

# DETENER EL CRIMEN

## LA RESPUESTA ES LA INCLUSIÓN SOCIAL

Joseph S. Tulchin

La dicotomía exclusión-inclusión sirve de indicador de las condiciones que, en combinación con la desigualdad, actúan como impulsoras de la actividad criminal. Las políticas deben enfocarse en mecanismos que reduzcan la distancia entre los ciudadanos y las fuerzas de la ley y el orden. Esta idea de proximidad es otra faceta de la noción más amplia de exclusión.

NO HAY DUDA DE QUE EL CRIMEN y la violencia se han convertido en temas centrales del debate público en América Latina. Encuesta tras encuesta muestran que la angustia por la inseguridad domina la opinión pública. Aun en los pocos casos en los que es desplazada por la crisis económica, la inseguridad se mantiene entre los primeros motivos de preocupación.

Existen diferencias de un país a otro en los patrones de crimen; y estas diferencias afectan el marco en el cual se formulan políticas públicas en respuesta a la actividad criminal. No obstante, hay importantes similitudes en la experiencia regional que permiten entender la naturaleza de la inseguridad personal y las respuestas de política pública que han emergido. La primera es la cronología: en la opinión pública la preocupación por el crimen y la violencia comenzó a despertar en los años noventa, a medida que se consolidaba la transición hacia la democracia. Al inicio, los datos mensuales de Latinobarómetro provocaban una reacción de rechazo, de ponerle coto al crimen mediante una acción policial más efectiva. Las exigencias de los ciudadanos, algunas veces planteadas en manifestaciones callejeras, se dirigían a que el Estado empleara métodos más fuertes para prevenir el crimen: políticas conocidas como «mano dura» o «tolerancia cero». El tema del día era la prevención del crimen y la capacidad de las nuevas democracias para proteger a los ciudadanos. En los casos más extremos —Argentina y Colombia— los ciudadanos manifestaban dudas acerca de la eficacia de los gobiernos democráticos para brindar la protección requerida. En Colombia, el crimen fue la excusa para unirse a Estados Unidos con el propósito de desplegar la fuerza militar frente a los insurgentes y los carteles de la droga. En América Central, después del proceso de paz, el aumento vertiginoso de la actividad pandillera fue utilizado por la élite conservadora para justificar su control sobre el Estado y el papel de los militares como guardianes de la paz.

Joseph S. Tulchin, académico visitante del Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Harvard, y académico *senior* del Centro Internacional Woodrow Wilson.

Como un medio para apoyar el gobierno democrático, en el Centro Internacional Woodrow Wilson se comenzó a estudiar el crimen hace más de quince años. El interés se concentraba en entender las causas del incremento de la tasa de criminalidad y en formular respuestas de política pública que fortalecieran la democracia. En otros países del hemisferio, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) se enfocaban en la prevención del crimen y la reforma de la policía, al poner el énfasis en la necesidad de proteger los derechos humanos y civiles en el proceso de prevenir el crimen. Ejemplos de ello son el trabajo realizado en los años noventa por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, publicado en una serie de tomos de 2000 a 2003, y el trabajo más reciente de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) iniciado en 2005.

A lo largo de los años noventa, además del enfoque del Centro Wilson orientado a la relación del crimen con el gobierno democrático (que también fundamentaba el enfoque de las ONG sobre los derechos humanos), había dos corrientes principales de atención y estudio. Una seguía el enfoque institucional, que privilegiaba la reforma de la policía y el sistema judicial. Desgraciadamente se hizo poca distinción entre las llamadas nuevas democracias del Cono Sur y América Central, y los regímenes democráticos más establecidos, como el de Venezuela (Fruhling, Tulchin y Golding, 2003; Tulchin y Ruthenburg, 2006). De hecho, Venezuela negoció el primer préstamo del Banco Mundial para reformar el sistema judicial. Lamentablemente, el proyecto no se dirigió al meollo del problema, que el gobierno de Venezuela consideraba demasiado delicado, y el proyecto no tuvo impacto sobre la tasa del crimen.

Otro asunto polémico relacionado con el aumento de la criminalidad tenía que ver con la economía: el alto costo del crimen y su impacto en el desarrollo, así como el interrogante de si la tasa del crimen tenía o no que ver con el grado de desarrollo económico o con la pobreza. Para finales del decenio, existía el consenso general entre los organismos multilaterales de que la pobreza no causaba criminalidad ni esta se asociaba con la pobreza de manera significativa (Ayres, 1998; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998; Gaviria y Pages, 1999; Londoño y Guerrero, 1999).

