

**Seguridad ciudadana,
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

OPS/OMS
Amazonas 2889 y La Granja
Edificio Naciones Unidas, 9. piso
Telf.: (593-2) 2460330
Fax: (593-2) 2460325
www.paho.org

ISBN: 9978-67-069-6
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERSGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: junio, 2002

Índice

Presentación	9
La violencia en América Latina	
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana	13
<i>Fernando Carrión</i>	
La violencia en América Latina y el Caribe	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
Seguridad ciudadana y violencia en América Latina	109
<i>Irma Arriagada</i>	
La violencia por países	
Seguridad pública y percepción ciudadana	
Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

Santiago, violencia y seguridad ciudadana	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
La inseguridad urbana en Argentina	
Diagnóstico y perspectivas	283
<i>Lucía Dammert</i>	
Exclusão Territorial e Violência	
O Caso do Estado de São Paulo	317
<i>Raquel Robnik</i>	
Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
Violencia por actores	
Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
Ser mujer, un factor de riesgo	435
<i>Miriam Ernst</i>	
Estrategias de seguridad ciudadana	
Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001	451
<i>Hugo Acero</i>	
Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
Salud, violencia e inseguridad	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

Salud, violencia e inseguridad

Alberto Concha Eastman, MD, MSc

El contexto

Para abordar el tema de la violencia, la inseguridad y sus efectos en la salud de las comunidades, primeramente, ubicamos el marco conceptual bajo el que se desarrollará el tema. Reafirmar que la salud y el bienestar van ligados al desarrollo de los pueblos, ayuda a entender por qué problemas sociales como la violencia y la inseguridad tienen efectos, casi siempre negativos, sobre la salud individual y colectiva.

Este documento se desarrolla bajo la concepción de ‘seguridad ciudadana’ referida a la garantía que deben tener todos y todas los habitantes de las ciudades y del campo para que sus vidas y su integridad física, psicológica y sexual sean respetadas y protegidas, para tener el derecho a disfrutar de las buenas cosas públicas, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos. Los gobiernos, en primer lugar, son los encargados de garantizar que exista seguridad para la gente. La inseguridad puede ser percibida, subjetiva (percepción muchas veces basada en la realidad) o, peor aún, objetiva y derivada de haber sufrido un hecho violento contra la persona misma, contra sus bienes o contra ambos. Virtual o realmente, todos nos sentimos afectados por

* MD, MSc. Organización Panamericana de la Salud

la inseguridad. La seguridad rodea el desarrollo humano, pero se reconoce que cubre demasiadas definiciones que suavizan y moderan su significado.

No se consideran, en este contexto, otras concepciones de seguridad, como por ejemplo la 'seguridad del Estado' que hace referencia a la salvaguarda que los gobiernos deben asumir para prevenir potenciales o reales amenazas de otros países contra la soberanía de sus fronteras. O la llamada 'doctrina de seguridad nacional', impulsada en varios países de América Latina en las décadas del 70 y del 80 por regímenes militares y dictatoriales, con el apoyo de los EEUU, y que consistió básicamente en definir que el 'enemigo interno' eran los propios pueblos que protestaban por las injusticias sociales y económicas y reclamaban el derecho a no ser excluidos de los beneficios del desarrollo, y que en su momento tuvo nefastas consecuencias para la democracia. Con solo mencionar los casos de Chile y Argentina, bajo prolongados años de dictaduras de Pinochet, en el primero, y de Videla, Galtieri y demás, en el segundo, se entiende cómo se vivió la 'seguridad nacional' en estos países.

Se entiende como 'violencia': "una acción intencional del uso de la fuerza o del poder y por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual, en su libertad de movimiento o la muerte a otra u otras personas, o a sí mismas, con un fin que puede ser predeterminado o no" (definición adaptada de Rosenberg et al. 1992). Esta definición no pretende reemplazar ni acondicionar las más específicas contenidas en las leyes y que protegen a la policía, agentes de persecución criminal y soldados en general, en las que se hacen diferencias respecto a la legalidad o no del uso de la fuerza, o de armas, cuando se persigue a delincuentes o en acciones de guerra. Se distinguen tres componentes básicos en esta definición: a) la intencionalidad en el uso de la fuerza o del poder, b) la generación de un daño, y c) el fin perseguido, en el que subyace el ejercicio de alguna forma de poder, bien sea a nivel del hogar, público o de grupo (Franco 1999).

La violencia es la expresión de una relación en la que el conflicto que la precede, bien sea familiar, interpersonal, social o político, no se resolvió y el o los actores optan por la agresión. Interesa definir en este contexto que el ámbito específico es la 'violencia social', o sea, la que rompe la convivencia, la tolerancia por la diferencia, el derecho al disfrute de los espacios públicos, y que se da en los ambientes familiar, social, en la calle o en las ins-

tituciones públicas o privadas. Es la violencia que resulta de “una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación” (Guzmán 1994).

