitos contra los consumidores, delitos de riesgo en general).

4 Idea introducida desde mediados de los ochenta por Ulrich Beck (y plasmada en muchas de sus obras), quien refiere los riesgos como daños dependientes de decisiones humanas, citado por Silva Sánchez (1999: 21).

5 Con ello no estamos haciendo un juicio a favor de la resocialización, sino sólo considerando el efecto del incremento de la respuesta punitiva por parte del Estado ante determinadas opciones que tienen distintas justificaciones ideológicas. Si sólo nos atenemos al punto de vista teórico, tanto las tesis que justifican la imposición de la pena y más allá la intervención punitiva del Estado, basadas en la retribución o en la prevención general ya sea positiva o negativa o en la prevención especial, sufren serias críticas y constituyen importantes flancos de debilidades del derecho penal como ideología justificadora de toda la actuación del sistema penal.

6 Actualmente en Venezuela la cuestión de la inseguridad personal ha cobrado una especial connotación. Sabido es que, fundamentalmente en los años noventa, Venezuela y particularmente Caracas han mostrado datos sobre violencia delictiva sin precedentes en el país. Por ejemplo, en 1997 el promedio de homicidios diarios cometidos en Venezuela fue de 6,7 mientras que en 1994 alcanzó los 12,9 diarios. Al efecto, tomando los ya significativos datos para 1994-1995, Briceño-León ubica a Venezuela en comparación con otros países de Latinoamérica en un nivel medio junto a Brasil y México con una tasa de entre 20 y 25 homicidios por cien mil habitantes (Briceño-León, 1999: 294). Por su parte, el informe de 1999 de la Agenda Nacional de Seguridad (Congreso de la República) reporta 25,12 homicidios por cien mil habitantes y lo compara con Colombia (32,44), Sudáfrica (35,2), Brasil (30,18) y Rusia (30,07) y con el promedio mundial de 9,09 (*El Universal*: "Venezuela entre países con más violencia", 7/2/2000).

7 Entendida por Hassemer como un proceso de imputación basado en una relación entre autor y víctima mediante la realización de un hecho (lo empírico) que es reprobado y atendido por el derecho penal (1999: 160-164).

8 La relevancia de esta variación es reseñada en la prensa nacional al referirse al último informe presentado por el extinto Consejo de la Judicatura, donde documenta la labor efectuada en aplicación del COPP por los jueces de ejecución desde el 30/9/1999. Según este documento, la población de procesados fue reducida de 12.859 (31/7/1999) a 7.868 (28/12/1999), así como la de penados fue también reducida de 10.437 (31/7/1999) a 7.359 (28/12/1999) (*El Universal*, 7/1/2000).

9 Se trata de un novedoso procedimiento, especie similar al *plea bargaining* norteamericano, que permite obtener hasta una rebaja de la mitad de la pena en caso de admitir el hecho imputado (COPP, artículo 376).

10 Gimbernat, al tratar la aplicación de la ley, explica: “Cuanto menos desarrollada esté una dogmática, más imprevisible será la decisión de los tribunales, más dependerán del azar y de factores incontrolables la condena y la absolución”.

11 Se entiende por tal una forma de autodefensa social, violenta y desproporcionada, mediante la cual el grupo social que se percibe perjudicado por uno o varios supuestos agresores los ataca, ocasionándoles o intentando ocasionarles la muerte. En Venezuela, esto se ha presentado muy recientemente sobre todo debido a los vacíos dejados por los medios institucionales de protección de la ciudadanía (seguridad pública) y por la impunidad. Briceño-León ha dicho que incluso “se ha dado un incremento en el apoyo a tomar la justicia por las propias manos. Un 38% de la población de Caracas apoya esa idea y un 33% apoya los linchamientos” (1999: 306).

12 Un *acuerdo reparatorio* es un acto de conciliación mediado por un juez que puede realizarse en ciertos casos y permite que se extinga la acción penal a cambio de una prestación dada a la víctima por el imputado (COPP, artículo 44).

13 Otros aspectos más profundos de la adopción exageradamente pacífica y con una formulación dudosa de una institución de raigambre anglosajona como los *acuerdos reparatorios* surgen cuando se considera la “sociedad de los riesgos” donde los delitos culposos (imprudentes) y el dolo eventual son los que potencialmente pueden ocasionar el mayor daño y tener mayor propagación. Ante esta consideración, ya el control penal no acepta con la misma tolerancia el tratamiento privilegiado del delito culposo, tal y como se concebía en el siglo pasado cuando el derecho penal estaba pensado en torno al dolo, preferiblemente directo para la sociedad.

14 Artículo 49: “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas, en consecuencia: 1. La defensa y asistencia (...); 2. Toda persona se presume inocente (...); 3. Toda persona tiene derecho a ser oída (...); 4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales (...); 5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable (...); 6. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación (...)”.

15 Según la Agenda Nacional de Seguridad, “las autoridades excarcelaron cinco mil procesados más de los que estaban previstos que recibieran beneficios por la aplicación del COPP”. Sin embargo, este órgano asegura que la aplicación del COPP no aumentó el índice delictivo, para lo cual comparó las cifras de años anteriores (*El Universal*, 7/2/2000).

16 En esa línea: “La Conferencia Episcopal exige revisar el COPP (...) a la sazón del desbordamiento de la delincuencia” (*El Universal*, 28/12/2000); “Aumentan muertes violentas (...) algunos han esgrimido como causa de este alto número la salida a la calle desde el 1/7/1999 de unos 2.413 reclusos que han recibido los beneficios del COPP” (*El Universal*, 9/11/1999); “Liberados del COPP hacen de las suyas (...) según el Inspector General de la Guardia Nacional” (*El Universal*, 23/2/2000); “Alcaldes en emergencia por el hampa (...) se planteó adicionalmente la necesidad de conformar una Comisión de alto nivel para reformar el COPP” (*El Universal*, 24/2/2000).

17 “Prioridad de Ejecutivo: urge combatir la inseguridad (...) el ministro Arcaya propuso que fuera desempolvada la Ley contra delincuencia organizada” (*El Universal*, 22/1/2000); “Piden ley que sustituya la de vagos y maleantes” (*El Universal*, 23/1/2000); “Reformas para el COPP: analizan ley al estilo de vagos y maleantes” (*El Universal*, 29/1/2000); “Presentarán proyecto de Policía Nacional: preparan normas que sustituirán a la ley de vagos” (*El Universal*, 4/2/2000).

18 “Fiscalía tiene lista la reforma del COPP” (*El Universal*, 25/1/2000); el Proyecto de la Fiscalía “limitará los beneficios para los delitos graves” (*El Universal*, 29/1/2000); “Difieren Tribunal Supremo y Fiscalía en reforma del COPP” (*El Universal*, 3/2/2000).

19 El 7/2/2000 la prensa publica declaraciones de la Agenda Nacional de Seguridad según las cuales ésta “asegura que este instrumento jurídico no aumentó el índice delictivo” (*El Universal*). En declaraciones dadas por el jefe de Operaciones de la PTJ, explica que durante 1999 la criminalidad aumentó sólo un 7% en relación con los dos años anteriores, en los que se incrementó el 11%. Sin embargo, indicó que la “colectividad sigue percibiendo la inseguridad como un problema mayúsculo” (*El Universal*, 2/2/2000). Lo paradójico es que el confuso titular de este mismo artículo sólo dice: “La delincuencia se incrementó en 7%”.

20 En artículo de prensa “COOP aumentó reciclaje hamponil” “(...)los funcionarios explicaron que “además de las dificultades inherente a la captura de un peligroso antisocial de manera flagrante, deben aguardar durante doce horas en los tribunales de control hasta que el juez decida liberar al antisocial: ellos se van con la cara en alto y uno regresa al comando desmoralizado”.

Democracia y seguridad ciudadana en Chile

Enrique Oviedo*

Presentación

Este artículo aborda los principales problemas de seguridad ciudadana en Chile durante los años noventa, como también las políticas, programas y medidas implementadas desde el gobierno central y los gobiernos municipales.

El artículo fue escrito a partir de estudios del autor realizados en el marco del Programa de Pobreza y Exclusión Social de SUR¹, Centro de Estudios Sociales y Educación, así como de investigaciones desarrolladas en conjunto con otros investigadores de centros académicos y universidades de Chile, entre las cuales cabe destacar:

- el Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y Normas Culturales frente a la Violencia (proyecto ACTIVA), que fue realizado en ocho ciudades de América Latina y España bajo el auspicio y coordinación de la Organización Panamericana de la Salud.
- el grupo de trabajo sobre Grandes Metrópolis del Mercosur, que vincula al Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile con SUR.
- el proyecto Fondecyt N° 1980712 (1998/1999), llamado “Las políticas públicas hacia la criminalidad: la búsqueda del orden en el Chile democrático”,

* Sociólogo, Universidad de Chile; master en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile; director del Plan de Seguridad Ciudadana y Participación Social de la ciudad de Calama; investigador de SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile; profesor de Sociología Urbana en la Escuela de Postgrado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

realizado con el patrocinio del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile².

Algunas consideraciones previas

El presidente de la República es el jefe del Estado y del gobierno. El gobierno central está constituido por los ministerios, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), las intendencias regionales, las gobernaciones provinciales y los servicios públicos nacionales creados para el cumplimiento de la función administrativa.

En Chile funcionan dieciocho ministerios. De ellos, los ministerios del Interior, Defensa y Justicia están directamente vinculados al tema de la seguridad ciudadana. El ministerio del Interior es la instancia que relaciona las intendencias y las gobernaciones; además, coordina al gobierno central con el sistema municipal. A través de uno de sus organismos dependientes, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), administra los fondos de inversión regional, realiza la transferencia de recursos a municipalidades (fondo común municipal, educación y salud), y estudia y propone legislación de ámbito regional y municipal.

La división administrativa menor es la comuna (341 en el país). La entidad responsable de su administración es la municipalidad. Estas, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional que las rige –Ley Orgánica Municipal (LOM), de 1988–, son autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Entre las funciones privativas o exclusivas de los municipios se cuentan:

- la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, construcción y urbanización, en la forma en que lo determinen las leyes y normas técnicas de los ministerios.
- la planificación y regulación urbana de la comuna y confección del plan regulador, de acuerdo con las normas establecidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- el aseo (recolección de basura y barrido de calles) y ornato (áreas verdes, plazas y parques) de la comuna.
- la promoción del desarrollo comunitario.
- elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, que deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

En Chile, el Ministerio del Interior es responsable de proponer al Presidente las normas (leyes) y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social; asimismo, es responsable de aplicar, por medio de las autoridades de gobierno interior, las normas que para ese efecto se

dicten. La Oficina de Seguridad Pública, dependiente de este ministerio, es el organismo que coordina y entrega estudios, análisis e informaciones relacionadas con el orden público, con la seguridad pública interior y con las apreciaciones de inteligencia. Además, propone políticas y planes que pueda desarrollar el Estado en materia de orden público y seguridad pública interior.

El Estado de Chile, para cumplir con estas normas, cuenta con dos instituciones de carácter nacional que dependen del Ministerio de Defensa: Carabineros y Policía de Investigaciones.

Carabineros de Chile actúa con uniforme y tiene una estructura militar. Su función es “vigilar y mantener la seguridad y el orden público; prevenir la comisión de delitos y reprimir la delincuencia, en especial, el terrorismo y el tráfico y consumo de estupefacientes”. Además, velar por el correcto uso de las vías públicas.

La Policía de Investigaciones de Chile, la policía civil, está encargada de la investigación de delitos y la represión de la delincuencia y del terrorismo; además, efectúa el control de ingreso y salida de personas del territorio nacional, y previene y reprime el tráfico de estupefacientes y su consumo.

Antecedentes del tema de la violencia

En Chile, la violencia tiene raíces culturales y sociales históricas, y está vinculada al actual sistema socioeconómico.

Por otra parte, no obstante la importancia objetiva de la violencia, en el país existe un difundido sentimiento de inseguridad ciudadana³, el cual no está relacionado con la frecuencia de los delitos ni con los indicadores de victimización. En ese sentimiento de inseguridad participan múltiples variables, como por ejemplo la función de los medios de comunicación y el uso político del tema. Lo anterior queda demostrado en que, si bien durante los años noventa se han implementado un gran número de medidas de seguridad ciudadana, tanto desde el gobierno central como del local, las tasas de delitos no se han modificado, como tampoco la preocupación de la gente.

En este artículo se plantea que la gente desconoce esas medidas de seguridad ciudadana; asimismo, que éstas han sido orientadas hacia el conocimiento y análisis de la violencia, el control del delito a través del mejoramiento de los sistemas de policía, justicia y prisión, pero que en ellas se han descuidado la percepción y prevención social del delito, así como su rehabilitación.

El problema

Hace ya diez años que el crecimiento de Chile está cercano al 6%, con una inflación de un dígito, que consolida un ritmo de crecimiento económico. Sin em-

bargo, por otra parte, se mantiene un proceso de polarización de ingresos que amenaza a la clase media y sus logros, como también un porcentaje de población en situación de pobreza dura –difícilmente superable por medio de las políticas sociales sectoriales del Estado⁴.

Así, es posible decir que, no obstante los logros macroeconómicos del país, durante los últimos diez años se han mantenido problemas como, por ejemplo, los vinculados al tema ambiental y la desorganización social (pobreza, salud mental y seguridad ciudadana).

Además, actualmente en Chile es posible observar una crisis de identidad, producto del individualismo “negativo”, el cual reduce al sujeto al consumo en el mercado. Asimismo, se observa una crisis con relación a las referencias sociales tradicionales que cumplían un papel integrador de identificación –como la clase obrera, las federaciones de estudiantes, los colegios profesionales y el Estado.

Por último, planteamos que aunque las tasas por violencia criminal son relativamente bajas, la percepción de violencia e inseguridad es muy alta⁵. Este temor, producto del sentimiento de inseguridad, ha incidido en el cambio de conductas de las personas al interior de la ciudad, tales como limitar el uso de la infraestructura urbana, el uso del espacio público y la adopción de mayores resguardos de seguridad en las residencias.

Cuadro 1

Información económica general del país

	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tasa de crecimiento del PIB (%)				7,3	11	6,3	4,2	8,3	7,3	7,1	
Tasa de inflación (%)				18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,1	
Saldo de la balanza de pagos (MUS\$)				1.238,6	498,4			1.060	1.200	3.209	
Salario mínimo ^a		92						142	157	158	176
Evolución del desempleo ^b (%)		28								7	
Inversión total ^c				24,5	26,8	28,5	26,3	26,8	28,0	33,0	
Evolución de la pobreza ^d (%)	44,6		40,1		32,7		28,5		25,0		

^a En dólares U.S.S.

^b % sobre la Población Económicamente Activa. La cifra que aparece en el año 1989 corresponde al período 1983 - 1989, en tanto que la cifra que aparece en el año 1997 corresponde al período 1990-1997.

^c % sobre el PGB.

^d % sobre la población total.

Definición de seguridad ciudadana

Definimos el concepto de seguridad como aquella situación personal donde se está a salvo, con defensas contra el azar. Es una condición fundamental para el desarrollo individual y social. Y debe ser asumida por el estado de derecho en cada país.

Por otra parte, el concepto de ciudadanía alude al ideal donde los sujetos son portadores de derechos y responsabilidades, y cuentan con espacios, mecanismos, posibilidades y garantías sociales para ejercerlas.

Algunas consideraciones acerca de la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana involucra aspectos como seguridad política, social, económica, laboral, entre otros. Sin embargo, en ciertos momentos, la delincuencia, el narcotráfico y la drogadicción aparecen como más relevantes. Es una cuestión de Estado, no de gobierno, ya que por su condición e impacto trasciende los períodos electorales⁶. Necesita la participación de los ciudadanos: son ellos quienes definen cuándo se sienten o están seguros.

Sin lugar a dudas, la seguridad ciudadana ha sido uno de los temas que ha marcado a los dos gobiernos democráticos de Chile, Aylwin (1989/1993) y Frei (1994/2000). Pues, como sucede en la mayor parte de los países latinoamericanos, durante los gobiernos democráticos se hace pública la fragilidad y la inseguridad de la población frente a hechos de violencia –entre ellos, los delictuales. Existe libertad de información, la gente recupera el carácter ciudadano y las instituciones públicas, su legitimidad; asimismo, aumentan las denuncias, entre otras cosas.

Hoy la percepción de inseguridad está acompañada de las impresiones de la población que vive en un sistema que incrementa la desigualdad social.

La percepción de desigualdad, según Fitoussi y Rosanvallon (1997: 81), puede obedecer a distintas razones, entre ellas:

- el debilitamiento de los “principios o valores” de igualdad que estructuran la sociedad, acompañados de una nula variación de las desigualdades.
- un aumento de las desigualdades estructurales medidas a través del ingreso, el acceso a la educación como un medio de ascenso social, el acceso a la vivienda, salud, entre otros.
- el nacimiento de nuevas desigualdades producto de las evoluciones técnicas, jurídicas, económicas, o del cambio de la relación del individuo con su prójimo⁷.

La seguridad ciudadana entre los años 1990 y 2000

Nuestra historia social reciente está marcada por la violencia. Sin embargo, nos sorprendemos cuando apreciamos mayor violencia en conductas al interior de la familia, entre grupos sociales, o en situaciones de “masa”. No es difícil pensar que la resolución de conflictos por medios violentos es parte de un proceso de aprendizaje social y que, por lo tanto, es precedida por otras acciones de violen-

cia. Debido a lo anterior, es posible afirmar que los chilenos compartimos capacidades para manejar los conflictos de manera pacífica, situación que se manifiesta cuando la frustración aflora. Como ejemplo, es posible citar los movimientos sociales reivindicativos o los eventos diversos, que hoy ineludiblemente –al parecer– deben terminar en actos violentos por parte de quienes se manifiestan o de quienes cuidan el “orden”.

Cuando se analiza la violencia delictual de los años noventa, es posible observar que ésta ha reemplazado a la violencia política de los años setenta y ochenta, por lo menos como hechos públicos⁸. Por ejemplo, desde 1990 se ha producido una creciente percepción de aumento de los delitos violentos. Han aparecido con gran despliegue en los medios de comunicación robos a bancos o atracos audaces.

Algunas interpretaciones de estos hechos son:

- “La violencia social y política parecería representar momentos altos de cohesión de los actores, alta interacción entre ellos, mientras que el crimen sería propio de los períodos de desintegración o de menor densidad de las relaciones sociales” (Martínez, 1990: 100).
- Con la llegada de la democracia, algunos grupos encargados de reprimir a la oposición política en tiempos de la dictadura militar, así como opositores con preparación militar, al no ser integrados al nuevo sistema, representaron un recurso ocioso especializado que engrosó las filas de quienes delinquieron. Esto se unió a un inadecuado manejo de la seguridad interna por parte del gobierno civil en los primeros años de la democracia, debido a la dificultad de actuar en un contexto caracterizado por la deslegitimación de los organismos de seguridad. Durante el período autoritario cumplían la función de la policía política, usaban y abusaban de sus prácticas discrecionales e ilegales con total impunidad (Tudela, 1998: 93).
- Durante el período autoritario los medios de comunicación pusieron el acento en lo político, antes que en las acciones delictuales. Ahora, los medios de comunicación –prensa escrita y televisión– han jugado un papel político trascendente, pues han colocado a la violencia como un problema central en la transición política hacia la democracia⁹ (Vial, 1998: 271).

Los delitos característicos

En Chile, durante los noventa, el tema de la delincuencia ocupó un lugar central –casi permanentemente– en las demandas que la gente hace a las autoridades del gobierno central y local.

Cuadro 2

Problemas a los que el gobierno debiera dedicar mayor esfuerzo para solucionarlos

Problema	Mes y años											
	3/94	6/94	9/94	3/95	5/95	9/95	11/95	3/96	6/96	11/96	3/97	6/97
Delincuencia	50%	61%	55%	51%	42%	55%	35%	58%	30%	58%	30%	41%
Drogas				36%	30%	24%	28%	24%	21%	24%	21%	26%

Fuente: CEP-Adimark. Encuesta de opinión realizada a población sobre los 18 años, en ciudades seleccionadas del país.

De acuerdo con estadísticas de Carabineros y Policía de Investigaciones (Oviedo y Trivelli, 1992: 2), los delitos característicos de las ciudades en Chile son aquellos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia (casi el 70% de los delitos denunciados y similar proporción de los investigados).

Los robos y los hurtos son los delitos más frecuentes en el país, de acuerdo con las cifras oficiales de denuncias. Hacia fines de los ochenta se perpetró una mayor cantidad de hurtos, en tanto que los robos representaron un alza a comienzos de los noventa: el período más conflictivo fue el comprendido entre los años 1990 y 1992.

La actividad delictual ha tendido a aumentar, de acuerdo con las cifras disponibles entregadas por el Ministerio del Interior, que comparan los diez primeros meses de los años 1997 y 1998. De acuerdo con las denuncias realizadas en Carabineros, el delito de robo con violencia aumentó en un 40%; el robo con fuerza en las cosas, un 3%; las lesiones, un 8%, y las violaciones, un 7%.

En los años ochenta se produjo un aumento significativo de los delitos contra la propiedad respecto de épocas anteriores. Desde entonces, la tasa de delitos por habitantes se ha mantenido estable. Sin embargo, independientemente de lo anterior, cuando se desagregan los delitos contra la propiedad se observa que los hurtos decrecen, que los robos con fuerza se mantienen y que los robos con violencia aumentan. Por ello, es posible pensar que el motivo de la percepción de inseguridad de la población puede ser producto de la mayor violencia incorporada en las acciones o a la osadía de los robos.

A partir de las estadísticas antes citadas, también se puede observar que:

- el problema de los delitos contra la propiedad es mayor en otras ciudades del país, contrariamente a la percepción que situaba a Santiago como “el” espacio de conflicto.
- el mayor número de delitos afecta casas, personas y automóviles en lugares públicos. No se concentra en centros comerciales, centros financieros y bancos.
- por último, al observar los delitos dentro de las comunas de la ciudad, es posible concluir que tienen una proporción homogénea, pero que muchas ve-

ces afectan con mayor fuerza a las casas, barrios y autos de los sectores más pobres (Oviedo y Trivelli, 1992: 25-27).

Cuadro 3

**Acciones de violencia cada 100.000 habitantes
en la ciudad de Santiago y Chile (1986 - 1997)**

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Hurto ^a	STGO	114	132	130	113	121	115	103	109	113	146	185	166
	CHILE	165	183	155	136	145	136	114	117	125	139	174	157
Robo ^b	STGO	805	830	783	770	972	1016	921	918	843	739	934	910
	CHILE	535	541	476	471	582	610	545	537	514	466	567	544
Lesiones ^c	STGO	s.i	226	238	s.i								
	CHILE	s.i											
Violación ^d	STGO	5	5	6	4	6	7	9	7	9	8	7	9
	CHILE	6	7	6	4	6	6	6	6	7	6	6	6
Homicidios ^e	STGO	6	3	3	3	4	3	3	3	3	2	2	2
	CHILE	4	2	2	2	3	3	2	3	2	2	2	2
Suicidios ^f	STGO	s.i	8	8	8	s.i							
	CHILE	5	6	5	6	6	6	5	5	6	7	s.i	s.i

Fuente: elaboración propia a partir de datos de población del Instituto Nacional de Estadísticas y ^a, ^b, ^c y ^d Fundación Paz Ciudadana. Anuario de Estadísticas Criminales 1995 y 1996; ^e Estadísticas de Carabineros de Chile; ^f Anuarios de Demografía y Servicio Médico Legal.

Drogas

En cuanto a los delitos por infracción a la Ley de Drogas, éstos no son significativos si se revisa la estadística nacional. Sin embargo, tanto el consumo como el tráfico ilegal constituyen un problema en gran parte del país. Existe evidencia, no estadística, de que hoy el consumo de la cocaína y la pasta base genera serios problemas conductuales en la población, y que está asociado a acciones delictuales con mayor violencia.

Los datos disponibles demuestran que el aumento de la delincuencia femenina está absolutamente correlacionado a los delitos de drogas. Las mujeres son las más proclives a cumplir condenas en prisión, por cuanto recurren al pequeño tráfico como una estrategia de supervivencia. Muchas de estas mujeres son jefas de hogar. En el norte del país (Arica), el 70% de las mujeres presas cumple condena por drogas (CEPAL, 1999: 26).

Entre 1985/1994, las denuncias por infracción a la Ley de Drogas en términos absolutos aumentaron en un 5% y en términos relativos disminuyeron en un 11%. En igual período, los encarcelados por delitos de drogas aumentaron en términos absolutos en un 306%, lo que en términos relativos significó un aumento de 244%.

Cuadro 4

Estadísticas criminales sobre delitos de drogas
Total Chile por cada 100.000 habitantes

	Años	
	1986	1996
Denuncias	0,3	0,4
Aprehendidos	35,7	73,5
Personas puestas a disposición de juzgado del crimen	10,6	23,8
Causas ingresadas a tribunales de justicia	21,9	49,5*
Causas pendientes en tribunales de justicia	11,0	40,6*

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario de Estadísticas Criminales 1997 (CEPAL, 1999: 27).

* corresponde a 1995.

Violencia intrafamiliar

En cuanto a la violencia intrafamiliar, en un estudio de Larraín, Vega y Delgado (1997: 83) que tuvo como propósito establecer la prevalencia, las características del maltrato infantil y los factores de riesgo en Chile, se señala que:

- un 63% de los menores son víctima de algún tipo de violencia física por parte de sus padres,
- un 34%, de violencia física definida como grave, y
- un 15% de violencia psicológica.

Este tipo de violencia ocurre en todos los niveles socioeconómicos, con leves diferencias: la violencia física leve y psicológica está más presente en los estratos altos; y la violencia física grave, en los estratos bajos. Las conductas de violencia física más frecuentes son las agresiones leves (golpes de mano, empujones). Estas se asocian con las conductas de agresión psicológica, que son consideradas por la población como “legítimas” o no violentas (Larraín, 1994: 83).

Los niños cuyos padres se golpean con frecuencia son víctimas de la violencia (78%) (Larraín, Vega y Delgado, 1997: 92). Lo anterior nos permite dilucidar, en parte, los orígenes de la violencia intrafamiliar cuando anotamos que:

- un 18% de los niños afirma que sus padres se golpean.
- según los resultados de la encuesta de la Organización Panamericana de la Salud, en Santiago más de la mitad de la población manifiesta haber recibido golpes cuando era niño. Cerca de un 6% expresa que la agresión física se daba al menos una vez por semana, y un 30%, que los golpes recibidos eran dados con algo más que las manos: fajas, correas, zapatos y otros objetos (SUR/OPS, 1996/1997).

- un 59% de quienes cuidan niños declara haberlos castigado en el último mes gritándoles con rabia, un 21% dándoles golpes en las nalgas, y un 3% pegándoles en otras partes del cuerpo con algún objeto duro, como una correa o un palo (SUR/OPS, 1996/1997).

Finalmente, debemos anotar que las mujeres declararon usar el castigo físico con mayor frecuencia que los hombres (SUR/OPS, 1996/1997).