El estudio más reciente del Banco Mundial reitera la ambigüedad de los datos. El crimen callejero o la ratería suelen ser cometidos por un ladrón relativamente pobre frente a una víctima adinerada. Sin embargo, con respecto al crimen violento, la mayoría de los casos señalan criminales y víctimas pertenecientes al mismo estrato socioeconómico. Los datos más incontestables muestran que la gran mayoría de las víctimas del crimen violento son los varones jóvenes y pobres; en otras palabras, la pesadilla dickensiana del crimen causado por la pobreza, que inevitablemente llevó a propuestas de seguridad del Estado mediante el aislamiento de los pobres, alejándolos de quienes fueran menos pobres con medidas de vigilancia para proteger a los ricos. Por supuesto, en el sector privado hubo varias respuestas, tales como la construcción de comunidades amuralladas: un mundo lejos de ser utópico.

A la postre fue un alivio descartar la visión oscura, que vinculaba el crimen con la pobreza; pero, de todas formas, la observación casual del crimen en los tugurios o los rumores de la presencia de carteristas mantuvieron a los formuladores de política enfocados en asuntos económicos. Por fortuna, a comienzos del siglo actual, hubo una convergencia entre los estudios de reforma policial y los estudios de gobierno

democrático que condujo a un enfoque más fructífero, al combinar lo social con lo económico y apuntar al fenómeno de exclusión e inclusión en la sociedad. Llegar a este enfoque multidisciplinario, así como a la respuesta multisectorial que implicaba en términos de política pública, precisaba estudiar la relación entre la desigualdad o la disparidad de ingresos y la inestabilidad.

La dicotomía exclusión-inclusión sirve de indicador de las condiciones que, en combinación con la desigualdad, muy probablemente actúan como impulsoras de la actividad criminal. La bibliografía reciente sugiere que las respuestas de política pública son más exitosas para detener el crimen o la actividad criminal si conducen a la inclusión de determinados segmentos de la población o a mitigar su exclusión. El secreto para entender cómo los factores económicos impulsan la actividad criminal es la diferencia entre inclusión y exclusión en la sociedad. La mayoría de los estudios de este fenómeno se enfocan en zonas urbanas (Garland, Massoumi y Ruble, 2007; Kihato, Massoumi, Ruble, Subiros y Allison, 2010; Cohen, Ruble, Tulchin y Garland, 1996).

En Venezuela, dado que tanto se ha dicho sobre el vínculo entre el crimen y la pobreza, una lista corta de asuntos sectoriales revela las fuentes de exclusión y sugiere posibles respuestas de política, que podrían mitigar la exclusión y reducir la actividad criminal. Estos asuntos no se relacionan

### **Las respuestas de política pública son más exitosas para detener el crimen si conducen a la inclusión de determinados segmentos de la población o a mitigar su exclusión**

directamente con el crimen, sino con la exclusión. Hoy existe un amplio consenso entre quienes estudian el crimen y la violencia, en cuanto a que la exclusión —lo que en la economía solía denominarse privación relativa— es el más claro impulsor de la tasa de criminalidad. Además de la reforma policial, el fortalecimiento del sistema judicial, la aplicación de mano dura y demás opciones de castigo, o el uso de los militares para la prevención del crimen, las políticas más efectivas para reducir la tasa de crimen son aquellas que se dirigen a la incorporación de grupos de población marginales o vulnerables a la sociedad, en su dimensión más amplia, dándoles la sensación de que tienen acceso a los servicios y pueden participar plenamente en sus actividades.

Richard Stren ha destacado, en diversas publicaciones del Centro Wilson, que tiende a haber una poderosa manifestación geográfica de la disparidad de ingresos. En las ciudades hay una clara separación entre rico y pobre, aunque aún allí hay focos de pobreza al lado de los más ricos. Las respuestas de política a esta situación abarcan la infraestructura, especialmente el transporte, y la provisión de servicios públicos (y privados). Por ejemplo, si se examinan los sistemas de metro en Santiago de Chile y Ciudad de México, se podrán encontrar polos opuestos en el impacto social de ambas redes de transporte urbano. En México, el sistema se reparte a lo largo y ancho del vasto territorio del Distrito Federal, y el subsidio a la tarifa permite acceso al sistema aun a los pobladores más pobres de la ciudad. Por consiguiente, no hay hora pico en el metro de México: está literalmente atascado, a plena capacidad, las 24 horas del día. En Santiago, el metro atiende bastante bien los vecindarios de clase media y media alta. El costo del sistema es tan alto que, salvo en las pocas horas de la mañana y la tarde cuando los trabajadores

del gobierno y el sector financiero se dirigen a sus oficinas o regresan a sus hogares, ubicados en los suburbios lejanos, los vagones rara vez están atestados.

Un término medio es el sistema del metro de Washington. La planeación del sistema se inició en tiempos cuando la ciudad aún era esencialmente segregada y las primeras líneas desempeñaron una función social y económica similar a la de Santiago. A medida que la ciudad adquirió su propio gobierno y posteriormente una curul en la Cámara de Representantes, se modificó el sistema, con miras a tomar más en cuenta la demografía de la ciudad. Por consiguiente, con el correr del tiempo el sistema de Washington se asemeja cada vez más al de Ciudad de México.

Una de las formas más sencillas de medir el patrón de exclusión de una sociedad consiste en evaluar el acceso a los servicios públicos; y la educación es uno de los más básicos. Dentro del espacio de una ciudad, el acceso desigual a la educación o la calidad desigual de la educación tendrán un profundo impacto

### **Cuando el acceso a la educación de calidad es meramente una función del mercado, las condiciones de la exclusión se tornan estructurales y prácticamente se garantiza la pobreza intergeneracional**

en el mercado laboral y la estabilidad social. Brindarle educación de calidad sólo a una parte de la población de una ciudad afectará, ciertamente, el mercado laboral y exacerbará las condiciones de desigualdad. Cuando el acceso a la educación de calidad es meramente una función del mercado, las condiciones de la exclusión se tornan estructurales y prácticamente se garantiza la pobreza intergeneracional. Aparte de las evidentes implicaciones de rabia entre los excluidos, tal discriminación también sirve como barrera al desarrollo del país. Abundan estudios sobre el crimen y la violencia, y su impacto en la gobernabilidad y el desarrollo económico (Alda y Beliz, 2007; Guimaraes, 2009; Hinton, 2006; Mathieu y Rodríguez Arredondo, 2009; Otamendi, 2009; Tulchin, 2010; Tulchin y Ruthenburg, 2006; Varat, 2007; World Bank, 2011).

La política nacional más exitosa para reducir la pobreza resultante de la exclusión educativa es la célebre Bolsa de Familia, en Brasil. Comenzó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y se han mantenido durante los gobiernos de Lula y de Dilma Rousseff. Más que ningún otro esfuerzo del Estado brasileño, esta política ha reducido la pobreza y facilitado la política de reforma policial, que hoy permiten mayor colaboración entre quienes habitan las barriadas (favelas) y las fuerzas del orden público. Es aún temprano para asegurar si estas políticas han de tener un impacto duradero sobre el crimen en las ciudades brasileñas. El problema actual en éstas y otras ciudades de América Latina tiene más que ver con el crimen organizado y el narcotráfico.

El acceso al mercado de trabajo es crucial para la prevención del crimen o al menos reducir la tentación, para las poblaciones vulnerables (jóvenes, mujeres, minorías étnicas o indígenas), de volcarse a la actividad criminal. Especialmente entre los pobres, la estabilidad del empleo es esencial. La informalidad, tan común en los barrios pobres sobre todo a partir de las reformas neoliberales de los años noventa, hace difícil que los grupos vulnerables encuentren el tipo de trabajo que los aleje a ellos y a su familia de la pobreza. El transporte desempeña un papel clave para que el mercado de trabajo resulte asequible a los pobres.

### **La dimensión internacional del crimen**

Durante la última década se ha vuelto significativa la dimensión de una actividad criminal que, hace veinte años, apenas comenzaba a aparecer: el narcotráfico y el crimen organizado. Aunque la producción de estupefacientes en América Latina y Europa no es nueva, la actividad criminal asociada con ella se ha extendido geográficamente, al punto de que, en alguna medida, todo país en la región se ve afectado. Aún hay bastante variación de un país a otro en la región. Colombia y México sufren, más que los demás países, de la actividad de los carteles de la droga y los narcotraficantes. Sin embargo, a medida que la actividad criminal se organiza, se torna internacional y más diversa. Las bandas involucradas en el tráfico de droga también tienden a incorporarse al tráfico ilegal humano, especialmente el de mujeres y niños, al tráfico de armamentos y al lavado de dinero empleado en actividades criminales.