Si bien hay matices en los conceptos expresados de ‘seguridad y violencia’ que los hacen diferentes, en la práctica sus efectos se entrecruzan. Hechos de inseguridad suelen acompañarse de violencia pero no necesariamente van juntos, tal como acontece con los llamados crímenes de ‘cuello blanco’. Así mismo, y en la mayor parte de las ocasiones, los actos violentos conllevan una significativa dosis de inseguridad.

Ahora bien, además de disponer de definiciones operativas, es necesario conocer, profundizar, sobre las circunstancias y ambientes en que se desarrollan hechos de violencia e inseguridad. Ese es un paso obligado para la aproximación al problema y a las soluciones que deben implementarse, base —además— para entender con mayor precisión el rol del sector salud para su abordaje. No estamos enfrentando un problema único, sino diferentes y complejas formas de violencia e inseguridad. Cada forma tiene efectos específicos en la salud de quienes sufren este tipo de hechos traumáticos.

Algunos ejemplos permiten ver los escenarios en que suceden diariamente hechos de inseguridad y violencia. Una joven violada es víctima de la inseguridad social y de la actitud violenta del violador, de ese acto vil no solo tendrá un trauma psicológico de enormes e impredecibles proporciones sino también el riesgo de sufrir infecciones, embarazo no deseado y lesiones físicas. Tras un asesinato queda orfandad, crisis económica, trauma psicológico y sensación de desamparo. Un robo, un atraco, con o sin heridos, intimidada, choca con las formas de convivencia que preciamos tener. En fin, los efectos inmediatos o de mediano y largo plazo, en salud y en lo social, son abundantes y variados.

En otros documentos (Concha-Eastman 1988) he mencionado el siguiente caso por la connotación en que se dio y porque permite valorar la múltiple causalidad del problema así como la necesaria acción decidida, conjunta y novedosa de parte de diversos sectores de los gobiernos.

En una ciudad un hombre de unos treinta y cinco años, taxista, con su vivienda en un barrio popular, fue acusado de homicidio. La historia se inició dos meses atrás, cuando un grupo de muchachos del vecindario escribió algunos grafitos, no dirigidos contra él, en la pared de su casa. Él les solici-

tó que no lo hicieran de nuevo porque le costaba un dinero extra pintar la pared. Cuando el hecho se dio en una tercera ocasión, el taxista le dio varios puñetazos y patadas a uno de los jóvenes, de aproximadamente 14 años, y como consecuencia de tales golpes el joven sufrió una hemorragia por ruptura del hígado y murió. El taxista huyó. Al día siguiente una emisora recibe una llamada telefónica de este hombre, quien solicita al medio de comunicación ser escuchado y pasa a explicar sus puntos de vista y los hechos. Dice que se esconde porque no cree en la justicia, reconoce su error por haber actuado por mano propia y manifiesta su intención de entregarse a las autoridades bajo la condición de no ser llevado a una cárcel común a la que considera una escuela del crimen, pregunta cuál será la suerte de su joven esposa y su pequeña hija mientras permanece en prisión. Señala, incluso, que teme perder a su esposa, que podría buscar a otro hombre que le ayude o prostituirse para alimentar a su pequeña.

De una manera clara, en esta dramática y espontánea declaración se evidencian varias facetas interconexas del fenómeno social de inseguridad y violencia: falta de capacidad para dialogar y resolver un conflicto, irrespeto al derecho ajeno, intolerancia, desconfianza y temor en los sistemas judicial y carcelario, falta de garantías sociales para la supervivencia de su familia, entre otros. De hecho, el sistema, el establecimiento estatal y social, no tiene respuesta ágil a los interrogantes que este caso plantea. Pero más aún, con absoluta claridad desnuda la tremenda ineficacia de las políticas de castigo en las que no se involucren alternativas de socialización y/o trabajo. La solución, o sea la cárcel, no toca las raíces del problema. Solo se busca el castigo, que paradójicamente no tiene el efecto ejemplarizante que pretende tener. El propio taxista sugirió una salida: “permítanme trabajar de día, y dormir en el penal. Yo necesito trabajar”.

Si creemos en su versión, nos preguntamos: ¿quién es el culpable o responsable de esa acción? ¿Dónde están las raíces del conflicto?

Hay inseguridad y se ejerce violencia desde las oficinas estatales, en la escuela, en la familia, en el trabajo, en el campo y en las calles. La ejerce un político o gobernante que se enriquece ilícitamente directa o indirectamente de las arcas del Estado; un padre de familia que irrespeta a su esposa y a sus hijos, los golpea y humilla; un joven que sale de su casa y se une a una pandilla para robar, violar, herir o matar; los miembros del crimen organizado que trafican narcóticos con todas sus secuelas y lo hacen especialmen-

te en los centros urbanos; la policía y el Estado que viola los derechos humanos; el funcionario público que atenta contra los derechos del ciudadano que se acerca a solicitar sus servicios, y en casos extremos y dolorosos, como en mi país, donde la guerrilla y los paramilitares se confunden ante los ojos del campesino indefenso, que opta obligadamente por desplazarse a una ciudad extraña.