Otro estudio de Larraín, en un cuestionario aplicado a mil mujeres entre 22 y 55 años (en Santiago), expresa que en uno de cada cuatro hogares la mujer es golpeada por su pareja; y que en una de cada tres, la mujer es agredida psicológicamente. Sólo un 40% de los hogares de la ciudad no viven la violencia entre la pareja (Larraín, 1994: 82)

En las relaciones de pareja, hombres y mujeres expresan sus conflictos mayoritariamente a través de gritos con rabia. Un 11% de las mujeres con pareja declararon haber sido golpeadas por sus compañeros por lo menos una vez en los últimos doce meses; en igual proporción, declaran haber agredido físicamente a sus compañeros en el mismo período. Los hombres tienden a declarar en menor medida la violencia física en la pareja. Existe una correlación alta entre el tipo de violencia recibida por la pareja y la violencia ejercida contra la pareja.

Todo indica que cuando el hombre o la mujer grita o golpea, su pareja también lo hace (SUR/OPS, 1996/1997).

Las políticas, planes o medidas de seguridad ciudadana

Las instituciones

Una de las tareas del primer gobierno de la Concertación (1990) fue cambiar la doctrina de la seguridad interior del Estado¹⁰ por la de la seguridad ciudadana¹¹, lo que impuso la necesidad de crear las condiciones institucionales mínimas para abordar los problemas, expectativas y aspiraciones en materia de seguridad. En este ámbito de medidas se crearon dos instituciones: la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE).

CONACE

En 1990, desde el Ministerio del Interior, por Decreto Supremo N° 6834 se creó el CONACE. El objetivo era coordinar todas las funciones que realizan las instituciones del Estado con relación a la producción, tráfico ilícito y consumo indebido de drogas, estupefacientes o psicotrópicos y otras actividades relacionadas, como también en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.

El presidente de CONACE es el ministro del Interior, y su secretario ejecutivo es el subsecretario del Ministerio del Interior. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Justicia, Educación Pública y Salud; por un representante del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y de Carabineros de Chile; por el director de la Policía de Investigaciones de Chile y dos consejeros de libre designación del presidente de la República, uno de los cuales cumple con el rol de asesor jurídico del Consejo.

Dirección de Seguridad Pública e Informaciones

En 1993, mediante la Ley N° 19.212, se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Es un servicio técnico y especializado, dependiente del Ministerio del Interior, encargado de reunir y proporcionar a los servicios correspondientes la información, estudio y análisis de inteligencia que se requieren para la adopción de medidas y la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

Las políticas, los programas

Programa de Seguridad Vecinal

Una de las primeras iniciativas en el ámbito de la seguridad ciudadana fue el Programa de Seguridad Vecinal (1993), financiado con recursos de los Programas de Mejoramiento de Barrios y Equipamiento Comunal, que administra la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior. A través de este programa los municipios convocaron a las organizaciones sociales a participar con la presentación de proyectos, cuya aprobación correspondió a los Consejos Regionales. En 1994 se aprobaron proyectos por 4.300.000 de dólares (Frühling, 1998: 254).

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana

El primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana comenzó a funcionar en los primeros meses del año 1994. Una de sus características principales fue la confidencialidad: no fue promulgado oficialmente, sino sólo dado a conocer a la opinión pública a través de los medios de prensa.

El plan abarcó distintos temas de seguridad ciudadana considerados como complementarios. En él se hizo alusión a factores ambientales, físicos, espaciales y comunitarios; también se estableció la coordinación necesaria entre los ministerios del Interior, Defensa, Justicia y Policías, destacando su orientación descentralizadora y participativa. Mediante este plan se propuso la creación de:

- una unidad de prevención del delito en el ámbito local al interior de la Dirección Pública e Informaciones, para reunir y sistematizar la información re-

ferente al conjunto de programas municipales preventivos que desde los primeros años de democracia se estaban ejecutando.

- comisiones municipales de seguridad ciudadana como una instancia de coordinación de los actores sociales de la comuna, para la identificación de las necesidades de la comunidad en materia de seguridad ciudadana.
- medidas como la tomada por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, la Intendencia de Santiago y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio de la Secretaría General de Gobierno, a través de la cual se realizaron diversos planes pilotos de seguridad ciudadana donde se involucró la participación ciudadana.

Comités de Protección Ciudadana

En 1995 se crearon los Comités de Protección Ciudadana para prevenir desastres, incendios y delitos. Para ese año, los alcaldes expresaron su compromiso con el desarrollo comunal y el jefe de emergencias, así como con las juntas de vecinos, para programar las actividades futuras en este ámbito. Durante el año 1997 se realizaron seis encuentros comunales tendientes a promover la iniciativa, para lo cual se eligieron algunas comunas de menores ingresos de la ciudad de Santiago.

Programa de Mejoramiento de Barrios y Chile Barrio

En el ámbito de los esfuerzos del gobierno por relacionar la seguridad ciudadana con la comunidad, se destacan el Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Programa Chile Barrio, del Ministerio de Planificación y Cooperación Social. Este último, enfocado a erradicar la pobreza dura mediante la reubicación de un millón de chilenos de su hábitat de miseria, insalubridad y marginalidad.

Programa Chile Joven y Programa Juvenil

El primer programa es impulsado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), y el Programa Juvenil por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), ambos dependientes del Ministerio de Planificación Social y Cooperación. Sus objetivos son la capacitación laboral de los jóvenes y la ocupación del tiempo libre.

Algunas medidas

En agosto de 1996 Carabineros lanzó su campaña Seguridad Compartida, que contemplaba una serie de recomendaciones a través de anuncios de televisión,

avisos de prensa y afiches, para hacer frente a la ola delictual. Entre las recomendaciones figuraban asegurar los cerrojos de la casa antes de salir, o avisar a Carabineros si se observaba movimiento irregular en una casa vecina sin moradores.

En marzo de 1997 el intendente de Santiago dio a conocer una iniciativa para erradicar la delincuencia en cinco comunas de Santiago y para prevenir la drogadicción en sectores populares. La iniciativa requirió la inversión de 350 millones de pesos.

En septiembre de 1997, el ministro del Interior anunció que fortalecería la prevención de la delincuencia incrementando la dotación de Carabineros en 1.350 funcionarios y 390 nuevos vehículos.

Durante abril de 1998, el presidente de la República entregó once medidas dentro del “Compromiso de lucha contra el delito”¹².

Durante 1998, en dieciséis de las treinta y cuatro comunas del Gran Santiago se constituyeron doscientos dieciséis¹³ Comités de Protección Ciudadana, inscritos dentro del Programa que recibe el mismo nombre y que es impulsado por la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

En enero de 1999, a través de un discurso del ministro del Interior –intervención titulada “Impulso decisivo a la política de seguridad ciudadana”–, se da inicio al segundo Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, presentado públicamente desde sus inicios, considerando propuestas de entrega periódica de resultados a la opinión pública. Este plan dejó de manifiesto la centralidad del problema social de la delincuencia y las políticas de seguridad en la década, como también la necesidad de la coordinación de las amplias, diversas y descentralizadas medidas para la consecución de la paz social.

Además de las medidas anunciadas, en el nuevo plan se vuelve a establecer el planteamiento de los años noventa acerca de la necesidad de un mando coordinador en el ámbito de la seguridad ciudadana. Según éste, la experiencia nacional indica la necesidad de crear una nueva institucionalidad en función de los actuales requerimientos de la seguridad ciudadana, lo que implica una conducción única, operativa y funcional, de Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile. El plan explicita que el rol de conducción superior de las tareas definidas recae en el Ministerio del Interior en conjunto con el Ministerio de Defensa. Además otorga el cargo de coordinador ejecutivo del proceso al Subsecretario de Carabineros de Chile.

El interés del Ministerio del Interior por este tema también se ha manifestado en el anuncio de un conjunto de acciones y medidas articuladas en torno de su preocupación por disminuir la cantidad de delitos y el temor ciudadano, donde se integran los programas Mejoramiento de Barrio, Chile Barrio y el Programa Chile Joven.

En el sector de la educación, se destaca en el mismo período la Reforma Educativa, que busca incrementar la responsabilidad ciudadana y la solidaridad social, además de considerar la jornada escolar completa, más la incorporación de actividades extraescolares como un modo de aumentar la permanencia de los alumnos en los establecimientos. Lo anterior tiene un efecto innegable en la seguridad de los niños y jóvenes: la escuela es percibida como una instancia complementaria al hogar en la prevención de conductas antisociales.

En la lucha de prevención del delito, además de los programas llevados a cabo por el INJUV y el FOSIS, podemos destacar los programas del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Servicio Nacional de Atención del Menor (SENAME), el Ministerio de Justicia, la Corporación Nacional de Control de Estupefacientes y la Dirección General de Deportes (DIGEDER).

El trabajo informativo

Entre 1996 y 1998 el gobierno central ha realizado varios anuncios contra la delincuencia ante los medios de comunicación. Tal es así que por la prensa nacional se escribió, en reiteradas oportunidades, acerca de los ocho programas o planes de seguridad ciudadana en los dos gobiernos democráticos. Es más, se habló de la existencia de seis programas de seguridad ciudadana en dos años (Diario *La Tercera*, 30 de julio de 1998). Esta situación demostró la desinformación generalizada de los medios de comunicación sobre las políticas y programas de seguridad ciudadana del gobierno central, así como la imposibilidad aparente de distinguir entre el llamado Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y el conjunto amplio de medidas o acciones de diferentes sectores y ámbitos de gobierno frente al tema.

La justicia

En justicia se destacan una serie de iniciativas, algunas de las cuales ya están en funcionamiento:

- el nuevo Código Procesal Penal.
- el Ministerio Público, cuyo objetivo es la persecución penal pública. Se trata de un órgano constitucional de carácter autónomo, separado de los otros poderes del Estado, dirigido por un Fiscal Nacional. Este Ministerio se divide en dieciséis oficinas regionales (cuatro en la región metropolitana), cada una dirigida por un Fiscal Regional.
- el Sistema de Defensoría Penal Pública, responsable de otorgar una defensa especializada a las personas inculpadas.
- los Tribunales de Familia, que concentran los problemas de familia en una instancia jurisdiccional especializada.

- la Ley sobre Violencia Intrafamiliar.
- la Ley sobre Maltrato Infantil.
- la Ley de Erradicación de Niños de Cárceles de Adultos.
- la nueva política penitenciaria.

La reforma integral del procedimiento penal

Una de las principales iniciativas públicas en el sector justicia criminal es la reforma integral del procedimiento penal de carácter inquisitivo, transformándolo en uno de carácter acusatorio, basado en los principios de separación de funciones, oralidad e intermediación. La reforma persigue, entre otras cosas, cambiar la tradición chilena que radica en el Juez del Crimen tanto las funciones de investigar –recoge pruebas, dirige la investigación de la policía– como las de juzgar –formula la acusación, otorga al acusado posibilidad de respuesta y presentación de pruebas, determina la pena. Con ello se otorga mayores garantías al inculpa-do, que de ser considerado un presunto culpable pasa a ser inocente hasta que se le compruebe su culpabilidad.

El ámbito policial

Las iniciativas sobre seguridad ciudadana del primer gobierno de la Concertación estuvieron centradas en el mejoramiento de las condiciones operativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad, esfuerzo que se ha mantenido hasta la fecha. Así, en 1992 uno de los logros que se mencionaba era el aumento del presupuesto para infraestructura de Carabineros y Policía de Investigaciones:

“El número de Carabineros ha aumentado en más de 5 mil, con lo que se pudo complementar la dotación de 1.076 cuarteles que ocupa la institución y planificar la dotación para 12 edificios próximos a ser inaugurados. El presupuesto con moneda nacional fue duplicado para el año 1993. También fue aumentado el presupuesto con moneda extranjera, con lo cual la institución ha podido satisfacer, en gran parte, las necesidades tecnológicas y la reposición parcial de la flota vehicular” (mensaje presidencial de mayo).

Otro de los logros, anunciado en 1999 por el Ministerio del Interior, estuvo relacionado con los recursos otorgados a la Policía de Investigaciones, los cuales “Les han permitido contratar 640 nuevos funcionarios, adquirir importante equipo científico-técnico y de apoyo policial, como asimismo un avión Cessna y 74 vehículos, e iniciar un plan de reparación y construcción de cuarteles policiales. Investigaciones recibió 200 automóviles, 20 motos y los equipos de comunicación correspondientes, aumentó el número de policías y mejoró los ingresos con criterios similares a los de Carabineros de Chile. Además, se han construido un núme-

ro importante de cuarteles y una Escuela Institucional que entrará en funcionamiento en los primeros meses del año 2000” (Ministro del Interior, 1999).

También debemos mencionar la renovación del parque vehicular (1.600 vehículos), el mejoramiento del instrumental de telecomunicaciones y la adquisición de nuevos helicópteros. Además de los mayores recursos invertidos en Carabineros y Policía, los dos gobiernos democráticos han invertido recursos significativos en la Dirección Nacional de Gendarmería, tendientes a mejorar la infraestructura carcelaria, así como el personal de la institución.

Entre 1999 y el 2001 se destinaron 12 mil carabineros más a labores directas de resguardo y protección de la población. Con ello se desplazan casi un tercio de la policía desde labores internas hacia labores preventivas y represión del delito. También se anunció que, para medir la eficacia del trabajo en terreno, se implementarán indicadores de gestión, con la información estadística disponible.

A cargo de Carabineros quedaron veinticuatro de las sesenta y siete funciones que realizaban hasta 1998. Entre las que se eliminan se destacan: censura cinematográfica, explotación forestal, mudanza, ley de empadronamiento, ferrocarriles, orden y citaciones judiciales, orden y notificaciones judiciales, cobranza judicial, fiscalización de vehículos fiscales, control fitosanitario, quema de basura, ley de bosques, control de globos, accidentes del trabajo y cédula de identidad.

Tales iniciativas se suman al constante mejoramiento del recurso humano, tecnológico y financiero asumido durante los dos gobiernos democráticos.

Cuadro 5

**Participación de las instituciones policiales en el total del aporte fiscal nacional^a
(miles de U\$S 30 junio 1996^b)**

Año	Aporte fiscal Total	Aporte fiscal Policías ^c	%	Carabineros ^d	%	Investigación	%
1986	9.359.910	244.027	2,6	199.841	2,1	44.186	0,5
1987	8.607.792	225.229	2,6	184.942	2,1	40.287	0,5
1988	8.472.723	241.553	2,9	199.732	2,4	41.821	0,5
1989	7.701.151	222.862	2,9	184.857	2,4	38.005	0,5
1990	8.672.596	211.167	2,4	174.646	2,0	36.521	0,4
1991	9.313.824	230.996	2,5	191.342	2,1	39.654	0,4
1992	9.972.690	284.257	2,9	232.939	2,3	51.318	0,5
1993	11.325.787	312.690	2,8	251.257	2,2	61.433	0,5
1994	11.820.196	326.190	2,8	262.121	2,2	64.069	0,5
1995	12.941.269	350.786	2,7	282.114	2,2	68.672	0,5
1996	14.103.586	408.272	2,9	325.487	2,3	82.785	0,6
var % 1986-1996	50,7	67,3		62,9		87,4	

^a Considera aportes en moneda nacional y extranjera. ^b A fecha 30 de junio de 1996 U\$S 1 (dólar americano) = \$ 410,73 (pesos chilenos). ^c Considera los aportes a Carabineros e Investigaciones. ^d No incluye Dipreca. Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto de cada año (en Araya et al., 1999).

Controversia en torno a la institucionalidad policial

Quizás uno de los grandes temas de la seguridad ciudadana en Chile es la transferencia de las policías –Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile– desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, situación que hasta el día de hoy no se ha podido concretar. Desde el inicio del gobierno militar las instituciones policiales dependen administrativamente del Ministerio de Defensa. En la práctica, para la actuación en asuntos de orden y seguridad pública las policías son coordinadas desde el Ministerio del Interior (lo que no implica mando), pero desde el Ministerio de Defensa se negocia su presupuesto y se deciden materias tales como los traslados, ascensos y retiros, entre otros.

Para ejemplificar lo sensible del tema, cabe destacar que en mayo de 1998 cinco diputados de los partidos políticos del gobierno presentaron un proyecto de ley al Congreso que modificaba el artículo 90 de la Constitución, para cambiar la dependencia de las policías.

En julio del mismo año, el entonces ministro del Interior confirmó que luego de un período de evaluación el presidente Frei había decidido dar curso a la modificación de la dependencia de Carabineros e Investigaciones, así como de las respectivas subsecretarías, desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Además se dio a conocer el acuerdo para proponer la creación de un nuevo cargo de viceministro de Seguridad y de la Dirección Nacional para el Control de Drogas y Estupefacientes¹⁴.

Históricamente Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile han mantenido una rivalidad por superposición de competencias, especialmente las de investigación¹⁵. Durante la década de los setenta, bajo el régimen militar, Carabineros de Chile consagró su competencia en este ámbito. En la actualidad cuenta con aproximadamente 35 mil carabineros, de los cuales cerca de 8.500 desempeñan tareas administrativas, en tanto que la Policía de Investigaciones está integrada por aproximadamente 6.500 policías, de los cuales unos 3.500 cumplen con labores de investigación de delitos (Frühling, 1999: 68).

En ciertas ocasiones la rivalidad entre ambas instituciones se ha hecho pública, ya sea a través de declaraciones como de acciones, a tal punto que desde el alto mando uniformado se ha llegado a proponer la unificación.

La situación de la seguridad ciudadana no escapa a una situación generalizada en la gestión de nuestras ciudades, ya que éstas son gestionadas a través de las decisiones centralizadas de los ministerios públicos, de acciones regionalizadas de ministerios que han desconcentrado sus servicios, o de municipios. La gestión de nuestras ciudades se realiza en un contexto de competencias legales nacionales, regionales y locales, algunas veces superpuestas, donde no siempre se cuenta con el debido respaldo de recursos financieros y humanos, y sí muchas veces con un vacío de coordinación del sistema metropolitano (Silva, 1993).

Los programas municipales

En general, la mayor parte de los municipios del país han diseñado y aplicado programas o acciones vinculadas a la seguridad ciudadana¹⁶. Para ello se amparan en la Ley Orgánica e Municipalidades, que les otorga facultades generales en la planificación y regulaciones urbanas, y en la promoción del desarrollo comunitario (Frühling, 1998: 258).

Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana el componente de la participación social no ha estado presente por distintas razones: en los municipios de sectores con recursos, la modalidad de participación ha sido la consulta de opinión (en general estos sectores son reacios a participar y prefieren que el municipio ejecute los programas); en sectores con conflictos sociales (barrios de residencia de bandas o pandillas peligrosas), la participación ciudadana tampoco ha sido posible debido al miedo presente.

Algunas de las iniciativas municipales relacionadas con la acción policial hacen énfasis en:

- la entrega de recursos directos desde los municipios a Carabineros y Policía de Investigaciones –combustible para los vehículos, equipamiento de comunicación, computadoras e infraestructura.
- el fomento de métodos de comunicación directa de la ciudadanía con la policía –equipos de radio en unidades vecinales o para funcionarios municipales que cumplen labores de vigilancia en terreno, instalación de alarmas en las casas conectadas a la policía, cuarteles móviles.
- el apoyo a labores administrativas de la policía, como por ejemplo en la distribución de notificaciones judiciales o la instalación de sistemas de vigilancia por medio de cámaras de televisión en espacios públicos, colectivos y privados, estratégicos de la comuna.

En otro ámbito de iniciativas locales se han creado fiscalías municipales antidelincuencia, con el propósito de asesorar y apoyar la denuncia de los vecinos que han sido afectados por una acción delictual. El objetivo final es fomentar la denuncia e impedir que los delincuentes queden en libertad por falta de mérito.

Los municipios han tomado medidas orientadas hacia grupos de riesgo –muy centrados en los problemas de alcoholismo y drogadicción– y al fomento de la organización social; también realizan un importante trabajo de propaganda y difusión entre los vecinos sobre medidas de seguridad y apoyan programas de iluminación de calles y pasajes, recuperación de sitios eriazos, así como el polémico cierre de pasajes y el aumento de la altura de las rejas de las residencias.

Por último, se ha hecho frecuente la contratación (por parte de los vecinos) de servicios de vigilancia a través de guardias privados¹⁷, o la existencia de guardias municipales. También se ha planteado la posibilidad de crear policías comu-

nales, pero no se ha logrado por los impedimentos legales y la oposición de Carabineros, entre otros.

Conclusiones

Chile no se caracteriza por ser un país con altas tasas de violencia delictual. En general, los indicadores internacionales sobre robos con armas de fuego y homicidios consideran al país dentro de los menos violentos. Sin embargo, al igual que en la mayor parte de América, desde los años ochenta en Chile ha crecido significativamente la violencia incorporada en los delitos. Por ejemplo, en los delitos contra la propiedad pierden significación los hurtos y robos con fuerza, y aumenta la proporción de robos con violencia, la frecuencia de delitos con armas de fuego, la frecuencia de acciones violentas asociadas a delitos contra la propiedad, así como los delitos relacionados con la droga y los ajustes de cuentas.

A pesar de que no se puede descuidar la importancia del aumento de la violencia en los delitos, que alcanza incluso otras conductas no caratuladas como delictivas en la sociedad, resulta especialmente significativo el temor o inseguridad ciudadana. Aunque esta percepción en la población de las ciudades del país no se relaciona con los indicadores objetivos sobre delincuencia, los efectos inmediatos de tal situación son el endurecimiento de la población hacia quienes cometen delitos, la presión a las autoridades por medidas fuertes e inmediatas, muchas veces no meditadas ni ajustadas a derecho ni a posibilidades reales, y la tendencia al autoencierro, la desconfianza y el abandono de los espacios públicos.

Programas gubernamentales

Hoy la seguridad ciudadana está presente en los programas de gobierno y en sus distintos niveles, así como también en diferentes programas o instrumentos de intervención pública, como por ejemplo en los instrumentos de planificación territorial o los planes de desarrollo. En ciertos casos, la seguridad ciudadana se trata en su acepción amplia, no sólo remitida al delito y su castigo, considerando la participación ciudadana, convirtiéndose así en un aporte real al desarrollo físico y social de un lugar.

Después de dieciséis años de régimen militar, la seguridad ha pasado de ser un tema exclusivo del Estado a ser un tema ciudadano: es reconocido y exigido como indicador de calidad de vida; las medidas son fiscalizadas por los ciudadanos. Sin embargo, actualmente el temor y cierto autoritarismo parecen guiar la opinión de la población, debido (entre otras razones sociales) a la visibilidad de este tipo de discursos y medidas caracterizado por su fuerza y simplicidad y al “aparente” éxito que logran. Por último, porque enfatizan el deseo humano de venganza ante la indefensión: “ojo por ojo, diente por diente”¹⁸.

Durante los diez años de democracia se ha implementado, desde los distintos niveles de gobierno, un elevado número de iniciativas en los diferentes ámbitos del problema.

Difícilmente se puede pensar en alguna dimensión del problema no tomada en cuenta y, como efecto, a la cual no se haya aplicado algún tipo de medida.

Paradójicamente, parte de los logros de los gobiernos democráticos fue hacer público el problema de la inseguridad, que amenaza el sistema democrático. Se enfrentó los delitos de violación de los derechos humanos dentro del régimen militar (1973/1990). También se asumió como un problema público la violencia intrafamiliar y el consumo y tráfico de drogas. Adicionalmente, la información pública sobre los delitos en general fue aumentada y perfeccionada. En ello participaron, sin lugar a dudas, las distintas instituciones públicas y privadas vinculadas al tema.

En los noventa se masificó la frecuencia del uso de instrumentos de consulta u opinión pública, las encuestas, grupos focales, entrevistas en profundidad, entre otros, que han pasado a formar parte de nuestras vidas. En este contexto, las demandas de la población han sido reconocidas públicamente.

En los noventa también se intervino en la institucionalidad del tema de la seguridad ciudadana. Se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes; se reformó el procedimiento penal, creándose el Ministerio Público y el Sistema de Defensoría Penal Pública; también se crearon los Tribunales de Familia; se dictaron las leyes de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, erradicación de niños de cárceles de adultos. Además, se elaboró una nueva política penitenciaria, se entregaron importantes recursos a las policías, se crearon los comités de seguridad vecinal, y los municipios ocuparon un lugar central en el tratamiento del tema.

Sin embargo, lo cierto es que las tasas de delitos no han disminuido, e incluso en algunos momentos precisos han aumentado. El temor y la inseguridad ciudadana se mantienen, del mismo modo que la manifestación de una evaluación negativa hacia la justicia, la policía y el sistema penitenciario.

El desconocimiento de la población

Parte del ciclo del temor puede atribuirse al tratamiento del tema por parte de los medios de comunicación y a la utilización política de éste. La seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen, han probado ser temas centrales para la población y, por ende, otorgan una mayor cantidad de adhesiones o votos en procesos electorales.

En general, es posible decir que muy pocas medidas de seguridad ciudadana son realmente conocidas por la población. Sólo lo son en los organismos públicos y privados preocupados por el tema, pero no forman parte de la discusión pública.

Una parte importante de las medidas se relacionan con el funcionamiento del sistema, es decir con la trilogía policía/justicia/prisión, y han tenido un carácter reactivo a los problemas más que una visión de futuro. En general no se dispone de evaluaciones ni de los objetivos y mecanismos de evaluación de las medidas adoptadas durante estos diez años. Cada una aparece como la medida para reducir los delitos.

Consideraciones finales

Existen muchas medidas en el ámbito local: algunas de muy corta vida, otras se han mantenido en el tiempo, pero en general no incorporan a la gente. Quizás una importante debilidad de las medidas centrales y locales es que no han trabajado eficazmente en la prevención social del delito y la rehabilitación, ni tampoco lo han hecho sobre la percepción de inseguridad. Además, se carece de una mirada orgánica, de una política que coordine el conjunto disímil de medidas de seguridad ciudadana.

Una política de seguridad ciudadana comprende, pero trasciende, la organización y coordinación de los servicios públicos, las policías, la justicia y el sistema penitenciario. Sin lugar a dudas debe incorporar a la comunidad, poniendo en un mismo nivel la seguridad y la libertad, fomentando valores sociales de respeto, igualdad, solidaridad y justicia.

El conocimiento técnico del problema delictual de las policías y autoridades debe tener su correlato en un conocimiento público no guiado por el sensacionalismo. Se debe fortalecer la labor comunitaria de la policía, especialmente en los sectores sociales y zonas territoriales más desvalidas y vulnerables, a fin de reducir la oportunidad para delinquir. Las iniciativas deben incorporar medidas educativas, así como el acceso a servicios urbanos y el trabajo legal y digno.

Por último, no se debe continuar con la privatización de la seguridad, pues este proceso puede pasar de una solución inmediata a un problema en un corto plazo. Por el contrario, se deben proponer políticas de recuperación del espacio público social y físico, de recuperación de la confianza, de integración social. Para ello, la redistribución de los bienes y servicios urbanos es uno de los cambios necesarios. No es posible seguir creando ciudades socioeconómicamente segregadas que dejen zonas sobreadabastecidas y zonas desabastecidas.