En la medida en que la actividad criminal se torna más organizada tiende a ser más internacional; y a medida que se vuelve internacional, requiere políticas de orden internacional: regionales, hemisféricas e incluso globales. Cada vez más, los narcotraficantes emplean la droga como medio de pago de sus actividades. Esto ha llevado a un crecimiento explosivo del consumo de droga en países que anteriormente tenían poco o nada que ver con el tráfico. Tan importante y compleja como la lidia con el tráfico de drogas y armas es la relación con Estados Unidos, por tres razones: 1) la presunción hegemónica de Estados Unidos hace difícil cualquier modalidad de cooperación hemisférica, 2) el tráfico de armas consiste esencialmente en la venta de armas ligeras a los latinoamericanos y el gobierno estadounidense es incapaz de manejar este problema (dado el poder del llamado *lobby* de las armas de fuego) y 3) Estados Unidos es el mayor consumidor mundial de droga ilegal y, sin embargo, persiste en tratar el consumo de droga como actividad criminal más que como un asunto de salud pública. El actual gobierno de Washington ha declarado un cambio de política; pero el Congreso no ha aprobado una legislación que autorice al gobierno a colaborar con otros países para enfrentar el problema de la droga y considerarlo un problema de salud, antes que criminal. Lidar con el crimen organizado será un reto enorme, hasta que cambien estas tres razones o los países de América Latina encuentren la forma de colaborar entre ellos, al margen de Estados Unidos.

Hay una faceta de la dimensión internacional del crimen que atañe a todos los países del hemisferio. A partir del fin de la Guerra Fría, los geopolíticos y los «realistas» en Estados Unidos han buscado amenazas a la seguridad estadounidense. Por un tiempo, durante el gobierno de George W. Bush, la gente del Pentágono pensaba que el régimen de Hugo Chávez en Venezuela amenazaba la seguridad de Estados Unidos, en razón de los lazos venezolanos con el Estado forajido de Irán. Pero esa visión ya no está de moda en Washington. Sin embargo, hay estudios realizados en Washington y otros lugares que especulan con la posibilidad de que las bandas criminales actualmente concentradas en el tráfico de droga, o las bandas que ganan dinero mediante la actividad criminal en las ciudades del hemisferio, en algún momento ofrecerán a los terroristas sus redes de transporte y servicios de entrega y lavado de dinero, con el propósito de ayudar a aquéllos cuyos objetivos se centran en destruir a Estados Unidos o a algún otro país del hemisferio. Así, los especialistas comienzan a reconocer los vínculos entre el crimen nacional y el crimen internacional o transnacional. Durante los próximos años, las propuestas de política atenderán la demanda de enfoques más imaginativos; por ejemplo,

los siguientes trabajos recientes del Wilson Center: Bosworth (2011), Farah (2011) y López (2011).

La respuesta a ese temor hipotético es muy sencilla. Todo lo que tendrían que hacer los países del hemisferio es reconocer que todos estarían igualmente amenazados por tal pervisión del crimen organizado internacional, y colaborar para evitar que ello ocurra. Por supuesto, en el actual clima internacional esta solución luce más fácil de lo que podría ser.

Con el fin de no concluir este artículo en forma pesimista hay dos propuestas para enfrentar el problema de la inseguridad del ciudadano latinoamericano. En trabajos recientes sobre reforma policial, los especialistas han propuesto los conceptos de proximidad y participación (CIPC, 2010; Saxvenije, Beltrán y Cruz, 2007; Varat, 2007). Ambos tienen que ver con la gobernanza local. Gobernanza se relaciona con la confianza de doble vía, el rendimiento de cuentas y el respeto entre los gobernados y quienes ejercen el gobierno, en marcado contraste con la gobernabilidad, que se refiere a la capacidad de gobernar, e implica la noción de control. Al lidiar con la reforma policial, las políticas deben enfocarse en mecanismos que reduzcan el espacio o la distancia entre los ciudadanos y las fuerzas de la ley y el orden. Investigaciones de campo realizadas por el Centro Woodrow Wilson en cuatro países sudamericanos se concentraron en pequeñas comunidades pertenecientes a ciudades grandes y secundarias. La meta era establecer y mantener una relación productiva entre las comisarías y los grupos de la comunidad. En algunos casos, la policía local jamás había contado con un agente cuya responsabilidad primaria fueran las relaciones con la comunidad. En otros, se carecía de una organización

### En la medida en que la actividad criminal se torna más organizada tiende a ser más internacional; y a medida que se vuelve internacional, requiere políticas de orden internacional

de la comunidad con la cual trabajar y había que crearla. El diseño de la investigación se tornó complejo en razón de que variaba, de un país a otro, la política nacional aplicada a las relaciones entre la policía y la comunidad. En Perú, por ejemplo, la reforma de la policía durante el gobierno de Toledo introdujo una oficina de relaciones con la comunidad en cada comisaría. Argentina carecía de política alguna y hubo que tratar con cada comunidad de manera diferente. En Chile, los carabineros formaban parte de una cultura política que llevaba al alto mando a insistir en que el pueblo confiaba tanto en la policía que sería redundante nombrar un agente encargado de las relaciones con la comunidad; durante los gobiernos de Lagos y Bachelet se logró superar la situación mediante la intervención de organizaciones de la sociedad civil, que trabajaron con las comisarías para promover el acercamiento con la comunidad. En cada país, una vez que la comunidad se sentía más cercana a la policía, se mejoró la confianza y bajó la tasa de crimen. Este concepto de proximidad es otra faceta de la noción más amplia de exclusión.

La participación de la sociedad civil en hacer respetar la ley y el orden público es un viejo y hasta antiguo concepto en Estados Unidos, Inglaterra y otros países europeos. No así en América Latina. Durante los años noventa, la sociedad civil se percibía como una panacea en las relativamente nuevas democracias aún no consolidadas de la región. En años recientes, algunos estudios han puesto al descubierto el lado oscuro de la sociedad civil, y han sugerido que la participa-

ción ciudadana puede que no sea una virtud plena en sociedades democráticas; es decir, puede tener consecuencias negativas involuntarias (Armony, 2004; Selle y Peruzzotti, 2009; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). Sin embargo, la participación de alguna forma es indispensable para un pueblo democrático; si ha de reducirse el crimen y la violencia, es crucial. A fin de cuentas, la seguridad ciudadana es asunto de mejoramiento de la gobernanza democrática. 

#### REFERENCIAS

- Alda, E. y G. Beliz (eds.) (2007): *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Armony, A. (2004): *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press.
- Ayres, R. L. (1998): *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank.
- Bosworth, J. (2011): «Honduras: organized crime gaining amid political crisis». Working Paper Series on Organized Crime in Central America. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- CIPC (2010): «Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas». Montreal: Centro internacional para la prevención de la criminalidad.
- Cohen, M. A., B. Ruble, J. S. Tulchin y A. Garland (eds.) (1996): *Preparing for the urban future: global pressures and local forces*. Washington: Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (1998): *Determinants of crime rates in Latin America and the world: an empirical assessment*. Washington: The World Bank.
- Farah, D. (2011): «Organized crime in El Salvador: the homegrown and transnational dimensions». Working Paper Series on Organized Crime in Central America. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Fruhling, H., J. S. Tulchin y H. A. Golding (eds.) (2003): *Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy, and the State*. Washington: Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press.
- Garland, A., M. Massoumi y B. Ruble (eds.) (2007): «Global urban poverty: setting the agenda». Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gaviria, A. y C. Pages (1999): *Patterns of crime victimization in Latin America*. Washington: Interamerican Development Bank.
- Guimaraes, A. (2009): «Repensando os elos entre violência e desigualdade». *LASA Forum*. Vol.: 40. Nos. 2-3.
- Hinton, M. S. (2006): *The State on the streets: police and politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Kihato, C. W., M. Massoumi, B. Ruble, P. Subiros y A. Garland (eds.) (2010): *Urban diversity: space, culture, and inclusive pluralism in cities worldwide*. Washington: Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press.
- Londoño, J. L. y R. Guerrero (1999): «Violencia en América Latina: epidemiología y costos». Documento de Trabajo R-375. Washington: Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, J. (2011): «Guatemala's crossroads: democratization of violence and second chances». Working Paper Series on Organized Crime in Central America. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mathieu, H. y P. Rodríguez Arredondo (eds.) (2009): «Anuario 2009 de Seguridad regional en América Latina y el Caribe». Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Otamendi, A. (2009): «Interpretaciones sobre seguridad ciudadana y sobre el rol del Estado de los argentinos». Ponencia presentada en el 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, 11-14 de junio.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.) (2006): *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Saxvenije, W., M. A. Beltrán y J. M. Cruz (2007): «Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica». *Temas de Actualidad*. No. 3. El Salvador: Fundaungo-Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Selee, A. y Peruzzotti, E. (eds.) (2009): *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington, D. C. y Baltimore: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press.
- Tulchin, J. S. (2010): «Crime and violence: the threat of division and exclusion in Latin American cities». En C. W. Kihato, M. Massoumi, B. Ruble, P. Subiros y A. Garland (eds.): *Urban diversity: space, culture, and inclusive pluralism in cities worldwide*. Washington: Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press.
- Tulchin, J. S. y M. Ruthenburg (eds.) (2006): *Toward a society under law: citizens and their police in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press.
- Varat, J. (comp.) (2007): «Seguridad ciudadana en las Américas». Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- World Bank (2011): «Crime and violence in Central America: a development challenge». Washington: World Bank.