El tema no solo preocupa y es competencia de las instituciones nacionales que tienen responsabilidad formal de la prevención, control o castigo de la violencia e inseguridad, lo es también del ciudadano que de una manera u otra, es una víctima, o teme serlo, de un hecho que le arrebató su tranquilidad o le haga daño a su persona. Interesa igualmente a los organismos no gubernamentales y a las agencias internacionales.

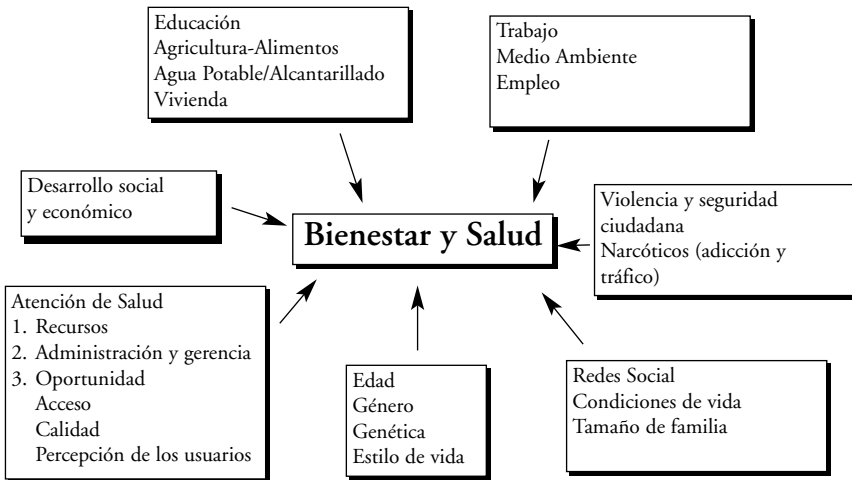
La exposición a la violencia es traumática, no solo por los daños inmediatos sino que también contribuye a empeorar la salud, reduce la capacidad de movilización (en particular en situaciones de mayor riesgo), genera inestabilidad emocional y limita la convivencia. Los servicios de salud pueden ser afectados por guerras o conflictos internos (así se vivió en El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante las guerras civiles de estos países en la década del 80), y ocurre actualmente en las zonas rurales de Colombia. Como caso extremo, pero no inusual en tiempos de conflicto armado, en este país, en febrero de 2002, una madre que era conducida en una ambulancia hacia un hospital para ser atendida de parto murió con su bebé y el chofer del vehículo, al caer a un río cuyo puente había sido destruido por la guerrilla horas antes.

Los pobladores de las zonas de conflicto armado, o donde la violencia social es alta, tienen mayor riesgo de enfermar por causa de los desplazamientos involuntarios con el consecuente aumento de personas en zonas urbanas, mayor destrucción ambiental incluyendo fuentes de agua. Además, las personas que están bajo tratamientos prolongados tienen menor acceso a los servicios, a los medicamentos y en consecuencia la adherencia a los tratamientos se disminuye sensiblemente, todo esto con efectos de corto o largo lazo. La población es una víctima colectiva, así lo reconoce, siente y lo vive y, en esa medida, exige soluciones, con o sin su participación.

Los determinantes de salud y enfermedad

¿Quiénes son responsables de la situación de inseguridad y violencia en las calles, barrios y zonas rurales de nuestros países latinoamericanos? Para entender con mayor claridad el fenómeno de la creciente violencia e inseguridad, es necesario buscar la génesis de su magnitud y formas de expresión en lo que llamamos los determinantes del bienestar. Parto de la premisa de que los seres humanos no son violentos por naturaleza ni los comportamientos agresivo y ‘anti-social’ se dan por generación espontánea, sino que son aprendidos de las demás personas, de lo que —básicamente— en la infancia y luego en la adolescencia y juventud se observa, se imita, se evita, se rechaza, se asimila o se combate.

Determinantes de Salud



Modelo

Los determinantes de la salud y del bienestar se dan en el contexto múltiple del desarrollo social, del trabajo, de la educación, de los servicios públicos y de salud y en lo biológico, tal como fue señalado en su momento por la Organización Mundial de la Salud, en 1994 (Tarimo y Webster). Para adaptar

ese modelo a los nuevos retos hemos anexado los componentes de Violencia, Seguridad, Adicción y Tráfico de Narcóticos que facilitan la identificación de las relaciones e interfaces salud-seguridad-violencia.