Bibliografía

Araya, Andrés; Hugo Frühling y Luis Sandoval 1999 “Informe sobre policías”, en Frühling, Hugo; Luis Sandoval; Andrés Araya y Enrique Oviedo *Las políticas públicas hacia la criminalidad: la búsqueda del orden en el Chile democrático* (Santiago de Chile: Proyecto Fondecyt N° 1980712).

CEPAL 1999 *Aprendiendo de la experiencia: propuestas para avanzar en la política y el plan nacional de prevención y control de drogas* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Diario *La Tercera*, 30 de julio de 1998 (Santiago de Chile).

Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile (Casen) 1996.

Fitoussi, Pierre y Jean-Paul Rosanvallon 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Manantial).

Frühling, Hugo 1998 “Participación social y prevención delictual”, en Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece* (Santiago: Flacso-Chile).

Frühling, Hugo 1999 “La policía en Chile; nuevos desafíos en una coyuntura compleja”, en *Perspectivas* (Santiago de Chile).

Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo 1997 *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica* (Buenos Aires: Ariel).

Larraín, Soledad 1994 *Violencia puertas adentro: la mujer golpeada* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria).

Larraín, Soledad; Janette Vega e Iris Delgado 1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil* (Santiago de Chile: Editorial Calicanto) Estudio auspiciado por Unicef, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay; Universidad de Chile, Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales.

Martínez, Javier 1990 “Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987). Un nuevo examen de algunas viejas hipótesis”, en Martínez, Javier; Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein *Personas y escenarios en la violencia colectiva* (Santiago de Chile: Ediciones SUR).

Mensaje Presidencial de mayo 1992/1993 (Santiago de Chile: Subsecretaría de Comunicación).

Ministro del Interior (señor Raúl Troncoso) 1999 *Impulso decisivo a la política de Seguridad Ciudadana* (Santiago de Chile) Intervención del ministro el día 11 de enero, desde el Palacio de la Moneda.

Oviedo, Enrique y Pablo Trivelli 1992 *Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago* (Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, CED) Documento N° 16.

Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez 1999 “Santiago una ciudad con temor”, en *Revista Panamericana de Salud Pública* (Washington: Organización Panamericana de la Salud) Año 78, Vol. 5, N° 4 y 5, Número especial sobre la violencia.

Silva, Jaime 1993 *Planificación y gestión de áreas metropolitanas en Chile. Situación actual* (Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo) Mimeo.

SUR/Organización Panamericana de la Salud 1996/1997 *Encuesta normas culturales y actitudes hacia la violencia en el Gran Santiago* (Santiago de Chile: Proyecto Activa).

Tudela, Patricio 1998 “Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia”, en *Cuaderno de Criminología* (Santiago: Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile) N° 8.

Vial, Luis 1998 “La inseguridad ciudadana y la participación”, en Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece* (Santiago de Chile: Flacso-Chile).

Notas

1 Parte de los estudios desarrollados desde SUR han contado con la participación de Alfredo Rodríguez A.

2 Proyecto Fondecyt N° 1980712, en el que participaron como investigador principal, Hugo Frühling, y como coinvestigadores Andrés Araya, Luis Sandoval y Enrique Oviedo. Además, se ha contado con los valiosos comentarios de Pablo Trivelli y la edición de Paula Rodríguez.

3 A partir de 1990 se produjo un significativo aumento de la preocupación por parte de la población ante las manifestaciones de la violencia, principalmente aquellas relacionadas con los delitos de robo y hurto, así como las relacionadas con los daños a la propiedad pública y privada y las lesiones.

4 En Chile se supera la pobreza, pero la desigualdad tiende a aumentar. Los hogares del decil más pobre que en 1992 participaban del 1,9% del ingreso total, en 1994 lo hacen en un 1,7%. Por otra parte, los hogares pertenecientes al decil de más altos ingresos concentraron el 40,6% de los ingresos totales en 1992 y el 40,8% en 1994. Situación muy similar se aprecia en las cifras de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN) 1996.

5 Más de la mitad de la población se siente insegura en los medios de transporte público y en el centro de la ciudad, y cerca de un 20% desearía tener una arma de fuego en su casa (SUR/OPS, Proyecto ACTIVA, 1996/1997).

6 En materia de seguridad ciudadana aparece el Estado en su esplendor, como el encargado de regular las externalidades positivas y negativas generadas por la sociedad o el mercado. Por ejemplo, la mala distribución del ingreso y la dotación de bienes y servicios, así como la oferta de policías y justicia en la ciudad. En este sentido la seguridad ciudadana puede ser comprendida como “un monopolio natural”, es decir, un servicio que alcanza o logra su mayor eficiencia gracias al monopolio y no a la competencia entre quienes lo ofrecen. Es el caso de la necesidad de complementación entre carabineros y policía, evitando competencia; o el requerimiento de gran fiscalización pública a los guardias privados armados, contratados por vecinos pudientes en sectores acomodados de la ciudad. En tal caso, el Estado es el encargado de definir las reglas del juego, de regular y normar, de coordinar las iniciativas del mundo público y privado –empresas y familiar– de seguridad ciudadana, dando una visión orgánica de la seguridad por sobre visiones segmentadas o parciales.

7 Con esto se refieren al modelo salarial, al ingreso masivo de las mujeres al trabajo, a las localizaciones geográficas, diferencias generacionales, prestaciones sociales, regímenes tributarios, sistemas financieros, entre otros (Fittoussi y Rosanvallon, 1997: 81).

8 Santiago tiene una particular sensibilidad frente a las imágenes de violencia social por su historia política reciente (diecisiete años de gobierno autoritario y un período posterior de cuidadoso reaprendizaje de valores democráticos), que se suma a una historia donde pocas veces ha estado ausente la violencia. Según estudios históricos recientes (Jocelyn-Holt, 1997), nuestra historia política ha estado cruzada por la violencia y comparte (con rasgos propios) la característica inestabilidad de los países de América Latina desde el siglo XIX. Sólo a modo de ejemplo, en 1907 la matanza de los trabajadores y sus familias en la Escuela Santa María, en Iquique; los golpes de estado de 1924, 1927 y 1932; la matanza de jóvenes nazis en el edificio del Seguro Obrero en Santiago en 1938; la masacre de partidarios comunistas en la Plaza Bulnes de Santiago en 1946; o los pobladores muertos en 1964 en la población José María Caro, además de los intentos de golpe en 1939 y 1969 (Oviedo y Rodríguez, 1999: 279).

9 Un ejemplo de la influencia de los medios de comunicación en la percepción acerca de la violencia dice que los titulares de los diarios en julio de 1998 anunciaban que el gobierno reconocía un aumento del 40% de la delincuencia en los seis meses precedentes. Leyendo la información más detallada se constata que el ministro decía que las acciones delictivas violentas contra personas había aumentado en un 40%, pero que la media de las acciones delictuales se mantenía sin mayores cambios (Oviedo y Rodríguez, 1999: 279).

10 En Chile desde 1973/1987 se suspendieron los derechos democráticos, se pusieron en práctica formas represivas de control de la ciudadanía y emergieron pronunciamientos políticos que legitimaron el uso de la violencia (Martínez, 1990: 18). En ese período la seguridad y el orden público son contenidos por la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que centra sus esfuerzos en la defensa de las amenazas internas y externas al sistema político-institucional. En esta doctrina el ciudadano no tiene cabida, pues carece del libre ejercicio de sus derechos.

11 La seguridad ciudadana es definida como “el conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes del ciudadano, que dependen de las condiciones sociales, políticas e institucionales que garantizan el adecuado y normal desempeño de las instituciones públicas y organismos del Estado, el funcionamiento de la sociedad y la convivencia pacífica”. La doctrina de la seguridad ciudadana se funda en el moderno estado de derecho y la vigencia del orden democrático. En ella la seguridad ciudadana no es superior a la libertad, la justicia y la igualdad de los ciudadanos (Tudela, 1998: 95).

12 Entre las medidas se destacó el despacho de un nuevo reglamento penitenciario, el aumento del control policial en zonas de mayor ocurrencia de delitos, la promoción de la colaboración ciudadana en la acción policial, el mejoramiento de las víctimas del delito ampliando las capacidades del Servicio

Médico Legal y el mayor énfasis en la prevención del consumo de drogas. Unido a estas medidas, el Presidente anunció los proyectos de ley y proyectos de reforma constitucional necesarios para su concreción. Entre éstas se nombró la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, el Código de Procesal Penal, la Ley sobre Violación y Delitos Sexuales, la ley que mejora el acceso a la justicia, la legislación familiar y de menores.

13 Los 216 comités representan un arco de influencia de aproximadamente 450 mil personas. Se trató de comunas del centro comercial, financiero y de trabajo de la ciudad, y comunas donde se concentra población de estrato bajo o medio. Estas iniciativas han sido recibidas con relativo celo por parte de las instituciones policiales. Sin embargo, es posible decir que tanto Carabineros como Policía de Investigaciones han mantenido una política de comunicación con la comunidad, especialmente a través de sus juntas de vecinos.

14 Este nuevo cargo, sin embargo, habría despertado gran polémica en el gobierno y las fuerzas de orden y seguridad, abandonándose la idea en poco tiempo.

15 Carabineros de Chile es una policía de carácter militar cuya competencia principal se encuentra en las áreas de prevención, manutención del orden público y de control y regulación del tráfico vehicular; Policía de Investigaciones es un cuerpo civil cuya función primordial es la de investigación de delitos y control de ingreso y salida de personas de Chile (Frühling, 1999: 66-68).

16 Las iniciativas desarrolladas en el ámbito local cubren el más amplio espectro. Si bien en los comienzos de los noventa se constató una competencia por proponer medidas novedosas, como una manera de mostrarse creativos y eficientes en la defensa de la seguridad ciudadana, hacia fines de la década comenzaron a imponerse ciertas modalidades comunes. Todos los municipios han hecho esfuerzos importantes en la materia; no obstante se provocan diferencias notables según se trate de comunas ricas o pobres.

17 Según la Asociación de Empresas de Seguridad Privada y de Transporte de Valores, en Chile existirían alrededor de 35 mil guardias y vigilantes (usan armas de fuego) privados. Es decir, un número similar al de Carabineros. En *El Mercurio* 27 de junio de 1998, citado en Proyecto Fondecyt N° 1980712.

18 Nos referimos a medidas como más cárceles, castigo inmediato y ejemplar, penas más altas, disminución de la edad de conciencia para los delinquentes, y más rejas o uso de artefactos de seguridad para la población. Los artefactos de seguridad, junto a la venta de seguros, pueden ser considerados como uno de los negocios urbanos más exitosos de la década.

Guerra prolangada, negociación incierta: Colombia

Jaime Zuluaga Nieto*

Colombia es un país en guerra. Y como todas las guerras, la nuestra tiene elementos comunes con otras y a la vez especificidades. Conocer estas últimas es indispensable para poder diseñar las políticas conducentes a su superación y a la construcción de una paz sostenible.

La guerra interna es un elemento nodal en la actual situación nacional. Cómo se encare su superación será definitorio en la determinación del curso de nuestra historia inmediata. Si se opta por una solución política negociada basada en la adopción de un nuevo contrato social que consagre reformas democráticas, se podrá avanzar en la profundización de la democracia y el logro de la justicia social. Si se opta por la solución militar podemos derivar en el establecimiento de un régimen con fuertes rasgos autoritarios, que perpetúe las estructuras de exclusión e inequidad.

En el presente convergen una serie de dinámicas que le confieren a la situación actual una particular complejidad y, a la vez, una potencialidad de cambio significativa. Se trata de la expansión, intensificación y degradación de la guerra interna en la que participan las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares de un lado, y las organizaciones guerrilleras del otro; de la crisis humanitaria; de la expansión de la economía del narcotráfico y del clima de violencia generalizada, caracterizado por la presencia de múltiples formas de violencia, desde una violen-

* Profesor asociado e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

cia social difusa hasta la que producen el crimen organizado y el narcotráfico. También del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, FARC-EP, basado en una agenda cuya resolución supone reformas económicas, políticas y sociales; en la misma dirección se orientan las conversaciones con el ELN.

El hasta ahora incierto desarrollo de estos procesos ha generado fuertes controversias sobre su conducción por parte del gobierno, y provocado un ambiente de escepticismo sobre su viabilidad en amplios sectores de la población. Se trata también de los efectos de los cambios que se dieron al final del siglo XX en el modelo de desarrollo y en el sistema político, que han alterado las relaciones entre los diferentes sectores de las élites económicas y políticas y abierto nuevos espacios para la participación y la acción política.

A todo ello se suma el hecho de que la economía atraviesa por la más fuerte recesión de los últimos setenta años. Esta convergencia de dinámicas, que pareciera conducir a un callejón sin salida, ha servido para activar y generar fuerzas sociales y políticas que controvierten en torno al modelo de sociedad que habría que construir para superar de manera duradera la guerra: fuerzas que buscan jugar un papel significativo en esta construcción. Pocas veces en nuestro pasado mediato se había dado un ambiente tan politizado como el actual. Sin duda, nos encontramos en una “coyuntura de cambio” que puede marcar una inflexión en el curso de nuestra historia.

En este ensayo me detengo en el análisis de algunos de los rasgos de la guerra interna, el tejido de intereses que se mueven en torno a ella y las perspectivas de la política de paz.

Algunos rasgos de la guerra en Colombia

Las naciones latinoamericanas han sido el escenario de guerras civiles e internacionales, pero la guerra interna colombiana es una de las más complejas que cualquier nación americana haya conocido en los últimos cincuenta años. Su origen remoto es el conflicto armado planteado por las guerrillas que surgieron en los años sesenta y que se propusieron, desde entonces, la sustitución del Estado para la construcción de un nuevo orden sociopolítico. Guerrillas que nacieron, al igual que otras en muchos países latinoamericanos, bajo el influjo del triunfo insurgente en Cuba en 1959, del ascenso de las luchas de liberación nacional en Asia y África, y de la división del Movimiento Comunista Internacional¹. En la mayoría de los países fueron un fenómeno episódico, pero en Colombia no desaparecieron: sobrevivieron durante años a la marginalidad política y a los reveses militares y algunas de ellas entraron, desde los años ochenta, en un proceso de consolidación y crecimiento.

Aunque la violencia política ha estado presente desde mediados del siglo, no es dable presumir que haya continuidad entre la violencia de las décadas del cuarenta y del cincuenta², el conflicto armado de los años sesenta y setenta, y la guerra de hoy. Hay varios momentos de ruptura. Uno de ellos se produjo en la década de los ochenta, y en él se perfilaron varios de los rasgos relevantes de la actual guerra interna. Los factores determinantes de esa ruptura fueron los procesos de paz desarrollados a partir de 1982, la consolidación de la economía del narcotráfico, el derrumbe catastrófico del llamado campo socialista que puso fin a la guerra fría y la expansión del fenómeno paramilitar³.

La guerra: un síntoma de la carencia de institucionalidad democrática

Si las guerrillas se consolidaron y fortalecieron en Colombia fue porque encontraron un medio propicio para ello⁴. La guerra no es simplemente el resultado de la voluntad política de unos cuantos actores que, a pesar del derrumbe del modelo socialista, persisten tercamente en el propósito de sustituir al Estado y construir un nuevo orden mediante el recurso de las armas. En su origen las guerrillas tuvieron raíces sociales relacionadas fundamentalmente con el problema agrario no resuelto a lo largo de nuestra historia⁵.

No nos detendremos en esta oportunidad en el análisis de este aspecto, pero baste señalar que la guerra en Colombia es el resultado de la ausencia de procesos reformistas que posibilitaran el acceso de los sectores populares a los beneficios del crecimiento económico y de la ciudadanía; los elevados niveles de inequidad y exclusión; la existencia de un Estado incapaz de regular los conflictos sociales; la presencia de un sistema político que ha bloqueado el desarrollo de una democracia moderna; y la carencia de referentes que permitieran la construcción de la unidad simbólica de la nación⁶. No se trata aquí, como lo formulara el presidente Betancur, de “causas objetivas” de la existencia de la insurgencia⁷, sino de las condiciones que han alimentado la guerra y le han permitido reproducirse. Especialmente la inequidad⁸, que cuando es percibida no como una fatalidad de la historia sino como la expresión de una injusticia, alimenta el espíritu de rebeldía, tal como lo señala Hannah Arendt (1998). En síntesis, puede afirmarse que la guerra es, en el caso de Colombia, “un síntoma de la carencia de una institucionalidad democrática”.

La solución de fondo es atacar en sus raíces la guerra social subyacente a la guerra entre las guerrillas y el Estado mediante la construcción democrática de la sociedad⁹. Y la guerra es un obstáculo para ello, en la medida en que niega las posibilidades de convivencia pacífica requeridas para poder avanzar en los acuerdos que permitan el desbloqueo de la democracia, e implantar la justicia distributiva de la propiedad, de la riqueza y de los bienes públicos que posibiliten superar las condiciones de inequidad imperantes y la situación de marginalidad cultural, social y política del campesinado y de los pobres que habitan en las ciudades, así como le-

gitimar e institucionalizar el Estado en su condición de representante del bien común. La guerra contribuye al debilitamiento de los actores sociales y políticos en la medida en que dificulta su organización y en muchos casos interfiere en su acción.

Además, cuando existe una débil identificación de la población con los actores armados, como la que se presenta en Colombia, éstos la someten a sus dictados por la vía de la intimidación o el terror¹⁰.

La cuestión, pues, no es tanto poner fin a la guerra como a las condiciones que la han alimentado, para lo cual se requiere de un acuerdo de paz que haga viable la convivencia pacífica y un nuevo contrato social para la democratización de la sociedad. Tal el camino hacia una “paz positiva”¹¹ en la que los diferentes proyectos de sociedad se confronten políticamente y los conflictos se tramiten y transformen por procedimientos civilistas.

Guerrillas autónomas

A diferencia de otros movimientos guerrilleros que existieron en el continente, como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Unión Revolucionaria Guatemalteca (URNG), que dependieron estrechamente de variables y apoyos internacionales, la guerrilla colombiana es bastante autónoma respecto de éstos, como lo ilustra su crecimiento posterior al derrumbe del llamado “campo socialista” y de la crisis económica de Cuba. Si bien es cierto que guerrillas como el ELN y el EPL contaron en sus primeras etapas con el apoyo político y financiero de Cuba y la República Popular de China respectivamente, éste nunca fue decisivo y ya hace tiempo que dejó de existir. Esta autonomía las ha hecho poco permeables a presiones internacionales, factor que dificulta la colaboración de la comunidad internacional en la búsqueda de la paz.

Desde los años ochenta las guerrillas desarrollaron nuevos mecanismos de financiamiento que les permitieron un incremento significativo de sus recursos, aumentar el número de combatientes y modernizar y homogeneizar su armamento. Estos recursos provienen, en orden de importancia, de la apropiación de excedentes del narcotráfico, la extorsión, el secuestro de civiles, el desvío de recursos de los municipios y los rendimientos de sus propias inversiones¹². Es muy difícil cuantificar sus ingresos, pero su magnitud es alta, lo que las ha relevado de la necesidad que tiene toda guerrilla de ganarse el apoyo de la población. Ese crecimiento militar, sin embargo, excede el de sus respaldos políticos. De esta manera su fortaleza militar es su gran debilidad. La necesidad de sostener y reproducir el aparato militar las ha conducido a llevar la práctica de los secuestros a límites nunca conocidos por otras guerrillas¹³ y a la extorsión en gran escala, con lo que minan su precaria legitimidad y debilitan aún más su capacidad de ganar el apoyo de amplios sectores de la población¹⁴.

Aunque la disposición de las guerrillas es la de la colonización –también lo es la del contrabando, de los cultivos de uso ilícito y de los paramilitares–, el crecimiento de éstas no está asociado directamente al crecimiento de la conflictividad social y no hay relaciones estrechas entre las acciones guerrilleras y los conflictos y luchas populares o, incluso, con las reivindicaciones de las poblaciones de las zonas en las que opera¹⁵. El mapa de las luchas sociales no es el de la presencia guerrillera. Y en zonas en las que la población está polarizada, lo está como resultado de la guerra y no como condición previa de ésta. A diferencia de otras guerras civiles que sacuden otros países, la nuestra no se articula con antagonismos identitarios, sean étnicos, regionales o culturales; tampoco es el resultado de la mutación de luchas sociales en procesos insurreccionales, como ocurrió en sus orígenes con las FARC-EP.

La fortaleza militar de la guerrilla está más asociada a la apropiación de los excedentes de la economía del narcotráfico, a los recursos provenientes de la extorsión a empresas y particulares y al secuestro de civiles, que al crecimiento de sus apoyos políticos. Sin duda la guerrilla también alimenta sus fuerzas con la debilidad del Estado y la desorganización social, sobre todo la prevaleciente en las zonas de frontera agrícola.

Guerras regionales

Las guerrillas han planteado siempre su vocación de lucha por la conquista del poder central, y en ese sentido su guerra contra el Estado es nacional, aunque en la práctica ésta siempre ha tenido contornos regionales¹⁶ determinados por la diversidad de conflictos subyacentes a la confrontación armada¹⁷, por la relación entre los poderes regionales y el poder central, entre las élites regionales y nacionales. Más que de *la* guerra, se trata de un conjunto de guerras regionales. No es lo mismo la guerra en el suroriente del país que en la región urabaense, en el Magdalena Medio o en Arauca. En el suroriente hay latifundio ganadero y colonización de frontera, gran cantidad de cultivos de uso ilícito y presencia tradicional de las guerrillas de las FARC-EP. Allí la “economía política” de la guerra se basa en la apropiación de parte de los excedentes del narcotráfico y en la regulación del mercado de la materia prima por parte de la guerrilla, lo que se traduce en una cooperación de facto entre guerrilla y narcotráfico que hace posible el funcionamiento de la narcoeconomía. Esta cooperación explica la ausencia de paramilitarismo en algunas localidades de la región. En contraste, en Urabá el paramilitarismo es fuerte y está asociado al narcolatifundio¹⁸ y al comercio de la droga. Los paramilitares convirtieron esta región en “laboratorio para la práctica del terror” como medio para debilitar la base social de la guerrilla. Las masacres, el desplazamiento forzado y la coacción le permitieron controlar partes del territorio antes dominado por las FARC-EP, para lo cual contaron con la complicidad activa o pasiva de las Fuerzas Armadas¹⁹. La disputa por este territorio tiene que ver con la

importancia estratégica del golfo como puerta de salida al mercado negro de armas del Caribe, la exportación de droga y la entrada de contrabando.

El carácter regionalizado de la guerra importa para efectos de la solución política negociada. Si bien la negociación debe ser nacional, puesto que los actores que en ella participan están diseminados por todo el territorio nacional, no se pueden dejar de lado las especificidades regionales si se aspira a desactivar la lógica de la guerra. Eso significa que la negociación política debe articular la negociación a nivel nacional con las regionales.

La guerra y la economía e intereses del narcotráfico

La expansión y consolidación de la economía del narcotráfico alteró el contexto nacional.

El poder corruptor del narcotráfico penetró las instituciones del Estado y los partidos políticos, y se enquistó en organizaciones de la sociedad. Con ello ha aumentado la tradicional desconfianza de la sociedad hacia el Estado, se ha debilitado las fronteras entre lo legal y lo ilegal y se ha potenciado el complejo de violencias presentes en la sociedad²⁰.

Probablemente el efecto más duradero y perverso de la expansión y consolidación de la economía del narcotráfico es la mutación de valores que ha inducido: el enriquecimiento fácil, el ascenso social por medio de actividades ilícitas, la contemporización con la ilegalidad y la desvalorización de la vida.

Los intereses de la economía del narcotráfico inciden en la naturaleza y dinámica de la guerra interna. La presencia de la economía de la droga hace que la guerra tenga inevitablemente una dimensión internacional, que ha inducido una mayor injerencia de Estados Unidos (Thuomi, 1999). De hecho el “Plan Colombia”, el más ambicioso programa de “ayuda” militar norteamericana en América Latina después de su intervención en el conflicto centroamericano, se presenta ante todo como una estrategia antinarcóticos. Pero además la economía de la droga ha favorecido la agudización de la guerra de dos maneras.

Una, mediante el debilitamiento de las instituciones estatales como resultado de la corrupción de las mismas o de la capacidad intimidatoria de las organizaciones armadas al servicio del narcotráfico. Debilitamiento que amplía los espacios abiertos a la acción de los actores armados, así como a las transacciones ilegales o paralegales entre los particulares, todo lo cual contribuye al escalamiento de las violencias, incluida la política, y en general favorece las actividades delictivas (Rocha García, 2000: 151). Otra, porque de manera directa los intereses del narcotráfico juegan en los dos polos de la confrontación armada. En el polo estatal, apoyando a través de sus organizaciones y de grupos paramilitares la acción contransurgente de las Fuerzas Armadas en algunas regiones del país. Los casos

proverbiales son los de Urabá y el Magdalena Medio, pero no se agotan en ellos. Tal apoyo se explica por la defensa de intereses inmediatos de los narcotraficantes, aunque también en una perspectiva de largo plazo, pues en tanto que élites económicas emergentes que aspiran a consolidar sus capitales, reconocen en las guerrillas un enemigo.

Y en el polo insurgente, al contribuir al financiamiento de las guerrillas mediante el pago de “impuestos”²¹ en las zonas bajo el control de éstas para garantizar el funcionamiento del negocio.

La economía e intereses del narcotráfico, y esta compleja relación de cooperación-conflicto del narcotráfico con sectores del Estado y con las guerrillas, es uno de los factores que más ha contribuido al surgimiento y fortalecimiento del paramilitarismo, a la desinstitucionalización del país y a la guerra.

El paramilitarismo: dos polos, tres actores armados

El paramilitarismo es una de las especificidades de la guerra colombiana. Es cierto que en otras guerras, como la que se libró en Guatemala, estuvo presente. Pero no tuvo las características ni alcanzó la magnitud que tiene en Colombia. Sus raíces son variadas: grupos organizados por el narcotráfico para defender sus propiedades; grupos articulados a, o integrados por, miembros activos de las Fuerzas Armadas para desarrollar “operaciones encubiertas” contrainsurgentes; grupos organizados por ganaderos, agricultores y comerciantes para protegerse del asedio de las guerrillas y/o de la delincuencia común²².

Elemento común a todos ellos es su vocación contrainsurgente. El acelerado crecimiento de los últimos años, mayor que el experimentado por las guerrillas, se explica por la complicidad activa o pasiva de sectores de las Fuerzas Armadas, por la impunidad de la que gozaron hasta hace poco, por los recursos que reciben del narcotráfico y de sectores de las élites regionales, por la extensión del “narcolatifundio” y por los abusos de las guerrillas contra la población –sobre su crecimiento y articulaciones con sectores de las élites regionales y de las Fuerzas Armadas, ver Cubides (1999[a]).

