

Cidse

LA SEGURIDAD EN CALI: DE LA INDIFERENCIA A LA RESIGNACIÓN

Boris Salazar¹

Cali, junio de 2012
No. 22

EDITOR:

Comité de Investigaciones
de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas de
la Universidad del Valle.

Esta es una publicación del
Centro de Investigaciones
y Documentación

Socioeconómica CIDSE
de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas de
la Universidad del Valle
www.univalle.edu.co <http://socioeconomia.univalle.edu.co>

Participa en este número:

Boris Salazar Trujillo,
miembro del Grupo de investi-
gación Conflicto,
Aprendizaje y Teoría
de Juegos



Las expectativas de los caleños con respecto a los cambios que en materia de seguridad pudiera lograr la administración de Rodrigo Guerrero no podían ser más optimistas. En contraste con su antecesor, que nunca dejó de ver con indiferencia no disimulada el problema de la seguridad, Guerrero llegó a la alcaldía con el mandato explícito de cambiar la percepción de inseguridad que no había dejado de crecer en las mentes de los caleños durante los últimos cuatro años.

Los buenos resultados no se han hecho esperar. El 2 de junio la secretaría de gobierno anunció que entre enero 1 y mayo 27 de 2012 habían ocurrido 108 homicidios menos, y 167 casos menos de lesiones personales que en el mismo periodo de 2011. La administración ha hecho público el secreto de su éxito: “pasión y método”. La fórmula es sencilla y contundente: combina, de un lado, la voluntad de todas las agencias encargadas del control del delito de hacer lo mejor posible, con la aplicación sistemática de un método de monitoreo semanal de la evolución de la violencia criminal, del otro.

Sin embargo, es muy temprano para celebrar. Primero, la *ciudadanía no percibe* lo mismo. En lugar de sentir que vive en un mundo mejor, siente que los atracos callejeros, los robos de celulares, los asaltos no han dejado de multiplicarse en la ciudad. No aparecen en los datos oficiales de criminalidad porque casi todo el mundo sabe que es inútil denunciarlos: no habrá ni investigación ni justicia y, en cambio, el riesgo de ser amenazado o asesinado sí es una posibilidad real. No es una percepción subjetiva o sesgada: en Colombia no hay investigación criminal, la justicia es inoperante y la inmensa mayoría de los casos penales termina en la impunidad, o con la condena de los ejecutores sin conocer cómo ocurrió el crimen, cuáles fueron sus motivaciones, o quiénes sus autores intelectuales.

La caída en los datos de homicidios no ha tenido, ni tiene, el efecto esperado en los barrios más vulnerables porque allí todos los días es más difícil negociar la vida cotidiana, regresar del trabajo a casa, pasar de una calle a otra, caminar hacia el bus, o parar en un semáforo. En esas áreas la ocurrencia de homicidios no depende ni de la presencia de la policía, ni de las medidas de las autoridades, sino de la interacción entre pandillas, grupos y bandas que luchan por el control territorial y la supervivencia, casi que cuadra a cuadra.

El alcalde Guerrero afirma que la responsabilidad de las diferencias de percepción la tienen unos medios de comunicación que lo “amplifican” todo. Pero no es necesaria la amplificación de los medios para conocer, de primera mano, la realidad de una vida cotidiana que no ha dejado de hacerse más peligrosa en los últimos años. Si seguridad ciudadana es “vivir en comunidad libre de riesgos, respetando los deberes y derechos

¹ Profesor, departamento de Economía, Universidad del Valle. Líder del grupo de investigación Conflicto, aprendizaje y teoría de juegos, COAPTAR.

de todos los ciudadanos” (Guerrero et al. 2012, 255), la percepción que tienen los caleños de su propia seguridad los sitúa muy lejos de la definición sugerida por el alcalde y sus coautores.

Segundo, la caída en un 15% en el número de homicidios no constituye todavía un punto de inflexión en la dinámica de la violencia homicida en Cali. Cinco meses son un periodo muy corto para definir la tendencia de mediano plazo de una variable sobre la que conocemos muy poco. Es probable que las medidas de choque tomadas por la Alcaldía hayan surtido efecto inmediato, pero no es posible saber qué tan *sostenible* será ese efecto en el tiempo. En general, medidas de choque como el toque de queda y el incremento en el número de retenes de la policía nunca logran mejorías superiores al 15% en el número de homicidios.

La meta ya fue lograda. ¿Cuál camino tomará ahora la administración? ¿Seguir la misma estrategia, ya muy cerca de su punto de agotamiento, o enfrentar las condiciones estructurales de la violencia en Cali? A juzgar por las declaraciones del secretario de gobierno seguirá más de lo mismo, con la gran esperanza de la llegada de 800 policías adicionales en noviembre.