Desde la perspectiva de salud pública, la violencia y la inseguridad son un problema porque: 1) Producen una alta carga de mortalidad y morbilidad evitable, que afecta especialmente a los niños, las niñas, las mujeres y los jóvenes; 2) Requieren un elevado valor en la atención médica y, en ocasiones, distorsionan la atención de otros pacientes por la urgencia que demandan las víctimas de la violencia; 3) Afectan, no solo a la víctima sino también a la familia y su entorno, con efectos negativos inmediatos en lo económico, social y psicológico y también con impactos de mediano y largo plazo; y 4) Afectan de manera negativa al desarrollo social y económico de comunidades y países.

Preguntarse si el derecho a la seguridad y la no-violencia se aplica por igual a todos los habitantes de la ciudad o del campo, es también preguntarse si a esos habitantes se les han dado las oportunidades sociales de educación, trabajo, recreación, techo y seguridad social que otros tenemos. ¿Son equitativas las garantías del Estado para brindar protección a los ciudadanos? El Foro Europeo para la Seguridad Urbana enfatiza en el concepto de ‘Seguridad Urbana’ como la “coproducción de las buenas cosas públicas” (Catherine, V. y M. Michael 1994), y el favorecer y crear espacios públicos que le permitan al ciudadano disfrutar de las ventajas del desarrollo. Es decir, democracia y seguridad son conceptos íntimamente ligados. Un filósofo colombiano decía con precisión que: “la mejor vacuna contra la violencia y la inseguridad es el pleno ejercicio de la democracia”, o sea de los derechos sociales, políticos e individuales hacia un mundo más justo y equitativo.

En un interesante análisis sobre las causas de la violencia en Chile, Gabriel Salazar (2001: 91-110) pone de manifiesto los contextos históricos en que la sociedad chilena, considerada como una de las menos violentas e inseguras de América Latina, ha pasado de una sociedad amable —con fuertes lazos de convivencia, solidaridad y unión (‘tejido social’), no solo entre miembros de familias sino entre comunidades que mancomunadamente construyeron sus viviendas, espacios de recreación y se apoyaron en la creación de fuerzas de trabajo— a una sociedad insegura, donde se viven rivalidades generacionales, en la que los jóvenes (‘cabros jóvenes’) son casi enemi-

gos dentro del propio seno familiar y por supuesto en la vecindad. La falta de trabajo, la adicción a drogas y alcohol, los embarazos a temprana edad de las adolescentes y la actitud ante la vida en general, hace que los jóvenes sean vistos de manera diferente a como lo fueron sus padres por sus abuelos y vecinos. ¿Qué ha cambiado entonces en la sociedad chilena y, en el mismo sentido, en otras latitudes de América Latina para hacer de esta situación un lugar común a varios países?

Con base en un análisis de la formación del estado chileno en lo económico y social, desde inicios del siglo XIX, Salazar sustenta su planteamiento así: “Es evidente que, tras imponerse avasalladoramente el modelo neoliberal y la llamada ‘flexibilización de las relaciones laborales’, el conflicto social, de ser abierto, objetivo, público y estructural durante la democracia anterior al golpe de estado de 1973, se ha tornado ahora hermético, subjetivo, privado y vecinal. La violencia, en esta coyuntura, tienden a practicarla los afectados dirigiéndola contra sí mismos o contra los suyos” (Salazar 2001: 98). Su hipótesis, para el caso chileno, incorpora el análisis de lo económico y lo político de fin del siglo XX en Chile con las formas nuevas de violencia e inseguridad que practican, en particular, los ‘cabros jóvenes’ sin esperanzas de un futuro claro.

Partir de reconocer que la violencia y la inseguridad tienen causas múltiples, bien sean macro estructurales o a nivel del ambiente familiar, nos abre la puerta al análisis de la realidad de América Latina. Nuestra historia como naciones y la búsqueda de la identidad de los pueblos con su pasado y de la construcción de una sociedad más amable y habitable.

El incremento de los hechos violentos, la aparición de formas modernas y tecnificadas de hacer violencia y el cambio en la percepción de la población, provocan efectos sociales y para el desarrollo, tales como:

- a) En términos sociales y culturales, se reduce significativamente la calidad de vida de la población, en la interacción social se produce la reducción de la ciudadanía y aparecen nuevas formas de socialización, cambia el comportamiento de la población (angustia, desamparo), disminuye la solidaridad humana, la percepción de inseguridad se integra a otros ámbitos (económicos, ecológicos), se impone una homogeneización paralela a la exclusión del otro (incluso física) y se restringen las identidades de grupo.