Un sector de los paramilitares, liderado por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Uraba (ACCU), se ha agrupado en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ha intentado consolidar una coordinación nacional, ha definido una estrategia contrainsurgente y se ha dotado de un discurso político de defensa del estado social de derecho ante la incapacidad del Estado y de sus Fuerzas Armadas para hacerlo y la amenaza que significa la expansión insurgente, según afirman en sus documentos (Cubides, 1999[b]). Se autodefinen como “fuerza civil antisubversiva”²³, buscan el reconocimiento político y, en el evento de una negociación de paz, exigen ser tratados en la forma en que lo sean las guerrillas. Su

forma de acción es el terror, ejercido mediante masacres indiscriminadas de pobladores civiles –según ellos “guerrilleros vestidos de civil”– y asesinatos selectivos de dirigentes sociales y políticos. No se trata de grupos rebeldes con un proyecto alternativo de sociedad, sino de una fuerza que se pretende complementaria de las del Estado. De hecho, en algunas zonas de conflicto se delegó en estos grupos la acción contrainsurgente por parte de algunos sectores de las Fuerzas Armadas. Los ejemplos son Urabá y el Magdalena Medio en los últimos años, en donde la pasividad de las Fuerzas Armadas contrastó con la agresividad de estas agrupaciones, que durante años pudieron actuar impunemente provocando un verdadero baño de sangre que generó intensos procesos de desplazamiento, silenció a la población y debilitó las bases sociales de la guerrilla²⁴. La llamada “pacificación” de Urabá se convirtió en el paradigma de la acción paramilitar y de la complicidad de sectores de la sociedad y el Estado con el recurso al terror para “recuperar” zonas antes controladas por la insurgencia.

Los paramilitares son los principales responsables de las masacres (según la Defensoría del Pueblo son los autores del 77% de las masacres ocurridas en el año 2000) y del desplazamiento forzado de la población. Como lo hemos dicho, son un fenómeno predominantemente regional, heterogéneo, al servicio de intereses privados. Las guerrillas los definen como un instrumento de la estrategia contrainsurgente del Estado, pero el fenómeno es más complejo: difícilmente se puede sostener que dependen del Estado y que el gobierno podría dar la orden de su disolución.

Es necesario volver sobre la tesis de que la guerra en Colombia es bipolar, entre el Estado y las guerrillas. Son dos lados pero tres actores armados²⁵: en un lado están las Fuerzas Armadas y los paramilitares; y en el otro, las guerrillas. Sin desconocer los vínculos originarios y actuales con sectores de las Fuerzas Armadas, todo indica que el fortalecimiento de los paramilitares agrupados en las AUC, sus logros en la lucha contrainsurgente y los apoyos de sectores de las élites políticas y económicas les han permitido ganar autonomía.

Un contexto de violencia generalizada

La guerra en Colombia se desenvuelve en un contexto de violencia generalizada²⁶, en el que se manifiestan diversas formas de ésta: política, económica y social²⁷. La violencia política interactúa con estas otras formas de violencia. Los efectos de esta situación son diversos. La violencia se ha banalizado e incorporado a la existencia cotidiana, y la capacidad de respuesta y censura social se ha reducido. Se han ampliado los espacios abiertos para el ejercicio de la “justicia privada” y se ha debilitado la confianza en la capacidad del Estado para tramitar pacíficamente los conflictos, con lo cual se ha fortalecido el “mercado de la violencia”²⁸. Las interacciones entre la violencia política y las otras han debilitado al extremo las fronteras entre el delito político y el común hasta el punto de que en al-

gunos casos resulta difícil establecer las autorías de los secuestros o de los atentados: bien pueden venir de organismos de seguridad, paramilitares, guerrillas o delincuentes comunes. Por último, la banalización de la violencia y la confusión entre la violencia política y las otras son factores que han agravado el proceso de desinstitucionalización de la sociedad y afectado la credibilidad en el proyecto ético-político de los insurgentes.

Además de la inquietante tasa de homicidios, una de las más altas del mundo, preocupa el hecho de que solamente entre el 15 y el 20% de los homicidios son atribuibles a la violencia política: los restantes son producidos por la violencia económica –crimen organizado y delincuencia común– y la violencia social –conflictos interpersonales–, lo que denota un muy elevado grado de desvalorización de la vida. El incremento de las víctimas de la llamada “limpieza social”, practicada sobre todo en centros urbanos para eliminar a las personas consideradas “indeseables” o que son percibidas como amenaza para las comunidades (indigentes, prostitutas, homosexuales, etc.), es expresión de los niveles de intolerancia e insolidaridad a los que se ha llegado, así como de la profundidad del proceso de desinstitucionalización. Los autores de estos crímenes son grupos que generalmente cuentan con el apoyo tácito de las comunidades y en los que es frecuente encontrar a miembros de la fuerza pública.

En el fondo, toda violencia tiene una dimensión política en tanto que rechazo o desconocimiento del Estado como espacio público para la regulación de los conflictos (sobre esta perspectiva puede consultarse el trabajo de González, 1993). De allí que aunque no se pueda afirmar que existan relaciones de causalidad entre la violencia política y las otras formas, lo cierto es que se refuerzan mutuamente al debilitar la capacidad reguladora del Estado y propiciar comportamientos individuales y colectivos al margen de la normatividad. A la vez, la débil presencia del Estado y la inoperancia de la justicia alimentan estas expresiones violentas. La violencia política es el contexto en el que se reproducen las otras formas de violencia (ver a este respecto Pécaut, 1997 y Sánchez, 1998), por lo que un acuerdo de paz que ponga fin a la confrontación armada es un elemento clave para avanzar en la reducción de algunas de las otras expresiones violentas.

Guerra en una sociedad en cambio: el laberinto nacional

Pese a las negociaciones de paz en curso con las FARC-EP y las conversaciones con el ELN, nada permite colegir que los actores armados hayan renunciado a sus estrategias de fortalecimiento. Por el contrario. Las guerrillas siguen reclutando jóvenes, atacando a las Fuerzas Armadas y ampliando su radio de acción. Los paramilitares no han renunciado a su objetivo de penetrar bastiones guerrilleros y para hacerlo han recurrido al terror en una escala inimaginable. Las Fuerzas Armadas están en proceso de reestructuración. El Ejército se está profesionali-

zando y ha recuperado la iniciativa en la acción contrainsurgente, y es además el principal destinatario del Plan Colombia, que coloca al país como el tercer receptor de ayuda militar norteamericana en el mundo. Paradójicamente, durante los tres años de negociación en medio del conflicto son más visibles los avances en el campo de la guerra que en el de la paz. Son los costos inherentes al esquema de negociar en medio de la confrontación.

Pero si los actores armados directamente comprometidos en la guerra no cesan de crecer, lo propio ocurre con la economía de la droga y sus organizaciones criminales internacionales.

Al desmantelamiento de las grandes organizaciones de narcotraficantes en Medellín y Cali le ha sucedido una miríada de organizaciones que animan y reproducen el negocio y que por sus dimensiones y características son más difíciles de combatir. El espacio que deja la desaparición de una de ellas es de inmediato copado por otras. Hay una intensa competencia en este mercado que parece haberse “democratizado” a partir de la desaparición de los oligopolios de la droga. Entre tanto crecen los excedentes que continúan financiando las guerrillas y los paramilitares y corrompiendo las agencias estatales, en esa lógica de cooperación-enfrentamiento que les permite su omnipresencia entre los actores armados y que favorece ampliamente sus intereses. Adonde los narcotraficantes se volvieron latifundistas recurren a los paramilitares para expulsar a la guerrilla; adonde hay cultivos ilícitos y guerrilla, se “alían” con ella mediante la tributación para garantizar la producción de la economía de la droga. La frontera amigo-enemigo no es unívoca, varía de acuerdo a las condiciones regionales.

La expansión de la economía de la droga también ha favorecido la impunidad y contribuido al crecimiento del crimen organizado, que encuentra en las condiciones colombianas un caldo de cultivo en el cual desarrollarse. Los estudios de caso en diferentes países ilustran que este tipo de organizaciones crece en sociedades que son víctimas y a la vez beneficiarias de la violencia y de los bienes y servicios que ésta provee (ver a este respecto Tokatlián, 2000: 55-90). La superposición de lógicas y espacios de la violencia ha potenciado al máximo el “mercado” de éstas. Bandas juveniles y sicarios ofrecen sus servicios para realizar atentados, secuestros, chantajes a uno u otro actor, en una clara “mercantilización” de la violencia²⁹.

Una sociedad en transformación

Esta crítica situación se presenta en un país en el que nunca el Estado logró el control de la sociedad y del territorio y la modernización de sus estructuras económicas y sociales no condujo a la construcción de una democracia moderna. Dos partidos, el Liberal y el Conservador, controlan el gobierno desde mediados del siglo pasado y las élites económicas y políticas no se vieron obligadas a abrir

los espacios del poder a la participación de las clases subalternas. No ha conocido ni reformismos ni populismos como los que se dieron en otros países del subcontinente (Pécaut, 2000). La exclusión y la inequidad han sido una constante de los sistemas político y económico, y con ella, la existencia de unas élites profundamente retardatarias que no han tenido que renunciar a privilegios para conservar su hegemonía.

En la década de los noventa se produjeron cambios en el modelo de desarrollo y en el sistema político, sin que se alteraran sustancialmente las condiciones de inequidad y exclusión. La globalización condujo a la apertura internacional dejando atrás el antiguo modelo sustitutivo de importaciones con protección estatal. Los resultados de esta apertura han sido, hasta ahora, más negativos que positivos³⁰. Por otra parte en 1991 se adoptó una nueva Constitución Política que consagró el estado social de derecho y la democracia participativa. Pero el cambio institucional no bastó para poner fin a la guerra interna y desbloquear la democracia, aunque abrió nuevos espacios de participación. Sin embargo estas dos reformas consagraron un conflicto estructural entre el modelo de desarrollo que demanda menos estado, y el sistema político que demanda más estado.

Las élites fracturadas

Una consecuencia de estos cambios fue la fractura de las élites económicas y políticas, que desde el Frente Nacional habían ejercido su dominación sobre la base de acuerdos tanto sobre el modelo de desarrollo como sobre el sistema político. Esos acuerdos no existen más, y hay una clara oposición de intereses entre fracciones de las élites, lo que agrega otro elemento de complejidad a las difíciles condiciones de gobernabilidad existentes. En las sociedades en transformación las instituciones son más vulnerables, porque perviven las prácticas antiguas y aún no se consolidan las nuevas. El potencial transformador de todo proceso de cambio se articula inevitablemente con la fragilidad institucional, factor determinante de la vulnerabilidad de los procesos. En el caso de Colombia esta vulnerabilidad es mayor, dadas las tradicionales condiciones de debilidad institucional.

Este es el telón de fondo sobre el cual se han configurado nuevos equilibrios políticos, económicos y sociales en las regiones. La lista sería larga de enunciar, pero los casos más visibles son el Urabá antioqueño, Córdoba, Sucre, el Magdalena Medio, Casanare, Caquetá y Putumayo, entre otros. También se han producido cambios significativos en las relaciones entre las élites políticas y económicas regionales y nacionales. Algunas de aquellas no se sienten interpretadas por las nacionales en aspectos tan cruciales en la coyuntura como la política de paz. Expresiones como la de “nos traicionaron”, refiriéndose a la política de paz del actual gobierno, denotan mucho más que un desencanto: un conflicto profundo de intereses entre una mirada que privilegia el interés nacional y otra que no va más allá

de lo regional. Y desde luego, hay una “economía de guerra” que tiene que ver con los desplazamientos forzados, con la apropiación de tierras valorizables, en fin, no es azaroso que en los últimos años se haya producido una contrarreforma agraria por la adquisición de tierras por parte de narcotraficantes y de otros empresarios³¹.

Los intereses en juego y la fragilidad institucional se manifiestan en los críticos niveles de corrupción. Esta ha sido favorecida por la hegemonía bipartidista durante siglo y medio, la ausencia de una eficaz oposición y la inexistencia de una ética de lo público. El Estado ha sido mucho más un botín de la política partidista que espacio de representación de los intereses comunes. La corrupción se ha visto agravada por la influencia de la economía de la droga, pero no es solamente un problema ligado a la preeminencia del narcotráfico en la sociedad. Tal vez no sea exagerado afirmar que tiene mucho más que ver con las prácticas políticas y los rasgos del sistema político que han permitido, por ejemplo, que los procesos de privatización impulsados por el cambio de modelo de desarrollo se hayan convertido en otra cantera prácticamente inagotable de prácticas corruptas. Uno de los resultados de esta situación es el fortalecimiento de la tradicional desconfianza hacia el Estado.

Guerreros y población civil

Todas estas circunstancias, agravadas en el momento actual por la profundidad de la recesión económica, constituyen un medio ambiente favorable a la reproducción y crecimiento de los grupos armados ilegales de todo tipo. No es sorprendente la facilidad con que centenares de jóvenes en las zonas rurales se enrolan en las filas de uno u otro grupo, que a sus ojos aparecen como verdaderos ejércitos profesionales que ofrecen una alternativa de subsistencia. Las posiciones políticas e ideológicas cuentan cada vez menos: de hecho los paramilitares pagan sueldo a sus integrantes. Y las guerrillas hace tiempo que dejaron de incorporar combatientes previos procesos de formación política. Se entiende, por tanto, la facilidad con que se pasa de un bando a otro, sobre todo de la guerrilla al paramilitarismo³². Reproducción y crecimiento de los grupos que han implicado cambios en la forma de relacionarse con la población. Más que a través de la persuasión, el “apoyo” lo conquistan a través de la coacción. Los pobladores se ven obligados a aceptar al grupo armado, a colaborar con él so pena de ser tratados como objetivo militar. Es una relación perversa, porque con la movilidad relativamente alta de las hegemonías locales ejercidas por estos grupos los pobladores tienen que ingeniárselas para colaborar con todos, desarrollando un comportamiento oportunista que no tiene nada que ver con proyectos políticos pero sí con un aspecto vital: conservar la vida. Poco a poco se les ha arrebatado la libertad y la palabra; en medio del fuego cruzado el silencio y la sumisión son la posibilidad de sobrevivir... al menos mientras otro grupo no desplace al que hoy ejerce la hegemonía.

El escenario de la guerra es rural, pero ya no es marginal. Se ha acercado a las ciudades, y en no pocas de ellas operan milicias. Desde hace años las guerrillas le pasan la cuenta de cobro a las multinacionales y a las élites, mediante el “boleteo” y el secuestro. En los últimos años ampliaron su “base tributaria” y hoy “boletean” y secuestran a sectores de clases medias en la ciudad y el campo. Las llamadas “pescas milagrosas”³³ “democratizaron” la práctica del secuestro: cualquiera puede ser objeto de él. Por su parte los paramilitares golpean con sus crímenes selectivos en las ciudades a líderes sindicales, dirigentes sociales, académicos e intelectuales. Los paramilitares, en la medida en que han crecido, también “boletean” y secuestran a los pobladores, y en particular a aquellos que se ven obligados a “contribuir” financieramente con la guerrilla. La sensación de inseguridad y la incapacidad del Estado para controlar la situación alimentan una peligrosa tendencia a la polarización de la población y han estimulado las posiciones de quienes se inclinan por una salida militar.

Formas de resistencia civil

En medio de la guerra, y en parte como respuesta a su expansión y degradación, se han producido diversas formas de resistencia de la población civil. Han surgido centenares de organizaciones de desplazados, que tratan de afrontar el desarraigo y la pérdida de sus referentes de manera colectiva. Decenas de comunidades han recurrido a la acción colectiva para demandar a todos los grupos en armas el respeto a sus tierras y poblados, y el derecho a no comprometerse con ninguno de los bandos. De diversas maneras se ha expresado la resistencia civil: “comunidades de paz” reivindican la territorialidad para sustraerla a los efectos de la confrontación armada; otras incluso se han enfrentado con palos y piedras, “armas” rudimentarias, a sus agresores para evitar la ocupación de sus aldeas; pobladores del norte del departamento del Cauca han frustrado asaltos a sus pueblos mediante la movilización masiva en acciones de resistencia civil pacífica. Por su parte comunidades indígenas se resisten a aceptar los órdenes que en aras de la guerra pretenden imponerles los grupos armados. Es alta la cuota de sacrificio en vidas humanas que han debido pagar para defender los principios de multiétnicidad y multiculturalidad, hoy vueltos mandato constitucional. Es una lucha desigual, que frecuentemente termina en tragedias colectivas; pero es una lucha que no cesa y que se expande también, aunque a un ritmo inferior al de la guerra. Son manifestaciones de “toma de palabra”, de toma de posesión de nuevos espacios de la política que se convierten en escenarios de confrontación ante la dialéctica de la guerra que busca destruir lo que no logra dominar.

La expansión de la guerra y la progresiva afectación de la población civil han sido decisivas para la emergencia de un movimiento ciudadano que propugna por la solución negociada, el cese al fuego y el respeto del derecho internacional humanitario. En él convergen las iglesias y organizaciones empresariales, sindica-

les, académicas, sociales de diverso tipo. Más allá de estos puntos de convergencia, el movimiento ciudadano por la paz está atravesado por una serie de conflictos que se sintetizan en el tipo de paz que se quiere alcanzar. Para unos sectores se trata del silenciamiento de los fusiles, de la entrega de armas y de la desmovilización de los guerrilleros, que pasarían a actuar en la legalidad política. Para otros, la paz es mucho más que eso: es la transformación de las estructuras sociales, económicas y políticas que permitan poner fin a una historia de exclusión e inequidad, única forma de sentar las bases de una paz sostenible. Asociado a estos aspectos está el papel de la llamada sociedad civil en la negociación. Para unos la sociedad no tiene cabida en ella y ésta debe estar en manos del gobierno y los alzados en armas, acorde con la concepción de que la paz es simplemente la ausencia de guerra; para otros, la sociedad debe participar proponiendo y decidiendo sobre el contenido de las reformas a adoptar. Este nuevo campo de expresión política ofrece la ventaja de haber propiciado el acercamiento entre sectores que hasta hace poco era inimaginable que pudieran encontrarse compartiendo espacios y objetivos. En ese sentido ha sido una escuela de democracia en medio de la guerra, y una manera de responder con la movilización masiva al terror y a la intimidación. Son tomas de palabra que testimonian la resistencia de una sociedad que no se resigna a dejarse derrotar por la fuerza de las armas.

Es en medio de estos intereses, de fuerzas y procesos en acción, que es necesario encontrar los rumbos que le permitan a la sociedad encontrar la salida al laberinto nacional.

Entre la negociación y la guerra: perspectivas de los procesos de paz

El presidente Pastrana abrió en 1998 una nueva etapa en el ya largo recorrido de las negociaciones de paz³⁴, al establecer la zona de distensión en el suroccidente del país para adelantar las negociaciones con las FARC-EP. Tres años después los resultados son inquietantes. Más allá de la Agenda Común por una Nueva Colombia, que abrió la negociación en una perspectiva de reformas políticas, económicas y sociales, y el haber mantenido la mesa a pesar de los múltiples obstáculos, es poco lo avanzado. La grave crisis que afectó al proceso y provocó una ruptura temporal en enero de 2002 sirvió para que por primera vez el gobierno tomara la iniciativa y se definiera un cronograma de eventuales acuerdos sobre tregua con cese del fuego y de hostilidades, secuestro y paramilitarismo, y se acordara la veeduría internacional (ver “Acuerdo de cronograma para el futuro del proceso de paz”, Los Pozos, 20 de enero 2002). Pero el escepticismo ciudadano es grande, así como las críticas al comportamiento de las FARC-EP en la zona de distensión y al gobierno por la forma como ha conducido su política de paz.

Las perspectivas de la negociación con el ELN son inciertas. Tan sólo a fines del año 2000, con la colaboración de la Comisión Facilitadora Civil y el Grupo de

Países Amigos³⁵, fue posible llegar a un preacuerdo entre el gobierno y el ELN para establecer una “zona de encuentro” en la que se desarrollaría la Convención Nacional por la Paz y se establecería la mesa de negociación con el gobierno, zona sujeta a una minuciosa reglamentación y a la veeduría nacional e internacional. Sin embargo, la oposición de sectores de la población de los municipios comprendidos, promovida por los paramilitares de las AUC (Aranguren Molina, 2001: 261-286), ha impedido su concreción. A raíz de esta situación las conversaciones fueron suspendidas por el ELN desde agosto, y sólo hasta diciembre de 2000 se restablecieron. Entonces se firmó en La Habana el “Acuerdo por Colombia” en virtud del cual el gobierno nacional y el ELN desarrollarían una serie de foros en diferentes países, preparatorios de la Convención Nacional: acuerdo de transición que parece destinado a dejar establecida la mesa de conversaciones para el nuevo gobierno.

La cuestión de fondo que se plantea es: ¿cuáles son las perspectivas del proceso de paz? La respuesta no es fácil y no depende solamente de actores y variables nacionales.

¿Internacionalización de la guerra o de la paz?

Estados Unidos ha estado presente en la guerra interna, lo que no es ninguna novedad. En los últimos años la ayuda militar norteamericana se destinó a la lucha contra el narcotráfico y se la otorgó a la Policía y no al Ejército, al que consideran responsable de violaciones a los derechos humanos y de vínculos con los paramilitares. La situación ha cambiado con la aprobación del Plan Colombia, que compromete mil trescientos millones de dólares, la mayor parte de los cuales serán destinados a organizar batallones militares antinarcóticos, camino por el cual se ligan la lucha contra la droga y la lucha contrainsurgente, y se asignan recursos a un Ejército que sigue cuestionado por sus vínculos con los paramilitares³⁶. Este Plan ha provocado el rechazo de las guerrillas y de los sectores vinculados a los movimientos de paz, que lo consideran un instrumento para el escalamiento de la guerra³⁷.

El Plan Colombia mezcla la lucha contra la droga, la lucha contrainsurgente y el desarrollo social. Plantea un tratamiento militar a problemas socioeconómicos, y se apoya en un instrumento ya fracasado durante diez años: las fumigaciones³⁸. Su aplicación ya ha llevado a las FARC-EP a endurecer sus posiciones. Es más, puede ofrecer a las guerrillas la oportunidad para ganar una legitimidad que no tienen al enarbolar banderas de defensa de la soberanía nacional. El paro armado que por casi dos meses realizaron las FARC-EP en el Putumayo a fines de 2000 es una muestra del efecto de escalamiento de la guerra como resultado de la ejecución del Plan. El más grave riesgo que se corre es el de acentuar la polarización de la población, lo que podría conducir a la generalización de la guerra.

Estados Unidos ha percibido en los últimos años la guerra interna colombiana como una amenaza para la estabilidad de los países de la región, algunos de los

cuales afrontan graves crisis de gobernabilidad. Esta percepción y la profundidad de la crisis humanitaria –Colombia es uno de los diez países del mundo con peor situación en los derechos humanos–, que llevó a las Naciones Unidas a abrir una Oficina de Derechos Humanos en Colombia hace ya cuatro años, el desbordamiento de las violencias³⁹, el fortalecimiento de la economía de la droga y la incapacidad del Estado para controlar esta situación, que se asemeja cada vez más a la de algunas naciones africanas que se desangran en un conflicto sin sentido y sin fin, hacen que el riesgo de una “intervención humanitaria” en el mediano plazo no sea descartable. Sin duda, Colombia está en el ojo del huracán de la comunidad internacional. En todos los puntos prioritarios de la agenda internacional ocupa un sitio destacado: narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente, corrupción, etc.

Los hechos del 11 de septiembre y la política con que ha respondido Estados Unidos a los mismos han cambiado de manera significativa el contexto internacional, y van a afectar la guerra en Colombia. La política antiterrorista, hasta hoy enfocada hacia el Oriente, ha producido ya al menos dos resultados que tendrán incidencia directa en la situación colombiana:

- el endurecimiento de las acciones contra los grupos terroristas: las dos más grandes guerrillas, las FARC-EP y el ELN, son catalogadas por Estados Unidos como terroristas y no se ve por qué no se las tratará con la misma dureza con la que se trate a otras organizaciones.
- desde el 11 de septiembre se insiste en la tesis según la cual el narcotráfico es una de las más importantes fuentes de financiamiento del terrorismo.

Otra dimensión de la internacionalización de la situación colombiana se está perfilando. Las Naciones Unidas han fortalecido la presencia de sus agencias –PNUD, ACNUR– y tienen comisionados especiales en derechos humanos y para el proceso de paz. La Unión Europea se distanció del Plan Colombia y propuso alternativas de cooperación para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social, e invocó el principio de corresponsabilidad para enfrentar el problema de la economía de la droga con una política diferente a la norteamericana. En el proceso con el ELN por primera vez en la historia de los procesos de paz una Comisión de Países Amigos cumple funciones. Centros de investigación, universidades y ONGs internacionales apoyan la búsqueda de la paz mediante la negociación política y se acercan al estudio de la compleja situación colombiana. En la crisis del proceso de paz con las FARC en enero de 2002 tanto la ONU como los Países Amigos del Proceso jugaron un importante papel mediador y fueron aceptados por las partes como garantes y verificadores del cumplimiento de los acuerdos.

Sin duda en esta oportunidad la guerrilla demostró tener una mayor sensibilidad ante la presión internacional, sensibilidad nueva que no es ajena al contexto internacional post 11 de septiembre. Puede afirmarse que hay en marcha una internacionalización positiva de la búsqueda de la paz, que se inspira en la con-

vicción de que lo que necesita Colombia es respaldo político más que cooperación militar. Balance necesario frente a la inevitable y necesaria presencia norteamericana en el proceso de paz.

Entre la guerra y la negociación

Como en todas las guerras de final del siglo XX, la mayor parte de las víctimas son civiles⁴⁰ y cada vez se degrada más⁴¹. Este hecho ha provocado una polarización creciente entre los defensores de la solución negociada y los de la solución militar. Entre estos últimos hay sectores que encuentran en el paramilitarismo una alternativa ante la incapacidad estatal para contener el ascenso insurgente, y de nuevo hacen llamados para armar a la población.

En el campo opuesto, diversos sectores de la sociedad se organizan de múltiples formas para sostener la solución negociada, alcanzar acuerdos de humanización de la guerra, proteger a la población civil y presionar en pos de una tregua para desarrollar en medio de ella las negociaciones. Después de la crisis del proceso en enero del 2002 existen condiciones más favorables para materializar estas posiciones. Pero entre tanto las presiones de una extrema derecha militarista y de sectores agobiados por la violencia vienen ganando terreno, con lo que el margen de maniobra del gobierno se reduce sensiblemente, así como los espacios de los defensores de la solución negociada.

La solución negociada: la alternativa menos costosa para la sociedad

La solución negociada es aún incierta en este clima de polarización y de escalamiento de la guerra. Se puede optar por ella o por el escalamiento de la guerra buscando una rápida definición militar. Los costos de esta opción en una guerra como la colombiana, tan profundamente degradada y atravesada por múltiples actores y formas de violencia, sería altamente costosa humana, social y políticamente. Y muy seguramente exigiría el recurso a formas autoritarias.

En esta situación la solución política negociada no sólo es posible sino que es la menos costosa para la sociedad. Las guerrillas entienden que un proyecto socialista en el mundo globalizado de hoy es inviable, pero eso no significa que hayan renunciado a su aspiración de llegar al poder. Están dispuestas a negociar, siempre que esa negociación les allane el camino para compartir el poder⁴² y se aprueben reformas económicas, sociales y políticas.