Más allá de la magnitud de su efectividad, todas las medidas tomadas hasta ahora pertenecen al registro de lo reactivo y de lo inmediato. El toque de queda, dirigido a mantener fuera de las calles a los jóvenes de las comunas con mayores índices absolutos de homicidio, es insostenible en el largo plazo. No es posible negar a la fracción más grande de la población de esas comunas su derecho a la libre movilización por las áreas de la ciudad por las que pueden circular. A menos, por supuesto, que el toque de queda sea sólo el paso inicial hacia la estrategia de encarcelamiento generalizado de una parte de la juventud —casi siempre afro descendiente y pobre— usada sin éxito en los Estados Unidos en las últimas décadas. Dada la insistencia del alcalde en el componente pedagógico de su estrategia, este no parece ser el caso todavía.

Pero el toque de queda, no sin ironía, es una *prohibición más* en la lista de las prohibiciones ya existentes a la circulación de jóvenes y adultos por las calles de sus barrios, debido al ejercicio violento del control territorial por parte de pandillas y bandas organizadas. Más que un ejercicio de la autoridad legítima del Estado, el toque de queda es una confirmación cruel de la fragilidad de su control sobre vastos territorios de la ciudad. Ni la policía ni las autoridades civiles pueden penetrar a ciertos territorios de la ciudad porque los que detentan el control sobre ellos no lo permiten, y porque las mismas comunidades

no están de acuerdo con el ejercicio de la fuerza realizada por las autoridades policivas.

Las medidas por venir tienen la misma calidad reactiva. Todas apuntan a mejorar la capacidad de reacción de las autoridades ante el crimen, pero ninguna busca mejorar la capacidad de prevención de la comunidad y de la sociedad. Tanto el aumento del pie de fuerza, como del número de cámaras de vigilancia, y de la capacidad de reacción, en general, de la policía frente al crimen sólo aportarán una contribución marginal al cambio de la situación, mientras que las condiciones sociales para la reproducción del crimen y de la violencia se mantengan iguales.

Por supuesto, las medidas de choque, fuerza y vigilancia están siendo complementadas con acciones dirigidas a disminuir la desigualdad, mejorar la calidad educativa, fortalecer la justicia y el respeto ciudadano por la ley y la convivencia. Pero el efecto de estas medidas depende de dos restricciones que la administración actual no puede controlar: la gigantesca magnitud de la inversión necesaria para iniciar cualquier cambio serio hacia la equidad, y su inevitable carácter de largo plazo. Basta comparar el tamaño del esfuerzo que se pretende hacer en materia de justicia y convivencia con la gigantesca magnitud del déficit estructural en justicia para entender que las medidas diseñadas no harán más que rasguñar el caparazón de una falencia mucho más grande que el país no ha querido enfrentar.

Aun así es posible discutir lo que podría lograr y lo que no podría hacer la actual administración en materia de violencia y criminalidad. La clave de todo está en su método. Y en los efectos que tiene sobre los alcances de su política pública de seguridad. Es lo que intentaré mostrar ahora.

La fuerza del método

El Alcalde peca de excesiva modestia con respecto al método aplicado. No se trata sólo de una serie de reuniones entre las agencias encargadas de administrar y controlar la seguridad ciudadana. Es más que eso. Es la aplicación sistemática del modelo epidemiológico de la violencia al caso de Cali. En términos en extremo esquemáticos, el modelo interpreta la violencia como una enfermedad cuya incidencia puede crecer, dependiendo de los factores de riesgo existentes. Si la ausencia de valores de convivencia, la falta de educación y de oportunidades, el consumo de alcohol y de drogas, el porte y uso de armas de fuego son factores que podrían conducir a la violencia, generando oportunidades para su desencadenamiento, una

intervención efectiva debería disminuir la probabilidad de que esos factores actúen, neutralizándolos. (Guerrero y Concha 2001)

En términos prácticos nadie más podía aplicar mejor el método que su propio impulsor. Además de ser un experto en la epidemiología de la violencia, Guerrero ideó y ejecutó el primer programa integral –DESEPAZ— para el control de la violencia durante su primera alcaldía, entre 1993 y 1996. Los resultados obtenidos no están en disputa: entre 1994 y 1998, hubo 600 homicidios menos en la ciudad. Más allá de la probable contribución de factores contextuales que no estaban relacionados con su programa, es evidente que una intervención integral y continua es más efectiva que la indiferencia, o las medidas coyunturales.

Pero la tendencia descendente iniciada en su primera administración, sufrió una brusca reversión en 1999, cuando fueron cometidos casi 300 homicidios adicionales, iniciando una tendencia creciente que se mantuvo hasta 2004. Este giro inesperado plantea dos preguntas que trataré de responder a lo largo de este artículo: ¿Depende el éxito de una estrategia integral contra la violencia de que su creador sea quien la ejecute? O, ¿las fluctuaciones de la violencia y de la criminalidad en Cali son *impredecibles* y dependen de la interdependencia de factores que *no* han sido tenidos en cuenta por el modelo epidemiológico del actual alcalde de Cali?

En marzo de este año, el comandante de la Policía Metropolitana de Cali, general Fabio Castañeda, parecía inclinarse por la segunda opción:

Lo que pasa es que Cali es *impredecible en materia de seguridad*. En algunos sitios la violencia se alborota porque la ciudad tiene comportamientos como las peleas entre pandillas, la venganza, los ajustes de cuentas y todo esto deja muertos. (Hincapié 2012, A11, mis cursivas.)

Los tres factores que el general Castañeda cita en su respuesta tienen en algo en común: los tres reflejan comportamientos colectivos, y formas de organización y de interacción por fuera de la ley. Tanto las peleas entre pandillas, como las venganzas y los ajustes de cuentas son el producto de la acción de grupos organizados, que responden a algún tipo de jerarquía, comparten cierta identidad, usan la violencia como forma de regulación y de entrada al mundo del crimen, y están unidos por vínculos sociales que atraviesan distintas esferas y territorios de la vida en comunidad. En otras palabras, el general estaba aludiendo a una violencia *social* que refleja la búsqueda

de un orden espontáneo más allá de la ley y del Estado.

Es esa violencia *social* la que el método epidemiológico no puede registrar, porque permanece por fuera de su alcance, en la región de sombra en la que se vuelve inefectivo. Las peleas entre pandillas, las venganzas y los ajustes de cuentas, el pago para matar a otro, no son los elementos de una lista casual de males sociales —como parece interpretarlos el general— sino partes de un sistema integrado de regulación social al que nadie parece prestarle atención.

Aunque la serie de homicidios sólo está disponible desde 1993, es posible aventurar algunas apreciaciones con respecto a su evolución y regularidad. La serie tiene un máximo en 1994, con 2239 homicidios, y un mínimo en 2008, con 1463. Entre los dos extremos pueden distinguirse dos periodos crecientes, de 1999 a 2004 y de 2009 a 2011, y dos decrecientes, de 1995 a 1998, y de 2005 a 2008.

Desde el punto de vista del análisis epidemiológico sería factible afirmar que en los periodos crecientes dos cosas han podido ocurrir: un choque externo muy fuerte, o una relajación extrema de los controles sobre los factores de riesgo. No es fácil encontrar un choque lo suficientemente grande como para explicar movimientos tan grandes. Quizás la puesta en marcha del programa de resocialización de narcotraficantes de los Estados Unidos podría explicar la reacción de traficantes temerosos de una delación, o víctimas efectivas de una de ellas, en el periodo posterior a 1999. Pero lo que pueda ocurrir en el crimen organizado nunca ha sido visto como un factor importante desde el punto de vista epidemiológico.

Algo similar podría decirse de los periodos de homicidios decrecientes. El que va de 1995 a 1998 podría ser explicado por la puesta en marcha del programa integral de control de la violencia de la primera administración Guerrero, y por su ejecución continua y juiciosa. Pero, ¿cómo explicar el ascenso súbito en la violencia en 1999? El simple abandono del programa integral no puede explicar un cambio tan grande. El segundo periodo decreciente es más difícil de explicar en términos del control de los factores de riesgo. ¿Qué podrían haber hecho los caleños en ese periodo para controlar en forma tan exitosa los factores de riesgo de la violencia? ¿Disminuyó en forma espectacular su consumo de alcohol? ¿Dejaron de portar armas? ¿Disminuyó en forma brusca la desigualdad social? ¿Hubo una transmutación súbita de los valores que llevó, de pronto, a respetar la vida humana, valorar la convivencia y privilegiar otras formas de dirimir los conflictos? Ninguno de esos eventos puede ocurrir tan

rápido, ni en el tamaño requerido para explicar variaciones tan grandes.

Podría haber sido, por supuesto, una combinación afortunada y armónica de todos los factores citados, en ambos sentidos: tanto para los periodos crecientes como para los decrecientes. Además de lo poco probable que resulta una alineación de tantos factores, ¿Cómo explicar su conjunción, en direcciones opuestas, en periodos tan cortos?

Lo que conduce a considerar la hipótesis acerca del carácter impredecible de la violencia en Cali. Es evidente que la serie de homicidios *no es aleatoria*. Hay ciclos definidos que deben reflejar la acción de algún tipo de proceso que no conocemos. El número de homicidios nunca ha bajado de 66 por cada cien mil habitantes (pcch), y no ha pasado de 120 pcch en el periodo que nos ocupa. Los movimientos oscilatorios ocurridos dentro de ese rango están agrupados en periodos definidos de auge y caída.

Si hubiera un proceso subyacente que produjera los datos observados, la interacción acelerada, entre los participantes del proceso, en ciertos periodos debería conducir a una mayor actividad homicida, mientras que periodos de menor interacción, o menor número de amenazas, o desorden, conducirían a periodos con un menor número de homicidios.

¿Cuál sería ese proceso? ¿En qué tipo de sistema ocurriría? Siguiendo la percepción del general Castañeda, mi hipótesis es que en Cali hay un sistema de regulación violenta de las relaciones entre muchos caleños que cubre buena parte del territorio de la ciudad, una fracción considerable de los negocios que resultan de la intersección entre lo legal y lo ilegal, y hasta una parte de la administración pública. La interdependencia creciente entre narcotraficantes, especialistas en violencia, personas que trabajan en la frontera entre lo legal y lo ilegal, intermediarios y jóvenes que comienzan su adolescencia en los territorios más vulnerables, ha conformado un sistema que produce niveles de violencia cambiantes de acuerdo al estado de esas relaciones.

La mayor parte de los homicidios son cometidos por un número *muy pequeño* de personas, especializadas en la violencia y en el uso de las armas de fuego. Lo hacen cumpliendo órdenes de otros (contratos) o por iniciativa de su propia banda o pandilla para mantener el control sobre un territorio, o sobre un negocio ilegal. Una parte considerable de su actividad está dirigida a hacer cumplir contratos, asegurar el pago de deudas, o sacar del camino a testigos o antiguos socios molestos. Al mismo tiempo, se

encargan del control violento de los pequeños criminales que actúan por fuera de sus órdenes y hacen difícil la vida en comunidad.

Los encuentros entre especialistas en violencia de todos los tipos pueden devenir violentos, aumentando los niveles de homicidios en los lugares en los que hombres armados, de organizaciones distintas se encuentran. La regulación de la peligrosidad de sus enemigos potenciales se hace a través de un férreo control territorial que divide barrios, comunas y hasta manzanas en zonas cada vez más pequeñas, en las que sus habitantes tienen que someterse al control ejercido por pandillas temerosas por su supervivencia.

El problema más grave está en el número creciente de jóvenes de los barrios y comunas más vulnerables que están entrando a las pandillas, asumiendo sus códigos, identificándose con sus normas y hábitos, y aprendiendo a sobrevivir a través del uso de la violencia. La conexión de estos jóvenes con el crimen organizado los puede llevar a convertirse en especialistas en violencia. Los atracos callejeros a mano armada, los robos de celulares y el uso general de la violencia para intimidar y robar hacen parte de procesos de aprendizaje de jóvenes que inician sus carreras en el crimen. Es un aprendizaje espontáneo, pero efectivo por su carácter ritual, y con graves consecuencias para la vida ciudadana. Este sistema invisible de violencia social seguirá creciendo mientras que la comunidad y la administración pública no reconozcan su existencia y empiecen a pensar en lo qué podrían hacer para romperlo y transformarlo.

A pesar de su innegable preocupación por la seguridad ciudadana, el alcalde Guerrero comparte con su antecesor la negación sistemática de la violencia social y del crimen organizado. Por eso, nadie celebra con alivio una caída temporal en la tasa de homicidios. Todo el mundo sabe que es sólo temporal: Cali sigue siendo la ciudad en la que “por un peso te matan”.

Referencias

- Rodrigo Guerrero, María Isabel Gutiérrez, Andrés Fandiño y Sonia Cardona. 2012. Sistemas de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países, *Revista Panamericana de Salud Pública* 31(3): 253-259.
- Rodrigo Guerrero y Alberto Concha. 2001. An epidemiological approach for the prevention of urban violence: The case of Cali, Colombia, *Journal of Health and Population in Developing Countries*, 4.
- Laura Marcela Hincapié. 2012. “Cali es una ciudad violenta e impredecible en seguridad”, *El País*, 18 de marzo, pág. A 11.