- b) En términos económicos, se incrementan los costos de las actividades económicas, se reducen las posibilidades de inversión externa, se disminuye la rentabilidad social del capital. En los países de violencia elevada, los costos representan una proporción significativa del PIB. Los gastos en protección y los efectos directos del crimen fueron estimados en un estudio del BID en cerca del 14.2% del PIB en América Latina, o sea, US\$ 168.000 millones (Londoño y Guerrero 1999). Existe una 'economía' de la violencia y del crimen, que se puede medir por el balance entre los costos, los riesgos y los beneficios. En este sentido, las probabilidades de ser aprehendido y recibir castigo (llámese a esto impunidad cuando el sistema no funciona), son menores que los costos, inclinando la balanza hacia la comisión del delito o del acto violento (Ehrlich 1997). Por supuesto que cuanto más débil sea el Estado mayores son las posibilidades de que la actividad delictiva se extienda.
- c) En términos urbanos, se observa una sensible reducción del espacio en la ciudad así como del tiempo para disfrutarla, se la militariza, se incrementa la segregación urbana, se amuralla el espacio privado y desaparece el público. La ciudad va perdiendo los espacios públicos y cívicos, y generalizando la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que entre la población se erosiona la condición de ciudadanía, en la urbe se relega su carácter comunitario (Carrión 1996).
- d) En términos del sector salud, distrae los gastos de salud hacia lesiones y emergencias provenientes de la violencia. El estudio realizado en seis países de América Latina estimó en US\$ 2.000 millones los costos de atención médica y en US\$ 17.000 millones la destrucción del capital humano por muerte prematura o discapacidad entre víctimas de hechos violentos. Por países, los costos en salud fueron, en porcentajes del PIB, el 4.3% en El Salvador, el 5.0% en Colombia, el 0.3% en Venezuela, el 1.9% en Brasil, el 1.5% en Perú y el 1.3% en México.

Justicia, libertad, equidad y solidaridad

Al final de la segunda guerra mundial, cuatro principios democráticos florecieron como básicos para la reconstrucción de la paz: justicia, libertad,

equidad y solidaridad (Mayor 1996: 29-32). No puede haber democracia si no hay seguridad y estabilidad social, o sea: empleo, techo, alimentación y educación. Se requiere un mínimo de seguridad para avanzar en el desarrollo. El desarrollo por sí mismo no garantiza la seguridad. En las raíces de los conflictos interpersonales o sociales que acompañan o preceden actos violentos y hechos de inseguridad se identifica la ausencia o debilidad del estado para garantizar la existencia de sociedades más equitativas y no excluyentes. No solamente se necesita disfrutar de la ausencia de guerra o de conflictos sociales con altos índices de violencia, también es necesario construir la convivencia, la tolerancia y el respeto por las ideas diferentes. La violencia resulta de la negativa a compartir, de la exclusión social o de la falta de educación. Una cultura de convivencia y paz hace referencia a significativas formas de reforzar la relación entre paz, desarrollo, justicia y prácticas democráticas, y de asegurar una amplia cobertura de potenciales beneficiarios (Atherley 1996).

Hay que invertir en desarrollo social y económico como una de las formas más seguras de construir sólidos fundamentos para una paz duradera, tanto internamente en un país como entre países.

Para lograr sociedades más justas y democráticas se requiere seguridad para la gente, para disfrutar de las cosas buenas y más aún para 'invertir' en sí mismos. "Democracia no significa nada sin seguridad y estabilidad" (Ruffin 1996), al tiempo que "el desarrollo sostenido no es una tarea fácil, aun en sociedades en paz (...) Los pueblos con larga historia de conflictos violentos se ven igualmente abocados a la pérdida de años de cultura, creatividad, legados" (Dufour 1996: 12-14). Estamos, entonces, ante una realidad en la que lo fundamental no es el debate teórico, filosófico sino un debate para tomar decisiones, para decidir qué hacer. Si bien tal vez no existan 'puntos de no retorno', no hay que permitir que las situaciones empeoren a tal extremo que sea cada vez más difícil y compleja su resolución definitiva. Salud y seguridad se refuerzan mutuamente: si la economía se vuelve inestable las infraestructuras de la nación también se colapsan, incluyendo por supuesto a la salud.

La violencia, puede afirmarse entonces, resulta de la negativa a compartir, de la exclusión social o de la falta de educación. La desigualdad social, medida por el Coeficiente Gini, se ha asociado con el crimen y la violencia de tal forma que "un incremento de un punto en el coeficiente se co-

rrelaciona con un 1.5% de incremento en las tasas de homicidios y un incremento de 2.6% en las tasas de robos, pero si la situación de desigualdad empeora permanentemente los efectos permanentes son 3.7 y 4.3 veces más altos para homicidios y robos (Fajnzylbr, Lederman y Loaiza 2001: 29)”.

El acto violento es el resultado de un proceso en el que distintos factores interactúan. La violencia no es un hecho puntual que concluye con una víctima, porque hay etapas anteriores y posteriores que son parte del proceso.