Lo importante es que, por primera vez, aceptan incluir estas reformas en un horizonte democrático –al igual que en otras guerras civiles contemporáneas en las que la solución política ha pasado por el camino de la democratización de las sociedades (Krumwiede, 1999). Han señalado que no negocian bajo el modelo de

“reinserción” experimentado con el M19 y los otros grupos insurgentes (un análisis de las implicaciones de este proceso se puede consultar en Zuluaga, 1999); ni con el de Centroamérica, de acordar reformas para su aplicación con posterioridad a la dejación de las armas.

Llegar a acuerdos en esta materia demanda que del lado del “establecimiento” exista también la disposición para entrar en una negociación de esa naturaleza. Es el camino de un pulso prolongado, complejo y posible, pero que no se puede limitar a la cúpula gubernamental y guerrillera. Una negociación cuyo horizonte es la transformación de la sociedad para democratizarla carece de legitimidad si no hay participación ciudadana. El gran reto, y la mejor garantía para avanzar por el camino de la solución negociada, es la participación activa de la sociedad con su diversidad de intereses y de proyectos.

La coyuntura: una oportunidad para construir la democracia

La gravedad de la situación, y el peligro de que desemboque en una dislocación de la sociedad en la que todos perdamos, obliga a pensar en conjunto la forma de superar las carencias de institucionalidad democrática, abrir los espacios de participación y crear las condiciones para que todos los pobladores puedan acceder a los beneficios del desarrollo y la ciudadanía. Toca volver sobre los orígenes remotos de este recurso persistente a la violencia para dirimir las diferencias, a los fundamentos sociales y políticos invocados por los insurgentes hace treinta años para justificar su apelación a las armas, y a los intereses en juego en el umbral del cambio de milenio. Si queremos dar el salto del siglo XIX al XXI, la agenda a trabajar es una que contiene elementos de la guerra fría y de la posguerra fría.

Las dos agendas convenidas, la Común por una Nueva Colombia con las FARC-EP y la de la Convención Nacional por la Paz con el ELN, definen un amplio horizonte de reformas económicas, políticas y sociales. Pero no son más que enunciados generales sin que se hayan precisado sus contenidos. Lo que sigue es la creación de consensos entre los diversos sectores de la sociedad sobre la necesidad de trabajar sobre el horizonte de las reformas, primero, y luego sobre los contenidos fundamentales de las mismas. Después habrá que discutir la forma de legitimar esas reformas y las modalidades de su ejecución. Tareas que no son fáciles, mucho más en una sociedad de precaria tradición democrática, con una historia de intolerancia que gravita pesadamente y con muy poca experiencia en la concertación entre las clases dirigentes y las clases subalternas.

La construcción de una paz positiva, duradera y sostenible pasa inevitablemente por esos momentos que se constituyen en sí mismos en un ejercicio civilista y democrático. Y para el desarrollo de este ejercicio habrá que acordar la forma de reducir la intensidad de la guerra y de establecer una tregua que posibilite la amplia participación ciudadana en el proceso. Guerra y democracia no son

compatibles, así en el pasado la democracia haya sido en alguna medida precedida por la guerra. En esa tarea Colombia necesita el apoyo de la comunidad internacional, sin la cual seguramente será difícil un alto al fuego que permita crear las condiciones requeridas para adelantar los debates y alcanzar los acuerdos que nos permitan diseñar la sociedad que queremos, que muy seguramente será una democracia moderna fundada en un desarrollo consistente en la expansión de las libertades reales de los individuos (Sen, 2000: 13), la equidad y la justicia social.

Bibliografía

- Aranguren Molina, Mauricio 2001 *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos* (Bogotá: Editorial Oveja Negra).
- Arendt, Hannah 1998 (1970) “Sobre la violencia”, en *Crisis de la república* (Madrid: Taurus).
- Bobeo, Norberto 1996 “Paz: el problema de la definición”, en *Antología* (México DF: FCE).
- Bourguignon, François 1999 “Criminalidad, violencia y desarrollo in equitativo”, en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación) Vol. XXX, N° 3.
- Broderick, Walter 2000 *El guerrillero invisible* (Bogotá: Círculo de Lectores).
- Cubides, Fernando 1999[a] “Colombie: la violence des paramilitaires”, en *Problèmes d’Amérique Latine* (París) N° 34.
- Cubides, Fernando 1999[b] “Los paramilitares y su estrategia”, en Deas, Malcolm y María V. Llorente (comp.) *Reconocer la guerra para construir la paz* (Bogotá: Ediciones Uniandes).
- David, Charles-Philippe 2000 *La guerre et la paix. Approche contemporaines de la sécurité et de la stratégie* (París: Presses de Sciences Po).
- Departamento Nacional de Planeación 1998 *La paz, el desafío para el desarrollo* (Bogotá: DNP-TM Editores).
- Echeverri P., Rafael 1998 *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural* (Bogotá: IICA-TM Editores).
- González, Fernán 1993 “Espacio público y violencias privadas”, en Jimeno S., Myriam (comp.) *Conflicto social y violencia, notas para una discusión* (Bogotá: ICAN-IFEA).
- Krumwiede, Heinrich-W. 1999 “Posibilidades de pacificación de las guerras civiles: preguntas e hipótesis”, en Waldmann, Peter y Fernando Reinares (comps.) *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina* (Barcelona, España: Paidós).
- Lair, Eric 1999 “El terror, recurso estratégico de los actores armados: reflexiones en torno al conflicto colombiano”, en *Análisis Político* (Bogotá) N° 37.
- Medina Gallegos, Carlos 1990 *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia, origen desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”* (Bogotá: Documentos Periodísticos).
- Ministerio de Defensa Nacional 2000 *Los grupos ilegales de Autodefensa en Colombia* (Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional).

- Palacios, Marco 1999 “Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas”, en Leal B., Francisco (ed.) *Los laberintos de la guerra, utopías e incertidumbres sobre la paz* (Bogotá: TM Editores-Uniandes).
- Pardo, Rafael 1996 *De primera mano, Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas* (Bogotá: Editorial Norma).
- Pécaut, Daniel 1997 “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en *Análisis Político* (Bogotá) N° 30.
- Pécaut, Daniel 1999 “Colombie: une paix insaisissable”, en *Problèmes d’Amérique Latine* (París) N° 34.
- Pécaut, Daniel 2000 “La Colombie pris en otage”, en *Sprit* (París) Décembre.
- Pizarro, Eduardo 1991 *Las FARC (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha* (Bogotá: TM Editores-IEPRI/UN).
- Pizarro, Eduardo 1996 *Insurgencia sin revolución* (Bogotá: TM Editores-IEPRI/UN).
- Restrepo, Darío I. 2000 “Colombia entre la guerra y la paz: descentralización o desintegración del estado”, en *Las claves territoriales de la guerra y la paz* (Bogotá: Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, Conversaciones de Paz).
- Reyes, Alejandro 1997 “La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia”, en Thuomi, Francisco (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social* (Bogotá: DNE y UNDCP / Ariel).
- Rocha García, Ricardo 2000 *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores-UNDCP).
- Romero, Mauricio 1989 “Córdoba, latifundio y narcotráfico”, en *Análisis Documentos Ocasionales* (Bogotá: CINEP).
- Rubio, Mauricio 1999 *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia* (Bogotá: TM Editores-CEDE).
- Sánchez, Gonzalo 1998 “Violencias, contrainsurgencia y sociedad civil en la Colombia contemporánea”, en *Desafíos de la democracia en la región andina* (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Sarmiento, Alfredo 1999 “Violencia y equidad”, en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá) Vol. XXX, N° 3.
- Sen, Amartya 2000 *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté* (París: Editions Odile Jacob).
- Solimano, Andrés; Felipe Sáez; Caroline Moser y Cecilia López (ed.) 1999 *Ensayos sobre Paz y Desarrollo. El caso de Colombia y la experiencia internacional* (Bogotá: TM Editores).
-

Thuomi, Francisco 1999 “Las drogas ilegales y relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior”, en *Las drogas: una guerra fallida. Visiones críticas* (Bogotá: IEPRI/UN-TM Editores).

Tokatlián, Juan 2000 *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia* (Bogotá: Norma).

Vargas M., Ricardo 1999 *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia* (Bogotá: TM Editores-TNI Acción Andina).

Villarraga, Álvaro y Nelson Plazas 1994 *Para reconstruir los sueños (Una historia del EPL)* (Bogotá: Fondo Editorial para la Paz).

Waldmann, Peter y Fernando Reinares (comp.) 1999 *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina* (Barcelona, España: Paidós).

Zuluaga, Jaime 1996 “Antecedentes y perspectivas de la política de paz”, en Franco, Saúl (comp.) *Colombia contemporánea* (Bogotá: ECOE-IEPRI/UN).

Zuluaga, Jaime 1999 “De guerrillas a movimientos políticos (Análisis de la experiencia colombiana: el caso del M19)”, en Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero (eds.) *De las armas a la política* (Bogotá: TM Editores-IEPRI/UN).

Notas

1 Para efectos del análisis distingo las guerrillas posviolencia partidista de las que se dieron en el período anterior, que estuvieron asociadas a la pugna liberal-conservadora en la lucha por la rotación en el poder pero no para la sustitución de éste por un nuevo poder popular o revolucionario. Las que surgieron a partir de los sesenta luchan para sustituir al Estado. Incluyo las FARC-EP, que aunque tuvieron su origen inmediato en un movimiento campesino de autodefensa, estaban inscritas en la estrategia del Partido Comunista para la “conquista del poder” mediante la combinación de todas las formas de lucha. Nacieron en 1964 las hoy Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el sur del país; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) apareció públicamente en 1965 en el nororiente; el Ejército Popular de Liberación (EPL) en el sur de la costa atlántica en 1967. Todas estas guerrillas son tributarias de la izquierda marxista y se alinearon, en su orden, en torno a las posiciones de los gobiernos de la URSS, Cuba y China. A partir de los setenta se dio un proceso de mayor diversificación, con el nacimiento de las guerrillas urbanas: el Movimiento 19 de Abril (M19), que reivindica la democracia, y el efímero Movimiento de Autodefensa Obrera (ADO). En los ochenta el espectro guerrillero se amplió con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), de carácter indigenista y presencia regional; fruto de las divisiones de las FARC-EP, el EPL y el ELN existieron desde esta década otras guerrillas: el grupo Ricardo Franco, el Partido Revolucionario Socialista (PRS) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), respectivamente. El M19, EPL, MAQL, PRS y CRS suscribieron sendos acuerdos de paz entre 1990 y 1994, abandonaron las armas y se incorporaron a la lucha política legal.

2 En las décadas de los cuarenta y cincuenta en algunas regiones del país se vivió un agudo fenómeno de violencia de inspiración partidista que enfrentó a campesinos liberales y conservadores y dejó, según algunos estimativos, cerca de 300 mil muertos. De esta violencia se salió a través de pactos políticos entre liberales y conservadores que condujeron primero al establecimiento de un gobierno militar de facto entre 1953 y 1957, y después al Frente Nacional que consagró la alternación bipartidista en la presidencia y la paridad en cuerpos colegiados y administración pública. En ambos casos se concedieron amnistías a los alzados en armas.

3 Utilizo el concepto de guerra para referirme al estado actual de la confrontación armada. Si la diferencia entre conflicto armado y guerra es de magnitud e intensidad, lo que hubo en los sesenta y setenta fue conflicto armado y lo que hay ahora es una guerra. El tránsito del conflicto a la guerra se produjo durante la pasada década. La diferencia analítica entre conflicto y guerra se puede encontrar en Charles-Philippe David (2000). Un análisis comparado de las guerras civiles se encuentra en Waldmann y Reinales (1999).

4 Un análisis de los factores que hicieron posible la consolidación y expansión de las guerrillas en Colombia se encuentra en *Insurgencia sin revolución*, de Eduardo Pizarro (1996).

5 Las FARC-EP se originan en el ataque militar a las zonas de “autodefensas campesinas” que se habían formado a mediados del siglo XX para defender las tierras apropiadas por los campesinos como resultado de sus luchas. El ELN fue el fruto de una decisión política, adoptada por un grupo integrado en su mayoría por estudiantes universitarios, de replicar en Colombia la experiencia del “foco insurgente” de la Revolución Cubana. En la II Declaración de La Habana se sostenía que no era necesario esperar a que se dieran las condiciones objetivas, que el “foco” podía crearlas, tesis que animó el voluntarismo guerrillero de la época. El EPL es también producto de una decisión adoptada por el Partido Comunista (marxista-leninista) de crear un núcleo guerrillero rural para el desarrollo de la guerra popular. Pero a diferencia del ELN, que no buscó articular los movimientos campesinos a la lucha guerrillera, el EPL intentó organizar los colonos en Córdoba a partir de sus reivindicaciones y movilizarlos en la acción insurgente armada. Pero ni el ELN ni el EPL nacieron de un movimiento social. Dos narraciones ilustran este aserto: *El guerrillero invisible*, de Walter Broderick (2000), y *Para reconstruir los sueños (una historia del EPL)*, de Álvaro Villarraga y Nelson Plazas (1994). Para el estudio del nacimiento de las FARC-EP consultar Eduardo Pizarro (1991).

6 Marco Palacios (1999) considera que “el principal problema político de Colombia no es encontrar la paz sino construir la democracia”, por lo que es necesario realizar reformas políticas, sociales y económicas como contenido de un acuerdo nacional para poder consolidar una “paz positiva”.

7 El presidente Belisario Betancur (1982-1986) propuso una audaz política de paz fundada en el reconocimiento de las “condiciones objetivas” que justificaban la existencia de la insurgencia armada, y en la aceptación de las guerrillas como interlocutores en la definición del *corpus* de reformas que era necesario adelantar para acabar con la guerra.

8 Alfredo Sarmiento (1999: 61) encontró una correlación positiva entre inequidad y violencia. “Dada la existencia de la violencia el factor más importante para incrementarla en los años ‘90 ha sido la inequidad”.

9 En una conferencia dictada por el autor a oficiales de las Fuerzas Armadas en 1999, uno de ellos manifestaba: “aun si lográramos derrotar a las guerrillas, nada sacaríamos con ello. En diez años habría otras guerrillas tanto o más fuertes que éstas si no se transforman las condiciones de vida en el campo”.

10 Para un análisis del recurso al terror en la situación colombiana se puede consultar el trabajo de Lair (1999).

11 Bobeo (1996) distingue entre paz negativa y paz positiva, y entiende a ésta como el resultado de un acuerdo que pone fin a la confrontación y posibilita el trámite pacífico de los conflictos a partir de las normas convenidas.

12 Un estudio del Departamento Nacional de Planeación estima que los ingresos de las guerrillas entre 1991 y 1996 fueron de “3,6 billones de 1995 o el 5,3% del PIB. Las participaciones en su orden son: 45% narcotráfico, seguido de extorsión con un 27% y el secuestro 22% de sus ingresos. Los 7,3% restantes (sic) fueron obtenidos mediante el desvío de recursos, rendimientos de las inversiones y otros” (Departamento Nacional de Planeación, 1998: 76).

13 De los cerca de 3.000 secuestros anuales, las guerrillas son responsables de aproximadamente el 40% de ellos.

14 En una conversación del autor con Carlos Pizarro en el campamento de Santo Domingo, el entonces comandante del M19 le expresaba que uno de los factores que lo llevaban a abandonar la guerra era “su resistencia a financiarse de los secuestros y del ‘tubo’” (entrevista con Carlos Pizarro, Santo Domingo, Cauca, 1989).

15 En éste, como en muchos otros aspectos de la guerra en Colombia, hay que cuidarse de las generalizaciones. La tendencia es al distanciamiento, pero no significa que no exista en absoluto relación alguna entre las luchas sociales y las guerrillas y sus acciones. Baste recordar el papel jugado por el ELN en los paros cívicos del nororiente del país en la década de los ochenta, o de las FARC-EP en las marchas campesinas de los cultivadores de coca en 1996.

16 En una interesante reflexión sobre los procesos de descentralización, Darío I. Restrepo (2000) sostiene que “la guerra en Colombia nunca ha sido nacional, siempre ha sido territorial” orientada al control de territorios que permitan después entrar a negociar el equilibrio de fuerzas a nivel nacional.

17 Se reconoce la importancia que en el curso de la guerra en algunas regiones han tenido los conflictos entre las comunidades y los macroproyectos de desarrollo. Son los casos de la represa de Urrá en el noroccidente, y de las exploraciones petroleras en el nororiente, entre otros. Una aproximación a esta dimensión se encuentra en la obra ya citada *Las claves territoriales de la guerra y la paz*, en particular en los artículos de Libardo Sarmiento, Darío I. Restrepo y Darío Fajardo.

18 Cerca de cuatro millones de hectáreas son de propiedad de los narcotraficantes. Las implicaciones son múltiples, entre ellas el relevo de élites y cambios en las relaciones de poder local y regional. Los narcolatifundistas financian el paramilitarismo y aceleran el proceso de privatización de la seguridad y de desinstitucionalización del Estado. El crecimiento del narcolatifundio se puede consultar en Reyes (1997).

19 Un análisis detallado de las dimensiones regionales del conflicto se encuentra en Vargas M. (1999). Un estudio de caso para analizar la relación élites locales-narcotraficantes-paramilitares se encuentra en Romero (1989).

20 Sobre el impacto de la economía de la droga en la sociedad colombiana se puede consultar a Pécaut (1999).

21 Las guerrillas, en particular las FARC-EP, cobran a los narcotraficantes en sus zonas de influencia por el acceso al mercado de la materia prima para la producción de la cocaína, por permitir el funcionamiento de laboratorios, la entrada y salida de aviones, etc. Este complejo “sistema tributario” se ha convertido desde los años noventa en su más importante fuente de financiamiento.

22 En 1981 los narcotraficantes crearon el MAS (Muerte a Secuestradores) para enfrentar los secuestros de la guerrilla. A raíz de la amnistía decretada por el gobierno de Betancur (1982-1986) y de las treguas con las FARC, el M19 y el EPL, sectores de las Fuerzas Militares y de la Policía apoyaron la formación de grupos paramilitares para enfrentar el crecimiento de la guerrilla. En Puerto Boyacá, desde 1983, el paramilitarismo fue una manera de enfrentar los abusos de las FARC contra la población en una coalición de facto entre militares, ganaderos y narcotraficantes. El paramilitarismo también ha estado asociado al control de la zona esmeraldífera en la que, desde siempre, se instauró un orden regulado por la violencia ejercida por grupos de particulares. Tal fue el caso de las bandas del “Mejicano” Gonzalo Rodríguez Gacha y las de Víctor Carranza (ver a este respecto Pardo, 1996: 39-68; Medina Gallegos, 1990).

23 Es la denominación que utiliza su dirigente, Carlos Castaño Gil. Una presentación “oficial” del origen y evolución de las Autodefensas se encuentra en Aranguren Molina (2001).

24 Mientras las acciones por iniciativa de las Fuerzas Armadas contra la guerrilla se incrementaron, apenas si se registraron enfrentamientos con los paramilitares a lo largo de la década de los noventa. En los dos últimos años la situación ha comenzado a cambiar. Ahora se registran enfrentamientos con estos grupos, pero sin duda éstos son aún insuficientes. Según el Ministerio de Defensa, entre 1997 y octubre de 2000 habían sido abatidos 150 paramilitares (Ministerio de Defensa Nacional, 2000: 24).

25 En el aludido informe del Ministerio de Defensa se sostiene que los efectivos de las “autodefensas” pasan de 8.000, y que en “en los dos últimos años (crecieron) en un 81%...” y “...por su participación directa y continua en las hostilidades estos grupos deben ser considerados como parte del conflicto armado interno”. Sostiene igualmente que “los grupos de autodefensa ilegales son perseguidos por el Estado” (Ministerio de Defensa Nacional, 2000: 10, 11).

26 Una muestra de la magnitud de la violencia es el número de homicidios. En el 2000 hubo 38.320 muertes violentas, un 7% más que en 1999. En los últimos años la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ha estado entre 67 y 70. La media regional para América Latina y el Caribe entre 1985-1995 fue de 14 (Bourguignon, 1999: 20). Se destacan en segundo orden los delitos contra el patrimonio económico, que representan el 80% de la criminalidad total. La criminalidad global fue en 1995 de 4.800 delitos por 100 mil habitantes, igualmente elevada en relación con los estándares internacionales (Rubio, 1999).

27 Estas categorías han sido recientemente propuestas en el estudio del Banco Mundial sobre paz y desarrollo. Cada una de ellas se define en función de su objetivo: “tomar o mantener, por la fuerza el poder político, económico o social” (ver a este respecto Solimano, Sáez, Moser y López, 1999).

28 Las elevadas tasas de impunidad tienen que ver con la ineficiencia del sistema de justicia y con la desconfianza de los pobladores, que se abstienen de denunciar los hechos delictivos.

29 Sobre la lógica de este proceso de privatización de la violencia en contextos de guerra civil, ver Waldmann y Reinares (1999).

30 Según la Misión Rural, “la brecha urbano-rural se ha incrementado y la desigualdad es abrumadora, el 10% más rico del campo recibe 30 veces más ingreso que el 10% más pobre” (Echeverri P., 1998: 5). El 72% de la población es pobre y el 1,3% de los propietarios poseen el 48% de las tierras.

31 Deberían investigarse los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra en las zonas de conflicto. Así como se tienen indicios de la expansión del “narcolatifundio”, convendría conocer lo que haya sucedido con compras de tierras por parte de otras personas no vinculadas al narcotráfico. Igualmente convendría explorar lo que ha sucedido con la propiedad rural en zonas de megaproyectos de desarrollo y conflicto armado. Todo ello contribuiría a tener una visión más precisa de los intereses en juego a nivel local y regional.

32 Son muchos los casos conocidos de guerrilleros que desertan y se pasan al bando contrario. El caso más fuerte fue el de un frente del EPL que se entregó colectivamente y se enlistó en las filas de las ACCU.

33 Las “pescas milagrosas” fueron inventadas por las FARC-EP y hoy las practican todos los grupos insurgentes. Mediante retenes en las carreteras, o en las ciudades, secuestran indiscriminadamente y luego cobran rescate en función de los ingresos de los secuestrados. Esta práctica ha generado un fenómeno de “autosecuestro colectivo” en algunas ciudades ante el temor de los habitantes de salir de ellas por vía terrestre.

34 El primer proceso de paz se dio durante la administración Betancur (1982-1986), que condujo a una precaria tregua armada con las FARC-EP, el M19

y el EPL. El presidente Barco (1986-1990) retomó el camino de las negociaciones con el M19 en 1998 y lo llevó hasta la desmovilización de esta agrupación. En 1991 se desmovilizaron el EPL, el MAQL y el PRT, y en 1994 la Corriente de Renovación Socialista (CRS) durante la administración de César Gaviria. Desde entonces no habían vuelto a darse negociaciones de paz. Un análisis de estos procesos se encuentra en Jaime Zuluaga (1996).

35 La Comisión Facilitadora fue iniciativa de sectores civiles y políticos; la de Países Amigos fue acordada entre el gobierno y el ELN y la integran Francia, Suiza, Suecia, España y Cuba.

36 El subsecretario de Estado para los Derechos Humanos, Harold Koh, ha insistido en la necesidad de que las Fuerzas Armadas respeten los derechos humanos y el ejército rompa los vínculos con los paramilitares. La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado reiteradamente la responsabilidad estatal por acción u omisión en la crisis humanitaria.

37 La oposición al Plan contribuyó a gestar Paz Colombia, convergencia de las organizaciones de paz y de organizaciones sociales y políticas que respaldan la solución política negociada. Paz Colombia considera el Plan Colombia como un plan de guerra, ineficaz para la lucha contra el narcotráfico, que puede imprimirle una nueva dinámica de escalamiento a la guerra interna. Propone la concertación de un nuevo Plan que enfatice en soluciones sociales al problema económico y social de los cultivos de uso ilícito y que se diseñe en concertación con las comunidades.

38 Las fumigaciones han fracasado como arma para combatir la producción: sólo consiguen que los cultivos se trasladen, acentúan su atomización e incentivan la deforestación, además de provocar el desplazamiento de la población afectada. Diez años de fumigaciones en Colombia no han impedido que el área cultivada se triplique. En 1992 había aproximadamente 42.000 hectáreas cultivadas; se estima que hoy son aproximadamente 120.000 (Vargas, 1999: 99-123).

39 En el año 2000 hubo 28 mil homicidios, más de 500 masacres, 350 mil desplazados, 14 muertes diarias por la violencia sociopolítica, más de 3.000 secuestros, además de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Centenares de dirigentes políticos, defensores de derechos humanos, académicos y luchadores por la paz fueron asesinados u obligados a abandonar el país.

40 Según Charles-Philippe David, una característica de las guerras civiles es que el mayor número de víctimas se produce entre la población civil. El “90% de las víctimas de las guerras de los años 90 han sido civiles” (David, 2000: 137).

41 Sostiene Waldmann que “lo que hoy en día predomina es la tendencia a la descomposición y a la destrucción sin límites, el principio de *anything goes* como método de guerra” (Waldmann y Reinares, 1999: 39).

42 Para hacer viable una negociación de paz se requiere que los implicados perciban que con la negociación ganan algo o al menos no pierden, contar con los actores relevantes y respetar sus intereses fundamentales. Es esto lo que se ha ido configurando en los últimos años en Colombia. A propósito de las condiciones para la negociación de guerras civiles, ver Krumwiede (1999).

¿Por qué el actual silencio carcelario?

Rosa del Olmo*

Introducción

Quisiera introducir algunas inquietudes relacionadas con la cuestión carcelaria. Aclaro, sin embargo, que no pretendo presentar un trabajo sobre el sistema penitenciario en América Latina, un aspecto del sistema penal que durante muchos años fue uno de los más importantes objetos de estudio y de preocupación de los más destacados penalistas y criminólogos latinoamericanos, pero que en años recientes ha sido relegado a un segundo plano.

Tal situación me ha llevado a querer compartir con ustedes algunas reflexiones preliminares que me surgen al constatar este *silencio carcelario* de los últimos años. Además, quisiera presentar algunas características globales de la cárcel contemporánea de América Latina que refuerzan esta situación. Espero que esta breve exposición pueda contribuir a despertar un nuevo interés por la cuestión carcelaria.

Nuestras cárceles son la expresión de una de las manifestaciones más graves de violencia en todo el continente, pero en la mayoría de los encuentros y estudios sobre la violencia de los últimos años este aspecto no se toma en consideración. Predominan estudios epidemiológicos dirigidos a medir las tendencias de la criminalidad y las percepciones de la ciudadanía con relación a sus diferentes manifestaciones, dándole prioridad a la “amenaza” de la gravedad del fenómeno delictivo.

* Profesora titular, investigadora-docente jubilada de la Universidad Central de Venezuela, socióloga por la Universidad de Wisconsin, EE.UU., con master en Criminología de la Universidad de Cambridge, Inglaterra y doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Falleció en Caracas en noviembre de 2001.

Igual ocurre con la serie de proyectos de reforma del sistema penal que se están desarrollando en varios países de la región con apoyo de organismos internacionales, desde hace más de una década, a raíz de la constatación y preocupación de que nuestra administración de justicia está en crisis.