Cómo abordar las posibles soluciones

En la búsqueda de soluciones se proponen los siguientes criterios mínimos: 1) La multicausalidad que favorece la inseguridad y violencia implica mejorar la colaboración entre entidades gubernamentales para definir acciones multifacéticas; 2) Se requiere disponer de información confiable y oportuna sobre las circunstancias y características en que se presentan los hechos; 3) Privilegiar lo preventivo implica enfocarse en la causalidad y no solo en los efectos; 4) Las intervenciones deben ser planificadas y con enfoque social y no a voluntad de los gobernantes de turno, o sea que se tomen como políticas sostenibles y de mediano a largo plazo. El recuperar el daño producido no es de corto plazo; 5) La participación de la sociedad es requisito indispensable para mejorar la posibilidad de éxito; 6) Las condiciones locales dan la pauta para el diseño de las políticas y, en tal sentido, se invita a la sociedad a pensar con imaginación y a proponer innovaciones en la búsqueda de soluciones. Ningún sector social debe ser o sentirse marginado en su participación.

El trabajo en equipo de diversas disciplinas científicas —como: epidemiología, salud pública, sociología, antropología, psicología, trabajo social, criminología, economía y, en fin, todas aquellas que comparten la idea de que los comportamientos violentos y la inseguridad deben ser objeto de estudio sistemático y continuo— se observa hoy en día como una forma común de trabajo. El aporte de estas disciplinas ha permitido avanzar de una manera significativa en la comprensión, identificación y práctica de medidas preventivas.

Si se reconoce que las necesidades de salud de la población se ligan con el desarrollo social, se entienden con más claridad las interrelaciones entre inseguridad y violencia, por un lado, y salud y desarrollo social por el otro. Dos caras de la misma moneda. Por ser problemas de causas múltiples, las soluciones también son de diversa dimensión. Seguridad, bienestar y justicia son bienes públicos.

La interfaz entre violencia, seguridad y salud es muy amplia. Salud se relaciona con seguridad puesto que toca lo relativo a ingresos, educación y democracia. Abordar el problema de inseguridad como uno de salud pública y aplicar sus métodos permite: evaluación de riesgos, prevención, protección y compensación.

La identificación de áreas de colaboración intersectorial que permitan conocer las prioridades de salud y sociales, abre espacios hacia un accionar más claro; por ejemplo: recursos humanos, nutrición, enfermedades de la infancia y del embarazo. Esto permite mostrar lazos de solidaridad, de fortalecimiento del tejido social al unir poblaciones con problemas de salud en la búsqueda de soluciones diferentes a la destrucción y aniquilamiento de los contrarios. Salud puede jugar un rol especial en estas circunstancias (Mac Queen y Santa Bárbara 1998).

Es necesario el reconocimiento del sufrimiento de una persona que ha sido herida o de sus familiares cuando la persona ha sido asesinada. Salud juega un rol clave, en especial cuando se atienden las víctimas, esto puede darse en el marco de una 'acción humanitaria', e incluso verlo desde una perspectiva de resolución de conflictos, post-conflicto, reconstrucción y estrategia de desarrollo.

Los Principios de Maputo (ICRC-WHO-UNICEF) para aplicarse a las víctimas de minas antipersonales, también deben ser tenidos en cuenta para otras víctimas de violencia e inseguridad, ellos son:

1. No discriminar a las víctimas.
2. Aproximación integral y coordinada:
 - Prevención; incluye advertencia de distinta forma.
 - Vigilancia epidemiológica.
 - Manejo y control de los heridos: pre-hospital, primeros auxilios, transporte, servicios de emergencia, bancos de sangre.
 - Reintegración socio económica y rehabilitación.

3. Coparticipación, intersectorialidad e integración entre diversos programas de asistencia.
4. Elaboración de políticas para la asistencia a víctimas.
5. Transparencia y eficacia.
6. Iniciativa y acercamiento de desarrollo sostenible.
7. Empoderamiento de las víctimas y de sus derechos.

Para reconstruir el tejido social; o sea, los lazos de solidaridad y apoyo mutuo que las comunidades o las familias tienen y utilizan para reforzar sus sentimientos como seres sociales que somos, y que cierra las puertas del aislamiento, las comunidades afectadas por la inseguridad requieren recuperar la confianza en las instituciones que deben velar por sus derechos, así como la confianza en sus vecinos y conciudadanos en general. En la medida en que los ciudadanos perciban o sufran la ausencia del Estado, su vulnerabilidad social se encuentra en mayor riesgo y, como consecuencia de ello, los efectos sociales y en su salud serán mayores. Las redes de apoyo social son fundamentales para superar esta situación. Pero si el Estado, es decir la red de soporte (teórico) más grande, no protege a los individuos, la sensación de vulnerabilidad se aumenta, haciendo más vulnerables a las personas. Reconstruir el tejido social, o capital social, y disponer de medios de control social para mejorar los lazos de solidaridad, fraternidad y confianza mutua en nuestras comunidades, son entonces fundamentales.

El caso de Bogotá demuestra que sí es posible bajar los índices de violencia e inseguridad si se mantiene una política integral preventiva y de control. Para prevenir la inseguridad, los gobiernos deben garantizar a los habitantes justicia, desarrollo y paz, tres pilares básicos para construir sociedades equitativas y amables, bajo la sombra protectora de democracias participativas.

Tres formas complementarias de abordar el problema con un solo objetivo común

El manejo de la inseguridad y la violencia tiene tres enfoques que han evolucionado como 'momentos' históricos, pero que hoy deben ser vistos como las tres bases de un trípode sobre el cual se actúa coordinada y simultáneamente en una sociedad.

1. Control y castigo. Corresponde a la policía y al sistema judicial. Este tipo de acción se fundamenta en el potencial efecto intimidatorio sobre los agresores, capturados o potenciales, de la reclusión carcelaria y pérdida de derechos con que el Estado castiga a quienes transgreden la ley. Según Naciones Unidas, los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 por ciento de sus presupuestos nacionales a la policía y a la justicia penal. Los resultados de esta política no han sido satisfactorios, pues durante los últimos años la criminalidad mundial aumentó en un 5 por ciento anual, creció la impunidad y las cárceles se saturaron, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes y además se incrementó de manera notable la población carcelaria (INREDH 2000).
2. Prevención multifacética e intersectorial. Bajo una perspectiva preventiva amplia, con la participación de diversas disciplinas y actores que dieran coherencia a proyectos dirigidos a víctimas y agresores. Hoy es reconocido y aceptado que los diversos sectores que tienen que ver con la atención, rehabilitación, cuidado y control a víctimas y victimarios de actos violentos, deben unir esfuerzos en la prevención. En esta perspectiva, la acción intersectorial busca responder a la multicausalidad de la violencia, actuando de manera preventiva e integradora, en tal forma que a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente. El enfoque de diversos alcaldes en Bogotá, por siete consecutivos años, hasta ahora, ha mostrado reducción de la mayoría de los indicadores de inseguridad y violencia en la capital de Colombia (Acero 2001).
3. Recuperación del capital humano, el tejido social y el control social. La violencia produce y genera daños en la estructura social, fomenta comportamientos que horadan las bases y principios de convivencia y resolución de conflictos. La ética social, del respeto al derecho ajeno, o lo que Savater (1998) define como la “búsqueda por mejorar a las personas” en su relación con los demás, se encuentra seriamente afectada, en particular en países donde los niveles de violencia son altos y sus expresiones son múltiples y cotidianas. En esta perspectiva, bajo un compromiso muy amplio y constante de los ciudadanos, líderes, jerarcas, comunicadores, educadores y, en fin, la sociedad toda para luchar por la recuperación de su ética, su capital humano y ‘su tejido’ social. El narcotráfico, por ejemplo, además de generar violencia, horada los

cimientos éticos y los valores culturales, rompe el tejido social y los lazos de solidaridad. Es necesario no solo estudiar este fenómeno sino también crear proyectos y compromiso de la sociedad para enfrentarlo. Un interesante ejemplo de cómo abordar este problema ha sido desarrollado en Guatemala (Moser y McIlwaine 2000).

La conducta u opción ética del comportamiento, opción de carácter individual, no necesariamente relacionada con la pobreza o los efectos de la economía, cuya incidencia se puede observar en todos los estratos sociales y en todas las profesiones. No hay sector social o productivo que no se vea afectado por la criminalidad, en particular cuando ésta se da en escenarios de difícil control.

La 'ética social' es una categoría de comportamiento; o sea, las normas y criterios por los que los ciudadanos optan para un comportamiento de respeto y acatamiento a la convivencia, simplemente porque creen que tales normas son válidas, se aplican a todos los miembros de la sociedad y permiten que se respeten los derechos individuales y colectivos. Pero para que tal situación se dé no solo bastan leyes o reglamentos que castiguen a quien transgrede la norma, medida que para muchos no es necesaria, sino porque se ha aprendido socialmente a valorar las actitudes de respeto, convivencia y tolerancia.

Tal aprendizaje se genera en el ambiente familiar, educativo, social y del ejemplo de la conducta de los dirigentes y líderes. El ser humano tiende a identificarse con figuras de distinto matiz, y en ese espectro, desafortunadamente, también hay quienes lo hacen con aquellos que actúan por fuera de la ley. Todos los que tienen una responsabilidad pública son objeto especial de la mirada de la población. Su rol social no se limita a cumplir sus deberes burocráticos, en cualquier esfera en que se muevan. Especial atención dirige la sociedad hacia sus líderes, de ellos y ellas espera el respeto y acatamiento de las leyes y normas que la rigen.