Algunos ejemplos en este sentido son el proyecto Gobernabilidad y Reforma de la Justicia: Proyecto Regional de Justicia, de la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD; el proyecto Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina, de ILANUD y la Comisión Europea; el proyecto Reforma del Sistema de Administración de Justicia Penal, de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia de Costa Rica con el apoyo de la Comisión Europea; y el Proyecto para la Modernización de la Justicia y la Sociedad Civil, del Banco Mundial para Venezuela.

Para avalar la importancia de estos proyectos se sostiene la necesidad del fortalecimiento de la administración de justicia como parte del proyecto de reforma para promover la gobernabilidad eficaz, la democracia y el desarrollo sostenible de estos países. En este sentido, se considera que la democracia será efímera si no es acompañada por medios para combatir la corrupción, el abuso de poder, la impunidad, establecer las responsabilidades de los funcionarios gubernamentales, ofrecer protección real para los derechos humanos y responder a las demandas de la ciudadanía para una seguridad pública eficaz (Dandurand y París-Steffens, 1997: 7).

A pesar de que los especialistas latinoamericanos consideran la legislación penal (de fondo, procesal y de ejecución), la policía, el Poder Judicial y el sistema penitenciario (o de ejecución de las sanciones) como partes integrantes del sistema penal (Carranza, 1994: 83), la mayoría de las reformas se han concentrado en proponer cambios formales en la legislación penal y en el Poder Judicial, con una notoria tendencia a excluir la cuestión carcelaria, a pesar de ser reconocida como uno de los sectores más deficientes del sistema penal.

¿De qué sirve reformar, reforzar o mejorar el sistema de justicia si su último eslabón queda completamente fuera de estos programas, siendo clave para confirmar su eficacia en cuanto al respeto y promoción de los derechos humanos? Aun cuando se argumente que estas reformas repercutirán eventualmente en un mejor sistema penitenciario, mientras tanto ¿qué hacer en la práctica con esta grave situación de violencia institucional e individual?

Todo parece indicar la urgente necesidad de explicar esta omisión, exclusión o, mejor dicho, silencio, tomando en consideración los principales aspectos externos al sistema penal que lo refuerzan, así como aquellos aspectos internos que exacerban esta situación en la década de los noventa en América Latina.

Aspectos externos

Una investigación exhaustiva permitiría detectar una serie de aspectos externos al sistema penal. No obstante, por los momentos se han seleccionado tres que parecieran ser cruciales, a saber, el incremento de la criminalidad violenta, la confusa noción de seguridad ciudadana y la cuestión de los derechos humanos.

El incremento de la criminalidad violenta

Este silencio, aunque injustificable, tiene relación en primer lugar con la situación de América Latina, considerada como la región con mayores índices de violencia del mundo, en sus diferentes manifestaciones (como por ejemplo, estructural, institucional e individual), pero donde, a partir de la década de los ochenta, particularmente en los espacios urbanos, la relación violencia/criminalidad, y más específicamente la *criminalidad violenta*, se ha incrementado de manera significativa. En este sentido, compartimos la caracterización de la misma de los investigadores colombianos Camacho Guizado y Guzmán Barroy, como “todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionan la muerte de otros o lesionan su integridad física, con lo cual estamos hablando fundamentalmente de homicidios, lesiones personales, atracos, robos, tentativas de homicidios, secuestros, violación, maltrato familiar (o violencia doméstica) y muertes y lesiones en el tránsito terrestre” (Camacho Guizado y Guzmán Barroy, 1990: 26). Un ejemplo ilustrativo, y de frecuente referencia, son las tasas de homicidio. Aun cuando la tasa varía de una subregión a otra, de acuerdo con la OPS, América Latina tiene la tasa más alta del mundo, calculándose en 21,3 homicidios por cada 100 mil habitantes (Briceño-León, 1999: 510), mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo señala más recientemente una tasa de 28,4 homicidios.

Podría ahondarse mucho más en el análisis y caracterización de otros ejemplos de la llamada *criminalidad violenta*, pero no es el objetivo de este trabajo. Sólo se ha mencionado por sus repercusiones en la definición actual de la política criminal y en la preocupación que suscita como obstáculo para la realización de los objetivos del desarrollo, a pesar de la falta de datos precisos y confiables para lograr una mejor comprensión de la naturaleza y extensión del fenómeno en la región. En este orden de ideas, es importante mencionar, a manera de ejemplo, la celebración en el mes de abril de 1999 de la *I Reunión de Expertos Gubernamentales sobre la Prevención del Delito y la Lucha contra la Criminalidad*, en la ciudad de Medellín, Colombia, con la participación de representantes de dieciséis países y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comunidad Europea. Al finalizar las deliberaciones, el ex presidente de Colombia César Gaviria, actual secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), preocupado porque la tasa de homicidios en la región es el doble de cualquier lugar del mundo, propuso la conformación de un Grupo de Expertos, la

creación de un banco de información sobre algunos indicadores de criminalidad en el hemisferio y sobre los nuevos métodos y técnicas de medición, registro y seguimiento de los indicadores de violencia, así como las siguientes cuatro fuentes de trabajo para erradicar la violencia y la criminalidad en América Latina: creación de un sistema de recolección de estadísticas criminales; un banco de políticas frente al crimen y la violencia; capacitación en los campos de policía, criminología e investigación criminal; cooperación con otras entidades multilaterales.

La noción de seguridad ciudadana

Paralelamente, en estos últimos años se observa en América Latina la introducción del tema de la *seguridad ciudadana*, como concepto democrático orientador de las políticas y acciones que toman los gobiernos en materia de seguridad pública, con la finalidad de crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Su origen en América Latina es diferente al de los países desarrollados, siendo su objeto central reducir los niveles anteriores de arbitrariedad de parte de las fuerzas de seguridad para evitar que se conviertan en una amenaza a las recién nacidas democracias (Bernales Ballesteros, 1999). En este sentido, seguridad y libertad se convierten en los ejes centrales de cualquier política de seguridad a ser implementada desde un estado de derecho (Comisión Andina de Juristas, 1999: 22).

No obstante, el incremento de la criminalidad violenta de los últimos años y el estado de alarma pública que se ha suscitado, exacerbado por el terrorismo informativo y una serie de afirmaciones distorsionadas (Carranza, 1994: 15), ha fomentado una diversidad de sentidos e interpretaciones de la noción de *seguridad ciudadana*, limitándolo a la exigencia de que el Estado debe garantizar la seguridad personal para evitar principalmente la comisión de delitos contra la vida, la integridad física, la libertad sexual y la propiedad. Es decir, lo que se conoce tradicionalmente como “criminalidad convencional”, “criminalidad común” o “criminalidad callejera”. Esta exigencia, a su vez, está relacionada directamente con el miedo a esa criminalidad que, según las encuestas, supone una de las mayores preocupaciones de las personas. De ahí que hoy en día el concepto de *seguridad ciudadana* se construya sobre la base de dos fenómenos, que, a pesar de reforzarse mutuamente, son distintos: el de la criminalidad que existe en una sociedad y el de la percepción que tienen las personas sobre el volumen de la criminalidad y el grado de riesgo de ser victimizado.

Como lo que predomina en las sociedades de América Latina –más allá de los indicadores objetivos sobre la criminalidad– es la sensación de inseguridad, reforzada por los medios de comunicación de masas y la difusión de las encuestas de opinión, así como de sucesos policiales sensacionalistas, el concepto de “alarma social” entra a jugar un papel predominante en la política criminal a seguir. A su vez, la des-

confianza hacia el Poder Judicial es común, por una serie de razones que escapan a los límites de este trabajo; así, la única respuesta de la “opinión pública” es pedir más presos y penas más severas, al igual que más represión policial. Por lo tanto, las nociones de miedo, riesgo y seguridad tienen mayor relación con la actual tendencia al “expansionismo penal” (Mathews, 1989) que con la propia criminalidad.

Con esta visión del fenómeno se olvida que la noción inicial de seguridad ciudadana ha llevado a que en América Latina se desarrolle la noción de “seguridad democrática” (Comisión Andina de Juristas, 1999), donde se observa como marco de referencia clave el desarrollo de los derechos humanos de todos los habitantes de un Estado más allá de su condición legal.

La cuestión de los derechos humanos

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que la discusión sobre la cuestión carcelaria es un tema difícil de abordar. La opinión pública en América Latina está convencida de que quienes están en prisión son los responsables de la inseguridad ciudadana, identificada y asociada exclusivamente con la criminalidad convencional. Lo que le ocurra a la población carcelaria no interesa y cualquier sugerencia sobre la necesidad de abordar la problemática de la constante violación de los derechos humanos, eje igualmente fundamental para promover la gobernabilidad y la democracia, no despierta simpatías cuando se trata de quienes han entrado en conflicto con la ley penal. Es más, se ignora en términos de *exclusión moral*, como señala la psicóloga brasileña Nancy Cardia (1994: 50), quien además apunta cómo aceptar esta situación es un síntoma muy peligroso para la construcción de una sociedad democrática, y sugiere la existencia de una ciudadanía frágil que ignora la importancia del derecho a la integridad personal como condición para los derechos sociales, económicos y políticos (Cardia, 1994: 16).

Mientras tanto, el problema más grave del sistema penal es la violación sistemática de los derechos humanos del imputado, reflejada a través de prácticas arbitrarias e injustas de parte de los encargados de la justicia penal, pero que tiene su máxima expresión en aquellos que llegan a la cárcel, donde son objeto de todo tipo de abusos. Uno de los problemas principales es el desconocimiento de parte del recluso de su situación judicial, y en la mayoría de casos la falta de asistencia legal.

No obstante, todos los países de América Latina han ratificado la Normativa Internacional sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, donde se especifica claramente los derechos de las personas que entran en conflicto con la ley. En este sentido, no está de más recordar que los derechos humanos de los reclusos incluyen los siguientes aspectos:

“El derecho a no ser sometido a tortura u otro maltrato; el derecho a la salud; el derecho a respetar la dignidad humana; el derecho al debido proce-

so; el derecho a la no discriminación de cualquier tipo; el derecho a la libertad de culto; el derecho a respetar su vida familiar y el derecho al auto-desarrollo” (Penal Reform International, 1995: 13).

Por otra parte, en la mayoría de los países existe legislación nacional penitenciaria que se basa en las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso, inicialmente sancionadas por las Naciones Unidas en 1955, e incluso en múltiples ocasiones esas leyes son su copia textual. A su vez, en las constituciones, códigos penales y otras leyes nacionales se hace referencia a la cuestión carcelaria, y de manera específica a su finalidad de rehabilitación, resocialización o reeducación, según el caso.

Es decir, todos los países de América Latina han firmado acuerdos y convenios internacionales para la protección del recluso, pero rara vez los han llevado a la práctica.

No pueden hacerlo por una serie de características crónicas de la cárcel latinoamericana que se intentará sistematizar en el panorama general que se presenta a continuación, como aspectos internos estrechamente relacionados con el *silencio carcelario*.

No está de más señalar que un análisis más profundo reflejaría una serie de diferencias entre los sistemas penales de América Latina y, como parte de estos, en la cuestión carcelaria. La necesidad de estudiar cada país en su especificidad es evidente (del Olmo, 1998: 115-139), pero no es el objetivo de esta breve presentación. A su vez, no deben olvidarse las limitaciones en los datos cuantitativos ya que en la mayoría de los países hay registros incompletos y estadísticas poco confiables y desactualizadas. Sin embargo, los aspectos internos que se presentan a continuación son comunes a todos los sistemas penales latinoamericanos.

Aspectos internos

Presos sin condena

En los últimos años se evidencia en América Latina un crecimiento inmanejable de la población carcelaria debido a la tendencia a resolver cualquier delito por medio de la prisión preventiva, el lento procedimiento penal y la resistencia a aplicar sanciones alternativas, incluso en aquellos pocos países donde existen, pero también en razón de la reciente legislación antidrogas y la creación de sentencias más duras para contrarrestar los problemas de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, los procedimientos anacrónicos, la corrupción y la ineficiencia juegan un papel fundamental. Por ejemplo, entre 1981 y 1996, la tasa carcelaria de Costa Rica se incrementó en un 23%; Chile, 36%; Ecuador, 25%; El Salvador, 83%; México, 32%; Panamá, 134%; República Dominicana, 76%; y Uruguay, 145% (Carranza, 1997: 39). Y en Colombia, entre 1991 y 1997 se incrementó en un 38%.

De esta manera, el número de detenidos esperando juicio es la norma en América Latina, y la expresión *presos sin condena* se ha convertido en el símbolo de nuestros sistemas penales. La prisión preventiva es la regla, y la prisión como condena la excepción. Por lo tanto, “adquiere funciones retributivas y repressivas de ejecución anticipada de la pena” (Carranza et al., 1992: 19).

Esta situación dice mucho sobre la naturaleza específica del castigo en América Latina.

Una gran proporción de la población carcelaria está conformada por pequeños ladrones, quienes frecuentemente pasan más tiempo en prisión esperando sentencia que lo establecido legalmente por los delitos de hurto, violándose el principio legal de la presunción de inocencia que establecen los códigos penales que, siguiendo la tradición europea, definen los delitos y sus respectivas penas, y también el principio del debido proceso. Así la pena adquiere otro significado y pierde su función original. Otros pasan largos períodos dentro de la cárcel para eventualmente ser liberados luego de ser encontrados no culpables.

Desde una perspectiva de la nueva política criminal postmoderna de la emergencia, lo que interesa es utilizar la cárcel como depósito para excluir e incapacitar poblaciones consideradas “peligrosas”, “de riesgo”, pero sobre todo “desechables”.

En otras palabras, la detención preventiva se convierte en una forma de castigo y lo que la ley establece como sanción penal para diferentes tipos de delito no es relevante (del Olmo, 1998: p. 116). Es más, no hay ninguna relación entre mayor población carcelaria y sentencias más largas, salvo en contados casos, si se toma en consideración la proporción de procesados y condenados.

Cambios en la población carcelaria

La mayoría de la población carcelaria de América Latina pertenece a los sectores más pobres de la sociedad, pero en los últimos años se observan cambios en su composición de acuerdo con el delito y la nacionalidad.

Los reclusos por delitos contra la propiedad siguen siendo el número mayor; hay, sin embargo, un significativo incremento de reclusos por delitos relacionados con drogas en sus niveles más bajos. Por ejemplo, en Ecuador, en 1997, el 42% de la población carcelaria tenía que ver con este tipo de delitos, y en Bolivia, en 1998, el 60%. Esta situación es particularmente notoria en el caso de las mujeres reclusas –con un promedio de 70% en la mayoría de los países–, lo cual ha dado lugar a graves problemas, ya que la cárcel fue originalmente concebida para poblaciones masculinas. En muchos casos, debido a la falta de establecimientos, no pueden ser separadas de los varones, con dramáticas consecuencias.

Un ejemplo en este sentido es la situación encontrada en 1994 en la Cárcel Nacional de Ciudad Bolívar, Venezuela, donde de 54 mujeres reclusas, 18 estaban embarazadas de los reclusos y de los guardianes carcelarios, encontrándose además 4 niños recién nacidos (Provea, 1994: 102).

A su vez, la nueva legislación antidrogas, siguiendo un modelo común en todos los países, ha creado problemas legales, sociales e individuales adicionales. La segregación de este tipo de preso es la norma, pero también se castigan más severamente y carecen de una serie de beneficios legales durante el juicio y una vez sentenciados, violándose en muchos casos las constituciones, los principios del derecho penal liberal y la doctrina internacional de derechos humanos. Por otra parte, en estrecha conexión con las características transnacionales del fenómeno de las drogas, se observa en varios países un significativo incremento de presos extranjeros. En su gran mayoría provienen de países vecinos y también son pobres y desempleados. Sin embargo, en el caso de las mujeres hay un número significativo de europeas y norteamericanas que han sido detenidas en los aeropuertos internacionales. Se trata de las llamadas “mulas”, quienes transportan a sus países de origen pequeñas cantidades de drogas en sus cuerpos. A menos que las embajadas hagan algo al respecto, estas extranjeras permanecen en condiciones muy precarias, sin asistencia legal e incluso en muchas ocasiones sin ningún tipo de recurso económico y sin conocer el idioma, lo cual incrementa los problemas carcelarios.

Hacinamiento carcelario

Mientras tanto, la capacidad física del sistema no ha aumentado en la misma proporción, creando un grave problema de hacinamiento carcelario. Hoy en día ya no se trata sólo de presos sin condena, sino de establecimientos viejos y deteriorados, con una capacidad física incapaz de manejar esta excesiva población. En la mayoría de los países el Estado no ha podido ocuparse de la infraestructura carcelaria y ha tenido que reducir su presupuesto debido al colapso de las economías, las altas deudas externas y la crisis fiscal, pero además porque en las agendas gubernamentales no es considerado una prioridad. Uno de los peores abusos de derechos humanos tiene que ver con los problemas asociados con el hacinamiento y la falta de voluntad de parte de los representantes políticos y públicos para asignar los recursos financieros requeridos para la reforma carcelaria.

Esta condición de hacinamiento es responsable del incremento tan frecuente de informes sobre motines, rebeliones, muertes, métodos inhumanos de alimentación y contaminación del virus del SIDA, todo lo cual constituye graves violaciones tanto a las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso de las Naciones Unidas como a los Derechos Humanos Fundamentales. Al mismo tiempo, resulta imposible clasificar o separar procesados y condenados por falta de espacio.

Recursos humanos inadecuados

Las cárceles de América Latina enfrentan un grave problema en relación con la selección y formación del personal carcelario. Con frecuencia éstas están en manos de militares retirados y de funcionarios policiales, nombrados por razones políticas, lo cual es un obstáculo crucial para profesionalizar este sector. En algunos países se observan intentos de crear escuelas de formación para el personal encargado de las actividades cotidianas de la cárcel, pero no es la norma. También es frecuente que los propios guardianes deleguen en determinados reclusos sus obligaciones (Rico, 1996: 45). Dentro de la cárcel se observan la negligencia, la corrupción y el tráfico de influencias del personal.

Mientras tanto, hay una carencia de servicios técnicos para la asistencia judicial, la educación, el trabajo, la salud, las actividades culturales y el deporte, no sólo por falta de personal calificado, sino también debido a las condiciones deterioradas y viejas de los establecimientos.

Nuevos modelos de cárcel

Debido a los problemas antes señalados resulta imposible implementar la clasificación entre procesados y condenados y mucho menos pensar en la llamada “rehabilitación del delincuente”. La cantidad excesiva de procesados y el hecho de tener que compartir el mismo espacio físico con los condenados distorsionan la vida carcelaria. De acuerdo con la legislación vigente, no están obligados a trabajar o estudiar hasta ser encontrados culpables. De esta manera, las prisiones convencionales han desaparecido y, salvo contadas excepciones, se observan en América Latina tres modelos patológicos de institución carcelaria que pueden sintetizarse de la manera siguiente:

La cárcel-ghetto, que se parece a vecindarios muy pobres, donde los reclusos viven o están en constante contacto con parientes y personas del exterior, estableciendo un sistema de autogestión, con una mínima seguridad y violencia. Ejemplos de este tipo pueden encontrarse en Bolivia y México.

La cárcel-campo de concentración, donde predominan los castigos arbitrarios y la incapacitación, con graves problemas de salud y de seguridad personal y con altos índices de violencia y muertos. Frecuentemente los propios reclusos controlan el establecimiento y los guardianes se mantienen en el exterior, pero son responsables de introducir armas y drogas dentro de la cárcel. Varios ejemplos pueden encontrarse en Venezuela y Brasil.

La cárcel-hotel, generalmente no hacinada, apoyada fundamentalmente por reclusos acusados de delitos no convencionales y con la aceptación del personal administrativo, que les permite privilegios especiales, ya que no pertenecen a los sectores más pobres (Carranza, 1995: 115).

Recientemente se observa el desarrollo de un nuevo modelo bifurcado, con la construcción en algunos países de la *cárcel de máxima seguridad* para grandes traficantes de drogas y lo que tradicionalmente se calificaba como “delincuentes políticos” pero que hoy en día se llaman genéricamente “terroristas”, por razones que escapan a los límites de esta presentación. Es cierto que en los dos casos reciben sentencias muy duras y son objeto de medidas extremas de seguridad, pero el tratamiento no es similar. Por ejemplo, en el caso de aquellos acusados de terrorismo, se llega al caso extremo, como el de Perú, donde los establecimientos son subterráneos o en las grandes alturas de la Sierra, alejados de cualquier contacto externo, y viviendo en condiciones que violan los mínimos principios de la doctrina internacional sobre derechos humanos de los reclusos antes señalada. En contraste, los grandes traficantes de drogas generalmente tienen todo tipo de privilegios, incluyendo visitas permanentes y comidas especiales. El ejemplo más notorio fue la famosa prisión de La Catedral en Medellín, Colombia. Pero en la actualidad persiste esta práctica en varios países, como es por ejemplo el caso de México.

Coexistencia de normas contradictorias

Una característica adicional del sistema carcelario de América Latina es la coexistencia de normas contradictorias (Balvela, 1995: 219). En primer lugar, hay normas escritas, proclamadas por el discurso oficial de las altas autoridades, con relación al respeto de los derechos humanos y la disciplina para lograr el paradigma de la rehabilitación, siguiendo las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Delincuente de las Naciones Unidas y la legislación penitenciaria nacional. En segundo lugar, las normas del personal local de la cárcel, no escritas, pero impuestas por quienes están a cargo de la custodia de los reclusos, y en algunos casos por otros funcionarios, como favores, castigos disciplinarios, soborno, beneficios especiales, discursos manipuladores, etc. Y en tercer lugar, las propias normas de los reclusos, que se manifiestan individualmente, en grupos o hacia el personal administrativo y la guardia.

Estos tres tipos de normas, que están en permanente confrontación en muchas cárceles, imposibilitan lograr el propósito de rehabilitación del sistema carcelario (Rivera, 1992: 28-29), contribuyendo más bien a la permanente situación de violencia y eventualmente a la violencia criminal carcelaria, expresada en el alto número de muertos y heridos, como sucede en las cárceles venezolanas.

A manera de conclusión

El panorama general presentado en esta exposición ha querido esbozar una serie de aspectos externos e internos que se refuerzan entre sí para perpetuar el silencio carcelario imperante en los proyectos de investigación sobre la violencia y de reforma de la justicia que se llevan a cabo en América Latina.

Por otra parte, es importante para comprender esta situación destacar la no correspondencia con el discurso y la práctica penológicas de los países desarrollados (Garland, 1996: 184). Así, se podría concluir que en América Latina los reclusos enfrentan dos tipos de pena. En primer lugar, lo que se podría llamar *penas de derecho*, ejemplificadas en la pena privativa de libertad, como la forma predominante de sancionar la criminalidad convencional, pero con la peculiaridad de que se las utiliza como medida preventiva más que como sanción penal, si recordamos la especificidad regional del “preso sin condena”. En segundo lugar, lo que podría calificarse como *penas de hecho*, porque no están en los textos legales ni son aplicadas por los tribunales, pero sí establecidas por la cotidianidad de la vida carcelaria y aplicadas por los compañeros de reclusión o por los responsables de su custodia, mediante violaciones, vejámenes, maltratos, torturas e incluso la muerte (del Olmo, 1995: 72-73).

Bibliografía

- Balvela, Jacinta 1995 “El sistema penitenciario uruguayo, derecho y realidad”, en González Placencia, Luis (coord.) *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y expectativas* (México DF: Comisión Nacional de Derechos Humanos).
- Bernales Ballesteros, Enrique 1999 “Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la región andina”, en Comisión Andina de Juristas (ed.) *Seguridad ciudadana y derechos humanos* (Lima: CAJ).
- Briceño-León, Roberto 1999 “La violencia en América Latina: salud pública y cambio social”, en Bronfman, M. & R. Castro (coords) *Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina* (México DF: Edamex).
- Camacho Guizado, Álvaro y Álvaro Guzmán Barroy 1990 *La violencia y la multiplicidad de violencias* (Cali: Universidad del Valle).
- Cardia, Nancy 1994 “Percepção dos direitos humanos: ausencia da cidadania e a exclusão social”, en París Spink, M. J. (org.) *A cidadania em construção. Uma reflexao transdisciplinar* (Sao Paulo: Cortez Editora).
- Carranza, Elías 1994 *Criminalidad ¿prevención o promoción?* (San José de Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia).
- Carranza, Elías 1995 “Presente y futuro de la política penitenciaria en Latinoamérica y el Caribe”, en González Placencia, Luis (coord.) *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. aportes y expectativas* (México DF: Comisión Nacional de Derechos Humanos).
- Carranza, Elías 1997 (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF: Siglo XXI /Ilanud/Comisión Europea).
- Carranza, Elías et al. 1992 *Sistemas penitenciarios y alternativas a la prisión en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: Ediciones Depalma).
- Comisión Andina de Juristas 1999 *Seguridad ciudadana, cambios necesarios* (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Dandurand, Yvon y Rodrigo Paris-Steffens 1997 *Más allá de los sueños: cooperación canadiense/latinoamericana en el campo de la reforma del derecho penal y la justicia criminal* (Ottawa: Fundación Canadiense para las Américas, Focal).
- Del Olmo, Rosa 1995 “La función de la pena y el Estado latinoamericano”, en González Placencia, Luis (coord.) *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y expectativas* (México DF: Comisión Nacional de Derechos Humanos).

Del Olmo, Rosa 1998 "The state of prisons and prisoners in four countries of the Andean Region", en Weiss, Robert & Nigel South (eds.) *Comparing prison systems: towards a comparative and international penology* (Amsterdam: Gordon & Breach Publishers).

Garland, David 1996 "Penal modernism and postmodernism", en Blomberg, Thomas G. & Stanley Cohen (eds.) *Punishment and social control* (Nueva York: Aldine de Gruyter).

Mathews, Robert (ed) 1989 *Privatising criminal justice* (Newbury Park: Sage).

Penal Reform International 1995 *Making standards work. An international handbook on good prison practice* (La Haya).

Provea 1994 *Informe anual: situación de los derechos humanos en Venezuela* (Caracas: Edisil).

Rico, José María 1996 *Cárceles en Nicaragua. Un diagnóstico para un debate sobre derechos humanos* (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

Rivera Beiras, Iñaki 1992 *Cárcel y derechos humanos: un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos* (Barcelona, España: J.M. Bosch).

*El derecho a matar en América Latina**

Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila**

Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos no incluyen la pena de muerte en sus legislaciones, pero existe una aceptación del derecho a matar que tienen las personas o las comunidades en ciertas circunstancias. Este derecho no está en la ley, al menos no completamente, sino en la cultura de esas sociedades; es decir, en lo que las personas consideran correcto o equivocado, lo que aprobarían o al menos justificarían como conducta, con independencia de la norma escrita como ley.

Una tradición legal particular, combinada con una cultura predominantemente católica, ha impedido que la pena capital sea formalizada en las leyes de casi todos los países. Guatemala es una excepción reciente, donde se puede aplicar para ciertos crímenes, pero su efectiva ejecución ha sido muy dificultosa y ha generado gran debate, pues por un lado los familiares de las víctimas y ciertos grupos políticos exigen su aplicación, pero por otro existe una férrea oposición de los grupos defensores de los derechos humanos, quienes argumentan que la pena capital sólo se aplicará a los pobres y débiles, y que es de una altísima peligrosidad en sociedades con sistemas judiciales precarios y manipulables.

* Esta investigación recibió el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT, a través de su agenda de violencia urbana, y forma parte de una Investigación Multicéntrica sobre Normas y Actitudes hacia la Violencia, Proyecto ACTIVA, realizada en ocho ciudades de América Latina y España, promovida y organizada por la Organización Panamericana de la Salud.

**Investigadores del Laboratorio de Ciencias Sociales LACSO, Caracas 1041-A.

Sin embargo, y a pesar de la polémica, la idea de la pena de muerte como castigo tiende a ser cada vez más aceptada por las poblaciones urbanas asustadas y deseosas de un sistema de punición efectivo y, también, de algún tipo de venganza social ante el incremento de la violencia sufrida y la expansión de la cultura del miedo (Soarez, Sé, Rodrigues y Carneiro, 1996). Los resultados del Proyecto ACTIVA muestran un apoyo que, aunque variable de ciudad a ciudad, resulta importante a la luz de la tradición cultural de la región.

Interrogados sobre si en algunos casos se justificaba la pena de muerte, el 23% de los pobladores de Santiago de Chile, el 30% en San Salvador, el 46% en Cali y el 65% en Caracas respondió que debía aplicarse.

La pena de muerte tiene algunas particularidades que la diferencian de otras formas de matar que pueden existir en las sociedades. Es legal e implica un proceso judicial donde su ejecución es encomendada a terceras personas, por lo regular verdugos sin rostro, que actúan en nombre de la comunidad, de la sociedad que –como ente abstracto– toma venganza y castiga.

Pero hay otras formas legales de “matar”. La más común es aquella que se hace en defensa propia. La legalidad de esta situación puede variar de un país a otro; no obstante, la idea central es la misma: ante el riesgo de perder la propia vida al ser víctima de una agresión, se considera justificado matar al agresor. Esta circunstancia, sin embargo, puede extenderse en la cultura –y, como decíamos, no siempre en las leyes– a la defensa de la familia o a la defensa de las propiedades.

La defensa de la familia como una justificación del derecho a matar no está necesariamente ligada al peligro de muerte, sino a la integridad física o moral general. Riesgos tales como la violación de la esposa o una hija pueden ser considerados una justificación válida para algunas personas y no para otras, pues se trata de un peligro no equivalente desde el punto de vista físico (la violación no es igual a la muerte), pero que puede hacerse comparable desde el punto de vista de la valoración cultural de los sujetos.

Ciertas personas consideran también que es legítimo matar a otro para defender sus bienes y riqueza. Algunos autores, como Nisbett y Cohen (1996: 119), consideran que esto tiende a ocurrir más en las sociedades pastorales, pues por lo transportable y volátil de la ganadería, las personas pueden ser despojadas fácilmente de sus bienes y perder rápidamente su riqueza, lo cual no es igual de fácil en el caso de las riquezas ligadas a los cultivos. Esta sensación de fragilidad o volatilidad de la riqueza crea una particular cultura de la violencia que justificaría la idea de matar para defender las propiedades.

Hay otras formas de defensa, que son también formas de justicia colectiva. Cuando una comunidad decide el linchamiento de un delincuente que la ha mantenido atemorizada, se está defendiendo de las sistemáticas agresiones sufridas y está tomando la justicia por sus propias manos en una acción colectiva de rabia,

defensa y justicia; pero está matando, y lo está haciendo de manera directa (Senechal de la Roche, 1998: 34). Es la pena de muerte, sólo que sin el proceso judicial legal y sin el tercero que la ejecute. La acción se esconde en la actuación colectiva; en este caso el anonimato no se logra con la acción del verdugo de rostro cubierto, no se esconde tras la máscara, sino tras el anonimato que proporciona la colectividad (Benavides y Ferreira, 1983). Como en la tradición histórica hecha literatura por Lope de Vega (1619), ante la pregunta de “¿Quién mató al comendador?”, la respuesta fue: “¡Fuente Ovejuna, señor!”. Fueron todos y ninguno de los habitantes de Fuente Ovejuna quienes asesinaron al comendador de Calatrava, como le reporta el juez instructor al Rey de España en la obra de Lope de Vega:

“Y pues tan mal se acomoda
el poderlo averiguar,
o lo has de perdonar,
o matar la villa toda”.

En la tradición de la obra de Lope de Vega se justificaría el derecho al linchamiento por razón de las demasías cometidas por el comendador, figura del tirano; sería una defensa comunitaria, y por eso el rey los perdona y el maestre se atreve a opinar: “Si a vos, señor, no mirara, sin duda les enseñara, a matar comendadores”.

Este hecho es distinto de otro tipo de respuesta que se produce también como reacción a los abusos, pero en la cual no es la colectividad la que decide matar al abusador o indeseable; esta tarea la asume o se le encarga a un grupo. Son los “vengadores sociales”, quienes ejecutan y llevan a cabo lo que otros simplemente desean. En este caso no hay una defensa inmediata, no se trata de una situación o circunstancia ante la cual se responde, sino de una respuesta retardada, y por eso tiene un componente de venganza y no simplemente de defensa. Este tipo de acciones se ha venido llevando a cabo en América Latina (Santos, 1992: 197) y también en Estados Unidos (Chevigny, 1995: 319) con diferentes matices políticos y sociales. Bajo esta fórmula se ha eliminado a criminales conocidos que habían tenido medios para sortear los mecanismos legales existentes, pero también ha servido para matar a personas que se salen de los patrones sociales dominantes (Del Olmo, 1990: 273): los mendigos, los *recoge-latas*, los que deambulan por las calles, y quienes si bien no son criminales en el sentido profesional son inadaptados y pueden cometer muchos pequeños robos (Delgado, 1988: 129). Estos productos de la miseria urbana representan un personaje despreciable desde su misma presencia y no son vistos en América Latina de la manera folclórica o bonachona como se observa al *clochard* francés de las tarjetas postales, sino como una amenaza cotidiana.

De igual modo, y por razones similares, ha pasado con los niños de la calle, quienes no son propiamente delincuentes, no traspasan la ley, sino que simplemente la ignoran, y eso los hace peligrosos, pues pueden robar y ni siquiera se preocupan mucho de ocultarlo. Esta fórmula también ha servido para eliminar

otros tipos de marginales sociales: las prostitutas, los homosexuales o los “comunistas”. El proceso es completamente ilegal, aunque algunas personas consideran que es legítimo, y eso contribuye a la acción de los grupos que la realizan (Neto y Minayo, 1994). Hay algunos casos en que estas muertes han estado ligadas a fines políticos o comerciales muy claros, como en un conocido caso de la costa atlántica colombiana, donde se eliminaba a mendigos para venderlos como cadáveres a una escuela de medicina en Barranquilla, pero en general es una acción sin otros fines que la venganza social abstracta, por lo que Camacho y Guzmán (1987) llaman una “violencia moralista”, o por pretender la eliminación de un problema al hacer desaparecer físicamente a sus actores.

En Colombia un grupo autodenominado “Toxicol 90” hizo público un comunicado en el cual proclamaba sus intenciones:

“Ante la reinante ola de inseguridad, desatada últimamente en la ciudad de Barrancabermeja, los inscritos hemos tomado con corazón firme, la radical posición de eliminar y erradicar, por cualquier medio, a toda clase de elementos no aptos para convivir en sociedad, como son atracadores, raponeiros, marihuaneros, bazuqueros, etc. ...” (Mateus Guerrero, 1995: 111).

En el mismo texto el grupo definía su “razón social”: decía que su objetivo era realizar “prácticas humanas de aseo”. El nombre escogido por el grupo para sí recogía esa intención: “Toxicol 90” es la marca comercial de un producto utilizado en los hogares para eliminar las ratas y otras alimañas.

Hay otro tipo de venganza que no es abstracta; es personal, y puede asumirla un familiar de la víctima. Alguien a quien le han asesinado a un familiar –un hijo, por ejemplo–, un hecho frente al cual la sociedad asume que está justificado matar al asesino. Todas las leyes procuran disuadir este tipo de conducta y transferir al Estado la responsabilidad por el castigo. Sin embargo, algunas culturas pueden ser más permisivas a este respecto, pues quieren entender los motivos de la víctima. Un caso muy comentado en algunas culturas, sobre todo en las de mayor influencia rural, es la defensa del honor ligado a la familia, la pérdida o el engaño de la esposa, o la violación de una hija (Alvito de Souza, 1996). Es evidente que no hay equivalencia posible entre el daño causado por cualquiera de estos actos y la respuesta de matar al agresor. No obstante, en las valoraciones culturales muchos de estos actos sólo se “pagan” con sangre y es muy difícil su comprensión, puesto que el “daño” es siempre subjetivo y las equivalencias que establece la ley con frecuencia no son similares a las que establece la cultura de reciprocidad (Spierenburg, 1998: 279).

El derecho a matar tiene entonces distintas expresiones en la cultura latinoamericana, pero llama la atención en especial el apoyo ciudadano dado a estas acciones. Pinheiro (1997) dice que estos asesinatos no sólo son apoyados por la élites, sino también por los pobres, quienes son sus principales víctimas. Paixao y Beato (1997) consideran que son la respuesta a la demanda de los ciudadanos de bajos ingresos.

Zaffaroni (1993) estima que la policía podría ejecutar estos asesinatos siempre que sean considerados como legítimos por la opinión de la élite y las clases bajas. Pero ¿es cierto que hay un apoyo ciudadano al derecho a matar? ¿Es acaso igual el apoyo dado a este tipo de acciones entre las distintas ciudades participantes en el estudio o entre los distintos grupos sociales de esas ciudades? ¿Apoyan por igual el derecho a matar los hombres que las mujeres, las diferentes religiones, o las personas con educación formal que quienes no han recibido ninguna? ¿Tiene alguna diferencia el apoyo dado al derecho de matar entre las personas que consumen mucho alcohol, o entre quienes gustan de los programas de televisión violentos?

El propósito de este artículo es conocer cómo se entiende el derecho a matar en las distintas ciudades y cómo ese apoyo se distribuye entre las distintas categorías sociales, para poder entender las raíces actitudinales de una conducta que, si bien puede ser la respuesta a una circunstancia violenta, es en sí misma violenta y puede contribuir a incrementar los niveles de violencia en lugar de evitarlos o prevenirlos.

Metodología

Área de estudio

El estudio multicéntrico se llevó a cabo en ocho ciudades con el propósito de entrevistar en el hogar y de manera aleatoria a personas de entre 18 y 70 años de edad, para una meta de 1.200 personas en cada una de las ciudades. En total resultaron válidas 10.821 entrevistas, teniendo pequeñas variaciones entre las ciudades. En El Salvador-Bahía fueron 1.384 entrevistas, en Río de Janeiro 1.114; en Santiago, Chile, 1.212; en Cali, Colombia, 2.288; en San José, Costa Rica, 1.131; en San Salvador, El Salvador, 1.290; en Madrid, España, 1.105, y en Caracas, Venezuela, 1.297. Las tasas de no respuesta variaron de ciudad a ciudad entre el 6% y el 35%. Las personas fueron seleccionadas en el hogar con un muestreo estratificado y sistemático, sin sustitución, para un nivel de confianza del 95%.

Instrumento

La información fue recolectada a través de un cuestionario elaborado en conjunto por los investigadores participantes y revisado en español y portugués, así como adaptado a las hablas locales en los casos que fue necesario. Las preguntas consideradas fueron:

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- a) una persona tiene derecho a matar para defender a su familia;
- b) una persona tiene derecho a matar para defender su propiedad? (escala tipo Likert de cinco alternativas).

¿Aprobaría usted, no aprobaría pero entendería, no aprobaría ni entendería que:

- c) una persona mate a alguien que le ha violado una hija;
- d) si hay una persona que mantiene en zozobra/angustia a una comunidad y alguien lo mata;
- e) si un grupo de personas comienza a hacer limpiezas sociales, es decir, matar gente indeseable?

Técnicas de análisis

El análisis estadístico empleado se llevó a cabo obteniendo tabulaciones cruzadas de dos variables y calculando ventajas (*odds*) y razones de ventajas (*odds ratio*) para diversas categorías de las variables de interés. Una ventaja se define como un cociente de probabilidades, en particular la probabilidad de un evento A sobre la probabilidad del evento complementario A^c, y se estima a través del correspondiente cociente de frecuencias relativas. Por ejemplo, la ventaja en hombres del acuerdo con la afirmación de si una persona tiene el derecho a matar para defender a su familia (Evento A) en relación con el desacuerdo (Evento complementario A^c) se define como:

$$\text{Ventaja} = \text{Pr}(A)/\text{Pr}(A^c)$$

y se estima a través de la expresión:

Estimación de la Ventaja = Frecuencia relativa de A/Frecuencia relativa de A^c.

Estas ventajas se calcularon para todas las categorías polares (acuerdo vs. desacuerdo, y entendería vs. no aprobaría) de los derechos a matar por categorías de sexo, edad, nivel de instrucción, relación laboral, etnia, trabajo, religión, consumo de alcohol y gusto por programas violentos, para cada ciudad participante en el estudio.

Las razones de ventajas se definen como un cociente de ventajas para dos condiciones distintas de una determinada variable categórica. Por ejemplo, las ventajas de hombres y mujeres en el caso de acuerdo vs. desacuerdo para la afirmación sobre el derecho a matar para defender la familia, se podrían integrar en una razón de ventajas de hombres vs. mujeres de la forma siguiente:

$$\text{Razón de Ventajas} = \frac{\text{Pr}(A/\text{Hombres})/\text{Pr}(A^c/\text{Hombres})}{\text{Pr}(A/\text{Mujeres})/\text{Pr}(A^c/\text{Mujeres})}$$

En este artículo calculamos además intervalos confidenciales basados en la aproximación normal del 95% para algunas razones de ventajas (Christiensen, 1990). Cualquier intervalo confidencial que no contenga al valor 1 indica que podemos rechazar la hipótesis nula de ventajas iguales para las dos condiciones

comparadas. Existe una vinculación directa entre la prueba Ji-cuadrada de independencia para tablas bivariantes y la presencia de razones de ventajas iguales a 1. En consecuencia, si se rechaza la hipótesis nula de independencia entre dos variables, entonces debe existir al menos una razón de ventajas entre dos categorías de esas variables mayor o menor que 1.

En el trabajo se empleó también un dispositivo gráfico conocido como dispositivo de cajas (Boxplots) de las ventajas para los derechos a matar en cada ciudad. En este tipo de dispositivos se representan los cuartos o cuartiles (incluyendo la mediana) del conjunto de datos formando un rectángulo y los extremos del conjunto de datos, destacados o no como valores atípicos en caso que satisfagan los criterios para ser considerados como tales (Tukey, 1977).

Resultados

Resultados generales

Los resultados generales muestran una importante aprobación a la idea del derecho a matar para defender a la familia (ver Cuadro 1). En todas las ciudades los porcentajes de aprobación se encuentran cercanos o por encima de la mitad de la población consultada. Madrid (47%) y Cali (47%) son las ciudades donde menor aprobación tuvo la idea, y Caracas la ciudad donde mayor aceptación encontró (70%). El resto de las ciudades –Río de Janeiro, San José, Santiago, San Salvador y Bahía– mostraron una aceptación muy similar y cercana al 60%.

Los resultados generales sobre el derecho a matar para defender la propiedad son inferiores a los encontrados sobre el derecho a matar para defender la familia. Y la diferencia entre las ciudades se hace mucho mayor, pues en los datos sobre la familia la diferencia entre la ciudad donde se obtuvo el mayor y el menor porcentaje era de 23 puntos, mientras que con relación al derecho a matar para defender la propiedad es de 43 puntos; es decir, hay mucha más diferencia en los resultados. La ciudad donde menor apoyo se le dio a esta idea fue en Madrid, donde obtuvo un 17%. La ciudad donde se encontró mayor apoyo fue Caracas, con un 60%. Cali sigue a Madrid en el menor apoyo a la idea; sin embargo, le duplica en el porcentaje (35%). El resto de los apoyos va desde el 38% que se encontró en Bahía, hasta el 49% que se obtuvo en Santiago.

Podemos revisar estos resultados desde una perspectiva distinta. Hemos descrito los niveles de apoyo a la idea, pero hay en esas mismas ciudades un grupo de personas que la rechazan (ver Cuadro 2), y nos parece importante conocer entonces el balance entre aquellos que la apoyan y quienes la rechazan.

Los resultados del análisis de ventajas (ver Cuadro 3) con relación al derecho a matar para defender a la familia nos muestran tres grupos de ciudades: las ciudades donde el rechazo es igual o mayor al apoyo a la idea, Cali (1,00) y Madrid

(1,02); un segundo grupo donde el apoyo a la idea supera con ventajas entre el 0,63 y el 0,54 al rechazo, Bahía, Río de Janeiro, San Salvador, Santiago y San José (en orden ascendente); y finalmente, el último grupo lo constituye solitariamente Caracas, donde hay 0,37 personas que no apoyan la idea por cada persona que la aprueba, o expresado en términos inversos, hay 2,7 personas que apoyan la idea por cada persona que no la aprueba.

Los resultados de las ventajas en torno a la idea de matar para defender la propiedad son radicalmente distintos. En todas las ciudades, exceptuando Caracas y Santiago de Chile, es mayoritario el grupo que está en desacuerdo con la idea de que uno tiene derecho a matar para defender su propiedad. El mayor nivel de desacuerdo se encontró en Madrid, donde había 4,7 personas en desacuerdo contra la idea por cada persona de acuerdo. En un nivel de rechazo medio están Cali (1,71) y Bahía (1,52), y en un nivel bajo San Salvador (1,22), San José (1,13) y Río de Janeiro (1,10). En Santiago se encontró un desacuerdo de 0,9 por cada acuerdo, y en Caracas 0,59 personas en desacuerdo por cada persona de acuerdo, que de nuevo, expresado en sentido inverso, establece 1,69 acuerdos por cada desacuerdo.

Hay otro tipo de balance que podemos hacer. Los resultados anteriores muestran que muchas personas le asignan un valor diferente y superior a la idea de la defensa de la familia que a la idea de la defensa de la propiedad. Si las personas juzgaran que se puede matar por igual para defender la familia o la propiedad, deberíamos concluir que ambas tienen un valor subjetivo similar; de no ser así, existiría un valor adicional otorgado a la familia, y es esa diferencia, que hemos denominado el *valor diferencial de la familia* (VDF), la que deseamos destacar y reportar. Los resultados nos muestran también la conformación de tres grupos de ciudades: el primer grupo, en el que la familia tiene un mayor valor, está constituido por Madrid, donde hay 30% más de personas que matarían por la familia que quienes matarían por la propiedad. El grupo medio está integrado por Bahía con un 20%, San José y San Salvador con un 17% y Río de Janeiro con un 16%. El grupo donde menor valor se le atribuyó a la familia fue el constituido por Cali con un 13%, Santiago con un 11% y Caracas con un 10%.

Hay otro tipo de circunstancias en las cuales se puede pensar que es legítimo matar y que implican formas de “defensa” o de venganza social diferente. Una de ellas, muy común en el imaginario latino, es la defensa del honor de la hija. Un padre se considera en la obligación de defender o de “limpiar” el honor de su hija. Esto puede adquirir muchas formas; una de ellas es el derecho (o inclusive la obligación) de matar a quien violó a su hija. Los resultados de esta pregunta muestran una diferencia entre las ciudades de América Latina y Madrid.

La ciudad donde mayor aprobación tuvo la acción fue en Bahía, con un 58%. Le siguieron Santiago con un 54%, Caracas con un 49% y Río de Janeiro con un 41%. En un lugar intermedio estuvieron San Salvador con un 39%, Cali con un 36% y San José con un 31%. Con la menor aprobación estuvo Madrid, con un 19%.

La pregunta permitía tres posibles respuestas: aprobaría, no aprobaría pero entendería, y no aprobaría ni entendería. Si tomamos los extremos y eliminamos a quienes entienden pero no aprobarían, podemos obtener un balance de quienes aprueban la conducta violenta del padre. Los resultados muestran que todas las ciudades latinoamericanas tienen un balance positivo, es decir, hay más personas que apoyan la actuación que quienes la rechazan. Pero no es así en Madrid, donde hay más personas que la rechazan que quienes la aprueban. Las ciudades latinoamericanas donde mayor aprobación tuvo esta idea fueron Caracas, con una ventaja de 0,14 (7,14 personas aprueban por cada desaprobación); Santiago con una ventaja de 0,22 (4,55 personas aprueban por cada desaprobación); y Bahía con un 0,35 (2,86 personas aprueban por cada desaprobación). En un nivel medio estuvieron Río de Janeiro (0,51), San Salvador (0,52), Cali (0,57) y San José (0,68). Madrid, por el contrario, presentó una ventaja en la otra dirección, a saber 1,63 personas que desaprobaban la conducta por cada persona que la aprobaba.

Una circunstancia distinta en la cual se mata es cuando la acción recae sobre un individuo que sistemáticamente agrede a la comunidad, por lo regular la propia, o al menos una comunidad donde se le reconoce por su acción agresiva. En el imaginario popular de algunos países se les conoce con el nombre del “azote” o “plaga” de la comunidad. En respuesta a esta acción sistemática algunas comunidades han linchado a quien las asusta, una acción que aunque ilegal ha contado con el apoyo de muchas personas y la tolerancia de los cuerpos policiales y judiciales. Los resultados generales de la investigación señalan un moderado apoyo a la acción de matar a quien asusta a la comunidad: entre una cuarta y una tercera parte de los entrevistados la aprueba. El mayor apoyo fue dado en la ciudad de Bahía, donde contó con un 35% de aprobación; le siguieron Caracas (33%) y Río de Janeiro (26%). En un nivel más bajo estuvieron San Salvador (22%) y Santiago de Chile (20%), y la de menor aprobación en Latinoamérica fue San José, con un 15%, que es sin embargo más del doble de Madrid, donde apenas contó con un 7%. Al igual que en la pregunta anterior, los resultados se modifican cuando uno toma en cuenta las personas que rechazaban ese tipo de acción. Al hacer el cálculo de ventajas entre quienes aprueban y quienes rechazan, Caracas vuelve a aparecer en el primer lugar con un 0,34 de ventaja de las personas que aprueban por encima de quienes la rechazan, mientras que en Bahía es apenas un 0,89. Estas son las dos únicas ciudades donde el balance es positivo a favor de matar a quien asusta a la comunidad. En las otras ciudades son más quienes rechazan la medida: en Río de Janeiro y San Salvador con unas ventajas del 1,24 y 1,40; en Santiago del 1,83; y en San José del 2,89. En Madrid la situación es distinta, y se distancia del grupo con unas ventajas a favor del rechazo del 9,34.

Los resultados sobre las “limpiezas sociales”, es decir, sobre la acción de los grupos que deciden matar a quienes consideran indeseables, son distintos e inferiores a las anteriores acciones de matar. De manera global los porcentajes de aprobación tienden a ser la mitad de quienes dan apoyo a la medida cuando es tomada

por la propia comunidad, salvo en Madrid, donde es casi igual el porcentaje de aprobación (5% y 7%), pero no así el de rechazo (58% y 76%). El nivel más alto de aprobación se encontró en Caracas (20%), que desplaza en esta pregunta a Bahía del primer lugar de apoyo a las acciones violentas. Bahía se ubica junto con San Salvador en un 16% de aprobación, Cali las sigue con el 13%, y Río de Janeiro con un 11%. Los niveles más bajos estuvieron en San José (8%), Santiago (6%) y Madrid (5%). En cuanto al cálculo de ventajas, ésta es la única pregunta donde todas las ciudades tienen un mayor porcentaje de personas que rechazan a quienes aprueban. Podemos también construir tres grupos distintos: un rechazo alto en Madrid (15,82), un rechazo medio alto en Santiago (10,87) y San José (7,80), y de allí un descenso en gradientes de las ventajas desde Río de Janeiro (5,79), Cali (4,81), Bahía (3,66), San Salvador (2,42) y al nivel más bajo en Caracas (1,28).

Resultados por variables sociales

Los resultados del análisis de las razones de ventajas (*odds ratio*) nos muestran algunos rasgos diferenciales de acuerdo a las variables y las ciudades.

Sexo

Al comparar los niveles de aprobación/desaprobación entre los hombres y las mujeres, se encontró que para el derecho a matar para defender a la familia y la propiedad, en todas las ciudades fueron significativamente superiores las respuestas de aprobación de los hombres. De igual modo hubo significación para el apoyo de los hombres a las limpiezas sociales en Bahía y Santiago. Y el único caso de ventajas por parte de las mujeres fue en San José, para aprobar al padre que mata a quien le violó a la hija.

Edad

Al comparar a los menores de 29 años con los mayores de 50 años de edad, se encontró una tendencia equilibrada a aprobar el derecho a matar, en algunos casos favorable para el grupo de los menores de 29 años y en otros para los mayores de 50 años. Para el derecho a matar para defender la propiedad y matar a quien amedrenta a la comunidad, se encontró significación del grupo de edad de los mayores de 50 años en Madrid, Río de Janeiro y Santiago. Para el derecho a matar a quien amedrenta a la comunidad se encontró significación del grupo de edad de los menores de 29 años en Madrid, Río de Janeiro y Santiago. En San José para el grupo de 50-59 años para defender la familia, y el grupo de 50-70 años para defender la propiedad. En Cali sólo fue significativo el grupo que apoyaba las limpiezas sociales y tenía entre 18 y 29 años. En Río de Janeiro fue significativo también el grupo de 18-29 años para la variable *matar a quien viola a la hija*.

Educación

De manera global, al comparar a los menos educados con los más educados, estos últimos mostraron mayor apoyo que los primeros al derecho a matar. Ante las variables *matar a quien viola la hija*, los universitarios aprobaban la acción en Bahía, Río de Janeiro, San José, San Salvador y Santiago. Un resultado semejante se obtuvo para el derecho a matar a quien asusta a la comunidad en las tres primeras ciudades ya mencionadas. Ante la idea de matar para defender a la familia, los universitarios tuvieron ventajas significativas en relación con los menos educados en Cali, Río de Janeiro y San Salvador. Ante las limpiezas sociales las respuestas estaban divididas: en Cali y San Salvador la apoyaban los universitarios, en Santiago los analfabetos y quienes tenían primaria incompleta. Ante la idea de matar para defender la propiedad, la única respuesta significativa fue en Madrid para quienes tenían primaria incompleta.

Etnia

Al comparar a los mestizos con los blancos, de cuatro casos donde se encontró significación, en dos hubo ventajas de los blancos: en San José para matar a quien viola a la hija, y en Cali para limpiezas sociales. Los mestizos tuvieron ventajas significativas en San Salvador y Santiago para el derecho a matar a quien asusta a la comunidad.

Empleo

Al comparar a quienes trabajaban y quienes estaban desempleados, se encontró que en los cinco casos donde hubo ventajas significativas fueron aquellos que trabajaban quienes apoyaban la idea de matar para defender a su familia en Bahía, Río de Janeiro y Santiago. También en Santiago para quien mata al violador de la hija, y en Río de Janeiro para quien asusta a la comunidad.

Relación laboral

Hubo apenas un caso donde al comparar los patrones con los trabajadores asalariados se encontró significación, y fue con los trabajadores en Cali. En el resto de los casos no hubo significación en las ventajas, es decir, lo apoyaban por igual patrones y trabajadores.

Religión

Hicimos dos tipos de comparaciones con el comportamiento religioso: por un lado los católicos frente a los protestantes, y por el otro los católicos frente a quienes creen en Dios pero no asisten al culto. Al comparar católicos y protestantes se

encontró que hubo significación en 14 casos, de los cuales en 13 eran los católicos quienes aprobaban el derecho a matar. Las ventajas más importantes se concentraron en las variables *derecho a matar para defender la familia* y *derecho a matar para defender la propiedad*: en Bahía, Cali, Río de Janeiro, San José, San Salvador y Santiago. Sin embargo, en esta última ciudad los protestantes tuvieron ventajas significativas sobre los católicos. Desde otra perspectiva fue en Río de Janeiro donde hubo mayor diferencia entre los católicos y los protestantes, pues hubo significación para cuatro de las cinco variables estudiadas. Al comparar a los católicos con quienes creen en Dios sin asistir al culto, fueron estos últimos quienes resultaron con mayor apoyo al derecho a matar en tres de los cuatro casos significativos. Y fue en Bahía donde se concentraron dos casos en las variables *matar a quien asusta a la comunidad* y *limpiezas sociales*. Para esta última variable también se encontró significación en Santiago de Chile. Y la única donde prevalecieron los católicos fue en San Salvador, para la variable *matar para defender la propiedad*.

Consumo de alcohol

Al confrontar a quienes nunca beben y quienes se embriagan, pues toman más de cinco tragos asiduamente, se encontró que era significativamente superior el apoyo de estos últimos al derecho a matar en nueve casos. De éstos, ocho se concentran en las variables *matar para defender a la familia* y *matar para defender la propiedad* en Bahía, Cali, San Salvador, Río de Janeiro y Caracas. Adicionalmente se encontró significación en Bahía para las limpiezas sociales y para matar a quien asusta a la comunidad.

Televisión violenta

Se encontraron en veintiún casos ventajas significativas a favor de aquellos a quienes les gusta la televisión violenta sobre quienes no les gusta para apoyar el derecho a matar. En Bahía y Cali fue para todas las variables consideradas. De igual modo, fue muy marcada la superioridad de las ventajas para las variables *matar para defender la familia* (excepto en Río de Janeiro), *matar para defender la propiedad* (salvo en Santiago) y *limpiezas sociales* (menos en Caracas, Río de Janeiro, San José y San Salvador).

Resultados por ciudades

Los resultados por ciudad muestran que para todas las variables en el cálculo de ventajas, las actitudes de mayor aprobación al derecho a matar se encontraron en Caracas y las menores en Madrid, encontrándose en el medio, y sin un patrón muy definido, el resto de las ciudades. La distancia que establecen las ven-

tajas entre Madrid y Caracas es distinta de acuerdo al tipo de situación del derecho a matar. En las *limpiezas sociales* se encontró la mayor diferencia, seguida por *matar a quien asusta a la comunidad*; y la menor diferencia, es decir, donde son más parecidas las actitudes en todas las ciudades, fue en el *derecho a matar para defender a la familia*, seguida de *matar a quien viola la hija*.

De manera específica, los resultados por cada una de las ocho ciudades estudiadas (ver Gráfico 1) muestran lo siguiente:

Bahía: en esta ciudad podemos encontrar dos patrones distintos de apoyo a las variables *matar para defender familia* y *matar para defender propiedad*, donde son los hombres, católicos y consumidores excesivos de alcohol quienes las apoyan, y las otras tres variables, donde predominan los universitarios y quienes creen en Dios pero asisten al culto. El gusto por la TV violenta está en ambos grupos.

Cali: en el caso de la defensa de la familia y la propiedad son hombres y católicos, pero se agregan los universitarios, el gusto por la TV violenta y el consumo excesivo de alcohol. En el caso de las limpiezas sociales el patrón parece más clasista, pues las apoyan los universitarios y blancos.

Caracas: la diferencia fundamental fue el mayor apoyo de los hombres en la defensa de la familia y la propiedad. A esto se agrega el gusto por la TV violenta para los dos derechos mencionados y la condición de patrón y consumo excesivo de alcohol para cada variable por separado.

Río de Janeiro: el patrón parece bastante clasista; el apoyo al derecho a matar es de los hombres, católicos, universitarios, en un caso mayores de 50 años y en otros menores de 29 años.

San José: el patrón es claro para las variables de *defensa de la familia* y *defensa de la propiedad*: hombres, católicos de más de 50 años, a quienes les gusta la TV violenta. No así con otras variables; por ejemplo, para la idea de matar a quien violó la hija es distinto a otras ciudades: son mujeres, universitarias y blancas.

San Salvador: el patrón es bastante definido para la defensa de la familia y la propiedad, en el sentido de que no se observa nada extraño: son hombres, católicos, universitarios, a quienes les gusta la TV violenta y que toman más de cinco tragos asiduamente. Sin embargo, al igual que en otras ciudades, los universitarios tienen ventajas significativas en las variables de venganza social; inclusive, y al igual que en Cali, en la de las limpiezas sociales.

Santiago: los resultados no siguen completamente el patrón de las otras ciudades, pues si bien hay católicos, para algunas variables aparecen también los protestantes y quienes no asisten al culto. Hay universitarios con ventajas estadísticas en matar a quien viola la hija, pero éstas se invierten y son los menos educados quienes apoyan las limpiezas sociales.

Discusión y conclusiones

Los resultados confirman algunas tendencias que se han encontrado en este estudio recurrentemente, pero en este caso se tiene la ventaja de ponerlas de manifiesto de manera contundente por lo fuerte del tema analizado. Se observa con los resultados obtenidos que hay un patrón cultural que diferencia entre la norma social sobre el derecho a matar y lo que se encuentra escrito en las leyes. Y esa norma social y práctica no escrita se expresa en las actitudes de las personas, y varía de acuerdo a ciertos rasgos sociales y entre ciudad y ciudad. Hay un grupo social que muestra el tipo de reacción ante la violencia de una manera más tradicional y está expresado en la idea de la legitimidad de la defensa de la familia y de la propiedad: son los de mayor edad, hombres y católicos. Pero hay también un grupo distinto que reacciona ante la violencia en forma de “venganza social”, de reciprocidad social con la violencia, y que son jóvenes y universitarios. En Madrid es donde se encuentra más internalizado el estado de derecho, en Caracas donde menos y donde se encuentra un mayor apoyo a las respuestas violentas a la violencia. Y en Cali, para sorpresa de los estudiosos del tema, se encontró muy poco apoyo a las acciones violentas, quizá por la dolorosa experiencia de violencia que han vivido sus habitantes y por las intervenciones que se habían realizado durante los años previos al estudio.

Desde el punto de vista de las características sociales, se confirma que la violencia es un asunto de hombres. Los hombres son quienes apoyan las respuestas violentas a la violencia.

La única excepción se encontró en el caso de San José de Costa Rica, donde fueron las mujeres quienes más apoyaron la acción del padre que mata a quien violó a su hija. En este caso se trata de un aspecto muy sensible siempre, pero llama la atención que sean ellas quienes respondan de esa manera, pues los estudios previos han mostrado que son los hombres quienes responden con el asesinato como una manera de defender y lavar el honor. No obstante, en el caso de las mujeres la explicación puede ser otra y tratarse más bien de una identificación de ellas con la víctima y, por lo tanto, sentirlo como una agresión hacia sí mismas y en consecuencia responder agresivamente. Lo llamativo es por qué esto ocurre sólo en San José y no en las otras ciudades.

Con la religión se muestra un patrón muy claro: quienes tienen actitudes de apoyo al derecho a matar son los católicos. Los protestantes resultaron siempre más respetuosos del derecho a la vida; los grupos protestantes son minoritarios y en ese sentido tienen un control sobre la vida de las personas mucho mayor, y en general, por ser muchos conversos, hay un compromiso mayor con la fe que se asume que cuando la religión es dominante y heredada. La única excepción con los protestantes fue en Santiago de Chile, y llama la atención que sea en el caso de matar para defender la propiedad. Pareciera que hay un tipo de reacción distinta en Chile, donde ciertamente los enfrentamientos políticos entre partidarios

de reformas socialistas y de la dictadura tuvieron siempre como un componente importante la discusión sobre el tema de la propiedad, y con una fuerza que no ha tenido en las otras ciudades participantes en el estudio. Quizá este hecho muestre unas actitudes distintas de los protestantes en Santiago a los de otras ciudades por estos conflictos políticos que también han involucrado a las distintas tendencias dentro de la iglesia católica.

Sobre la educación hay dos patrones claros: en Madrid, donde los resultados muestran que el grupo que apoya las actitudes a matar es el de quienes tienen menor educación formal. Este es un patrón bastante clásico en este tipo de comportamiento; las explicaciones apuntan hacia que quienes tienen menor educación formal apoyarían este tipo de conducta por el hecho mismo de carecer de información cívica y legal, o por una conducta reaccionaria propia que, desde los tiempos de Marx y en sus análisis del proceso político francés en tiempos de Luis Bonaparte, se le atribuye a los más pobres. Lo singular es que en el resto de las ciudades, es decir, en América Latina, son quienes tienen más educación formal quienes tienden a apoyar las respuestas violentas: son los universitarios, quienes sí tienen educación formal y se presume deben tener educación cívica, quienes apoyan el derecho a matar por fuera de la ley. Es decir, en América Latina el asunto no es de carencia de información, sino una respuesta social de venganza, de descreimiento en las instituciones, y quizá también clasista, en el sentido de pensar que esas medidas nunca afectarán a los universitarios sino a otros sectores sociales.

Sobre la etnia los resultados son pocos, pero interesantes. En Cali son los blancos quienes apoyan las limpiezas sociales; ésta es una respuesta que nos parece racista, pues la limpieza se haría con mestizos o negros, pero no con los blancos. La interpretación que podemos darle a los mestizos que en San Salvador o Santiago apoyan que se elimine a quien asusta la comunidad nos parece diferente. En este caso pensamos que no es racista, pues no se trataría de violentar a otros actores sociales, sino a la propia gente de las comunidades pobres, donde están los mestizos, quienes se ven amenazados por alguien de su propia comunidad y estarían de acuerdo con que los mataran para defenderse y extrajudicialmente solucionar el problema.

Los resultados que muestran que quienes más apoyan las respuestas violentas son quienes muestran más gusto por la televisión violenta, confirman también una asociación donde no es posible establecer causalidad, pero que sin embargo señala una relación compleja y peligrosa. No podemos saber si apoyan que se mate a personas como resultado de la influencia de la televisión, o si les gustan esos programas por las actitudes que previamente tienen, pero obviamente hay una relación que debe observarse más en detalle e intervenir de algún modo. Uno no puede ignorar la gran cantidad de películas que han heroificado las figuras de los vengadores individuales, del tipo "Harry el sucio" o "Cobra", quienes deciden eliminar a los delincuentes ante la ineficiencia o complicidad de la propia policía o de un sistema ju-

dicial engorroso. Pensamos que la influencia de estos héroes de película en el imaginario colectivo no puede ignorarse al interpretar estos resultados.

Con relación al excesivo consumo de alcohol, los resultados confirman la asociación entre esta conducta y las actitudes violentas de las personas. En términos de comportamiento quizá es posible asumir el alcohol como un facilitador o precipitador de una acción violenta; en relación con las actitudes habría que estudiar de una manera más profunda cuáles son las causas que llevan al recurrente consumo de alcohol para poder explicar más adecuadamente por qué también apoyan las respuestas violentas.

Los resultados por ciudades muestran en conjunto dos patrones distintos, que pensamos se relacionan con la idea evocada en la pregunta de la defensa personal. Hay un tipo de personas que apoya la idea de matar para “defender” la propiedad o la familia: son los hombres, católicos de más de 50 años, que se embriagan con frecuencia y a quienes les gustan los programas de televisión violentos. Aquí pensamos que la idea de la defensa actúa aglutinando un tipo de actitud singular y puede representar la actitud más tradicional en América Latina. En el caso de las otras preguntas, las respuestas no son homogéneas y varían mucho de ciudad a ciudad, y pueden corresponder a una reacción ante la nueva violencia, que muestran los más jóvenes y los universitarios. En este caso creemos que se observa más claramente el apoyo al derecho a matar como una forma de reciprocidad que utiliza la venganza social como un mecanismo de respuesta a la violencia sufrida y que las preguntas reflejaban. La reciprocidad es un mecanismo central de la vida social (Mauss, 1950), y siendo la violencia un proceso de interacción social, no es posible que se excluya esta norma social básica (Levi-Strauss, 1964). Nos parece que en esta diferencia y en la idea de reciprocidad que proponemos hay quizá una pista de investigación interesante como respuesta violenta a la violencia.

Tres ciudades merecen una discusión especial. Por un lado Madrid, donde se nota una mayor presencia del estado de derecho. Es también la ciudad que tiene la menor victimización de todas las participantes en el estudio, pero hay también una mayor creencia en las instituciones, y todo esto contribuye al mayor rechazo a las acciones que se salen de la ley. En una situación diferente está Cali; a pesar de haber sido una de las ciudades de mayor tasa de homicidios del continente, las respuestas de apoyo al derecho a matar y de venganza social son sorprendentemente bajas. ¿Cómo pudiéramos explicar esto? Pensamos que hay dos tipos de interpretaciones que pueden hacerse: por un lado, se trata del conocimiento vivencial del costo de la experiencia violenta; después de haber vivido tanta violencia, las personas se vuelven precavidas y cautelosas con todo aquello que signifique más violencia, pues saben bien de lo que se trata. Pensamos que esta misma interpretación nos permite explicar el alto apoyo dado a las acciones extrajudiciales en Caracas, pero en sentido contrario. El apoyo al derecho a matar en Caracas es producto de la victimización y del temor existente entre la población, el cual

es muy alto, pero de cualquier modo la experiencia con la violencia es muy limitada, pues es reciente en el tiempo y muy disímil en magnitud a la vivida en Colombia y en Cali. Por lo tanto, las personas pueden tender a apoyar respuestas violentas de una manera ligera, sin saber bien de lo que se trata ni las consecuencias que podría tener. Una segunda explicación a los bajos niveles relativos encontrados en Cali puede encontrarse en la importante intervención que desde hace algunos años se viene adelantando en la ciudad a fin de prevenir la violencia; en Cali hay conciencia del problema y ha existido una intervención pública destinada a cambiar percepciones y modos de respuesta a la violencia, que sin lugar a dudas debe haber tenido un impacto que ahora se refleja en estos resultados.

El apoyo al derecho a matar como defensa, y sobre todo como venganza social fundada en la reciprocidad, no contribuye en lo más mínimo a disminuir la violencia, ni al respeto de los derechos humanos. Uno puede comprender y encontrar explicaciones a su existencia, pero no es posible justificarlas ni ética ni políticamente. La violencia sólo podrá ser reducida adecuadamente en el contexto del fortalecimiento del estado de derecho. Sólo en la medida en que se elimine la idea del derecho a matar por parte de los ciudadanos, es decir, se sustraiga la violencia de la sociedad, se restrinja la violencia a las acciones del Estado y se le imponga un control estricto a esa violencia de estado para que quede circunscrita a lo establecido en la ley, podremos pensar en reducir sustantivamente los niveles de violencia en la región.

Las actitudes que apoyan el derecho a matar expresan una norma cultural que está presente en la sociedad y que pervive al lado de la formalidad del estado de derecho. Estas actitudes refuerzan la acción extrajudicial de la policía y de los grupos paramilitares, y a pesar de que en la visión ingenua de muchos ciudadanos se combate de esa manera, con “mano dura” a la delincuencia, lo que se logra es incrementar la violencia. No es la severidad en las penas, ni mucho menos su aplicación extrajudicial, lo que reduce la criminalidad, sino la certeza de que se tenga de su cumplimiento y su oportuna ejecución. Y para poder obtener esto, se requiere mucho más que el derecho a matar de los ciudadanos o la mano de hierro de la policía, que en estos casos es más bien la mano asesina. Se requiere mejorar el sistema policial y judicial, democratizarlo y hacerlo equitativo, y hacer presión para que los ciudadanos y la policía actúen como defensores de la ley y no como sus transgresores. En un texto memorable, Jean Paul Sartre (1961) escribió que la violencia de la población era como la lanza de Aquiles, que sanaba la misma herida que infringía. La experiencia histórica ha mostrado que no es así, y que aun la violencia mejor intencionada puede abrir más la herida que pretende curar.

Anexo Cuadros

Cuadro 1

*Actitudes sobre el derecho a matar en Iberoamérica
Porcentaje de aprobación*

	Para defender a la familia*	Para defender la propiedad*	Al que violó a la hija**	Al que aterroriza (linchamientos)**	Por limpiezas sociales**
Bahía	59,5	38,1	57,6	34,9	15,9
Cali	47,3	34,6	36,4	nd	13,2
Caracas	70,2	60,5	48,4	32,6	20,5
Madrid	47,2	16,8	19,3	6,9	5,1
Río de Janeiro	60,4	44,6	41,7	25,9	10,6
San José	60,2	43,1	30,8	14,4	8,2
San Salvador	59,5	42,3	38,9	21,8	15,6
Santiago	59,9	49,4	53,8	19,7	5,8

* Muy de acuerdo y de acuerdo en escala tipo Likert. ** Aprobaría en alternativas múltiples.

Cuadro 2

*Actitudes sobre el derecho a matar en Iberoamérica
Porcentaje de rechazo*

	Para defender a la familia*	Para defender la propiedad*	Al que violó a la hija**	Al que aterroriza (linchamientos)**	Por limpiezas sociales**
Bahía	37,9	58,1	20,6	31,1	57,1
Cali	47,5	59,2	20,8	Nd	63,6
Caracas	26,2	35,9	7,1	12,2	26,4
Madrid	48,4	79,3	31,5	64,5	80,7
Río de Janeiro	34,7	49,2	21,4	32,5	61,4
San José	32,6	48,8	21,2	41,7	64,0
San Salvador	33,7	51,9	20,5	30,6	37,8
Santiago	33,1	44,9	12,2	36,2	63,1

* Muy en desacuerdo y en desacuerdo en escala tipo Likert. ** No aprobaría en alternativas múltiples.

Cuadro 3

*Actitudes sobre el derecho a matar en Iberoamérica
Cocientes de ventajas de rechazo sobre aprobación*

	Para defender a la familia*	Para defender la propiedad*	Al que violó a la hija**	Al que aterroriza (linchamientos)**	Por limpiezas sociales**
Bahía	0,6370	1,5249	0,3576	0,8911	3,6603
Cali	1,0042	1,7110	0,5714	Nd	4,8182
Caracas	0,3732	0,5934	0,1467	0,3742	1,2878
Madrid	1,0254	4,7024	1,6321	9,3478	15,8235
Río de Janeiro	0,5745	1,1031	0,5132	1,2548	5,7925
San José	0,5415	1,1323	0,6883	2,8958	7,8049
San Salvador	0,5664	1,2270	0,5270	1,4037	2,4231
Santiago	0,5526	0,9089	0,2268	1,8376	10,8793

* Muy en desacuerdo y en desacuerdo en escala tipo Likert. ** No aprobaría en alternativas múltiples.

Anexo Gráfico

**Resumen de resultados de razones de ventaja por ciudad
(Variables significativas con intervalo confidencial del 95%)**

	Para defender a la familia	Para defender la propiedad	Matar a quien viola a la hija	A quien asusta a la comunidad	Por limpiezas sociales
Bahía	Hombres Trabajó Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Hombres Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Universitaria Cree en Dios sin asistir al culto Gusta TV violenta	Universitaria Cree en Dios sin asistir al culto Gusta TV violenta	Hombres Cree en Dios sin asistir al culto + de 5 tragos Gusta TV violenta
Cali	Hombres Universitaria Trabajador Asalariado Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Hombres Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Gusta TV violenta		50-70 años Universitaria Blanco Gusta TV violenta
Caracas	Hombres	Hombres + de 5 tragos			
Madrid	Hombres Gusta TV violenta	Hombres 50-70 años Primaria incompleta Gusta TV violenta		50-70 años	Gusta TV violenta
Río	Hombres Universitaria Trabajó Católica	Hombres 50-70 años Católica Gusta TV violenta	18-29 años Universitaria Católica	50-70 años Universitaria Trabajó Católica	
San José	Hombres 50-59 años Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Hombres 50-70 años Católica Gusta TV violenta	Mujeres Universitaria Mestizo	Universitaria	
San Salvador	Hombres Universitaria Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Hombres Católica + de 5 tragos Gusta TV violenta	Universitaria	Universitaria Blanco	Universitaria Católica
Santiago	Hombres Trabajó Católica Gusta TV violenta	Hombres 50-70 años Trabajó Protestante	Universitaria	Universitaria Blanco	Hombres 50-70 años Primaria incompleta Cree en Dios sin asistir al culto Gusta TV violenta

Bibliografía

- Alvito de Souza, M. 1996 “A honra de Acari”, en Velho, G. y M. Alvito de Souza (orgs.), *Cidadania e violencia* (Río de Janeiro: Editora UFRJ).
- Benavides, M.V. y R. M. F. Ferreira 1983 “Repostas populares e violencia urbana: o caso do linchamento no Brasil (1979-1982)”, en Pinheiro, P. S. (orgs.) *Crime, violencia e poder* (Paulo: Editora Brasilenese).
- Camacho, A. y A. Guzmán 1987 “Política y violencia en la coyuntura colombiana actual”, en Camacho, A. (comp.) *La Colombia de hoy* (Cali: Universidad del Valle).
- Chevigny, P. 1995 *Edge of the knife. Police violence in the Americas* (Nueva York: The New Press).
- Christiensen, R. 1990 *Log-lineal models* (Nueva York: Springer Verlag).
- Del Olmo, Rosa 1990 “Violencia policial en las calles de Caracas”, en del Olmo, Rosa (ed.) *Segunda ruptura criminológica* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Delgado, F. J. 1988 *Inseguridad ciudadana en Venezuela (1983-1986). Una perspectiva crítica del control social* (Maracaibo: Instituto de Criminología, Universidad del Zulia).
- Levi-Strauss, Claude 1964 *Las estructuras elementales del parentesco* (Buenos Aires: Paidós).
- Mateus Guerrero, S. 1995 *Limpiezas sociales. La guerra a la indigencia* (Santa Fe de Bogotá: Ediciones Tiempo de Hoy).
- Mauss, Marcel 1950 *Sociologie et anthropologie* (París: Press Universitaires de France).
- Neto, O.C. y C. S. Minayo 1994 “Extermínio: violentação e banalização da vida”, en *Cadernos de Saude Pública* (Río de Janeiro) N° 10, supl. 1.
- Nisbett, Richard E. y Dov Cohen 1996 *Culture of honor, the psychology of violence in the South* (Oxford: Westview Press).
- Paixao, A. L. y C. C. Beato 1997 “Crimes, vítimas e policiais”, en *Tempo Social* (Río de Janeiro) Año 1, N° 9.
- Pinheiro, P. S. 1997 “Violencia, crime e sistemas policiais em países de novas democracias”, en *Tempo Social* (Río de Janeiro) Año 1, N° 9.
- Santos, T. 1992 *Violencia criminal y violencia policial en Venezuela, signos de una frustrada modernización* (Maracaibo: Instituto de Criminología, Universidad del Zulia).

Sartre, Jean-Paul 1961 "Preface", en Fanon, Franz *Les damnés de la terre* (París: Francois Maspero).

Senechal de la Roche 1998 "When does violence collectivize?" paper presentado en la *Annual Meeting of the American Sociological Association* (San Francisco) Agosto.

Soarez, L. E; J. T. S. Sé; J. A. S. Rodríguez y L. P. Carneiro 1996 "Criminalidade urbana e violencia: Rio de Janeiro no contexto internacional", en *Violencia e política no Rio de Janeiro* (Río de Janeiro: ISER-Relume Dumará).

Spierenburg, P. 1998 "Masculinity, violence and honor", en *Men and violence* (Ohio: The Ohio State University).

Tukey, J.W. 1977 *Exploratory data analysis* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company).

Vega, Lope de 1990 (1619) *Fuente Ovejuna* (Barcelona, España: Planeta).

Zaffaroni, Eugenio Raúl 1993 *Muertes anunciadas* (Bogotá: Editorial Temis).

Publicaciones de CLACSO

- **Levy**
Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas
- **Schorr, Castellani, Duarte y Debrott Sánchez**
Más allá del pensamiento único - Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe
- **Singer**
Izquierda y Derecha en el Electorado Brasileño: la identificación ideológica en las disputas presidenciales de 1989 y 1994
- **López Maya**
Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999
- **Mato**
Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en Cultura y Poder
- **Boron**
Imperio & Imperialismo - Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri
- **Boron**
Teoría y filosofía política - La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano
- **Alimonda**
Ecología política - Naturaleza, sociedad y utopía
- **Gambina**
La globalización económico-financiera - Su impacto en América Latina
- **Ceceña y Sader**
La guerra infinita - Hegemonía y terror mundial
- **Ivo**
Metamorfoses da questão democrática - Governabilidade e pobreza
- **de la Garza Toledo y Neffa**
El futuro del trabajo - El trabajo del futuro
- **de la Garza Toledo**
Los sindicatos frente a los procesos de transición política
- **Barrig**
El mundo al revés: imágenes de la Mujer Indígena
- **Torres**
Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI

- **Lanzaro**
Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina
- **Mato**
Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización
- **de Sierra**
Los rostros del Mercosur - El difícil camino de lo comercial a lo societal
- **Seoane y Taddei**
Resistencias Mundiales - De Seattle a Porto Alegre
- **Sader**
El ajuste estructural en América Latina - Costos sociales y alternativas
- **Ziccardi**
Pobreza, desigualdad social y ciudadanía - Los límites de las políticas sociales en América Latina
- **Midaglia**
Alternativas de protección a la infancia carenciada - La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay
- **Giarraca**
¿Una nueva ruralidad en América Latina?
- **Boron**
Tras el búho de Minerva - Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo
- **Balardini**
La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo
- **Várnagy**
Fortuna y Virtud en la República Democrática - Ensayos sobre Maquiavelo
- **Gentili y Frigotto**
La Ciudadanía Negada - Políticas de exclusión en la educación y el trabajo
- **de la Garza**
Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina
- **Alabarces**
Peligro de Gol - Estudios sobre deporte y sociedad en América Latina
- **Observatorio Social de América Latina / OSAL**
*Revista sobre conflictos sociales en América Latina
Ejemplares desde junio de 2000 hasta junio de 2002*

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios S.R.L.
Santa María del Buen Aire 347,
en el mes de noviembre de 2002.
Primera impresión, 1.000 ejemplares

Impreso en Argentina