Sin embargo, cuando los líderes —bien sean políticos, gobernantes, militares o empresarios— se involucran y cometen actos delictivos, bien sea en forma directa al apropiarse de dineros públicos (problemas de corrupción administrativa), violan los derechos humanos, hacen fraude en el ejercicio de la política, cometen los llamados delitos de 'cuello blanco', o de una manera u otra avalan tales prácticas, o callan la crítica a tales comportamientos

por el beneficio que les producen (como ha ocurrido con los dineros del narcotráfico que reciben complacidos políticos, profesionales y algunos sectores financieros, o la iglesia misma como limosnas), viene la inevitable ruptura de esas formas de control y ética social. En algunos países latinoamericanos, este tipo de comportamiento ha afectado la ética social. De una manera u otra, sectores de la población han interpretado erróneamente que ese ejemplo debe seguirse.

La inseguridad y la violencia se pueden prevenir y, cuanto más pronto se empiece, se obtendrán resultados de mayor costo beneficio. No estamos condenados a vivir y convivir y, eventualmente, morir soportando la inseguridad y la violencia. Estos son problemas sociales que pueden y deben ser abordados con carácter prioritario y con proyectos sostenidos.

Bibliografía

- Acero, H.
2001 *Seguridad y convivencia en Bogotá, 1995-2001*. Presentación en la Reunión Consultiva sobre la Red Andina de Prevención de Violencia, Cali, Colombia: OPS/OMS CISALVA, Universidad del Valle.
- Atherley, L.
1996 *A culture of peace*. UNESCO International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Carrión, F.
1995 De la violencia urbana a la seguridad ciudadana. En: *Revista Pretextos*. Lima: Ed. DESCO.
- Catherine, V. y M. Michel
1994 *Security and democracy*. Le Forum. Analytical College on Urban Safety. 1993 Report. Printed by S.E.P.C., Saint-Armand, France.
- Concha-Eastman, A.
1998 *Inseguridad y violencia: nuevos retos e incitativas*. Contribución presentada al Congreso Nacional de la Asociación de Bancos Argentinos. Buenos Aires, mayo 1998 (disponible en CD).

- Dufour, P.
1996 *Ways and means of sustainable development*. UNESCO International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Ehrlich, I.
1997 Crime, punishment and the market of offenses. En: *J Economic Perspectives*, 10 (1):43-67; 1996. (Explicación resumida en: Ayres RL. *Crime and violence as developmental issues in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Conference on Urban Crime and Violence, Rio de Janeiro, Brazil, March 2-7, 1997).
- Fajnzylber, P.; D. Lederman y N. Loaiza (eds.)
2001 *Crimen y violencia en América Latina*. Banco Mundial y Alfaomega. Bogotá, Colombia: Editorial Alfaomega.
- Franco, S.
1999 *El quinto: no matar. Contextos explicativos de la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Guzmán, A.
1994 Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana. En: Concha- Eastman, A; F. Carrión y G. Cobo. *Ciudad y violencias en América Latina. Serie Gestión Urbana* N°2. PGU. Alcaldía de Cali.
- ICRC
S/f. *Victim Assistance. The seven principles of the Maputo Declaration. A comprehensive integrated approach*. Swiss Agency for Development and Cooperation. ICRC, WHO, UNICEF.
- INREDH
2000 *Conferencia Regional sobre la situación carcelaria en la Región Andina*. Quito: Ed. INREDH.
- Londoño, J. L. y R. Guerrero
1999 *Violencia en América Latina. Epidemiología y Costos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe. Documento de trabajo R-375. Washington DC.

- MacQueen, G. y J. Santa-Barbara
1998 *Conflict and health: Peace building through health initiatives*. British Medical Journal 1998; 317:19-26.
- Mayor, F.
1996 *Introductory address*. UNESCO Director General, International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Moser, C. y C. McIlwaine
2000 *Violence in a post-conflict context. Urban poor perceptions from Guatemala*. The World Bank & SIDA. Washington, DC.
- Rosenberg, M.L.; P.W. O'Carroll y K. E. Powell
1992 *Let's be clear. Violence is a public health problem*. JAMA 267(22): 3071-2.
- Rufin, J. C.
1996 *Defense and security: factors in development*. UNESCO International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Salazar, G.
2001 Origen y motivos de la violencia urbana en Santiago y Rancagua (Chile, 1980-1999). En: Bodemer, K.; S. Kurtenbach y K. Meschkat (eds.) *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina - Adlaf. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Savater, F.
1998 *Ética, política y ciudadanía*. México: Editorial Grijalbo.
- Tarimo, E. y E. G. Webster
1994 *Primary health care concepts and challenges in a changing world. Alma-Ata revisited*. WHO/SHS/CC/94.2. SHS paper number 7.

Este Libro se terminó de
imprimir en junio de 2002 en
la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador