

Violencia y Exclusión Urbana en el Área Metropolitana de San Salvador

El proyecto surge con el propósito de conocer más a fondo la relación existente entre la problemática de exclusión social y el fenómeno de la violencia, para brindar aportes a la construcción de lineamientos de políticas que contribuyan a la conformación de comunidades socialmente sostenibles, para lograr comprender y tratar las situaciones que enfrentan las ciudades más pobladas y en condiciones de vulnerabilidad.

Para ello el Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia contribuyó con el patrocinio de becas, para la formación de 4 investigadores en «Violencia, exclusión social y capital social». El proyecto inició en diciembre de 2000, tuvo una duración de 18 meses y su ejecución estuvo a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Objetivos:

- ❖ Investigar las posibles relaciones entre exclusión social, la formación de capital social, y la violencia para identificar los factores claves que pueden generar una convivencia ciudadana más positiva y cohesionada, los cuales pueden ser punto de partida para hacer propuestas de políticas públicas.
- ❖ Indagar sobre los procesos de exclusión social y su incidencia en diferentes formas de violencia en las ciudades.
- ❖ Presentar propuestas de lineamientos de políticas públicas más adecuadas para fortalecer la convivencia social de la población.
- ❖ Capacitar a un pequeño grupo de investigadores jóvenes vinculados con el tema para elevar su capacidad de análisis.

Como resultado, el equipo coordinador del proyecto elaboró una investigación en 5 comunidades marginadas del área metropolitana de San Salvador, donde existen diferentes procesos de exclusión social, actores sociales locales y expresiones de violencia claramente identificadas. Los resultados del estudio fueron publicados en junio de 2003, con el título "[Violencia y Exclusión Social](#)".

El desarme enfocado desde la comunicación

La experiencia del programa de recolección Canje de Armas (Mendoza, Argentina)

Informe elaborado para el Programa Sociedad Sin Violencia
Seminario Permanente sobre Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador

Conferencia sobre Impacto de las Armas sobre la Violencia
Abril de 2002, San Salvador

Martín Appiolaza
Coordinador del Programa de Desarme (Mendoza)
Presidente Fundación Espacios
mappiolaza@sinctis.com.ar

Introducción

En la semana de la Navidad del 2000 comenzó en la provincia de Mendoza¹ (Argentina), el programa de desarme voluntario llamado Plan Canje de Armas por Mejores Condiciones de Vida. El rescate de 285 armas y 1.715 municiones triplicó las previsiones de los responsables (Ministerio de Justicia y Seguridad junto a organizaciones no gubernamentales). Hubo una segunda etapa que comenzó en abril del 2001 y tuvo que extenderse por demanda de la gente hasta finales de mayo, rescatando 2.281 armas y 6.547 municiones. Los resultados que fueron evaluados como positivos -cerrando el largo debate local sobre eficacia de la entrega voluntaria- demostraron un cambio de actitudes en los propietarios de armas². Se reflejó en un vuelco a favor de la opinión pública y de los medios de comunicación.

Existen muchas experiencias de programas de recolección. Se los dividen en tres grupos: amnistías, recompra e intercambio³. El Salvador fue uno de los pioneros en Latinoamérica a través de la iniciativa del Movimiento Patriótico contra la Delincuencia. Como en el caso de la Argentina, se trató de un programa de intercambio en el que se canjearon bienes por armas. El presente trabajo pretende contar la experiencia de Mendoza, pero poniendo el énfasis en las acciones para volcar la voluntad de la gente a favor del desarme. Y trabajar sobre la demanda –expresión de la cultura de las armas- exige poner atención a la forma de comunicar por qué la proliferación de armas es un problema social grave.

Es necesario decir que las instituciones argentinas están en una profunda crisis. En estos días el incremento del delito y la violencia, sumado a la falta de efectividad policial (que no ha hecho las necesarias reformas), al descrédito de la Justicia (también poco eficiente) y el fracaso en la rehabilitación de las instituciones penitenciarias, auguran un futuro complicado.

El Canje de Armas está inserto en una profunda reforma del sistema de seguridad pública sostenida por un acuerdo entre los sectores políticos con representación parlamentaria y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos humanos y participación ciudadana⁴. Hay que destacar que esta reforma -ubicada en las antípodas de las doctrinas de “mano dura” o “tolerancia cero” que aumentan la coerción estatal pero a largo plazo no logran contener la violencia- ha logrado pese a la crisis bajar considerablemente algunos tipos delitos.

Pero cuando se plantearon los objetivos del Canje de Armas, quedó en claro que no se buscaba sólo quitarle las armas a los delincuentes (planteo reduccionistas que se limita a pensar que el problema de la seguridad se soluciona actuando sobre los que ya transgredieron los límites de la ley).

¹ Mendoza es la provincia más importante del centro-oeste de la República Argentina. Está separada de Chile por la Cordillera de los Andes. Tiene alrededor de 1,600,000 habitantes y una tasa de desocupación del 12%. Tiene tradición agroindustrial. A principios del siglo XIX, en Mendoza se preparó y pertrechó con armamento al ejército que durante las guerras por la independencia de España, logró la libertad de Chile y Perú.

² GODNICK, William, *Transforming Attitudes Towards the Tools of Violence: The Arms Exchange Programme in Mendoza, Argentina*, Peace Studies Papers 3 Fourth Series, Department of Peace Studies, University of Bradford, Inglaterra, 2001.

³ LUZ, Daniel, *Los programas de recolección de armas ligeras*, Cátedra UNESCO-Universidad de Barcelona, España, 2000.

⁴ La reforma del sistema de seguridad pública tiene tres pilares: mayor eficiencia de la Justicia penal y del sistema penitenciario (reforma de códigos y del funcionamiento de las cárceles); la reforma de la organización y formación de las policías (división en policías distritales, reformulación del régimen disciplinario y educación universitaria, etc.); y la participación de la comunidad en ámbitos consagrados por ley desde donde surgen la información y la predisposición para avanzar en medidas preventivas que dejen atrás el uso puro de la fuerza. Hubo exoneración de policías corruptos o acusados de violaciones a los derechos humanos y un intento de democratización, una vez demostrado que una política de mano dura no logró bajar los índices delictivos.

Todo lo contrario, el programa enumeró una serie de objetivos que tenían que ver con lo cultural y la prevención.

Concretamente, se enumeraron los siguientes objetivos⁵:

- ✓ Intervenir económicamente en el mercado negro regulándolo. Si el Estado le pone precios a las armas distorsiona los valores en el mercado negro. Subirle el precio a las armas dificulta el acceso a los que hoy sólo necesitan poco dinero para comprarlas. Información recibida durante el desarrollo del programa no solo confirmó que se había generado una especie de nuevo mercado donde se compraban armas para canjearlas, sino que el valor en negro de las armas había aumentado. Este movimiento también permitió detectar quienes almacenaban armas (en la mayoría de los casos denunciados por vecinos a través de una nueva línea gratuita y anónima).
- ✓ Menos armas disponibles para la delincuencia. La hipótesis de máxima es extraer a lo largo de varios años armas de la sociedad y controlar la venta e ingreso a la provincia de Mendoza. En adición, la recolección y el sistema de denuncia de almacenes se propusieron modificaciones a la política de armas argentina: Interagencialidad, control civil de los registros de armas y carácter público de las exportaciones.
- ✓ El objetivo no es sólo recuperar armas de criminales, sino de toda la gente. Se buscó también prevenir su circulación. Los que tienen armas para delinquir no las entreguen a cambio de beneficios sociales. El Canje de Armas está orientado a quienes quieran desprenderse de las armas convencidos de que terminan generando más inseguridad.
- ✓ Menos accidentes. Con menos armas dando vuelta, se puede presumir que también disminuyen los accidentes. Durante el 2000 se habían sucedido episodios dramáticos con niños lesionados o muertos.
- ✓ Relacionar violencia con armas. Se buscó que la gente visualice la relación entre armas y violencia. Las armas son un instrumento de la violencia. El desarmarse es una forma de moderar la violencia. Y si el desarme es producto de una decisión individual lo suficientemente razonada, estaremos ante el cambio cultural buscado.
- ✓ Aumentar la solidaridad comunitaria. Las reformas económicas estructurales cambiaron violentamente las relaciones entre las personas y con ellas mismas⁶. Hubo retracción, desconfianza, ansiedad. Hay que recuperar el espacio público y los vínculos sociales. Es un paso para sentirse más seguro y para estarlo. El desarme puede ser entendido como un producto de la solidaridad comunitaria.

Quizá podamos, a partir del análisis parcial del caso de Mendoza y otras experiencias, delinear los obstáculos más frecuentes con los que se tropieza a la hora de reducir la cantidad de armas en manos de la gente. Especialmente en programas de desarme voluntario, donde es más importante la argumentación y su comunicación para que cada persona entienda la relación directa que existe entre cantidad de armas y muertes. Como los valores que se juegan en torno a las armas son similares en nuestras culturas, los argumentos para el desarme serán similares aunque variarán en particularidades.

Tener un arma en la Argentina fue durante muchos años algo habitual. El único trámite fue comprarla. No importaba si era para cazar, para divertirse, sentirse seguro o matar. La falta de legislación complicó todavía más las cosas. El Estado siempre consideró el tema como algo menor, "después de todo las armas siempre habían estado", fue la lógica patrón. Durante años, esas armas

⁵ APPIOLAZA, Martín: *Canje de Armas por Mejores Condiciones de Vida. Cómo será el Programa*, Ministerio de Justicia y Seguridad, Mendoza, Argentina, 2000.

⁶ Un dato sintomático es que los sectores más vulnerables y también los más afectados por la inseguridad son quienes fueron más afectados por el empobrecimiento. Hasta no hace mucho los códigos establecían que no se debían afectar a las personas de la misma comunidad.

pasaron de mano en mano o estuvieron guardadas en el fondo de un placard. Y pocos las quisieron registrar cuando empezaron los controles a principios de los '90. Este es el génesis de un gran mercado negro. El Registro Nacional de Armas (RENAR) está intentando registrarlas pero es difícil revertir las costumbres.

Las polémicas que disparó el programa de recolección permitieron cristalizar posiciones antagónicas -incluso dentro del mismo Estado- a la hora de entender el problema de la seguridad ciudadana y las formas de abordarlo.

El debate en torno a las armas y comenzar a convertirlas en objetos no deseados ya fue considerado un gran triunfo. A diferencia de programas similares, en Mendoza no ha existido una guerra y fue planteado como un problema de seguridad ciudadana. Finalmente, en agosto de 2000, se aprobó en el Parlamento de Mendoza la ley que permite el intercambio de armas por ticket de compra utilizados como ayuda social y que sólo se pueden usar en pequeños comercios (no en hipermercados). También se utilizaron como pieza de cambio pases para asistir gratuitamente, durante un año, a los partidos de fútbol en los que participan los equipos locales⁷.

La consigna adoptada fue: "La gente no debe tener armas". También reaccionaron en contra los coleccionistas de armas, los tiradores y todos los vinculados con el negocio de la venta y el registro de armas. "¿Por qué ocuparnos de un tema tan grande cuando sufrimos casas terribles en nuestros barrios de Mendoza por acción de las armas? Porque estas armas pequeñas son las que matan a la gente todos los días. Tal vez las de mayor porte causen más sensación en los medios de comunicación, pero son las armas de puño las que, en nuestro conglomerado urbano al igual que en ciudades de los países más diversos, ponen en jaque la vida de ciudadanos comunes, de integrantes de bandas o de víctimas de delitos"⁸. Esta fue la argumentación del responsable político del plan.

La persistente prédica en defensa del proyecto ayudó a distintos sectores de la sociedad a empezar a entender la seguridad como algo más que una lucha entre el bien y el mal. La prevención como compromiso ciudadano ganó terreno. Las últimas encuestas indica que un 74% de los mendocinos dice que un arma no le seguridad.

Parte I: Preparación y estrategia

1. Indicadores

La evidencia de los hechos consumados es el mejor estímulo para avanzar hacia el desarme. Una masacre en Australia abrió la puerta a las leyes restrictivas y a la recolección de armas; en Escocia tuvieron que morir niños; Rio de Janeiro comprometió a empresarios y religiosos en una importante organización no gubernamental que busca prevenir la violencia y hace campañas por el control de armas. En Mendoza, una serie de muertos por armas de fuego en peleas, accidentes y delitos, encendió la luz de alerta. Los primeros rastreos estadísticos demostraron que la sola presencia de las armas en los hogares ya era un problema grave. Algunos indicadores⁹:

- ✓ Las armas de fuego son usadas en el 80% de los homicidios en Mendoza.
- ✓ Unas 900 personas asesinadas con armas de fuego entre 1990 y el 2000.
- ✓ El 90% de las víctimas fueron hombres.

⁷ El fútbol es el deporte más popular en la Argentina y cumple funciones sociales que exceden el entretenimiento. Tiene una fuerte inserción cultural y en sectores populares es abrazado como factor de identidad y también como posibilidad de ascenso social. Los futbolistas figuran entre las personalidades más conocidas e idolatradas del país.

⁸ CONTE, Gabriel, *El desarme ciudadano*, diario Los Andes, 1 de agosto del 2001, Mendoza, Argentina.

⁹ Los indicadores son el resultado de la elaboración estadística a partir de información de hospitales públicos, información delictiva, encuestas de opinión.

- ✓ Las mujeres, especialmente de estratos bajos y medio bajos, rechazan con más energía la tenencia y uso de armas de fuego.
- ✓ Sólo el 10% de las muertes con armas de fuego fueron en robos y violaciones. El resto han sido cometidos en peleas, suicidios y accidentes.

La violencia social volvió a ser un problema grave en los '90, algo que resulta más evidente en los países que no han atravesado por conflictos internos armados. Las reformas económicas, que redujeron el aparato estatal y su capacidad de intervención generaron cambios estructurales. Creció la pobreza, la desocupación, la exclusión, la concentración de las riquezas y el deterioro institucional. Al mismo ritmo creció el delito y los hechos violentos.



La seguridad pasó a encabezar el ranking de demandas sociales. Sólo entre 1999 y el 2000 en la Argentina los delitos denunciados aumentaron casi el 7%. La mayoría de las policías, no pueden dar respuesta con sus herramientas conceptuales y métodos tradicionales. Se imponen reformas en las que los ciudadanos deben tener un papel activo en la prevención. La tenencia de armas en manos de la gente, lejos de atenuar los alcances de la violencia los potencia. Existen innumerables estudios que demuestran la relación entre tenencia de armas y muertes, armas y accidentes, al mismo tiempo que confirman que las armas multiplican el riesgo para quien pretende usarlas para defenderse¹⁰.

¹⁰ Podríamos citar como ejemplo el trabajo “*La importancia del micro desarme en la prevención de la violencia*”, de Ignacio Cano y publicado por el ISER y la Universidad Estadual de Rio de Janeiro, donde demuestra que reaccionar a un robo esgrimiendo un arma aumenta 60 veces el riesgo de resultar herido respecto del que no se resiste. Otras referencias necesarias: SULTZMAN, Linda, MERCY, James, *Weapon Involvement and Injury Outcomes in Family and Intimate Assaults*, Journal of the American Medical Association (JAMA), volumen 267, number 22, 10 de junio de 1992; KELLERMANN, Arthur, *Gun Ownership as a Risk for Homicide in the home*, New England Journal of Medicine, volumen 329, número 17, 17 de octubre de 1993; United Nation Commission on Crime Prevention on Criminal Justice, *United Nations International Study on Firearm Regulation*, Viena, 1999.

Armas registradas en la Argentina

En el país hay más de un millón y medio de armas registradas, según la información del Registro Nacional de Armas. Es decir que una de cada 20 personas tiene un arma registrada legalmente. Pero se estima que otras veinte las tienen en negro. Otros datos sobre los usuarios registrados:

- ✓ La mayoría tiene entre 28 y 50 años.
- ✓ El 85% son hombres.
- ✓ Del total de los argentinos mayores de 20 años, sólo el 2,5% es legítimo usuario de armas.
- ✓ En Mendoza (que tiene aproximadamente el 4% de los habitantes del país), está el 1,4% de las armas registradas. Es una relación baja.
- ✓ En el país hay casi 2 millones de armas registradas. El 75% son pistolas y revólveres. Les siguen en menos proporción las escopetas y los fusiles o carabinas.
- ✓ De los usuarios, el 60% son particulares, el 25% son miembros de las fuerzas de seguridad y el 15% restante son coleccionistas.
- ✓ La cantidad de armas registradas empezó a crecer a partir de 1995, cuando se empezaron a disponer los reempadronamientos.
- ✓ En los últimos años ha disminuido la importación de armas. En cambio, aumentó la exportación. Se podría especular con que hay menos consumo en el mercado interno, quizá producto de la crisis.

En consecuencia, el objetivo del Canje de Armas fue reducir la demanda de armas de fuego, trabajando con fuerza sobre el aspecto cultural. En la Argentina la relación con las armas es históricamente profunda. Pensemos en la conquista, las independencias, las enfrentamientos y dificultades para construir un Estado nacional, la violencia política en todas las etapas¹¹. Como era previsible entonces, cuando se empezó a discutir el programa de recolección, la idea de la entrega voluntaria de armas no fue bien recibida. Aunque nadie discrepó con los objetivos (desarme, paz, menos violencia, menos muertes, etc), las críticas estuvieron dirigidas al método. El principal argumento contrario fue: “los delincuentes no van a cambiar armas por comida, en cambio la gente se va a quedar sin armas para defenderse”. Y por supuesto, si se cuestionaba algo tan masculino (ironía) como tener un arma, quienes planteaban el desarme como método de prevención eran ingenuos, cobardes y poco hombres. “Son todos poetas”, protestó indignado un legislador conservador¹².

La estrategia para volcar la opinión pública a favor de la entrega de armas incluyó primero un diagnóstico de los obstáculos que tenía que enfrentar la recolección (punto 2), luego definir los aspectos a abordar y las estrategias puntuales (punto 3), la difusión de los alcances del programa y la forma en que se desarrollaría impactó en la actitud de la prensa (punto 4) y permitió un cambio

¹¹ Tres textos posibles para repasar la relación armas-violencia-cultura en la Argentina: FEINMANN, José Pablo, *La sangre derramada. Ensayo sobre la violencia política*, editorial Ariel, Buenos Aires, 1998; SCHEINES, Graciela, *Las metáforas del fracaso. Desencuentros y utopías en la cultura argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993; LUDMER, Josefina, *El cuerpo del delito. Un manual*, Perfil Libros, Buenos Aires, 1999.

¹² Sobre esta etapa embrionaria del programa no hay mediciones cuantitativas que permitan determinar claramente la reacción de la opinión pública. El encuentro con dirigentes sociales, político, líderes de opinión y el contacto con la prensa, permite hacer un boceto cualitativo.

definitivo apelando a una campaña publicitaria con argumentos puramente emotivos. A partir de estas experiencias y la descripción del proceso se buscará conceptualizar sobre los posibles pasos que debe seguir iniciativa con los mismos objetivos. En el anexo 1 es un esquema de las etapas pensadas para lograr respaldos al desarme voluntario.

2. Obstáculos

Es necesario tener presente que una propuesta (entendida como un mensaje que busca persuadir, que a veces puede ser un producto inconsciente), siempre tendrá tantas interpretaciones como personas la perciban (receptores activos). En el momento de interpretar la propuesta, entran en juego factores subjetivos como experiencias, valoraciones personales más o menos meditadas e información. También intervienen otros elementos como la opinión de otras personas, que tendrá influencia de acuerdo a la valoración que exista sobre ellas. Y, por supuesto, influyen los comportamientos y las reacciones en grupo¹³.

Siguiendo esta lógica, sólo se podría volcar a favor del desarme la opinión pública si se actúa simultáneamente sobre diferentes niveles que intervienen en el proceso complejo de la aprehensión de la propuesta. Todo programa de recolección se juega su destino en la concientización de las personas que luego tendrán que entregar sus armas. Pero su opinión también está condicionada por la información y valoración que se hace en los medios de comunicación. A su vez, los medios están influenciados por la opinión de dirigentes políticos, sociales y de "especialistas".

Revisando los factores que inciden sobre la opinión pública, entre los líderes de opinión (políticos, columnistas, etc) y también en los medios de comunicación donde se mezcla la falta de información con valoración, podríamos coincidir que existen tres grandes grupos de obstáculos a la hora de proyectar una acción sobre la demanda de armas: culturales, institucionales e informativos¹⁴.

1. **Culturales.** Hay conceptos que la gente repite sin cuestionar, están enraizados en la opinión pública que los usa para valorar, tienen su origen también en experiencias individuales o colectivas. Pero para saber qué vamos a estudiar, es necesario romper con el sentido común¹⁵. Pero, qué nos dice el sentido común sobre el tema:

- ✓ A la violencia, más violencia. Tiene una fuerte tradición institucional el uso de métodos represivos como única forma de controlar las transgresiones a las leyes. El sentido común dice: si alguien tiene un arma hay que quitársela (por la fuerza).
- ✓ Las armas no son malas, las personas sí. En la Argentina, la costumbre de la tenencia de armas impacta contra la idea de que un arma en casa es un peligro. El sentido común dice: las armas son peligrosas en manos de los delincuentes y hay que quitárselas por la fuerza. Pero no dice que todos somos potenciales delincuentes.
- ✓ Armas para defenderse. El sentido común también dicta: un arma sirve para defenderse. En buena medida se mantiene esta idea por la desconfianza en las instituciones, la sensación de inseguridad (acentuada por transformaciones económicas estructurales de las últimas décadas y el incremento de los índices delictivos).

¹³ Se utilizan algunos conceptos de la pragmática lingüística y también elementos de los llamados estudios culturales, siempre vinculados a las teorías de la comunicación social que la entienden como un proceso multidimensional.

¹⁴ El esquema de análisis sobre los obstáculos y abordajes del programa está inspirado en el trabajo *Comunicación para el desarme* elaborado por el autor para el Small Arms Survey en octubre del 2001.

¹⁵ "Construir un objeto científico significa, primero y ante todo, romper con el sentido común, es decir, con representaciones compartidas por todos", escribió el sociólogo francés Pierre Bourdieu a la hora de definir el método de encarar un estudio. Se necesita romper con todo lo que se da por cierto, es decir plantear una ruptura epistemológica. (*Una duda radical en Respuestas por una antropología reflexiva*, página 177, Grijalbo, 1995, México). La cita sirve para demostrar que pensar en atacar la demanda de armas en lugar de reprimir la tenencia, en muchos lugares todavía es una ruptura.

2. **Institucionales.** Las instituciones y quienes tienen que manejarlas, están muy devaluadas en la Argentina (especialmente en los últimos meses). Esto genera desconfianza en cualquier propuesta desde el Estado. Se le suma la sensación de inseguridad.
3. **Informativos.** Las diferentes voces en los medios de comunicación al referirse al Canje de Armas generaron confusión, desconcierto, miedos y aumentaron la desconfianza hacia una propuesta surgida desde el gobierno y enfrentada al sentido común.
 - ✓ Ruido informativo. La propuesta generó opiniones contrapuestas y discusiones en las que se mezclaron distintos temas sin categorizar, sin jerarquizar y demostrando falta de información sobre las características de la violencia. La simplificación llevó a que se pensara en el desarme como una forma de enfrentar a los delincuentes. Armas por flores, graficó un periódico de la centroizquierda argentina.
 - ✓ Desinformación. No había desconocimiento sobre armas, experiencias de desarme y se pensó en el Canje de Armas como una acción de distracción.La suma de factores potenciaba la desconfianza, debilitaba la iniciativa, le restaba respaldo político y la llevaba al límite de una muerte anunciada. Los abordajes buscaron revertir cada uno de los puntos.

3. Abordajes

La estrategia se centró en un puñado de objetivos que buscaron contrarrestar las distorsiones. Se trabajó en las siguientes direcciones:

- ✓ Mostrar al desarme como alternativa seria (a)
- ✓ Transmitirlo sin distorsiones, apelando a la prensa y a los voceros calificados (b)
- ✓ Difundir la idea de no violencia y la de prevención como acción (c)
- ✓ Dar información precisa sobre dónde, cómo es el canje y que sucede con las armas (d)
- ✓ Las armas no son sólo un problema de delincuentes (e)

Definidas las líneas de trabajo, se programaron y lanzaron programas asociados que tenían básicamente fines comunicativos. A continuación se exponen sobre el desarrollo de estos programas, la forma de ejecución y los resultados alcanzados.

- a. **Desarme en serio.** Para demostrar con claridad que el programa de recolección es una alternativa seria se presentó el programa y se buscó el respaldo de expertos. La lógica fue buscar voces calificadas.
 - ✓ Presentación del programa. Para evaluar el impacto social de las armas de fuego en Mendoza y proyectar los fines y métodos de la recolección se utilizó como guía el informe "Dando guerra a las armas pequeñas y livianas", preparado por el Program on Security and Development del Monterey Institute of International Studies (SAND), y el Bonn International Center for Conversion (BICC)¹⁶. El primer paso fue detallar los objetivos, fundamentos, forma de implementación y un background con un detalle de otras experiencias similares en el mundo. Incluyó un relevamiento estadístico sobre el impacto social de las armas (Appiolaza, 2000). Este trabajo fue distribuido entre periodistas, referentes políticos y sociales. Transparentar la voluntad de ejecutarlo y los argumentos transmitió la imagen de gente segura en lo que hacía.
 - ✓ Apoyo de expertos. El programa fue distribuido también entre entidades y especialistas en materia de control de armas. Sus opiniones fueron difundidas. Los diarios publicaron

¹⁶ William Godnick del SAND, fue el nexo con la guía, con otras experiencias de recolección y asesoró a la durante todo el proceso de proyección del *Plan Canje de Armas*.

una lista de especialistas extranjeros que estaban de acuerdo con los ejes del programa. El título de la nota periodística que empezó a marcar un cambio de clima a favor fue: "Respaldo internacional al Canje".

- ✓ Conferencia de desarme. La realización de un seminario sobre "Desarme y Seguridad Ciudadana", con disertantes reconocidos y amplia cobertura periodística, ayudó a legitimar el programa.
- b. Evitar interferencias. Se debía privilegiar la relación con las personas dispuestas a participar en la recolección. Al mismo tiempo, se advertía que abrirse al público sería una forma de comunicar los objetivos del programa que seguía despertando desconfianza. La clave estaba en conseguir un impecable discurso. La difusión vendría sola.
- ✓ Línea telefónica de información gratuita. Se trabajó sobre todas las opciones y capacitó a operadores para que telefónicamente respondieran a todas las dudas. La gente de manera anónima expuso todas sus inquietudes. Primero se hizo público el número telefónico de manera amplia (medios masivos, operadores sociales, policías de Mendoza y repartiendo volantes en las casas o colgando afiches y pasacalles).
Cómo era presumible, los primeros en llamar amparándose en el anonimato fueron periodistas y opositores al programa. Fue una batalla ganada porque hubo respuesta para todas las objeciones.
En la primera etapa, cuando más desconfianza existía, toda la publicidad estuvo orientada a alentar los llamados a esta línea telefónica. Unas 20 personas por día se comunicaron buscando respuestas a sus dudas. El flujo se incrementó cuando se lanzó la campaña publicitaria masiva. Los interesados preguntaron dónde y cómo se haría el canje. Contaban qué querían recibir a cambio del arma (lo que permitió determinar los estímulos), qué arma tenían y preguntaban cómo entregarla.
 - ✓ Operadores sociales. La Policía Comunitaria, las policías de seguridad, los encargados de evaluar y otorgar la ayuda social en los municipios (todos con permanente contacto con la comunidad, con quien comparten códigos y tiene mutua confianza), ayudaron a difundir el concepto del Canje, brindaron información sobre la línea telefónica y asesoraron sobre el proceso de entrega de armas. Un rol importante en la difusión lo tuvieron los Consejos de Seguridad (ámbito de debate de los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil, donde analizan soluciones alternativas a los problemas de seguridad pública).
Nuevamente el objetivo fue comunicar sin interferencias y a través de interlocutores confiables para la gente y surgidos de la propia comunidad. Una ratificación de este vínculo entre operadores y comunidad, fue la propuesta de dos pandillas de organizar un armisticio garantizado por operadores sociales de su confianza.
 - ✓ Comunicación concéntrica. El tipo de consultas a la línea gratuita y el lugar desde donde llamaba, permitió articular un discurso particular para las distintas zonas de la provincia. Por ejemplo: en zonas urbanas preocupaba el anonimato del canje, en cambio en las zonas rurales el interés era el modo y el lugar de entrega. La estrategia consistió en visitar radios de carácter local (transmiten en frecuencia modulada con fuerte inserción y credibilidad) avanzando a lo largo de un mes desde las zonas periféricas hacia las ciudades. Al llegar a los medios masivos donde se habían concentrado las críticas, ya había un conocimiento sin interferencias en muchos sectores.
 - ✓ Armas, un problema de todos. Desde el programa también se alentó la participación de las organizaciones de la sociedad civil. A través de un seminario, conferencias y reuniones se comprometieron grupos religiosos, agrupaciones de periodistas y organizaciones que

trabajaban sobre derechos de niños o derechos humanos. Se entendió que las ONG's serían las que dieran continuidad a las acciones de desarme.

c. **Desarme como acción preventiva.** La asociación permanente con los problemas delictivos, distorsionaba la valoración del desarme. Debía entenderse que entregar un arma también disminuye la posibilidad de accidentes y de que sea robada. Este fue un eje discursivo. Se habló de pacificación y rechazo a la violencia institucional, consignas que captaron la adhesión de otras organizaciones. Al mismo tiempo permitió darle legitimidad a otras acciones preventivas¹⁷.

d. **Dónde y cómo.**

- ✓ **Canje de juguetes bélicos.** La complejidad de mensajes, la necesidad de vencer las barreras culturales y llegar a los interesados en el desarme con instrucciones precisas sobre cómo funcionaba para que perdieran la desconfianza, se complementó con una actividad escolar donde los chicos reflexionaron y simularon un canje. Unos 6.800 alumnos de 12 escuelas públicas canjearon sus juguetes bélicos (revólveres, rifles, ametralladoras, tanques) por libros, plantas, golosinas, barriletes y cuerdas para jugar saltando. El acto se desarrolló un mes antes del Canje de Armas y estuvo precedido por jornadas de reflexión sobre la violencia, las armas y la paz. Los niños volcaron sus experiencias teatralizando situaciones, prepararon láminas y composiciones. La iniciativa consiguió buena recepción. Los medios de comunicación nacionales y provincial le dedicaron espacio a la cobertura que fue presentada como una experiencia piloto. Fue pensado también para alentar el debate sobre la tenencia de armas a las casas. Además, cada alumno llevó a su casa información sobre dónde y cómo sus padres podrían participar de la recolección, datos reforzados por la experiencia del niño en la escuela.
- ✓ **Monumento a la paz.** Cerrando el ciclo, se explicó que las armas recolectadas y luego destruidas públicamente, serán utilizadas para construir un monumento a la paz, creado por la escultora Eliana Molinelli¹⁸. De esta manera se reforzó la confianza dejando el claro todo el proceso.

¹⁷ William Godnick, en una ponencia presentada en el International Workshop on Small Arms Demand Reduction, organizado por el Project Ploughshares en Toronto (Canadá) entre el 14 y el 17 de marzo del 2001, hizo su balance de la estrategia comunicativa mendocina: *“El triple soporte del gobierno local, los medios y los ciudadanos, es crucial para el éxito de los programas destinados a promover la seguridad ciudadana. En este punto el mayor desafío para el Ministerio de Justicia y Seguridad y para el coordinador del Programa, fue convencer a la comunidad de que aprobara y participara del plan. Desde el principio fueron conscientes de que el resultado no sería desarmar a los delincuentes, sino que el verdadero objetivo estaba en lograr un cambio cultural y de actitud acerca del rol de las armas en la sociedad. Por este motivo, la campaña educativa fue tan importante como el canje propiamente dicho. Con el objetivo de convocar al público y participar, se montó una campaña multimedia que la experiencia en comunicación de los responsables facilitó”*.

¹⁸ Eliana Molinelli es una reconocida escultora en la Argentina que ha obtenido premios nacionales. Las armas destruidas en mayo con la asistencia de las Naciones Unidas a través del Centro Regional de Lima. El proyecto incluye también mejoras en los sistemas de stockpile management.

e. Relación con las armas: números y mitos. Sólo alcanza con indagar un poco en el papel de las armas en el delito y la salud pública, los usos y costumbres, para advertir que existe una serie de falsas apreciaciones. Es aquí nuevamente donde las creencias y mitos en torno al tema actúan como un obstáculo epistemológico que nos impide aprehender el problema. Una indagación permitió advertir que matan más los conocidos que los ladrones, que son más usadas en delitos las armas de más fácil acceso según la ley, que la tenencia ilegal era un problema muy extendido y que las armas son más un peligro que una solución.

- ✓ Pocos asaltos con asesinatos. El problema de las armas no se resuelve sólo con allanamientos para secuestrar armas usadas en delitos, sino que se necesita también una política preventiva. Un estudio estadístico demostró que hay 3 veces más homicidios con armas entre conocidos (peleas, violencia familiar, accidentes) que en asaltos seguidos de muerte¹⁹. Cambió de eje entonces el problema: la solución pasa por evitar que en el momento de un conflicto, exista un arma cerca. En entrevistas, opiniones escritas y reuniones con referentes religiosos, barriales, deportivos, políticos y también líderes de la opinión pública, se explicó que el desarme influirá a largo plazo en los índices delictivos, pero en lo inmediato repercute en los accidentes y la violencia doméstica.
- ✓ Armas chicas, las más usadas. Una análisis estadístico de las armas utilizadas en delitos durante los últimos 10 años, dio por tierra con otros mitos. Fueron usadas con más frecuencia armas de calibres chicos, que había sido vendidas sin más trámite que un compromiso verbal de registrarlas, publicitadas en los diarios y fabricadas en la Argentina. Los números alejaban entonces del centro del problema a las armas importadas o de calibre grande, sino que el peligro estaba cerca y que el victimario podía ser cualquiera. Se empezaba a diluir el límite entre “ellos los malos” y “nosotros los buenos”. Quedaba demostrado una vez más que la presencia masiva de armas aumenta el número de víctimas²⁰.
- ✓ Tenencia ilegal. Se buscó la toma de conciencia sobre la tenencia de armas. Muchos desconocían que al no tenerlas registradas estaban trasgrediendo la legislación, incurriendo en contravenciones y a veces en delitos. El mensaje fue concreto: esta es una oportunidad para desarmarse, después se aplicará con todo vigor la ley y se castigará a los tenedores ilegales.
- ✓ Las armas como peligro. Se apuntó a socavar la idea de que las armas sirven para defenderse. Se suele creer que un arma da ventajas a la hora de defenderse. Para demoler el sentido común se usaron dos consignas: “una sociedad armada es una sociedad enferma” y “las armas sólo sirven para matar”. El enemigo dejó de estar afuera, agazapado y dispuesto a atacarnos. Se empezó a hablar (primero en ámbitos restringidos) de que el problema está en todos. Y la mejor solución es la prevención.

4. Papel de la prensa

Como se explicó más arriba, en un primer momento los medios de comunicación desconfiaron y reflejaron las críticas. Pero nunca fueron indiferentes ante la iniciativa, ya que llamó la atención de los editores por considerarla una iniciativa original y polémica. Los ejecutores buscaron tender una alianza con los medios de comunicación, facilitada porque el responsable del programa es periodista. Jugaron aquí no sólo las relaciones personales, sino también un estilo de mostrar la información.

¹⁹ APPIOLAZA, Martín, *Contra los mitos: análisis estadístico de las armas utilizadas en delitos en Mendoza. Periodo 1992-2001*, Ministerio de Justicia y Seguridad, Septiembre de 2001, Mendoza

²⁰ Ibidem

Después de algunos meses donde se explicaron objetivos, alcances e inspiración del desarme con las acciones antes expuestas, empezó a desaparecer el tono escéptico. Pero siguió siendo un enemigo para sectores opuestos a las estrategias preventivas en la seguridad pública. Tras de haber considerado al programa una estrategia publicitaria, el Diario Los Andes²¹ tituló “Buena respuesta de la gente al Plan Canje de Armas”. Al poco tiempo, la columna que fija la posición oficial del diario, sostuvo que el programa era un éxito²².

Esta actitud se repitió en otros medios de comunicación. El primer día de recolección, sin identificarse, los periodistas acompañaron en la recolección de armas. Al día siguiente publicaron sobre el interés y la predisposición que había sido detectada en la gente por los sondeos de opinión, pero nunca mostrada en la prensa. El programa de desarme mereció también en la nota editorial del diario de circulación nacional Clarín²³, con conceptos elogiosos acompañados por una reflexión sobre la necesidad del control de armas y las políticas de prevención²⁴. El respaldo de los medios periodísticos, desalentó las críticas desde los sectores políticos, al ver que habían perdido un escenario.

Publicidad

La publicidad masiva fue la última etapa de la estrategia de comunicación y buscó generar debate sobre el peligro de las armas de fuego y anclar la información difundida por la prensa. Al inicio de la campaña el Canje de Armas ya era el programa de seguridad más conocido: un 38% de quienes conocían políticas de seguridad pública en Mendoza, lo mencionaron como el programa que conocía. La encuesta fue hecha por el Consejo Federal de Inversiones en noviembre del 2000²⁵.

- ✓ Medios. Se difundió por medios electrónicos y gráficos.
- ✓ Contenido. El eje fueron los accidentes con armas de fuego y los riesgos que corrían los niños. El estilo era agresivo y movilizador, ya que se buscó romper con la posición pasiva de la gente hacia las armas. El énfasis estaba puesto en el número telefónico donde se podían hacer las consultas para desprenderse del arma. Apelando al juego de las diferencias, desafiaba a distinguir entre un arma de juguete y una que no lo era, pero iguales a simple vista. También se diseñó un icono que identificó no sólo la campaña mediática, sino también a los operadores barriales que trabajarán en los sondeos previos, y a aquellas personas que se abocarán a la efectiva tarea de recolección y canje.
- ✓ Duración. La campaña se mantuvo mientras duró la recolección y representó casi el 70% del costo total del programa.

Las nuevas adhesiones que despertó la publicidad fueron canalizadas a través de un contacto personalizado. De esta manera se rompieron barreras comunicativas al garantizar el anonimato del llamado, se pudo prever la adhesión de la gente y evitar que incurrieran en algunas faltas legales.

²¹ El Diario Los Andes es el diario de mayor circulación de la provincia de Mendoza. Es un diario tradicional que ha cumplido 119 años. Tiene alto nivel de credibilidad. Compite por los lectores mendocinos con el diario Uno, que ha cumplido 6 años.

²² Diario Los Andes, *El éxito del Canje de Armas en nuestra provincia*, 17 de mayo del 2001, Mendoza, Argentina.

²³ El diario Clarín, es el diario de mayor circulación escrito en español y el más influyente de la Argentina.

²⁴ Diario Clarín, *Exitoso programa de Canje de Armas*, 12 de mayo del 2001, Buenos Aires, Argentina.

Parte II: En marcha

1. El canje

Generar las condiciones para implementar el programa de recolección fue, hay que reconocerlo, un proceso dinámico, poblado de marchas y contramarchas, guiado por la intuición y orientado muchas veces por los concejos de Godnick, que acreditaba experiencia en programas de recolección. Durante buena parte del proceso, el mayor déficit fue la falta de información. La relación con la International Action Network on Small Arms (IANSA) y con ONG's como Viva Rio (Rio de Janeiro), fue de gran ayuda. La insistencia sobre la comunicación y la intención de encontrar lineamientos aplicables a otros programas (primera parte), pretenden ahorrarle tropiezos a otros emprendimientos.

Respecto a la ejecución de la recolección, que superó lo esperado posiblemente porque se logró generar confianza. Es necesario comentar cuáles fueron los estímulos para el canje (qué se entregó a cambio), cómo fue el proceso de recolección y ensayar rápidamente una evaluación del programa.

a. Estímulos

No hay canje si por las armas no se entrega algo a cambio. En los contactos a través de la línea gratuita los interesados se apuraban a preguntar "qué me van a dar". Durante la etapa de debate se contempló la posibilidad de entregar como estímulo remedios, electrodomésticos o conjuntos deportivos, entre muchísimas otras opciones. Pero al poco tiempo de funcionar el 0-800 quedó en claro que lo que más le interesó a la gente fueron los "Vale más"²⁶.

A la hora del canje, existió un margen de negociación pero sin dudar que el Estado no se ocupa de la compra de armas sino de recolectarlas para luego destruirlas. Entonces no se tuvieron en cuenta la marca o calidad del arma, sino conseguir que la efectiva entrega a cambio de un estímulo de acuerdo a los valores uniformes previamente establecidos. En general, el valor pagado por arma (siempre en condiciones de uso) no superó los 100 pesos²⁷. En la segunda etapa, donde se recolectó el 90% del total de armas y municiones, el valor fijo fue del 50 pesos en vales.

Otra opción surgida un par de días antes de iniciarse la primera etapa fue el canje de armas por pases para ver durante un año a equipos de la Liga Mendocina de Fútbol. La falta de difusión no permitió que diera grandes resultados. Sin embargo hay que destacar que el Comité contra la

²⁵ GARCÍA SALAZAR, Tadeo, *Evaluación de calidad del Sistema de Seguridad Pública de Mendoza*, investigación del Consejo Federal de Inversiones (1999-2001).

²⁶ Se trata de un bono de compras que el Ministerio de Desarrollo Social y Salud entrega como ayuda a sectores carenciados. El Vale Más llegó para reemplazar los subsidios en efectivo. Y tiene una doble misión, además de asistir a quienes no tienen recursos, sirve para adquirir alimentos y sólo en unos 3000 comercios barriales afectados por la proliferación de los hipermercados.

²⁷ La relación entre los números de la recolección y vales entregados permite establecer que al Estado le costó cada arma un promedio de 69,70 pesos. Se estima que en un allanamiento masivo cada arma recuperada le cuesta al Estado hasta 1000 pesos, aunque se puede presumir que un arma rescatada de esta manera tiene un uso muy distinto al de un arma canjeada. De todos modos, el valor pagado por arma es algo superior a los del mercado negro y así se alteran sus valores. De hecho, llegaron versiones a la coordinación del programa sobre algunos individuos que habrían comprado armas para luego entregarlas por mucho más. Esa información fue utilizada por la Dirección de Investigaciones del Ministerio de Justicia y Seguridad para detectar depósitos de armas.

Violencia en el Fútbol (motor de la iniciativa) entendió que debía apostar a una estrategia preventiva. Y así fue reconocido.

El Canje de armas por alarmas comunitarias²⁸ fue otra opción puesta a consideración de los interesados que no consiguió adhesiones, quizá también por falta de información. Pero sigue siendo una alternativa para otras jornadas de recolección.

b. La recolección

La primera etapa del Canje de Armas se puso en marcha el sábado 23 de diciembre del 2.000. Desde temprano un grupo formado por el coordinador del programa, un especialista en armas del Registro Provincial de Armas, dos coordinadores de foros departamentales de Seguridad²⁹ y dos custodios policiales, empezó a recorrer el Gran Mendoza y los departamentos de la zona Este³⁰. Todo estaba calculado: a qué casas debían ir, qué armas les entregarían, cuando debían demorar en cada parada y en el trayecto hasta el próxima arma. La planificación de esta etapa se hizo a partir de un contacto directo, reiterado y pormenorizado con las personas dispuestas a entregar sus armas que se comunicaron con los operadores a través de la línea telefónica gratuita. Al mismo tiempo funcionaron puntos fijos de recolección, debidamente señalizados y publicitados.

El canje siguió el 24 de diciembre, se suspendió el día de Navidad y se reanudó el martes 26. Esta primera etapa del canje tuvo que concluirse imprevistamente el viernes 29 al promediar la mañana porque la cantidad de armas entregadas superó las previsiones y se agotaron los vales de compra. En los 6 días se recolectaron 287 armas (entre escopetas, carabinas, revólveres y pistolas) y 1715 municiones.

Todas las armas fueron destruidas con una prensa el 4 de enero del 2001 en una metalúrgica que donó el trabajo. Hubo tres excepciones: un revólver que tenía pedido de secuestro emitido por la Justicia (ese arma fue entregada a los magistrados, pero sin aportar datos sobre sus poseedores ya que el Canje, tal como fue planteado en la ley es anónimo), y otros dos revólveres sobre los que había dudas respecto al calibre y al origen (sólo se recibían armas de uso civil o de uso condicional que estuvieran inutilizadas, a fin de no contrariar la normativa nacional vigente).

En la lista completa de armas recolectadas y posteriormente destruidas, se consigna el número de acta, la marca, número de serie y calibre. Además hay registro de la zona en la que fue recolectada y la fecha.

El programa de recolección recibió pistolas con un calibre no mayor al .25, revólveres hasta el .32 y escopetas que tuvieran un caño menor a los 60 centímetros. Una laguna legal también permitió recibir armas fabricadas antes de 1870. Todas debían estar en perfectas condiciones de uso. Las armas con calibres mayores (la ley argentina las califica como de uso civil condicional) sólo se recibieron cuando estaban inutilizadas y no se entregó nada a cambio. Las municiones también fueron aceptadas pero en carácter de donación al Estado.

²⁸ Se trata de un sistema de alarmas de muy bajo precio e interconectadas entre varias casas de un barrio. Son promocionadas por el gobierno local como una alternativa contra el delito. Pero al mismo tiempo se ha advertido que alientan la participación comunitaria y refuerzan el vínculo entre los vecinos (que son los que correrán en ayuda del que accione su alarma). La propuesta de canje era: alarma para el barrio que entregue un arma por cada casa.

²⁹ La ley provincial 6721 que le dio forma al nuevo sistema de seguridad pública diseñado en el marco de una política de Estado, crea la figura de los Consejos Departamentales de Seguridad. Están integrados por representantes de los foros vecinales del departamento (espacio de discusión y evaluación comunitaria de las políticas públicas en la materia correspondiente con la jurisdicción de una comisaría), un concejal por cada partido político con representación en el concejo deliberante del departamento y un representante del ejecutivo comunal. El coordinador departamental de seguridad es propuesto por los consejos y designado por el Ministerio de Justicia y Seguridad.

³⁰ Se trata de dos de los cuatro polos urbanos de la provincia de Mendoza. En el Gran Mendoza vive alrededor de un millón de personas. Los departamentos de la zona Este, un oasis productivo, viven unas 200 mil personas.

En esta primera etapa, de carácter puramente experimental y que tuvo como principal objetivo transformar el debate social que se había instalado a partir de la comunicación en una acción de desarme, se entregaron 4 pases para ver el fútbol y 20.000 pesos en vales de compra.

La segunda etapa del Canje de Armas se desarrolló entre el 10 de abril y el 25 de mayo. La finalización debió ser aplazada varias veces debido a la cantidad de personas dispuestas a entregar sus armas, que todos los días se multiplicaban frente a los puntos de recolección haciendo cola. En esta segunda etapa el programa abarcó toda la provincia. Se trabajó en 12 departamentos. Participaron los estados municipales, organizaciones no gubernamentales, uniones vecinales e incluso agrupaciones artísticas. Se destacó el trabajo de la Policía Comunitaria de la Zona Sur, que logró una altísima relación entre armas recolectadas y habitantes.

Las ONG's participaron ya no sólo como garantes de transparencia, sino también recolectando armas. Asumieron como una tarea propia convencer sobre la necesidad de reducir la cantidad de armas en manos de la gente como una estrategia de prevención del delito. La tarea de difusión y debate sobre el desarme, alentó también la proliferación de foros de seguridad que trabajan evaluando e implementando métodos alternativos para evitar el delito.

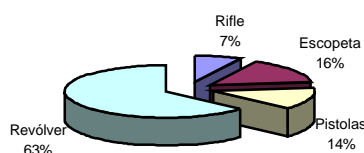
El panorama estaría incompleto si omitiéramos los aspectos humanos de la campaña. Detrás de cada arma hay una historia. En el momento de la entrega, hubo lágrimas, insultos, corridas. Hicieron fila para canjear sus armas suicidas potenciales, huérfanos por un arma, gente que temía que el arma la convirtiera en asesino y hasta un ladrón arrepentido que donó los ticket para una obra de caridad. Esas historias fueron captadas por los ejecutores del programa³¹.

Armas recolectadas según por país de fabricación

| País | Porcentaje |
|-----------|------------|
| Argentina | 66,95 |
| Alemania | 2,81 |
| Bélgica | 1,75 |
| Brasil | 0,27 |
| EEUU | 3,12 |
| España | 10,36 |
| Francia | 0,19 |
| Italia | 0,43 |
| Rusia | 0,04 |
| Sin datos | 13,88 |
| Suiza | 0,07 |
| Tailandia | 0,07 |

Fuente: elaboración propia

Tipo de armas recolectadas en las etapas I y II



| Tipo | Fase I | Fase II | Total |
|------------|--------|---------|-------|
| Rifles | 26 | 165 | 191 |
| Escopetas | 35 | 373 | 408 |
| Pistolas | 40 | 307 | 347 |
| Revólveres | 184 | 1436 | 1620 |
| Total | 285 | 2281 | 2566 |

El tipo de armas recolectadas y el país de fabricación repiten las proporciones de las armas utilizadas para delitos en el periodo 99-2001³². Este dato refuerza la idea que aquellos que delinquen se nutren de las armas que están a su alcance. Del mismo modo, la información permite romper distancia entre "delincuentes" y aquellos que voluntariamente entregaron sus armas. La lógica pareciera ser: "si buenos y malos tienen las mismas armas, entonces no son tan distintos". Y a continuación una pregunta: ¿acaso buenos y malos no son tan distintos? Y en definitiva: la existencia de un arma puede ser la herramienta que lleve a "un tenedor bueno" a convertirse en un delincuente.

³¹ Estas historias están siendo volcadas en un libro que editará Espacios durante el 2002.

³² Idem 19.

El problema deja de estar únicamente centrado en la voluntad de delinquir para fijarse en la existencia de armas como problema.

2. Evaluación

No existen mediciones de la opinión pública correspondientes a los primeros meses de debate sobre el desarme voluntario y el programa de recolección. Pero ya en noviembre de 2000, un 74,6% consideraba que tener un arma de fuego no disminuía el riesgo de sufrir un delito. Cuatro meses después, cuando ya había cambiado la actitud de los medios, se había realizado el Canje de Juguetes Bélicos (con buena recepción), se habían recolectado y destruido las armas de la primera etapa del programa, creció un 10% la cantidad de personas que consideró que un arma no es solución contra el delito³³. Ese incremento se corresponde con una disminución de quienes pensaban en un arma como seguridad. Este cambio sobre las ideas que se puede traducir en una disminución de la demanda, puede ser considerado un logro.

| | Noviembre-2000 | | | Marzo-2001 | | |
|--------------------------------------|----------------|-------|---------------------|------------|-----|-------|
| | SI | NO | Ns/nc ³⁴ | SI | NO | Ns/nc |
| ¿Las armas reducen riesgo delictivo? | 20,5% | 74,6% | 4,9% | 10,8% | 84% | 5% |

Fuente: Consejo Federal de Inversiones

Sobre un total del 300 mil dólares invertidos, el 60% estuvo orientado a la publicidad en cualquiera de sus variantes. Pero no se puede trazar una relación directa entre recursos y cantidad de armas recolectadas, ya que existió un efecto cultural y una amplísima difusión gratuita en concepto de noticia, que hicieron los medios de comunicación. Las repercusiones excedieron incluso los límites geográficos de Mendoza.

Desde una perspectiva cualitativa, se superaron los rechazos a las iniciativas preventivas en materia de seguridad pública, y se incorporó la idea de que las armas de fuego son un factor de riesgo. El control de las armas, las consecuencias sociales de la proliferación y el impacto más allá de lo puramente delictivo, fueron incorporados en la agenda. Y la prensa canjeó la desconfianza por el apoyo, presumiblemente porque se demostró, previa investigación, el impacto social de las armas, se trazaron objetivos que se cumplieron, hubo respaldo de la gente, de especialistas y líderes de opinión. Desde una perspectiva institucional, el instalar una visión amplia del problema de las armas, aumentó la participación de instituciones en el tema, facilitando la creación de redes y acciones complementarias.

Pero el programa tuvo también un impacto en las políticas en materia de armas. A nivel local se están mejorando los depósitos, se está auditando la cantidad de armas en stock, se informatizaron los procesos, se destruirán armas y se estableció un mecanismo para que no se acumulen en los depósitos aumentando el peligro de robos. Además, la iniciativa alentó al gobierno nacional a potenciar los programas de registración. Incluso, la Argentina se mostró favorable a la implementación de programas de recolección en otros países, esgrimiendo como ejemplo el caso de Mendoza³⁵. Al mismo tiempo, 10 provincias argentinas ya tienen legislación impulsaron y aprobaron

³³ Idem 25.

³⁴ Ns/Nc se refiere a quienes al ser consultado dicen no saber y prefieren no contestar la pregunta.

³⁵ El Ministro del Interior, Ramón Mestre, habló en nombre de la Argentina en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos sus Aspectos (julio del 2001 en New York).

legislación para realizar campañas de recolección. Al mismo tiempo ha aumentado el interés por armonizar una política de armas efectiva.

El tema empieza a ocupar a las organizaciones de la sociedad civil que ya han reclamado participación en las reuniones del Grupo de Armas del MERCOSUR y también en la reunión de los Ministros del Interior del MERCOSUR, con la intención de exponer sus preocupaciones sobre el tema.

El estallido de la crisis social y política argentina, acompañado por un incremento inusual de la violencia, impide advertir cuál fue el impacto real sobre los índices delictivos. Pero como ya se ha observado, el Canje de Armas permitió recolectar y destruir el 15% de las armas sin registrar en Mendoza.

Anexo I: Etapas para pensar la comunicación

| Obstáculos y ventajas | Abordajes y objetivos | Acciones |
|--|--|--|
| <p>1. Culturales</p> <ul style="list-style-type: none">• (-) Violencia se combate con violencia• (-) Las armas no son malas• (-) Armas para defenderse• (+) Cultura de la paz• (-) Violencia social <p>2. Informativos</p> <ul style="list-style-type: none">• (-) Contra-mensajes• (-) Errores de información• (+) Coincidencias con medios de información• (+) Compromiso de medios• (+) Hecho traumático (permite la búsqueda de una solución) <p>3. Institucionales</p> <ul style="list-style-type: none">• (-) Desconfianza en las instituciones• (-) Alta inseguridad• (+) Respaldo social y político | <p>1. Desarme en serio</p> <ul style="list-style-type: none">• Presentar propuesta• Respaldos <p>2. Problema de las armas</p> <ul style="list-style-type: none">• Definir el problema con precisión<ul style="list-style-type: none">○ Estadísticas• Advertir los riesgos<ul style="list-style-type: none">○ Legales○ Personales○ Sociales• Concientización <p>3. Mensaje claro</p> <ul style="list-style-type: none">• Evitar intermediarios• Usar voceros creíbles• Adaptar el mensaje a cada comunidad• Superar los miedos <p>4. Solución propuesta (entrega de armas)</p> <ul style="list-style-type: none">• Dónde y cómo | <p>(determinar de acuerdo a los otros puntos. Ejemplos:)</p> <p>1. Orientar campaña a sectores más sensibles</p> <ul style="list-style-type: none">• Madres• Escolares <p>2. Opinión de referentes</p> <p>3. Respeto de la prensa validando la campaña:</p> <ul style="list-style-type: none">• Seminarios• Otros programas <p>4. Demostrar con estadísticas los errores del sentido común:</p> <ul style="list-style-type: none">• Las armas no defienden• Qué tipo de armas son problemáticas• Principales víctimas• Quiénes matan con armas <p>5. Operadores sociales como canal de información</p> <p>6. Estrategias segmentadas de comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none">• Geográficas• Socio-económicas• Socio-culturales• Temporales <p>7. Contactos personales y anónimos</p> <p>8. Buscar alianzas con distintos sectores sociales.</p> |

¿Armas: protección o peligro?

Informe elaborado para el Programa Sociedad Sin Violencia
Seminario Permanente sobre Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El
Salvador

Conferencia sobre Impacto de las Armas sobre la Violencia
Abril de 2002, San Salvador

Ignacio Cano
Universidade do estado do Rio de Janeiro

1. Victimización por Armas de Fuego.

La Organización Mundial de la Salud estima en 2,3 millones de personas los muertos en 1998 por causa de la violencia en el mundo. No se sabe exactamente cuántos murieron por arma de fuego, pero se calcula que varios cientos de miles. En el caso específico de los 52 países de renta alta y media que informan con mayor detalle sobre causas de muerte, un total de 115.000 personas murieron anualmente por lesiones producidas por armas de fuego a mediados dos años 90. De este conjunto de víctimas, aproximadamente 69% murieron por homicidio y 25% por suicidio¹, como muestra la tabla siguiente.

TABLA 1

| Muertes por Arma de Fuego en un período de un año en 52 países* a mediados de los años 90 | | | |
|--|----------------|---------------|----------------|
| Tipo de Muerte | Hombres | Mujeres | Total |
| Homicidios | 72.216 | 7.104 | 79.320 |
| Suicidios | 25.359 | 3.180 | 28.539 |
| Indeterminado | 4.466 | 538 | 5.004 |
| Accidental | 2.452 | 278 | 2.730 |
| | | | |
| TOTAL | 104.493 | 11.100 | 115.593 |

(*) Los países que contribuyeron fueron: Albania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Croacia, República Checa, Ecuador, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hong Kong, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macao, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Malta, Isla Mauricio, México, Mongolia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Filipinas, Portugal, Moldavia, República de Corea, Rumania, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Tailandia, Estados Unidos, Reino Unido y Uruguay.
Fuente: WHO (2001) op. cit.

Aunque la distribución de estas muertes es bastante variable de país a país, el impacto letal de las armas de fuego en el mundo es, como puede verse, muy importante.

En la medida que las muertes infecciosas fueron disminuyendo, las muertes por causas externas adquirieron un peso proporcional mayor para menores y adultos jóvenes. Así, la atención de los programas de salud pública que intentaban reducir las muertes consideradas evitables se fue dirigiendo de forma creciente a los accidentes y a la violencia. Un motivo adicional de preocupación es que la violencia, y en especial el homicidio, afecta particularmente a los hombres jóvenes y roba por tanto muchos años de esperanza de vida de la población.

La tragedia es mayor en los países pobres que en los ricos. Los datos de la OMS muestran que la tasa de muerte violenta en los países de renta media y baja era de 42,2 por 100.000

¹ World Health Organization (2001) . *Small Arms and Global Health*. Geneva.

habitantes, mientras que la tasa en los países de alta renta era de 17,3. El modo de la muerte también parece variar con arreglo a la renta. En los países desarrollados el número de suicidios acostumbra a superar al de homicidios y en los países en desarrollo sucede lo contrario.

Entre las muertes violentas, las armas de fuego desempeñan un papel importante. En esa misma base de datos de 52 países de la OMS, 63% de los homicidios y 20% de los suicidios fueron cometidos con arma de fuego.

En consecuencia, no es extraño que el sector de salud pública haya comenzado a proponer durante las últimas décadas programas de control y reducción de armas de fuego, que constituyen uno de los vectores fundamentales de la violencia letal. Desde la perspectiva epidemiológica, lo importante no es la causa última de la enfermedad sino los vectores que puedan ser más fácilmente controlados para cortar el ciclo de la epidemia, como ocurre con el mosquito en muchas enfermedades infecciosas. De ese modo, nada más natural que los epidemiólogos se centrasen en combatir el arma de fuego.

Paralelamente al sector de salud, otros órganos internacionales comenzaron a prestar más atención a las armas pequeñas², dado que el número de muertos producidos por éstas comenzó a ser mucho mayor en la práctica que el de las víctimas de armamento pesado o armamento de destrucción masiva, ambos fruto de diversas convenciones y de vigilancia internacional.

2. La Letalidad de las Armas de Fuego.

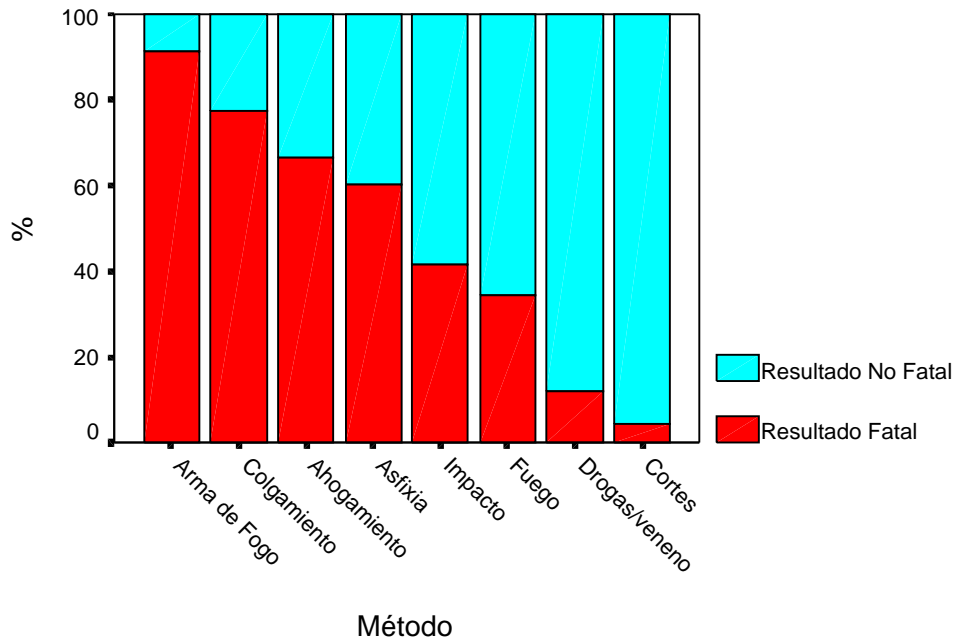
Uno de los argumentos favoritos de los enemigos del control de armas es que los homicidas o los suicidas llevarían a cabo su acción con otro tipo de armas si no hubiese armas de fuego disponibles. En la literatura, esta idea se conoce con el nombre de sustitución (de unos medios por otros). De esa forma, disminuir el número de armas de fuego sólo serviría para incrementar el número de víctimas por otros medios pero no para reducir el número total. Sin embargo, esta postura resulta difícilmente sostenible a la luz del alto grado de letalidad de las armas de fuego en comparación con otro tipo de armas. Un estudio sobre más de 3.000 casos de suicidio en Pennsylvania calculó la proporción de suicidios que acabó en muerte para cada método usado y reveló que el arma de fuego es justamente el medio con mayor probabilidad de un desenlace fatal³.

² "Armas Pequeñas" son aquellas que pueden ser cargadas y utilizadas por una única persona.

³ Card, JJ (1974) "Lethality of suicidal methods and suicide risk: two distinct concepts" *Omega*, n. 15 (1)

GRÁFICO 1

Resultado de Tentativas de Suicidio por Método Utilizado



Fuente: Card (1974)

Hay autores que arguyen que esto ocurre tal vez porque los más determinados a suicidarse eligen los métodos más eficientes, como el arma de fuego, y los que no tienen tanta voluntad de hacerlo optan por otros métodos. De cualquier forma, este argumento, de ser cierto, representa una confirmación por una vía indirecta de la mayor letalidad del arma de fuego. Pues los suicidas más convencidos escogerían justamente los métodos más letales y esto confirmaría que el arma de fuego como el más letal de todos, por lo menos en la comprensión de las personas.

En verdad, es justamente el potencial letal de las armas y la posibilidad de ser usadas por cualquier tipo de persona que hace que las personas se armen.

Otro elemento importante en este tema es que, según varios criminólogos, los impulsos homicidas y suicidas, particularmente los originados en peleas entre personas conocidas, son muchas veces de corta duración. De forma que si la persona que siente deseos de matar o de acabar con su vida tiene acceso en ese momento a un arma letal, como el arma de fuego, la probabilidad de un desenlace fatal será mayor. Por otro lado, si la persona no consigue la oportunidad o el medio para cometer los hechos, es posible que pasado un tiempo el impulso ceda y se evite una tragedia.

3. El Arma como elemento de protección.

Entre las razones para portar un arma encontramos algunas racionales y deliberadas y otras irracionales o inconscientes.

Examinemos separadamente la lógica que estaría por detrás del arma como un factor de protección y dejemos para el capítulo siguiente la consideración del arma como un elemento de riesgo. La idea del arma como algo que protege al poseedor reside

básicamente en un argumento disuasorio. Dado que, fuera de las películas del Oeste americano, la probabilidad de lesión o muerte de cualquiera de los participantes en un enfrentamiento armado es grande, los defensores de que los ciudadanos se armen confían justamente en que alguien posea un arma para no tener que usarla. Así, si los atacantes saben que la víctima puede estar armada es posible que desistan de su acción antes de iniciarla. Y si intentan una agresión con un arma de menor poder destructivo, un cuchillo por ejemplo, deberán parar al ver que la víctima empuña un arma de fuego. Es indudable que hay casos en que un acto de violencia puede ser evitado si la víctima tiene un arma de fuego. La cuestión es si estos casos son más o menos frecuentes que los casos en que el desenlace es peor justamente por causa de la presencia del arma.

Una vez que fallan estos elementos disuasorios, le resta a la persona usar su arma para defenderse contra el atacante armado, pero esto ya implica un riesgo considerable. Si el agresor, como suele suceder, cuenta con el elemento sorpresa, el intento de recurrir al arma puede ser aún más peligroso. De esa forma, el principal valor de protección del arma sería la disuasión.

Una de las ventajas del arma de fuego sería proteger especialmente a aquellos colectivos que no tienen fuerza física para defenderse de otra forma, como las mujeres y los deficientes físicos. El arma de fuego, un instrumento simple que puede ser usado con un esfuerzo físico mínimo, iguala a estos grupos con el resto de la sociedad porque les confiere el mismo poder letal que a los otros. De hecho, grupos de defensa de las armas, como el NRA⁴ en Estados Unidos, usan como uno de los ejes de comunicación y publicidad la supuesta protección que el arma les da a las mujeres contra agresiones masculinas.

El objetivo ideal de los defensores de las armas en las manos de los ciudadanos sería que todos los ciudadanos de bien estuviesen armados, para aumentar la disuasión, mientras que a los criminales se les impediría el acceso a las armas. Aquí encontramos uno de los pilares centrales de la visión de los defensores de las armas: una percepción dicotómica de la sociedad escindida en dos grupos claramente separados: los ciudadanos de bien y los criminales. Según esta visión, a los primeros habría que proporcionarles armas porque ellos las emplearán sólo para defenderse y nunca harán mal uso de las mismas. Los accidentes y los suicidios que podrían ocurrir con estas personas podrían ser evitados o disminuidos con campañas de prevención. Las restricciones deberían ser aplicadas sólo a los criminales, porque son ellos los que las usarán de forma indebida y criminal.

Esta visión de una sociedad claramente separada en dos grupos, que idealmente deberían ser fáciles de identificar, es imprescindible para que la idea de armar a unos y desarmar a los otros tenga sentido.

Paralelamente a este principio de la sociedad dividida en dos grupos enfrentados —el bien y el mal— surge, la mayoría de las veces de forma implícita, la idea de “armas del bien” y “armas del mal”. Las primeras serían las que están en posesión de los ciudadanos respetuosos de la ley, que cuentan con el registro correspondiente y las usan para su protección. Las segundas serían irregulares, no estarían debidamente registradas y serían usadas con intención criminal. Según esta lógica, la solución sería acabar con las armas del mal y promover las armas del bien.

⁴ El NRA es una poderosa organización con millones de miembros que une a fabricantes y propietarios de armas y que se constituyó en un actor político de primer orden en los Estados Unidos, financiando o boicoteando campañas y candidatos, promoviendo o atacando leyes, etc., siempre con el objetivo de que la venta de armas sea lo más amplia posible.

Uno de los argumentos más comunes de esta corriente contra una política de desarme general de la sociedad es que una prohibición de poseer o portar armas afectaría en la práctica fundamentalmente a los ciudadanos de bien y mucho menos a los criminales, lo que no deja de ser cierto. En esta línea, el desarmamento civil dejaría aún más desprotegidos a los ciudadanos de buena voluntad y aumentaría el desequilibrio frente a los criminales, que podrían actuar libremente sin miedo a que sus víctimas estuviesen armadas. Así, el desarmamento eliminaría “las armas del bien” y sería inocuo para “las armas del mal” . En último extremo, algunos defensores de esta postura llegan a decir que “en cualquier sociedad el número de armas [disponibles] siempre será suficiente para armar a los pocos que quieren obtenerlas y usarlas ilegalmente”⁵. En otras palabras, que cualquier esfuerzo de retirada de armas será en vano porque los criminales siempre tendrán un suministro suficiente. Como se ve, la separación entre personas de buena y mala voluntad continúa siendo la piedra angular de estas concepciones.

En el debate sobre armas hay muchas personas que defienden posiciones de principio que están ancladas en valores, normas morales y juicios de valor. Así, para muchos el arma es un objeto moralmente reprobable que tiene como objetivo dañar a otros y como tal debe ser intrínsecamente combatido. Para otros, habría un derecho ciudadano, casi sagrado, a portar armas como forma de defensa, especialmente en épocas en que el estado es incapaz de proveer la seguridad necesaria y de proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, al margen de estas posiciones de principio, hay muchos otros ciudadanos que deciden su opinión en función de la utilidad o del peligro de las armas, es decir, realizan un cálculo implícito de costo-beneficio que coloca en una balanza por un lado los beneficios que el arma puede traer, en términos de protección, y por otro el riesgo que ellas pueden suponer. Para ellos, la evidencia empírica existente sobre protección y riesgo puede ser decisiva a la hora de comprar o no un arma y a la hora de apoyar o no una propuesta de legislación en este sentido.

Por otro lado, las posiciones basadas en puntos morales son difíciles de cambiar en el intercambio de opiniones. Por tanto, los mensajes de los activistas a favor y contra las armas suelen centrarse en las ventajas y desventajas de las armas, desde un punto de vista racional, en términos de proveer seguridad.

En consecuencia, vamos ahora a examinar las razones de la lógica que considera a las armas como un factor de riesgo, para aquilatar después la evidencia que apoya a ambas corrientes.

4. El Arma como factor de riesgo.

Podemos dividir en dos el análisis de los riesgos que comporta el arma: a) riesgos directos para el portador; y b) riesgos sistémicos, o sea, peligros para el conjunto de la sociedad como consecuencia del hecho de que los civiles en general anden o puedan andar armados.

Abordemos en primer lugar el riesgo para el propio poseedor del arma.

Podemos enumerar varios tipos de riesgo:

⁵ Kates, Don (1989) “Firearms and Violence: Old Premises and Current Evidence” en Graham, H. & Gurr, T. (eds.) Violence in America. Number 201

- a) el arma en casa puede aumentar el riesgo de suicidio para el propietario o para los miembros de su familia;
- b) poseer un arma puede incrementar el peligro de accidentes, incluso letales, para del propietario y otros miembros de su familia;
- c) poseer un arma puede elevar el riesgo de que su poseedor cometa una agresión de consecuencias graves o fatales. Incluso cuando la persona compró el arma con el deseo exclusivo de protegerse, puede acabar perdiendo la cabeza en una disputa doméstica y hacer uso del arma. Una pelea que habría acabado en un pequeño conflicto puede tener un desenlace fatal si el arma de fuego es utilizada. Por otro lado, la persona que compró un arma de fuego para defenderse también puede iniciar una carrera criminal con ella en un momento posterior. Al fin y al cabo, las personas no nacen siendo criminales sino que comienzan a cometer crímenes en algún momento de sus vidas;
- d) intentar defenderse con un arma de un agresor igualmente armado puede provocar una tragedia. Varios estudios muestran que cuando un ladrón utiliza un arma de fuego hay menor probabilidad de que actúe con violencia física, pero si la víctima intenta contraatacar con otra arma de fuego puede sufrir un daño superior a la pérdida de propiedad: heridas o incluso la muerte. En este sentido, un elemento fundamental es la intención del agresor. Si el atacante tiene una intención homicida desde el principio, o sea si "viene a matarme", el escenario del arma de fuego como protección puede tener más sentido, dado que la pasividad no resolverá el problema. Sin embargo, si el agresor pretende cometer un crimen contra la propiedad y el arma es sólo un instrumento de control de la víctima, entonces la ausencia de reacción puede no salvar a la víctima de la pérdida material pero puede protegerla de un mal mayor. De hecho, en las metrópolis latinoamericanas, el miedo principal que lleva a las personas a querer armarse es la posibilidad de un robo o asalto contra la vivienda, esto es, un crimen contra la propiedad;
- e) Intentar defenderse contra un agresor con un arma puede provocar que éste arrebatase el arma a la víctima y la use contra ella. No se puede olvidar que normalmente el agresor cuenta con el factor sorpresa, que hace probable que la víctima no pueda ni siquiera tener acceso a su arma en el momento de la agresión y que, caso lo consiga, lo haga en situación de desventaja.

Al margen de los riesgos que implica para una persona llevar o poseer un arma, hay otros riesgos, que denominamos sistémicos, producto del hecho de que otros, o la sociedad en general, anden armados. Entre ellos podemos señalar:

- a) los enfrentamientos con armas de fuego pueden provocar un número mucho mayor de víctimas accidentales, las llamadas "balas perdidas", que una agresión con cualquier otro método tradicional;
- b) si muchas personas andan armadas, es más probable que el agresor, por ejemplo un ladrón, también esté armado y que use su arma al menor movimiento extraño, con miedo de que alguien vaya a sacar su pistola para defenderse;
- c) si hay un gran número de armas en la sociedad, inclusive cuando todas ellas fueron fabricadas, compradas y registradas legalmente, es más probable que algunas de estas armas acaben siendo usadas para cometer crímenes, bien

porque alguno de los legítimos poseedores las usa con una intención equivocada o bien porque los criminales profesionales se hacen con ellas a través de reventas, robos o hurtos. Esto supone que la noción de armas del bien y armas del mal es falsa porque habría un flujo de las armas regulares hacia las armas irregulares. Así, en la medida que armáramos a los ciudadanos de bien estaríamos armando simultáneamente a un grupo de criminales profesionales que se servirán de estas armas.

La abundancia de armas en el mercado puede disminuir el precio provocando que criminales más jóvenes, con menos recursos y menos experiencia tengan acceso a ellas, e incrementando paralelamente el riesgo para la población.

5. Las evidencias empíricas.

La cuestión fundamental que se coloca es si la posesión de un arma para la protección personal incrementa la seguridad para el poseedor o incrementa el riesgo. Está fuera de toda duda que siempre habrá casos individuales en que un arma pueda proteger a alguien y otros casos en que el arma provoque un daño mayor a la persona. El objetivo es saber si los primeros casos son más o menos probables que los segundos. En otras palabras, se trata de una especie de evaluación de costo-utilidad de las armas.

Paralelamente, la misma pregunta debe ser formulada en un nivel social. Necesitamos saber si las sociedades aumentan su seguridad o su riesgo cuando distribuyen armas a los ciudadanos. La respuesta a esta pregunta está relacionada con la primera pregunta, pero no es necesariamente la misma.

La forma ideal de resolver metodológicamente esta cuestión sería llevar a cabo un estudio experimental en el que se distribuyesen armas para un grupo de personas escogidas aleatoriamente y se retirasen las armas de otro grupo de personas también elegidas de forma aleatoria, para comparar posteriormente los resultados. Como esta investigación es inviable, hay que recurrir a evidencias indirectas.

En esta área cargada emocional y políticamente, la mayoría de los investigadores ya parten de una posición clara a favor o contra las armas, lo que no ayuda a llegar a conclusiones consensuales entre los especialistas.

Existen varias formas de abordar este objetivo de investigación.

La primera es la comparación entre países para ver si aquellos con mayor difusión de armas presentan también mayores tasas de homicidio y suicidio. Sin embargo, los determinantes de la violencia en un país son múltiples y complejos, de forma que las diferencias no pueden ser atribuidas exclusivamente a la difusión de armas. Una forma de paliar este problema sería realizar análisis multivariados que tomasen en consideración toda una serie de variables relevantes para el problema, pero para ello sería necesario un alto número de países. Desgraciadamente, el número de países que manda información a los órganos internacionales es pequeño y, aun así, los registros no son siempre fiables. Además, los conjuntos de países disponibles para el análisis representan siempre una

muestra sesgada en favor de los países desarrollados, pues son estos quienes registran los datos con mayor frecuencia y calidad en comparación con los países subdesarrollados.

La segunda estrategia metodológica consiste en comparar áreas diferentes del mismo país que difieren en relación a la difusión de armas y en relación a las tasas de muertes violentas. Aquí puede ser dicho, como en el caso anterior, que las diferencias entre las tasas responden a muchos factores y no sólo a las armas. Sin embargo, los factores culturales y estructurales deberán desempeñar un papel menor que en el caso previo, puesto que las áreas de un mismo país deben ser más parecidas entre sí que países diferentes. La contrapartida de esto es que la variabilidad en términos de difusión de armas es mucho más limitada entre áreas de un mismo país (estados, departamentos, etc.) que entre países.

La tercera estrategia es analizar una serie temporal de las tasas de violencia de un territorio y ver cómo cambian a lo largo del tiempo, comparando esta evolución a la de la prevalencia de las armas de fuego, para ver si ambas están relacionadas. Este abordaje longitudinal es más sólido porque supuestamente muchas características propias del territorio son constantes y no influyen en la comparación.

Incluso si se encuentra una correlación entre tasas de homicidio y suicidio y tasas de posesión de armas, resta el problema metodológico de la dirección de la causalidad. Podemos pensar, obviamente, que un aumento de las armas provocó un incremento de la violencia pero, al menos en el caso de los homicidios, es también plausible el supuesto de que un aumento de la violencia hará que más personas se armen. La mejor forma de solucionar el problema es aprovechar una modificación legislativa que cambie el acceso a las armas (para más o para menos) y examinar su impacto en las tasas de violencia. Como en este caso el acceso a las armas fue modificado de forma independiente, no deberá haber dudas sobre la dirección del proceso causal.

Una cuarta estrategia metodológica es el examen de víctimas de casos de violencia o de los propios episodios criminales. Por ejemplo, se puede recoger información sobre víctimas concretas de homicidio o suicidio para ver si estaban armadas en mayor o menor medida que el resto de la población. Esta línea sufre del mismo problema señalado anteriormente relativo a la dificultad de determinar la dirección de la causalidad: el arma trae el peligro o el peligro hace que las personas se armen.

De la misma forma, se pueden estudiar casos concretos de ataques, robos, etc. donde hubo y no hubo armas presentes y comparar el desenlace en función de la presencia y uso de armamentos, tanto por parte del atacante como de la víctima. Esta opción es más sólida que las anteriores porque los problemas de la dirección causal y los referidos a la existencia de múltiples otros determinantes son menores.

Por último, se pueden investigar las armas usadas en hechos de violencia conocidos para ver su procedencia, su origen y cómo llegaron a las manos de los criminales. Esta línea ayuda a saber en qué medida los circuitos de armas legales e ilegales puedan estar vinculados y el modo en que esto ocurre.

Examinemos los estudios correspondientes a cada una de las estrategias metodológicas mencionadas.

Un trabajo de Killias y van Kesteren (2001) sobre 21 países usa datos de posesión de armas provenientes de encuestas de victimización y datos de homicidios y suicidios de la OMS. A pesar del reducido número de casos, el análisis mostró correlaciones altas y

estadísticamente significativas entre la prevalencia de armas en el país y tres otras tasas: la tasa de suicidios por arma de fuego, la tasa de homicidios por arma de fuego contra mujeres y la tasa de agresiones con arma de fuego (“gun-related assault”). Las correlaciones entre prevalencia de armas y las tasas totales de suicidio y homicidio fueron todas positivas aunque no llegaron a ser significativas, tal vez porque sólo una minoría de los suicidios y los homicidios son cometidos con armas de fuego. Obviamente, otra explicación posible sería que algunos suicidios y homicidios fueron cometidos con otros medios en lugar de las armas de fuego cuando éstas no estaban disponibles, la famosa hipótesis de la sustitución. Sin embargo, varios estudios apuntan a que, por lo menos en el caso de los suicidios, los candidatos al suicidio no siempre buscan medios alternativos si los preferidos no son posibles (Clarke & Mayhew, 1989; Leenars & Lester, 1996). El suicidio es un hecho cometido muchas veces bajo un impulso momentáneo, que puede no acabar en un desenlace fatal si en el momento del impulso no hay medios para consumarlo, como muestran varios estudios de suicidio (Peterson et al., 1985).

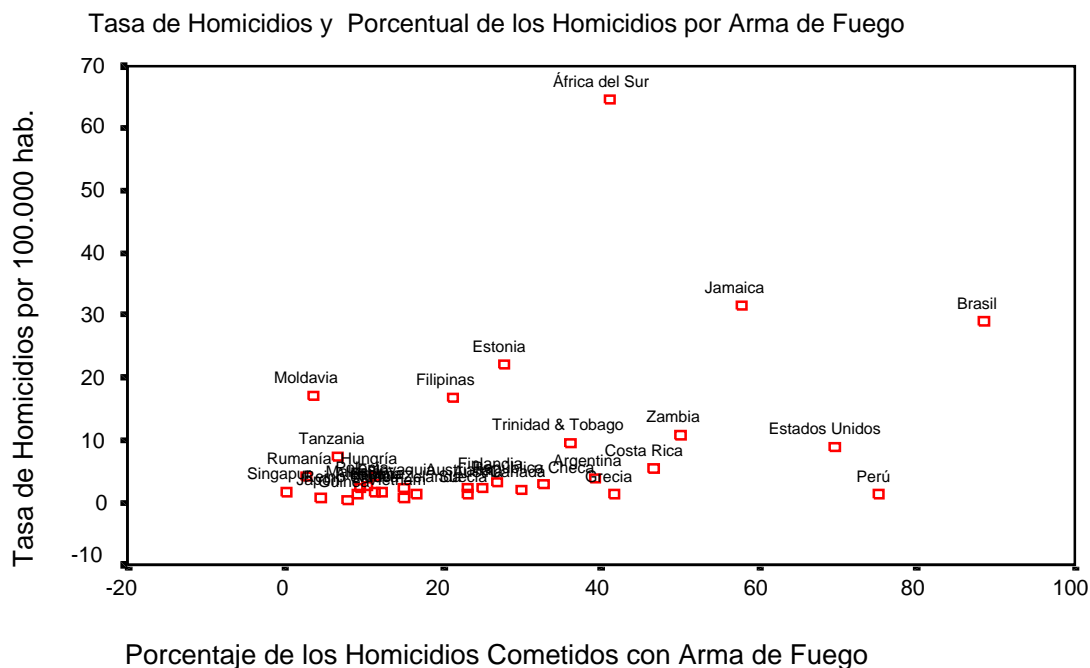
El estudio de Killias muestra la importancia del arma de fuego sobre todo para los suicidios y para los homicidios contra mujeres. Por su parte, esto confirma la visión de que la amplia disposición de armas de fuego es crítica particularmente para los crímenes de impulso, no premeditados, puesto que las mujeres, a diferencia de los hombres, son asesinadas la mayoría de las veces por personas conocidas en razón de alguna disputa. Una investigación sobre 328 casos de homicidios en Texas, por ejemplo, reflejó que 15% de los hombres y 62 % de las mujeres fueron asesinados por su pareja, familiares o amigos íntimos (Perales, 1989). En esta misma investigación, 58% del total de homicidios fueron precedidos por una discusión.

Un estudio realizado por las Naciones Unidas en 1998⁶ sobre regulación de armas muestra, pese a que los datos internacionales adolecen de serios problemas de fiabilidad, que los países que sufren de una alta tasa de homicidios presentan en general un porcentaje de los mismos cometidos por arma de fuego relativamente alto (Gráfico 2).

La relación no es perfecta y cuenta con algunas excepciones, como el caso de Perú —con baja tasa de homicidios y un alto porcentaje de ellos por arma de fuego—, pero aparece con claridad el hecho de que es difícil que la violencia letal sea alta en un país sin una fuerte participación de las armas.

⁶ United Nation Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. United Nations International Study on Firearm Regulation. Vienna. 1998.

GRÁFICO 2



Fuente: United Nations International Study on Firearm Regulations (1998)

La tabla 2 muestra esta misma conclusión. Los países con bajas tasas de homicidio (hasta 5 por 100.000) tienen una media de 20% de sus homicidios por arma de fuego. En los países con tasas medias (entre 5 y 10) este porcentual sube hasta casi 40% y los países con tasas altas se sitúan en 41%.

TABLA 2

Porcentaje Medio de los Homicidios Cometidos con Arma de Fuego según la Tasa de Homicidio, por País

Porcentaje de los Homicidios Cometidos con Arma de Fuego

| Tasa de Homicidios por 100.00 hab. | Média | Número de Países | Desvío Padrón |
|------------------------------------|-------|------------------|---------------|
| Hasta 5 por 100.000 | 20,11 | 22 | 16,75 |
| Más de 5 hasta 10 por 100.000 | 39,77 | 4 | 26,14 |
| Más de 10 por 100.000 | 41,43 | 7 | 27,56 |
| Total | 27,01 | 33 | 22,12 |

En suma, es posible encontrar, bajo determinadas condiciones, países con un alto número de armas y un bajo nivel de violencia, como es el caso de Suiza. Sin embargo, no parece fácil encontrar ejemplos de países con altas tasas de homicidio (superiores a 20 por 100.000) donde las armas de fuego no tengan un papel importante. En otras palabras, las armas de fuego parecen ser condición necesaria, aunque no suficiente, para la aparición de altas tasas de violencia letal, particularmente entre los países desarrollados.

Zimring y Hawkins (1997) estudian en profundidad los casos de Estados Unidos, Inglaterra y Australia, tres países con matrices culturales parecidas, y llegan a la conclusión que EEUU sufren tasas de criminalidad similares a los otros dos países. La diferencia radica en las tasas de letalidad, muy superiores para los norteamericanos, provocadas por la prevalencia de las armas de fuego en la población.

Sloan et al. (1988) comparan a Vancouver, Canadá, con la vecina ciudad norteamericana de Seattle. Mientras las tasas de criminalidad son similares en los dos casos, la tasa de homicidio en Seattle es 63% superior y la tasa de homicidio por arma de fuego es 5 veces superior a la de la ciudad canadiense. Los autores atribuyen esta diferencia a la facilidad de acceso a las armas del lado estadounidense. Aunque puede haber otros factores culturales o locales que expliquen esta diferencia, no cabe duda de que el hecho de que ella se limite al homicidio por arma de fuego y no incluya los otros crímenes sugiere que la difusión de las armas podría ser realmente el factor diferencial.

Por su parte, Centerwall (1991) estudió la tasa de homicidios por cada 100.000 ataques en regiones fronterizas de EEUU y Canadá, que divergían en la prevalencia de armas de fuego, y no encontró diferencias significativas atribuibles al número de armas en circulación en cada área.

Miller y Cohen (1997) encuentran una correlación positiva entre la posesión de armas en los estados canadienses y la tasa de muerte por arma de fuego.

Gabor (1994) revisa la literatura sobre suicidios y encuentra 15 estudios que muestran una correlación positiva entre países o territorios con mayor difusión de armamento y mayores tasas de suicidio por arma de fuego. La mitad de estos estudios arrojaron también una correlación positiva con la tasa total de suicidios, independientemente del medio.

Hay pocos estudios concretos sobre accidentes provocados por la proliferación de armas de fuego, aunque no deja de ser cierto que las tasas de mortalidad por accidentes con arma de fuego son dos o tres veces superiores en Estados Unidos comparados con Canadá, donde la disponibilidad de armas es mucho menor (Mundt, 1990).

Los datos de criminalidad del FBI de Estados Unidos muestran que la tasa de criminalidad violenta entre los años 92 y 97 disminuyó 11,4% en los estados con legislación laxa sobre porte de armas escondidas, y 24,7% en los estados con una legislación estricta sobre esta tema. En otras palabras, en los estados donde había más restricciones al porte de armas escondidas, o sea restricción al porte de armas cortas, la caída de la criminalidad violenta fue más acentuada que en los otros estados.

Sin embargo, en el único trabajo que mantiene que el incremento de las armas reduce la criminalidad, Lott y Mustard (1997) aplican una regresión de tipo econométrico y concluyen que los condados que cambiaron sus leyes para permitir que los ciudadanos portasen armas escondidas experimentaron una disminución mayor de algunos tipos de criminalidad en comparación con otros condados. El estudio de Lott y Mustard, el primero que presentaba datos para sostener que las armas no sólo no aumentarían la violencia sino que podrían reducirla, tuvo un gran impacto entre los defensores de las armas y fue traducido a otras lenguas. Sin embargo, diferentes especialistas criticaron varios aspectos del estudio, entre ellos: qué condados habían sido considerados con legislación rigurosa o no en cada momento; el hecho de que los supuestos de multinormalidad de las variables usadas no eran compatibles con la existencia de numerosos pequeños condados donde no había ningún homicidio; resultados contrarios para crímenes diferentes y áreas diferentes del país, etc. (Webster et al., 1997).

Otra crítica común es que los autores no demostraron ningún aumento de hecho en el número de armas portadas en espacios públicos y que el número de armas existentes en los condados que cambiaron la ley era ya muy alto. Algunos otros académicos repitieron los análisis en el conjunto de datos de Lott y Mustard utilizando otros modelos estadísticos, con resultados diversos. Bartley y Cohen (1998) ejecutan un alto número de modelos y encuentran el resultado de Lott en algunos de ellos⁷ y en otros no. Otro tanto ocurrió con el re-análisis de Plassman y Tideman (1998)⁸. Por su parte, Ayres y Donohue (1999) no encuentran el efecto postulado y confirman el problema principal del estudio de Lott, que ha habido sido sugerido por Zimring y Hawkins (1997b). Las leyes para permitir el porte de armas escondidas fueron aprobadas en condados rurales y conservadores donde la posesión de armas ya era muy alta y donde la NRA tenía una gran influencia política. Estas áreas rurales se vieron libres de la epidemia de crack que asoló las grandes ciudades y que elevó los niveles de violencia. Por esa razón, los condados rurales donde se aprobaron las leyes de porte de arma presentaron una situación de violencia menor que las áreas urbanas donde las leyes no cambiaron pero entró el crack. De cualquier forma, es sintomática de la fuerza del lobby de las armas la atención colosal que recibió este trabajo, convertido en "el trabajo" que pretendía mostrar que las armas eran beneficiosas para la sociedad, contra un conjunto de literatura que apunta en la dirección contraria.

Una de las líneas metodológicas ya descritas consiste en comparar las víctimas de hechos de violencia con el resto de la población para ver si la probabilidad de tener armas es la misma para ambos grupos. En este sentido, los estudios más conocidos son los de Kellerman. En 1992, Kellerman y asociados compararon 438 víctimas de suicidios con un grupo de control compuesto de 442 personas con un perfil de sexo, edad, raza y residencia similar a los suicidados. En el caso de las víctimas de suicidio, sus familiares fueron entrevistados para recoger la información necesaria. Los factores de riesgo asociados con el suicidio fueron: consumo de drogas, enfermedad mental, vivir solos y tener arma de fuego en casa. El peso del factor armas se mantenía incluso después de eliminar la influencia de los otros factores. En casas donde había armas de fuego, este fue el método usado para cometer suicidio por 86% de las víctimas. En casas donde no había un arma, apenas 6% recurrieron a este método. El riesgo de suicidio fue calculado como 4,8 veces superior en casas donde había armas. Este diseño metodológico se conoce con el nombre de estudio de control de casos y está basado en encontrar, para cada persona que sufre el fenómeno, otra persona de características similares pero que no lo experimentó. El éxito de esta estrategia depende de la capacidad de encontrar casos parecidos a los experimentales en todas las dimensiones relevantes. Obviamente, dado que no es una estrategia experimental, no puede garantizarse con total seguridad que no habrá otros factores no considerados que podrían contribuir a explicar las diferencias entre el grupo experimental y el de control. En suma, estos datos no prueban mas sugieren que el arma es un factor de riesgo para el suicidio.

Un año después Kellerman y sus colaboradores (1993) publicaron un estudio similar sobre homicidios usando el mismo abordaje metodológico. Un grupo de 388 víctimas de homicidio fueron comparadas con un grupo de personas del mismo tamaño que no habían sido víctimas de este crimen y que presentaban un perfil similar en cuanto a sexo, raza, edad, educación, estatus socio-económico y tipo de residencia. Los factores de

⁷ Los modelos en que el efecto fue confirmado fueron los modelos con un parámetro de tendencias temporales.

⁸ En este caso, el modelo con el efecto anterior fue un modelo con una distribución de Poisson.

riesgo encontrados para el homicidio fueron: vivir en un domicilio donde había usuarios de drogas, o personas que habían sido arrestadas por la policía o víctimas de la violencia doméstica, además de la presencia de armas de fuego. Incluso eliminando el efecto de estos otros factores, el riesgo de alguien que vivía en una casa donde había armas de fuego resultó ser 2,7 veces superior al riesgo de alguien en cuya casa no había armas de fuego. La conexión causal en estos casos no es inequívoca, pues no puede ser descartado que las personas que sufren un riesgo mayor de homicidios sean las que se arman con mayor frecuencia. Caso esto sea cierto, no sería el arma la que determinaría el riesgo sino este último que atraería el arma. Puede que los dos procesos convivan en la realidad. A pesar de que la dirección causal es cuestionable, estos estudios indican que la posesión de armas de fuego está asociada a un mayor riesgo de homicidios.

Los trabajos que comparan eventos en que hay y no hay armas de fuego han sido usados, por ejemplo, para demostrar la letalidad superior de estas armas. Un estudio de Saltzman et al. (1992) muestra que en 1984 en Atlanta (E.E.U.U) las agresiones entre miembros de la misma familia o entre personas íntimas tenían una probabilidad de acabar en muerte 3 veces superior cuando eran perpetradas con un arma de fuego a cuando utilizaban arma blanca y 23 veces superior a los casos en que eran usadas armas de otro tipo o la fuerza física

Otros trabajos en la misma línea encontraron resultados similares. Reiss y Roth (1993) afirmaron que los ataques con arma de fuego tenían el doble de probabilidad de provocar víctimas fatales en comparación con ataques con arma blanca. En el estudio de Zimring (1968) la probabilidad era de dos veces y media a cinco veces superior para las armas de fuego. Y Cook (1987) registró que los robos con arma de fuego tenían una tasa de letalidad 3 veces superior a los robos con arma blanca que, por su parte, también presentaban una tasa 3 veces superior a los robos con otras armas. Ya el doctor Wintemute (1997) afirma que la letalidad de un ataque con armas de fuego es siete veces y media superior a la de las armas blancas.

Paradójicamente, los estudios sobre robos coinciden en señalar que si el asaltante usa un arma de fuego la probabilidad de que la víctima sea agredida físicamente es menor. El atacante domina mejor la situación y la víctima se siente menos tentada a reaccionar, con lo que es menor probable que haya violencia (Block, 1977; Luckenbill, 1981; Gabor et al. 1987; Cook, 1980). En consecuencia, la conclusión parece ser que la probabilidad de una agresión física es menor si el ladrón está armado, pero la probabilidad de morir es también mayor. En otras palabras, es menos probable que el ladrón use su arma si ésta es de fuego, pero si la usa la posibilidad de un desenlace fatal es muy superior. Esto confirma la alta letalidad de las armas de fuego.

La pregunta siguiente, obviamente, es si el uso de un arma de fuego por parte de las víctimas de robo incrementa su seguridad o su riesgo. En otras palabras, se trata de saber si los niveles de victimización en los casos de robo en que las víctimas estaban armadas son superiores o inferiores a los casos en que las víctimas estaban desarmadas.

En primer lugar, es preciso aclarar que incluso en países donde hay una gran profusión de armas de fuego, son pocos los casos en que las víctimas de robo o asalto llegan a usar sus armas para defenderse. Las encuestas de victimización nacional en Estados Unidos muestran que apenas 1% de las víctimas que sobrevivieron a actos de violencia —las

víctimas fatales no pueden ser entrevistadas, claro está— afirmaron haber usado un arma de fuego para defenderse (Rand, 1994). Una de las razones para ello es que la víctima no elige el momento y la mayor parte de las veces no sabe que será atacada. Como ya fue descrito, el factor sorpresa juega normalmente a favor del agresor y le da una gran ventaja táctica, incluso para poder arrebatarse a veces el arma a la víctima. No es casualidad que los datos oficiales en Estados Unidos muestren que a lo largo de un período de 15 años 20% de los policías asesinados fueron víctimas de sus propias armas. Incluso profesionales entrenados no pueden siempre evitar que el agresor les tome el arma y la use contra ellos.

Kellerman y colaboradores (1995) analizaron en detalle 198 casos de invasión por un intruso de viviendas unifamiliares. Las víctimas que se resistieron al agresor presentaron una probabilidad menor de perder bienes materiales pero una probabilidad mayor de ser heridos. Un total de 6 víctimas fueron alcanzadas por disparos de arma de fuego. Por otro lado, 3 víctimas usaron su arma para defenderse, pero otras 6 víctimas vieron cómo el agresor tomaba su arma antes que ellos pudieran usarla.

Kleck (1988) examina los datos de la encuesta nacional de victimización en Estados Unidos y encuentra que el porcentaje total de víctimas de robos que acaban heridas es de 33%, comparado con 25% de las víctimas que no ofrecen resistencia y con sólo 17% de las víctimas que usan un arma para defenderse. Sin embargo, los datos de la encuesta se refieren, naturalmente, sólo a los sobrevivientes, por lo que dejan de lado las víctimas mortales que serían las que más aumentarían en función de la letalidad de las armas.

Un estudio del Instituto Brasileiro de Ciencias Criminales (IBCCrim) en Sao Paulo (2000) reflejó que mientras la media estimada de armas en la población era de 18 para cada 100 habitantes, las 203 personas que murieron víctimas de robos en el año 1998 en la ciudad tenían una media de 28 armas para cada 100 habitantes. Los autores explican los resultados como fruto del riesgo de poseer un arma de fuego. Aunque es posible también la hipótesis alternativa de que las personas con mayor riesgo de sufrir robos andan armadas en mayor proporción —de forma que el riesgo produciría el arma y no el arma el riesgo—, el trabajo muestra que las armas de fuego no consiguen proteger a sus propietarios contra el riesgo de morir en asaltos.

Otra investigación conducida por el instituto ISER en Río de Janeiro examinó todos los registros policiales de robos durante un mes en la ciudad: un total de 3.394 episodios. Un total de 85% de los robos fueron perpetrados con armas de fuego y en otros 3,5% de los casos los asaltantes parecían estar armados pero esto no pudo ser confirmado. En la gran mayoría de los incidentes (98,5%) la víctima no esbozó ninguna reacción. Apenas 52 casos mencionaron reacción de la víctima de algún tipo (huida, negativa a entregar los bienes, lucha, etc.). Entre estos 52 episodios hay 11 de reacción armada. La victimización de las personas asaltadas según su reacción es la siguiente:

TABLA 3

| Tipo de Reacción | Número de Casos | Asaltados Heridos | Un asaltado herido por cada... | Asaltados Muertos | Un asaltado muerto por cada... |
|-----------------------------|-----------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|
| No Reaccionó | 3.338 | 32 | 104 robos | 5 | 668 robos |
| Reaccionó sin Arma de Fuego | 41 | 13 | 3,1 robos | 0 | - |
| Reaccionó con Arma de Fuego | 11 | 6 | 1,8 robos | 3 | 3,6 robos |

La primera conclusión es que, para las personas que no reaccionan, el riesgo de victimización es pequeño. Así, aunque hay casos dramáticos de personas heridas y muertas que no esbozaron ninguna reacción, esto es bastante infrecuente.

En segundo lugar, las personas que reaccionan, especialmente si lo hacen con armas de fuego, experimentan una probabilidad de resultar heridas o muertas muy superior. En 11 casos con reacción armada hay 3 muertos y en 3.338 sin reacción hay 5 muertos. Evidentemente, el número de casos de reacción armada es demasiado pequeño para poder calcular estimadores precisos, pero parece incontestable que el peligro de utilizar un arma para intentar defenderse de un robo a mano armada es muy alto. De hecho, 6 de los 11 episodios de reacción armada fueron protagonizados por policías que, a pesar de estar supuestamente entrenados para enfrentar este tipo de situaciones, no siempre pudieron evitar desenlaces trágicos.

En este tipo de investigaciones se argumenta que existe una alta proporción de robos no denunciados, dado que la tasa de subnotificación es muy alta —en torno del 75% para robos en la ciudad de Río, según encuestas de victimización—. De esta forma, los datos oficiales podrían estar ocultando episodios de personas que se defendieron exitosamente con su arma pero no registraron los hechos. Este raciocinio no deja de tener parte de razón. Sin embargo, la probabilidad de que un hecho sea registrado es superior cuando hay personas lesionadas o muertas, tanto asaltados como asaltantes, a cuando no las hay. En consecuencia, si las cifras de reacciones armadas sin asaltados victimados estarán subestimadas, las cifras de personas que no reaccionaron y no resultaron heridas estarán probablemente subestimadas aun en mayor medida, provocando que el diferencial de las tasas de riesgo favorable a la no reacción sea todavía mayor de lo estimado aquí. Además, buena parte de los casos de reacción armada están referidos a policías que, por su profesión, tenderán a registrar los hechos en mayor medida que el ciudadano común.

Como ya fue explicado, además del riesgo para el portador o poseedor de armas hay que analizar el posible riesgo sistémico para la sociedad como producto del hecho de que los ciudadanos en general anden armados. Este riesgo puede derivarse del peligro de tiroteos

y balas perdidas y de la mayor proclividad que los agresores a estar armados y a usar su arma cuando saben que sus víctimas pueden estar armadas. Wright y Rossi (1985) entrevistaron 1.874 criminales presos sobre crímenes y armas. Entre los entrevistados, 34% reconocieron que en alguna ocasión habían sido “asustados, heridos o capturados por una víctima armada”. La misma proporción (34%) se manifestó preocupada por la posibilidad de que la víctima les disparase. Si, por un lado, estos resultados son citados como prueba del poder disuasorio o defensivo que las armas pueden llegar a tener, por otro lado pueden estar escondiendo justamente que los criminales que sienten este miedo estarán más determinados a armarse antes de cometer un crimen y a usar el arma a la menor señal de peligro.

Por otro lado, hay otro punto fundamental que determina el riesgo sistémico: el flujo de las armas del circuito legal al circuito ilegal. Si las armas que son vendidas de forma regular y registrada a ciudadanos que cumplen determinados requisitos acaban siendo robadas o revendidas y terminan en poder de criminales profesionales, esta venta legal estará armando al mismo tiempo a los “ciudadanos de bien” y a los “bandidos”. Caso esto ocurra, el rigor en los criterios que permitirían acceso a las armas podría no tener mucho impacto en los niveles de violencia, porque la armas acabarían en manos de personas con características mucho más peligrosas.

En el estudio clásico de Wright y Rossi (1985), entre los criminales que afirmaron haber poseído en algún momento un arma de fuego, 32% dijeron haberla robado. Entre quienes reconocieron haber poseído un arma corta, 40% la obtuvieron de sus amigos.

Una investigación sobre 113 armas usadas para cometer crímenes en Boston (Moore, 1981) reveló que 29% de ellas fueron compradas legalmente y 40% fueron robadas.

Otra investigación conducida por el ISER en Río de Janeiro trabajó con una muestra aleatoria de 3.982 armas confiscadas en el estado de Río durante los últimos años. Después de buscar esas armas, una a una, en los registros oficiales, se encontró que 24% de ellas habían sido vendidas legalmente a individuos o a empresas que no eran del ramo de la seguridad pública. Fueron revisados también los registros policiales relativos a las confiscaciones de armas para verificar las razones de la incautación. Entre las armas confiscadas, 50% lo habían sido por no tener su propietario la autorización correspondiente y 40% por haber estado envueltas en otro tipo de crímenes. En total, 94% de las armas habían sido incautadas debido a algún tipo de crimen, y apenas 6% por algún incidente que no implicaba la comisión de un crimen (suicidio, legítima defensa de un policía, cumplimiento de una orden judicial, etc.).

Si consideramos entonces que 24%⁹ de las armas fueron encontradas en el registro de armas legales y que 94% de ellas habían sido incautadas por crímenes, podemos concluir que 22% de las armas incautadas por crímenes habían sido vendidas legalmente a particulares o a empresas que no eran de seguridad pública.

Estos resultados confirman que los circuitos de armas legales e ilegales están conectados y que las armas legales son una de las vías de suministro de armas para la comisión de

⁹ La proporción de las armas usadas en crímenes que proviene de ventas legales es, obviamente, superior a la encontrada en estos datos, por varias razones: a) no estaban disponibles los datos de otros estados diferentes de Río de Janeiro. Es altamente probable que algunas de las armas confiscadas hayan sido vendidas legalmente en otro estado; b) algunas armas (2,5% de las buscadas) fueron encontradas en el registro de armas legales pero su documento de propiedad no apareció, por lo que no pudieron ser incluidas en la investigación; c) pequeñas diferencias en el número de serie y otras variables relevantes sugieren que problemas de fiabilidad en el procesamiento de la información por parte de los policías pueden estar impidiendo encontrar un mayor número de armas coincidentes en los dos registros.

crímenes, a través de varios canales: a) reventa; b) extravío; c) hurto o robo; d) personas que no compran el arma con propósito criminal pero acaban perdiendo la cabeza y usándolas de forma ilegal.

6. El arma como símbolo.

Al margen de los motivos racionales, vinculados a la protección y al riesgo, para poseer o para rechazar un arma de fuego, es indudable que el arma es un objeto de fuerte carga simbólica. Estas motivaciones simbólicas e inconscientes para tener un arma son mucho más difíciles de documentar empíricamente, pero eso no las hace menos reales.

El arma es, en primer lugar, un símbolo de poder, un artilugio que permite al poseedor, incluso si es inferior físicamente, dominar a los otros. Como tal, es también un símbolo de estatus, particularmente para jóvenes de áreas marginales que no tienen acceso a bienes de consumo ni a una identidad favorable. Etnografías y relatos de investigadores en comunidades marginales de varios países de América Latina describen a jóvenes de sexo masculino empuñando orgullosamente las armas que les ayudan a conseguir el respeto ajeno y a apuntalar una identidad vacilante. En algunos casos, las chicas demuestran su atracción por estos jóvenes apolos armados y por el poder que detentan en la comunidad. Para este tipo de jóvenes, arrebatarles su arma es arrebatarles su identidad y su imagen. Sin el arma, ellos son simplemente jóvenes pobres como tantos otros. En varios países en que los adolescentes se han armado por alguna razón, ha sido difícil el proceso posterior para desarmarlos y reintegrarlos a una vida normal. Este fue el caso, por ejemplo, de varios adolescentes kuwaitíes que se armaron en el período de la invasión iraquí y provocaron diferentes disturbios posteriormente, una vez que el país recuperó su soberanía. Jóvenes socializados en un ambiente de enfrentamientos armados y que no han recibido una educación para otro tipo de actividad se tornan un peligro potencial para sí mismos y para la comunidad una vez que el conflicto armado termina.

Muchos de los jóvenes envueltos en actividades armadas ilícitas son conscientes del serio peligro de vida que corren y saben que es improbable que lleguen a viejos. En estos casos, los argumentos racionales sobre el riesgo de portar un arma no tienen ningún valor, puesto que no es por protección que ellos recurren al arma. Para conseguir desarmar estos muchachos sería preciso ofrecerles una identidad y una inserción social alternativas, menos peligrosas pero atractivas, para que pudieran cambiar de vida.

La propia industria de armas recurre al valor simbólicos de las mismas cuando, como en EEUU, anuncia que por menos de US\$100 es posible conseguir "protección, tranquilidad y autoconfianza" ("protection, peace of mind and self-confidence").

7. Impacto de las Políticas de Restricción de Armas.

Incluso si se prueba la vinculación entre el arma y el peligro, todavía habría que discutir si una política de restricción del acceso a las armas por parte de los civiles, en la medida y en los moldes políticamente viables en cada país y momento histórico concreto, puede ser eficaz a la hora de reducir la violencia y la criminalidad. De hecho, muchos activistas pro-armas atacan las propuestas de legislación restrictiva con el argumento de que no serán efectivas para retirar las armas de quien realmente hace daño y que por tanto serán

inocuas. Este argumento subraya la supuesta inviabilidad práctica del desarme más que su efecto benéfico.

Entre los defensores de las limitaciones del acceso a las armas, la visión más extendida es que el desarme no disminuirá necesariamente los niveles de violencia y criminalidad pero probablemente reducirá la letalidad y las lesiones. Es decir, continuarán aconteciendo crímenes pero habrá menos muertos y heridos.

Para testar la eficacia de la reducción de la difusión de armas en la disminución de la violencia y de sus consecuencias, la opción ideal es realizar una evaluación de impacto de alguna política ya implementada en este sentido para ver cuál fue el resultado. La utilización de análisis de series temporales y/o de grupos de control pueden ser muy útiles para establecer el efecto neto del programa.

Bartlett (1988) estudió los niveles de victimización letal en Canadá antes y después de la introducción de legislación restrictiva sobre las armas, usando los EEUU como grupo de control, y concluyó que la disminución de homicidios y suicidios pareció deberse en parte a la nueva legislación, mientras que los accidentes mortales con armas de fuego no parecieron verse afectados.

Loftin y colaboradores (1991) evaluaron a través de un estudio longitudinal, realizado sobre un período de 20 años, el impacto de la ley que prohibía la compra, venta, transferencia o posesión de armas cortas por parte de los civiles en Washington, DC. Después de la introducción de la nueva ley, el número de homicidios por arma de fuego cayó de 13 por mes a 9,7 por mes, mientras el número de suicidios por arma de fuego también disminuía de 2,6 por mes a 2,0. Los homicidios y suicidios cometidos con otros medios también disminuyeron pero en una proporción mucho menor (4%), lo que demuestra que aparentemente no hubo sustitución de unos medios (arma de fuego) por otros. Áreas geográficas vecinas donde la legislación no fue implantada, como Maryland y Virginia, no experimentaron una reducción de los homicidios y suicidios por arma de fuego.

Roth y Koper (1999) estudiaron el impacto de corto plazo de la prohibición federal de venta de armas de asalto automáticas en los EEUU en 1994, analizando datos de varios años procedentes de estados donde ya existía la prohibición anteriormente y de otros estados donde fue introducida por esta ley federal. Los datos indican que la prohibición estimuló un aumento inicial de los precios de este tipo de armas en el mercado, que acabaron cayendo de nuevo después un año. Los datos de rastreamiento de armas automáticas de asalto del FBI mostraron que el uso de las mismas en crímenes disminuyó en mayor medida que el resto de las armas después de la entrada en vigor de la ley. La conclusión más importante fue que en los estados donde no existía una prohibición previa la tasa de homicidios por arma de fuego cayó 10,3% en 1995, en comparación con la proyección elaborada a partir de la serie de 1980 a 1994 y de datos demográficos y económicos. En contraste con esto, en los estados donde ya existía la prohibición la tasa en 1995 fue igual a la proyectada. Después de controlar el efecto de la introducción de otras políticas de seguridad pública (prohibición de posesión de armas cortas para jóvenes, cadena perpetua después de tres crímenes, etc.), los estados donde la prohibición era nueva experimentaron una reducción de la tasa de homicidios por arma de fuego 6,7% superior a la proyectada. En suma, la prohibición de armas de asalto automáticas pareció reducir la tasa de homicidios por arma de fuego. A pesar de ello, el número medio de

víctimas por homicidio con armas y el número de víctimas con múltiples heridas de arma de fuego no disminuyeron, contrariamente a lo esperado.

En uno de los mejores estudios en esta área, Villaveces y colaboradores (2000) analizaron el impacto de un programa implantado en Cali primero y Bogotá después, entre los años 1993 y 1997, que consistía en prohibir el porte de armas en la calle durante los finales de semana después de los días de pago y durante los días de fiesta y los días de elecciones. Estos habían sido identificados como los momentos en que sucedían un gran número de homicidios por arma de fuego, muchas veces asociados al consumo de alcohol después de recibir el salario. Durante estas prohibiciones, la policía llevaba a cabo operativos y registros para asegurar que los individuos no portasen armas en la calle. Como esta intervención no era realizada todos los finales de semana sino de forma irregular, ello confería una rara oportunidad metodológica de aplicar la técnica llamada "series temporales interrumpidas", que compara el resultado en los períodos en que el programa se aplicó con el resto.

A partir de los números de homicidios observados en función de las características de cada tipo de día (si era o no festivo, si era final de semana o no, si era día de pago o no, etc.) durante los períodos en los que la intervención no se aplicó, se calculó un número esperado de homicidios durante los períodos de prohibición de porte que también tomaba en cuenta las características de esos días. El número efectivamente observado de homicidios durante los períodos de prohibición de porte fue 14% inferior al proyectado en Cali y 13% inferior en Bogotá. En otras palabras, la prohibición pareció reducir el número de homicidios en más de 10% en las dos ciudades. Curiosamente, la reducción sucedió tanto para homicidios por arma de fuego como para otros tipos de homicidios, lo cual levanta dudas sobre cuáles serían exactamente los elementos de la intervención que provocaron el efecto (el encarcelamiento de los que violaban la prohibición del porte, la presencia de policías en la calle, la inhibición efectiva del porte, etc.).

En general, podemos observar que hay varias intervenciones de restricción a la posesión o al porte de armas que parecen haber tenido éxito en disminuir la violencia letal.

8. Conclusiones

El debate sobre la conveniencia de que los ciudadanos estén armados se resiente de la escasez de datos relevantes, de varios problemas metodológicos asociados a estos estudios y de la emocionalidad valorativa con que estas cuestiones son normalmente abordadas. Desgraciadamente, la mayor parte de las investigaciones proviene de un único país, los EEUU, donde la discusión siempre fue más encendida. Los resultados de los estudios existentes tienen varias limitaciones y no son siempre consistentes, pero ya es posible apuntar a una serie de conclusiones básicas consolidadas en la literatura.

La primera idea que parece firmemente establecida es la alta letalidad de las armas de fuego comparadas con cualquier otro tipo de armas al alcance de las personas. Así, la presencia de armas de fuego aumenta la probabilidad de que los actos violentos tengan un resultado letal.

La hipótesis de la "substitución" de unos medios por otros fue difundida por aquellos que piensan que, como quienes matan son las personas y no los instrumentos, las personas usarán cualquier medio a su alcance y si no tienen uno optarán por otro con el mismo

resultado. Esta idea carece de sustentación empírica. Particularmente en el caso de los suicidios y, en menor medida en el caso de los homicidios, parece claro que la utilización de armas de fuego contribuye a aumentar el número de víctimas mortales.

Las comparaciones de los niveles de violencia o criminalidad entre países o áreas que difieren en cuanto al acceso a las armas de fuego constituyen, en cualquier caso, evidencias indirectas, pues el número de elementos que influencia las tasas de criminalidad o de violencia es muy alto. Una vez hechas estas reservas, podemos constatar que hay una tendencia a encontrar un número mayor de homicidios en países donde las armas son más abundantes. No obstante, es posible encontrar países con un gran número de armas y bajos índices de violencia, como Suiza, pero no existen casos de países industrializados con altas tasas de violencia donde el arma de fuego no desempeñe un papel importante. Así, podríamos decir que las armas son una condición necesaria pero no suficiente para el surgimiento de niveles elevados de violencia letal.

Es indudable que el arma de fuego puede llegar a proteger a una víctima y a salvar vidas en algunos casos. El problema es que hay muchos otros en el que el efecto parece ser el contrario. A la hora de calcular los costes y beneficios de las armas, no se puede olvidar el impacto no sólo de los homicidios sino también de los suicidios y los accidentes. Por ejemplo, en EEUU durante el año 1993 los datos oficiales muestran que para cada caso en que un arma de fuego fue usada para matar en legítima defensa hubo 63 casos de suicidio con arma de fuego, 60 casos de homicidios con arma de fuego, 6 muertes accidentales provocadas por arma y 1 muerte por arma de fuego de causa no determinada. Obviamente, estas cifras no mencionan los casos en que un arma fue usada con éxito para alejar a un agresor sin que hubiera muertes, pero la desproporción entre las cifras es tan grande que obliga a pensar que el coste de proporcionar armas a los ciudadanos puede ser mucho mayor que el beneficio. Por otro lado, esas cifras tampoco recogen los casos en que una arma fue usada para amenazar o alguna otra actividad criminal sin provocar muertes. En 1996 en EEUU, hubo 176 casos de homicidios legítimos (en defensa propia) con arma de fuego contra 10.744 homicidios no justificados por armas de fuego.

El efecto disuasorio de saber que las víctimas están armadas puede funcionar en algunos casos pero puede hacer que los criminales también se armen en mayor medida y que disparen a la menor señal de desconfianza, incrementando las víctimas.

El efecto protector de defenderse con un arma puede ser mayor en el caso de crímenes contra la persona, especialmente los que son cometidos con intención homicida, pero es inferior en los crímenes contra la propiedad. Varios estudios muestran que intentar defenderse de un robo con un arma puede incluso disminuir la probabilidad de pérdida material pero puede aumentar la probabilidad de ser asesinado. El factor sorpresa juega del lado del agresor y reduce la posibilidad de que la víctima utilice con éxito un arma en su defensa. De hecho, el miedo de crímenes contra la propiedad, como asalto a vivienda, es una de las razones fundamentales que llevan a la gente a comprar un arma.

En un país como El Salvador, las personas fueron socializadas durante años en un clima de guerra, en el que se temía ser asesinado en función de sus ideas políticas. En este escenario ("vienen a matarme") la idea del arma de fuego como protección cobra un mayor sentido. Después del fin de la guerra, la criminalidad tiene sobre todo una intención económica y no necesariamente homicida, pero es difícil cambiar la mentalidad de la gente y explicar que en el contexto actual de crímenes contra la propiedad las armas ofrecen una protección menor y un peligro mucho mayor.

La idea de desarmar apenas a los criminales y armar a los ciudadanos de bien está basada en una percepción dicotómica de la sociedad en dos colectivos, las personas de bien y los criminales, que pueden ser fácilmente identificados y separados. Sin embargo, es una falsa ilusión pensar que existen esos dos grupos identificables. Los criminales pasan a serlo después de cometer su primer crimen y no pueden ser detectados antes. Y las personas sin historia criminal también pueden perder la cabeza en una disputa y cometer un crimen. Por eso, la proliferación de las armas puede tener un impacto más negativo en los crímenes originados en conflictos o enfrentamientos entre personas conocidas. En efecto, una proporción considerable de los homicidios, que varía de país a país, tiene su origen no en la criminalidad profesional sino en peleas domésticas o interpersonales. Son estos los crímenes cuya letalidad puede incrementarse de forma notable con la presencia de armas de fuego. Y es esta la razón por la que las mujeres, que son asesinadas con mayor frecuencia por parientes o personas próximas, son víctimas preferenciales de la profusión de las armas de fuego.

A su vez, el efecto de la disminución de armas de fuego en los crímenes cometidos por el crimen organizado o por criminales con una carrera previa es menor, porque ellos ignorarán la ley oficial y harán lo posible por armarse de cualquier forma.

Por otra parte, la idea de armas del bien y de armas del mal entra en quiebra también porque hay evidencias claras de que los criminales obtienen sus armas robándolas, tomándolas prestadas o comprándolas de terceros. Así, muchas armas vendidas legalmente a ciudadanos que cumplían los requisitos legales acaban en las manos de criminales profesionales a través de diversas transacciones. Esta conexión fluida entre los circuitos de armas legales e ilegales provoca que la existencia de exigencias rigurosas para el primer comprador no garantice en absoluto que las armas no sean usadas con otros propósitos. De hecho, una sociedad que se arma a sí misma para defenderse está armando, al mismo tiempo, a los agresores.

Independientemente del peligro objetivo que las armas puedan suponer, el éxito de políticas de restricción de armas dependerá también del grado en que éstas consigan de hecho disminuir el “stock” de armas, su porte y, en último extremo, su utilización. Varios estudios muestran que este tipo de políticas puede tener un éxito moderado en la reducción de la violencia letal. La experiencia colombiana sugiere que más importante que disminuir el número absoluto de armas en circulación puede ser restringir el porte en áreas públicas donde la victimización es alta.

No deja de ser verdad que las prohibiciones de acceso a las armas por parte de civiles afectarán sobre todo a los ciudadanos respetuosos de la ley, mientras que los criminales las ignorarán y continuarán armados en la medida de lo posible. No obstante, es mucho más fácil la fiscalización de los delitos relativos a armas en sociedades en que las armas son escasas. Además, cuando hay pocas armas en circulación, su precio sube y muchos criminales de pequeño o medio porte no consiguen tener acceso a ellas. Como fue dicho anteriormente, suprimir el flujo de armas legales implica también restringir el flujo de las armas ilegales.

Referencias

- Ayres, I. & Donohue, J. (1999). "Nondiscretionary Concealed Weapons Laws: A Case Study of Statistics, Standards of Proof, and Public Policy." American Law and Economy Review 1: pg. 436-470.
- Bartley, W. & Cohen, M. (1998) "The effect of concealed weapon laws-an extreme bound analysis". Economic Inquiry. n. 36, vol.2, pg.258-265
- Bartlett, D.H. (1988) An Evaluation of Canadian Gun Control Legislation: Bill C-51. Tesis presentada en la Carleton University. Canadá.
- Block, R. (1977) Violent Crime. Lexington Books. Lexington, Massachusets.
- Centerwall, B.S. "Homicide and the prevalence of handguns: Canada and the United States, 1976 to 1980." American Journal of Epidemiology, n. 134, pg. 1245-1260
- Clark, R.V.G. & Mayhew, P. (1989) Suicide: Closing the Exits. Springer. New York.
- Cook, P.J. (1980) "Reducing Injury and Death Rates in Robbery" Policy Analysis, n. 6 vol. 1, pg. 21-45
- Cook, P.J. (1987) "Robbery violence." Journal of Criminal Law and Criminology n, 78, pg. 357-376.
- Gabor, T. (1984) The Impact of the Availability of Firearms on Violent Crime, Suicide and Accidental Death: A Review of the Literature with Special Reference to the Canadian Situation. Department of Justice. Ottawa.
- Gabor, T.; Baril, M.; Cusson, M.; Elie, D.; LeBlanc, M. & Normandeau, A. (1987) Armed Robbery Cops, Robbers and Victims. Charles Thomas. Springfield, Illinois.
- IBCCrim (2000) Também Morre quem Atira. Risco de uma pessoa que Possui Arma de Fogo Ser Vítima Fatal de um Roubo. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.
- Killias, Martin & van Kesteren, John (2001) "Guns, violent crime and suicide in 21 countries" Canadian Journal of Criminology, vol. 43 (4) pg. 429-448
- Kellermann, A.L., F.P. Rivara, N.B. Rushforth, J.G. Banton. D.T. Reay, J.T. Francisco, A.B. Locci, J. Prodzinski, B.B. Hackman, and G. Somes (1993) "Gun ownership as a risk factor for homicide in the home". The New England Journal of Medicine n. 329, pg. 1084-91.

Kellermann, A.L., F.P. Rivara, G. Somes, D.T. Reay, J. Francisco, J. Banton, J. Prodzinski, C. Fligner, and B.B. Hackman (1992) "Suicide in the home in relation to gun ownership." The New England Journal of Medicine n. 327, pg. 467-472.

Kellermann, A.L.; Westphal, L.; Fischer, L. & Harvard, B. (1995) "Weapon involvement in home invasion crimes" Journal of the American Medical Association (JAMA) n. 273, pg. 1759-1762

Kleck, G. (1988) "Crime Control Through the Private Use of Armed Force" Social Forces, n. 35 pg. 1-22

Leenars, A. & Lester, D. (1996) "Gender and the impact of gun control on on suicide and homicide" Archives of Suicide Research, vol 21. Pg. 223-234

Loftin, C.; McDowall, D.; Wieserma, B. & Cottey, T. (1991) "Effects of Restrictive Licensing of Handguns on Homicide and Suicide in the District of Columbia" New England Journal of Medicine, n. 325, vol. 23, pg. 1615-1620

Lott, J and Mustard, D. (1997). "Crime, Deterrence and the Right to Carry Concealed Handguns," Journal of Legal Studies. N. 26, pg. 1-68

Luckenbill, D. (1981) "Generating Compliance: The Case of Robbery" Urban Life. N. 10, pg. 25-46

Miller, T. & Cohen, M. "Costs of Gunshot and Cut/Stab Wounds in the United States, with some Canadian Comparisons" Accidents Analysis Preview, n. 29, vol. 3, p ag. 329-341

Moore, M.H. (1981) "Keeping Handguns from Criminal Offenders" The Annals of the American Academy of Political and Social Science. n. 455, pg.92-109

Mundt, R. J. (1990) "Gun control and rates of firearms violence in Canada and the United States" Canadian Journal of Criminology. n. 32, pg. 137-154

Perales, D.P. (1987) Patterns of Homicide. Houston: Texas. Tesis Doctoral de la Universidad de Texas at Houston. School of Public Health.

Plassman, F. & Tideman, N. (1998) "Does the right to carry concealed handguns deter countable crimes? Only a count-analysis can say." Working paper E98-07. Virginia Tech

Peterson, L.; Peterson, M.; O' Shanick, G. & Swann, A. "Self-inflicted gunshot wounds: Lethality of methods versus intent" American Journal of Psychiatry, vol. 142pg. 228-231

Rand, M.R. (1994) Guns and Crime: Handgun Victimization, Firearm Self-Defense and Firearm Theft: Crime Data Brief. Department of Justice. Washington, DC

Reiss, A.J. and J.A. Roth (1993) Violence: Understanding and Preventing. Washington, D.C.: National Academy Press.

Roth, J. & Koper, C. (1999) Impact of the 1994 Assault Weapons Ban: 1994-1996. National Institute of Justice.

Saltzman, Linda E. Mercy, James A. et al, (1992) "Weapon Involvement and Injury Outcomes in Family and Intimate Assaults", Journal of the American Medical Association (JAMA), Vol. 267, No. 22, Junio 10, pp. 3043-3047.

Sloan, J.H.; Kellermann, A.L.; Reay, D.T. ; Ferris, A.J. ; Rice, C.L. & LoGerfo, J. (1988) "Handgun regulations, crime, assaults and homicide – A Tale of Two Cities" New England Journal of Medicine, n. 319, pg. 1256-1262

Villaveces, A. ; Cummings, P.; Espitia, V.E.; Koepsell, :T.D.. & McKnight, B. & Kellermann, A.L. (2000) "Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities" Journal of the American Medical Association, n. 283 (9), pg. 1025-1029

Webster, D.W.; Vernick, JS.; Ludwig, J. & Lester, K. (1997) "Flawed gun policy research could endanger public safety" American Journal of Public Health, n. 87 pg. 918-921

Wintemute, G. (1997) "Drop your guns!" Time. Vol. 150, n. 19, pg. 56

Wright, J.D. & Rossi, P.H. (1985) The Armed Criminal in America: A Survey of Incarcerated Felons. National Institute of Justice. Washington, DC

Zimring, F.E. (1968) "Is Gun Control Likely to Reduce Violent Killings?" University of Chicago Law Review. n. 35 pg. 21-37

Zimring, F.E. & Hawkins, G. (1997) Crime is Not the Problem. Lethal Violence in America. Oxford University Press.

Zimring, F. and Hawkins, G. (1997b). "Concealed Handguns: The Counterfeit Deterrent," The Responsive Community n. 7, pg. 46-60.

Myriam Jimeno
Departamento de Antropología
Centro de Estudios Sociales
Universidad Nacional de Colombia

“ Cultura y Violencia ”

Antropóloga de nacionalidad colombiana, posee una extensa trayectoria profesional como investigadora y académica; experiencia que le ha valido para alcanzar un amplio reconocimiento tanto en su país como en otras zonas del continente donde ha colaborado y dirigido investigaciones sobre el tema. La Doctora Jimeno ha sido distinguida con varios premios nacionales y cargos de honor en entidades regionales y universidades extranjeras; dentro de sus publicaciones más recientes, destaca *Las violencias: inclusión creciente*, editada por la Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

En octubre de 2001, Colombia fue sacudida por la muerte de la ex ministra de Cultura Consuelo Araujo a manos de una columna guerrillera que la había secuestrado. Una inteligente columnista del diario más importante de Colombia (El Tiempo, 2 de octubre de 2001, pp. 1-13) escribió que este crimen mostraba que “las guerrillas, como los paramilitares, ya atravesaron las barreras éticas más elementales (...). Los argumentos políticos, la palabrería no importan: el hecho es que se han convertido en movimientos que atraen ‘psicópatas’ (destaque mío) y que, con sus formas de obrar, con sus instrucciones y sus argumentos, estimulan ‘actos psicopáticos’ (destaque mío)”. Y continuó, “por supuesto la psicopatía tiene causas”. Para ella son, sin duda, la miseria y la exclusión que favorecen la reproducción de la violencia mediante la familiarización de los niños con “actos de horror”. Estas también le sirven de disculpa para que “unos cuantos ‘psicópatas armados’ nos representen”.

El punto que pretendo discutir en esta ponencia es la muy frecuente adjudicación de los actos de violencia a razones por fuera de la sociedad y la cultura. Muy a menudo se la atribuye a una enfermedad de la mente, la psicopatía. Y creo oportuno debatirlo, pues el argumento de nuestra columnista no es para nada excepcional. Por el contrario, casi a diario podemos encontrar entre periodistas, entre intelectuales o entre personas del común la afirmación de que la violencia son “actos demenciales”, productos de la “locura” de ciertos individuos o grupos sociales. Así, la violencia, como manifestación destructiva de la agresividad humana, suele considerarse encarnación del mal. Por esta vía escapa del escrutinio crítico de las corrientes socioculturales más profundas de la sociedad en que ocurre. Suele verse como furia de fuerzas descontroladas, irracionales, o es reducida a sus actores más extremos, lo que no permite contextualizarla (Jimeno y otros, 1998 a y b).

¿Qué interés tiene debatir este tan común lugar común? Sus efectos problemáticos sobre el comportamiento de las personas y sobre el trazado de políticas públicas. Ello importa porque con esa misma vara que excluye la violencia de la cultura se miden las más variadas expresiones de violencia, desde la doméstica hasta la política. Pretendo, entonces, centrarme en dos temas: en el primero, más teórico, busco destacar la relación entre pensamiento y orientación de las acciones sociales, en particular sobre la forma en que las acciones violentas se encuadran en modelos culturales. En el segundo, me serviré de dos ejemplos de violencia doméstica en los que he centrado mis investigaciones (Jimeno y otros, 1996 y 1998a, y Jimeno, 2001).

Violencia y modelos culturales

En el primer aspecto quisiera recalcar un punto conceptual: pensamientos y acciones están firmemente entrelazados en las culturas humanas. No quiero decir con esto que no exista la conocida incongruencia entre lo que pensamos y lo que hacemos. Busco, más bien, llamar la atención sobre la relación que existe entre las representaciones que tenemos de las cosas y nuestras acciones. Formas de pensar, de percibir, hacen parte de la motivación y de la orientación de nuestras acciones. A su vez, las formas de pensar tienen estrechas asociaciones afectivas. Claudia Strauss y Naomi Campbell (1997) muestran que una joven estadounidense actúa en relación con el matrimonio según sentimientos y creencias que aprendió de su experiencia cultural junto a su madre. Muchas de ellas no están expresadas en palabras, sino en actitudes cotidianas, por ejemplo, las manifestaciones de agobio o inconformidad frente a la relación matrimonial. Esto significa que aprendemos los modelos culturales en parte de manera consciente, en parte inconsciente y, en parte, el conocimiento está implícito, como embutido en la acción misma (ibíd.).

Establecemos relaciones con nuestro entorno, empleando modelos aprendidos de pensamiento que tienen asociaciones afectivas de lo deseable y lo indeseable. Cuando actuamos siempre lo hacemos evocando ciertos esquemas que orientan nuestras acciones y le dan un sentido específico. Estos esquemas los hemos incorporado en nuestra vida social con otros, en nuestro círculo íntimo y en el más amplio. Son ellos los que confirman la justeza y el sentido de nuestras acciones. Por ello las acciones humanas, y las acciones violentas entre ellas, sólo pueden entenderse en relación con un contexto social particular. La labor de los investigadores y de los planificadores y gestores de política pública es escudriñar los componentes de este contexto sociocultural sin dejarse llevar por la tentación de sacarlos del contexto para volverlos actos de “anormales” o de “enfermos”. Si esquivamos el enfoque reduccionista, podremos ver que los actos de violencia nos ilustran sobre el sistema de creencias y relaciones sociales de la sociedad en que ocurren. Podremos interrogarnos sobre la relación entre el uso de la violencia en la resolución de conflictos y ciertos sistemas de creencias y de organización de la vida social para tratar de incidir sobre ellos. Ello nos lleva la mirada a la “descripción de lo ordinario, no de lo singular (...) [a] las corrientes permanentes en la vida social y no [a] sus tempestades ocasionales”, como decía hace casi setenta años un clásico antropólogo (Malinowski, [1923] 1973, p. 90). Tratemos de mirar las corrientes permanentes con dos ejemplos.

Entre 1993 y 1996, tuve oportunidad de coordinar un equipo multidisciplinario de investigación sobre acciones y representaciones de la violencia entre sectores de bajos ingresos en Colombia (Jimeno y otros, 1996, y Jimeno, 1998b). Los trabajos buscaron comprender el significado psicocultural de las experiencias de violencia entre personas del común. Una primera conclusión fue que los actos de violencia sí discriminan a personas, escenarios y sistemas de creencias. No son un fatum inexorable e indiscriminado.

¿Qué personas?, ¿en qué escenarios sociales? De los adultos entrevistados en Bogotá, la mitad de los hombres y 44% de las mujeres experimentaron actos de violencia a manos de sus padres cuando eran niños. Las madres fueron la principal causante del maltrato, pero en castigos brutales sobresalieron los padres. Los niños y las niñas, algo más los niños, son los blancos principales de la violencia doméstica. En segundo lugar, 72% de las mujeres casadas de este sector social dijeron haber sido víctimas de malos tratos por parte de su cónyuge. Para las mujeres, el principal sitio de agresión fue su propio hogar, mientras que para los hombres la experiencia más significativa de violencia había ocurrido fuera de él. Poco menos del 60% de los hombres había sufrido atracos (robo con armas) en la ciudad, y la gran mayoría nunca colocó una denuncia ante la justicia.

¿Cuáles fueron las situaciones asociadas a la violencia y cuál el sistema de creencias asociado? En la violencia doméstica que, como se dijo, distingue a niños y a las cónyuges, las personas identificaron desencadenantes tales como la desobediencia y la incapacidad para cumplir con las tareas asignadas. Un 37% no pudo identificar un motivo claro, y dijo “no sé”, “por nada”, “no me explico”. Atribuyeron las razones del agresor a que él mismo había sido maltratado, era irascible, “malvado”, “nervioso”, “malgeniado”, estaba enfermo o debido a su “ignorancia” o a que ese era el estilo de corregir en otro tiempo. Recordemos que estudiamos a adultos, algunos con más de setenta años, y que se referían a sus experiencias infantiles. Entre otros, señalaron la tensión generada por las condiciones de pobreza. En las mujeres casadas, la infidelidad del marido y su consumo de alcohol estuvieron estrechamente asociados a escenas de celos y maltrato. Las denuncias son también relativamente bajas en la violencia doméstica, pero en las principales ciudades colombianas su número se ha incrementado en los últimos años.

Las situaciones en las que ocurrió la violencia doméstica están acompañadas por un sistema particular de creencias. En primer lugar, las personas diferencian con claridad entre violencia instrumental, la que se usa para obtener ciertos fines, y violencia emocional. Esta última es aquella violencia en la cual los sentimientos y las relaciones entre las personas determinan el curso de las acciones. Por ello, tienen asociaciones distintas sobre la violencia del hogar y la callejera. En el hogar, las personas emplean las nociones de violencia y maltrato y, a la mayoría, las distingue la intensidad del acto violento.

El centro semántico de estas nociones es la idea de que el acto tiene la intención de causar daño al otro; también contiene la idea de que el uso de la violencia es ilegítimo. La inmensa mayoría consideró el “diálogo” como el medio adecuado para resolver las tensiones y conflictos.

Pese a sancionar abiertamente el uso de la violencia, las personas encuentran explicaciones para el comportamiento de sus padres y cónyuges. La explicación se centra alrededor de dos nociones o ideas: la de que los padres y maridos buscaban “corregir” un comportamiento indeseable o prevenirlo, y la de que buscaban asegurar el debido “respeto” hacia ellos. Estas dos nociones nos guían a un sistema de creencias según el cual, pese a que el maltrato significó sufrimiento y daño físico y moral, es explicable por una intención correctiva de los padres y cónyuges. Ello permite entender la contradicción de la mayoría de las personas maltratadas, quienes juzgaron su experiencia como dolorosa e injusta, carente de motivo inmediato, pero, no obstante, pensaban que sus padres o maridos las amaban.

Según las personas, su propósito era asegurar el respeto y corregir a tiempo. Así, el exceso y la crueldad en el ejercicio de la autoridad está mediado cognitivamente y emocionalmente por las ideas de corrección y respeto. Por estas nociones mitigantes el exceso se puede entender como un desvío debido a distintas situaciones, unas del carácter de la persona (irascible, nervioso, etc.) y otras debido a las situaciones (pobreza, enfermedad, etc.). Estos desvíos no son moralmente aceptables para las personas, pero hacen el acto comprensible. Su principal efecto es integrar la experiencia dolorosa, pero, al hacerlo, la integran en un código cognitivo y emocionalmente ambivalente. Respeto es amor y miedo simultáneamente y, en la memoria de las personas estudiadas, estos sentimientos se encuentran encadenados, contradictorios. Las figuras de autoridad son así asociadas con sentimientos ambivalentes. Por un lado se las teme, por el otro se las requiere. No es entonces nada extraño que esta concepción sobre el ejercicio de la autoridad sirva como modelo para juzgar y actuar frente al conjunto del ejercicio de la autoridad en la sociedad. La autoridad, en vez de percibirse como medio para detener o mediar en los conflictos interpersonales, se percibe como un agente temible por lo imprevisible y potencialmente excesivo.

Según este sistema de creencias, el ejercicio de la autoridad está dirigido a mantener el control de las personas que, de no ser así, se saldrían del cauce. La autoridad paterna y marital estaría encaminada a garantizar que no ocurriera el “descontrol”. Es decir, subyace, en este modelo de creencias, la idea de que la autoridad está permanentemente amenazada y que es vulnerable al descontrol, a menos que se reafirme por medio de la violencia.

Numerosas acciones de los agentes institucionales de autoridad, desafortunadamente, sirven para confirmar este modelo. Un ejemplo son las experiencias de violencia callejera que, como se vio, afectan principalmente a los hombres.

Pero, no solo son víctimas de robo y atraco, sino que lo han sido de actos de violencia por parte de las propias autoridades. Más de la mitad de los hombres entrevistados afirmó haber recibido maltrato por parte de autoridades, representadas principalmente por la policía, el ejército y, en menor medida, por parte de los profesores y jefes inmediatos.

Puede decirse que una de cada tres personas se ha sentido maltratada de alguna manera por parte de alguna autoridad. Tampoco sienten que la autoridad institucional sea confiable para denunciar los actos de violencia delictiva o los conflictos que tienen en su vida cotidiana, sea la doméstica o fuera del hogar, con vecinos, etc.

¿Cuáles son las implicaciones de este modelo culturalmente establecido y cuáles pueden ser algunas líneas de acción? La implicación más sobresaliente es que la autoridad es concebida como poco fiable e incluso potencialmente peligrosa. Es tan solo asimilada a sus aspectos de sanción y represión y no se la reconoce en los de protección o mediación. La autoridad es confundida con la coacción. Este es el sustrato cultural que favorece el uso de la violencia en las interacciones sociales. Lo favorece en la medida en que inhibe las funciones protectoras de la autoridad y propicia la resolución directa de los conflictos, sin la mediación institucional.

En el campo emocional, auspicia el miedo, la prevención y la desconfianza: todos ellos obstáculos en la afirmación de vínculos sociales. También socava la confianza personal en el entorno y la necesaria confianza en las instituciones. La fiabilidad es el sustrato de las relaciones en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por rupturas espacio temporales (Giddens, 1994). Esta permite que las personas esperen una adecuada actuación institucional y tengan una confianza relativa en los principios colectivos. La fiabilidad es un “reanclaje” de las personas en los sistemas impersonales y abstractos que caracterizan las sociedades actuales (ibíd.). Esa confianza empieza por casa. Allí es necesario insistir, pues es el campo para los agentes de política institucional.

¿Cuáles pueden ser algunas líneas de acción? El centro de posibles políticas públicas debería ser intervenir aspectos centrales del modelo cultural para modificar su contexto. Esto significa dar un mayor énfasis a las acciones de educación sobre el manejo del conflicto en la vida familiar. Esto no es nuevo en sí mismo, pero, si se quiere desactivar el modelo cultural, es necesario dirigir la educación a formas propositivas y no meramente negativas. Quiero decir, no basta con señalar el machismo como el gran culpable.

Es necesario tomar en cuenta el papel de las madres en el maltrato. Para ello creo que hay que ofrecerles un modelo alternativo de ejercicio de la autoridad, sea ella ejercida por hombre o mujer. En ese modelo, hay que indicar vías alternas de resolución de los desafíos a la autoridad familiar. Creo que es necesario ofrecer respuestas a la pregunta: ¿cómo pueden padre y madre enfrentar al niño o al adolescente “desobediente” o rebelde por vías no violentas? Creo también que es necesario ayudar a que los padres acepten que el conflicto y el desacato forman parte de la vida familiar y del proceso de crecimiento individual, y no son necesariamente amenazas de su destrucción. Cómo manejarlas con una autoridad firme, persuasiva, no violenta, debería ser el trabajo central educativo.

Un segundo ejemplo, el crimen pasional

Cuando Joseph Conrad escribió *El corazón de las tinieblas* a finales del siglo XIX, empleó la metáfora que establece un paralelo entre el viaje a tierras salvajes del corazón de África y el viaje a nuestro interior, donde habitan las fuerzas oscuras del miedo, la cólera y la pasión. Y entre la fuerza incontenible de estas emociones acontece el crimen. En este contexto, la emoción es entendida como el lado oscuro de todo ser humano, como “tinieblas en el corazón”. Un efecto de esta categorización cultural es que dado que la fuerza tenebrosa de nuestras emociones se concibe como un atributo de la condición humana,

cualquiera puede ser asaltado por ellas y merece una comprensión particular de parte de la sociedad. Pero lejos de pertenecer a una condición humana universal, el crimen pasional, como en general los otros actos humanos, adquiere sentido solo ligado a un determinado contexto cultural, como lo hemos venido subrayando. La acción humana violenta no es un simple acto instrumental, sino que expresa y delinea diferencias sociales tales como las étnicas, las de identidad y las de género, y construye ideas, por ejemplo, sobre la sexualidad (Whitehead, 2000). Eso hace que el acto de violencia sea irreductible a meras patologías individuales o a la condición social de pueblos o personas “bárbaros”.

Ya en el siglo XIX, se encontraba bien enraizada en Europa la concepción cultural de la persona que Norbert Elias llamó del homo clausus. Es la idea de la persona entendida como un individuo aislado que sería “un mundo cerrado en sí mismo que en último término existe en completa independencia del ancho mundo exterior” (Elias, 1987, p. 34). Esta concepción determina la imagen que se tiene del hombre en general, de manera que “todos los demás individuos se nos presentan también como homo clausus y su núcleo, su esencia, su auténtico yo se manifiesta, en todo caso, como algo que está encerrado en su interior, aislado del mundo exterior y de los demás seres humanos por un muro invisible” (ibíd). Para Elias existe una relación histórica entre las estructuras de pensamiento y sentimiento individuales y las estructuras sociales. Es decir, para él ocurrió un lento aprendizaje de un modelo ideal de ser humano que desterraba de la vida cotidiana manifestaciones de agresividad que antes eran permitidas.

Otra peculiaridad de la cultura occidental moderna con su ideología individualista y racionalista fue el concebir a la persona como un ente psicológico (Duarte, 1986). Este ser psicológico se entiende como dividido en dos partes, la una, que da cuenta de su capacidad de razonar; la otra, de sentir. La noción del ser psicológico, dice Duarte, implica que dentro de nosotros existe “un espacio interior, desconocido y poderoso, de donde emergen las ‘perturbaciones’ del ‘carácter’ y de la vida mental, debido a la acumulación y fermentación de ‘ideas’ y ‘pasiones’”. Durante el siglo XIX, se consolidó esta concepción que definía las emociones como parte de la psicología de cada persona, para lo cual fueron fundamentales las contribuciones de Sigmund Freud y William James por un lado, y la de Charles Darwin, por el otro (en especial, James, 1884, y Darwin, 1872; ver Oatley, 1999). Todos ellos, cada cual con propuestas y énfasis diferentes, contribuyeron a consolidar el campo de las emociones como independiente de otros aspectos de la vida mental, asociándolas a desórdenes en el comportamiento por experiencias de trauma y conflicto que minan la capacidad racional. En los crímenes pasionales salta a la vista este modelo cultural para entender el papel de las emociones en las personas.

Los estudios de caso que realicé en 1998 y 1999, en Brasil y Colombia, me permiten proponer los principales mecanismos culturales sobre el crimen entre parejas o crimen pasional (Jimeno, 2001):

- Se entiende que los sujetos no tienen plena responsabilidad, pues ahí intervino la emoción (amor, celos, ira).
- El amor está recubierto de una capa almibarada de sentimentalismo.
- La acción se atribuye a cierta actividad “mental” perturbada.

En lo primero, se entiende al criminal pasional como si no fuera peligroso para la sociedad. Esto obedece a que se caracteriza al criminal como si actuara “fuera de sí”, sin mediación de la conciencia racional, poseído por una intensa emoción. De allí se deriva su no responsabilidad plena y, por tanto, su castigo atenuado. El lenguaje ordinario es elocuente cuando designa como crimen pasional aquel homicidio que acontece en razón de los vínculos amorosos y en medio de un arrebato sentimental. Ello lleva a entender la acción violenta como surgida de repente, de forma inesperada, y como el producto inevitable de una alteración que conduce al sujeto. En correspondencia, también existe una marcada propensión a entender esta acción violenta como producto de la “locura”.

En lo segundo, se entiende la acción pasional como debida a un exceso de amor. Este exceso de amor, si bien se ve como enfermo, es poetizado, casi vuelto amor sublime. Así lo resaltan circuitos culturales de amplio recibo (crónica periodística, poesía, literatura, telenovelas, cine, canciones populares, etc.). El crimen pasional es visto como un acto poético de exceso o deformación del sentimiento amoroso. La acogida de este “exceso” del amor tiene que ver con la sentimentalización del amor de pareja en las sociedades modernas y en su exaltación como condición de la autorrealización del individuo, como lo ha mostrado Niklas Luhman (1991). Esto implica que el éxito en la relación de pareja hace parte de la identidad social adulta y del modelo socialmente deseable. En ese sentido, es un decantado histórico de la configuración social moderna en la cual los patrones de conducta y de sentimiento individuales guardan relación con la estructura de relaciones de la sociedad en su conjunto (Elias, 1987).

El tercer elemento es la “psicologización” de la mente, como la llama Luiz Fernando Duarte (1986). Consiste básicamente en la concepción de la persona como compuesta de dos partes, una mente y un cuerpo, una capacidad cognitiva y otra afectiva, que conformarían la “psicología” universal del ser humano. Sobre esta forma de representación de la persona compiten en las sociedades modernas versiones populares, del sentido común, y las que buscan su fundamento en el conocimiento especializado. Pero unas y otras se retroalimentan. La psicologización sirve para que la ambigüedad y la debilidad de las normas se sustenten sobre pretensiones de objetividad. Otro efecto es que el crimen no se entiende como un desenlace de los conflictos de la pareja; las interacciones conflictivas y violentas que lo preceden se tienden a ignorar en aras del crimen como un acto imprevisible. Los tres aspectos enunciados confluyen en un castigo atenuado de los criminales. Su resultado son penas menores, alrededor de tres años efectivos de prisión en los casos estudiados en los dos países. Incluso existen intentos exitosos por parte de la defensa para conseguir la inimputabilidad del criminal por su exaltación emocional. Los tres contribuyen a ocultar los resortes culturales en la acción denominada crimen pasional y la presentan como “natural” debido a la disociación entre emoción y razón en la psicología

humana. El crimen es así atenuado como acto antisocial. Ello también permite encubrir la relación entre los dispositivos discursivos y las relaciones de fuerza simbólica y real entre los géneros. Al situarlo fuera de la cultura y psicologizarlo se desestiman los aprendizajes y énfasis culturales que le dan un papel especial al uso de la fuerza masculina en las relaciones jerárquicas de género. Los conceptos de honor familiar y honor masculino se modificaron a lo largo del siglo XX. Perdieron su sentido ancestral como un bien que podía perderse por la acción de deshonrosa de las mujeres adscritas al varón y se redefinieron como “sentimiento” de dignidad personal. Pero al conservarse como un sentimiento, entraron a formar parte de comprensión de la emoción como algo “irracional” e “instintivo”. Con ello se aminoró la tolerancia social hacia este crimen mayoritariamente masculino, pero se mantuvo una gran ambigüedad frente a su castigo como crimen “emocional”.

En contraste con esta concepción, es posible trabajar hacia una comprensión en la cual cogniciones y emociones sean entendidas como construcciones específicas de la historia cultural del grupo. Esto permite entender la acción violenta como inserta en las interacciones sociales y en el repertorio de hábitos sobre la resolución de conflictos del grupo social. El desarrollo de los enfoques cognitivos en psicología y en antropología permite dejar de ver los aspectos emocionales como instintivos y se interesan en el modelaje ambiental y en los aprendizajes (Jimeno y otros, 1996). También la antropología denominada “constructivista” ha cuestionado la naturalización de las expresiones emocionales dándole relevancia a los modelos culturales (Lutz, 1988). Numerosos trabajos etnográficos recientes se interrogan sobre la vida sentimental de distintos pueblos y sobre el carácter de las expresiones emocionales (Lutz y Abu-Lughod, 1990, y Lutz y White, 1986). Estos nos recuerdan que si queremos avanzar en la comprensión de acciones sociales tales como los crímenes denominados “pasionales”, debemos ejercitar el viejo recurso antropológico de no tomar como universal lo que es un producto histórico cultural.

Conclusiones

De manera somera podemos destacar lo siguiente:

- Las personas otorgan gran importancia a las experiencias de violencia doméstica frente a otras experiencias violentas. Sugieren que la piedra angular para la elección del empleo de la violencia en las interacciones domésticas es la “representación, con asociaciones emocionales, de la autoridad como una entidad arbitraria”, temible, indigna de confianza.
- Esta representación descansa en las “nociones folk” según las cuales el papel de la autoridad familiar (padre, madre, cónyuge varón) es “corregir” y asegurarse el “respeto” de la familia.
- Esta representación de la violencia en la vida doméstica “se extiende a las interacciones sociales en las que acontecen conflictos” y ello se evidencia en la altísima desconfianza de las personas en las formas de autoridad institucional en la sociedad.
- En el crimen pasional, entran en juego las representaciones sobre la vida emocional y la vida amorosa para afirmar jerarquías de género que aún pretenden ignorar que el humano, más que la humana, matan invocando el amor.

- Los estudios de las ciencias sociales (antropología, psicología) que buscan comprender la vida emocional como el resultado del ambiente sociocultural y del conjunto de relaciones que forman la experiencia de cada individuo pueden ahora encontrar puntos de convergencia con los estudios de neuropsicología y neuropsiquiatría.
- La convergencia en la comprensión de las emociones permite entenderlas como aspectos de la cognición y no como sus opuestos. Los estados afectivos y los estados de conciencia no solo se relacionan entre sí, sino que ambos conforman la “motivación” con la cual orientan las personas su actuación. Algunos investigadores (Kandel, Jessel y Schawartz, 1997) han trabajado experimentalmente sobre la mediación cognitiva (percepciones y creencias), sobre la manera como los sujetos experimentan estados emocionales. A la inversa, en la conducta no solo inciden las percepciones y creencias, sino también los deseos y las necesidades. Las emociones son eminentemente relacionales. Así, puede afirmarse con Kandel y otros que todas las conductas humanas, aun las más estereotipadas y, por supuesto, la acción violenta, se modelan por la interacción con el entorno.
- La violencia como acción intencional de causar daño a otro no puede entenderse como el producto exclusivo de estados de alteración emocional, sino que en su empleo inciden, inseparablemente, creencias, percepciones y valores de origen histórico-cultural.

- Abu-Lughod, L. (1986) *Veiled sentiments: honor and poetry in a bedouin society*. Berkeley, University of California Press.
- Bourdieu, P. (2000) *La dominación masculina*. Barcelona, Anagrama.
- Brothers, L. (1999) "Emotion and the human brain", en Wilson, R. (ed.) *The M.I.T Encyclopedia of the Cognitive Sciences*. Boston, pp. 271-273.
- Duarte Dias, L. F. (1986) *Da vida nervosa nas classes trabalhadoras urbanas*. Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- Elias, N. [1939] 1987 *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Eron, L. (1994) "Theories of aggression: from drives to cognitions", en Huesmann, R. (ed.) *Aggressive behavior: current perspectives*. Nueva York y Londres, Plenum Press, pp. 3-11.
- Giddens, A. (1994) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza.
- Jimeno, M.; Roldán, I.; Ospina, D.; Jaramillo, L. E.; Calvo, J. M. y Chaparro, S. (1996) *Las sombras arbitrarias. Violencia y autoridad en Colombia*. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Jimeno, M.; Roldán, I.; Ospina, D.; Jaramillo, L. E.; Trujillo, J. y Chaparro, S. (1998a) *Violencia cotidiana en la sociedad rural: en una mano el pan y en la otra el rejoy*. Santafé de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda.
- Jimeno, M. (2001) *Crimen pasional. Perspectivas de una antropología de las emociones*. Tesis de doctorado, Universidad de Brasilia, DAN-CEPPAC, Brasilia.
- Jimeno, M. (1998b) "Corrección y respeto, amor y miedo en las experiencias de violencia", en Arocha, J.; Cubides, F y Jimeno M. (comp.) *Las violencias: inclusión creciente*, pp. 311-331. Santafé de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Kandel, E.; Schwartz, J. y Jessel T. (1997) *Neurociencia y conducta*. Madrid, Prentice Hall.
- Luhman, N. (1991) *O Amor como paixão. Para a codificação da intimidade*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Lutz, C. y White, G. M. (1986) "The anthropology of emotions", *Annual Review of Anthropology*, 15, pp. 405-436.
- Lutz, C. (1998) *Unnatural emotion: everyday sentiments on a micronesian atoll and their challenge to western theory*. Chicago, Chicago Press.
- Oatley, Keith (1999) "Emotions", en Wilson, R. (ed.) *The M.I.T Encyclopedia of the Cognitive Sciences*. Boston, pp. 273-275.
- Reddy, W. (1997a) *The invisible code. Honor and sentiment in postrevolutionary France, 1814-1848*. Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Reddy, W. (1999) "Emotional liberty: politics and history and the anthropology of emotions", *Cultural Anthropology* 14 (2), pp. 256-288.
- Strauss, C. y Quinn, N. (1997) *A cognitive theory of cultural meaning*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Whitehead, N. (2000) "A history of research on warfare in anthropology. Reply to Keith Otterbein", *American Anthropologist*, 102 (4), pp. 834-837.

JUVENTUD EN RIESGO Y VIOLENCIA

PRESENTACION ELABORADA PARA EL PROGRAMA
"SOCIEDAD SIN VIOLENCIA"
SEMINARIO PERMANENTE SOBRE VIOLENCIA
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador
Agosto, 2002

Presenta: Dina Krauskopf
Profesora Emérita de la Universidad de Costa Rica
Consultora internacional en Juventud

Juventud, Riesgo y Violencia¹ Dina Krauskopf²

Entender la violencia y apuntar a su transformación, implica renunciar a lo meramente sintomático, individual y a la reacción simple, para reconocerla como un hecho psicosocial, político y cultural.

Juventud y violencia son dos dimensiones de la sociedad, una poblacional y la otra relacional, que comparten un desafío común: la programación social no tiene respuestas claras. No las hay para la juventud, porque está invisibilizada. No las hay frente a la violencia porque es sistémica, multidimensional, pertenece a la propia sociedad. Ambas son más fáciles de ser visibilizadas desde lo sintomatológico como la perturbación del orden social y abordadas desde el control para volver a invisibilizarlas.

En este contexto, ¿que es el riesgo? ¿Es un comportamiento propiamente juvenil? ¿Es parte de la vida? ¿Es una característica de las sociedades occidentales en la modernidad?

1.El riesgo en la sociedad y para los jóvenes

Mendes Diz (2001) hace una revisión de la evolución del concepto de riesgo a través de la historia, concluyendo que aparentemente surgió junto con la aparición de la imprenta, con un valor neutral (probabilidad de ganancias y pérdidas) para alcanzar hoy en día la asociación a resultados negativos. Este sentido la definición de la Royal Society describe el riesgo como "la probabilidad de que ocurra un hecho particular adverso, durante un periodo de tiempo dado".

Señala la autora que es en la modernidad cuando se generaliza la idea de riesgo y "el uso del término se hace masivo" (2001:24). Desde el ámbito de la sociología, tanto Giddens (1994) como Beck (1998) consideran que se vive en una sociedad de riesgos. Mendes señala que para Giddens "la conmoción que puede experimentarse al asumir voluntariamente el riesgo depende de la exposición intencional a la incertidumbre --propia de la modernidad-- que permite que la actividad en cuestión resalte sobre el fondo de las rutinas ordinarias". Beck, que acuñó el nombre de "sociedad de riesgo", observa que esta emerge como consecuencia de los mismos procesos de modernización, donde "los peligros decididos y producidos socialmente sobrepasan la seguridad...". Un importante señalamiento de Beck es la consecuencia que esta dinámica tiene al generar la necesidad de que los individuos deban apoyarse más en sus capacidades personales y depender menos de las instituciones, así como el impacto diferencial que produce la brecha social: " la riqueza se acumula en los estratos más altos, mientras que los riesgos se acumulan en los más bajos". (2001,27).

Luhman(1992) enfatiza que la modernidad pone el acento en la toma de decisiones : "negarse a aceptar riesgos o exigir su rechazo, sería en sí mismo un factor riesgoso...el posible daño es consecuencia de la decisión...o el posible daño es recibido externamente y los que lo reciben son víctimas de algo que no decidieron, y en este caso se habla de peligro" (2001:29).

Estas posiciones, producidas desde lo social, se complementan con lo planteado por Jessor (1991) cuando desde el campo de la salud en las personas jóvenes, sugiere diferenciar entre conductas de riesgo y conductas que involucran riesgos.

¹ Presentado en el Seminario Permanente sobre Violencia.PNUD.Agosto,2002,El Salvador

² Profesora Emérita de la Universidad de Costa Rica, Consultora en Juventud

- Las conductas de riesgo son las que comprometen aspectos del desarrollo psicosocial o la supervivencia de la persona joven. Pueden incluso buscar el peligro en si mismo.
- Las conductas que involucran riesgos, que hemos llamado conductas riesgosas, son propias de los y las jóvenes que asumen cuotas de riesgo (no muy diferentes de los adultos) conscientes de ello y como parte del compromiso y la construcción de un desarrollo enriquecido y mas pleno. En este sentido, se pueden ver como parte necesaria del proceso de toma de decisiones en las condiciones que ofrece la sociedad moderna.

Jessor estima desafortunada la tendencia a considerar a los y las jóvenes como personas que tienen conductas de riesgo per se, por cuanto la generalización lleva a que las conductas de riesgo se consideren propias de este periodo de edad y por lo tanto se fundamenten en la caracterización de este. Dicha tendencia no diferencia a aquellos jóvenes que realmente tienen un estilo de vida consistente en conductas que se constituyen en verdaderos factores de riesgo para su desarrollo y su entorno.

Agreguemos que los y las adolescentes llaman más la atención cuando son externalizadores de problemas que cuando sufren de depresión, aislamiento, abuso sexual, etc., o cuando hacen aportes a su propio desarrollo y el de su entorno.

La reformulación psicosocial del concepto de riesgo condujo a un análisis de costo beneficio de la conducta, lo que hace particularmente importante tomar en cuenta las condiciones que se dan a la juventud. Jessor (1991) ejemplifica su posición con las campañas antidrogas que le enseñan al adolescente a "Decir No". Plantea que la posibilidad que los adolescentes abandonen un comportamiento tan riesgoso está relacionado fuertemente con la posibilidad que se le ofrezcan alternativas de satisfacción valiosas para ellos. El autor (1991:598) señala que "fumar, beber conducción peligrosa de vehículos o actividad sexual temprana pueden ser formas de ganar la aceptación y respeto de los pares; de establecer autonomía en relación a sus padres, de repudiar la autoridad convencional, sus valores y normas, de manejar su ansiedad, frustración y anticipación del fracaso o de afirmar su madurez y mostrar la transición de la niñez a la adultez".

Es posible que los comportamientos de riesgo como fumar, manejar carros audazmente, beber, sean equivalentes de ritos de paso, generados en la propia subcultura juvenil, cuando no encuentran oportunidades de probar su paso a la adultez mediante la prueba de sus nacientes destrezas ante una sociedad que los acoja (Krauskopf, 1995). La posición de Jessor no se orienta a justificar la permanencia de estas conductas sino a destacar la complejidad de la intervención para que logre ser efectiva en importantes grupos meta cuya vulnerabilidad demanda la promoción de su salud, bienestar e inclusión social positiva.

2. Los comportamientos juveniles de riesgo

Desde el enfoque de enfermedad se observó que la morbimortalidad juvenil tenía la particular y relevante característica de ser desencadenada por factores mayoritariamente externos y conductuales: drogas, accidentes, fugas, deserción escolar, embarazos, ETS, violencia contra otros o contra si mismo. Esto dio lugar, en el campo de la salud, a un enfoque de riesgo, que enfatiza las acciones allí donde se encuentren las mayores posibilidades de emergencia de enfermedades, trastornos y daños para llegar a su reducción, eliminación y prevención.

Los daños mas frecuentemente encontrados son: lesiones o muerte por accidentes automovilísticos, muerte por inmersión, embarazo indeseado y descuidado, SIDA y otras

enfermedades sexualmente transmisibles, suicidios, homicidios, otras lesiones no buscadas, abuso de drogas, comportamiento delictivo.

Una encuesta nacional en Costa Rica reveló que, aun cuando las estadísticas de salud confirman los accidentes como uno de los daños relevantes en la adolescencia, no son identificados por este grupo etáreo, ni por sus familiares, como un problema que requiera atención prioritaria para prevenir el riesgo (Krauskopf et. al. 1992). Un estudio reciente de UNICEF (La Nación,2002) concluye que 560, 000 jóvenes latinoamericanos entre 15 y 24 años presentan la infección de VIH- SIDA.

En relación al consumo de drogas cabe destacar principalmente el alcohol y el tabaquismo, que cuando su uso regular se inicia a temprana edad actúan más tempranamente y aparecen asociados a profundizaciones en la edad adulta y a circuitos de riesgo. La marihuana, los tranquilizantes y estimulantes son de uso extenso y los jóvenes en situación de pobreza tienden al policonsumo, destacándose por su grave lesión a la salud y la vida.

Los daños biológicos o psicosociales que un individuo experimente, pueden no hacerse evidentes en el momento mismo de las condiciones de riesgo: situaciones de la niñez afectarán aspectos que se presentan en la fase juvenil o vulnerabilidades sufridas en el periodo adolescente pueden influir negativamente la fase adulta. Así habrá comportamientos juveniles que en la adultez se traducirán en farmacodependencia, delincuencia, SIDA (Weinstein,1992).

Los actuales roles derivados del género generan riesgos y adversidades diferenciales. Como situaciones que afectan más al grupo masculino se pueden mencionar: el consumo intensivo de alcohol y otras drogas, la conducción de vehículos a edades tempranas y sin utilización de los elementos de protección (cinturón de seguridad, casco en el caso de las motocicletas), en estado de ebriedad o propensión a peleas físicas, particularmente como portadores de armas blancas o de fuego, los accidentes, homicidios y suicidios. Es un hecho bastante generalizado, de que son mayores los intentos de suicidios en las mujeres y que los suicidios efectivos son más frecuentes en los hombres. Entre las mujeres jóvenes su vulnerabilidad parece asociada a su sexualidad, particularmente cuando son abusadas, maltratadas y explotadas (Departamento de Salud de los Estados Unidos,1994;Silber,1992). En la misma línea, Weinstein señala que existe un mayor riesgo psicosocial entre los hombres que entre las mujeres. Los grupos en riesgo comparten la dificultad de acceso a la escolaridad y el empleo, pero en los hombres se aprecia mayor vulnerabilidad por su relación más riesgosa con las adicciones, la sexualidad, el sistema penal y la carencia de redes de apoyo.

3.Los circuitos de riesgo y el riesgo estructural

Se ha establecido que en la adolescencia y juventud los comportamientos específicos que favorecen los daños de la salud se encuentran interrelacionados, estableciéndose circuitos de riesgo. Weinstein(1992:8) señala que "existen ciertos circuitos de riesgo y el joven que ha ingresado a uno de ellos va adicionando vulnerabilidades de distinto origen". Irwin (1990) reporta estudios de diversos autores que observan la relación entre alcohol, consumo de cigarrillo y accidentes vehiculares. El consumo de alcohol se puede asociar con ingestión de drogas ilícitas y actividades de sexo no protegido.

Factores explicativos de estas asociaciones pueden encontrarse tanto en el plano personal, interpersonal, grupal como en las condiciones del entorno social. Generalmente estos planos se encuentran interrelacionados.

En el plano interpersonal cabe señalar que los comportamientos violentos pueden surgir como forma de compensar daños experimentados en importantes experiencias de vida. Entre ellos, los daños a la autoestima, las amenazas a la masculinidad y la desesperanza aprendida pueden dar paso a la violencia para proveer de sentimientos de omnipotencia, de reparación de la imagen de sí mismo, restitución del poder, como también de justificar la acción violenta por los sentimientos de victimización. Como características en el plano individual se ha encontrado la inhabilidad para tolerar la frustración (que puede darse por vivir un exceso de frustraciones o a la inversa, por no haber sido preparado para vivirlas), la impulsividad, elevados niveles de tensión, el crescendo emocional de desamparo, la disinhibición por alcohol y otras drogas, la ideación persecutoria. En el plano grupal, el riesgo y la violencia puede ser parte de "los procesos y luchas de los jóvenes y adolescentes por gobernar su propia reputación" (Pere-Oriol Costa et. al.,1996:13), así como el consumo de drogas y la participación en acciones violentas puede ser vivido como afirmación de la pertenencia grupal (Encinas,1994)

Entre los factores asociados a la delincuencia juvenil se encuentra una relación inversa entre ingresos familiares, frecuencia de arrestos de jóvenes y abandono del sistema escolar (Rubio, 1996). En este sentido, es imprescindible considerar lo que hemos llamado el riesgo estructural, para la comprensión del comportamiento de riesgo y violencia. El riesgo estructural parte desde la dinámica estructural de la sociedad como lo plantea Beck, donde cabe incluir la emigración y transculturización juvenil, hasta su concreción en

- entornos riesgosos, desprotegidos, bélicos, criminalizantes
- territorios donde la identidad positiva del colectivo es denegada socialmente
- carencias de espacios para la incorporación de habilidades y destrezas para la progresión de la calidad de vida y la incorporación social
- carencia de espacios de expresión y participación juvenil legitimada
- la calle como espacio fundamental de socialización y aprendizaje
- percepción estigmatizada de lo juvenil
- estigmatización de pobreza y violencia juvenil como delincuencia
- la re-socialización en la cárcel
- falta de credibilidad de las promesas institucionales

4. Eslabones de mayor vulnerabilidad al riesgo

Importantes factores que no provienen directamente de sus conductas han sido señalados como eslabones de riesgo que incrementan la vulnerabilidad juvenil y que están presentes en los contextos o medios sociales donde el individuo se desenvuelve. Entre los diversos factores vinculados a los comportamientos de riesgo durante el desarrollo juvenil, Irwin(1990), al igual que muchos investigadores, destaca el menor éxito académico y los problemas de comportamiento en el colegio. La literatura coincide en dar una particular importancia a los cambios ambientales que ocurren en el sistema escolar y destaca el pasaje de la escolaridad primaria a la secundaria (Hofmann,1990). El deterioro del rendimiento es un signo de trastornos potenciales, así como la falta de involucramiento de los adolescentes en el aprendizaje de la toma de decisiones. Estas y otras transiciones en la vida escolar tienen una naturaleza particularmente tensionante, que se traduce en comportamientos disruptivos frecuentes en la adolescencia y juventud. La experiencia escolar, por lo tanto, juega un rol primordial en la elaboración del desarrollo personal, por lo que su enfoque y programación no pueden soslayar su contribución mas allá del ámbito meramente académico.

El inicio de ciertas actividades se torna un predictor más serio de estar expuesto al riesgo cuando ocurre a menor edad. Así Weinstein destaca la incorporación temprana al empleo, al desempeño de trabajos marginales, la deserción temprana de la escuela, la iniciación sexual a menor edad. Contribuye a esta perspectiva, la observación que hacen Sosa y Rocha(2001) cuando analizan la estructura de edad de las pandillas en Nicaragua y concluyen que en los grupos menos organizados y de reciente formación predominan jóvenes de menor edad.

Desde el análisis de los factores protectores Rutter observa que un mismo factor puede ser de riesgo y/o protector(por el desarrollo de nuevas actitudes y destrezas) según las posibilidades de enfrentamiento. Esto es, la reducción del impacto a la vulnerabilidad se produce al

- comprender mas ampliamente el significado de peligro
- haber tenido gradual exposición a este tipo de situaciones con posibilidad de responder efectivamente
- contar con el respaldo necesario
- aprender a desarrollar alternativas de respuesta que no sean destructivas
- recibir de adultos significativos los modelajes apropiados para el desarrollo de respuestas en la solución de problemas que son parte del devenir humano.

En un pequeño estudio efectuado en Costa Rica se pudo constatar que los adolescentes en cuyos hogares se comentaban los problemas que cualquier miembro afrontaba y se conversaba habitualmente sobre alternativas reales de solución o enfrentamiento buscando la mayor efectividad y constructividad, desarrollaban un mayor sentido de competencia para conducirse en situaciones adversas (Krauskopf,1994).

La posibilidad de establecer

- una autoestima positiva, basada en logros, cumplimiento y reconocimiento de responsabilidades, oportunidades
- desarrollar destrezas sociales, cognitivas y emocionales para enfrentar problemas
- tomar decisiones y prever consecuencias
- incrementar el locus de control interno (esto es, reconocer en si mismo la posibilidad de transformar circunstancias de modo que respondan a sus necesidades, preservación y aspiraciones)

son factores personales protectores que pueden ser fomentados y que se vinculan con el desarrollo de la resiliencia³. La resiliencia aporta una susceptibilidad menor al stress y disminuye la potencialidad de verse afectado por eventos negativos, incluso, algunos daños. Se refleja en el hecho que en momentos diferentes de la vida las personas muestran mayor capacidad para enfrentar, resistir y recuperarse de factores que pueden ser destructivos.

Si la situación en que se encuentran no brinda una perspectiva de oportunidades positivas, los jóvenes revierten hacia sí mismos la insatisfacción o desahogan su enojo contra el medio, lo que les provee de sensación de poder. Su vulnerabilidad ha aumentado y se incrementa reactivamente la predisposición a compensar la frustración mediante la satisfacción riesgosa y efímera de sus necesidades de autoestima y pertenencia. El enfrentamiento gradual de la adversidad fortalece las posibilidades de aprendizaje de respuestas, en tanto que un exceso

³ El término resiliencia, que Rutter(1992) conceptualizó con importantes investigaciones y desarrollos teóricos, proviene de una capacidad identificada en los metales, que pueden resistir los golpes y recuperar su estructura interna. Se refiere a la capacidad del ser humano de recuperarse de la adversidad y, mas aun, transformar factores adversos en un elemento de estímulo y desarrollo.

de tensiones y peligros debilita la posibilidad de integrar respuestas efectivas. Las consecuencias destructivas y la posibilidad de reelaborar las situaciones de modo resiliente son coordenadas que influirán en la dirección que tome el desarrollo.

5.El período juvenil: cambios, riesgos y oportunidades

La juventud ha sido cada vez mas identificada como un segmento poblacional problemático, a menudo estigmatizado o visto como deficitario, vulnerable. Para muchos jóvenes de diversas capas sociales, no existen, actualmente, requisitos claros en la sociedad que contemplen su incorporación y reconocimiento como miembros valiosos.

Los conceptos de juventud y adolescencia remiten a la edad y sus concomitantes biológicos, procesados por la historia y representados por la cultura. Es así como el periodo juvenil ha sido entendido desde diversos paradigmas,principalmente como período de transición, preparatorio del futuro y etapa problema (Krauskopf, 2000). Estas caracterizaciones han sido más bien esencialistas, predominantemente adultocéntricas y no profundizan en las múltiples articulaciones y datos empíricos que revelan las formas juveniles de experimentar y participar en lo que ocurre.

Con la adolescencia las personas nacen para la sociedad más amplia y, por lo tanto, se inicia un desprendimiento del sistema familiar que lleva a nuevas relaciones e importantes transformaciones psicosociales que demandan una práctica participativa. Se trata de una etapa del ciclo vital que potencia las posibilidades para la realización de cambios en la dirección de la vida.

La posición juvenil dentro de la temporalidad es una encrucijada que interroga :

- del pasado ¿en qué me apoyo?
- del presente ¿qué es lo que acepto?
- ¿qué tiene sentido para mis necesidades actuales?
- ¿con qué ámbitos cuento para que me reconozcan y para obtener gratificaciones?
- el futuro ¿cómo lo veo? ¿qué importancia le doy?
- ¿puedo proyectarlo satisfactoriamente desde mi presente?

Durante el período juvenil afloran las condiciones biológicas para la vida sexual y la reproducción, se enriquece el desarrollo intelectual y social, se produce con mayor intensidad la interacción entre las tendencias individuales,las adquisiciones psicosociales, las metas socialmente disponibles, las fortalezas y desventajas del entorno (Krauskopf,1994). La etapa juvenil es crucial para el desarrollo de habilidades. Este aprendizaje va más allá del nivel cognitivo y contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta ante la adversidad. Por ello se trata de un momento estratégico en el ciclo vital: es tiempo de capacidad y oportunidad.

El significado y características del período juvenil varían de acuerdo con las condiciones históricas, socioculturales, económicas y de género. Los diversos contextos en los cuales se desarrollan jóvenes y adolescentes, definen en buena medida las características de esta etapa, así como su desenlace, de acuerdo a factores como la residencia rural y urbana, clase social, el género y en un momento histórico político dado. Con ello van concretándose las bases para la construcción de los roles y perspectivas de la vida en el contexto de las demandas, recursos y limitaciones que ofrecen las sociedades en sus entornos específicos. Puede decirse que el período juvenil es un tiempo de oportunidad y riesgo.

Existen factores claves para el desarrollo juvenil, como son:

- las bases afectivas y sociales recibidas durante la niñez
- las posibilidades de exploración
- las posibilidades de concretar la autoestima
- expresar la autoafirmación
- recibir la aceptación social
- mantener la esperanza de tener opciones para un replanteamiento de quien se es y quien se podría ser.
- el respeto y la escucha mutua facilitan el desarrollo de destrezas de negociación y la interlocución constructiva con los adultos, necesarios para la incorporación social moderna.

Los cambios puberales son el punto de partida para asumir un nuevo rol social y construir la propia identidad. Esta se inserta en un sentido de vida, una secuencia posible de roles. Cabe destacar que tanto la introducción precoz a roles que obligan al individuo al adscribirse a proyectos no elegidos ni madurados, como la postergación del compromiso activo del quehacer presente con el futuro, harán de la adolescencia un período de muy conflictiva y difícil resolución. El propio período puberal presenta especial vulnerabilidad y exposición al acoso, abuso y explotación sexual. Las secuelas de estas experiencias afectan la elaboración de la identidad, orientación de vida y las expresiones conductuales.

La pérdida del cuerpo infantil implica la necesidad de dejar atrás las modalidades de ajuste de la niñez, abandonar identificaciones infantiles y encontrar nuevas orientaciones de conducta. La autonomía en la toma de decisiones no es suficientemente fomentada en nuestros modelos sociales. Culturalmente, la emergencia de indicios de desarrollo sexual tiende a ser enfrentada por los adultos de modo opuesto para cada sexo: control y vigilancia para las muchachas, estímulo y libertad para los varones. Sin las adecuadas condiciones, las nuevas interacciones personales y sociales pueden favorecer la emergencia de grandes riesgos y daños.

Los adolescentes construyen espacios extrafamiliares donde tienen prestigio. A menudo son construcciones intersticiales, pues la programación social no los fomenta. Las amistades aportan a la elaboración de la identidad y el rol :

- amplían las modalidades de relación interpersonal
- son valoradas para el reconocimiento de destrezas y opciones
- pueden contribuir a desarrollar la participación social
- refuerzan los procesos de autonomía, diferenciación
- son el campo fundamental de elaboración de la identidad grupal.

6.Elementos críticos en la elaboración de las identidades juveniles

La identidad⁴ resulta de experiencias y vinculaciones que permiten a las personas y los grupos experimentar una diferenciación ante sí mismos y ante los demás. Puede decirse que la

⁴ Definimos identidad como la vertiente subjetiva que organiza, orienta y da sentido a las interiorizaciones de roles y status, a las prácticas sociales, a las relaciones de vinculación, al grado de compromiso de las acciones. Toda identidad involucra la reproducción social y la proyección social . Es tanto un sentimiento de reconocimiento, pertenencia y diferenciación, como un trabajo de síntesis y organización que permite tener una vivencia básica de cohesión interna.

identidad es el lugar interno desde donde se juega, y que se relaciona con el juego en que se es reconocido (Krauskopf,1996). La construcción de la identidad juvenil es un proceso personal y frecuentemente grupal, que puede resolverse mediante el reconocimiento de características personales y la exploración de nuevas posibilidades desde la perspectiva de un compromiso con el presente personal y su aporte al medio. La identidad es, por lo tanto, clave en el desarrollo y la vida de las personas.

Cuando las bases del desarrollo de la identidad son deficitarias, la afirmación adolescente se establece carente de un compromiso estructurante, que busque evitar los peligros para poder preservar los logros presentes y futuros. En cambio, se incrementan las conductas de riesgo que buscan la satisfacción inmediata o la autoafirmación a través de acciones efímeras que dan sensaciones de logro y reconocimiento, aún cuando este sea de tipo negativo.

En estas condiciones la juventud se hace vulnerable a la obtención de gratificaciones a través de conductas indiscriminadas --de corto alcance, inmediatas y accesibles-- para afirmar su autoestima, buscar sensaciones de éxito en el riesgo mismo, encontrar acompañamiento emocional en actividades peligrosas que no previenen consecuencias, o anesthesiarse (drogas, actividades masivas, respuestas que los aislan de la realidad) para no sentir la frustración aplastante; todo lo cual conduce al daño (Krauskopf,1995).

Salazar cita la 'cultura de la muerte', analizada tanto en Caracas como en Colombia, donde se acortan las distancias entre vivir y morir: la violencia es la respuesta a la falta de esperanzas en la vida. Para este autor, la violencia muda de los jóvenes es la violencia vacía de la sociedad, la imposibilidad de articular algún discurso sobre las rupturas que viven. "Son los jóvenes destruyendo su propio entorno, su propia generación y los referentes de su identidad perdida" (1996:13).

Si la construcción de la identidad se da con sentimientos de valor personal y los esfuerzos por lograr la incorporación social van acompañados de reconocimiento positivo y un locus de control interno, se incrementa la protección frente al riesgo en las actividades exploratorias requeridas. Si, en cambio, la identidad se construye de modo confuso, incompleto, parcial, con sentimientos de desvalorización personal y exclusión social, la vulnerabilidad será mayor y la propensión a adoptar conductas de riesgo para satisfacer a cualquier costo la privación, será mas probable (Krauskopf,1995). Estas identidades que denominamos parciales (en oposición a las integradoras, articuladoras), son llamadas por Sosa y Rocha (2001) "primarias", destacando que resultan accesibles en sectas y bandas.

En la elaboración de una identidad articuladora más compleja y que permita la conducción integradora de su propio desarrollo, los adolescentes y jóvenes requieren

- ejercer sus derechos
- expresar sus capacidades de iniciativa
- aprender estrategias de anticipación de resultados
- incluir el manejo de consecuencias
- contar con habilidades de negociación y toma de decisiones
- tener oportunidades de puesta en práctica de la solución de problemas y del cuidado mutuo.

La aceleración de los cambios y un incierto horizonte de futuro contribuyen a una aceleración del tiempo psicológico y a una priorización del presente, no sólo entre los jóvenes sino también en las generaciones adultas. El presente y el futuro se enlazan en nuevas configuraciones valorativas y comportamentales.

Tal situación se hace más crítica en los tiempos actuales, pues los jóvenes son los portadores de los cambios culturales. Esto demanda, para el medio adulto, una reorganización de esquemas psicosociales que incluye el establecimiento de nuevos modelos de autoridad e innovadoras metas de desarrollo. Se trata actualmente de un periodo cronológico suficientemente prolongado como para requerir sentido en sí mismo y no puede ser vivido meramente como una transición al futuro adulto.

Las metas de las nuevas generaciones se construyen actualmente sobre la base del sentido de vida, la pertenencia social y la expresión flexible de la identidad personal. Lo cotidiano es un reto y el presente juvenil se torna más importante como fuente de gratificaciones. La juventud percibe fragmentos del futuro que no corresponden con el futuro imaginado por los adultos. El futuro se desdibuja cuando no hay acciones que parecen garantizarlo y aún en los casos en que las opciones de formación e inserción parecen abiertas, es vivido con mayor incertidumbre.

Dado el rápido ritmo de las innovaciones --la mayor información, la exposición a las imágenes auditivas y visuales de la cultura comercial, la acelerada interacción multicultural-- las juventudes requieren nuevas capacidades cognitivas, emocionales y sociales para enfrentar las dificultades. Los jóvenes deben efectuar, cada vez más, esfuerzos para integrar los diversos insumos y las disyuntivas propias de la vida moderna. Son fortalezas básicas del enriquecimiento de su potencial como capital humano los niveles alcanzados de salud integral, la esperanza de tener opciones para una inserción digna y productiva que permita el desarrollo de sus necesidades e intereses. Sin las adecuadas condiciones, las nuevas interacciones personales y sociales pueden favorecer la emergencia de grandes riesgos. Se trata de un período en que muchas de las batallas se ganan o se pierden.

7.La socialización juvenil :vacíos y peligros

Las agencias socializadoras como la familia, la escuela, los medios de comunicación, etc., se encuentran con nuevos contextos al enfrentar los cambios sociales, por ello no es posible entender los procesos de socialización y los fenómenos juveniles si se desconocen las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales así como el impacto que tienen de factores del más amplio entorno como la modernización, el ajuste estructural y la globalización.

Para el éxito en el enfrentamiento de las dificultades de la adolescencia y juventud, el capital social de la familia y la comunidad es muy importante, así como sus condiciones económicas. La presencia estable de vínculos afectivos favorece la eficacia de las socializaciones y la posibilidad de expresar las capacidades e inquietudes de un modo legitimado, valorado y con un horizonte de desarrollo, contribuyen a una adecuada interiorización de normas de autodisciplina y un sentido de vida prospectivo que promueve el autocuidado y la mutua protección.

7.1.Sociedad y socialización

Se ha roto la homogeneidad de las culturas y por consiguiente la inmovilidad de los roles. Los cambios sociales han producido un complejo entramado que genera vacíos, riesgos, desconciertos e incongruencias que es necesario reconocer y articular en la socialización juvenil. Las relaciones generacionales se han modificado y en las bases actuales del llamado conflicto generacional están las dificultades y diferencias existentes entre jóvenes y adultos para reconocer e instrumentar las metas del desarrollo psicosocial.

La modernización ha traído una débil y frecuentemente contradictoria estructuración de la programación ofrecida a este periodo de crecimiento. Por ello puede decirse que la ausencia de una programación social que integre constructivamente la fase juvenil, se constituye en manifestación de una crisis social. Una de sus consecuencias es la omisión de vías de solución a los problemas y necesidades juveniles.

La música y algunos bailes llenan actualmente un gran espacio en la vida de gente joven. Se ha constituido en un elemento de convocatoria, lenguaje cohesionante, identificador y expresivo, diferenciador de la niñez y la adultez. El escaso dominio y carencia de espacios sociales propios que experimentan muchos jóvenes, el incremento de énfasis en la individuación, los han llevado a privilegiar el cuerpo como territorio simbólico de expresión y autoafirmación: tatuajes, vestimentas, cabellos. (Krauskopf,1996). Al respecto cabe recordar que la satisfacción o insatisfacción con el sentido de vida que encuentren las personas en su fase juvenil tiene implicaciones en el equilibrio personal (auto- imagen), la inserción social (valoración social) y el desarrollo de capacidades para responder al presente y planificar el futuro.

7.2.Exclusión y socialización

No todos los jóvenes se encuentran igualmente expuestos al riesgo. La polarización socioeconómica agudiza los impactos diferenciales en la incorporación de instrumentos que caracterizan la inserción social de los y las adolescentes. De esta forma para los grupos que viven en condiciones de pobreza el tiempo de ser joven se abrevia, la escolaridad es menor, el acceso a trabajos dignos es escaso, los roles tradicionales de género se traducen en riesgos específicos que afectan la salud de muchachos.

El acceso a la tecnología de la información, y por lo tanto a la información misma, procedente del proceso de globalización, no es equitativo en las zonas rurales, urbanas y urbano marginales. Ello no significa que no reciban el impacto de la multiculturalidad en la constitución de las identidades y estilos de vida, pero sí los afecta con implicaciones de desventaja.

Los adolescentes latinoamericanos son una gran parte de la población, en una elevada proporción son pobres, viven peligrosamente, tienen escasas oportunidades de estudio y trabajo. Los jóvenes que no encuentran opciones a su alcance para orientar positivamente el sentido de su existencia viven también, a menudo, en medios que presentan mas riesgos y peligros. Los y las adolescentes internalizan estilos de vida en que el riesgo se incorpora como parte estructural del entorno.

Grandes grupos de jóvenes pobres no tienen propiamente tiempo libre, por cuanto la falta de opciones claras de educación y trabajo, no estructuran su tiempo ocupado. Sus actividades productivas se enlazan con tiempos de ocio y esta falta de diferenciación conduce a estilos de vida, cuyas características y consecuencias no han sido estudiados suficientemente. Es el tiempo. Cuando son miembros de pandillas sus ritos de iniciación demandan una total

dedicación de la vida a estos compromisos. Los actos delictivos y la recreación están indiferenciados.

Ante la falta de oportunidades revierten hacia sí mismos la insatisfacción o buscan sensaciones efímeras, pero accesibles, de empoderamiento y gratificación, en acciones que pueden llevar a la trasgresión. Así, los riesgos se incrementan y el ciclo de pobreza tiende a mantenerse o agravarse. Subraya Salazar (1996) que en los sectores populares existen grandes dificultades para que la socialización contribuya a la formación de sujetos autónomos con una imagen convincente de sí mismos. El horror que producen los actos juveniles exagerados, en cierto modo les devuelve un autorreconocimiento, propicia la visibilización negativa.

7.3. Invisibilidad y visibilización negativa

Un ejemplo frecuente de invisibilidad se da en el área rural, donde los y las jóvenes son ignorados tanto por las políticas agropecuarias y de desarrollo, como por la cultura rural adulta. Las limitaciones a su participación favorecen las migraciones, las cuales tampoco se dan con estrategias que preparen adecuadamente la acogida en las ciudades o en el extranjero. Así se facilita la anomia, comportamientos que conducen a la desorganización social y al daño personal, o el retorno con sensaciones de confusión y profundo fracaso (Krauskopf, 1996).

La visibilidad juvenil emerge fácilmente en lo negativo: los embarazos vistos como irresponsables, las drogas, la violencia. Se brinda importancia a los jóvenes en virtud de problemas que deben ser corregidos como su sexualidad, la drogadicción, la delincuencia, la llamada deserción escolar. El reconocimiento peyorativo de las personas que atraviesan el periodo juvenil es una adversidad poco identificada, insidiosa en su socialización. Facilita la construcción de la identidad negativa pues la necesidad juvenil de ser reconocido como alguien, lleva a preferir ser temido, detestado que ser nadie (Erikson 1974). Se genera así el riesgo en una nueva relación entre la vida y la muerte, la desesperanza y una autoafirmación en el riesgo y la trasgresión, la búsqueda de una visibilidad aterrante como forma de empoderamiento (Krauskopf, 1996).

7.3. Algunos efectos riesgosos de los medios de comunicación comercial

Los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión aparece actualmente como un elemento que ocupa gran parte del tiempo libre. La relevancia del mercado en la oferta de metas y canales de satisfacción tiene efectos de particular importancia en el desarrollo actual.

La presencia de la televisión es uno de los más importantes factores de homogenización cultural de la juventud. Cuando las culturas en los medios comerciales masivos ofrecen modelos de identificación poco realistas se facilitan distorsiones, confusión y devaluación en la elaboración del desarrollo juvenil.

Los medios de comunicación de masas presentan las acciones violentas como alternativas idóneas para la resolución de conflictos, con lo que pueden contribuir a modelar del comportamiento cotidiano. Las estrategias de mercadotecnia propician los constantes incrementos de demanda y la disolución del proceso de decisión de compra, estimulando una tendencia cada vez más impulsiva e irracional a la hora de escoger el producto (Fournier, 1996). La cultura comercial puede operar como contrapartida a la exclusión al fomentar identidades adaptativas para sobrevivir a la inseguridad, con escenarios impersonales o transculturales de socialización alternativa, con estructuras de información que acentúan la función de un presente indefinido (Ratinoff, 1996).

En contrapunto a las orientaciones de autorrealización creativa y proyección personal en la interacción social armónica, los mensajes de la masificación comercial a menudo reflejan la ideología de la competencia, el poder y el control para luchar en un mundo compuesto por aliados y enemigos. La disonancia del conjunto de mensajes contribuye a producir desorientación y la sensación de que todo es posible, sin claridad de las circunstancias y pasos requeridos en las elecciones y decisiones (Op.cit.)

7.4. El capital social

El capital social progresa con los logros escolares e influye en el capital humano de los adolescentes y padres (Banco Mundial, 1996). La dirección de la vida juvenil está influida por la familia y su cotidianidad, por los pares y el contexto socioespacial.

La dinámica socioespacial se constituye en una presión electiva de inserción normativa sobre los jóvenes que se encuentran en dichos escenarios. Se ha constatado también, que es considerable la influencia del vecindario sobre la propensión juvenil a comprometerse en actividades delictivas. Tanto la delincuencia juvenil puede ser la consecuencia de un ambiente de aceptación social del crimen como los menores infractores pueden servir de insumo a las organizaciones criminales (Salazar, op.cit., Ratinoff, 1996).

La pertenencia a unidades sociales de elevado ejercicio de la violencia no letal, favorece el incremento de la tasa de homicidios en personas participantes de estas unidades. Por otro lado, mientras mayor sea el rango de personas pertenecientes a unidades sociales que se perciben con una capacidad prolongada de control sobre sus vidas, menores son las manifestaciones violencia interpersonal. Los intentos inefectivos de control y satisfacción contribuyen a homogeneizar las tasas de mortalidad de forma independiente de la edad de los miembros de estas unidades sociales. Así las muertes de jóvenes, son elevadas (Stafford y Gibbs, 1993).

Constituyen capital social, la calidad de las redes en que están insertos los jóvenes, las bases en que se establece la confianza y cooperación entre las personas y las instituciones, las normas que prevalecen en el colectivo. El capital social es un complemento necesario para garantizar los retornos del capital humano. Desde esta perspectiva, los problemas juveniles son síntomas de la baja inversión en capital humano, lo que constituiría uno de los principales obstáculos al crecimiento de los países del continente latinoamericano.

El capital social se ve afectado no sólo por la pobreza y la exclusión, sino porque existe una débil empatía social hacia la fase juvenil que afecta su socialización y desarrollo. Ello se expresa en la confusión acerca de sus derechos, en la falta de canales para que puedan comunicar sus necesidades, desarrollar sus talentos y valorar sus aportes al entorno. Se ignoran problemas sentidos por los jóvenes en relación a los proyectos educativos y las opciones laborales, su necesidad de autonomía, participación grupal, comunitaria, sus nuevas expresiones políticas, sociales y estéticas, su velocidad en la captación de los adelantos tecnológicos.

7.5. Desafíos en el rol de la escolaridad

Dadas las exigencias de la modernización, al ambiente escolar le corresponde cada vez más ser un vector de la socialización y desarrollo personal de la juventud. Por otro lado, existe la impresión de que se ha debilitado la vinculación de la escolaridad pública con la vida cotidiana, la aceleración de los cambios y la realidad de las sociedades, al igual que el sistema normativo y la calidad académica al interior de sus instituciones.

La distancia generacional, producto de los cambios actuales, demanda una transformación en la relación educadores-educandos, la que frecuentemente es vivida como una amenaza por los adultos. En procura de sostener la autoridad se favorece la rigidización defensiva de los sistemas pedagógicos, su vaciamiento de sentido para los adolescentes, la estigmatización y descalificación de las actitudes y razonamientos juveniles. Esto contribuye al fomento de conductas antisociales en los adolescentes como vía para recuperar la sensación de poder y estima (Krauskopf,1996).

"La inversión en capital humano tradicional, a través del sistema formal de educación, tiene varios pre-requisitos para ser viable en términos económicos:1) los jóvenes y sus hogares deben estar dispuestos a sacrificar el consumo presente por consumo futuro; 2) la percepción acerca de los diferenciales futuros de ingresos, con educación formal y sin ella, debe ser tal que justifique el sacrificio del consumo actual; 3) los hogares de estos jóvenes deben estar en condiciones de financiar la inversión" (Rubio,1996:7,32).

Desde la perspectiva del deterioro de los retornos de la educación y la aparente dinámica favorable de ingresos en los sectores informales e ilegales de la economía podría pensarse que el abandono del educación puede llegar a ser vista como una decisión económicamente razonable.

En estas condiciones el sistema educacional público opera a menudo, como mecanismo de acreditación, control y segregación y más debilmente como promotor de la movilidad social y de la capacidad innovativa, la autoestima, el descubrimiento de destrezas, potencialidades y conocimientos formativos, lo que se constituye en un desafío de las políticas.

En América Latina la expansión de la escolaridad y de la urbanización ha llevado a formas parciales de integración. Existe una amplia población juvenil en riesgo de ser eliminada del sistema educativo por dificultades de aprendizaje, por problemas de indisciplina, ausentismo, bajo rendimiento y sanciones, requerimientos de aporte económico a sus familias o de cuidado del hogar. Es importante la detección precoz de la población en riesgo de ser eliminada del sistema educativo y es necesario lograr modelos integradores que puedan aportar al desarrollo satisfactorio y a la disminución de la cantidad de alumnos en riesgo.

7.6. Las dificultades del empleo en la socialización juvenil

Las políticas competitivas propias de la globalización han enfatizado la formación de capital humano, pero relegan el desarrollo de amplias oportunidades de trabajo a un papel secundario. "Cuando se producen vacíos en la productividad en los países, se espera que los bajos salarios proporcionen el margen de competitividad necesaria para seguir el negocio. Desde esta perspectiva, el trabajo es un factor residual importante, pero no una prioridad" (Ratinoff,1995:170).

En las actuales políticas de generación de trabajo existe un desfase en la entrega de destrezas que hace el Estado y en las posibilidades que existen para los jóvenes. "La principal paradoja de la soñada era de la información reside en el contraste entre lo que se espera que aporte la apertura, racionalidad y prosperidad en general por un lado, y la estructura de empleo con el alto grado de segregación que requiere, por otro" (Op.cit.p.172).

Un desafío en el campo de las políticas, de fuerte incidencia en la socialización juvenil, son los empleos esporádicos, de baja calificación que actúan como desorganizadores en la vida de los jóvenes. Los meses de búsqueda y desorientación con carencia de las garantías sociales son fuente de frustraciones, lesión a la autoestima, tiempo improductivo, limitaciones al progreso

y a la participación de las instituciones de bienestar social. La inestabilidad de los empleos y la carencia de insumos suficientes dificultan, además, el desarrollo de capacidades de planificación y administración (Campadabal y Vargas, 1992; Krauskopf, 1996).

Dado que son escasas las oportunidades laborales que esperan a los jóvenes, conseguir una posición adecuada es, para una importante proporción, el resultado de un privilegio, un golpe de suerte, nexos o vinculaciones que se puedan establecer (Ratinoff, 1996). La alta valoración de la suerte como oportunidad de adquisición de riqueza, en contraposición al trabajo y el esfuerzo, debilita principios éticos que llegan a afectar los derechos de la propiedad (Rubio, 1996).

7.7. La familia en la socialización de la violencia

Un factor asociado a los comportamientos violentos es la transmisión intergeneracional del maltrato intrafamiliar: quienes presenciaron relaciones violentas en sus padres, tienen mayores probabilidades de seguir estos modelos de respuesta, así como los estereotipos de rol para cada sexo en dicha interacción (Larrain, 1996).

Las formas violentas de crianza, el maltrato o abandono de los padres no sólo contribuye al desarrollo de conductas antisociales, autoagresivas, baja autestima y desesperanza, sino que limita la posibilidad de los hijos "de internalizar pautas de control y autocontrol, lo que se traduce en la incapacidad de manejar los sentimientos agresivos" (Larrain: 1996:21). La baja calidad de vida del entorno socioespacial contribuye a la existencia de maltrato familiar, al incremento de relaciones agresivas y de formas rupturistas de asociación (Baumgartner, 1993).

7.8. La participación de los pares en la socialización

Es necesario diferenciar las agrupaciones juveniles de acuerdo a su naturaleza, el contexto y eje problemático alrededor del cual giran de acuerdo a la edad de los miembros. Las generalizaciones negativas, en este tema, refuerzan estereotipos y estigmas que pueden justificar atropellos que refuerzan circuitos de riesgo, dificultan la comprensión y la posibilidad de adecuar estrategias de incorporación social.

Para los jóvenes la pertenencia subjetiva a un grupo supone una referencia para su propia vida: lograr una identidad socialmente conveniente, conseguir determinados fines, recibir orientaciones, normas y valores. En los grupos más centrados en el desarrollo de amistades tiene importancia la apropiación de roles sexuales, la transición de la dependencia familiar hacia la autonomía, la ampliación de opciones, experiencias y participación social. Suelen operar como apoyo, consolación o evasión frente los problemas así como nexo entre la esfera familiar y los demás ámbitos (Krauskopf, 1994).

En los casos en que existen fracturas en el desarrollo y en el reconocimiento social, los grupos juveniles enfatizan el poder frente al entorno que los margina o niega, y pueden llegar a mostrar una visibilidad trasgresora o violenta. La mayor parte de los efectos de dichas estrategias son transitorios, resuelven las cosas simbólicamente, no transforman la sociedad, fallan en restablecer realmente su autoimagen y bienestar, pero logran ampliar sus experiencias y afirmar transitoriamente su presencia de modo impactante.

Salazar distingue entre el grupo natural de amigos que desarrollan actividades lúdicas, recreativas, llamado en Colombia 'la gallada' (en otros países esta sería la pandilla); la pandilla, en Centroamérica, llamada mara o banda, que sería una especie de agrupación intermedia

donde la violencia y los asaltos tiene lugar en medio de un conjunto de actividades y roles sociales orientadas a afianzar el sentido territorial. La banda, en Colombia, es la agrupación estructurada alrededor del ejercicio de la violencia criminal. La acción de las bandas implica la negación de lo público y en cierta medida una abolición de los símbolos y los lenguajes que sirven como mediación social.

En estos dos últimos tipos de agrupaciones, la territorialidad y la criminalidad desempeñan un papel muy importante. Pueden orientarse a la acción violenta como protección de comunidades en que los sistemas de seguridad institucionalizados no operan o han perdido efectividad. A la inversa, la estructura jerárquica de lealtades en las organizaciones criminales, lleva a competir por el control de los territorios mediante enfrentamientos violentos.

El estudio de estas agrupaciones en diversos países y por diferentes investigadores y analistas, coinciden en señalar que derivan de la segregación social, la necesidad de afirmar la identidad y adquirir poder sobre un ambiente hostil o indiferente (Ratinoff, 1996, Salazar, op. cit., Encinas, 1994, Smutt y Miranda, 1998, ERIC, IDESO et. al, 2001).

En estos casos las agrupaciones juveniles facilitan a sus miembros información, modelaje, identidad, reconocimiento, combate a la frustración satisfaciendo necesidades de modo inmediato con la posesión de objetos físicos y la adquisición de protagonismo social, reafirmando su comunidad de intereses en aspectos culturales, como la música que los convoca. Algunos rasgos de estos grupos son un fuerte sentido gregario, el manejo de la teatralidad, del consumo conspicuo, de la exhibición de poder, el conservadurismo cultural en los roles femeninos y masculinos. La expresión de ser fuerte se manifiesta en el éxito de las acciones, el dinero y el poder. Las jefaturas en algunos casos procuran agradar a los suyos, como forma de reafirmación personal y colectiva (Salazar, op.cit.).

La función del consumo de drogas en las bandas es muy frecuente. Cumple diversas funciones :la satisfacción inmediata, que en medio de la desesperanza tiene mas importancia que la vida misma; la intensidad del consumo que es reconocida como forma de alcanzar un status superior frente a los otros; el uso experimental como mágica huida de la realidad social hacia la química; la cohesión entre compañeros al compartir de modo prácticamente semejante, las mismas sensaciones. Este compartir es fundamental y puede ser una motivación fundamental en las transgresiones (Encinas,1994).

Es importante considerar que las pandillas y bandas son autoorganizaciones independientes, cuyo significado comparten sus miembros y han adquirido características que algunos han llamado tribales. Es un reordenamiento juvenil al margen de lo socialmente aprobado. Son grupos cerrados que no aceptan normas impuestas desde fuera y pueden llegar a sustituir la familia y la escuela. La pandilla les permite representar lo que individualmente no pueden hacer (Op.cit).

En su combate a la despersonalización estos grupos han llegado a constituir un self colectivo y sentir que esta identidad es su fuerza. Estos elementos deben ser tomados en cuenta cuando se desarrollan actividades orientadas a la transformación identitaria y de pertenencia que permita el paso de las expresiones violentas a un protagonismo que les permita la afirmación vital (Krauskopf,1996).

7.9.La violencia como adquisición personal en la socialización

En el desarrollo personal la conducta violenta muchas veces es parte de los recursos e instrumentos al alcance para enfrentar la más amplia gama de situaciones, particularmente la resolución de conflictos y la satisfacción de gratificaciones personales. Las condiciones e instrumentos de interacción con que se cuenta para la resolución de conflictos es fundamental para reducir la probabilidad de los altercados y manejar las disputas de modo no violento. Las tácticas de negociación se presentan muy restringidas para las personas jóvenes: no está claramente definido el conflicto social a resolver, no se les concede credibilidad como interlocutores. Se favorece así la búsqueda de credibilidad y poder a través de la amenaza, la venganza, el temor en relaciones interpersonales específicas que se adecúan para ser una arena accesible de expresión.

Dado que la fase juvenil es un momento clave para redireccionar situaciones de vida que no se podían modificar en el contexto de la dependencia infantil, es un terreno fértil para fomentar mejores estrategias de resolución de problemas. Esto implica abrir nuevas relaciones y espacios que permitan y refuercen el incremento de la capacidad para resolver de modo constructivo las situaciones de riesgo y daño así como para el aprovechamiento óptimo de las oportunidades considerando la resiliencia, la autoprotección y el enriquecimiento del desarrollo.

8. Políticas sociales y estrategias de prevención

En el análisis desarrollado hasta aquí, hemos mostrado que los riesgos y las expresiones violentas que preocupan a diversos sectores sociales son parte de un complejo problema cuyo abordaje debe construirse considerando diferentes grados de generalidad y especificidad, diversos niveles y sectores de la sociedad para articular las respuestas a las juventudes que presentan estas manifestaciones y están expuestas a ellas, con un enfoque coherente en sus perspectivas y métodos. Por ello, atender estos fenómenos, manteniendo la compartimentalización de los sectores e instituciones vinculadas a las juventudes, no es efectivo.

8.1. Las políticas

Comprender las juventudes involucra su subjetividad, su papel como actor social, su visibilidad, su entorno político, social y económico, el contexto en que interactúan. Sólo se tendrá una aproximación fecunda si se reconoce la relación con lo no juvenil y se les incluye como ciudadanos y actores del desarrollo de la sociedad.

Indudablemente la Convención de los Derechos del Niño introduce un gran avance al plantear un nuevo abordaje: la Protección integral. Se pasa así de la protección de los menores focalizada asistencialmente en su riesgo social al respeto y exigibilidad de los derechos por las personas menores de edad, lo que brinda una nueva situación a la adolescencia.

Menos visibilizado en ese sentido queda el segmento de la juventud que se localiza entre los 18 y los 25 años. A partir de los 18 años las personas ya ha adquirido el estatus formal de ciudadanía⁵. Es bastante común en las propuestas que quede subsumido o desvanecido bajo

⁵ En cada país de la región centroamericana el sector juvenil en términos etarios abarca a distintos segmentos de edad. Quedan incluidos dentro de este grupo, los adolescentes, en la medida en que, por lo general, se acepta que la adolescencia se inicia aproximadamente a los 10 años y se extiende hasta aproximadamente los 20 años. La fase juvenil, se iniciaría aproximadamente a los 15 años y se extendería hasta aproximadamente los 24. Sin embargo, en Panamá y Guatemala se considera que esta fase se

la categoría de adulto, reflejando la ambigüedad del sujeto juvenil. Las particularidades de este grupo tienden a diluirse en un diseño de política social, económica y laboral dirigida al conjunto de la población adulta sin distinción alguno (Krauskopf y Mora, 2000).

Las políticas de estabilización económica, han llevado a un énfasis en la efectividad de los esfuerzos privados, a una escasa inversión en las potencialidades juveniles que fragmenta, debilita o replantea el horizonte de futuro. Por ello, existe la necesidad de un replanteamiento de las políticas públicas y de la percepción de las juventudes, para incluirlas articuladamente en los diversos sectores.

La consideración de dichos aspectos es necesaria en el diseño de políticas de juventud que respondan al desafío de configurar las opciones apropiadas para este sector estratégico de la sociedad y pasar del signo de la problematización y exclusión juvenil, al signo de la incorporación positiva para el desarrollo personal y social. Es, en articulación con dichas políticas que podrá fortalecerse el impacto de las estrategias y programas dirigidos al manejo de la problemática juvenil asociada al riesgo y la violencia.

La ciudadanía en las políticas y programas de juventud conlleva el reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de cambio con plenos derechos y responsabilidades, es decir, se les atribuye la potestad directa de ser, por un lado, artífices de su propio desarrollo y, por otro, protagonistas en los procesos de desarrollo comunitario y social (Mora, 2000). Esta nueva concepción de ciudadanía se encuentra reflejada, en buen grado, en la mayoría de los programas innovadores que se impulsan en América Latina.

Es previsible que, de no desarrollarse políticas de juventud asociadas con la formación de capital humano juvenil y el fortalecimiento del capital social, las sociedades latinoamericanas confronten mayores dificultades de integración a los mercados globales. Esto hace aun más relevante enfrentar la exclusión con el paradigma de la juventud como actor estratégico del desarrollo expresado en la articulación de las políticas públicas con un enfoque de transversalidad y equidad.

8.2. Estrategias y programas de prevención

Es fundamental referirse al rol de los factores protectores en el comportamiento juvenil riesgoso. Como hemos dicho, un foco importante se encuentra en las oportunidades para el desarrollo de destrezas y la incorporación social. Por ello es necesario adoptar estrategias que combinen adecuadamente la neutralización de los factores de riesgo, los límites a las conductas fuera de control, el fortalecimiento de los factores protectores e identificar no solo aspectos individuales negativos, sino también los rasgos personales que permiten logros, integración social, autoimagen positiva.

Las acciones que se orienten a generar mejores condiciones para los y las adolescentes en situación de pobreza tienen un impacto de notable proyección en la calidad de sus vidas y de las generaciones siguientes.

extiende hasta los 29 años, en la ley de la Persona Joven de Costa Rica el límite superior llegó a los 35 años. En Nicaragua el derecho al voto se adquiere a los 16 años.

Las programaciones que atienden a la temprana adolescencia pueden prevenir ciclos de vida autodestructivos, comportamientos trasgresores y mitigar los efectos negativos de un ambiente dañino. Existe la necesidad de detección temprana de los riesgos para actuar antes de que se llegue a resultados negativos, así como es importante tratar no sólo los síntomas de los problemas de los y las adolescentes, sino considerar las causas subyacentes o factores contribuyentes (Banco Mundial, 1996).

Numerosas investigaciones demuestran que los factores de las conductas problemáticas y sus consecuencias son comunes y están relacionadas entre sí. Se considera más adecuado, por lo tanto, el uso de un enfoque integral y el desarrollo de multi-intervenciones o conjunto de programaciones. (OPS, 1998, WHO, 1995). Los programas de atención para jóvenes que buscan promover un desarrollo saludable requieren:

- Fomentar una gama integral de capacidades en los propios jóvenes y satisfacer sus necesidades de educación, alimento, seguridad, derechos, establecimiento de ecosistemas sostenibles, justicia social y equidad.
- Prevenir y responder a los problemas que pueden estar asociados a relaciones sexuales no deseadas, sin protección, al uso de tabaco, alcohol y otras sustancias, la ocurrencia de accidentes, violencia, mala nutrición, enfermedades endémicas.
- La orientación conceptual de los programas debe considerar que los problemas tienen un origen común y están interrelacionados, que el medio ambiente social influye en el comportamiento de los jóvenes, destacándose las consideraciones de género y el nivel socioeconómico.

Aunque los jóvenes constituyan el grupo primario involucrado en las intervenciones de promoción del desarrollo, prevención de problemas y cuidado de la salud, los adultos que interactúan con ellos, así como el círculo de personas que afectan e influyen su vida, constituyen un importante grupo secundario a considerar en la planeación de las intervenciones. Son actores clave en las interacciones y condiciones en que se desarrollan los jóvenes: el gobierno, las comunidades a que pertenecen, las organizaciones afines con su situación, las familias, amigos, líderes religiosos, maestros y profesores, trabajadores sociales, políticos, figuras del deporte, de la música, del cine, actores de televisión, periodistas, abogados, entre otros (op.cit.).

El tipo de intervención, las actividades y formas de aproximación varían de acuerdo al género, la edad, el estado de salud, el estado civil, la situación social y del hogar de los jóvenes. Por ello en el diseño de las actividades se requiere considerar la situación específica de cada grupo y sus necesidades particulares.

Los focos de intervención pueden darse en dos campos:

Intervenciones orientadas a las personas:

- Su foco principal es influenciar el desarrollo y la escogencia de comportamientos en los jóvenes. Ejemplo de este tipo de intervenciones son proveer información y construir destrezas; brindar consejería a grupos o en forma individual.

Intervenciones orientadas a factores externos:

- En el ambiente social de los jóvenes se pueden ejercer importantes intervenciones para influenciar positivamente su salud y condiciones de desarrollo. Existen diversos niveles para la acción: las leyes y políticas; las normas prevalecientes en la sociedad que

determinan actitudes sobre roles en la adolescencia, el enfoque de la actividad sexual de adolescentes, el cuidado y soporte de la familia, amigos y otros adultos, etc.

El escenario que se elija está relacionado con el desarrollo de estrategias de intervención. Se deben programar varios escenarios para alcanzar a distintos tipos de jóvenes y afectar diferentes esferas de la vida individual.

Desde el campo de la salud adolescente (OPS, 1998, WHO, 1995) se han definido con claridad estrategias válidas para avanzar en el abordaje del riesgo y a violencia juvenil, que incluyen:

- La formulación de políticas nacionales enfocadas a la salud de los y las adolescentes que contribuyan a dar orientación, recursos y soporte operacional a los programas. Se trata de enfocar un proceso multisectorial con implicaciones en el ambiente económico y social, trabajar la reticencia que exista a nivel político para comprometer recursos en programas, crear consciencia sobre la importancia de invertir en los jóvenes, como un recurso económico y social para el progreso.
- Definir prioridades en las acciones con datos sobre la población adolescente y juvenil – por sexo y edad- así como contar con información sectorial que permita comprender la situación de las y los adolescentes en diferentes escenarios. Para permitir una maximización en la utilización de los recursos es importante la definición de los grupos meta de las acciones, conocer las necesidades particulares de cada grupo, diseñar intervenciones adecuadas a éstos y establecer diversos escenarios.
- Dar participación real a las y los jóvenes en las acciones del programa no es sólo informarles, sino consultarles y, de preferencia, involucrarlos activamente en la administración y desarrollo del mismo.
- Implementar actividades sostenibles. Gran cantidad de programas para adolescentes inician, pero poco tiempo después concluyen. La continuidad se ve favorecida al establecer estrechos lazos de participación entre adultos y adolescentes; al orientar, capacitar y la gente que interactúa con los adolescentes y jóvenes; coordinar actividades en múltiples escenarios; reclutar adolescentes y jóvenes como recurso humano; expandir la escala de operación/cobertura de los programas.
- Considerar que debido al ciclo de vida de la fase juvenil, los beneficios de los programas podrán ser medidos únicamente por una evaluación a largo plazo para conocer el impacto de las intervenciones.
- El monitoreo y la evaluación deben construirse dentro del desarrollo del programa y ser parte integral del proceso de planeación. Debe involucrar a los jóvenes de manera participativa e interactiva, ya que muchas veces no es fácil transferir y aplicar metodologías universales para la colección de datos, a los diferentes escenarios culturales de los adolescentes.
- Los beneficios potenciales del programa para los jóvenes y la sociedad pueden documentarse, contribuyendo a justificar los costos del programa y a demostrar cómo los programas evitan gastos futuros por medio de acciones de prevención e intervención. (Burt, 1998, WHO 1995). Esto involucra el establecimiento y uso de indicadores que

incluyan la calidad y cobertura en los diferentes escenarios, así como el impacto de la participación de los adolescentes y jóvenes a través del programa.

Es creciente la evidencia de programas exitosos cuya orientación es la adquisición de destrezas positivas y desarrollo de atributos tales como autoestima, sentido de pertenencia y conocimiento para tomar decisiones que lleven a una vida saludable. La clave del éxito de muchos programas de salud para adolescentes reside, según estudios de la Organización Mundial de la Salud, en los siguientes aspectos (WHO, 1995):

- Involucrar activamente –en el planeamiento, implementación y evaluación del programa– a los adolescentes y jóvenes.
- Atender múltiples problemas de salud y desarrollo simultáneamente.
- Combinar diferentes tipos de intervenciones.
- Crear y desarrollar intervenciones en varios escenarios.
- Respetar la diversidad cultural.
- Fortalecer la administración del programa (los programas para adolescentes y jóvenes son complejos y requieren grandes esfuerzos administrativos y de coordinación).
- Fortalecer actitudes y comportamientos positivos en los adultos, a partir del rol vital que juegan en el desarrollo de los adolescentes y jóvenes.

Para el Johns Hopkins Center for Communication Programs (1997) algunos aspectos relevantes, derivados de experiencias exitosas con programas de salud dirigidos a jóvenes, son:

- Brindar un buen nivel de apoyo al proyecto desde el inicio. Se debe crear conciencia en los diferentes agentes de los problemas de los jóvenes, e involucrarlos en el diseño del proceso.
- Expansión gradual del proyecto. Es conveniente iniciar los proyectos en pequeña escala, de manera que se limite el área geográfica, se evalúe el impacto, para luego pensar en expandirse.
- Investigación y evaluación para diseñar efectivamente un proyecto. Antes de implementar un proyecto es necesario aproximarse a la gente joven, recoger sus criterios. Los intereses juveniles deben ser vistos como una oportunidad y no como un problema.
- Involucrar a los jóvenes desde el inicio. La participación de jóvenes en los proyectos permite la retroalimentación y el monitoreo de los esfuerzos.
- Reconocer que los jóvenes están deseosos de información precisa. La información es necesaria, pero no suficiente. Una adecuada gama de actividades incrementa la efectividad de los proyectos.
- Trabajar con adultos y familiares. Preparar a los padres y otros adultos relevantes para mejorar sus destrezas, lograr que rompan barreras afirmadas en mitos, prejuicios y temores, reconociendo la necesidad de mantener una comunicación abierta con sus hijos y los grupos de jóvenes con quienes interactúan.
- Trabajo con las escuelas. Los programas en las escuelas permiten llegar a gran cantidad de jóvenes. Para lograr su éxito es necesario involucrar a profesores, adultos y jóvenes, en el diseño de los mismos.
- Desarrollo de actividades en las comunidades. Las actividades comunales muchas veces representan un medio para llegar a los jóvenes.
- Uso de canales de comunicación diferentes. Usando canales alternos de comunicación se llega a diferentes audiencias con mensajes complementarios.

- Promover la unión y roles positivos en los jóvenes. Puede estimular comportamientos beneficiosos en la juventud. Algunos proyectos exitosos contratan celebridades para que contribuyan al desarrollo de actitudes y comportamientos positivos de los jóvenes.

9. Recapitulando a modo de conclusión

Consideramos el riesgo como un hecho social, acentuado en la modernidad y la exclusión y asociado al proceso de decisiones y acciones, por lo que puede derivar tanto en un enriquecimiento del desarrollo como en acciones que lo lesionan y afectan destructivamente a los demás.

Destacamos que el período juvenil es una fase del crecimiento y desarrollo que presenta cambios, riesgos y oportunidades tanto para el individuo como para su sociedad. Se trata actualmente de un periodo cronológico suficientemente prolongado como para requerir sentido en si mismo y no puede ser vivido meramente como una transición al futuro adulto .

Reconocemos que sin las adecuadas condiciones, las nuevas interacciones personales y sociales pueden favorecer la emergencia de grandes riesgos y daños lo que da paso a elementos críticos en la elaboración de las identidades juveniles. Los factores de la violencia juvenil, generalmente interrelacionados, y que se encuentran tanto en el plano personal, interpersonal, grupal como en las condiciones del entorno social.

Destacamos que la familia, la escuela, los medios de comunicación, etc., se encuentran con nuevos contextos al enfrentar los cambios sociales y la omisión de las respuestas genera vacíos y peligros en el desarrollo juvenil. Se trata de enfocar un proceso multisectorial con implicaciones en el ambiente económico y social, trabajar la reticencia que exista a nivel político para comprometer recursos en programas, crear consciencia sobre la importancia de invertir en los jóvenes, como un recurso económico y social para el progreso.

A partir de ello, consideramos que el diseño de políticas de juventud requiere ser parte una política pública donde los sectores del estado y la sociedad articulen estrategias de prevención que pueden permitir avances en el fomento del desarrollo juvenil y fortalezcan el impacto de los programas dirigidos al manejo de la problemática juvenil asociada al riesgo y la violencia.

Bibliografía

Banco Mundial (1996) Una estrategia enfocada a los jóvenes en riesgo. División de Recursos Humanos. Departamento III. Región de América latina y el Caribe. Washington.

Baumgartner, Mary P. "Violent Networks: The Origins and Management of Domestic Conflict". En Agression and Violence. Social Interactionist Perspectives. Felson, Richard B. y Tedeschi, James, Editors. Washington, D.C. American Psychological Association. 1993.

Beck Ulrich. La Sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad. Paidós. Buenos Aires. 1998.

Burt, Matha. (1998). ¿Por qué debemos invertir en el adolescente?. Organización Panamericana de la Salud, Fundación W.K. Kellogg. Washington, D.C.

Campabadal, M. y Vargas, M. C. Experiencia de grupos operativos con adolescentes marginales de Santo Tomás de Santo Domingo de Heredia. Documento. Escuela de Psicología, Universidad de Costa Rica, San José, 1992.

- Costa, Pere-Oriol ;Perez, José Manuel;Tropea, Fabio .Tribus urbanas. Paidós. Barcelona, 1996.
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP Maras y Pandillas en Centroamérica. Volumen 1, Managua, 2001.
- Las maras en El Salvador . Santacruz Giralt, María L. y Cruz Alas, José Miguel
-Las pandillas en Nicaragua. Sosa Meléndez, Juan José y Rocha, José Luis.
- Encinas, José L. Bandas Juveniles. Perspectivas Teóricas. Mexico. Trillas. 1994.
- Erikson, Erik. Identidad, Juventud y Crisis. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974.
- Fournier, Marco V. Violencia Juvenil. Los Retos de la Psicología ante las Transformaciones Mundiales. Costa Rica. Documento. Organización Panamericana de la Salud. 1996.
- Jessor, R. "Risk Behaviour in Adolescence: A Psychosocial Framework for Understanding and Action". Journal of Adolescence Health. Nueva York, 1991
- Johns Hopkins Center for Communication Programs. (1997). Reaching Young People Worldwide: Reproductive Health Communication Activities to Date, 1986-1995. Working paper No. 2. United States Agency for International Development.
- Krauskopf Dina. "Estudio de Resiliencia en niños costarricenses". Grotberg, E.H. y Burchinal, L.G. (Coordinadores). Proyecto Promoción de la Resiliencia en los Niños. Civitan International Research Center. Universidad de Alabama y UNESCO, División de Educación Básica. 1993.
- Krauskopf, Dina. Las conductas de riesgo en la fase juvenil. En Memoria del Encuentro Internacional sobre Salud Adolescente en Cartagena de Indias. Madrid: Edición: Organización Iberoamericana de la Juventud, 1995.
- Krauskopf, D. Adolescencia y Educación. Segunda edición. Editorial EUNED. San José, 1994.
- Krauskopf Dina; Calvo, Jose Antonio; Gutierrez, Ana Lucia; Miranda, Delia Adolescencia en Costa Rica: necesidades de su atención en salud y sexualidad. Universidad de Costa Rica, Oficina Panamericana de la Salud, Caja Costarricense de Seguro Social. San José, 1992.
- Krauskopf, DINA Participación Social y Desarrollo en la Adolescencia, 2ª edición, UNFPA. San José, Costa Rica, 2000.
- Krauskopf, Dina -. Adolescencia y Educación. Segunda Edición. Ed. EUNED. San José, Costa Rica, 1994.
- Krauskopf, Dina. "Cultura Campesina y proyectos de Vida de la Adolescencia Rural Costarricense". En Juventud Rural. Modernidad y Democracia en América latina. CEPAL. Santiago de Chile. 1996.

- Krauskopf, Dina y Preinfalk, Maria Luisa. "Marco de referencia. Versión preliminar". Proyecto de Servicios integrales para adolescentes en situación de pobreza. Análisis de las experiencias de tres países de Centroamérica. Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud, Fundación Paniamor. San José, Costa Rica, 1999
- Krauskopf, Dina. Violencia juvenil: Alerta Social En Revista Parlamentaria. Vol. 4. No 3. Dic. 1996. San José, Costa Rica.
- Larraín, Soledad. "Violencia Familiar y la Trasmisión de Pautas de Comportamiento Social". Presentado en el Encuentro Hacia un Enfoque Integrado de Desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana. Washington, D.C. Documento. Banco Interamericano de Desarrollo. 1996.
- Mendes, Ana Maria. El Riesgo en los Jóvenes. Una alternativa de vida. Ed. Corregidor. Buenos Aires. 2002.
- Mora, Minor. Modalidades de participación de la Juventud a Nivel Programático en Costa Rica. Presentado en Worldwide Workshop on Youth Involvement as a Strategy for Social, Economic and Democratic Development. Ford Foundation, San José, Costa Rica, 2000
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (1998). Plan de acción de desarrollo y salud de adolescentes y jóvenes en las Américas, 1998-2001. División de Promoción y Protección de la Salud: Programa de Salud de la Familia y Población. Salud del Adolescente.
- Ratinoff, Luis C. "Delincuencia y Paz Ciudadana". Presentado en el Encuentro Hacia un Enfoque Integrado de Desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana. Washington, D.C. Documento. Banco Interamericano de Desarrollo. 1996.
- Ratinoff, Luis C. "Inseguridad Mundial y Educación: La Cultura de la Mundialización". Perspectivas. Vol. XXV, No 2, Junio 1995.
- Rubio, Mauricio. Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia. Colombia. Documento preliminar de discusión. 1996.
- Rutter, M. Resilience: Some Conceptual Considerations. Conference on Social Change and Development in Adolescence. A Focus on the Americas. Washington, D.C. 1992.
- Salazar, Alonso. "Juventud y Violencia". Presentado en la Reunión Nacional de Investigadores sobre Juventud: Jóvenes, Una Evaluación del Conocimiento. Querétaro. Mexico. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud. 1996.
- Smutt, Marcela y Miranda Jenny Lisette. "El Salvador: socialización y violencia juvenil". En América Central en los noventa: Problemas de Juventud. Carlos Guillermo Ramos, compilador, FLACSO 1998.
- Stafford, Mark C. y Gibbs, Jack P. "A Theory About Disputes and the Efficacy of

- Control."En Agression and Violence.Social Interactionist Perspectives. Felson,Richard B. y Tedeschi,James,Editors.Washington, D.C. American Psychological Association. 1993.
- Thoumi,Francisco E. La Relación entre Drogas Psicoactivas, Paz y Violencia. Bogotá. Versión preliminar. 1995.
- UNICEF Los Jóvenes y el VIH\SIDA.Julio,2002.En periódico La Nación,21 de Agosto del 2002,San José, Costa Rica.
- World Health Organization (WHO). (1995). Programming for adolescent health and development. Report of a WHO/UNFPA/UNICEF study group on programming for adolescent health. WHO Technical Report Series 886. Geneva.
- Weinstein, J. Riesgo psicosocial en jóvenes, Santiago de Chile: PREALC. 1992.
- Toch,Hans."Good Violence and Bad Violence:Self-Presentations of Agressors Trough Account and War Stories. "En Agression and Violence.Social Interactionist, Perspectives. Felson, Richard B. y Tedeschi, James, Editors. Washington,D.C. American Psychological Association.1993.

Chapter 12: Substance Abuse Policy from a Crime-Control Perspective

David A. Boyum and Mark A. R. Kleiman

Discussions about crime control, whether at cocktail parties, in classrooms, or on Capitol Hill, inevitably turn to the subject of drugs. No one doubts that drugs and policies to control them are linked to non-drug crime: all the varieties of theft, assault, and offenses against public order. But the precise nature of those links remains obscure, and what best to do about them remains controversial.

One of the few universally accepted propositions about crime in the United States is that active criminals are disproportionately substance abusers. In Manhattan, urine tests indicate that over three-quarters of those arrested have recently taken one or more illicit drugs; in few major cities is the proportion less than half (National Institute of Justice 2000). A majority of state and federal prisoners report that they were under the influence of drugs or alcohol (or both) at the time of their current offense (U.S. Department of Justice 1999).

Statistics about crime related to drug dealing are harder to come by, but scholarly studies echo newspaper headlines about “drive-by shootings” in attributing changes in homicide rates to the rise and fall of open markets for illicit drugs and the patterns of weapons acquisition, carrying, and use associated with them (Cork 1999).

The dominant view among citizens and elected officials sees these facts as proof of the need for vigorous enforcement of the drug laws. If drug trafficking is inherently violent, and if illicit drug use catalyzes criminal and other delinquent behavior (immediately, as intoxication reduces inhibition and stimulates aggression, and in the longer term, through the impacts of long-term substance abuse on character, life-style, and noncriminal opportunities), then it seems to follow that enforcement efforts to suppress drug-selling and drug-taking will tend to reduce crime (Office of National Drug Control Policy 1994).

But there is a strongly held dissenting view, that it is drug policy, and not drug abuse, that is principally responsible for the observed drugs-crime connection (Nadelman 1988). Drug laws and their enforcement make illicit drugs more expensive. Since many heavy users of those drugs commit crimes to finance their habits, those higher prices increase, rather than decrease, non-drug crime. As to violent crime among dealers, that is even more obviously attributable to prohibition; when alcohol was an illicit drug, alcohol dealers settled their differences with firearms, just as cocaine dealers do today. But two contemporary liquor store owners are no more likely to shoot one another than are two taxi drivers.

This dissenting view argues that the drug laws, being criminogenic, should be repealed, or at least drug law enforcement should be radically cut back and the problems of drug abuse addressed in ways designed to minimize individual and social harm rather than the rate of drug consumption.

But “drug warriors” and “legalizers” alike (to use the terms the two sides apply to one another) ground their policy recommendations on partial and one-sided analyses of the relationship between drugs and crime. By creating black markets, prohibition can cause crime. But so too can intoxication and addiction, even when the underlying drug is legal. Thus, the answer to the question “Do drugs, or drug laws, cause crime?” is “Yes.” The right question, from a crime-control perspective, is “What set of drug laws, enforcement practices, and other policies would cause the least crime?” Of course, the crime-minimizing set of drug policies might not be the best set of policies, all things considered; other components of the public health and welfare are also involved, along with questions about morality and civil liberty. Those broader questions are outside the scope of this chapter.

Even the narrower problem of designing drug policies to minimize non-drug crime is complicated enough, with causal chains that look like loops, evidence that remains stubbornly ambiguous, and policies whose effects, even as to their direction, may depend on difficult-to-predict details of implementation. It might turn out, for a given drug, that an intelligently implemented prohibition would outperform any practicable system of legal availability, but that the imperfect legalization that would actually emerge if the current laws were repealed would outperform the imperfect prohibition system we actually have (or vice versa). More obviously, the crime-control costs and benefits of various drug policies are likely to vary sharply from drug to drug, even among those currently illicit, in somewhat complicated ways.

Nevertheless, this chapter attempts a systematic exploration of the myriad ways in which drugs and drug policy might, as a conceptual matter, cause or prevent predatory criminal behavior, and reviews what evidence there is about the existence and sizes of the logically possible effects. From there, it will turn to a review of drug abuse control policies, asking how the legal status assigned to various drugs, the enforcement of drug laws, policies to deal with intoxicated behavior, prevention efforts, treatment programs, and policies aimed at drug-involved offenders, as applied to a variety of drugs, are likely to influence the levels of predatory crime. Last comes the question of what all this suggests for the design of crime-minimizing drug policies.

The Drugs-Crime Connections

There seem to be three links between drugs and crime. First and most obvious are the crime-facilitating effects of drug use itself: the intoxication and addiction that, in certain circumstances, appear to encourage reckless and combative behavior. The second and third drugs-crime connections stem from policies of drug prohibition and enforcement: the crimes that attend the workings of the black market—violence between dealers, crime incident to the disorderly conditions that surround open illicit markets, the corruption of law enforcement—and the crimes committed by users to obtain money with which to buy drugs.

Abuse-Related Crime

More crimes—and in particular, more violent crimes—are committed under the influence of alcohol than under the influence of all illegal drugs combined (U.S. Department of Justice 1999). That alcohol, a legal and inexpensive drug, is implicated in so much crime suggests that substance abuse itself, and not just economic motivation or the perverse effects of illicit markets, can play a significant role in crime. This hardly comes as a surprise. Anything that weakens self-control and reduces foresight is likely to increase lawbreaking along with other risky activities that promise immediate benefits and only the possibility of future costs (Wilson and Herrnstein 1985). And most of us have witnessed firsthand individuals who, when drunk or high, became reckless and aggressive. Moreover, although aggressiveness is often an unwanted or at least unintended side effect of intoxication, those who intend to act aggressively sometimes become intoxicated to unleash their rage or to steel themselves for a violent encounter.¹

Yet the claim that drugs cause aggressive behavior is hard to prove. Of all psychoactive substances, alcohol is the only one that has been shown in behavioral experiments to commonly (but not always) increase aggression (Roth 1994; Reiss and Roth 1993). Heroin and marijuana, for example, seem to generate pacific rather than aggressive pharmacological effects, although short tempers are common during withdrawal from opiate addiction (Martin 1983; Dewey 1986). In general, sweeping assertions about intoxication and aggression do not withstand scrutiny; the relationship only holds for people with certain types of personalities, using certain substances, in certain settings (Fagan 1990).

But the immediate effects of intoxication are not the only, or necessarily the most significant, effects of drug-taking on offending. Both the pharmacology of various drugs and the sociology of their acquisition and use may alter the behavior of heavy users in ways that increase their propensities toward offending, even when not under the influence. Chronic intoxication impairs school and job performance, makes its victims more present-oriented and less likely to delay gratification, and damages relationships with friends and family. All of this, one would assume, makes violent and other criminal behavior more likely by decreasing its actual and perceived disadvantages.

At least where cocaine is concerned, there is a chemical aspect to the matter as well. Stereotypes are rarely devoid of truth, and it is hard to dismiss the widespread belief among inner-city residents and drug treatment personnel that chronic cocaine and crack abuse produce paranoid, irascible behavior (Weiss and Mirin 1987; Post 1975). From a pharmacological perspective, cocaine and amphetamines are quite similar, and amphetamine abuse is clearly related to aggressive behavior (Bejerot 1970; Grinspoon and Bakalar 1985). Indeed, the difference in the levels of violence between the active street heroin markets of the 1970s and the active street cocaine markets of the late 1980s and early 1990s seems to reflect in part the irritability that tends to characterize chronic heavy cocaine users. That in laboratory experiments cocaine has failed to consistently stimulate violent behavior is not conclusive here; if the connection between cocaine and violence is conditionally causal—meaning that cocaine use encourages violence, but only in particular contexts, and perhaps only after long-term abuse—then experiments will necessarily have a hard time identifying a cocaine-violence link. Moreover, in real life, though not in experiments, cocaine use is often accompanied by alcohol use, and the combination may be more-than-additively potent in unleashing aggression.

Crime Attributable to Drug Markets

Illicit drug markets tend to be violent. Because selling drugs is illegal, business arrangements among dealers cannot be enforced by law. Territorial disputes among dealers, employee discipline (punishment for stealing, informing, or not paying debts), and disagreements over the price, quantity, and quality of drugs are all likely to be settled by force. Since dealers have an incentive to be at least as well-armed as their competitors, violent encounters between dealers, or between dealers and customers, often prove deadly. Moreover, perpetrators of inter-dealer or dealer-customer violence are unlikely to be apprehended: enforcement drives transactions into locations that are hidden from the police, and victims—themselves involved in illegal behavior—are unlikely to complain to police.

Drug dealers are more often and more heavily armed than they would be in other lines of work; dealing provides both the motivation and the wherewithal for weapons acquisition. In homicides that were considered drug related in New York City in 1984, 80% of the victims were killed with a handgun, compared with only 47% in homicides that were not considered drug related (Goldstein and Brownstein 1987). While guns can be a deterrent, perhaps reducing the number of violent encounters, their presence tends to raise the lethality of incidents that do take place. The net effect is probably a decrease in black eyes, an increase in fatalities (see Chapter ? [Cook and Moore] in this volume). In addition, the fear generated by gun violence among drug dealers may encourage gun acquisition among other residents of drug-involved neighborhoods; survey reports that a significant proportion of inner-city high school students carry guns for self-protection may represent evidence of such an effect (Sheley and Wright 1993; Kennedy 1994).

It is not clear how much of the violence among drug dealers is attributable to the drug trade itself, as opposed to the propensities of the individuals employed in it, or to the economic, political, social, or cultural conditions of drug-impacted communities. Violent drug dealers tend to live and work in poor, inner-city neighborhoods, where violence is common, independent of the drug business. On an individual level, a willingness to engage in violence is part of the implicit job description of a drug dealer in many markets. And the logic of natural selection suggests that active dealers (as opposed to those who are dead, incarcerated, or scared out of the business) are those who were best able to use violence, intimidation, and corruption to protect their position.

Even the degree to which the drug trade provides the immediate pretext for violence among drug dealers is hard to pin down. Many violent incidents that are commonly assumed to be drug related in this narrow sense—because they occur between dealers, between members of drug-dealing gangs, or at a known dealing location (Goldstein et al. 1990)—are in fact not. Instead, the occasion of the dispute may be an insult, a woman, a sideways look, or seemingly nothing at all. Or it may involve gang territory; in studying street gang crime in Chicago from 1987 to 1990, Carolyn and Richard Block (1993) concluded that gang-motivated homicides were most often turf-related (gang turf, not drug turf), while only 8 of 288 homicides were related to drugs. Observers note that the combatants are easily provoked—“live wires” is a common description—especially when they themselves are chronic crack smokers. (Spending one’s working life in a violent business, or living in a violent community, also contributes to having a short fuse.)

Other researchers stress the role of an inner-city culture in which respect is earned through violence, and where backing down from a confrontation is not only the ultimate loss of face but may actually increase future vulnerability (Ferguson 1993). "In fact, among the hard-core street-oriented," writes sociologist Elijah Anderson (1994, p. 92), "The clear risk of death may be preferable to being 'dissed' by another." Still others note that those involved in violent incidents typically have a history of delinquency (including violence) dating back to early childhood (Wasserman 1993). While data on these kinds of factors are difficult to assemble, Jeffrey Fagan came up with some revealing evidence in a survey of over 500 active drug dealers in the Central Harlem and Washington Heights neighborhoods of New York City. Fagan reports, among these dealers, an association between violent activity within the drug trade and violence and criminal activity outside of the drug business. "It appears," he concludes, "that processes of self- and social selection result in the participation of generally violent and criminally active people in drug selling" (Fagan 1992, p. 117).

The drug trade also contributes to crime by diverting inner-city youths away from legitimate pursuits of school and employment (Inciardi and Pottieger 1991). Not only does the drug business introduce them to criminal enterprise, it also increases their risk of substance abuse and weakens their prospects for legitimate work (prison time makes for a bad résumé entry),² all of which make it more likely that they will engage in criminal activity even outside the drug business.

If the drug trade diverts individuals away from the above-ground economy, it also diverts the resources of the criminal justice system. This too may encourage crime. There are approximately 1.5 million drug arrests a year in the United States; without question, this imposes a tremendous burden on police, courts, and prisons. More than 60% of the residents of federal prisons are committed for drug offenses; in state prisons, the figure is roughly 20% (U.S. Department of Justice 2000). In a world of finite criminal justice resources, drug law enforcement reduces the risks of committing non-drug crimes—and thus the legal deterrent to doing so—and the number of persons convicted of non-drug offenses imprisoned (Blumstein 1993).

It would seem, then, that increasing the resources devoted to drug law enforcement would inevitably exact a price in terms of increased non-drug crime. That is surely true with respect to deterrence. The picture with respect to incapacitation is somewhat less clear, because most of those who are incarcerated for drug-defined crimes (possession or sale) have very high rates of non-drug offending as well. Indeed, there is some evidence that, on average, those incarcerated for drug offenses and those incarcerated for other crimes have committed non-drug offenses with the same frequency (Cohen and Nagin 1993). So using a prison cell to house an arrested drug offender may buy, in incapacitation, as much reduction in non-drug crimes as would using that prison cell to house someone caught for a non-drug offense. If making drug arrests involves less police work than making non-drug arrests, arresting and prosecuting individuals for drug offenses might turn out to be an efficient approach to reducing non-drug crime. The same might be true if suppressing some forms of retail drug dealing contributed to crime control through the reduction of disorder.

However, the sheer use of resources is not the only way in which drug law enforcement could compete with enforcement against predatory crimes ("predatory" in the analytic sense that victims of theft and assault flee from their victimizers, while victims of drug abuse seek out their dealers; no moral distinction is intended). One of the terrors imprisonment holds for offenders is the social stigma attached to being, or having been, incarcerated. That stigma is likely to fall as the rate of imprisonment rises, simply because prisoners and ex-prisoners are less uncommon. Thus imprisoning more drug dealers will tend to reduce the deterrent effect of any given level of non-drug imprisonment.

Moreover, from a crime-control perspective, the costs of arresting, prosecuting, and imprisoning the significant minority of drug offenders with little or no other criminal activity (couriers, many low-level marijuana and hallucinogen dealers), are deadweight losses. In any case, very long sentences as provided by federal drug laws and many state drug laws for a wide range of offenses are likely to be crime-increasing for two independent reasons. First, the deterrent value of any given amount of punishment can be increased by spreading it more evenly across the class of those eligible to be punished, increasing certainty at the expense of severity (Cook 1981). Long sentences do the opposite. Second, the incapacitating effect of isolation depends on the "personal crime rates" of those incarcerated, and offending tends to diminish with age. The longer the sentence, the older the offender during its later years, and the fewer the offenses that are prevented by his (rarely her) incarceration. ("Three strikes and you're out" laws, which provide for life imprisonment without parole for repeat serious offenders, are especially subject to this objection.)

Economically Motivated Crimes by Users

The proposition that drug abusers commit crimes to get money to buy drugs is straightforward enough. The desire for drugs among habitual users can be an extraordinarily powerful one, and for many heavy users of expensive drugs, crime is the only feasible source of the requisite funds. Once again, there is plenty of circumstantial evidence. Fred Goldman (1976, 1977, 1981) found that among heroin addicts, 90 cents of each criminally earned dollar was spent on heroin. In studying New York City heroin addicts, Bruce Johnson and his colleagues found a close match between criminal income and drug expenditures (Johnson et al. 1985; Johnson, Anderson, and Wish 1988). Similar correlations have been found for criminally active cocaine users (Collins, Hubbard, and Rachal 1985).

Yet, like many conjectures about the drugs-crime connections, the idea that users commit crime for drug money is hard to prove. What we know is that there is a clear association between heavy use of expensive drugs and income-generating crime, and that this relationship holds for individual users, who commit more crime during periods of heavy use and less crime during periods of lower use or abstinence (Chaiken and Chaiken 1990).

But there are other possible explanations for the observed relationship between drug use and crime. Drug use itself may induce antisocial behavior (including crime), and there may be other factors, such as indifference to risk and willingness to deviate from established norms, that cause both drug abuse and crime. Lastly, there could be the “paycheck effect”: just as some heavy drinkers splurge at the local bar on payday, drug-involved offenders may buy drugs because crime gives them the money to do so. Thus income-generating crime may cause drug use, as well as the other way around.

Despite this methodological difficulty, there is no reason to doubt that a nontrivial amount of crime among addicts is economically motivated. And many drug-involved offenders acknowledge this: according to a 1989 survey of convicted jail inmates, 39% of cocaine and crack users claimed to have committed their current offense to get money to buy drugs (U. S. Department of Justice 1992).

What can also be said, with more certainty, is that economic motivation is an incomplete theory of crime among heavy drug abusers. First, the survey of jail inmates just cited also implies that 61% of cocaine and crack users committed their current offense for reasons *other* than drug money. Second, there is a substantial body of research indicating that, while drug use does appear to intensify and perpetuate criminal behavior, it usually does not initiate it (Ball, et al. 1981; Weisman, Marr, and Katsampes 1976). Most street drug users appear to have been involved in crime before drug use.³ So while the need for drug money may be a motivating factor for some crime among criminally active users, it did not, in most cases, cause them to become criminals. Third, most crime, even among drug addicts, appears to be opportunistic rather than planned, a complicating fact for a theory that assumes some level of economic rationality (Cook 1986). Fourth, as noted earlier, more crimes are committed under the influence of (inexpensive) alcohol than under the influence of all illegal drugs combined (U.S. Department of Justice 1999).

Making Sense of the Drugs-Crime Connections

All drug-related crime can be categorized according to a highly influential typology of drug-related violence developed by P. J. Goldstein (1985). In this schema, a crime is categorized as *psychopharmacologic* if caused by the short- or long-term effects of drug use (as distinct from expense or illegality), as *economic-compulsive* if driven by the need for money to acquire drugs, and as *systemic* if caused by conditions of illicit trade.

This framework is a good starting point for thinking about the drugs-crime connection, but it can obscure phenomena as well as clarify them. To whatever extent there is a genuine drug-crime connection, that is, if the observed patterns of association are causal rather than spurious, then one or more of the named effect types must account for it.

However, what seem to be mutually exclusive logical categories are less neat and clean when one attempts to identify them with empirical observations. The killing of one crack dealer by another in a business dispute appears “systemic,” but it may in fact stem from the effects on both of them of their chronic cocaine abuse and their consequent irritability. In contrast, a killing with no obvious nexus to the illicit business—over jewelry or a pair of sneakers—may employ the weapons and reflect the personal operating styles acquired in the drug trade. Moreover, there are apt to be important contributory non-drug causes that are not captured at all by Goldstein’s framework. Perhaps the key factor is an inner-city culture that does not allow either party to a dispute to walk away peacefully without a loss of self-esteem that may be devastating and a loss of reputation that may be life-threatening (Anderson 1994, 1999).

Another danger posed by such a framework is the tendency to overgeneralize. Some scholars, for example, have pointed out the great variability in drug trade violence, noting that it is difficult to generalize across time and drugs and emphasizing the role of context-specific factors (Watters, Reinerman, and Fagan 1985). Ansley Hamid, for one, has argued that “the rate, type and volume of violence attaching to the use or distribution of any particular drug result from its unique impacts upon particular neighborhoods” (Hamid 1990, p. 32). Hamid stresses that much violence in inner-city neighborhoods was peculiar to the particular circumstances surrounding the growth of crack markets. In addition to the economic and social deterioration of inner-city communities, he points to aspects of the crack trade that are not typical for other illegal drug businesses—very young dealers, centralized retail distribution operations, curbside sales. Indeed, the shift from cocaine to cannabis as the most popular drug among young men in some inner-city neighborhoods seems to have broadly coincided with the decline in violence in those neighborhoods.

A final danger of any such framework is that it can highlight differences that may not matter from a policy perspective. Consider the evidence that drug users commit more crime during periods of heavy addiction and less during periods of abstinence or reduced use. Is this because heavy drug use increases the economic motivation to commit crimes, or is the heightened criminal activity the product of the intoxicating and dehumanizing effects of some patterns of drug use? For certain policy decisions, the answer may be irrelevant. Either explanation implicitly endorses policies that reduce drug use, for a reduction in drug use will, other things being equal, reduce crime. In driving a car, it is enough to know that depressing the brake pedal, and not the accelerator, causes it to slow down; the physics involved is interesting, but not directly relevant.

Differences Among Drugs

Many nonspecialists talk about illicit drugs as if they were a single substance. While this is convenient, it often obscures important differences. Illicit drugs vary in pharmacological effects, patterns of use, price, and availability.

Surely, the nature of the connection between drugs and crime must vary across drugs. Of the three major illicit drugs of abuse (marijuana, cocaine, and heroin), one would expect marijuana to be the least implicated in crime. Marijuana habits are cheap compared to cocaine and heroin habits, and so there is probably much less economically motivated crime committed by its users. Marijuana dealing is comparatively discreet and therefore relatively peaceful, in part because marijuana users make fewer purchases than heroin or cocaine users. (Because they do not typically engage in the sort of binge use that stops only when their drug supply is exhausted, marijuana smokers are able to buy in bulk and hold an inventory.) Finally, marijuana does not appear to generate much abuse-related crime. Those high on marijuana are not typically violent, and marijuana is less likely to bring its users into a criminal subculture. Accordingly, the ratios of measured drug use among arrestees to self-reported drug use in the population as a whole suggest that a cocaine or heroin user has a much higher annual chance of being arrested for a predatory crime than does a marijuana user, although the rate of positive tests for marijuana among arrestees has been rising as the fashion in their neighborhoods shifts from cocaine to marijuana. (Golub and Johnson 1997 reports very sharp reductions in cocaine initiation starting, in some cities, as early as 1986.)

The differences between cocaine and heroin are less clear. Although there are some indications that heroin use is on the rise in some non-criminally active population subgroups, active criminals still much more likely to use cocaine in some form. Violence is still more common in the cocaine business. Pharmacologically, cocaine addicts are more prone to aggression, and thus, presumably to violent crime. Criminally active heavy cocaine and heroin users probably commit income-generating crime at roughly similar rates; in dollar terms, their drug habits appear comparable.⁴ However, chronic heroin users appear to be more persistent in their habits than chronic cocaine users (though estimates of the average span of active cocaine use are rising); if this translates into longer criminal careers, lifetime offending rates could be higher among heroin abusers.

Drug Abuse Control Policies

In what follows, we survey a variety of drug abuse control policies, discussing their likely impacts on both drug abuse and crime. For purposes of taxonomy, policies are grouped into three categories: legal status, law enforcement, and prevention and treatment. While these classifications parallel the custom of distinguishing drug policy strategies as either supply reduction or demand reduction, that distinction is less straightforward than it seems.

Surely, drug consumption is a function of demand and supply, of individuals' desire to use drugs, and the expense, difficulty, and risk of obtaining them. But the line between demand reduction and supply reduction policies is harder to draw. Typically, drug enforcement is considered supply reduction, while prevention and treatment are placed on the demand side. But suppose high drug prices, stemming from drug enforcement, convince an addict he can no longer support his habit, prompting him to enter a treatment program that reduces his appetite for drugs. And what if, relieved of the financial pressures of his addiction, the addict gives up dealing as well, thereby reducing the supply of drugs? Has enforcement become a demand-side policy and treatment a supply-side one?

Legal Status

The sale and possession of heroin and cocaine (with the exception of the tiny market in pharmaceutical cocaine) is a criminal offense everywhere in the United States. Other substances—such as alcohol, tobacco, and opiate pain relievers—are not completely prohibited, but their purchase and sale is more or less regulated. Drugs also vary by the extent of enforcement directed at their users and sellers, with marijuana well below cocaine and heroin. There is no sharp line distinguishing prohibition from decriminalization or regulation; all limit the legal access to drugs. Morphine, PCP, codeine, and cocaine are all listed under Schedule II of the Controlled Substances Act, yet we generally think of cocaine and PCP as prohibited and codeine and morphine as regulated. Prohibition is nothing more than extremely tight regulation, and regulation is simply targeted prohibition.

Drug policy can use regulation to control a variety of behaviors connected to drug sales and use. Laws can regulate intoxicated behavior, such as driving while intoxicated (DWI) or public drunkenness. Laws can regulate commerce, placing restrictions on potency and form and on commercial behavior, limiting the times and places of sale. Beer and whiskey are allowed to have only a certain alcohol content; cigarettes cannot be advertised on television. There can be limits on the purpose of use, as we now have for prescription drugs. There can be restrictions on who uses, such as the prohibition for minors, although enforcing those restrictions is harder than announcing them.

Prohibition is less discriminating in its approach. It threatens all sellers, buyers, and users, rather than some, with criminal penalties. It also expresses a collective sentiment that drug use is dangerous, if not wrong in itself (Moore 1991). Decriminalization tries to find a middle ground between regulation and prohibition. It threatens sellers as in a prohibitory regime, but by and large lets users alone. (This was the regime called Prohibition when applied to alcohol.)

In comparison to a legal, unregulated regime, the prohibition, decriminalization, or regulation of drugs will reduce consumption, and thereby the crime that is attributable to the pharmacology of drug consumption. Legal status may also have an impact on user crime, apart from the effect on consumption. For instance, the fact that decriminalization does not brand apprehended users criminals may make them less prone to break other laws.

Regulation will usually result in a smaller black market than prohibition or decriminalization, although a well-enforced prohibition could easily have a smaller illicit market than poorly enforced regulation. (This is in part a matter of definition; more adolescents obtain alcohol than buy any illicit drug, but the alcohol supply system for juveniles does not involve professional illicit dealers.) Other things being equal, decriminalization will tend to result in the largest black market; there is no legal market, and buyers are not as strongly deterred as they would be by a prohibitory regime. Size matters: other things being equal, a large black market for a given drug will tend to entail more black market-related crime than a tiny market for the same drug. But the marijuana market, with more customers than the heroin market (and comparable total expenditures), is much less violent.

Despite the vast territory of potential policy that lies between complete prohibition and virtually free legal commerce, drug policy is commonly framed as a matter of prohibition versus legalization (Kleiman 1992b). This has a censoring effect on drug policy discourse; discussants are labeled and divided into warring camps, and middle-ground policies that do not jibe with either the extreme

(prohibition or legalization) go unnoticed for that reason or are summarily dismissed as being steps on the slippery slope to the enemy's position. Nonetheless, the legalization question is too prominent for us to ignore, and so we will comply with convention before turning to what seem to us more immediately pressing questions. To explore the crime-control issues at stake and the range of possible effects, we consider in turn the legalization of three currently illicit drugs: marijuana, PCP, and cocaine.

Changing Legal Status (I): Legalizing Marijuana

Making marijuana legally available to adults on more or less the same terms as alcohol would tend to reduce crime, certainly by greatly shrinking the illicit market and possibly by reducing alcohol consumption via substitution if smoking marijuana acts, on balance, as a substitute for drinking alcohol (as found in DiNardo 1991; Model 1991, 1994) rather than a complement to it (Pacula, forthcoming) since drinking seems to have a greater tendency to unleash aggression than does cannabis use. Insofar as some marijuana users are now committing income-producing crimes to pay for their habits, the price reduction that would follow legalization would also tend to decrease crime. In addition, if marijuana is a "gateway" to other illicit drugs primarily because it is illicit (Clayton and Voss 1981), the legalization of marijuana, by breaking the link between marijuana users and illicit drug dealers, would be expected to somewhat reduce the number of cocaine and heroin users. The conditional probability of cocaine use given cannabis use—that is, the probability that someone who smokes marijuana will go on to use cocaine—is substantially, though not spectacularly, lower in the Netherlands, where buying and selling small amounts of cannabis are effectively legal, than in the United States (MacCoun and Reuter 2001). (Substitution effects might work in the same direction.) It is rather difficult to see any effects of marijuana legalization that would be crime-increasing, unless legalization for adults increased use by teenagers in ways that decreased either their prudence or their legitimate opportunities.

This does not, by itself, imply that marijuana legalization on the alcohol model would be, on balance, desirable. The almost inevitable increase in overall intoxication, and in the number of persons who become heavy, chronic marijuana users, would create offsetting non-crime costs. Either the current prohibition, or some legalization under much stricter controls on quantity and on intoxicated behavior than now apply to alcohol (Kleiman 1992b), or a ban on commercialization alone, permitting possession and production for personal use, might be the better course. But if crime control were the only social objective, marijuana prohibition, at least as it is currently implemented, could not stand.⁵

Changing Legal Status (II): Legalizing PCP

By contrast, the legalization of phencyclidine (PCP) would almost certainly increase crime. The illicit markets in PCP remain small, both in the number of users and in the revenues involved. (Revenues are small in part because PCP, which is easily synthesized, remains cheap even as a forbidden commodity.) Thus legalizing PCP would not eliminate much illicit-market crime, avoid much economic crime by users, or free much in the way of law enforcement resources. Even a small increase in crime related to intoxication and addiction would make PCP legalization a net crime-increaser.

It is quite possible that PCP does not fully deserve its evil reputation as the generator of bizarrely aggressive behavior; some of that effect surely relates to the demography of its users rather than the pharmacology of the drug. Evidence for this is that ketamine, a chemical with quite similar effects on neurons that is used by a much more sophisticated and less impoverished group of users, has no such reputation. It is also possible that other chemicals produced in the course of careless illicit synthesis and mixed with what is sold on the street as PCP are responsible for a considerable share of PCP-related crime. Still, given that PCP today represents a tiny contributor to crime, legalizing it as a measure of crime control would be a far-fetched notion.

Thus, marijuana and PCP form the two ends of the spectrum of drugs in terms of the effects of legalization on crime rates.

Changing Legal Status (III): Legalizing Cocaine

But, of course, the main event on the legalization fight-card is not marijuana or PCP, but cocaine. It is cocaine whose trafficking and consumption in the face of prohibition causes enormous

amounts of crime and a massive hemorrhage of enforcement resources. Would legalizing cocaine reduce crime?

No one knows. Even were the details of the “legalization” better specified than they usually are by proponents or opponents (Who could buy? At what price? With what, if any, limits on quantity?), the effects of cocaine legalization would be so numerous, so profound, and so unpredictable that any strongly expressed opinion on the subject must reflect some mix of insufficient intellectual humility and simple bluff. No one knows, and there is no plausible way of finding out, short of actually legalizing cocaine over a wide region for a long time. (Even then one couldn’t be sure, as other factors would be changing.) A survey of the likely effects of cocaine legalization will serve to justify this sweeping negative claim.

If cocaine were sufficiently legal that heavy users, who account for the vast bulk of illicit purchases, could obtain legal supplies—which would mean, in effect, selling unlimited quantities, as is now the case with alcohol—illicit cocaine dealers would be put out of business. In the short run, this might increase predatory crime, as some turned to theft as the next-best alternative to honest work in the absence of an illicit cocaine market and others tried to muscle in to the remaining illicit drug markets (if any). Also in the short run, the supply of guns purchased for use in the cocaine trade and with its proceeds would remain in the hands of young men with short fuses.

In the long run, however, smaller illicit-market revenues would translate into less illicit-market crime, and the shrinking of the illicit business with the greatest attractiveness to young men with few marketable skills would tend to increase their job-market participation and decrease the proportion of them with prison records and expensive weapons. At the same time, about 20% of the nation’s law enforcement, prosecution, and corrections resources would be freed up to deter and punish predatory crime instead of cocaine dealing. (As noted, the resulting reduction in the incarceration rate would tend to increase the stigma on incarceration and thus its deterrent value.) Thus the legalization of cocaine would have two large crime-decreasing effects, one via the crime associated with illicit markets and the other through relieving the strains on criminal justice institutions.

Whether cocaine legalization had a similar effect on the income-producing crime of cocaine users would depend on its details, and especially on the price set by taxation. Legalization near current black-market prices (about \$100 per gram) would presumably increase user crime, since there would be more users due to reduced stigma and enforcement risk and increased availability but no less need of money among those who did become heavy users. Moreover, some of the income needs of heavy users now satisfied by dealing would have to be satisfied by theft instead.

At prices closer to the free-market price (\$5 per gram, or about 25 cents per rock of crack), income-motivated crime by users would probably decrease; since habits would be much cheaper to finance, a smaller proportion of chronic users would resort to crime as a source of income, and it is doubtful that total spending on cocaine would go up (which would require a greater than twentyfold increase in cocaine use). But how about intoxicated crime, and the crime resulting from the long-term effects of addiction? On this score, legalization at a high price is almost certainly worse than prohibition, and legalization at a low price substantially worse than that. Since cocaine (as opposed to coca leaf) has never been legal anywhere since the invention of cocaine-smoking, there is no compelling way to estimate the number of people who would try it if it were legal and cheap, or the proportion of them who would go on to establish, and persist in, habits of very heavy use. Nor is it possible to predict the proportion of heavy users who would become aggressive either under the immediate influence of the drug, by combining it with alcohol and other drugs, or due to its chronic effects. While this is probably a smaller proportion than now do so—given the reduction of economic pressures, the elimination of the need to deal with black-market criminals, and the dilution of the cocaine addict pool by persons with less initial commitment to criminal lifestyles—how much smaller is anyone’s guess.

Anyone who doubts that the horrible cocaine/crime situation of today (or even of a decade ago) could get worse might contemplate the alcohol/crime problem, and then recall that alcohol plus cocaine is a frequent drug combination. Even without the nightmare fantasy of developing as many cocaine addicts as there now are alcoholics, cocaine legalization could greatly increase the level of cocaine abuse and the level of alcohol abuse, thus creating a double pharmacological source of crime increase to set off against the likely decreases in economic and systemic crime.

On a pharmacological level alone, putting aside the legal risks and expense, chronic heavy cocaine use can be an intense misery for the user and his or her intimates and neighbors. It is extremely likely that any thoroughgoing legalization would increase substantially the number of persons going

through that experience. Though legality would somewhat decrease the misery of cocaine addiction and the collateral damage it inflicts, those addicted under the new regime who would have escaped addiction under the old regime would represent a very substantial toll in suffering, a toll it would require a noticeable crime decrease to offset.

Agnosticism in terms of crime-control effects thus suggests opposition to cocaine legalization as an overall proposition. However, against this one must offset the sheer volume of imprisonment resulting from current cocaine enforcement; imprisonment, like addiction, is a source of suffering for those immediately subject to it and those who care about them or depend on them. Moreover, since the burdens of prohibition fall largely inside poor inner-city neighborhoods, while the burdens of legalization would fall largely outside, (Boyum 1998; Brownsberger 2000), distributional considerations, or race-relations and civil-liberties costs of drug law enforcement, would weight the argument in the other direction.

For what our opinion is worth, we regard cocaine legalization as, on balance, a thoroughly bad idea, but that view is based in part on our belief that better focused policies could maintain most of the advantages of prohibition without constantly keeping 300,000 people behind bars on cocaine charges.

Changing Legal Status (IV): Getting Serious About Alcohol Supply

An observer from Mars would find the treatment of alcohol in the American drug-policy debate hard to understand. Drug policy reformers routinely cite the example of alcohol as an argument for changing the legal statuses of some or all of the currently prohibited substances, pointing out how much more damage alcohol does than any of them, or for that matter all of them combined. Drug warriors tend to respond with some variation on “Don’t change the subject,” though some of them have the wit to respond that, if the one legal addictive intoxicant does more damage than all the illegal addictive intoxicants combined, there would seem to be reason to doubt that legalization tends to minimize aggregate harm. The two sides tend to tacitly agree that no change should be made in current policies toward alcohol. But again, since those policies seem to be producing quite miserable results—there are seven or eight persons meeting clinical criteria for alcohol abuse or dependency for every one person meeting those criteria for any other drug—this agreement seems, on reflection, very strange.

According to surveys of jail and state prison inmates, more crimes, and especially violent crimes, are committed under the influence of alcohol than under the influence of all illicit drugs combined (U.S. Department of Justice 1999). Arguably, alcohol-related crime represents the single largest external cost of substance abuse. As discussed below, raising the prices of the currently illicit drugs is both difficult to accomplish and of questionable benefit in terms of crime control. But there is one drug for which higher prices would clearly be crime-decreasing, and for which a price increase requires no more effort than changing a few figures in the tax code: alcohol.

Alcohol consumption, and especially consumption by heavy drinkers, who spend a large proportion of their personal budgets on drink, is responsive to price (Cook and Tauchen 1982). At present, the federal and state tax burden on the average drink is only about 10 cents, roughly one-tenth of its total price. Both economic efficiency and fairness dictate that alcohol taxes should be high enough to cover the costs that drinkers impose on others. They are not even close; even studies that exclude the costs of alcohol-related crime suggest that drinkers pay for only a third of their external costs (Manning et al. 1989). A good case can thus be made for alcohol taxes at the level of a dollar per drink (Kleiman 1992a). The effect on alcohol-related crime (including domestic violence and child abuse) would likely be substantial.

Of course, such a tax would have disadvantages. Trafficking and consumption of “moonshine” and other illegal alcohol products would increase, bringing with it damage from black market crime and adulterated drinks. But evidence from those foreign countries where alcohol is taxed more highly than in the United States—and from the early 1950s, when U.S. alcohol taxes were, in purchasing-power terms, several times higher than they are now—suggests that these effects would present only minor problems. It appears that the safety and convenience of legal alcohol, and loyalty to legal brands.

A more radical step would be to reduce the availability of alcohol. This runs into the fact that most adults (including most voters) are alcohol consumers, and that the vast majority of them are not problem users. That raises the question of whether availability could be limited selectively. Current laws attempt such a selective limitation by age, though with very partial success. There is at least as strong a justification for limiting access according to prior conduct. It seems curious that someone who drinks and

drives should be deprived of his or her driving license, while the “license” to drink is treated as irrevocable.

Like the current age limit, a ban on drinking by those previously convicted of alcohol-related offenses—in effect, a selective, rather than a blanket, prohibition—would have to be enforced primarily by sellers, rather than on buyers (Kleiman 1992b). Naturally, compliance would be well short of perfect, though both sellers of alcohol and law enforcement personnel might be willing to treat violations of such a ban somewhat more seriously than they do the widespread adolescent practice of buying alcohol with false identification documents. A certain amount of inconvenience would be imposed on all drinkers by the need to show a driver’s license before buying (where those who had lost their drinking privileges as a result of a conviction would carry driver’s licenses with different markings). Such a program, even with its imperfections, would almost certainly be crime-reducing, perhaps substantially so; in addition, it might free police resources by reducing the population of chronic inebriates repeatedly arrested for minor public order offenses.

That such a relatively modest step remains well outside the bounds of political discussion, let alone political feasibility, is a commentary on the relative roles of practical concerns—including substance abuse as well as crime control, as against symbolic politics—in framing policy towards alcohol and other drugs.

Law Enforcement

Drug-dealing is a transactional crime, in which buyers and sellers seek one another out, in contrast to predatory crimes, whose victims seek to avoid their victimizers. This distinction is not identical to that between crimes with and without victims, or that between an act wrongful in itself (what the old jurisprudence called *malum in se*) and one wrongful only because forbidden (*malum prohibitum*), nor yet again to the distinction between what is forbidden at all times and everywhere and what is forbidden only by local custom (MacIntyre 1981). (For example, dumping toxic waste into a river from which drinking water is taken is, we would assert, both an act with victims and an act wrongful in itself; yet the legal ban on it is recent, and the provision of “midnight dumping” services is, in its operation, a purely transactional crime.) So the fact that drug dealing is transactional does not, in itself, imply anything about the moral culpability of the participants or the extent to which, as a matter of moral philosophy, punishing them ought to be considered a worthwhile action, aside from its practical consequences.

But the predatory/transactional distinction is of the highest importance in understanding what those practical consequences are likely to be. When the perpetrator of a transactional crime is imprisoned, both deterrence and incapacitation effects lead us to believe that the result will be a lower incidence of that crime, if we hold constant the precautions taken by potential victims (Cook 1986). Crucially, there is nothing about deterring or incapacitating one predatory victimizer that encourages another such to take his place, unless the supply of victims is for some reason so limited that predators must compete with one another in seeking them.

But when law enforcement puts a purveyor of a forbidden commodity out of business, either directly by imprisoning him or indirectly through the threat of punishment, the result is to create a market niche for a new supplier or for the expansion of effort (e.g., hours of work) by an existing supplier (Kleiman 1997a; see Reuter, MacCoun, and Murphy 1990 on the prevalence of part-time dealing).

The same thing applies when it is drugs, rather than their dealers, that are seized. As long as there are retail dealers ready to sell them and customers ready to buy them, the drugs themselves can be replaced, at a price. Thus while imprisoning a burglar directly prevents burglary, taking drugs and drug dealers off the streets does not directly prevent drug selling in anything like the same fashion. “The best estimate of the incapacitation effect (number of drug sales prevented by incarcerating a drug dealer) is zero” (Piehl and Dilulio 1995).

Insofar as drug law enforcement reduces drug-dealing, drug-taking, and the associated non-drug crimes, it does so by changing conditions in the illicit markets. It influences the prices at which drugs are sold by imposing costs on dealers at all levels (Reuter and Kleiman 1986); it influences the social and spatial distribution of retail dealers by imposing different risks on different times, places, and styles of dealing; it influences the conduct of the industry, including such factors as the use of violence, by the policies and legal rules according to which enforcement risks and penalties are determined.

By doing so, drug enforcement influences both the money prices of drugs and the nonmonetary costs and risks of drug acquisition: how much time, effort, and know-how it takes to find a seller and how risky it is to purchase, including the risks of robbery, the risk of being sold poor-quality goods, and the legal and social risks to buyers from the threat of arrest for possession and the threat of drug testing and sanctions imposed by employers, schools, and probation and parole authorities. These nonmonetary costs help make up what is often referred to as “availability” as opposed to “price” (Moore 1973; Rochleau and Kleiman 1993). The result of all this on crime is conceptually complex and empirically obscure, with the expert consensus having shifted dramatically over the past two decades.

Enforcement Aimed at Availability

Increases in the nonmonetary costs of buying and using drugs will tend to reduce not only the volume consumed but the dollars spent by drug users. Insofar as crimes are committed for money to buy drugs, then reduced availability unambiguously tends to reduce non-drug crimes by users. On that point there is little dispute, and there has been no change of views among researchers. There remain differences of opinion about the extent to which enforcement can have lasting effects on availability, with the standard skeptical view that retail enforcement can move markets around but not shrink them being challenged by scattered success stories (e.g., Kleiman et al. 1988; Kennedy 1993) and by dramatic differences in user-reported difficulty in purchasing drugs in New York after its well-publicized crackdown on retail drug dealing as opposed to other cities (Riley 1997). Academic proponents of retail-oriented enforcement strategies emphasize the importance of disrupting the markets, rather than merely making many arrests, and argue in consequence for concentration, rather than dispersion, of retail enforcement activity. In yet-unpublished work, David Kennedy has begun to explore arrest-minimizing techniques for disrupting markets, in recognition of the fact that the cost (in police and court resources) of drug crackdowns represent one of the most important barriers to their widespread use, and costs are roughly proportional to the number of arrests made.

If, as seems natural, the level of violence is roughly proportional to some combination of the volume of transactions and the revenues of the industry, increasing search time would tend to decrease violence.⁶ On the other hand, a shrinking market might lead to increased levels of violent disputes among market participants, especially if dealers from a market forced out of existence by a crackdown attempt to poach on others’ established sales territories.

Since availability is directly determined by the numbers, social and spatial distribution, and behavior of retail sellers, rather than that of large-scale distributors, this would seem to put a premium on retail-level drug law enforcement as a means of controlling non-drug crime. However, in the absence of a well-worked-out and empirically tested theory of how the various levels of the different drug traffics relate to each other, one cannot rule out the possibility, fervently believed in by some enforcement officials, that enforcement directed at high-level dealers could, under some circumstances, decisively influence availability, and do so far more cost-effectively than retail-level strategies.

Enforcement Aimed at Raising Money Prices

While decreases in illicit drug availability appear unambiguously crime-reducing, increases in money costs have more ambiguous effects. The following line of reasoning, once held by most researchers, remains a commonplace in popular discussions: drugs are addictive. (Or, to put the matter somewhat more subtly and accurately, a very large proportion of the volume of drugs consumed and money spent involves those whose drug use is frequent and heavy, meeting clinical criteria for drug abuse or drug dependency disorders, for whom drug-taking is not under perfect volitional control.) Addiction, on this account, means that the volume of drugs used is determined by a user’s habit size, independent of price; that is, drugs for addicts act economically like necessities, whose consumption is hard to reduce and for which demand is therefore largely insensitive to price. Since the quantity is more or less fixed, any increase in price will lead to an increase in expenditure, and thus in the revenues of dealers. If the money for drugs comes largely from crime by users, and the money spent on drugs leads to crime among dealers, higher prices will necessarily lead to higher crime rates. Thus, insofar as drug enforcement increases prices—which would seem to be the primary impact of enforcement directed far up the supply chain—it may help public health by preventing addiction, but at least in the short run it must increase predatory crime. The less sensitive drug consumption is to price, the greater the short-run crime-control damage done by rising drug prices.

The key to the connection between drug prices and crime is thus the strength of the relationship between drug prices and consumption: what economists call the price-elasticity of demand. If the percentage change in consumption is smaller than the percentage change in price (i.e., less than unit elasticity), total expenditures go up along with prices, and we would expect to see users committing more crimes for drug money. Higher prices and greater revenues would also be expected to increase drug-related violence. Even in this case, it is in principle possible that the fall in abuse-related crime would be greater than the combined increases in crime committed by dealers seeking competitive advantage and crime perpetrated by users looking for drug money, but the arithmetic of relatively inelastic demand is discouraging.

If, on the other hand, the demand for drugs is more than unit elastic, effective drug enforcement will have more positive consequences. Higher prices will cause a more-than-proportional drop in consumption, lowering total expenditures on drugs. This should cause a decline in crime connected to abuse and in crime motivated by economic need, and leave dealers with fewer illicit dollars to fight over (and potential dealers with fewer illicit opportunities to divert them from licit employment).

The price-elasticity of demand for a given drug is not an unchanging constant, like its molecular weight. It varies from user to user, and thus may rise and fall as the mix of users changes. It also varies with the price itself; other things being equal, one would expect the price-elasticity of demand to rise with price, since the impact of, say, a 10% price increase on a user's budget will tend to be greater if the drug is already expensive. It varies as well with the availability and price of substitutes (in the economic sense of that term): other drugs, other recreations, and help in shedding unwanted drug habits.

Moreover, the short-run price elasticity—the effect of today's price change on today's consumption—is different from the long-run elasticity, which takes into account the effect of price change on consumers' habits and personal routines. In the case of gasoline during the two oil shocks of the 1970s, for example, the stock of automobiles and the distribution of commuting distances were both fixed. Over time, though, higher fuel prices led people to buy more efficient cars and to move closer to work (or work to move closer to them). The long-run elasticity was near unity, though the short-run elasticity was only about 0.1 (Pindyck 1979).

So even if the short-run elasticity of demand was small, leading to an upsurge in user and dealer crime as a result of a price increase, the long-term effect of higher drug prices on non-drug crime might be good rather than bad, through its influence on initiation, intensification, quitting, and relapse, the four processes that influence the size of the addict population over time. By reducing drug purchases by new, nonaddicted users or former addicts in remission, and by increasing the rate of treatment entry or "spontaneous" desistance from heavy drug-taking, higher prices might reduce the number of addicts in the future (Moore 1990; however, Trebach, in Trebach and Inciardi 1993, denies any importance to these long-term effects).

As logically compelling as the argument for inelastic drug demand may be at first blush, its premises are shaky both theoretically and empirically. Poor addicts of expensive drugs spend virtually all their disposable income on the drugs, notoriously scanting what others treat as necessities: food, clothing, shelter, health care. Thus, they can't maintain their drug habits by cutting back on other expenditures, and their ability to maintain their habits in the face of rising prices depends on their having substantial previously untapped earnings potential.⁷ Given the notoriously insatiable character of heavy drug-taking, this seems implausible.

Empirically, two studies from the 1970s seemed to support the thesis that higher prices for a drug (in this case, heroin in Detroit and New York) lead to increased predatory crime (Brown and Silverman 1974; Silverman and Spruill 1977). But a contemporary study in Washington, D.C., found that sharp increases in heroin prices brought about similarly sharp decreases in heroin-related overdoses (DuPont and Greene 1973; Boyum 1992), which seems to contradict the idea of inelastic demand. Part of the explanation may have been the availability of treatment in Washington; a price increase that would increase crime in the absence of treatment might reduce it if treatment were widely available. In economic terms, treatment is a substitute for drugs, and the availability of a substitute will tend to increase the price-elasticity of demand for the good for which it substitutes.

More recently, results from examining the effects of various temporary price "spikes" in the cocaine market, such as the one occasioned by the demise of the Medellín "cartel" in 1989, found higher cocaine prices correlated with lower crime rates (Hyatt and Rhodes 1992), suggesting greater than unit elasticity.

While a decade ago it was universally believed that the short-term price-elasticities of demand for cocaine and heroin were below unity, meaning that a 1% increase in price would lead to less than a 1% decrease in volume, pushing total revenues up, more recent studies tend to find values at or above unity, meaning that a 1% increase in price would lead to more than a 1% decrease in volume, thus decreasing total expenditures and revenues (Caulkins 1996; Pacula and Chaloupka, forthcoming).

The more elastic drug demand is to price, the greater the benefit of price-increasing enforcement efforts. Thus, the old critique of high-level drug law enforcement as counterproductive in terms of predatory crime seems to have been mistaken. If we remained confident that more, or better, drug law enforcement could substantially raise prices, boosting such enforcement in the cocaine and heroin markets would now appear to be an effective, and perhaps a cost-effective, crime control measure.

However, confidence in the ability of enforcement to raise prices has been slipping, even as appreciation of the value of such price increases has been growing. That more drug enforcement meant higher drug prices once seemed too obvious to be worth arguing. Empirically, illicit drug prices are obviously many times free-market prices. (Pharmaceutical-grade cocaine, prepared and packaged according to demanding FDA manufacturing standards, sells for about \$5 per gram; black-market cocaine, a much shoddier product, trades at retail for about \$100 per gram, whether as powder or as crack.) Theoretically, the law of zero long-run pure profit in a competitive industry required that, in the long run, the total revenues of the industry should equal its total costs, including the value traffickers assign to the enforcement risks they face (Reuter and Kleiman 1986). The only questions seemed to be how much prices would increase for a given amount of enforcement effort and how that amount might vary for different kinds of enforcement activity.

In effect, the period from the early 1980s through the present represented an empirical test of that theory. The level of enforcement activity rose sharply, not only in absolute terms but also compared to the volume of the traffic, probably the more relevant measure. As the volume of cocaine sold in the United States rose approximately tenfold, from 1980 to its peak a few years ago, the number of cocaine dealers in prison rose about thirtyfold, for what should have been roughly a trebling of enforcement pressure per gram. And yet the price fell steadily as volume expanded through the 1980s, then more or less leveled off (if anything, continuing to drift downward) as cocaine volume stabilized or began to fall slightly. Today's price, adjusted for inflation, is somewhere between one-fifth and one-eighth of its 1980 levels, or something like a twentieth of the level that would have been predicted if one assumed that prices would rise proportionately to enforcement activity. The figures for heroin are roughly comparable. Only in the case of cannabis did the enforcement push of the 1980s lead to a substantial and sustained increase in price, a fact that may be accounted for by the bulkiness of cannabis shipments and the consequent capacity of border interdiction efforts to force the relocation of the growing trade from overseas to the United States, where costs are higher and enforcement tougher. (Enforcement seems to have been comparably effective with respect to the East Coast heroin market in the late 1960s and early 1970s and, more transiently, the West Coast heroin market a decade later. In each case a single foreign source country dominated the traffic, which is no longer the case for either cocaine or heroin.)

While it remains likely that the price decrease would have been even more dramatic in the absence of the run-up in enforcement pressure, the hope that enforcement effort can substantially and lastingly raise the price of a drug with an established mass market has been greatly dimmed by the evidence of the past 20 years. This pessimism is not restricted to scholarly observers; enforcement agencies, notably the federal Drug Enforcement Administration, have tacitly conceded that increasing prices is not their mission. Where DEA used to call its time-series on the purity-adjusted price of heroin the Performance Measurement System, interpreting high heroin prices as reflecting its own success, both that label and the claim it represents have been abandoned, and any attempt to use drug prices as performance measures for enforcement activity is now strongly resisted. (In 1982, then-Associate Attorney General Rudolph Giuliani told a group of reporters present for the announcement of the Organized Crime/Drug Enforcement Task Force [OCDETF] program that the program ought to be considered a success if the price of cocaine rose. By the end of that decade, when the Office of National Drug Control Policy issued the set of measurable goals demanded by Congress, drug prices were nowhere to be found, and in fact are not measured in any official governmental report.)

Thus we have gone from thinking of drug price increases as achievable but perhaps undesirable on crime-control grounds to thinking of them as clearly desirable, but perhaps not achievable by enforcement.

Enforcement Aimed at Changing Market Conduct

Price and availability are aspects of what economists studying industrial organization call the “performance” of an industry: roughly speaking, what it provides to consumers. But enforcement can also influence illicit-industry “conduct”—how business is carried on—in ways that change the impact of the illicit drug trade on non-drug crime. It can do so by selectively winnowing out those dealers whose conduct, beyond delivering illicit drugs, creates the most noxious social side-effects and by influencing the incentives facing the remaining market participants, and in particular the risks they face from enforcement itself: arrest, conviction, prison time, and asset seizure. Since these risks are the most important costs of selling illicit drugs, there is every reason to hope that making them vary systematically with the behavior of dealers and dealing organizations could significantly change that behavior.

Drug dealers and drug-dealing organizations vary in their capacity and willingness to employ violence, though there is little systematic knowledge about the patterns or extent of that variation. The probability that a given dealer or dealing organization will be the subject of enforcement action depends in part on its vulnerability—how hard it would be for an enforcement agency to make a case—and in part on its perceived importance. If the importance of a drug case is defined largely by the drug involved and its quantity, as it is, for example, in the federal sentencing guidelines, then an organization of a given size trafficking in a given drug has little capacity to move itself up or down the enforcement-priority list. In that context, if the use of violence makes an organization somewhat less vulnerable (perhaps by reducing the willingness of employees and outsiders to become police informants), the organization has every incentive to acquire and use guns.

If, by contrast, enforcement were focused, and known to be focused, on the most violent organizations, a dealer would have to weigh the benefits of violence in reducing enforcement vulnerability to its costs in moving his group up the target list. Moreover, those organizations and individuals “naturally” most prone to violence would be taken out of the trade by enforcement action at a higher rate than their less violent rivals. Insofar as the acquisition and use of capacities for violence by rival organizations have some of the characteristics of an arms race, there might also be indirectly beneficial effects, as the reduction in the average level of violence through selective deterrence and incapacitation led to a reduction in the optimal level of violence for any given organization, even setting aside enforcement risks.⁸

Dealing organizations, and the markets they create and inhabit, also differ in flagrancy. At one extreme is highly discreet hand-to-hand selling to a limited customer base in a private, multiuse setting (such as a dealer’s apartment) or, in a more recent style, door-to-door delivery, pizza-style, based on pager messaging. At the other is dealing in the open, or in dedicated drug locations such as crack houses. Flagrancy is of concern not only because it increases the availability of drugs to those not (yet) deeply knowledgeable about how to acquire them or strongly committed to their acquisition, but also because flagrant dealing is linked in two ways to non-drug crime. First, flagrant dealers face greater risk of robbery than discreet dealers, and thus have stronger incentives to become armed. Second, flagrant dealing creates the sort of disorderly conditions which not only directly diminish neighborhood quality of life but can also attract serious criminal behavior to the area by creating the (partially self-fulfilling) impression that the risks of arrest and punishment for offenses committed there are low (Wilson and Kelling 1982).

To some extent, flagrancy is its own punishment, because it increases vulnerability to enforcement. This is less true when open markets become so crowded with buyers and sellers that they inadvertently protect one another by competing for enforcement attention (Kleiman 1993). But there remains considerable scope for enforcement agencies to aim their actions deliberately on those forms of flagrant dealing that create the most criminogenic disorder, and to consider carefully the extent to which they want to crack down on the more discreet dealing styles facilitated by new communications technology.

Some organizations more than others employ juveniles as dealers or helpers of various kinds. In part, this is a perverse effect of the policy of protecting juveniles from the full rigors of the criminal justice system. That protection makes them more attractive dealing accomplices, because they are less likely to face sufficient pressure from threatened prison time to become informants.

The employment of juveniles in drug dealing is arguably more criminogenic than the employment of adults (Kleiman 1997b). Whatever ill effects dealing and punishment for dealing have on future licit opportunities may be stronger, and the younger the participant, the more years of that negative influence. Dealing may compete with schooling at a highly vulnerable life-cycle moment.

Moreover, if juvenile dealers turn over faster than adults, and if the damage done to licit opportunity by a spell of dealing grows quickly at first and then more slowly, then engaging juveniles, by increasing the total number of participants, will increase the number of people for whom continued crime, including non-drug crime, seems the most attractive option. For all these reasons, discouraging the use of juveniles in dealing should be crime-reducing.

Perhaps for this reason, but more likely because the thought of using children to help commit crimes is so intuitively disgusting, federal sentencing guidelines provide enhanced penalties for the use of a juvenile in a drug conspiracy. In principle, this should discourage the activity in two ways, both by raising the potential penalty if caught and by increasing the risk of being caught by increasing the enforcement priority accorded to the conduct in question. (Agents and prosecutors are known to use sentence length as a rough measure of case significance.)

However, the primary factors in federal drug sentencing remain drug and quantity, and the sentences imposed for the basic offense are so severe that prosecutors usually omit charges under the special provisions about employing juveniles, thus sparing themselves the problems of proof at trial. This prosecutorial behavior is then reflected in enforcement agency choices; they see little point in investing investigative effort in a charge unlikely to be brought to trial. As a result, the disincentive for employing juveniles remains small, and it would require affirmative decisions by enforcement agencies, backed by prosecutors, to change that situation.

Sentencing Policy

The problem of sentencing cuts across all the various reasons for and techniques of drug law enforcement. Sentencing influences which drug dealers are out of prison at any one time, and the threat of sentencing influences the behavior of the rest. Sentencing also influences the behavior of agents and prosecutors. (One reason gun trafficking is grossly underinvestigated and underprosecuted compared to drug trafficking is the relatively mild sentences involved, which make gun cases seem not worth the effort to those who would have to work to make them.) Finally, sentencing determines the cost, in money and suffering, created by imprisonment.

Not all drug offenders inflict the same level of damage on society. A small number of them are among the very most active and vicious criminals; among them, they account for the lion's share of the violent and property crime perpetrated by drug offenders. These individuals ought to be a particular focus of criminal justice efforts.

Given limited prison capacity, it makes sense to give priority to housing the most active and violent offenders. Current federal policy is perhaps the most prominent example of the wrong approach. Under the law, relatively minor participants in drug trafficking, some with no prior arrests, frequently face long mandatory prison terms.⁹ According to a Department of Justice analysis in the early 1990s (when drug offenders accounted for a smaller share of the federal prison population than today), 21% of all federal prisoners were "low-level drug law violators" with no record of violence or incarceration.¹⁰ Of these, 42% were drug couriers (or "mules"), rather than dealers or principals in trafficking organizations (Heymann 1994). Since those cells could instead be holding more dangerous offenders, the result of long mandatory sentences for minor drug offenders is to increase crime. Even if long sentences were given to offenders worth locking up, deterrence theory suggests that they would not be the best way to employ limited cell capacity to deter drug dealing: certainty (maximized by handing out many shorter sentences) is more important than severity (Cook 1981).

Varying Enforcement over the Epidemic Cycle While drugs such as alcohol, nicotine, and (a borderline case) cannabis are consumed in patterns that tend to persist over time, and with increases and decreases following no particular pattern, the consumption of drugs with smaller user bases tends to rise and fall much more sharply, and in a pattern similar to that of an epidemic disease:

- A period of quiescence at a low level.
- An accelerating rise in initiation rates as satisfied new users help recruit additional new users, fueling an even more dramatic change in the total user base.
- Progression among some users from recent or casual use to chronic, heavy use and the development of increasing levels of problems, leading to a worsening reputation for the drug.

- A fairly sudden reversal of initiation rates leading to a very rapid plunge. This results from the combination of the exhaustion of the “susceptible” population and the change in reputation. Since it is recent initiates who are most likely to proselytize, the decline in initiation rates feeds on itself, just as the rise did.
- A long period where the number of users falls, though far less rapidly than initiation rates, while the number of problem users, total quantity consumed, and related problems continue to rise.
- An even longer period of declining problems.

Since both total volume consumed (and thus illicit revenues) and crime by users are more closely related to the number of problem users than to the total number of users, the period of high initiation rates tends to be over by the time the crime problem connected with a drug becomes significant. (Methamphetamine, with its very rapid progression to problem use, is a partial exception here.)

The effectiveness of a given level of enforcement pressure on a market is inversely proportional to the size of that market (Kleiman 1993), so there is a great potential advantage to deploying enforcement resources against a drug as early as possible in its rise. This observation is reinforced by the greater ease of preventing initiation (by limiting availability) as opposed to reducing consumption by those with established use patterns (and established “connections”), and by the fact that the rise of the user base coincides with the proliferation of retail distribution channels, which at least in principle ought to be easier to disrupt before they are well established.

However, in the absence of well-functioning “early warning” systems tracking the rise of new, or newly popular, substances, exploiting this potential advantage is difficult operationally, and made more so politically by the fact that it is drugs in the latter phases of their epidemic cycles that are generating violence among dealers and income crimes by users. Moreover, mature markets yield more and better cases per unit of enforcement effort than emerging markets, creating strong disincentives for individual agents and agencies to shift attention early. Thus the temptation to “fight the last war” tends to be overwhelming. This was the pattern as cocaine use exploded during the late 1970s and very early 1980s; heroin was still thought to be the more important target. Nowadays it is cocaine that gets most of the attention, even as there is evidence that heroin is making a comeback (though not, or not yet, in the poor minority urban neighborhoods where it used to be most common).

Logically, enforcement (and prevention efforts) ought to be allocated to lead the epidemic cycle, while treatment should be allocated to lag it (Tragler, Caulkins, Feichtinger 2001; Behrens et al. 2000). More realistically, it would make sense to move enforcement into a new drug once its rise is evident, and more importantly to relax enforcement once an epidemic is on its way down. Whatever the value of enforcement directed at cocaine trafficking in 1985, that value would have been much higher five years earlier and is very much lower today.

Controlling Intoxicated Behavior Much of the social damage caused by drug users occurs while they are intoxicated. As noted earlier, a majority of jail and state prison inmates report that they were intoxicated when they committed their current offense. Even allowing for the possibility that intoxication contributes to the likelihood of arrest, it seems that something like half of all crimes are committed under the influence of alcohol or other drugs.

While some of the crimes committed under the influence would surely have been committed even if the offender had remained sober, some of them would not. Being drunk or high clouds judgment and diminishes self-control. For some individuals, in certain circumstances, the ambient level of the threat of punishment is a sufficient deterrent to crime when they are sober but inadequate when they are intoxicated.

The taxation and regulation of alcohol, and the prohibition of other drugs with the attendant enforcement effort, all aim at reducing the frequency of intoxication. So do the “demand-side” prevention, treatment, and control efforts discussed below. But intoxication and intoxicated behavior can also be targeted directly.

One approach to combating intoxication-generated crime is to discourage intoxication in the first place, or at least intoxication in settings where damaging behavior is especially likely. Such a policy can take one of three forms: the law can proscribe intoxication per se (which often in law, and almost always as a practical matter, means intoxication in public) or it can cast its net more narrowly, either with respect to persons (forbidding intoxication only to those who have committed crimes under the influence) or

conduct (forbidding only dangerous or harmful intoxicated behavior). In practice, the last approach could involve two steps: first, punishing intoxicated individuals who are engaged in activities (such as driving) where their intoxication significantly increases risks to others; second, treating intoxication as an aggravating, rather than a mitigating, factor in punishing crimes (either in sentencing or crime definition). However, such policies raise difficult moral questions.

It is not difficult to justify laws against intoxication, at least intoxication in public. Becoming drunk or otherwise high is (for most people) voluntary behavior, and insofar as the risks it imposes on others are substantial, it amounts to reckless endangerment. But in only a small percentage of cases does intoxication lead to criminal or other antisocial acts, and it is hard to justify severe punishments for intoxication by itself. It might seem at first blush as if punishment for intoxication would be pointless as crime control unless the punishment for being intoxicated were at least comparable to the punishment for the crime to be prevented, but this need not be so; the decision to become intoxicated (or to begin the drug use session that might lead to intoxication) is taken sober, a state in which the person in question is presumably more deterrable than is the case once he or she becomes intoxicated.

Making intoxication an aggravating circumstance in crime commission is more problematic. Deterrence theory supports the idea: if intoxication weakens self-command, then logically it requires the threat of a greater punishment to deter someone who is drunk or high than to deter someone who is sober. However, is it really more blameworthy to commit a crime in a semiconscious drunken stupor than when stone-cold sober? If anything, notions of culpability are more consistent with intoxication being a mitigation, rather than an aggravation of responsibility; the criminal law recognizes diminished capacity, and intoxication can contribute to behavior we would consider unrepresentative of a person's character.¹¹

There are probably variations on these policies that would be more palatable to our sense of justice. For instance, the law could proscribe, and punish with some severity, reckless intoxication, rather than intoxication per se. Implicit in such an approach is the notion that intoxication increases the likelihood of socially irresponsible or criminal behavior, and so those who get intoxicated have a duty to do so in a setting that minimizes these risks. Being armed while intoxicated, for example, could reasonably be forbidden.

Another avenue is to target only those previously convicted of offenses committed while intoxicated. In this way, the law would acknowledge both that not all individuals are crime-prone while intoxicated and that intoxication or intoxicated behavior is not always characteristic of an individual. With multiple offenses, the "I wasn't myself" defense is no longer convincing. Interestingly, John Stuart Mill advocated such a policy:

Drunkenness, for example, in ordinary cases, is not a fit subject for legislative interference; but I should deem it perfectly legitimate that a person, who had once been convicted of any act of violence to others under the influence of drink, should be placed under a special legal restriction, personal to himself; that if he were afterwards found drunk, he should be liable to a penalty, and that if when in that state he committed another offense, the punishment to which he would be liable for that other offense should be increased in severity (Mill [1859] 1989, p. 98).

However, while Mill's proposal to forbid intoxication to those convicted of intoxicated offenses is unexceptionable, the suggestion for enhanced penalties seems dubious on retributive grounds. Given that intoxication weakens judgment and self-control, it is hard to argue that committing a crime when drunk is worse than committing the same crime when sober, even when the perpetrator has a checkered past. Ultimately, any policy that treats intoxication as an aggravation has to be justified on the grounds that its deterrent value outweighs the violation of retributive principles. Given that a majority of violent crimes, including perhaps two-thirds of homicides, are committed under the influence of drugs and alcohol, such a claim deserves consideration.

There is also a practical problem with Mill's proposal. In effect, it tells problem drinkers that they can drink, but not get drunk, a bad strategy according to most substance abuse counselors. Perhaps it is better to require those with a history of drinking problems (such as committing a crime while drunk) to follow a course of abstinence, which gets us back to the idea of a seller-enforced, individual-specific prohibition.

The “Demand Side”: General Considerations

The demand for drugs can be reduced in two ways: by altering the subjective states of users and potential users (attitudes, opinions, and preferences), or by changing the objective conditions of drug use to make it less pleasant or more hazardous. Even if attitudes were systematically harder to influence than objective conditions, there are at least two reasons that attitudes might nonetheless be the object of policy intervention, either among those not, or not yet, drug abusers (generically, “prevention”) or among those with established patterns of problem use (usually thought of in terms of “treatment,” though this term is probably too narrow to cover the full range of possibly useful policies).

First, given the constraints of the justice system, supply-reduction strategies have only limited capacity to raise the prices or reduce the availability of mass-market drugs. Second, in a liberal society, it is generally preferable that citizens behave responsibly and obey the laws for reasons of internal, rather than external, motivation. It is better, for instance, if our fellow citizens refrain from mugging us because they believe mugging is wrong, and not because they are afraid of getting caught. (It does, of course, matter how attitudes or values are internalized. Big Brother—like tactics might be useful in preventing drug abuse, but at substantial cost to civic and republican values. In the view of many, even some of the current anti-drug messages tread rather close to the line, both as to their freedom with the facts and their employment of prejudice and fear [Gersh 1988; Trebach in Trebach and Inciardi 1993]).

Changes in attitudes can influence drug abuse and its consequences in several ways. First, attitudes can reduce initiation, either because potential users believe drug use to be wrong or dangerous or because drug use is stigmatized. However, a worry here is that the same attitudinal changes that reduce initiation may increase the rates of progression to heavy use, and of misbehavior, among those who do initiate. If the existence of patterns of (more) moderate and responsible drug use is acknowledged, prevention effectiveness may be compromised. If it is denied, those who use drugs despite the warnings may be at greater risk of behaving unwisely both in their drug use patterns and in their intoxicated behavior.

Second, attitudes can affect the progression to habitual use, or influence the time, place, and character of intoxicated behavior. An obvious helpful example is the practice of choosing a “designated driver,” or norms against drinking alone or before lunch. A less obvious illustration is the Japanese perspective that intoxication is something to be flaunted rather than concealed, as is typical in Western societies; this makes it easier for those who are intoxicated to acknowledge their incapacities and for those who are sober to identify them.

Third, attitudes can influence the frequency and duration of cessation. Attitudes about addiction, attitudes toward ex-addicts, and beliefs about the probability and difficulty of successful cessation all matter.

Last, attitudes can influence involvement in drug dealing, which in turn affects drug use and its consequences. When potential dealers enter the drug trade, they increase the availability and lower the price of drugs. They also tend to increase their own risks of involvement in illicit drug use and crime.

Prevention

Prevention programs are an effort to change knowledge and attitudes about drug use in ways that reduce its prevalence (primary prevention), the rate of progression to problem use or to more dangerous drugs (secondary prevention) or the health and behavioral damage that accompanies problem use (tertiary prevention).

By contrast with supply-reduction programs, which have crime-increasing as well as crime-decreasing effects, even modestly successful prevention programs are unambiguously beneficial in reducing crime. They offer the benefit of reduced drug use and reduced drug dealing without any of the unwanted side effects of enforcement.

That’s the good news about prevention. . The bad news is that few prevention programs have demonstrated that they can consistently reduce the number of their subjects who use drugs. In addition, the positive results that have accompanied some pilot programs have often proven difficult to replicate in other settings (Haaga and Reuter 1995).

Large-scale, long-term evaluations, which would be required to measure the effects of prevention programs on progression to heavy or chronic drug use of expensive addictive drugs are methodologically difficult and expensive, simply because such progression is a relatively rare event and tends to occur years after initiation. As a result, the most common measure of prevention effectiveness

is a program's effect on early initiation to tobacco, alcohol, and cannabis use. The argument for the appropriateness of this measure is the strong correlation between early initiation and subsequent problems, but no one knows the extent to which that correlation is causal and therefore exploitable for policy purposes. It might be the case that early initiation is a sign, rather than a cause, of personal and environmental characteristics that predict later getting into trouble. Results from the top tier of programs are significant, though not spectacular: reductions of about 25% in rates of early initiation. Since even the best programs cost relatively little, these modest gains, if they were to carry over into reductions in heavy, chronic use of heroin and cocaine, or even into reductions in alcoholism, would make prevention highly cost effective as a means of reducing substance abuse and, presumably, crime as well. But no existing prevention program has been shown to achieve dramatic changes; the programs are cost effective not because they are effective but because they do not cost much. (Caulkins *et al.* 1998).

Added to this are concerns about some of the methods employed; many prevention instructors and some antidrug advertising disseminate or broadcast demonstrably false information about the physical and psychological effects of drug use (Horgan 1990). The programs would have to be marvelously effective to justify this kind of misinformation.

The best known and most widely employed drug abuse prevention program is also the one that directly engages the police: Drug Abuse Resistance Education (DARE). The basic DARE program consists of 13 hour-long classroom sessions delivered once per week in the fifth grade; additional programming has been developed for older students. DARE instructors are specially trained police officers, and in most jurisdictions their time is contributed by their departments without any financial recompense from the schools. This, along with federal subsidies for the materials, has made DARE especially attractive to financially pressed school departments. DARE is also highly popular among the officers involved, among students and alumni, and among their parents, and has been singled out by Congress for federal subsidy.

Unfortunately, none of the published evaluations has shown DARE to be effective in reducing substance abuse initiation among students who go through it, when compared to matched controls (Dukes, Ullman, and Stein 1996; Brown and Kreft 1998).

Insofar as DARE competes with other drug prevention programs with higher demonstrated efficacy, its continued high prevalence represents a problem. Formal evaluations agree with anecdotal reports in finding that DARE tends to greatly improve student attitudes toward police—and police attitudes toward children—especially in low-income and minority neighborhoods, and this may be more than ample justification for its continued deployment. But that effect is not the same as substance-abuse prevention, nor a close substitute for it.

It is possible that continued research, development, and evaluation will eventually come up with substantially more effective substance abuse prevention programs, but there seems no strong basis for optimism on that score. Perhaps—this is speculation, not based on any convincing evidence—a narrow focus on substance abuse works less well than would a broader focus on self-management, health maintenance, and the avoidance of risky behaviors.

It is also possible that the virtually complete focus on primary prevention—the prevention of initiation—is suboptimal by comparison with a policy that allocated some resources to secondary and tertiary prevention programs, which aim to prevent intensification to problem use among those who have already initiated and reduce health and other consequences among those engaging in problem use who do not wish to quit. Secondary and tertiary programs are more directly and immediately relevant to crime control than is the primary prevention effort. However, secondary and tertiary prevention efforts, especially aimed at schoolchildren, are too politically and ideologically problematic to have much chance of becoming widespread, because they tacitly or explicitly presume that their audiences engage in, or will engage in, the use of drugs. Current federal policy, for example, denies federal funds to any alcohol-prevention program that so much as mentions responsible drinking.

Another potential target for prevention efforts would be the prevention of drug-dealing (Kleiman 1997b). Again, the crime-control benefits of such prevention efforts, were they successful, could be immediate and substantial. The risks of dealing are much greater than the risks of initiating drug use, and may be underestimated by potential dealers, who may also grossly overestimate its rewards.

Drug Abuse Treatment

From a crime-control perspective, successful treatment of drug-involved offenders is, like prevention, an unequivocal winner. The criminal activity of addict-offenders seems to rise and fall in step with their drug consumption, and importantly, the relationship holds whether reductions in drug use are unassisted or are the product of formalized treatment and whether participation in treatment is voluntary or coerced (Anglin and Speckart 1986; Nurco et al. 1988; Anglin and Hser 1990). Moreover, a treatment-induced reduction in demand does not bring with it the side effects of an enforcement-induced reduction (higher drug prices, depletion of criminal justice resources). Lastly, many drug-involved offenders sell drugs in addition to using them, and some may exit the drug trade if they gain control over their own habits. Thus treatment has supply-reduction as well as demand-reduction benefits.

While most popular and much scholarly discussion of treatment focuses on the rates of “success”—conventionally defined as complete abstinence at one-year follow-up—treatment can have powerful crime-control effects without having any lasting effect at all. Findings from the Treatment Outcome Prospective Study (TOPS)—to date the most comprehensive evaluation study of treatment effectiveness—indicate that the largest reductions in criminal activity, by a wide margin, occur *during* treatment. Among TOPS subjects treated three months or longer, about 60% of residential clients and about one-third of outpatient methadone and outpatient drug-free clients reported criminal activity in the year prior to entering treatment. Yet fewer than 10% of the outpatient clients and only 3.1% of the residential clients reported committing predatory crimes during treatment. In fact, this reduction in criminal activity is so large that on cost-benefit grounds it would probably justify the treatment costs even if treatment had no effect on post-treatment behavior (Hubbard et al. 1989).

In light of all this, the inadequate availability and poor quality of substance abuse treatment—created in part by the reluctance of public and private health insurance to finance treatment for substance abuse and dependency on the same terms as treatment for other disorders—constitutes a major missed opportunity for crime control. Advocates of drug treatment, including the providers themselves, are understandably frustrated and outraged that, in a political atmosphere where the punitive side of the crime-control effort, including drug law enforcement, enjoys widespread support and growing funding—where money is recklessly spent, liberty recklessly compromised, and suffering recklessly imposed in the name of providing public safety and protecting potential victims—drug treatment, which demonstrably reduces crime, remains neglected and underfunded.

A special source of outrage is the underprovision and overregulation of opiate maintenance therapy. In terms of crime-control efficacy and other measurable improvements in the behavior and well-being of its clients, methadone treatment is by far the most dramatically successful kind of drug treatment. Unlike most treatment modalities, it has little trouble attracting and retaining clients. Yet only about one-eighth of U.S. heroin addicts are currently enrolled in methadone programs.

Because it does not promise or even attempt to “cure” addiction, methadone, along with other maintenance therapies, remains bitterly controversial. The controversy stems in part, but only in part, from the way methadone was oversold—by its political advocates rather than by its practitioners—as a way to “wean” heroin addicts away from opiate use, rather than as a frank substitution of a less dangerous addictive drug under less dangerous conditions for the purchase and use of illicit heroin on the street, and from the reluctance of some methadone providers to insist that their clients desist from either selling their doses on the street or continuing to buy and use illicit heroin and cocaine. Much of it derives from the sense that it is simply wrong to help opiate addicts remain opiate addicts.

The manifestations of the controversy are ubiquitous. New York Mayor Rudolph Giuliani tried to shut down the methadone clinics in that city; Senator John McCain, as a presidential candidate, proposed a lifetime limit of six months’ methadone treatment; many drug courts, while mandating their clients into such unproven drug therapies as acupuncture, refuse to allow them to remain in methadone programs. All this is in the face of research showing that methadone clients forced out of treatment face substantial risks of relapse to active heroin addiction, a condition with annual mortality of about 2%.

The Narcotic Addict Treatment Act and the regulations implementing it have limited methadone treatment to specialized clinics, unavailable in most non-urban areas and difficult to site, due to understandable NIMBY-ism, even in big cities. (By contrast, methadone can be prescribed for pain control, as opposed to maintenance, by any physician.) Enforcement and regulatory agencies, led by the federal Drug Enforcement Administration have been concerned—perhaps excessively so—about the

admittedly widespread phenomenon of methadone clients selling doses illicitly. The result has been pressure on the clinics to limit methadone dosages to levels below those shown by research to be clinically optimal, increasing the risk that methadone patients will continue to purchase heroin as well.

Several developments over the past few years have brightened the picture somewhat. One of the problems with methadone maintenance is the need for daily dosing. This means either forcing clients to come in every day, at considerable inconvenience to them and expense to the clinic and effectively preventing clients from traveling out of town, or allowing take-home doses, thus risking diversion. Consequently, the National Institute on Drug Abuse invested considerable money and time in the development of a longer acting analog: l-alpha-acetyl-methadol (LAAM). Since LAAM remains active for 72 hours rather than 24, it promised a considerable relaxation of these problems. Unfortunately, it ran into the conservatism of regulators, providers, and patients alike. Even after the Food and Drug Administration approved LAAM, the drug then had to pass muster with state regulators, a process that has consumed years. Despite the lack of evidence that LAAM would be in demand as an illicit drug, concerns about diversion have limited the extent to which it can be provided on a take-home basis, thus in some cases reversing what should have been one of its great advantages. Consequently, its market share remains tiny. Still, over time resistance to LAAM is being worn away. A parallel battle is being fought over the use of buprenorphine, which seems to be a more appropriate drug for those with shorter histories of heroin use and less profound addictions than is typical of methadone clients. After great bureaucratic pulling and hauling, new regulations under the Narcotic Addict Treatment Act were at last promulgated in 2000, under which a wider range of qualified practitioners and institutions would be allowed to compete with specialized methadone clinics in prescribing and dispensing methadone and other maintenance therapies. These largely unpublicized changes have far more promise for preventing crime (and, let us not forget, saving lives) than much better known initiatives such as drug courts.

Parity for substance abuse in health insurance and managed care plans, better funding for drug treatment for those without health insurance, improvement in medical education regarding substance abuse, and relaxation of the regulations that limit opiate maintenance would all reduce non-drug crime. The extent of the potential gains, however, is not as clear as some treatment advocates would claim.

The drug-treatment literature is as methodologically problematic as the drug-prevention literature, though for different reasons. In the absence of double-blind experimental studies—difficult to carry out for both ethical and operational reasons—it is difficult to tell how much of the well-documented correlation between entering and staying in treatment on the one hand and reducing drug use on the other ought to be regarded as an effect of the treatment itself, as opposed to the motivation that led someone to seek treatment and continue in it. (This methodological problem might be overcome by systematically varying access to treatment, but those studies have not been done.) Moreover, treatment programs vary widely in terms of approach, cost, and quality for any given drug. The most clearly and consistently successful treatment approach—methadone or other opioid maintenance for heroin addiction—has no parallel for any other drug. No one doubts that interaction effects between program type and client characteristics must matter in determining outcomes, but attempts to systematize that intuition and demonstrate it empirically have been disappointing.

Moreover, the current treatment literature tells us only about the effects of treatment provided at close to the current scale. While the findings are uniformly favorable (Anglin and Hser 1990; Gerstein and Harwood 1990; Gerstein *et al.* 1994), the effects of doubling or more than doubling the size of the effort—which is what would be required to bring availability in line with estimated “need for treatment” as determined by the clinical criteria for substance abuse or dependency—cannot easily be known without actually trying it. If those most amenable to treatment are also the most diligent in seeking it out, the benefits of providing twice as much treatment might be substantially less than the benefits of providing the current level. That casts doubt on strong claims about the cost-effectiveness of treatment compared to enforcement (for example, in Rydell and Everingham 1994).

Any such claim must also deal with the possible contributions of enforcement to the treatment process. Many drug-involved offenders will only enter treatment if coerced; simple availability is often not a sufficient enticement. The criminal justice system is among the most powerful mechanisms for getting drug-involved offenders into treatment; high effective prices can convince users that maintaining their habits is too costly, and courts can offer or compel treatment as a condition of parole or probation.

While shortages of treatment capacity—especially for such difficult-to-treat clients as women with young children and persons suffering from serious mental illness as well as substance abuse disorders—remain significant, as reflected in long waiting lists for some treatment programs, adding

more resources by itself would not make treatment a panacea. Not all substance abusers want to stop their drug-taking, though many would prefer to have better control over their use patterns. Even in those who do want to stop, that desire may be transient or may not survive confrontation with the difficulty of the treatment process. Almost all treatment programs—methadone and other maintenance programs for heroin addicts are the major exception—have dropout rates near or above the 50% level. Attempts to develop a comparable therapy for those dependent on cocaine and methamphetamine have so far come up dry, perhaps for fundamental reasons related to the differences between opiates and stimulants. (If the taste for opiates is satiating, so that each dose during a use session reduces the desire for the next, while the taste for stimulants is kindling, then the search for stimulant maintenance therapy is doomed to futility: as one researcher remarked, “You can’t maintain a disturbance.”)

For maximum crime control, treatment resources should be aimed at drug-involved offenders. Arguing against this approach is the fact that criminally active drug users are often poor candidates for treatment, at least as evaluated by treatment providers who face evaluation based on their success in achieving long-term abstinence. There is also something perverse about giving offenders preference in the allocation of a scarce good.

Treatment in Prison

For those offenders in prison, however, the case appears quite different, at least at first blush. The problem of attracting users to treatment, and keeping them in treatment, would seem to be much less when they are literally a captive audience. The incremental costs of providing treatment, once the subject is already confined, are likely to be smaller than providing treatment on the outside, especially compared to residential programs. Programs on the therapeutic community (TC) model, for example, tend to have high success rates (among the minority of entrants who complete them), but since they provide room and board their costs are several times those of even intensive outpatient treatment: about \$20,000 per participant per year. By contrast, the incremental cost of providing TC treatment in prison is only a few thousand dollars per year, and the completion rate might be expected to be higher when dropping out means returning to a cellblock rather than to the street.

Moreover, the recidivism rate among prisoners is so high (typically 40% to 60%, and higher among heroin and cocaine abusers) and the cost of imprisonment itself so great, that even rather expensive treatment would have its full costs recouped by even rather modest reductions in recidivism, which would likely follow from even modestly successful treatment programs.

On the other hand, prison-based treatment programs do not have the benefit of reducing the criminal activity of participants during treatment; in order to prevent crime, they must have lasting behavioral effects. Discouragingly, most prison-based drug treatment programs have not been shown to reduce recidivism rates (Gerstein and Harwood 1990). This may be due to the poor quality of the programs themselves. But probably it also reflects a deeper problem. The prison environment is so different from the outside world that behavior patterns learned in prison are likely to carry over very imperfectly once prisoners have left. If the goal is for an offender to learn how not to use drugs in the community, much of that learning probably has to take place in the community.

Accordingly, the small number of demonstrably successful in-prison treatment programs, mostly on the TC model, all have strong links to follow-up treatment in the community after the subject leaves prison (Lipton 1994). The gains from such programs easily cover their costs, even if we consider only reductions in future imprisonment; the gains to the offender, his or her family, and potential future victims are gravy.

Enforcement versus Treatment?

As argued above, the claim that treatment is generically more cost-effective than enforcement cannot be taken at face value; at minimum, it depends on details about what kind of enforcement is to be cut back and what kind of treatment (in terms of quality, program type, and client base) is to be provided in its place. Probably some enforcement activities are far more cost-effective as crime control than the average treatment activity, while others are far less effective or even counterproductive. A complete cost-effectiveness analysis would also require facts not in evidence about the likely benefits of the marginal, as opposed to the average, treatment episode and the quantitative relationship between enforcement pressure and treatment entry.

Still, it seems reasonable to think that the crime-minimizing allocation of drug control resources, if constrained to the current total budget, would provide somewhat more treatment and somewhat less

enforcement than now occurs; drug treatment is unambiguously crime-reducing, while the effects of drug law enforcement on non-drug crime are far less clear. Moreover, given the current budget situation, a small decrement (about 10%) in enforcement would fund a doubling of publicly paid drug treatment. The notion that the drug control budget is out of balance and that funds should be moved from enforcement to treatment enjoys widespread support. It might be said to represent the minimally “dovish” position on drug control policy.

However, all of this implicitly assumes that there is a budget for drug abuse control that some decision maker then allocates among its component parts. While as a matter of calculation such a budget can be assembled (though with considerable uncertainty as to the actual numbers) [fn] it is rather remote from political and managerial reality. In practice, at the federal, state, and local levels, budgets are made for law enforcement agencies, health care agencies, and social service agencies, then allocated to various purposes within those agencies. Thus, moving money from drug enforcement to drug treatment is not within the power of any one decision maker. If enforcement budgets were cut, there is no assurance that drug enforcement would bear the brunt of those cuts. Similarly, if money were moved into health care and social services, drug treatment might not be the primary beneficiary.

The disproportion between drug enforcement spending and drug treatment spending does not come about because, as a society, we spend more on law enforcement activities than on health care activities; the reverse is true, by about 5 to 1 if we look at public resources only, and by 10 to 1 if we count private efforts as well. Drug law enforcement outspends drug treatment because enforcement agencies devote a much larger fraction of their (much smaller) total budgets to drug control efforts than does the health care system. [fn dpab article] It might make more sense to ask whether the attention of law enforcement agencies might usefully be reallocated from drug law violations to other crimes, and whether health care resources ought to be reallocated from the treatment of other diseases toward substance abuse and dependency. But those changes cannot be made by waving a budgetary wand; detailed work and political and managerial effort would be required to change the factors that have led to the existing allocations, such as the low professional status of drug abuse treatment within the world of medicine and medical education.

Treatment in Lieu of Prison: Diversion Programs and the Drug Court

While many drug-involved offenders will not seek out treatment voluntarily, perhaps they could be induced to enter and remain in treatment if the alternative were prison. As a means of incapacitation, drug treatment is by far the most cost-effective, reducing the rate of criminal activity among participants during the treatment period by much more than half, at perhaps a seventh of the cost of a prison cell. Some deterrence is sacrificed in the trade, but on the other hand there is some hope that treatment will have long-run rehabilitative effects, which no one much expects of prison anymore.

Such is the thinking behind two sets of programs: the long-established “diversion” programs and the more recent drug treatment courts. Both rely on the threat of prison as a lever to secure treatment entry, retention, and compliance. Some such programs are limited to those charged with drug offenses, but others—sensibly, from a crime-control perspective—engage drug-involved offenders arrested for other offenses as well. The notion that drug addicts need treatment rather than prison is highly popular, as illustrated by the passage of Proposition 200 in Arizona in 1996 and Proposition 36 in California in 2000, both of which mandate treatment rather than incarceration for minor drug offenders.

While there is great variety among diversion programs, most take place under the administrative authority of probation departments. Offenders who fail to live up to their side of the bargain risk being found in violation of the terms of probation and incarcerated. Many probation departments contract with nonprofit organizations (frequently under the rubric TASC, Treatment Alternatives to Street Crime) to provide placement and monitoring services for diversion clients.

Since probation is the stepchild of the criminal justice system, with most probation agencies underfunded, understaffed, short on technology, and demoralized (Kleiman 1998; Reinventing Probation Council 1999), the reliance of diversion on the probation system constitutes a major problem. Not only are probation departments overwhelmed, with caseloads often in the hundreds, but they lack the capacity to impose sanctions without going to court, at significant cost in work effort, delay, and uncertainty about outcomes. This discourages aggressive supervision. The scarcity of treatment slots is both a genuine problem for diversion clients truly seeking treatment and a handy excuse for diversion clients who prefer to go back to drug use. Moreover, many treatment providers, though willing to accept diversion referrals,

do not fancy themselves in the law enforcement business, and consequently are reluctant to report even egregious noncompliance by their clients to criminal-justice agencies. Even when noncompliance comes formally to the attention of probation departments, sanctions are rare; often, the reaction is merely to record the failure, which will count against the offender if he or she is arrested again for a fresh crime. Consequently, the “mandate” to treatment under many diversion programs remains merely nominal, with half or more of diversion clients never even entering treatment, let alone remaining in it or complying with the advice of the treatment providers (Prendergast, Anglin, and Wellisch 1995; Anglin, Longshore, and Turner 1999).

Even so, diversion may often represent the best of a poor set of alternatives. For an offender whose current offense and criminal history do not warrant incarceration, probation with a mandate to seek treatment may be better than probation alone; after all, some will comply. Some of those who would have been sent to prison had diversion not been an option are low-rate minor offenders who didn’t belong there in any case; if the existence of a nominal treatment mandate allows the judge and the prosecutor to save face without wasting cells, that too is a benefit (just as “alternative” health care practices of limited, or even no, actual efficacy may contribute to health if their existence keeps patients with minor or untreatable conditions from demanding surgery or antibiotics).

Still, it’s hard not to regret that diversion—potentially such a good option from the viewpoint of the offender, the overcrowded prison system, the public budget, and potential future victims—cannot be made to work because it leans on such a weak administrative reed.

Treatment drug courts reflect this frustration. They leverage the power of the judge—over both offenders and other agencies inside and outside the criminal justice system—to make diversion to treatment real. Drug-court participants, like diversion-program participants (all volunteers in the sense that they could, as some do, choose to accept standard processing instead), have their behavior periodically reviewed by the judge, with the prospect of congn praise or rebuke in open court and, to an extent varying considerably from court to court, sanctions for departure from the judge’s rules. Moreover, drug-court participants face a day of reckoning; after some period, the judge decides whether to release the offender from supervision (and, in some states, expunge the record of the case) or instead to sentence the offender on the original charge. As a result, the treatment mandate issued by a drug court is more than nominal. While outcome evaluations have been distinctly mixed, there seems little doubt that some drug courts are performing quite well, at modest cost, and that the judges involved tend to be passionate advocates of their program (Office of Justice Programs 1998).

Still, the significance of the drug-court movement, like that of the therapeutic communities, is nowhere near as large as the attendant publicity would suggest. The brute fact of scale tells most of the story: the total number of drug-court participants at any time is in the low tens of thousands, while the number of seriously drug-involved offenders is about a hundred times as large. This is not a problem that could be resolved simply by adding more drug courts. Advocates and observers agree that a key to successful drug-court implementation is the skill and dedication of the judge; the number of skilled and dedicated judges may not be easily expandable. Moreover, the drug court’s capacity to commandeer resources from elsewhere, in particular probation officers and drug treatment slots, would run into capacity constraints were the number of such courts to grow substantially.

Moreover, most drug courts limit their client base to those without any history of violence. This no doubt improves their chances of success (and reduces the risk of a “Willy Horton” incident), but at the same time it limits the potential contribution of the drug court to reducing the most serious crime problems.

Diversion, then, is often better than the alternative, and the treatment drug court is usually better than diversion. But, at least in the current institutional environment, neither of them seems capable of making a major dent in the problem of drug-involved offenders.

Drug Testing-and-Sanctions Programs

Thus, several factors limit the capacity of drug treatment, whether voluntary or coerced, to reduce crime: the limited availability of treatment; deficiencies in technique and quality; the reluctance to undergo treatment (or at least ambivalence about it) of many drug-involved offenders; and the administrative and procedural difficulties involved in coercing treatment entry, retention, and compliance. If it were the case that all users of expensive illicit drugs were sufferers from clinically diagnosable substance abuse or dependency disorder, and that sufferers from such disorders have no volitional

control over their drug-taking, and that such disorders are invariably chronic and go into remission only with professional intervention, the limits on treatment would also be the limits on the capacity of the criminal justice system to influence the drug-taking of those under its jurisdiction.

Happily, however, all of those propositions are false. Many users, even frequent users, of cocaine, heroin, and methamphetamine do not meet clinical criteria for substance abuse or dependency. ("Substance abuse" as a legal matter merely means using a prohibited drug, or using a prescription drug for nonmedical reasons or without a valid prescription; "substance abuse" as a medical matter is defined by criteria such as escalation of dosage and frequency, narrowing of the behavioral repertoire, loss of control over use, and continued use despite adverse consequences.) Even for those who do meet clinical criteria, actual consumption depends in part on availability and on the consequences, especially the more-or-less immediate consequences, associated with use—it is not a constant. Incentives influence drug use, even within the treatment context; monitoring drug use by urine-testing enhances outcomes (Hser, Longshore, and Anglin 1994), as does the provision of even very small rewards for compliance (Higgins et al. 1994; Higgins 1997). Moreover, while the minority of substance-abusing or substance-dependent individuals suffering from chronic forms of those disorders makes up a large proportion of the population in treatment, the most common pattern of substance abuse is a single period of active disease followed by "spontaneous" (i.e., not treatment-generated) remission (Heyman 2001).

That being the case, persuading or forcing drug-using offenders into treatment is not the only way to reduce their drug consumption. An alternative to mandating treatment is to mandate instead desistance from the use of expensive illicit drugs for persons on probation or parole. This mandate can be enforced by frequent drug tests, with predictable and nearly immediate sanctions for each missed test or incident of detected drug use. While in the long term drug-involved offenders who remain drug-involved are highly likely to be rearrested and eventually incarcerated, those long-term and probabilistic threats, even if the penalties involved are severe, may be less effective than short-term and virtually certain threats of much less drastic sanctions.

For those offenders whose drug use is subject to their volitional control, testing-and-sanctions programs can reduce the frequency of that use. Those unable to control themselves, even under threat, will be quickly identified, and in a way that is likely to break through the denial that often characterizes substance abuse disorders. That will help direct treatment resources to those most in need of them and help create a "therapeutic alliance" between providers and clients by giving clients strong incentives to succeed, as opposed to merely wanting the therapists off their backs.

Since probationers and parolees account for substantially more than half of all the cocaine and heroin sold in the United States, and therefore for most of the revenues of the illicit markets, an effective testing-and-sanctions program would have a larger impact on the volume of the illicit trade—and presumably on the side effects it generates, including the need for drug law enforcement and related imprisonment—than any other initiative that could be undertaken: by one estimate, a national program of this type could reasonably be expected to shrink total hard-drug volumes by 40%.

To succeed, such a program would need money and facilities for drug testing, small enough probation caseloads to monitor compliance and impose sanctions, either judges willing to sanction predictably or authority for administrative sanctioning, police officers (or probation officers with arrest authority) to seek out absconders, capacity for carrying out sanctions (such as supervisors for "community service" labor and confinement capacity appropriate for one- and two-day stays), and treatment capacity for those who proved unable to quit without professional help. If it were possible to provide rewards for compliance, as well as punishments for noncompliance, that should improve success rates and reduce overall costs. The key to success is the immediacy and certainty of the sanctions. This in turn depends on keeping the population assigned to the program small compared to the resources available, until the program has had a chance to establish the credibility that in turn will minimize violation rates and thus the need for the actual imposition of sanctions. (Maryland's well-publicized venture in this direction, under the rubric "Breaking the Cycle," seems to have suffered from a lack of sanctions credibility, which resulted from a combination of lack of administrative follow-through and judicial reluctance to punish detected drug use.)

It has been estimated that all of this can be provided for about \$3,200 per offender per year, suggesting that a national program of this type might be implemented for between \$6 billion and \$8 billion per year, a sum that would be more than saved by the consequent reductions in imprisonment for both the drug-involved offenders and the drug dealers who would have to leave the business as their best customers were denied them.

Testing-and-sanctions is not a new idea. (Wish and DuPont DATE; Kaplan DATE). It has had at least one very noisy academic advocate for more than a decade (Kleiman 1997c, 2001). Even those who think that advocates of testing-and-sanctions have been over-promising (Brownsberger 2001) do not deny that it has substantial potential. Where it has been tried, even imperfectly, it has substantially reduced drug use without the heavy use of sanctions (Harrell, Cavanagh, and Roman 1999; Gallegher 1996, 1997). It was adopted as policy by the Clinton administration, and a provision designed to encourage its use by the states was enacted into law in 1996. The editorial page of the *Wall Street Journal* went so far as to praise Al Gore for endorsing the idea during the 2000 presidential campaign.

Yet to date only Maryland has tried to move testing-and-sanctions beyond the pilot-program phase. The need for cooperation among multiple agencies—some state, some county, some municipal, some judicial, some administrative, some nongovernmental—greatly increases the difficulty of a successful implementation. Formulaic sanctioning requires either limiting judicial discretion, getting the judges out of the process entirely, or persuading judges to put their actions on autopilot; the first two are unpopular with judges, who remain quite influential in making policy, and the third is extremely problematic (Harrell, Hirst, Mitchell 2000): as one researcher remarked after evaluating such a program, changing addict behavior is easy, but changing judge behavior is hard. Ideologically, testing-and-sanctions tends to be too tough-sounding and insufficiently therapeutic to appeal to treatment advocates—who are morally outraged at the notion that someone with a disease could be punished for manifesting one of its symptoms—and yet not draconian enough to excite the drug warriors, who prefer to use drug testing results as the basis for revoking probation or parole status and incarcerating or reincarcerating the offender for periods of months rather than hours, an approach operationally inconsistent with either certainty or swiftness in sanctioning. Some promoters of drug courts see testing-and-sanctions programs as a competitor for resources.

Whether the idea's operational potential is great enough to overcome these barriers remains to be seen. In advance of a full-scale test, the actual results of a national implementation remain debatable. What is not debatable is that testing-and-sanctions offers a plausible prospect for greatly reducing the extent of drug abuse, drug-related crime, and imprisonment, and that no other operationally feasible idea yet put forward can make the same claim.

(BOTEC Analysis Corporation 1990

(Rhodes, Scheiman, and Carlson 1993). (Cavanagh and Kleiman 1990). (DuPont and Wish 1992) and employed with some apparent success in various pilot programs (BOTEC Analysis Corporation 1990; Kushner 1993)

Summary of Policy Implications

Because so much crime appears to be connected to the sale and chronic use of drugs, and because crime is widely thought the most serious of the harms associated with drug abuse, many Americans consider drug policy to be a massive crime prevention program. This view, which does not see any trade-offs between reducing drug abuse and reducing crime, is analytically unsound. Any drug policy that includes efforts to limit or hinder access to drugs will generate, along with its benefits, unwanted side effects. Specifically, such policy will decrease some types of crime while increasing other sorts; in principle, the net effect can go either way.

Moreover, there is no reason to assume a consistent relationship between particular drug policy strategies and crime. More likely, policy effects are highly sensitive to the specific circumstances of implementation and vary across drugs, cities, and time periods. To take one example: enforcement that results in increased heroin prices might lead to lower crime in cities where methadone maintenance is readily available and higher crime where methadone programs are scarce.

Given such uncertainties, we are agnostic on some of the most hotly debated issues of drug policy, such as whether legalizing cocaine in some form would reduce crime. At the end of the day, what can be said with any colorable show of confidence can be briefly said:

- Reducing the incidence of drunkenness will reduce crime, unless the control measures create a substantial illicit market. Increased taxation (up to some multiple of current rates) and a campaign of persuasion to make drunkenness less fashionable both seem like good

candidates. Denying access to alcohol to those who have committed crimes under the influence would be harder to achieve, but the potential rewards would be large.

- Reducing the volume of cocaine, heroin, and methamphetamine consumed without raising their prices will also reduce crime. Making treatment more available to offenders is one way to do so.
- Opiate maintenance therapy (methadone, LAAM, and buprenorphine) is a proven crime-control strategy. It needs more money and fewer regulations.
- Long sentences for minor, nonviolent drug offenders increase predatory crime by wasting prison cells without much influencing the price or availability of drugs.
- Reducing marijuana consumption is less likely to reduce crime than reducing consumption of alcohol, cocaine, methamphetamine, or heroin.
- Police tactics to disrupt certain kinds of flagrant drug dealing can reduce crime even if they do little to reduce drug consumption.
- Drugs in the rising phase of their epidemic cycle (currently methamphetamine and heroin) are better targets for enforcement efforts than drugs in the declining phase (currently cocaine).
- Using the probation and parole systems to coerce abstinence among persons under their supervision could greatly reduce crime committed to buy drugs and the violence and disorder incident to drug dealing.

While this list of relatively firm conclusions is short, each item on it is of potentially great significance. If drug abuse control policy were made primarily for practical reasons and primarily with an eye to the control of predatory crime, the result would probably be a substantial reduction in crime.

However, those who rely for their careers on the support of the public have found that, like Calvin Coolidge's preacher in his attitude toward sin, they can get along on drugs and crime by being "against it." Only a change in public attitudes is likely to remedy that situation, and such changes are not, alas, brought about by essays on policy analysis.

References

- Anderson, Elijah. 1994. "The Code of the Streets." *The Atlantic Monthly* 273, no. 5 May: 80–94.
- . 1999. *Code of the Street: Decency, Violence, and the Moral Life of the Inner City*. New York: W. W. Norton.
- Anglin, M. Douglas, and Yih-Ing Hser. 1990. "Treatment of Drug Abuse." In *Drugs and Crime*, ed. Michael H. Tonry and James Q. Wilson, 393–460. Vol. 13 of *Crime and Justice: A Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anglin, M. D., D. Longshore, and S. Turner. 1999. "Treatment Alternatives to Street Crime." *Criminal Justice and Behavior* 26, no. 2: 168–95.
- Anglin, M. Douglas, and George Speckart. 1986. "Narcotics Use, Property Crime, and Dealing: Structural Dynamics Across the Addiction Career." *Journal of Quantitative Criminology* 2:355–75.
-
- . 1988. "Narcotics Use and Crime: A Multisample, Multimethod Analysis." *Criminology* 26:197–233.
- Ball, John C. 1986. "The Hyper-criminal Opiate Addict." In *Crime Rates and Drug Abusing Offenders*, ed. Bruce D. Johnson and Eric Wish. New York: Narcotic and Drug Research.
- Ball, John C., Lawrence Rosen, John A. Flueck, and David N. Nurco. 1981. "The Criminality of Heroin Addicts: When Addicted and When Off Opiates." In *The Drugs-Crime Connection*, ed. James A. Inciardi, 39–65. Beverly Hills: Sage.
- . 1982. "Lifetime Criminality of Heroin Addicts in the United States." *Journal of Drug Issues* 12:225–39.
- Ball, John C., John W. Shaffer, and David N. Nurco. 1983. "The Day-to-Day Criminality of Heroin Addicts in Baltimore: A Study in the Continuity of Offense Rates." *Drug and Alcohol Dependence* 12:119–42.
- Becker, Gary S., Michael Grossman, and Kevin Murphy. 1991. "Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption." *American Economic Review* 81, no. 2: 237–41.
- Behrens, Doris A., Jonathan P. Caulkins, Gernot Tragler, and Gustav Feichtinger. 2000. "Optimal Control of Drug Epidemics: Prevent and Treat—But Not at the Same Time." *Management Science* 46, no. 3: 333–47.
- Bejerot, Nils. 1970. "A Comparison of the Effects of Cocaine and Synthetic Central Stimulants." *British Journal of Addiction* 65:35–37.
- Blackstone, William. [1778] 1890. *Commentaries on the Laws of England*. Reprint of 8th ed. San Francisco: Bancroft-Whitney. ,.
- Block, Carolyn Rebecca, and Richard Block. 1993. *Street Gang Crime in Chicago*. National Institute of Justice, Research in Brief. Washington, D.C.: United States Department of Justice, December.

- Blumstein, Alfred. 1993. "Making Rationality Relevant: The American Society of Criminology 1992 Presidential Address." *Criminology* 31, no. 1: 1–16.
- BOTEC Analysis Corporation. 1990. *Program Evaluation: Santa Cruz Street Drug Reduction Program*. Cambridge, Mass.: BOTEC Analysis.
- Boyum, David. 1992. Reflections on Economic Theory and Drug Enforcement. Ph.D. diss., Harvard University.
- Boyum, David. 1998. "The Distributive Politics of Drug Policy." *Drug Policy Analysis Bulletin* No. 4.
- Brown, George F., and Lester P. Silverman. 1974. "The Retail Price of Heroin: Estimation and Applications." *Journal of the American Statistical Association* 69:595–606.
- Brown, Joel H., and Ita G. G. Kreft. 1998. "Zero Effects of Drug Prevention Programs: Issues and Solutions." *Evaluation Review* 22, no. 1 (February): 1–14.
- Brownsberger, William N. 2000. "Race Matters: Disproportionality of Incarceration for Drug Dealing in Massachusetts." *Journal of Drug Issues* 30, no. 2: 345–74.
- Brownsberger, William N. 2001. "Limits on the Role of Testing and Sanctions: A Comment on Coerced Abstinence." In *Drug Addiction and Drug Policy*, ed. Philip B. Heymann and William N. Brownsberger. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brownsberger, William N., and Anne M. Piehl. 1997. "Profile of Anti-Drug Law Enforcement in Urban Poverty Areas in Massachusetts." Harvard Medical School, Division on Addictions.
- Caulkins, Jonathan P. 1996. "Estimating the Elasticities and Cross Elasticities of Demand for Cocaine and Heroin." Carnegie Mellon University, Heinz School Working Paper 95–13.
- Caulkins, Jonathan, Peter Rydell, Susan Everingham, James Chiesa, and Shawn Bushway. 1998. *An Ounce of Prevention, a Pound of Uncertainty*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Cavanagh, David P., and Mark A. R. Kleiman. 1990. *A Cost-Benefit Analysis of Prison Cell Construction and Alternative Sanctions*. Cambridge, Mass.: BOTEC Analysis.
- Chaiken, Jan M., and Marcia R. Chaiken. 1990. "Drugs and Predatory Crime." In *Drugs and Crime*, vol. 13 of *Crime and Justice: A Review of Research*, ed. Michael H. Tonry and James Q. Wilson, 203–39. Chicago: University of Chicago Press.
- Clayton, Richard R., and Harwin L. Voss. 1981. *Young Men and Drugs in Manhattan: A Causal Analysis*. NIDA Research Monograph No. 39. Rockville, Md.: Alcohol, Drug Abuse, and Mental Health Administration.
- Cleary, Paul D., Jan L. Hitchcock, Norbert Semmer, Laura J. Flinchbaugh, and John M. Pinney. 1988. "Adolescent Smoking: Research and Health Policy." *The Milbank Quarterly* 66, no. 1: 137–71.
- Cohen, Jacqueline, and Daniel S. Nagin. 1993. "Criminal Careers of Drug Offenders: A Comparison." Paper presented at the annual meeting of the American Society of Criminology, Phoenix, 29 October.
- Collins, James J., Robert L. Hubbard, and J. Valley Rachal. 1985. "Expensive Drug Use and Illegal Income: A Test of Explanatory Hypotheses." *Criminology* 23:743–64.

- Cook, Philip J. 1981. "Research in Criminal Deterrence: Laying the Groundwork for the Second Decade." In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 2, ed. Michael H. Tonry and Norval Morris, 211–68. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1986. "The Demand and Supply of Criminal Opportunities." In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 7, ed. Michael H. Tonry and Norval Morris, 1–27. Chicago: University of Chicago Press.
- Cook, Philip J., and George Tauchen. 1982. "The Effect of Liquor Taxes on Heavy Drinking." *Bell Journal of Economics* 13, no. 2: 379-90
- Cork, Daniel. 1999. "Examining Space-Time Interaction in City-Level Homicide Data: Crack Markets and the Diffusion of Guns Among Youth." *Journal of Quantitative Criminology* 15:379–406.
- Dewey, W. L. 1986. "Cannabinoid Pharmacology." *Pharmacology Review* 38:151–78.
- DiNardo, John. 1991. "Are Marijuana and Alcohol Substitutes? The Effect of State Drinking Age Laws on the Marijuana Consumption of High School Seniors." Santa Monica, Calif.: RAND.
- . 1993. "Law Enforcement, the Price of Cocaine, and Cocaine Use." *Mathematical and Computer Modeling* 17, no. 2: 53–64.
- Dukes, R. L., J. B. Ullman, J. A. Stein. 1996. "Three-Year Follow-up of Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E)." *Evaluation Review*, 20, no. 1 (February): 49–66.
- DuPont, Robert L., and Mark H. Greene. 1973. "The Dynamics of a Heroin Addiction Epidemic." *Science* 181:716–22.
- DuPont, Robert L., and Eric D. Wish. 1992. "Operation Tripwire Revisited." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 521 (May): 91–111.
- Fagan, Jeffrey. 1990. "Intoxication and Aggression." In *Drugs and Crime*, vol. 13 of *Crime and Justice: A Review of Research*, ed. Michael Tonry and James Q. Wilson, 241–320. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1992. "Drug Selling and Licit Income in Distressed Neighborhoods: The Economic Lives of Street-Level Drug Users and Dealers." In *Drugs, Crime, and Social Isolation*, ed. Adele V. Harrell and George E. Peterson, 99–146. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Ferguson, Ronald. 1993. Personal communication with the authors. 14 December.
- Gallegher, J. J., 1996. "Project Sentry Final Program Report." Lansing, Mich.: Project Sentry.
- Gallegher, J. J., 1997. "Project Sentry Quarterly Program Report." Lansing, Mich.: Project Sentry.
- Gersh, Debra. 1988. "Some Newspapers Refuse to Run Anti-drug Ad, Object to Photo of a Man with a Gun Pointed Up His Nose." *Editor and Publisher* 23 January: 17.
- Gerstein, Dean R., and Henrick J. Harwood, eds. 1990. *Treating Drug Problems*, vol. 1. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Gerstein, D. R., Johnson, R. A., Harwood, H. J., Fountain, K., Suter, N., and Malloy, K. 1994. *Evaluating Recovery Services: The California Drug and Alcohol Treatment Assessment (CALDATA) General Report*. Sacramento, Calif.: California Department of Alcohol and Drug Programs.

- Goldman, Fred. 1976. "Drug Markets and Addict Consumption Behavior." In *Drug Use and Crime: Report of the Panel on Drug Use and Criminal Behavior*, ed. Robert Shellow, 273–96. Washington, D.C.: National Technical Information Service.
- Goldman, Fred. 1977. "Narcotics Users, Narcotics Prices, and Criminal Activity: An Economic Analysis." In *The Epidemiology of Heroin and Other Narcotics*, ed. J. Rittenhouse, 30–36. NIDA Research Monograph Series, No. 16. Rockville, Md.: National Institute on Drug Abuse.
- Goldman, Fred. 1981. "Drug Abuse, Crime and Economics: The Dismal Limits of Social Choice." In *The Drugs-Crime Connection*, ed. James A. Inciardi, 155–82. Beverly Hills: Sage.
- Goldstein, Paul J. 1985. "The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework." *Journal of Drug Issues* 15, no. 4): 493–506.
- Goldstein, Paul J., and Henry H. Brownstein. 1987. *Drug Related Crime Analysis: Homicide*. Report to the National Institute of Justice Drugs, Alcohol, and Crime Program. Washington, D.C.: United States Department of Justice, July.
- Goldstein, Paul J., Henry H. Brownstein, Patrick J. Ryan, and Patricia A. Bellucci. 1990. "Crack and Homicide in New York City, 1988: A Conceptually Based Event Analysis." *Contemporary Drug Problems* 16, no. 4: 651–87.
- Golub, Andrew Lang, and Bruce D. Johnson. 1997. "Crack's Decline: Some Surprises Across U.S. Cities." *Research in Brief*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- Grinspoon, Lester, and James B. Bakalar. 1985. *Cocaine: A Drug and Its Social Evolution*, rev. ed. New York: Basic Books.
- Grossman, Michael, Frank J. Chaloupka, and Charles C. Brown. 1996. "The Demand for Cocaine by Young Adults: A Rational Addiction Approach." NBER Working Paper 5713. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Haaga, John, and Peter Reuter. 1995. "Prevention: The (Lauded) Orphan of Drug Policy." In *Handbook on Drug Abuse Prevention*, ed. Robert Coombs and Douglas Ziedonis, 3–17. Englewood Cliffs, N.J.: Allyn and Bacon.
- Harrell, A., S. Cavanagh, and J. Roman. 1999. *Findings from the Evaluation of the D.C. Superior Court Drug Intervention Program*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Harrell, A., A. Hirst, and O. Mitchell. 2000. *Implementing System-wide Interventions for Drug-Involved Offenders in Birmingham, Alabama: Evaluation of the Breaking the Cycle Demonstration*. Report submitted to the National Institute of Justice, Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Hamid, Ansley. 1990. "The Political Economy of Crack-Related Violence." *Contemporary Drug Problems* 17 (Spring): 31–78.
- Heyman, Eugene. 2001. "Is Substance Abuse a Chronic, Relapsing Condition?" In *Drug Addiction and Drug Policy*, ed. Philip B. Heymann and William N. Brownsberger. . Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Heymann, Philip. 1994. Personal communication with Mark Kleiman.
- Higgins, Stephen. 1997. "Applying Behavioral Economics to the Challenge of Reducing Cocaine Abuse." In *The Economic Analysis of Substance Use and Abuse: An Integration of Econometric and*

- Behavioral Economic Research*, ed. Frank J. Chaloupka, Warren K. Bickel, Michael Grossman, and Henry Saffer.. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Higgins, S. T., A. J. Budney, W. K. Bickel, F. E. Foerg, R. Donham, and G. J. Badger. 1994. "Incentives Improve Outcome in Outpatient Behavioral Treatment of Cocaine Dependence." *Archives of General Psychiatry*, 51: 568–76.
- Hser, Yih-Ing, Douglas Longshore, and M. Douglas Anglin. 1994. "Prevalence of Drug Use Among Criminal Offender Populations: Implications for Control, Treatment, and Policy." In *Drugs and Crime: Evaluating Public Policy Initiatives*, ed. Doris Layton McKenzie and Craig D. Uchida, 18–41. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Horgan, John. 1990. "An Antidrug Message Gets Its Facts Wrong." *Scientific American*, 262, no. 5 (May): 36.
- Hubbard, Robert L., Mary Ellen Marsden, J. Valley Rachal, Hendrick J. Harwood, Elizabeth R. Cavanaugh, and Harold M. Ginzburg. 1989. *Drug Abuse Treatment: A National Study of Effectiveness*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hyatt, Raymond, and William Rhodes. 1992. *Price and Purity of Cocaine: The Relationship to Emergency Room Visits and Deaths, and to Drug Use Among Arrestees*. Report prepared for the Office of National Drug Control Policy, Washington, D.C.
- Inciardi, James A. 1979. "Heroin Use and Street Crime." *Crime and Delinquency* 25 (July): 335–46.
- . 1980. "Youth, Drugs, and Street Crime." In *Drugs and the Youth Culture*, ed. Frank R. Scarpitti and Susan K. Datesman, 175–203. Beverly Hills: Sage.
- Inciardi, James A., Ruth Horowitz, and Anne E. Pottieger. 1993. *Street Kids, Street Drugs, Street Crime: An Examination of Drug Use and Serious Delinquency in Miami*. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- Inciardi, James A., and Anne E. Pottieger. 1991. "Kids, Crack, and Crime." *Journal of Drug Issues* 21 (Spring): 257–70.
- Johnson, Bruce D., Kevin Anderson, and Eric D. Wish. 1988. "A Day in the Life of 105 Drug Addicts and Abusers: Crimes Committed and How the Money Was Spent." *Sociology and Social Research* 72, no. 3:185–91.
- Johnson, Bruce D., Paul J. Goldstein, Edward Preble, James Schmeidler, Douglas S. Lipton, Barry Spunt, and Thomas Miller. 1985. *Taking Care of Business: The Economics of Crime by Heroin Users*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Kennedy, David M. 1993. "Closing the Market: Controlling the Drug Trade in Tampa, Florida." National Institute of Justice Program Focus, NCJ 139963. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, April.
- . 1994. "Can We Keep Guns Away From Kids?" *The American Prospect* 5 (Summer): 74–80.
- . 1997. "Pulling Levers: Chronic Offenders, High-Crime Settings, and a Theory of Prevention." *Valparaiso University Law Review* 31, no. 2 (May): 449-80.
- Kleiman, Mark A. R. 1992a. *Against Excess: Drug Policy for Results*. New York: Basic Books.
- Kleiman, Mark A. R. 1992b. "Neither Prohibition nor Legalization: Grudging Toleration in Drug Control Policy." *Dædalus* 12, no. 3 (Summer): 53–83.

- Kleiman, Mark A. R. 1993. "Enforcement Swamping: A Positive-Feedback Mechanism in Rates of Illicit Activity." *Mathematical and Computer Modeling* 17, no. 2 (January): 65–75.
- Kleiman, Mark A. R. 1997a. "The Problem of Replacement and the Logic of Drug Law Enforcement." *Drug Policy Analysis Bulletin* no. 3.
- Kleiman, Mark A. R. 1997b. "Reducing the Prevalence of Cocaine and Heroin Dealing Among Adolescents." *Valparaiso University Law Review*, 31, no. 2 (May): 551-64.
- Kleiman, Mark A. R. 1997c. "Coerced Abstinence: A Neo-Paternalistic Drug Policy Initiative." In *The New Paternalism*, ed. Lawrence A. Mead, 182-219. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Kleiman, Mark A. R. 1999a. "Getting Deterrence Right: Applying Tipping Models and Behavioral Economics to the Problems of Crime Control." In *Perspectives on Crime and Justice: 1998–1999*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- Kleiman, Mark A. R. 1999b. "Community Corrections as the Front Line in Crime Control." *UCLA Law Review* 46, no. 6 (August).
- Kleiman, Mark A. R. 2001. Forthcoming. "Controlling Drug Use and Crime Among Drug-Involved Offenders: Testing, Sanctions, and Treatment." In *Drug Addiction and Drug Policy*, ed. Philip B. Heymann and William N. Brownsberger. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kleiman, Mark A. R., Christopher E. Putala, Rebecca M. Young, and David P. Cavanagh. 1988. "Heroin Crackdowns in Two Massachusetts Cities." Report prepared for the Office of the District Attorney for the Eastern District, Commonwealth of Massachusetts, Hon. Kevin M. Burke, under National Institute of Justice Grant no. 85-JJ-CX-0027.
- Kushner, Jeffrey. 1993. "Salient and Consistent Sanctions: Oregon's Key to Reducing Drug Use." *Treatment Improvement Exchange Communiqué*. Washington, D.C.: Center for Substance Abuse Treatment, Spring.
- Lipton, D. S. 1994. "The Correctional Opportunity: Pathways to Drug Treatment for Offenders." *Journal of Drug Issues* 24, no. 1–2:, 331–48.
- MacCoun, Robert, and Peter Reuter. 2001. *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times and Places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacIntyre, Alasdair. 1981. *After Virtue*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Manning, Willard G., Emmet B. Keeler, Joseph P. Newhouse, Elizabeth M. Sloss, and Jeffrey M. Wasserman. 1989. "The Taxes of Sin: Do Smokers and Drinkers Pay Their Way?" *Journal of the American Medical Association* 261:1604–09.
- Martin, W. R. 1983. "Pharmacology of Opioids." *Pharmacology Review* 35: 283–323.
- McBride, Duane C., and Clyde B. McCoy. 1982. "Crime and Drugs: The Issues and the Literature." *Journal of Drug Issues* 12 (Spring): 137–52.
- Mill, John Stuart. [1859] 1989. *On Liberty*. Reprint, Cambridge: Cambridge University Press. .
- Model, Karyn. 1991. The Effect of Marijuana Decriminalization on Hospital Emergency Room Drug Episodes: 1975–1987. Department of Economics, Harvard University. Unpublished paper.
- . 1994. Personal communication with Mark Kleiman.

- Moore, Mark H. 1973. "Policies to Achieve Discrimination on the Effective Price of Heroin." *American Economic Review* 63: 270–77.
- . 1979. "Limiting Supplies of Drugs to Illicit Markets." *Journal of Drug Issues* 9:291–308.
- . 1990. *An Analytic View of Drug Control Policies*. Program on Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, working paper no. 90-01-19. Cambridge, Mass.: Harvard University.
- . 1991. "Drugs, the Criminal Law, and the Administration of Justice." *The Milbank Quarterly* 69, no. 4: 529–60.
- Nadelman, Ethan A. 1988. "The Case for Legalization." *The Public Interest* 92 (Summer): 3–31.
- National Institute of Justice. 2000. *1999 Annual Report on Drug Use Among Adult and Juvenile Arrestees*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- Nisbet, C., and F. Vakil. 1972. "Some Estimates of Price and Expenditure Elasticities of Demand for Marijuana Among UCLA Students." *Review of Economics and Statistics* 54: 473–75.
- Nurco, David N., John C. Ball, John W. Shaffer, and Thomas F. Hanlon. 1985. "The Criminality of Narcotics Addicts." *Journal of Nervous and Mental Disease* 173: 94–102.
- Nurco, David N., Thomas E. Hanlon, Timothy W. Kinlock, and Karen R. Duszynski. 1988. "Differential Criminal Patterns of Narcotic Addicts Over an Addiction Career." *Criminology* 26:407–23.
- Nurco, David N., Timothy Kinlock, and Mitchell B. Balter. 1993. "The Severity of Preaddiction Criminal Behavior Among Urban, Male Narcotic Addicts and Two Nonaddicted Control Groups." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30, no. 3: 293–316.
- Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice. 1998. "Looking at a Decade of Drug Courts." Prepared by the Drug Court Clearinghouse and Technical Assistance Project. Washington, D.C.: American University.
- Office of National Drug Control Policy. 1994. *National Drug Control Strategy*. Washington, D.C.: The White House.
- Pacula, R. L. Forthcoming. "Does Increasing the Beer Tax Reduce Marijuana Consumption?" *Journal of Health Economics*.
- Pacula, R. L., and F. J. Chaloupka. Forthcoming. "The Effects of Macro-level Interventions on Addictive Behavior." *Journal of Substance Use and Misuse*.
- Piehl, Anne Morrison, and John J. Dilulio, Jr. 1995. "'Does Prison Pay?' Revisited." *Brookings Review* 13 (Winter): 20–25.
- Pindyck, Robert S. 1979. *The Structure of World Energy Demand*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Post, Robert M. 1975. "Cocaine Psychoses: A Continuum Model." *American Journal of Psychiatry* 132: 225–31.
- Prendergast, M., D. M. Anglin, and J. Wellisch. 1995. "Treatment for Drug-abusing Offenders under Community Supervision." *Federal Probation* 59:66–75.

- Reinventing Probation Council. 1999. *"Broken Windows" Probation: The Next Step in Fighting Crime*. New York: The Manhattan Institute.
- Reiss, Albert J., Jr., and Jeffrey A. Roth, eds. 1993. *Understanding and Preventing Violence*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Reuter, Peter, and Mark A. R. Kleiman. 1986. "Risks and Prices." In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 7, ed. Michael Tonry and Norval Morris, 289–340. Chicago: University of Chicago Press.
- Reuter, Peter, Robert MacCoun, and Patrick Murphy. 1990. *Money from Crime: A Study of the Economics of Drug Dealing*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Rhodes, William, Paul Scheiman, and Kenneth Carlson. 1993. *What America's Users Spend on Illegal Drugs, 1988–1991*. Washington, D.C.: Office of National Drug Control Policy.
- Riley, Kevin Jack. 1997. *Crack, Powder Cocaine, and Heroin: Drug Purchase and Use Patterns in Six U.S. Cities*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- Rocheleau, Ann Marie. 1994. Personal communication with David Boyum, 7 March.
- Rocheleau, Ann Marie, and Mark A. R. Kleiman. 1993. *Measuring Heroin Availability: A Demonstration*. Washington, D.C.: Office of National Drug Control Policy.
- Roth, Jeffrey A. 1994. *Psychoactive Substances and Violence*. National Institute of Justice, Research in Brief. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, February.
- Rydell, C. Peter, and Susan M. Sohler Everingham. 1994. *Controlling Cocaine: Supply Versus Demand Programs*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Saffer, Henry, and Frank Chaloupka. 1995. "The Demand for Illicit Drugs." NBER Working Paper No. 5238. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Sheley, Joseph F., and James D. Wright. 1993. *Gun Acquisition and Possession in Selected Juvenile Samples*. National Institute of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Research in Brief. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, December.
- Silverman, Lester P., and Nancy L. Spruill. 1977. "Urban Crime and the Price of Heroin." *Journal of Urban Economics* 4: 80–103.
- Stephens, Richard C., and Duane C. McBride. 1976. "Becoming a Street Addict." *Human Organization* 35: 87–93.
- Turner, David. 1991. "Pragmatic Incoherence: The Changing Face of British Drug Policy." In *Searching for Alternatives: Drug-Control Policy in the United States*, ed. Melvyn B. Krauss and Edward P. Lazear, 175–90. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.
- Tragler, Gernot, Jonathan P. Caulkins, and Gustav Feichtinger. 2001. "Optimal Dynamic Allocation of Treatment and Enforcement in Illicit Drug Control." In *Operations Research* 49, no. 3 (forthcoming).
- Trebach, Arnold S., and James A. Inciardi. 1993. *Legalize It? Debating American Drug Policy*. Washington, D.C.: American University Press.
- U.S. Department of Justice. 1992. *Drugs, Crime, and the Justice System*. Bureau of Justice Statistics. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.

- . 1999. *Substance Abuse and Treatment, State and Federal Prisoners*. Bureau of Justice Statistics. NCJ-172871. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, January.
- . 2000. *Correctional Populations in the United States, 1997*. Bureau of Justice Statistics. NCJ-177613. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- Van Ours, Jan C. 1995. "The Price Elasticity of Hard Drugs: The Case of Opium in the Dutch East Indies, 1923–1938." *Journal of Political Economy* 103, no. 2: 261–79.
- Wasserman, Robert. 1993. Personal communication with the authors. 14 December.
- Watters, John K., Craig Reinerman, and Jeffrey Fagan. 1985. "Causality, Context, and Contingency: Relationship between Drug Abuse and Delinquency." *Contemporary Drug Problems* 12, no. 3: 351–73.
- Weisman, J. C., S. W. Marr, and P. L. Katsampes. 1976. "Addiction and Criminal Behavior: A Continuing Examination of Criminal Addicts." *Journal of Drug Issues* 6:153–65.
- Weiss, Roger D., and Steven M. Mirin. 1987. *Cocaine: The Human Danger, the Social Costs, the Treatment Alternatives*. New York: Ballantine Books.
- Wilson, James Q. 1985. *Thinking About Crime*, rev. ed. New York: Vintage Books.
- Wilson, James Q., and Richard J. Herrnstein. 1985. *Crime and Human Nature*. New York: Touchstone.
- Wilson, James Q., and George Kelling. 1982. "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety," *The Atlantic Monthly*. 249, no. 3 (March): 29–38.

Las Armas Pequeñas y Ligeras en Centroamérica: Un Panorama Regional

Informe elaborado para el Programa Sociedad sin Violencia
Seminario Permanente sobre Violencia
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador

Conferencia sobre Impacto de las Armas sobre la Violencia
Abril de 2002, San Salvador

William Godnick
Departamento de Estudios de Paz
Universidad de Bradford

Sobre el Autor

William “Bill” Godnick actualmente cursa un doctorado en Relaciones Internacionales y Estudios de Seguridad en el Departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford (Reino Unido). Su investigación está enfocada en el impacto de los programas de entrega voluntaria de armas sobre la proliferación y abuso de armas y su papel en la promoción de los valores asociados con la reforma al sistema de seguridad pública. Es asesor para proyectos sobre seguridad y construcción de la paz en América Latina con la ONG International Alert y colaborador del anuario sobre armas pequeñas Small Arms Survey. Fue director del Programa sobre Seguridad y Desarrollo en el Monterrey Institute of International Studies, 1997 –2000. Anteriormente trabajó con el sector privado en Estados Unidos, Chile y Honduras. Bill recibió su maestría en relaciones internacionales del Monterrey Institute of International Studies y su licenciatura en comercio internacional de San Francisco State University.

Introducción

El presente informe utiliza una combinación de fuentes informativas que incluye investigaciones de campo del autor; y un comprehensivo monitoreo de la prensa centroamericana durante los últimos cinco años. Cada una de estas fuentes de información contiene sus propios sesgos y deficiencias; no obstante, en conjunto nos ayudan a entender mejor la naturaleza y multidisciplinaridad de la problemática de las armas pequeñas y ligeras en la región.¹

El estudio se divide en las secciones: producción y ventas; recirculación; impacto; respuestas; y conclusiones. Algunos de los puntos principales que se desarrollan son los siguientes:

- Las transferencias de armas de los superpoderes y sus aliados hacia los ejércitos y grupos insurgentes centroamericanos han sido reemplazadas, en su mayoría, por ventas comerciales entre actores privados.
- La recirculación de armas es muy preocupante pues el nuevo comercio incluye armas claramente ilícitas, armas legalmente registradas robadas de sus dueños originales y armas desviadas de inventarios estatales.
- Aunque los niveles absolutos de homicidios han bajado, en muchos de los países centroamericanos siguen siendo altos y las armas de fuego representan una mayor proporción. El crecimiento de la seguridad privada es una respuesta y problema a la vez.
- Los gobiernos de la región han empezado a implementar acciones concretas contra el mal de las armas a varios niveles. Sin embargo, la colaboración a nivel regional es débil y inconsistente.

¹ En este informe se usan los términos armas de fuego, armas pequeñas y ligeras y armas de manera indistinta. La definición que se utiliza aquí es la establecida por la Organización de Estados Americanos: “cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto....cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas”.

Producción y venta de armas en Centroamérica

Centroamérica nunca ha tenido una industria significativa en términos internacionales en materia de producción de armas. El único país que desarrolló una industria que vale la pena mencionar es Guatemala. Cuando el gobierno estadounidense, bajo la administración de Jimmy Carter retiró su apoyo a las fuerzas armadas en 1977 por las violaciones a los derechos humanos, el papel de proveedor de armas fue asumido por el gobierno de Israel. El gobierno israelí apoyó el desarrollo de una fábrica de municiones de la empresa Industrias Militares de Guatemala (IMG) donde también ensamblaron rifles de asalto Galil bajo licencia.² Hoy en día se cree que IMG solamente produce municiones para el uso de las Fuerzas Armadas y otras entidades de gobierno.

Durante los últimos años los medios de comunicación centroamericanos han llamado la atención sobre el uso de armas improvisadas por parte de las pandillas juveniles o maras. Estas armas improvisadas por parte de las pandillas juveniles o maras. Estas armas consisten en tubos metálicos, muelles de cama y otros materiales disponibles en la casa o la calle. En Honduras les llaman "chimbos" mientras en El Salvador se llaman armas "hechizas". Al principio muchos analistas en el tema de seguridad y proliferación de armas pensaban que esta clase de arma era utilizada como un chivo expiatorio. Ahora, las autoridades están tomando en serio la amenaza que estas armas presentan. En 2001 el procurador de derechos humanos de Honduras presentó un informe donde dio a conocer que 1,609 jóvenes murieron violentamente en ese país. Un 22% o 357 de estas muertes involucraron el uso de armas hechizas.³

Existe una producción y modificación ilegal de armas y municiones en casi todos los países de la región. Por su naturaleza clandestina casi no existen informaciones acerca de esa industria, aunque reportes periodísticos de la prensa salvadoreña dan pistas sobre su existencia y magnitud. En el departamento salvadoreño de Santa Ana talleres clandestinos producen imitaciones de armas calibre .22, .38 y 9 mm conocidas como tacos. Entre enero y agosto de 2000 más de 200 de estas armas fueron confiscadas por la Policía Nacional Civil (PNC).⁴ Las armas de producción clandestina, fabricadas muchas veces con componentes de armas robadas, deben ser más caras que las armas hechizas frecuentemente usadas por las maras pero de todas maneras relativamente baratas, fáciles de botare imposibles de identificar por las autoridades.

La mayor parte de armas en circulación en Centroamérica llegaron desde afuera durante la Guerra Fría y últimamente a través de transacciones principalmente privadas y comerciales. Históricamente el flujo de armamento bélico a las fuerzas militares e insurgentes centroamericanos provienen de los dos superpoderes, los Estados Unidos y la Unión Soviética, y sus aliados menores. Entre ellos figuraban Israel, Argentina y Cuba.⁵ Desafortunadamente los Estados Unidos es el único país que ha hecho público sus transferencias de armas al istmo durante este período y estos datos no incluyen las transferencias clandestinas a los Contras de Nicaragua. La

² Louise, Christopher, 1996. *Light Weapons Proliferation in Central America: A preliminary Report on the Militarisation of Civil Society in El Salvador, Guatemala and Chiapas*. London: BASIC p. 4.

³ La Prensa 2002. "Más de mil 600 jóvenes fueron asesinados en 2001". San Pedro Sula. 16 de enero.

⁴ El Mundo 2001. "Fabricantes de armas hechizas invaden Santa Ana". San Salvador 16 agosto.

⁵ Para más detalle sobre el flujo de armas durante la Guerra Fría veáse Louise, Christopher, 1996 y Klare, Michael y David Anderson, 1996. *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists.

tabla 1 contiene datos sobre transferencias estadounidenses a cuatro países centroamericanos durante la Guerra Fría. Entre estos datos llaman la atención la cantidad de rifles de asalto M-16 y granadas de fragmentación M-67.

Tabla 1: Armas estadounidenses entregadas a países centroamericanos bajo el Programa "US Foreign Military Sales", 1980-1993
Cantidad de Ítemes

| País | Pistolas M1911 | Pistolas 9 mm | Rifles M-16 | Lanzagranadas M203 | Lanzagranadas M79 | Granadas M-67 | Granadas M-14 |
|-------------|----------------|---------------|-------------|--------------------|-------------------|---------------|---------------|
| Costa Rica | 1,000 | 130 | 4,750 | 140 | 0 | 0 | 0 |
| El Salvador | 225 | 1,675 | 32,474 | 1,413 | 1,704 | 266,410 | 96 |
| Honduras | 1,116 | 0 | 8,607 | 651 | 18 | 22,668 | 1,139 |
| Panamá | 100 | 0 | 0 | 57 | 0 | 6,000 | 1,235 |
| Total | 2,441 | 1,975 | 45,831 | 2,261 | 1,722 | 295,078 | 1,235 |

Fuente: United States Defense Security Assistance Agency, datos obtenidos por la Federation of American Scientists a través del Freedom of Information Act.

Los grupos insurgentes de El Salvador y Guatemala y el gobierno nicaraguense bajo los sandinistas, recibían armas de la URSS y Cuba.

Muchos de los rifles belgas FN-FAL recuperados de la guerrilla salvadoreña fueron comprados originalmente por el gobierno de Cuba en los años 60. Irónicamente, la guerrilla guatemalteca obtuvo rifles M-16 también del gobierno cubano, quienes los consiguieron de los vietnamitas, vestigios del ejército estadounidense.⁶ En 1987, el gobierno cubano adquirió 100,000 rifles Kalashnikov del gobierno de Corea del Norte. Posteriormente, muchas de estas armas llegaron a las manos de la guerrilla salvadoreña y fueron encontradas entre otras armas tipo Kalashnikow con procedencia de Alemania Oriental y Yugoslavia.⁷ Las AK-47 utilizadas por la Contra en Nicaragua fueron obtenidas a través de los israelíes, quienes las confiscaron de la Organización para la Liberación de Palestina.⁸

La finalización de la Guerra Fría y de los conflictos internos centroamericanos trajo la reducción de las transferencias de armas de los Estados Unidos y otros países a la región. Instituciones castrenses y policíacas de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá continúan recibiendo armamento, equipos, repuestos y municiones a través del programa US Foreign Military Sales pero en cantidades pequeñas en comparación con años anteriores. Todavía está por verse hasta qué punto los programas bilaterales de los Estados Unidos, tales como la Iniciativa para la

⁶ Louise, Light Weapons Proliferation in Central America.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

Eliminación de Drogas en el Hemisferio Occidental y Plan Colombia, incluirán transferencias de armas pequeñas y sus municiones.⁹

Actualmente las ventas comerciales y del mercado negro han sobrepasado en importancia a la actividad de gobierno. Para el período 1996-1999 el Departamento de Defensa de los Estados Unidos ha reportado la entrega de armas pequeñas a los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá por un valor total de USD 376,000 incluyendo municiones de diversos calibres, granadas, 73 armas cortas y 15 ametralladoras.¹⁰ En contraste el gobierno estadounidense autorizó a la industria privada de su país la venta de USD 66 millones de armas de fuego a comerciantes privados de Centroamérica durante el mismo período. Dentro de lo autorizado se incluyen 93,855 armas cortas, 28,345 rifles, 400 sub-ametralladoras y aproximadamente 270 millones de rondas de municiones. Aunque la ley estadounidense contempla la auditoría de dichas transacciones, en la práctica pocas veces se cumple. Por ello es difícil confirmar la llegada o no de las armas a su destino declarado.

Otra fuente de información dentro del gobierno estadounidense que nos ayuda a entender mejor el flujo de armas de fuego hacia mercados centroamericanos es el Departamento de Comercio. La Tabla 2 muestra las ventas reportadas de armas de fuego desde su punto de exportación en los Estados Unidos para los últimos años.

Tabla 2: Exportaciones estadounidenses reportadas de armas pequeñas a Centroamérica, 1994-1999*

| Categoría | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | Total |
|-------------------------------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|---------|
| Rifles militares | 104 | 199 | 845 | 622 | 0 | 0 | 1,770 |
| Ametralladoras | 0 | 50 | 2 | 25 | 0 | 53 | 130 |
| Escopetas militares | 13 | 16,009 | 4,053 | 901 | 426 | 61 | 21,463 |
| Morteros | 9 | 100 | 0 | 4 | 160 | 0 | 273 |
| Lanzagranadas y lanzamisiles | 0 | 52 | 0 | 0 | 0 | 1,030 | 1,082 |
| Revólveres y pistolas | 7,491 | 44,744 | 2,934 | 11,499 | 71 | 1,921 | 68,660 |
| Rifles para cacería y deporte | 1,960 | 9,735 | 22,492 | 4,989 | 2,093 | 864 | 40,369 |
| Total | 9,577 | 70,899 | 30,326 | 18,040 | 2,750 | 3,929 | 133,747 |

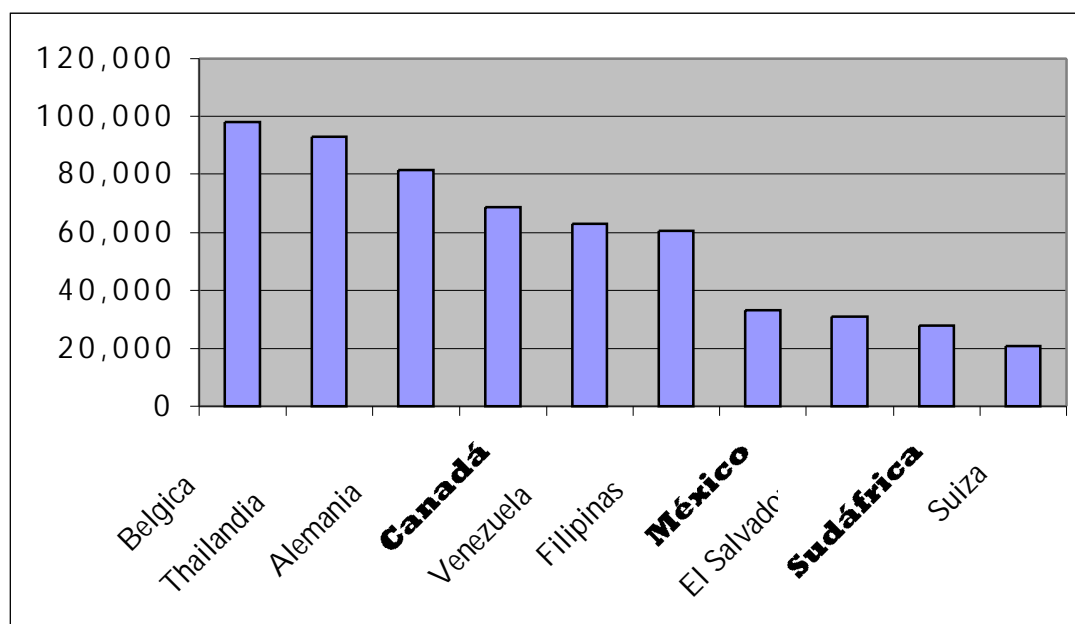
⁹ Para mayor información acerca de este tema véase Isacson, Adam y Joy Olson. 1999. *Just de Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Latin American Working Group.

¹⁰ Información del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, obtenida del Banco de Datos sobre Transferencias de Armas Pequeñas de la Iniciativa Noruega sobre Transferencias de Armas Pequeñas. <http://www.nisat.org>

Fuente: Oficina de Estadística, Departamento de Comercio de Estados Unidos. Incluye todas las transferencias privadas y de gobierno a gobierno.

La información de la tabla 2 llama la atención en varios aspectos. Primero, la cantidad de armamento comprada por clientes salvadoreños. Entre 1995-1999 El Salvador fue el séptimo importador más importante en el mundo de armas cortas estadounidenses (véase Gráfico 1). Segundo, el período 1994-1999 Guatemala importó más de 20 mil rifles para la cacería y tiro deportivo. Es dudoso que haya un mercado tan significativo para este tipo de armas en un país con el ingreso per capita de Guatemala. Una posibilidad es que estas armas estén clasificadas como armas deportivas pero su verdadero uso sea para la industria de seguridad privada o particulares para su autodefensa.

Gráfico 1: Importadores principales de armas cortas estadounidenses. Cantidades, 1995-1999



Fuente: Oficina de Estadística, Departamento de Comercio de Estados Unidos. * Armas cortas consisten en pistolas y revólveres.

La calidad de información sobre el mercado interno legítimo de armas de fuego varía de país a país. En El Salvador entre 1994-1998 las armerías reportaron ventas de 25,120 armas de fuego en un período cuando 121,483 armas fueron registradas.¹¹ Entre 1998 y junio 2000 se importaron al mercado salvadoreño armas de fuego y municiones por un valor de USD 20 millones.¹² También en El Salvador entre 1996 y 1999 el Ministerio de Defensa reportó la importación de 53,277 armas (38,064 armas cortas y 15,213 armas largas).¹³ En agosto 2000 existían en El Salvador 70 armerías,

¹¹ Cruz, José Miguel y María Antoineta Beltrán, 2000. *Las Armas en El Salvador: Diagnóstico sobre su situación y su impacto*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, p.23.

¹² Gregorio Morán, 2001. "Mil 300 armas entran al país cada año". *La Prensa Gráfica*. San Salvador, 10 de marzo.

¹³ Edward Laurance y William Godnick, 2001. "Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala". En Sami Faltas y Joseph Di Chiaro III, eds. *Managing the Remnants of War: Micro-disarmament as a Element of Peace-building*. Baden-Baden: Nomos Verlag, p.36.

23 talleres de reparación y diez polígonos de tiro.¹⁴ Uno de los comerciantes de armas al por menor más importante del país es Tiros Cobra opera 16 tiendas en El Salvador. Otra empresa importante de armas de fuego es COSASE, S.A. de C.V. que opera cuatro tiendas, un tiro de polígono y una de las empresas de seguridad más importantes en el país.

En el caso de Guatemala existen 78 empresas comerciales autorizadas para la compra-venta de armas y municiones, 13 polígonos de tiro y 14 armerías donde reparan y modifican armas.¹⁵ Entre 1994 y junio de 1999 el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de Defensa reportó la importación de 107,015 armas.¹⁶ Durante el año 2000 la oficina tributaria del gobierno guatemalteco reportó la importación de 31,143 armas cortas, la pistola semi-automática Browning 9 mm entre las más populares, y 5,675 armas largas.¹⁷ Según el presidente de la Asociación Nacional de Importadores de Armas de Fuego y Municiones de Guatemala, durante los últimos años ha sido casi imposible mantener los modelos más populares en inventario. Mientras sus clientes tradicionales eran principalmente cazadores, ahora son hombre y mujeres de familia buscando su autoprotección.¹⁸

Honduras es un caso especial donde la Armería, una subsidiaria del Instituto de Previsión Militar (IPM), tiene un monopolio con el Ministerio de Defensa para la importación de armas y la comercialización de las mismas en el mercado nacional. La tabla 3 demuestra la cantidad de armas vendidas por La Armería en años recientes.

Tabla 3: Armas Vendidas en Honduras, por tipo de arma, 1997-1999

| Año | Revólver | Pistola | Fusil | Escopeta | Total |
|-------|----------|---------|-------|----------|--------|
| 1997 | 3,458 | 2,992 | 2,929 | 1,345 | 10,724 |
| 1998 | 3,259 | 4,220 | 2,431 | 1,315 | 11,265 |
| 1999* | 5,357 | 2,969 | 1,612 | 938 | 10,876 |
| Total | 12,074 | 10,181 | 6,972 | 3,598 | 32,825 |

Fuente: La Armería, información publicada en Castellanos, Julieta. 2000. Honduras: Armamentismo y violencia. Tegucigalpa: Foro Ciudadano y CIPRODEH, p.27. *Los datos de 1999 no incluye los doce meses.

Este autor estima que existen aproximadamente 556,631 armas legalmente registradas en Centroamérica y por lo menos 600,000 más no registradas (veáse Gráfico 2). Sin incluir los inventarios de armas pequeñas y ligeras de las fuerzas militares y de seguridad pública, hay más de un millón de armas de fuego circulando en el istmo centroamericano. Si se contaran todas las armas de fuego, morteros y lanzagranadas de estas instituciones de gobierno, seguramente la cifra se acercaría a 2 millones.

¹⁴ Nérida Perdomo, 2000. "El gran negocio de las armas en El Salvador". Diario Co Latino. San Salvador, 28 de agosto.

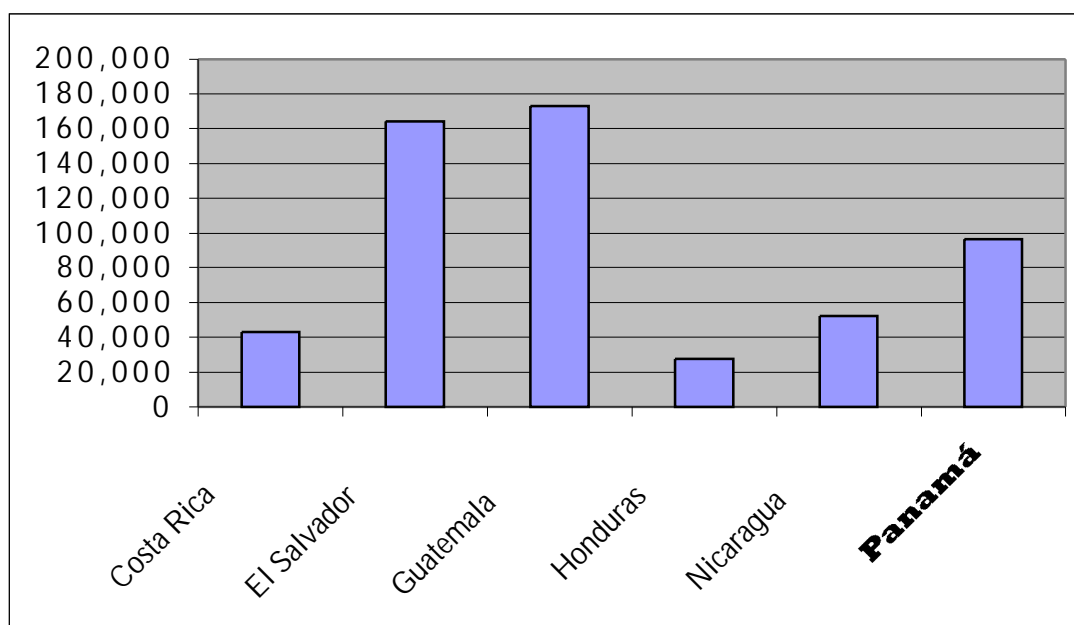
¹⁵ Rodríguez, Mario y Mayda de León Wantland, 2000, "Armas Ligeras y Violencea en Guatemala. En Rodrigo Soto y Carlos Walker, eds. *El Arsenal Invisible: Armas Livianas y Seguridad Ciudadana en la Postguerra Centroamericana*. San José: Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano, p.228-229.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Consejo de Informaciones e Investigación en Desarrollo, 2001. Boletín Informativo No.5: Desarmando América. Ciudad de Guatemala: CIID.

¹⁸ López, Teresa, 2001. Armados hasta los dientes. Prensa Libre. Ciudad de Guatemala. 4 de febrero; y Weissert, W. 2000. Guatemalans Fear Crime Wave. Associated Press, 17 de junio.

Gráfico 2: Armas de fuego legalmente registradas en Centroamérica
Cantidades*



Fuente: Varios¹⁹ * en el caso de Honduras los datos corresponden a licencias de portación otorgadas a personas físicas y jurídicas no matrículas de armas.

Comercio ilegal y la re-circulación de armas en Centroamérica.

En la sección anterior se ha establecido que hay una gran circulación de armas legales, remanentes de la Guerra Fría y de transacciones comerciales nuevas en Centroamérica. También hay un gran mercado negro facilitado por los siguientes factores:

- Por toda la región las fronteras son porosas, mal marcadas, y con escasa y deficiente vigilancia por la geografía y falta de capacidad y recursos.
- Las zonas de libre comercio, registros de negocios de “bandera de conveniencia” y la banca de ultramar en Panamá, Gran Caimán y otros países del Caribe, facilitan los negocios al margen de la ley.
- Con el aumento del narcotráfico en el istmo y la existencia de numerosas pistas clandestinas de aterrizaje es difícil distinguir si las armas incautadas en operativos contra esta actividad para la venta o son herramientas de trabajo de los traficantes.
- Los empleados públicos se corrompen fácilmente debido a los bajos sueldos frecuentemente retrasados y poca oportunidad económica en la región.

¹⁹ Loria, Max 2000. Costa Rica: Diagnostico de Armas de Fuego. En Rodrigo Soto y Carlos Walker, eds. El Arsenal Invisible: Armas Livianas y Seguridad ciudadana en la Postguerra Centroamericana. San José: Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano, p.48; Perdomo, 2000. Honduras: Armamentismo y violencia. Tegucigalpa: Foro Ciudadano y CIPRODEH, p.22; y Archibold, Vicente. 2000. Armas Pequeñas y Ligeras en Panamá. Ciudad de Panamá: Servicio Justicia y Paz, p.4.

- Los recursos destinados a la desmovilización y reinserción de excombatientes no fueron suficientes para su efectiva reincorporación a la sociedad civil.
- Las recién creadas o reformadas fuerzas de seguridad pública, en sus transiciones desde mandos militares a civiles, no han podido enfrentar el aumento de la violencia común debido al poco tiempo de preparación y a la dificultad que algunos países han tenido en formar nuevos efectivos. Además, cuando la policía ha avanzado y progresado en algunas tareas ha sido frustrada por lagunas en los sistemas judiciales y penitenciarios.

Ahora parece que el fenómeno de buzones de guerra en El Salvador, Honduras o Nicaragua se ha reducido significativamente, aunque todavía existen algunos arsenales enterrados y olvidados. Hasta 1999 varias veces al año personas particulares y autoridades encontraban arsenales clandestinos, aparentemente pertenecientes a la guerrilla salvadoreña, en alguna vecindad de San Salvador o Managua. En 1998, un militar hondureño fue arrestado en Tegucigalpa por tener 167 rifles de asalto en su casa sin ninguna documentación legal.²⁰ Ese mismo año dos militares hondureños fueron procesados por el gobierno mexicano por proveer armas a los zapatistas en 1994.²¹ Excombatientes salvadoreños y guatemaltecos también han sido acusados de participar en el conflicto en Chiapas, proporcionando efectivos y armas. No obstante, las armas han cambiado de manos tantas veces que es casi imposible determinar a quienes pertenecían en el momento de decomiso.

Existen varias categorías de armas ilegales: armas obtenidas legalmente no registradas; armas compradas en el mercado negro; armas robadas de sus dueños; armas robadas de las fuerzas armadas, policía y empresas de seguridad privada; y armas legales usadas de una forma ilegal. A continuación se presenta información sobre el comercio ilegal y la recirculación de armas pequeñas en los distintos países de la región.

Costa Rica /Panamá

Costa Rica y Panamá, dos países sin fuerzas militares, han sido utilizados como importantes puntos de tránsito para drogas destinadas a los Estados Unidos y armas para las guerrillas, paramilitares y narcotraficantes en Colombia. En la frontera entre Costa Rica y Panamá existen aproximadamente 200 puntos de entrada.²² El punto más frecuentado es Paso Canoas donde camiones cruzan la frontera con sus mercaderías legítimas y de contrabando, incluyendo armas. Algunas armas llegan a Colombia por vía marítima mientras cantidades relativamente pequeñas llegan por la selva en Darién.²³

Entre enero y octubre de 2000 varios embarques de armas, presuntamente destinados a Colombia fueron confiscados en ambos países. Un embarque encontrado por la policía costarricense en septiembre de 2000 contenía cientos de rifles, ametralladoras, lanzagranadas, minas, explosivos y 73 mil rondas de municiones.²⁴ Pocos días después un buzón de rifles AK-47 y M-16 y manuales de guerra fue incautado en una residencia en Vista Alegre, un pueblo 16 kilómetros al oeste de la

²⁰ Associated Press. 1998. Ex jefe militar enfrenta juicio por poseer armamento ilegal. La Nación, San José. 25 mayo.

²¹ Reuters. 1998. Investigan tráfico de armas desde Centroamérica para Zapatistas. La Nación. San José. 26 de mayo.

²² Agencia Centroamericana de Noticias. 2000. Panamá convokes meeting to curb gunrunning to FARC. 2 de octubre.

²³ Reuters. 2000. Panamá arms trade a question of supply. 18 octubre.

²⁴ Garvin, Glenn. 2000. Costa Ricas vows effort to stop arms shipments. Miami Herald. 15 de septiembre.

Ciudad de Panamá.²⁵ Un tercer cargamento fue descubierto en septiembre de 2000 en el puerto atlántico de Colón donde la policía panameña confiscó 3 mil libras de explosivos, ametralladoras, granadas, minas rusas y lanzacohetes de fabricación china.²⁶

En el año 2000 la policía en Panamá decomisó más de mil armas ilegales incluyendo: 362 AK-47, decenas de rifles M-16 y Galil y 436 armas cortas.²⁷ Los operativos mencionados aquí han resultado en el arresto de 16 sospechosos de nacionalidad panameña, venezolana y colombiana. La agencia contra el tráfico de drogas de los Estados Unidos, DEA, ha encontrado vínculos entre la Zona de Libre Comercio en Colón y una banda chino-colombiana involucrada en el tráfico de drogas, personas y AK-47 entre Asia, Sudamérica y América del Norte.²⁸ Al mismo tiempo el periodismo de investigación ha producido reportes sobre una red argentina, en la cual está supuestamente involucrado el expresidente Carlos Ménem, que usó a Panamá como base de operaciones por el tráfico de armas hacia Croacia, Bosnia y Ecuador entre 1991 y 1995.²⁹

El Salvador

Un indicador de la naturaleza del mercado negro en El Salvador y otros países es la cantidad y variedad de armas confiscadas por las autoridades. La tabla 4 muestra el comportamiento durante los últimos años.

Tabla 4: Armas de fuego confiscadas en El Salvador

| Tipo | 1997 | 1998 | 1999 | 2000* |
|----------------|---------------|-------|-------|-------|
| Armas cortas | No disponible | 4,539 | 5,238 | 1,733 |
| Armas largas | nd | 594 | 504 | 210 |
| Armas bélicas | nd | nd | 100 | 28 |
| Armas hechizas | nd | nd | 108 | 434 |
| Total | 4,879 | 5,133 | 5,960 | 2,405 |

Fuente: Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, tabla adaptada de Cruz, José Miguel y María Antoineta Beltrán. 2000. Las Armas en El Salvador: Diagnóstico sobre su situación y su impacto. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, p.51 * Los datos solamente incluyen los primeros cuatro meses de 2000. Si se anualizara el total para el año llegaría a 7,215.

En la tabla 4 sobresale el hecho de que la PNC incautó cuatro veces más armas hechizas en el primer trimestre de 2000 que en todo 1999. Es difícil saber si la tendencia hacia el incremento en la cantidad de armas confiscadas se debe a mejores prácticas policíacas, un aumento en la actividad del mercado negro o ambas cosas.

Un componente del mercado ilícito de armas, muchas veces olvidadas son las transacciones tal vez legítimas con documentación falsa o deshonestas. Tal caso fue reportado en la prensa salvadoreña

²⁵ Reuters 2000. Panama seizes Colombia-bound arms, manuals. 21 de septiembre.

²⁶ Reuters 2000. Panama arms trade a question of supply.

²⁷ Ibid.

²⁸ Agencia Centroamericana de Noticias. 1999. Agentes acaban red de narcos, traficantes de armas e indocumentados. La Prensa. Ciudad de Panamá. 3 de agosto.

²⁹ Véase – Santoro, Daniel. 1998. Venta de Armas: Hombres del Gobierno. Buenos Aires: Editorial Planeta.

en marzo de 2001 involucrando a una empresa agroindustrial, una empresa textilera y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).³⁰ Resultó que la empresa agroindustrial ganó una licitación para proveer municiones calibre .12 de fabricación española a la ANSP pero no tenía autorización del Ministerio de Defensa para importarlas y tuvo que prestarse dicha autorización de una empresa textilera. Al entrar al país descubrieron varias anomalías, incluyendo confusión sobre la ruta y fecha exactas de entrada al país y la existencia de una cantidad de municiones por encima de la cantidad licitada por la ANSP rechazó la entrega de las municiones cuando se dio cuenta de la anomalías. Este autor desconoce los resultados de la investigación de este caso y el destino final de las municiones. El propósito de incluirlo aquí es demostrar las posibles ambigüedades entre el mercado legal e ilegal.

Guatemala

En Guatemala la PNC decomisó 4,349 armas de fuego entre enero 2000 y junio 2001.³¹ Según la oficina del PNUD en Guatemala la cantidad de sentencias dadas por posesión ilegal de armas se incrementa desde 5 en 1996 a 117 y 778 en 1997 y 1998 respectivamente.³² Es interesante notar que durante este período de tres años 24 sentencias correspondieron a Retalhuleu, un departamento agrícola con 45 mil habitantes, y 24 al departamento de Guatemala donde se encuentra la Ciudad de Guatemala.³³

Armas legalmente registradas también alimentan al mercado negro a través del robo domiciliario. Entre 1996-1998 3,458 armas civiles fueron robadas en Guatemala.³⁴ Cincuenta y cinco por ciento fueron robadas en el departamento de Guatemala y 10 por ciento en el departamento de Escuintla, donde se encuentra el 60 por ciento y el 3 por ciento de las armas legalmente registradas a nivel nacional.³⁵ En 1999, 119 pistolas Beretta 9 milímetros fueron robadas de inventarios de la PNC.³⁶ En el mercado negro una de estas armas cuesta USD 600. En cambio es posible conseguir un AK-47, el arma preferida por las bandas de asalta bancos, por USD 130.³⁷

La fábrica de municiones de la IMG también es una posible fuente de municiones para el mercado negro. Se han encontrado cientos de cartuchos inscritos con las iniciales IMG en once escenas de asaltos de bancos y camiones blindados en Guatemala.³⁸ La munición encontrada calibre 5.56 es diseñada para armas de 45 milímetros como los rifles de asalto, AR-15, M-16 y Galil. En el año 2000 dos oficiales del ejército guatemalteco, responsables de las bodegas de material de guerra, fueron sentenciados por robo.³⁹ Un vocero de las Fuerzas Armadas de Guatemala declaró que las

³⁰ Hernández, Alfredo y Roberto Alas. 2001. Fiscalía pide detención a funcionarios de ANSP y Aduanas. La Prensa Gráfica. San Salvador. 6 de abril; La Prensa Gráfica. 2001. La relación Vetement-Moldrok-ANSP. San Salvador. 10 de marzo; y Martínez, Mario. 2001. Develan misterio de furgón de ANSP. El Diario de Hoy. San Salvador. 15 de marzo.

³¹ CIID. 2001. Desarmando América.

³² Programa de las Naciones Unidas. 1999. Informe sobre desarrollo humano. Ciudad de Guatemala: PNUD, p.28

³³ Ibid.

³⁴ Ibid, p.21

³⁵ López, 2001. Armados hasta los Dientes.

³⁶ Escobar, Victoria, Aracely Siliezar, et al. 2001. Informe sobre armas en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Consejo de investigaciones e información en Desarrollo.

³⁷ Lara, Julio 2001. El arma de las bandas criminales. Prensa Libre. Ciudad de Guatemala. 19 de marzo.

³⁸ Zelada, R. y E. Palacios, 2001. Munición militar en atracos bancarios. El Periódico. Ciudad de Guatemala, 6 de febrero.

³⁹ Siglo XXI. 2001. Sin rastros de arsenal robado por militares. Ciudad de Guatemala. 7 de febrero.

municiones fabricadas por la IMG que usan las bandas del crimen organizado provienen de stocks perdidos durante la guerra civil y no de nueva producción.⁴⁰

Parece que el comercio de granadas de fragmentación está también relacionado con el tráfico de armas desde inventarios estatales. Fuentes oficiales indican que estos artefactos están saliendo de los cuarteles.⁴¹ Por el precio de entre Q50-75 se puede conseguir granadas M26-A2 de fabricación israelí o M-26 hecha en los Estados Unidos. También circulan artefactos de origen ruso y austriaco en el mercado negro. Durante 2001 la PNC de Guatemala incautó 106 granadas en actos criminales.⁴²

Honduras

Según el encargado de la Dirección de Investigación Criminal del gobierno hondureño el 70 por ciento de las armas recuperadas por las autoridades proviene de fuentes ilegales mientras un 30 por ciento fue comprada legalmente en el mercado nacional.⁴³ En 1997 el Fiscal General del país declaró que circulaban cerca de 67 mil fusiles AK-47 en Honduras.⁴⁴ Por lo menos una docena de empresas hondureñas de seguridad han reportado la existencia de AK-47 en su inventario, aunque es una arma prohibida por el Estado.⁴⁵ Estas armas tienen que provenir del mercado negro porque ni el Ministerio de Defensa que tiene el monopolio sobre permisos de importación de armas, ni la empresa la Armería que monopoliza la comercialización de armas de fuego a nivel nacional han reportado la importación y venta de esta clase de armas; mientras que el ejercito no lo mantiene dentro de sus inventarios.

Caso: El Arsenal de Naco

En diciembre 1998, Mario Delamico, un cubano-norteamericano, funcionando como el representante de la compañía panameña Longlac Enterprises, Inc. intentó vender ilegalmente armas de un buzón guardado en una bodega de las Fuerzas Armadas, ubicada en el pueblo de Naco, departamento de Santa Bárbara, a la recién formada Policía Preventiva. Delamico fue un operador de la CIA durante la Guerra Fría y estuvo implicado en el escándalo Irán-Contra. Del sitio las autoridades confiscaron: 790 fusiles AK-47 con 3,160 cartuchos; 4,502 fusiles FN-FAL; 590 morteros de granada 60 mm; más de 13 mil rondas de municiones; minas antipersonal; y una gran cantidad de materiales explosivos valorados por un juez en más de USD 8 millones.⁴⁶

Diez años antes Longlac había firmado un contrato de almacenamiento con el Ministerio de Defensa durante la administración del Presidente José Azcona. El inventario del contrato tenía grandes diferencias con las armas y municiones confiscadas. La documentación original registraba 30 cañones 20 mm; 548 RPG-7 y municiones de calibres 20 mm y 7.62 mm. Investigaciones preliminares indicaron la posibilidad de que armas guardadas por Longlac en Naco pueden haber

⁴⁰ Interiano, Elder. 2001. Municiones extraviadas en conflicto armado. Prensa Libre. 7 de febrero.

⁴¹ Martínez, Francisco. 2002. Tráfico Explosivo. Revista Domingo. Número 1082. Ciudad de Guatemala: Prensa Libre. 24 de febrero, p.12-13.

⁴² Ibid

⁴³ La Prensa. 2000. El 70 por ciento de las armas en el país han entrado de contrabando. San Pedro Sula. 23 de julio.

⁴⁴ Castellanos, Julieta. 1997. La inseguridad ciudadana. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras, p.4

⁴⁵ Castellanos, Julieta. 2000. Honduras: armamentismo y violencia, p.38-39,48-49.

⁴⁶ Aguilar, Arnulfo 2000. Juez ordena subastar armamento abandonado en polvorín de Naco. La Prensa. San Pedro Sula. 11 de junio.

llegado a la República Checa, Portugal, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Jamaica, los Estados Unidos, grupos rebeldes africanos y empresas de seguridad dentro de Honduras.⁴⁷

En febrero 2000, a pesar de las irregularidades un juez ordenó las armas devueltas a Longlac. La abogada de Delmico y Longlac acordó traspasar el título de las armas a una empresa norteamericana con sede en Miami, Samco Global Arms. Durante una visita a Honduras en noviembre 2000 un ejecutivo de Samco y su representante legal expresaron sus intenciones de llevar los fusiles y todas las municiones calibre 7.62 una vez conseguidos los permisos de importación del gobierno de Estados Unidos.⁴⁸ Irónicamente el abogado de Samco también cumplía funciones legales para el IPM, dueño de La Armería.

Hasta 2001, las armas no habían sido trasladadas a Samco porque la abogada de Longlac había puesto un embargo contra la venta de las armas para recuperar los gastos de representación que Delamico no le había pagado.⁴⁹ Previo al acuerdo entre Samco y Longlac un juez había ordenado la devolución de las armas a Panamá o Estados Unidos. En ese momento la representante legal de Longlac, actuando a título personal, y el juez intentaron vender el arsenal al ejército sin éxito. El Fiscal Contra la Corrupción, Juan Miguel Posadas, acusó al juez de portarse como un intermediario en la venta de armas; acusación que el juez declaró como una mala interpretación de su posición.⁵⁰ El acuerdo entre Longlac y Samco se materializó pocos días antes del anuncio de una subasta pública del arsenal en la Gaceta Nacional. Este autor desconoce si las armas eventualmente fueron trasladadas a Samco en los Estados Unidos o no. Los cientos de minas, granadas y otros explosivos fueron destruidos por el ejército entre el 10 y el 28 de noviembre de 2000.⁵¹

Hay quienes argumentan que el monopolio⁵² de la Armería en la comercialización de armas de fuego permite un cierto grado de centralización que facilita el mejor control y transparencia sobre su proliferación mientras otros, como el ex-presidente y actual diputado del Congreso Nacional, Rafael Callejas, empujan por la privatización de este negocio y de esa manera por su participación en las ganancias.

Nicaragua

Diversas fuentes indican que un AK-47 cuesta entre 3,000 y 10,000 córdobas (entre USD 215 y 717) en el mercado negro nicaraguense.⁵³ En abril de 2001 un inspector de la policía hondureña fue arrestado en Nicaragua con 85 AK-47 supuestamente destinados para las FARC de Colombia. En Nicaragua hay ciertas evidencias periodísticas sobre bandas delincuenciales y otros grupos armados del departamento de Matagalpa y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) que tienen vínculos con las guerrillas colombianas.⁵⁴

⁴⁷ Small Arms Surve. Small Arms Survey Yearbook 2001: Profiling the Problem. Oxford: Oxford University Press, p. 188.

⁴⁸ Gálvez, Santos. 2000. Dan la cara los dueños del arsenal peligroso. La Tribuna. Tegucigalpa. 9 de noviembre.

⁴⁹ Aguilar, Arnulfo. 2000. Grandes intereses están detrás del arsenal de Naco. La Prensa. San Pedro Sula. 2 de noviembre.

⁵⁰ La Prensa. 2000. FF AA interesadas en entregar armas de Naco no en comprarlas. San Pedro Sula. 2 de junio.

⁵¹ Diario Tiempo. 2000. Destruyen último cargamento de explosivos almacenados en Naco. San Pedro Sula. 29 de diciembre.

⁵² En Honduras armas de segunda mano frecuentemente se compran en casas de empeños.

⁵³ Potoy-Rosales, Freddy. 2001. Quiebran armas para FARC. La Prensa. Managua. 2 de mayo.

⁵⁴ Pantoja, Ary Nwil. 2000 Matan a jefe de las FARN. La Prensa. Managua. 4 de marzo.

Como ha sido el caso en otros países de la región en Nicaragua el tráfico de armas se ha mezclado con el narcotráfico y elementos corruptos de las fuerzas militares y de seguridad pública a todos niveles. En 2000 el ex-jefe de la Policía Nacional en la RAAN fue arrestado por la posesión de 200 fusiles AK-47 y M-16 más 112 kilos de cocaína.⁵⁵

La zona cafetalera de Matagalpa y sus alrededores en el norte de Nicaragua se han vuelto centros del movimiento ilícito de armas. En 1999 el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua determinó que muchos de los 700 AK-47 distribuidos a productores de Matagalpa para su autoprotección contra robos y secuestros no se encontraban con sus destinatarios originales.⁵⁶ Cuando el ejército nicaraguense propuso canjear los AK-47 que quedaban por escopetas, los productores rechazaron la idea. Cuando los comerciantes de armas ilícitas se dieron cuenta de la propuesta ofrecieron fusiles M-16 y lanzagranadas M-79.⁵⁷ El presidente de la Asociación de Caficultores de Matagalpa admitió haber comprado una ametralladora 50 milímetros.⁵⁸ Los productores se quejaban que la munición para las escopetas ofrecida por el ejército era más cara y escasa que la munición para el AK-47. En ese momento el precio de una AK-47 en Matagalpa era de USD 70, mientras una escopeta costaba cinco veces ese precio.⁵⁹

Impacto de las armas en Centroamérica

Homicidios

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) hay tres factores que influyen en la decisión de utilizar las armas pequeñas: disponibilidad, variedad y normas culturales sobre su uso.⁶⁰ Estos tres factores están presentes en Centroamérica. Años de conflicto armado y resolución violenta de conflictos tienen mucho que ver con esto, sin embargo, otros elementos que han contribuido al uso de las armas pequeñas son el narcotráfico, pandillerismo y la globalización en general.

Hace unos años un estudio de Banco Interamericano de Desarrollo reveló tasas de homicidio por 100,000 habitantes alarmantes en Centroamérica.⁶¹ En el estudio, para el período que cubre los años finales de la década de los 80 e inicios de los 90, El Salvador y Guatemala ostentaban tasas de homicidio de 150 por 100,000 habitantes. La tasa promedio para países de ingresos bajos y medios es 42.2 por 100,000 habitantes según la OMS. En dicho estudio Nicaragua registró una tasa de 18.3, Honduras de 10.1, Panamá de 10.3 y Costa Rica de 5.6.⁶² Es probable que las cifras para Nicaragua y Honduras eran mayores a las cifras oficialmente reportadas. Afortunadamente en los

⁵⁵ Marengo, Eduardo. 2000. Tráfico de armas es marginal. La Prensa. Managua, 5 de mayo.

⁵⁶ Entrevista con Javier Meléndez del Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua, junio 2000. Antigua, Guatemala.

⁵⁷ Carche, Douglas y Juan Rodríguez. 1999. El temor impuesto directo a la economía y producción. La Prensa. Managua. 30 de agosto.

⁵⁸ Carche, Douglas y Juan Rodríguez 1999. Tráfico de armas amenaza otra vez el Norte. La Prensa. Managua. 31 de agosto.

⁵⁹ Ibid.

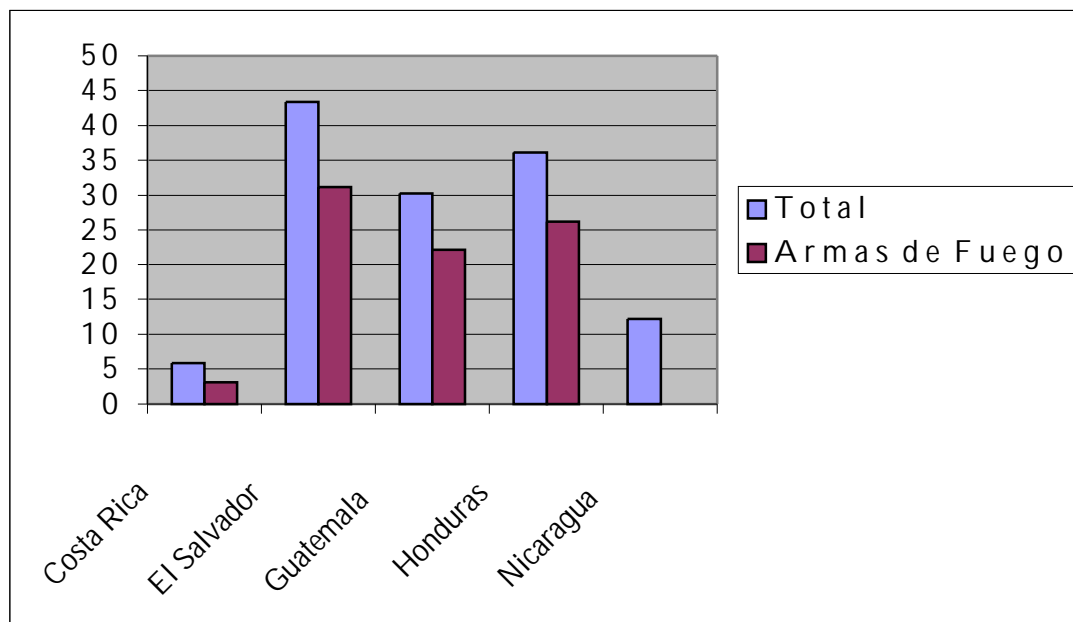
⁶⁰ Villaveces, Andrés, Etienne Krug, Alex Buchart y Gyanendra Sharm. 2001. Small Arms and Global Health. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

⁶¹ Buvinic, Mayra y Andrew Morrison. 1999. Notas Técnicas: Prevención de Violencia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶² Ibid

casos de El Salvador y Guatemala estas tasas han bajado en los últimos años. El gráfico 3 muestra las tasas de homicidio por causa de armas de fuego en años recientes.

Gráfico 3: Homicidios y homicidios por armas de fuego en Centroamérica, por 100,000 habitantes.



Fuente: Próxima publicación de Small Arms Survey, datos corresponden a los últimos años disponibles: Costa Rica 1998; El Salvador 2000; Guatemala 1998; Honduras 1999; y Nicaragua 1999. En los reportes de la policía en Nicaragua hasta 1999 no se diferenciaban homicidios cometidos con armas de fuego de los demás homicidios.

Las tasas de homicidio en Centroamérica, menos Panamá, muestran reducciones significativas en El Salvador y Guatemala, mientras en Honduras las cifras se han incrementado. En estos tres países las armas de fuego son responsables por casi el 75 por ciento de todos los homicidios, mientras en Costa Rica representan la causa en aproximadamente el 50 por ciento de los casos. Hasta la fecha, en Nicaragua no es posible calcular la frecuencia de armas de fuego en casos de homicidio, y la tasa de homicidios totales de 12 por 100,000 habitantes debe ser cuestionada dado el ambiente de inseguridad y violencia.

Aunque estas nuevas tendencias relacionadas con las tasas de homicidio, por lo menos en El Salvador y Guatemala, parecen alentadoras si analizamos los datos más a fondo, siguen siendo preocupantes. En el departamento salvadoreño de Cuscatlán la tasa de homicidio con armas de fuego llegó a 49.3 por 100,000 en 1999 por encima del promedio de homicidios totales a nivel nacional.⁶³ En Guatemala algunos departamentos demuestran tasas aún más altas. Los departamentos de Escuintla, Izabal, Jutiapa y Santa Rosa en 1998 registraron tasas de homicidio por causa de armas de fuego de 62.3, 69.9, 63.3 y 56.16 respectivamente.⁶⁴ Lo interesante es que estos departamentos con altas tasas de homicidio no son zonas de posguerra. La Ciudad de

⁶³ Cruz, José Miguel. 2001. *Los efectos de la proliferación y el abuso de armas livianas: mortalidad y morbilidad en El Salvador*. Ginebra: Small Arms Survey, p. 7.

⁶⁴ PNUD. 1999. *Informe sobre desarrollo humano*, p. 22.

Guatemala fue identificada por el BID como la tercera ciudad más violenta del hemisferio después de las ciudades colombianas de Cali y Medellín con una tasa de homicidio de 101.5 por 100,000 durante los años 90.⁶⁵ Más alarmantes son los reportes periodísticos que indican una tasa de homicidio por causa de armas de fuego de 96.3 para la ciudad de Guatemala en 1999.⁶⁶

En las zonas guatemaltecas de posguerra donde más del 75 por ciento de la población es indígena, la tasa de homicidio con armas de fuego es 4.37 por 100,000 habitantes.⁶⁷ Esto no significa que estas áreas carecen de violencia sino que los actos violentos se manifiestan de otras formas. La Misión de las Naciones Unidas en Guatemala reportó 176 incidencias de linchamientos entre 1996-2000 resultando en 185 muertes y 448 personas hospitalizadas mayormente en zonas rurales indígenas.⁶⁸

En Honduras las dos ciudades principales, Tegucigalpa y San Pedro Sula, reportan tasas de homicidio totales de 50 y 95 por 100,000 en 1999 respectivamente.⁶⁹ Según las autoridades hondureñas el alcohol está presente en más del 50 por ciento de los homicidios, involucrando armas de fuego.⁷⁰

Seguridad Privada

Es bien reconocido que el fin de los conflictos muchas veces resulta en un marcado incremento en la violencia social y la delincuencia común y organizada. Las nuevas instituciones policiales en formación tienen mucha dificultad en enfrentar estas circunstancias y por ello las empresas de seguridad han proliferado. El gráfico 4 compara los números de efectivos de las fuerzas de seguridad pública con los de la seguridad privada.

⁶⁵ Buvinic y Morrision. 1999. *Notas Técnicas*.

⁶⁶ López. 2001. 'Armados Hasta los Dientes.'

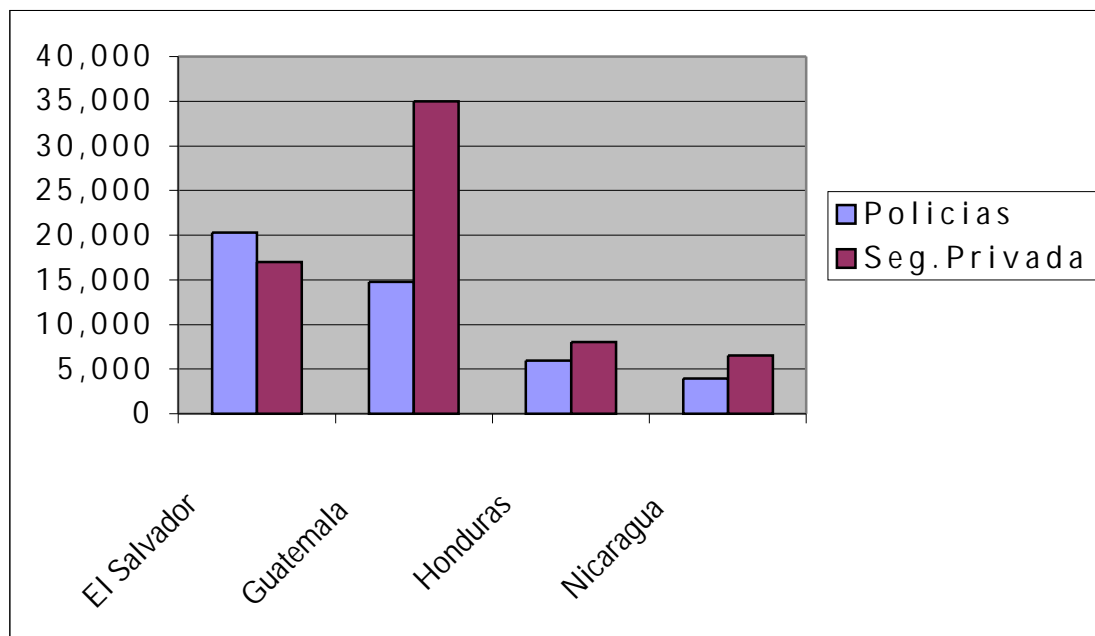
⁶⁷ PNUD. 1999. *Informe sobre desarrollo humano*, p. 22..

⁶⁸ Misión de las Naciones Unidas en Guatemala. 2000. Los linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana. Ciudad de Guatemala: MINUGUA.

⁶⁹ Rodríguez, Francisco. 2000. 'Honduras, uno de los países más violentos de América Latina.' *Diario Tiempo*. San Pedro Sula. 8 de junio.

⁷⁰ Secretaría de Seguridad, Gobierno de Honduras. 2001. *Análisis Estadísticos de Homicidios*. Tegucigalpa: Oficina de Planificación, Secretaría de Seguridad, Gobierno de Honduras.

Gráfico 4: Efectivos de Seguridad Pública y Privada en Centroamérica
Cantidad



Fuente: Próxima publicación de Small Arms Survey.

La PNC de El Salvador ha reportado que aproximadamente el 25 por ciento de todas las armas decomisadas pertenecían a agentes de seguridad privada que violaban la ley.⁷¹ En 1999, solamente 8,118 de un total de 17,000 agentes de seguridad privada en El Salvador habían completado el curso obligatorio ofrecido por la ANSP.⁷² En Honduras, como se mencionó arriba las empresas de seguridad privada en muchas instancias utilizan armas ilegales como el AK-47.

En Nicaragua el crecimiento de seguridad privada ha alimentado el mercado legal de armas. Existían 8 empresas de seguridad privada en 1995 y desde entonces 31 empresas más entraron al mercado.⁷³ Según la PN en Nicaragua las empresas de seguridad privada han registrado 6,753 armas de fuego, mientras empresas privadas no proveedores de seguridad y agencias de protección residencial han registrado 12,534 y 10,127 armas respectivamente.⁷⁴

Opinión Pública

Muchos de los participantes en este foro reconocerán los estudios del Instituto Universitario de Opinión Pública sobre el tema de las armas en El Salvador. No es necesario repetir sus conclusiones aquí. No obstante organizaciones en Guatemala y Nicaragua han realizado estudios similares sobre armas y violencia y concluyeron lo siguiente:

⁷¹ Cruz, José Miguel, Alvaro Arguello y Francisco González. 1999. *The Social and Economic Factors Associated with Violent Crime in El Salvador*. Washington, D.C., Banco Mundial.

⁷² Gómez, Elder. 1999. 'Podrán cerrar empresas de seguridad.' *Diario de Hoy*. San Salvador. 18 de febrero.

⁷³ Cuadra, Ricardo. 2000. 'Nicaragua armada hasta los dientes.' *La Prensa*. Managua. 28 de julio.

⁷⁴ Cuara, Elvira. 2000. *Proliferación y control de armas en Nicaragua*. Managua: Centro de Estudios Internacionales.

En Guatemala⁷⁵

- 75 por ciento se sentía menos seguros después de la firma de los acuerdos de paz.
- 88 por ciento percibirá un aumento en el armamentismo.
- Solamente 7.3 por ciento admitirá poseer un arma de fuego.
- Era más probable que una persona adinerada tuviera un arma que una persona pobre.
- Cuatro de cada diez mujeres estaban abiertas a adquirir un arma.
- 37.5 por ciento habían sido víctimas de un asalto involucrando armas de fuego.
- Las dos principales justificaciones para utilizar un arma contra otra persona fueron la defensa de la familia y de la propiedad privada.

En Nicaragua⁷⁶

- 22 por ciento de los entrevistados había sido víctima de asaltos, involucrando armas fuego, 30 por ciento en la capital, Managua.
- 29 por ciento sabía manejar armas de fuego, cerca de 50 por ciento sabía en los departamentos de Matagalpa y RAAN.
- 43 por ciento creía que poseer un arma de fuego mejoraría la seguridad, 52 por ciento en Matagalpa y RAAN; mientras 82 por ciento creía lo contrario en los departamentos del sur nicaraguense.
- Solamente 8.4 por ciento admitió poseer un arma de fuego.
- De los que admitieron poseer un arma de fuego, solamente 6.3 las había registrado.
- 82 por ciento consideraba la reducción de la proliferación de armas en el país sumamente importante.

Uso de Granadas

Uno de los factores que diferencia la problemática centroamericana de otras subregiones de las Américas, tal vez con la excepción de Colombia, es la proliferación de una gran variedad de armamento bélico, incluyendo lanzagranadas, lanzamisiles y especialmente granadas de fragmentación. El Salvador y Guatemala se encuentran más afectados por actos violentos y accidentes con granadas que los otros países del istmo. Como se mencionó arriba los Estados Unidos entregó más de 100 mil granadas al ejército salvadoreño en los años 80, mayormente granadas de mano M-67.

En contraste con las armas de fuego no hay una justificación para su posesión y uso entre civiles. Uno de los logros principales del programa Bienes por Armas en El Salvador ha sido la recolección y desactivación de más de 3,000 de estos artefactos y de esa manera la prevención de muchos potenciales daños físicos y materiales. La muerte de dos salvadoreños expertos en armas y explosivos, uno del ejército y el otro de la PNC, durante un ejercicio de destrucción de explosivos y la explosión de un arsenal del gobierno que destruyó a un barrio entero de la capital en mayo

⁷⁵ Consejo de Informaciones e Investigación en Desarrollo. 2000. *Violencia y Armas de Fuego: percepciones de los guatemaltecos sobre la violencia y la proliferación de armas*. Ciudad de Guatemala: CIID.

⁷⁶ Borge, Víctor. 2001. *Resultados de la Encuesta Nacional sobre Tenencia de Armas realizada por la firma Borge y Asociados*. Managua: Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua.

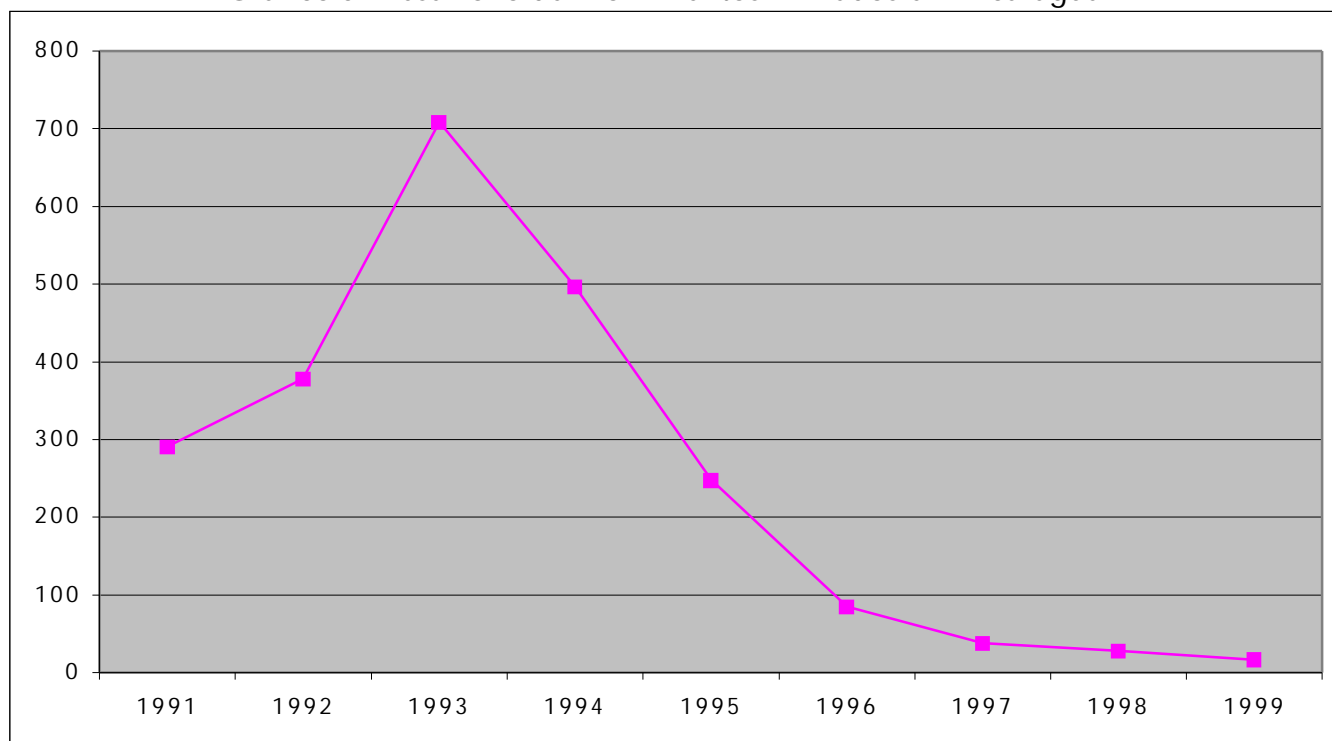
2000, son evidencias de los peligros presentados por la posesión y almacenamiento de estos artefactos.

Entre 1 de septiembre 1998 y 29 de julio 1999 la Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador investigó 40 casos involucrando la presencia de granadas y explosivos, resultando en la muerte de 28 personas e hiriendo a 87 más.⁷⁷ La mayoría de estos incidentes ocurrieron en los departamentos de San Salvador y La Libertad y más de la mitad fueron relacionados con riñas entre maras. A medida que los inventarios de granadas provenientes de la guerra fría vayan disminuyendo, este problema debe reducirse, aunque granadas hechizas continuarán siendo un problema potencial.

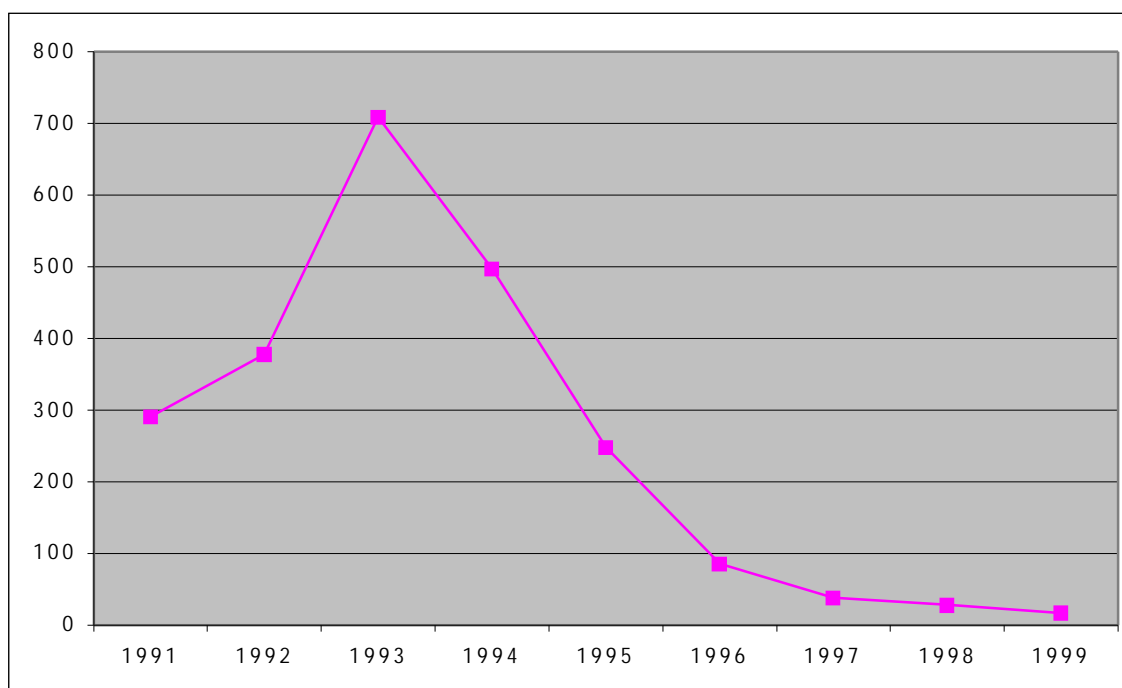
Gobernabilidad

El hecho de que los conflictos político-armados en Centroamérica han terminado no significa que la proliferación de armas y su uso indebido no presenten problemas para la gobernabilidad en los distintos países. El caso nicaraguense es tal vez el más ilustrativo en este sentido. Arriba se ha mencionado la relación entre el tráfico de armas, narcotráfico y la producción agrícola en los departamentos de Matagalpa y RAAN. En comparación con los otros países de Centroamérica Nicaragua tiene más territorio nacional donde el Estado está ausente, o no tiene una presencia sólida, y predominan grupos armados y bandas rurales involucradas en el crimen común, robo, secuestro, intimidación y a veces intervención en la política local. Algunos analistas se refieren a la 'Colombianización' de Nicaragua en este contexto.⁷⁸ Sin embargo, la cantidad de estos movimientos a nivel nacional ha disminuido significativamente en los últimos años, según los datos que ofrece el gráfico 5.

Gráfico 5: Desarrollo de Movimientos Armados en Nicaragua



Internacionales.



Fuente:

Policía Nacional de Nicaragua, publicado en Saldomando, Angel. 1999. 'Nicaragua: Rostros de la violencia.' En *Violencia social en Centroamérica: ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*. Managua: Coordinadora Regional de

Investigaciones Económicas y Sociales; y Cuadra, Elvira. 2001. *El cultivo de café y el uso de armas de fuego*. Ginebra: Small Arms Survey.

Un ejemplo contundente de la relación entre armamentismo y gobernabilidad se dio en la región nicaragüense conocida como el Triángulo Minero en 2001. Es una zona muchas veces olvidada por el gobierno nacional donde los políticos solamente llegan durante temporadas electorales. Una comunidad de esta zona, Mulukukú, donde se disputa su estatus municipal entre varias comunidades y dos departamentos, ha sido sitio de actos violentos entre la ciudadanía y el gobierno. La escuela se abre tres veces a la semana, el centro de salud no tiene medicinas, electricidad nunca llega y no hay agua potable.⁷⁹

En abril 2001, 40 manifestantes de Mulukukú utilizaron armas de fuego en un enfrentamiento con policías anti-motín cuando hubo un intento de desalojarlos de un puente de carretera que ocuparon durante una protesta exigiendo la creación de su propia corporación municipal. Los policías dispararon balas de goma y algunos de los manifestantes contestaron con disparos de AK-47 matando a un policía y tres civiles.⁸⁰

En este caso ningún lado puede justificarse, el gobierno no debe estar ausente y la gente no debe buscar la violencia como medio de resolución de los conflictos. No obstante, uno de los manifestantes expresó la realidad de la zona muy bien: "Todos aquí estuvimos en la guerra.

⁷⁹ Nicaragua Network. 2001. *Nicaragua Network Hotline*. Washington, D.C.: NicaNet, 30 de abril.

⁸⁰ Mendoza, Francisco y Rafael Lara. 2001. 'Sangre en Mulukukú.' Managua: *El Nuevo Diario*. 25 de abril; y Jarquín, Heberto. 2001. 'Pobladores de Mulukukú denuncian abuso policial.' Managua: *La Prensa*. 27 de abril.

Algunos de parte de la Contra y otros del ejército y no vamos a soportar las cosas como están ahora. Aquí había una base militar y hay miles de armas en manos de la gente. Muchas de estas armas están escondidas y en cualquier momento alguien las sacará.”⁸¹

El incidente si logró una serie de reuniones entre integrantes de la comunidad y los gobiernos municipales, departamentales y nacional. Desafortunadamente la llegada a un enfrentamiento violento demuestra la tendencia cultural hacia ese medio de acción para resolver los problemas de las partes involucradas. La decisión de levantarse en armas fue más fácil y sus consecuencias más letales gracias a la gran disponibilidad de armas en la zona.

Respuestas centroamericanas ante la problemática del armamentismo

Desde las firmas de acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Nicaragua, los países centroamericanos con el apoyo de la comunidad internacional han enfrentado la excesiva circulación de armas en el istmo.⁸² Obviamente las actividades de desarme con los procesos más amplios de la construcción de la paz fueron importantes pero insuficientes. En esta sección se listarán algunas respuestas frente a la problemática de las armas en Centroamérica a nivel local/nacional, regional e internacional durante los últimos cinco años.

Local y Nacional

El Salvador es sin duda el país donde ha habido más esfuerzo para frenar el mal de las armas a todos niveles: sociedad civil, PNC, gobierno, Iglesia, etc. El programa Bienes por Armas de Fuego implementado por el Movimiento Patriótico contra la Delincuencia sirvió como modelo en la comunidad internacional, además de sacar miles de armas y granadas y cientos de miles de municiones de circulación. Hoy en día el proyecto para el mejor control de las armas, coordinado por el PNUD a través del Programa de Sociedad sin Violencia, podrá servir como modelo para el otros países en el futuro, especialmente Guatemala donde MINGUA y PNUD tienen una presencia sustancial en este momento.

En Guatemala el proyecto nacional de desminado implementado por un equipo mixto integrado por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, excombatientes de la guerrilla y el Cuerpo Voluntario de Bomberos se enfoca más en librar zonas de posguerra de granadas, morteros y otras municiones no detonadas que las minas antipersonal en sí.⁸³ El uso de los bomberos, una entidad voluntaria apolítica, podrá servir como ejemplo sobre el papel que estos grupos pueden jugar en el desarme y la seguridad pública.

A pesar de no ser un país clasificado como posguerra Honduras ha experimentado casi todos los mismos fenómenos que sus vecinos incluyendo el aumento en la inseguridad pública, proliferación de pandillas juveniles y el crecimiento de la industria de la seguridad privada. El Ministerio de

⁸¹ Nicaragua Network. 2001. *Nicaragua Network Hotline*.

⁸² Véase - Laurance y Godnick. 2001. *Disarmament in Central America* y O'Connor. Neil. 1996. *Buy-Back Programs as an Instrument of Micro-Disarmament: Observation from Haiti, Nicaragua and the Dominican Republic*. Monterey (California): Monterey Institute of International Studies.

⁸³ Entrevista del autor con Guillermo Pacheco, Director, Oficina Nacional de Guatemala del Programa de Asistencia para el Desminado en Centroamérica, Organización de Estados Americanos, Ciudad de Guatemala, 18 de febrero 2000.

Seguridad Hondureña, respondiendo al hecho que muchas de estas empresas privadas mantenían armas ilegales en sus arsenales, tales como AK-47, ordenó que todas entregaran su ametralladoras, metralletas, rifles de asalto y pistolas semiautomáticas. La primera empresa en seguir estas órdenes devolvió 33 armas ilegales y poco después otras empresas siguieron su ejemplo.

Dos gobiernos municipales en Panamá han realizado programas de desarme voluntario, similar a Bienes por Armas en El Salvador, utilizando fondos municipales, nacionales y del sector privado. El programa realizado en la Ciudad de Panamá logró recuperar dos mil armas. El programa llevado a cabo por la Alcaldía de San Miguelito solamente recibió 200 armas de fuego pero incluyó un acercamiento a pandilleros y sus familiares ofreciendo, además de bienes, indultos para crímenes menores y oportunidades de empleo temporal a cambio de las armas entregadas.⁸⁴

A Nivel Regional

El primer intento formal de buscar un planteamiento centroamericano ante la problemática de las armas pequeñas fue iniciado por la Fundación Arias de Costa Rica, en colaboración con otra ONG de la región, durante el Primer Foro Centroamericano sobre las Armas Livianas realizado en Antigua, Guatemala en junio 2000. Este foro reunió a diversos representantes de gobierno y ONG y culminó en la Declaración de Antigua, un documento no vinculante que buscó desarrollar un consenso regional sobre el problema de las armas y sus respuestas.⁸⁵

Por lo general en lo referente al armamentismo de los últimos años los políticos centroamericanos han enfocado su atención en el ámbito legislativo nacional. Con el propósito de ampliar sus conocimientos y fomentar mayor colaboración regional entre gobiernos la ONG Movimiento Sueco para la Reconciliación organizó una reunión en Managua en mayo 2001 reuniendo a parlamentarios de Europa, Centroamérica y Brasil para dialogar sobre proliferación de armas y su uso indebido y estudiar la futura participación de las delegaciones centroamericanas en la Conferencia de la ONU de 2001.

En diciembre 2001 los gobiernos de Costa Rica, Canadá y Finlandia en colaboración con la Fundación Arias, organizaron la conferencia 'Armas pequeñas y livianas en Centroamérica: Dimensiones del control y la regulación del tráfico de armas para implementar el Programa de Acción de las Naciones Unidas' donde se reunieron representantes de gobiernos y ONG centroamericanos con el propósito de convertir las palabras en acciones.⁸⁶ Dicha conferencia tuvo lugar semanas después de otra conferencia Latinoamericana sobre el mismo tema con sede en Santiago, Chile donde también participaron delegados centroamericanos.

A Nivel Internacional

⁸⁴ Archibold, Vicente. 2000. *Armas livianas en Panamá*. Ciudad de Panamá: Servicio de Paz y Justicia. y Godnick, William. 1999. *Entrega Voluntaria de Armas en Panamá: El Programa Intercambio de Armas por Mejores Condiciones de Vida en San Miguelito*. Monterey (California): Monterey Institute of International Studies.

⁸⁵ La Declaración de Antigua es accesible por internet en la siguiente dirección: <http://www.arias.or.cr/fundarias/cpr/armasliv/declaracion.htm>.

⁸⁶ Un resumen de esta reunión es accesible por internet en la siguiente dirección: <http://www.arias.or.cr/fundarias/cpr/armasliv/>.

Es evidente que las relaciones bilaterales entre los países centroamericanos no generan suficiente confianza como para implementar el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica⁸⁷, un acuerdo que incluye el control de armamentos y la lucha contra el tráfico de armas en el contexto de la cooperación entre las distintas fuerzas militares y de seguridad pública. Por ello, ha sido necesario que los gobiernos centroamericanos busquen apoyo en otros acuerdos hemisféricos e internacionales.

La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados fue el primer acuerdo internacional legalmente vinculante sobre el tráfico ilícito de armas.⁸⁸ En América Central solamente hace falta que Guatemala y Honduras la ratifiquen.⁸⁹ Este tratado permite que los países centroamericanos cooperen en la lucha contra el tráfico de armas en un ambiente hemisférico/internacional sin tener que resolver sus diferencias sobre el contenido del Tratado Marco a corto plazo.

En julio de 2001 en Nueva York se realizó la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos. Los países centroamericanos estuvieron presentes, a través de delegaciones oficiales y de ONG, y contribuyeron en el desarrollo de su amplio programa de acción. En este informe no hay suficiente espacio para entrar en detalle sobre todos los atributos del programa, solamente cabe mencionar que el proyecto contempla apoyo técnico y material para los países y regiones afectadas.⁹⁰

Conclusiones

- El comercio de armas de fuego en Centroamérica sigue siendo una respuesta ante la violencia y a la vez un factor que contribuye a ese ciclo vicioso. Miles y miles de nuevos modelos entran cada año y miles más re-circulan. Está por verse si la continuada guerra contra el narcotráfico y la nueva guerra contra el terrorismo, ambas encabezadas por los Estados Unidos, traerán un nuevo flujo de armamento hacia los ejércitos y policías de la región.
- Es claro que las bandas criminales y juveniles participan en el tráfico de armas y su uso indebido, sin embargo, es evidente que armas legales robadas de particulares e inventarios estatales también alimentan al mercado negro. Sin un mejor control de estas armas y una mayor sensibilización en la sociedad sobre las responsabilidades de las personas que poseen armas, seguirá siendo difícil distinguir entre armas legales e ilegales.
- Las tasas de homicidios a causa de armas de fuego siguen siendo altas en Centroamérica, sin contar los asaltos, robos, violaciones e intimidaciones cometidos con estos instrumentos. Leves mejoras en los índices no significan cambios permanentes. Sin un mejor monitoreo de estos datos incorporando datos del sistema de salud pública, seguridad

⁸⁷ Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. 2002. 'Conflictos bilaterales tienen confrontados a países de Centroamérica.' *INCEP ¡Al día! No. 58*. Ciudad de Guatemala: INCEP. 18 marzo.

⁸⁸ El texto de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados es accesible por internet en la siguiente dirección <<http://www.oas.org>>.

⁸⁹ Hasta abril 2002 los siguientes países centroamericanos han ratificado la Convención: Belice (1997), Costa Rica (2000), El Salvador (1999), Nicaragua (1999) y Panamá (1999).

⁹⁰ Información detallada sobre la Conferencia de la ONU 2001 es accesible por internet en la siguiente dirección: <<http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/>>.

pública, sector justicia, bomberos, Cruz Roja, etc., no podemos determinar las últimas tendencias definitivamente.

- El tráfico y el uso ilegal de las armas pequeñas, livianas y ligeras no respeta fronteras nacionales. Las respuestas ante esta problemática no deben pararse en el ámbito nacional tampoco. Aunque mecanismos regionales como el Tratado Marco parecen calles sin salidas existen varios instrumentos hemisféricos e internacionales donde los países centroamericanos pueden buscar soluciones en común. Tal vez estos procesos internacionales presentan la oportunidad perfecta para iniciar la construcción de una confianza mutua entre los socios del istmo centroamericano donde las trabas del contexto regional no han dejado avanzar.



Maltrato Infantil y Violencia Familiar

De la ocultación a la prevención

Informe elaborado para el Programa Sociedad Sin Violencia
Seminario Permanente sobre Violencia
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador

Septiembre, 2002-San Salvador

Leonor Cantera
Universidad Autónoma de Barcelona
Departamento de Psicología de la Salud y Psicología Social
Edificio B
08193 Bellaterra (Barcelona)
Teléfono: (93) 581.2189
Fax: (93) 581.2125
Email:leonor.cantera@uab.es

Índice

Introducción

1. Conceptos básicos
 - Maltrato, hostilidad, violencia y agresión.
 - Violencia familiar y maltrato infantil
2. Niveles y tipos y del maltrato infantil
 - Físico
 - Emocional
 - Sexual
 - Económico
 - Institucional
 - Síndrome de Münchhausen
3. Mitos y teorías sobre violencia interpersonal
 - Mitos sobre violencia
 - Modelos teóricos sobre violencia interpersonal
 - Claves de la prevención de la violencia familiar
 - i. Teorías sobre la dinámica de la agresión y la violencia
 - ii. El Patriarcado como caldo de cultivo de la estrategia de la violencia
4. Herramientas para la Prevención de la violencia familiar
 - Bases teóricas
 - Prevención
 - Intervención en crisis
 - Fortalecimiento (Empowerment)
 - Bases operativas
 - Dificultades para la prevención primaria de la violencia familiar
 - Recursos para la prevención secundaria: Indicadores para un diagnóstico precoz del maltrato infantil
5. Agenda para la acción preventiva en violencia familiar

Referencias

Introducción

La ponencia es un ensayo de visualización esquemática de lo que sabemos sobre el Maltrato Infantil en tanto que modalidad específica de Violencia Familiar la cual, a su vez, sintomatiza, refleja, sintetiza y condensa a nivel micro unos procesos manifiestos y latentes de Violencia Social que se desarrollan a nivel macro. A lo largo del texto, nos iremos deslizando de uno a otro de estos niveles de análisis.

Para ello, vamos a desarrollar los siguientes puntos:

1. ¿De qué estamos hablando?. Aquí trataremos sobre la relevancia social y humana del tema y precisaremos unos conceptos y tipologías de procesos básicos.
2. ¿Qué sabemos sobre el tema?. Empezaremos revisando algunos mitos sociales que funcionan como obstáculos epistemológicos, ideológicos, políticos y morales para un conocimiento teórico de la problemática y para un afrontamiento práctico de la misma. Posteriormente, estudiaremos desde un enfoque interdisciplinar algunos modelos teóricos generales sobre la violencia social e interpersonal. Finalmente, nos aproximaremos más concretamente a los campos específicos de la violencia familiar y, dentro de ella, al del maltrato infantil.
3. ¿Qué se hace y se puede hacer en el terreno de la prevención de la problemática abordada? Una vez hayamos considerado algunas características específicas de este campo de prevención, trataremos de indicar algunos caminos para la acción.
4. Con los puntos anteriores no pretendemos dar por cerrado, sino por abierto el debate conjunto sobre cada uno de ellos.

Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia

30. "Cientos de millones de niños sufren y mueren a causa de la guerra, la violencia, la explotación, el abandono y todas las formas de abuso y discriminación. En todas partes del mundo hay niños que viven en circunstancias especialmente difíciles: permanentemente discapacitados o gravemente lesionados a causa de conflictos armados; desplazados internos o expulsados de sus países como refugiados; que sufren de desastres naturales y desastres provocados por el hombre, incluidos peligros tales como la exposición a la radiación o a productos químicos peligrosos; como hijos de trabajadores migrantes y otros grupos desfavorecidos socialmente; como víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

La trata, el contrabando, la explotación física y sexual y el secuestro, al igual que la explotación económica de los niños, incluso en sus formas peores, son una realidad cotidiana para los niños en todas las regiones del mundo, mientras que la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres y los niños siguen siendo problemas graves.

En varios países, las sanciones económicas han tenido repercusiones sociales y humanitarias sobre la población civil, en particular las mujeres y los niños.

31. En algunos países, la situación de los niños se ve afectada por medidas unilaterales, no compatibles con el derecho internacional y la

Carta de las Naciones Unidas, que crean obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados, impiden la plena realización del desarrollo económico y social y comprometen el bienestar de la población de los países afectados, con consecuencias que se dejan sentir, en especial, en las mujeres y los niños, incluidos los adolescentes.

Los niños tienen derecho a ser protegidos de todas las formas de maltrato, abandono, explotación y violencia. Las sociedades deben eliminar toda forma de violencia contra los niños".(Naciones Unidas, 2002)

"La familia es uno de los contextos donde la violencia se produce de una forma más espectacular, alarmante, inesperada y cruel. Todas las combinaciones son posibles y de ello dan testimonio diario los medios de comunicación. Padres y madres contra hijos, miembros de la pareja unos contra otros. Hermanos contra hermanos e hijos contra padres. Puede parecer que se trata de un fenómeno moderno dada la repercusión que tal tipo de sucesos ha tomado, pero sabemos bien que se trata de algo tan antiguo como la familia misma y sus huellas se pueden rastrear en la producción literaria clásica y moderna que, de hecho, constituye una buena parte de nuestra memoria histórica. La familia de Pascual Duarte, Los hermanos Karamazov, son ejemplos del tipo de obras que alimentan ese imaginario colectivo que muestra a la familia como un locus de tensión y violencia.

Ahora bien, es cierto que la cuestión de la "violencia familiar" es, entendida como problema social, una construcción reciente. Han hecho falta una serie de factores sociohistóricos para que una agresión en el contexto familiar sea etiquetada como un caso de violencia familiar; de la misma manera que haría falta otro tipo de contexto sociohistórico para que la violencia familiar fuera vista como una forma de violencia política.

La importancia del contexto se pone de manifiesto cuando constatamos que no todas esas formas de violencia que comentábamos más arriba son igualmente probables en nuestra sociedad actual. Por ejemplo, ¿qué es más probable, que una mujer agrede a su compañero o que éste agrede a aquélla? ¿qué es más probable, que hijos o hijas agreden a sus padres o viceversa? ¿que las hermanas agreden a sus hermanos a al revés? Hay un patrón en esas agresiones que no parece adaptarse a las probabilidades esperadas. Cada uno/a puede agredir a cualquier otro/a, sí, es cierto. Pero las cosas suceden de manera distinta la mayor parte de las veces, siguiendo patrones y normas que consiguen regular la dirección de la violencia y que constituyen la marca de un tipo de sociedad concreta." (Domènech & Íñiguez, 2000).

La violencia social, bajo la forma de terrorismo, guerras, crímenes o humillaciones de todo tipo, parece algo tan familiar que casi comparte nuestra mesa, nuestra cama, nuestro trabajo y nuestro hogar. Está tan enraizada en nuestro ambiente que, aunque no sea hermosa, casi no nos resulta molesto el verla, oírla, olerla o sentirla. La llegamos a vivir como algo normal y natural; si bien, en la mayoría de los casos, como lejana, distante y ajena.

La violencia familiar tiene una larga historia de gestación, desarrollo, justificación y ocultación. Recientemente está dejando de ser considerada un asunto privado y cobra la relevancia de un problema social que debe ser comprendido y prevenido. Esta violencia es una forma específica de dominación social que se realiza en el ámbito doméstico.

El maltrato físico, como la violación sexual, el acoso moral o las más variadas formas de discriminación social, está enraizado en una cultura en la que la ideología patriarcal es un hecho fundamental y constituye una clave explicativa principal.

Históricamente, las múltiples modalidades de maltrato (físico, psicológico, sexual, etc.) y de discriminación han ido acompañadas de un sometimiento social de las víctimas a condiciones de silencio, segregación, aislamiento, incomunicación, indefensión y, en casos extremos de inhumanidad, han terminado en tortura y asesinato rituales en hogueras y lapidaciones.

El escenario doméstico ha sido hasta muy recientemente un mundo cerrado, donde todo se ha desarrollado “de puertas adentro”; de modo que nada de lo ocurrido en dicho universo ha tenido “relevancia social”. Esta cultura minimizadora de la violencia ejercida “privadamente” ha mantenido a las víctimas de los malos tratos dentro del hogar familiar aprisionadas en un círculo fatal casi inevitable e inescapable.

Una vez abiertas las puertas de este dominio antes cerrado y ocultado, el hecho del maltrato se ha convertido en algo “visible” desde la calle y, poco a poco, en “problema social” merecedor de la “atención” de los servicios públicos del estado social de derecho.

En Europa, en un país como España, en los últimos lustros, la violencia familiar viene generando casi tantas víctimas mortales por mes como las que causa el terrorismo de ETA cada año.

En un país americano como Colombia, según la Fundación Gamma Idear, también en los últimos lustros, la violencia familiar genera cuatro veces más demanda de servicios de salud que la que causa la violencia macro (guerrilla, paramilitares y ejército).

“Los tradicionales dispositivos sociales de ceguera ante lo que no se quiere ver y de sordera ante lo que no se quiere oír están dejando de ser operativos. El problema trasciende del ámbito privado al dominio público. Deja de ser cosa de dos, para convertirse en cuestión social y política.

Como suele ocurrir históricamente, en las fases iniciales de la toma de conciencia colectiva de asuntos que están ahí (esclavitud, segregación racial, tortura, etc.), mientras la gente dirige su atención hacia otro lado, tienden a combinarse la fascinación y el horror ante la anécdota y la desorientación ante la categoría. Además de insistir en la importancia cuantitativa y cualitativa del problema del maltrato (...se trata también de...) aportar elementos para una comprensión de su génesis y criterios para una actuación preventiva sobre el mismo”. (Blanch, 1999).

En las sociedades contemporáneas, se va imponiendo (construyendo) una nueva realidad en el marco de la cual la violencia familiar, en sus múltiples modalidades del maltrato infantil, de la pareja, de personas ancianas o discapacitadas, etc., aparece como un atentado contra la salud, la dignidad, el bienestar, la calidad de vida y los derechos humanos. En la mayoría de estas sociedades, casi nadie discute abiertamente el que el maltrato familiar constituye un problema social y un objeto central del código penal.

A medida que se van estudiando, las diversas formas de violencia familiar muestran su carácter complejo, multidimensional e interdisciplinar. En general, sus aspectos más

claramente visibles y visibilizados son los que se refieren a las vertientes jurídica, sanitaria y policial.

Por el contrario, en una primera fase, las dimensiones psicológica y psicosocial de las experiencias de victimización fueron relativamente desconsideradas temática, teórica y prácticamente; probablemente, porque a nivel inmediato, las urgencias más evidentes han sido de orden jurídico, sanitario, policial, etc. Y porque los problemas psicológicos y psicosociales derivados del maltrato no suelen manifestarse en su globalidad hasta después de haber pasado un tiempo de asimilación de la experiencia; de modo que, cuando aparecen suelen hacerlo ya de forma relativamente estructurada y cronificada.

Hoy existe ya un importante consenso en torno a la necesidad y urgencia de un enfoque interdisciplinar y multiprofesional de la problemática planteada y de la atención a las víctimas de la misma. En este marco, la caja de herramientas teóricas, metodológicas y técnicas que ofrece este enfoque sirve para atender tanto a la víctima individual como a su entorno social inmediato.

1. Conceptos básicos

A veces, el campo del maltrato en las relaciones familiares aparece como un cajón de sastre, donde se puede encontrar de todo. Ello invita a poner algo de orden en este espacio semántico tan confuso.

Una primera aproximación en esta dirección consiste en deslindar los conceptos de maltrato y de conflicto. Una discusión familiar motivada por discrepancias entre los respectivos intereses, valores, intenciones, juicios, aspiraciones o expectativas de dos "partes en conflicto" puede ser conducida por la vía de una negociación racional, razonable y razonada hacia la meta de una solución aceptable para ambas. Sólo en determinadas circunstancias puede derivar hacia formas de "solución" que conlleven el maltrato de una parte por otra.

El maltrato, en cambio, echa sus raíces en el campo de la hostilidad – agresión – violencia, que definimos en los siguientes términos: Hostilidad es la actitud y la intención de actuar causando algún tipo de daño o perjuicio a alguien. Agresión es precisamente un comportamiento orientado a causar un mal a alguien. En este sentido, es sinónimo de Violencia en tanto que acción (física o simbólica) de carácter hostil.

En la literatura especializada -Barudy (1998), Corsi (1995), Echeburúa & De Corral (1998), Miller (1998), Mullender (2000), Ravazzola (1997), Rojas (1997), etc.-, aparecen indistintamente expresiones en las que se usa como casi sinónimos los términos maltrato (familiar, doméstico, infantil, etc.) y violencia ((familiar, doméstica, etc.) y en las que se interpreta y valora en términos de agresión las conductas violentas o maltradoras de una a otra parte de la pareja o de la relación paterno-filial.

En esta misma literatura, se da por descontado que el maltrato no se produce en el vacío social, sino dentro de un universo de coordenadas muy preciso y definido:

"Toda forma de maltrato o violencia en el seno de la familia conlleva una determinada forma de recurso a la fuerza (física o simbólica, económica o moral) en un contexto de relaciones de poder, en el seno de un determinado orden social y cultural, sustentado por una ideología (pseudolegitimadora de la acción), en un

marco de desigualdad de recursos, de cara a obtener un efecto final de control de la instancia maltratada por la maltratadora." (Blanch, 2001).

En este marco, definimos la violencia familiar como un comportamiento consciente e intencional que, por acción o inhibición, causa a otro miembro de la familia un daño físico, psíquico, jurídico, económico, social, moral, sexual o personal en general.

Cuando hablamos de la agresión de que son objeto por ejemplo mujeres por sus parejas, menores por sus progenitores o personas ancianas por sus descendientes, o de la violencia cruzada entre unos y otros, nos referimos a un tipo de problemática que se inscribe, por una parte, en el marco general de la violencia social (que se manifiesta de las más diversas formas) y, por otra, en el ámbito de una modalidad específica de violencia: la recibida de alguien con quien se sostiene una relación socioemocional de tipo familiar.

Se trata de una relación profundamente marcada por la cultura patriarcal, que se traduce en las relaciones de género en el marco de la pareja y de las de autoridad en el contexto de la interacción paternofamiliar. La violencia física suele desarrollarse en el contexto de otras violencias simbólicas de profundas raíces culturales: las que determinan, por ejemplo, los espacios o los tiempos "apropiados" para la vida cotidiana de la mujer, de las personas menores o ancianas; las conductas de rol prescritas como "idóneas" para cada uno de ellos, las tareas que les "correponde" ejecutar y las que no; los deseos y los pensamientos "correctos" para ellos etc. Se trata en definitiva de un marco dominado por los estereotipos del género, de la infancia o de la vejez que refuerzan un determinado orden social y un concreto tipo de relaciones que se desarrollan en su seno. Este entorno cultural hace que las relaciones de maltrato familiar resulten menos visibles y que cuando salen a la luz parezcan más "comprensibles" y "justificables".

Así, pues, cuando hablamos de violencia en términos generales, partimos de la premisa de que cada orden social determina las reglas del juego en este campo, que se refieren a los tres aspectos principales: (a) las formas y los grados de violencia que serán socialmente tolerados y legitimados; (b) el sujeto que tiene el derecho y el deber de ejercerla y (c) el objeto sobre el que debe recaer la acción violenta.

En el caso de la violencia familiar, no hace falta profundizar en la obviedad referente a quién suele ser el agente protagonista principal y quién la víctima del maltrato. Al igual que ocurre en otros dominios de la práctica de la violencia social (como el de las mismas relaciones internacionales), pega quien puede y se considera socialmente legitimado para hacerlo, con el fin de mantener "la ley y el orden", la "dignidad", el "control de la situación" o pretextos por el estilo. Las personas sobre quienes recaen los diferentes tipos y grados de violencia ejecutados tienden a ser aquellas que se "atreven" a contradecir, violar o transgredir lo establecido social y culturalmente o que simplemente son percibidas como una amenaza contra este status quo o como víctimas propiciatorias hacia quienes desplazar las iras generadas por las frustraciones cotidianas.

En la "violencia doméstica" -la que se desarrolla en el ámbito de lo que entendemos por "casa"-, destaca la de pareja y, dentro de ella, la de "género", que remite al maltrato físico, psíquico o sexual que reciben mujeres por parte de hombres con quienes han vivido o siguen viviendo una relación íntima. Las manifestaciones de esta modalidad de violencia abarcan desde el maltrato físico, psicológico o sexual, hasta el mismo asesinato, desde la desfiguración del rostro con ácido hasta la lapidación.. Estos tipos de

maltrato pueden darse por separado o combinados entre ellos. Así, por ejemplo, generalmente, el maltrato psicológico precede y acompaña al meramente físico.

Siguiendo con el ejemplo de la violencia ejercida por algunos hombres sobre las mujeres con las que sostienen una relación de pareja, los malos tratos incluyen un repertorio casi infinito de formas y grados. Así, en el nivel físico, podemos encontrar efectos como alopecias de cabello, hematomas, fracturas, lesiones en órganos internos o la muerte. El psicológico incluye a su vez, fenómenos como el desprecio, el silencio, la desaprobación, la amenaza, la prohibición, la crítica, el aislamiento, el ahogo financiero, etc. Todos ellos apuntan sutilmente hacia la transformación de la persona maltratada en una "cosa" indefensa. El maltrato físico, psíquico o sexual puede estar complementado y reforzado por otros dispositivos de control como el aislamiento social, el confinamiento espacial, el ahogo financiero, etc.

Por razones culturales, el maltrato sexual, presenta una mayor complejidad y dificultad de identificación, de desenmascaramiento y de denuncia por parte de las víctimas del mismo. Incluye un extenso repertorio de atentados contra la libertad, la higiene, la salud o la dignidad de la persona maltratada, que adquieren relevancia especial cuando tienen lugar acompañando o sucediendo al maltrato físico estrictamente dicho.

Todos los tipos de violencia familiar afectan a las personas "víctimizadas", que viven un proceso que les produce daño, dolor y perjuicio en los más diversos niveles (físico, económico, moral, jurídico), especialmente en el emocional (en el que se entremezclan sentimientos de pena, tristeza, vergüenza, soledad, impotencia, etc.). Estos efectos son difíciles de combatir en un tratamiento y, en cambio, fáciles de reforzar en situaciones de una mala atención, que los hace "revivir" varias veces en una relación asistencial (biomédica, jurídica, psicológica, social, etc.) generadora de victimización secundaria, que victimiza a la víctima de nuevo al obligarla a contar la historia de su trauma por enésima vez, con el consiguiente riesgo de recaída en el daño o dolor padecidos.

El maltrato infantil es una de las múltiples formas de violencia intrafamiliar. El Centro Internacional de la Infancia de París lo define en los términos siguientes:

"Cualquier acto por acción, omisión o trato negligente, de carácter no accidental, realizado por individuos, por instituciones o por la sociedad en su conjunto, y todos los efectos derivados de estos actos o de su ausencia que priven a los niños de su libertad o de sus derechos correspondientes y/o que dificulten su óptimo desarrollo".(tomada de AMAIM,2002 e INVESBREU, 2000).

2. Niveles y tipos del maltrato infantil

La violencia familiar puede revestir múltiples manifestaciones y funcionar en distintos niveles. En términos generales, puede expresarse de modo "activo", en forma de maltrato físico (mediante el empleo de la fuerza sobre el cuerpo de la víctima), emocional (ataque a la propia dignidad e identidad de la persona), sexual (a través de la imposición por la fuerza de determinado tipo de relaciones), etc. En su modalidad "pasiva", aparece normalmente en forma de abandono (desatención e inasistencia a las necesidades físicas, emocionales o sociales de la víctima).

En el caso específico del maltrato infantil, los numerosos estudios dedicados al tema coinciden en destacar como más relevantes los siguientes tipos y niveles:

A. Nivel físico

- Maltrato, o acción intencional que provoca lesiones corporales o algún tipo de enfermedad en la persona menor maltratada, o conducta negligente deliberada que pone a la víctima en situación de alto riesgo de padecerlos. Puede incluir desde atentados contra el feto en el período prenatal o palizas y quemaduras por los más diversos procedimientos hasta el secuestro, la tortura, la mutilación genital o la administración de drogas con fines contrarios a la salud.
- Abandono, o desatención e inasistencia a necesidades elementales, incluyendo desde la negligencia o falta de cuidados elementales en la fase prenatal hasta la falta deliberada de provisión de alimento, vestido, techo, cuidados sanitarios, escolarización, seguridad e higiene, etc.

B. Nivel emocional

- Maltrato, conducta verbal hostil en forma de insultos, burlas, rechazos, amenazas, humillaciones, desprecios, críticas degradantes en público, trato obsceno, aislamiento, amenaza de abandono, etc.
- Abandono, o desatención a las necesidades infantiles de afecto, comprensión, estímulo y apoyo, indiferencia ante expresiones emocionales (bloqueo, llanto, sonrisa...) de inseguridad, miedo o simpatía, negación de cariño y protección, etc.

C. Nivel sexual. Abuso en forma de contacto de una persona adulta con una persona menor, orientado principalmente a la obtención de placer sexual de éste o de algún tipo de beneficio económico, aprovechando la relación de autoridad. Puede incluir una amplia multiplicidad de formas, del manoseo a la violación, del exhibicionismo a la prostitución y la pornografía infantil.

D. Nivel económico. Explotación de menores mediante la inducción a la mendicidad, a la actividad laboral obligatoria, "venta" del propio niño o niña o bien de algunos de sus órganos vitales, etc.

E. Nivel institucional. Maltrato de menores por instituciones públicas o privadas que violan derechos infantiles mediante la denegación de asistencia (sanitaria, social, educativa, judicial, etc.), trato negligente, ocultamiento de malos tratos a menores o indiferencia ante los mismos, movilización para la guerra, etc.

F. Síndrome de Münchhausen. Maltrato de menores por sus padres o tutores quienes, mediante la descripción de hechos falsos o la provocación de síntomas físicos (por ejemplo, mediante la administración de sustancias químicas), generan un deterioro de la salud del menor mediante una injustificada espiral viciosa de exploraciones médicas y de ingresos hospitalarios.

3. Mitos y teorías sobre violencia interpersonal

La práctica de la violencia en el seno de la familia se inscribe en el marco de unas estructuras sociales y culturales basadas en la concepción de la violencia como recurso estratégico del poder establecido para el mantenimiento del orden.

Ese estado de cosas está además reforzado y legitimado por una serie de representaciones colectivas a través de las cuales la violencia es percibida como un componente de la lógica de la realidad.

Los mitos sociales sobre la violencia en general y sobre los maltratos en la familia en particular cumplen una múltiple función: configuran las mentalidades individuales, facilitan la integración de las personas a su entorno social y cultural, proporcionan elementos fundamentales de los códigos morales consensuados y compartidos por la comunidad, orientan las actitudes y la conducta y dan sentido y legitimidad a las prácticas sociales de violencia normalizada.

Tales mitos funcionan además, especialmente en los tiempos presentes como obstáculos epistemológicos y como barreras ideológicas que impiden pensar las cosas de otra manera, verlas de otra manera, deseñarlas de otra manera, planificarlas de otra manera, cuestionar y cambiar el orden establecido de la violencia familiar normalizada.

En general, los mitos sobre la violencia familiar tienen un denominador común, en el que destacan elementos como los siguientes:

- Naturalización. La violencia familiar es representada como un fenómeno constitutivo de la naturaleza de la misma familia. Por tanto, no hay cuestión, no hay problema, no hay alternativas, no hay cambio.
- Individualización. La violencia familiar es un fenómeno que va asociado a las características biológicas (biologización) y/o psicológicas (psicologización) de las personas individuales implicadas en una relación de maltrato: una persona con propensión a la violencia que se encuentra con otra con propensión a ser tratada como víctima.
- Privatización. La violencia familiar es un asunto privado, intramuros, meramente doméstico. No incumbe a la sociedad.
- Normalización. La violencia familiar forma parte de la normalidad social. No tiene pues nada de extraño, puesto que siempre ha estado ahí y siempre permanecerá presente en el paisaje social. Muchas sentencias judiciales absolutorias de personas maltratadoras se basan en tales premisas intelectuales y muchos discursos legitimadores del estado actual de la situación las reafirman. Este es el ejemplo reciente y caliente proporcionado por la Conferencia Episcopal Española a propósito de la relación maltrato-nulidad matrimonial: según su portavoz, los malos tratos no son causa de nulidad matrimonial, a no ser que hubieran precedido a la misma celebración del matrimonio que, como recuerda la Conferencia, “conlleva sacrificios y dificultades”.

Entre los mitos más corrientes y vigentes sobre el carácter natural, individual, privado y normal de la violencia familiar, podemos destacar los siguientes:

- La violencia familiar tiene, en el fondo, una base instintiva y filogenética que explica el hecho de que aparezca en todo tipo de sociedades, pueblos y culturas. Por ello, resulta inevitable y prácticamente irreversible.
- El maltrato familiar es propio de cierta categoría de personas: las de clase baja, de pueblos primitivos, de países económicamente retrasados, de gente pobre, sin

trabajo y sin cultura, perteneciente a sectores marginados y excluidos de la vida social..

- La violencia familiar es un asunto que se desarrolla intramuros, meramente doméstico, que no interesa ni compete a la sociedad.
- Cuando la autoridad familiar pega suele ser “por el bien” de la víctima, que “algo habrá hecho” para “merecer” su castigo. Si las personas maltratadoras actúan habitualmente bajo los efectos del alcohol, de otras drogas o de algún trastorno psíquico, las personas maltratadas tienen también su “perfil característico”: tendencia a fantasear y a mentir, a seducir y a provocar, al egoísmo y a la holgazanería, a la indisciplina y a la desobediencia, así como al padecimiento de trastornos mentales, a la exhibición de actitudes masoquistas y a las actuaciones típicas de mentes morbosas y perversas.

Frente a tales barbaridades, el progreso humano avanza hacia el establecimiento de premisas culturales distintas, contrarias y alternativas, como las siguientes:

- El maltrato familiar tiene mucho de conducta socialmente aprendida, ideológica y culturalmente alimentada. En éste sentido, puede ser cambiada, reducida y prevenida.
- La violencia familiar es practicada por todo tipo de personas, entre las que se incluyen muchas de las consideradas “sanas”, “normales”, “abstemias” y pertenecientes a cualquiera de las clases sociales, de los grupos étnicos, de los niveles culturales, de las categorías de renta, de los estratos laborales, de los sectores profesionales, de los credos religiosos, de las orientaciones políticas y de las nacionalidades de cualquiera de los continentes del mundo.
- La violencia familiar es un asunto público, social, político y moral, un problema personal y social, que afecta a la salud pública, al bienestar psicológico, a la calidad de vida, a la dignidad de las personas. Es un delito punible y un atentado contra los derechos humanos.
- Las víctimas del maltrato son siempre víctimas y padecen consecuencias de la violencia que reciben a muchos niveles. Su proceso de victimización no es un destino preestablecido por sus características individuales y nunca merecen ser maltratadas.

MODELOS TEÓRICOS DE LA VIOLENCIA INTERPERSONAL

El maltrato infantil, como las demás modalidades de violencia familiar, se desarrolla habitualmente en el contexto de las relaciones interpersonales directas, en vivo y cara a cara. La violencia que se pone en marcha en este tipo de interacciones ha dado pie a múltiples lecturas, interpretaciones y valoraciones. Vamos a exponer una selección de tales explicaciones, algunas de las que se han dado desde las perspectivas biológica, psicológica y psicosocial. Para ello, nos basaremos principalmente en los esquemas y textos aportados por Blanch (2001) al desarrollo del Master Interdisciplinar en Estudio e Intervención sobre Violencia Doméstica, que coordinamos en la UAB.

1. Explicaciones biológicas

| MARCO TEÓRICO | ELEMENTO ACTIVADOR | CIRCUNSTANCIA FACILITADORA | EXPRESIÓN CONDUCTUAL |
|---|--|----------------------------|----------------------|
| INNATISMOS (origen interno, natural, individual) | instinto, preprograma, pulsión, cromosoma, cerebro, filogénesis, psicopat(olog)ía, etc | presencia objeto | conducta agresiva |

(Blanch, 2001)

2. Explicaciones psicológicas

| MARCO TEÓRICO | ELEMENTO ACTIVADOR | CIRCUNSTANCIA FACILITADORA | EXPRESIÓN CONDUCTUAL |
|--------------------------------|----------------------|--|-------------------------|
| FRUSTRACIÓN- à AGRESIÓN (a) | situación frustrante | impulso agresivo | conducta agresiva |
| FRUSTRACIÓN- à AGRESIÓN (b) | situación frustrante | impulso agresivo +señal incitadora (chivo expiatorio) | conducta agresiva |
| FRUSTRACIÓN- à AGRESIÓN (c) | situación frustrante | impulso agresivo +estado de irritación +señal incitadora | conducta agresiva |
| PROVOCACIÓN | estímulo provocativo | activación emocional | conducta agresiva |
| AUTOAPRENDIZAJE | acto agresivo | refuerzo positivo | nueva conducta agresiva |

(Blanch, 2001)

3. Explicaciones psicosociológicas

| MARCO TEÓRICO | ELEMENTO ACTIVADOR | CIRCUNSTANCIA FACILITADORA | EXPRESIÓN CONDUCTUAL |
|-----------------------|--|--|--|
| APRENDIZAJE SOCIAL | modelo violento (físico o simbólico) | observación atenta | conducta violenta imitativa |
| OBEDIENCIA AUTORIDAD | orden de agredir dada por la autoridad competente | agencia, distancia, compromiso, desplazamiento de responsabilidad... | conducta violenta obediente |
| VIOLENCIA SUBCULTURAL | apología y legitimación de la violencia, entrenamiento e insensibilización del agresor | objeto repulsivo, deshumanización y culpabilización de la víctima | conducta violenta institucionalizada |
| DESINDIVIDUACIÓN | anonimato masividad hacinamiento actividad sobreestimulación droga-alcohol dilución de responsabilidad | menos: autoobservación autoevaluación autocontrol vergüenza miedo compromiso perspectiva temporal | más: desenfreno impulsividad compulsividad emocionalidad amoralidad radicalidad antisocialidad potenciales |
| CONSTRUCCIÓN SOCIAL | racionalización centralización normalización institucionalización y legitimación socioculturales de la violencia | presión social al consenso, a la conformidad y a la identificación con los saberes valores y normas establecidos | conducta violenta |

(Blanch, 2001)

Nota. El breve vocabulario que adjuntamos a continuación nos permite precisar el significado que damos a algunos de los términos empleados en los esquemas.

- Agresión. Comportamiento orientado a dañar a alguien. La agresión es hostil cuando responde directamente a la intencionalidad de causar mal o sufrimiento a otra persona. Es instrumental cuando persigue básicamente objetivos distintos del perjuicio directo a la víctima.
- Antisocialidad. Ámbito del comportamiento social negativo o contrario a los intereses de otras personas.
- Aprendizaje social de la agresión. El modelo parte de la premisa de que cualquier persona puede aprender comportamientos agresivos por imitación, esto es, autoaplicándose la moraleja de las lecciones que le proporciona la observación de las consecuencias del comportamiento agresivo para quienes lo practican: tenderá a aprender y (de algún modo y hasta cierto punto) a practicar aquellos comportamientos que han conllevado consecuencias percibidas como positivas para sus ejecutores.
- Desindividuación. Proceso psicológico complejo en el cual intervienen principalmente factores ambientales, sociales, cognitivos y emocionales, caracterizado por una disminución de la capacidad de autocontrol cognitivo, así como por una debilitación de la orientación moral, con los consiguientes efectos de comportamiento desinhibido, desenfrenado, potencialmente antinormativo y eventualmente antisocial. Más concretamente, el proceso se desarrolla de acuerdo con la siguiente secuencia:

- unas circunstancias ambientales, sociales y personales (hiperestimulación y saturación sensorial, actividad física compartida, masividad, anonimato, presencia simultánea de mucha gente en un espacio cerrado, entorno institucional, consumo de drogas, alcohol, etc.)
- tienen unas repercusiones psicológicas (minimización de la autoconciencia moral por reducción del autocontrol cognitivo de la conducta, de autoobservación y de autoevaluación, disminución de la presión de las normas sociales interiorizadas, basadas en los sentimientos de vergüenza, miedo o culpa, desactivación relativa de las normas subjetiva y personal, restricción de la perspectiva temporal...)
- que dan lugar a unas expresiones conductuales en forma de una actuación marcadamente emocional, impulsiva, primaria, compulsiva, mimética, contagiosa, desenfadada, autorreforzante y, por eso mismo, difícil de detener cuando desciende por la pendiente.

El comportamiento desindividuado puede ser canalizado en una línea prosocial, pero suele ser más frecuente y preocupante que se oriente en un sentido antisocial.

- Dilución de responsabilidad. Inhibición del comportamiento moralmente responsable. Es un resultado de la debilitación de la autoconciencia y de la autoevaluación morales, que suele producirse en personas normales cuando se hallan en alguna de las siguientes situaciones: (a) formando parte del grupo de espectadores de una emergencia, cosa que puede traducirse en una cierta inhibición del comportamiento de ayuda o (b) estando incorporadas a una organización compleja y participando en una tarea altamente compartimentada, circunstancia que puede dar lugar a una desresponsabilización de los resultados globales de la acción (antisocial) en la cual están participando.
- Frustración. Bloqueo de una acción encaminada a lograr un objetivo o a la satisfacción de un deseo o una necesidad. La teoría Frustración-->Agresión proporciona una explicación a caballo entre lo intrapsíquico y lo socioambiental. Este modelo predice la activación de un comportamiento agresivo como efecto combinado de una pulsión interna agresiva y una circunstancia externa (la frustración), funcionando la agresión como un mecanismo reductor de frustración.
- Hacinamiento (Crowding.). Experiencia psicológica de tensión e incomodidad generada por la percepción de falta de espacio o bien de exceso de gente en una situación determinada.
- Hostilidad. Intención de actuar dañando o perjudicando a alguien.
- Incitación. Efecto de un estímulo ambiental significativo que se traduce en un aumento de la predisposición al comportamiento agresivo.
- Prosocialidad. Ámbito del comportamiento social positivo, realizado en beneficio de otras personas, con o sin motivación altruista.
- Provocación. Señal (verbal o no) que aumenta la probabilidad de una reacción agresiva en la persona que la recibe.
- Violencia. Acción (física o simbólica) de carácter hostil.

Claves de la prevención de la violencia familiar

A. Teorías sobre la dinámica de la agresión y la violencia.

A efectos didácticos y de economía de lenguaje, vamos a resumirlas en forma de tesis.

- La agresión y la violencia no son comportamientos naturales regidos por una lógica propia universal independiente de las circunstancias sociales y culturales. Son más bien un tipo de acción antinormativa que cobra significado y sentido concretos en función de las normas sociales establecidas en cada tiempo y lugar.
- El maltrato en las relaciones familiares aparece en los más diversos entornos étnicos, sociales, religiosos y culturales en general.
- Toda violencia interpersonal constituye una forma de dominación o de imposición del poder de la parte agresora sobre la parte victimizada.
- La violencia familiar está determinada por el efecto combinado de múltiples variables situacionales, contextuales y personales. Ante ella no valen, pues, teorías-panacea ni explicaciones simplistas.
- Al no existir monocausas del comportamiento violento en el contexto familiar, sino más bien conjuntos de circunstancias facilitadoras, tampoco existen programas -panacea de prevención de este comportamiento.
- El ideal de una prevención primaria plenamente efectiva de la violencia familiar está pues (aún) lejos de ser operacionalizable; sin embargo, un uso adecuado de los indicadores del maltrato puede facilitar enormemente la detección precoz del mismo y minimizar sus efectos.
- El tratamiento asistencial (prevención secundaria y terciaria) adecuado de las víctimas de la violencia familiar requiere un notable dominio de habilidades profesionales y sociales.
- Las teorías que postulan un origen interno (intrapersonal), innato y natural de la agresión y de la misma violencia tienen una serie de implicaciones sociales, políticas e ideológicas: al presuponer un carácter inevitable de la violencia, descartan teóricamente toda hipótesis racional referente a la prevención de la misma orientada a evitarla o a escapar de ella.. Por ello desconsideran cualquier modelo de intervención para eliminarla, dejando sin embargo entreabierto el objetivo de minimizar sus efectos negativos, por ejemplo, canalizando la descarga (catarsis) de energías agresivas a través de actividades socialmente asumibles (deporte de competición, juego duro, etc.). Por otra parte, las eventuales intervenciones preventivas a nivel biogenético, psicofarmacológico, neuroquirúrgico, etc. parecen plantear por el momento más problemas de todo tipo que los que podrían resolver.
- Las que focalizan la violencia como una reacción a circunstancias situacionales y macrosociales, nos inducen a pensar que la violencia familiar en todas sus formas incluye elementos de aprendizaje, de respuestas a situaciones que son vividas por la persona agente como frustrantes, irritantes, estresantes o provocadoras, de respuestas imitativas, de modelos de acción violenta, de cumplimiento de ordenes institucionales y de normas grupales, sociales o culturales, de acción desenfrenada en contextos debilitadores de la capacidad de auto control cognitivo de la conducta moral, etc. Todo ello en circunstancias psicológicas personales como estados emocionales de ira, celos, rencor, miedo, ansiedad, hostilidad, o de pensamientos negativos sobre otra persona o sobre sus intenciones, en situación de déficit de habilidades sociales, comunicativas y de solución de problemas, etc. Este tipo de elementos facilitadores de conductas violentas pueden ser de algún modo "desaprendidos", al igual que han llegado a ser "aprendidos".

- Han sido propuestos dos tipos básicos de intervención preventiva de la conducta violenta socialmente aprendida:
 1. Refuerzo negativo, en forma de castigo ejemplar del comportamiento violento, de control y restricción de los modelos de conducta violenta y, obviamente, la intervención preventiva de carácter jurídico, económico, socialcomunitario, político, militar, policial, biomédico, educacional, etc., en cualquier contexto identificado como fuente potencial o actual de violencia social e interpersonal.
 2. Refuerzo positivo de la cultura de la paz, de los valores humanos relacionados con la prosocialidad (solidaridad, tolerancia, empatía, diálogo, cooperación, etc.) y de promoción de modelos no violentos de resolución de problemas interpersonales.

B. El Patriarcado como caldo de cultivo de la estrategia de la violencia.

La violencia socialmente aprendida de que venimos hablando se desarrolla en el macrocontexto de la cultura patriarcal, que echa sus raíces en lo más profundo de la historia de la humanidad y que constituye una pesada herencia para las generaciones contemporáneas.

El patriarcado consiste en un determinado modelo de pensar, organizar y desarrollar las relaciones familiares en el que predominan la estructura vertical, la jerarquía, la autoridad, la disciplina, la represión y el castigo, el poder del patriarca-jefe-“cabeza de la familia”, la desigualdad y la asimetría y una precisa división de roles sociofamiliares (de padre, de madre, de hijo, de hija, de abuelo, de abuela, etc.).

El recurso estratégico al dispositivo de la violencia como medio de mantener la autoridad, el orden y el control de la familia es una de las claves del sistema. Este sistema está basado fundamentalmente en el poder del “padre” (de sexo macho y de género masculino), es un caldo de cultivo para la violencia del hombre sobre la mujer, de las instancias parentales sobre sus descendientes y de las personas mayores sobre las menores en general.

Esta ideología patriarcal mantenedora y legitimadora de la violencia familiar se expresa a través de las más diversas sentencias sintetizadoras del “saber popular”, arraigadas en el sentido común y que, a través de él, laten en la vida cotidiana de las personas y de los pueblos.. He ahí unos botones de muestra referidos a la pedagogía del castigo, tan cercana al maltrato infantil:

- “¿Tienes hijos? Adoctrínalos, doblega su cerviz desde su juventud. ¿Tienes hijas? Cuídate de ellas, y no pongas ante ella cara muy risueña.” (Eclesiástico 7:22-24).
- “No ahorres corrección al niño, que no se va a morir porque le castigues con la vara. Con la vara le castigarás y librarás su alma del seol.” (Proverbios 23:13-14).
- “Mejor es represión manifiesta que amor oculto.” (Proverbios 27:5).
- “Corrige a tu hijo y te dejará tranquilo; y hará las delicias de tu alma.” (Proverbios 29:17).
- “La letra con sangre entra” (Refranero Español).
- “Desde chiquito se ha de criar el árbol derecho” (Refranero Español).
- “Con viento se limpia el trigo, y los vicios con castigo” (Refranero Español).

- “No hay razón como la del bastón” (Refranero Español).

5. Herramientas para la Prevención de la violencia familiar

El Plan de Acción de Naciones Unidas (2002) de cara a la Creación de un mundo apropiado para los niños destaca, entre sus objetivos y estrategias el siguiente:

“Promover el establecimiento de servicios de prevención, apoyo y atención, así como de sistemas judiciales especiales para niños que tengan en cuenta los principios de la justicia restitutiva y salvaguardar plenamente los derechos de los niños y proporcionar personal especializado que facilite la reinserción de los niños en la sociedad.”

Bases teóricas

Vamos a analizar esquemáticamente los conceptos de prevención, intervención en crisis y fortalecimiento, que nos permitirán vislumbrar la dirección y el sentido de las políticas y acciones encaminadas a la resolución o a la minimización de la problemática de los malos tratos en general y de los dirigidos a personas menores de edad en particular.

Prevención

“Prevenir no consiste fundamentalmente en teorizar o interpretar, ni tampoco en aplicar un método o una técnica de intervención específicos. Se trata más bien del efecto combinado de una actitud, una perspectiva, un modo de ver la realidad y una opción estratégica que induce a pensar y a actuar de una forma característica: modificando intencionalmente el previsible devenir natural de los acontecimientos, actuando sobre los factores generadores de su proceso (...) La prevención en mayúsculas es la primaria. Dentro de ella, se distingue una triple vertiente:

- la genérica, dirigida al conjunto de la población, pretende mejorar la calidad y las condiciones de vida en las vertientes material, social y psicológica
- la inespecífica apunta a eliminar circunstancias favorables a la aparición de disfunciones (...)
- la específica, aplicada a problemáticas particulares”. (Blanch, 2002, pág. 92).

La prevención primaria es “proactiva”, porque procura evitar la irrupción de los factores estresantes y es “reactiva” cuando intenta reforzar los recursos de personas y grupos en situación de riesgo para afrontar experiencias estresantes.

En la tabla siguiente, esquematizamos el modelo general de prevención.

| TIPO | PRIMARIA | SECUNDARIA | TERCIARIA |
|-------------|--|---|---|
| Objeto | Causas | Crisis | Efectos |
| Enfoque | Proactivo | Activo | Reactivo |
| Tiempo | Antes de la emergencia del problema | Durante la irrupción del problema | Después de la aparición del problema |
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la incidencia o frecuencia (del número de casos nuevos). • Refuerzo de los conocimientos, aptitudes y recursos necesarios para afrontar con garantía de éxito crisis futuras. • Desactivación de factores de riesgo, facilitadores o precipitantes de la aparición del problema. • Fortalecimiento del sentido de comunidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la prevalencia o duración (del número total de casos existentes). • Detección precoz de los nuevos casos declarados. • Restablecimiento de los niveles habituales de autocontrol, autoestima y funcionamiento general. • Reparación urgente de los trastornos manifiestos. • Reducción del riesgo de victimización secundaria. | <ul style="list-style-type: none"> • Minimización del impacto (del deterioro patológico). • Reducción de los síntomas (de la extensión, intensificación y cronificación de los trastornos). • Evitación de recaídas. • Rehabilitación biopsicosocial. |
| Campo | <ul style="list-style-type: none"> • Población general • Grupos de riesgo • Ambientes y experiencias de riesgo (sucesos y transiciones vitales) | Personas, grupos y entornos organizacionales y comunitarios inmersos en contextos estresantes. | Personas afectadas por trastornos agudos o crónicos. |
| Estrategias | <ul style="list-style-type: none"> • Información y sensibilización • Concienciación y educación • Marketing social • Promoción de la calidad de vida • Protección social • Creación de redes apoyo social • Fortalecimiento (Empowerment) de la capacidad de respuesta personal a demandas del entorno social y capacitación de éste para una atención satisfactoria a las necesidades personales | <ul style="list-style-type: none"> • Intervención en crisis • Asistencia primaria • Consulta, consejo • Orientación • Acompañamiento • Apoyo social | <ul style="list-style-type: none"> • Terapia biopsicosocial • Recursos de afrontamiento (coping) • Grupos de autoayuda • Redes de apoyo social • Orientación y acompañamiento • Resocialización • Reinserción psicosocial |

Esquema General de la Prevención. Adaptado de Blanch (2002)

Intervención en crisis

¿Hacia dónde se dirige la prevención primaria? Hacia los contextos de riesgo. Si la prevención primaria fuera cien por cien eficaz, haría absolutamente innecesaria cualquier otro tipo de intervención. Pero, cuando falla, entonces se recurre a la “intervención en crisis” (ver tabla siguiente) como mal menor, de cara a evitar el mal mayor de la intervención terciaria, cuando el cuadro patológico ya se ha desarrollado.

| | |
|-------------------------|--|
| Problema | Un estado temporal de trastorno general, activado por algún acontecimiento vivido como amenazante, desafiante o desbordante y caracterizado por una múltiple desorganización fisiológica, emocional, conductual, cognitiva y psicosocial, que inhabilita a la persona para responder eficazmente, con los recursos disponibles (que tiene y/o percibe a su alcance), a las demandas de su situación laboral estresante. |
| Objetivo General | Reubicar a la persona en la situación precrítica; esto es, en su nivel de funcionamiento habitual en su entorno sociolaboral |
| Objetivos específicos | <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el malestar presente • Restablecer el autocontrol cognitivo y emocional • Recuperar el nivel de funcionamiento habitual • Dotar de recursos personales y sociales capacitadores para afrontar con competencia futuras situaciones estresantes • Prevenir eventuales recaídas en estrés y burn-out |
| Estrategia Interventiva | <p>Actuación interdisciplinar, directiva, polivalente, flexible, próxima al contexto de emergencia del problema, a un doble nivel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Individual <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las percepciones sobre el desajuste entre las demandas situacionales y los recursos personales • Tratamiento específico de la sintomatología fisiológica, emocional, cognitiva, conductual y psicosocial • Refuerzo de los recursos personales para afrontar eficazmente la presión del entorno sociolaboral 2. Ambiental (eventualmente) <ul style="list-style-type: none"> • Rediseño de elementos de la cultura y el clima organizacional • Reestructuración de pautas de interacción social hacia dentro y hacia fuera de la organización • Optimización de redes y medios organizacionales de apoyo social |

Modelo de Intervención en Crisis. Adaptado de Blanch (2002)

Así como la prevención primaria actúa sobre las circunstancias en que previsiblemente se producen reacciones estresantes, antes de que tengan lugar, la intervención en crisis, hace lo propio durante el proceso de reacción de estrés.

Los modelos de prevención primaria y de intervención en crisis son en parte alternativos y en parte complementarios.

Son alternativos en la medida en que una prevención primaria eficaz haría absolutamente innecesaria la intervención en crisis. Y son complementarios en dos sentidos principales:

- Porque no siempre funciona la prevención primaria, como ocurre en el caso de la violencia familiar; por lo que se hace urgente una intervención en crisis para evitar el mal mayor de la intervención terciaria, cuando la problemática puede haberse desarrollado, consolidado y cronificado.
- Porque no todos los problemas son igualmente prevenibles en la práctica: en general, los efectos estresantes de ciertas transiciones (saltos hacia delante en la carrera profesional, reconversión organizacional, desempleo, divorcio, jubilación, etc.) y de algunos acontecimientos vitales (la muerte de una persona familiar próxima luego de una larga enfermedad, el fracaso escolar como resultado de un extenso curriculum de fracasos académicos puntuales, el cierre de la empresa anticipadamente anunciado, etc.) pueden ser contemplados con cierta perspectiva, que hace relativamente fácil la aplicación de dispositivos preventivos. Es decir, son fácilmente previsible y prevenibles.

Sin embargo, algunas experiencias traumatizantes de victimización (tortura, violación sexual, episodios aislados de violencia familiar, atentado terrorista, grave accidente de tráfico o laboral, cierto tipo de catástrofes, etc.) pueden producirse súbitamente, sin previo aviso. De modo que, por mucho que sea predecible que en tales circunstancias se da un alto riesgo de trastornos asociados al estrés de la situación, al no poder predecirse con facilidad ni precisión cuándo y dónde se producirá la experiencia estresante, no parece haber otra alternativa que la de ir a remolque de los acontecimientos mediante una intervención en crisis.

Esta modalidad de actuación apunta a una doble meta:

- Paliar los potenciales efectos psicopatológicos inmediatos de una reacción transitoria de estrés.
- Prevenir su impacto negativo posterior en personas y grupos afectados, que permanecerán en un estado de especial vulnerabilidad biopsicosocial.

Fortalecimiento (Empowerment)

Los enfoques comunitaristas de la intervención en los campos de los problemas sociales y de la calidad de vida, desarrollan una doble dimensión objetiva (ambiental) y subjetiva (personal) de la intervención fortalecedora.

La tabla siguiente resume el modelo general de aplicación del fortalecimiento en el campo de la violencia familiar. Su puesta en práctica se basa en la siguiente premisa: para la resolución de determinados problemas sociales, se requiere la concurrencia simultánea de dos condiciones igualmente necesarias:

- Ocasiones y recursos estructurales objetivos adecuados para resolverlos.
- Disposiciones subjetivas positivas de quienes padecen el problema (ánimo y expectativas de resolverlos).

Intervenir exclusivamente sobre la primera de ellas es una forma de mecanicismo ingenuo y estéril. Hacerlo sólo sobre la segunda, simple idealismo vulgar.

La estrategia de empowerment apunta hacia una doble meta:

- Crear, mantener o reforzar las oportunidades y medios socioestructurales pertinentes y suficientes para el control o cambio de la situación indeseable.
- Ajustar las percepciones, valoraciones, aspiraciones, expectativas e intenciones subjetivas en la línea correspondiente.

Esta segunda función requiere, en algunas ocasiones, como punto de partida, problematizar la visión (construcción social) de una realidad considerada por quienes la padecen como natural y, por tanto, incuestionable.

Se trata, en definitiva, de operar una reestructuración cognitiva generadora de un cambio en el control percibido de la situación (del no puedo/ no podemos al puedo/ podemos; del no depende de mí/nosotros al depende también de mí/nosotros; del no tiene sentido intentarlo, puesto que no hay nada que hacer, al vale la pena intentarlo).

La intervención capacitadora no termina, pues, en la puesta en marcha del proceso de control, sino en el fortalecimiento de los recursos personales que garantizan la eficacia y la continuidad del proceso activado.

Cambiado el componente cognitivo-ideológico de la actitud de inhibición y pasividad ante una situación estresora como la del maltrato recibido, percibida a menudo como fatalmente incontrolable e inmodificable, se genera la toma de conciencia sobre la posibilidad (expectativa positiva) de controlarla (cambio positivo) y se alimenta finalmente la voluntad y la decisión de hacerlo en la práctica.

| | |
|-----------------------------|---|
| Concepto | Proceso a través del cual un sujeto (persona, grupo, organización) adquiere control y dominio sobre su entorno vital sociolaboral. |
| Premisa | Determinados problemas individuales, grupales u organizacionales no son resueltos porque quienes los padecen creen no saber ni poder resolverlos y/o bien carecen de oportunidades y de medios estructurales adecuados para lograrlo |
| Objetivo | Capacitar al sujeto para el afrontamiento de las demandas ambientales, facilitándole la toma de conciencia y la puesta en práctica de la capacidad (individual y colectiva) de dominio del entorno y Dotar a su ambiente de los dispositivos necesarios para que este dominio resulte efectivo |
| Estrategias de Intervención | La preparación del sujeto y del medio para un afrontamiento de las demandas ambientales con garantías objetivas y subjetivas de éxito requiere actuar a un doble nivel: (a) Subjetivo a.1. Cuestionamiento y desmitificación de (falsas) creencias acerca del supuesto carácter natural, normal, necesario, inevitable, inescapable, inmodificable, fatal... de un entorno cuyas demandas aparecen como amenazantes, desafiantes y desbordantes a.2. Generación y refuerzo de expectativas de control (creencias acerca de la posibilidad y la viabilidad de enfrentarse a una situación problemática, evitándola, escapando de ella o, simplemente, manejándola con dominio) a.3. Dotación a individuos, grupos y organizaciones, de las informaciones, conocimientos, valores, actitudes, aspiraciones, proyectos, habilidades, destrezas y otros recursos necesarios para que puedan responder, con competencia y eficacia, a las demandas de su medio (b) Objetivo b.1. Eliminación de obstáculos (materiales o sociales) que dificultan el control de la situación, mediante una respuesta adecuada a las demandas del ambiente b.2. Creación de oportunidades y medios estructurales necesarios para el ejercicio del poder sobre el entorno |

Modelo de Fortalecimiento (Empowerment). Adaptado de Blanch (2002)

- Bases operativas

Dificultades y desafíos para la prevención primaria de la violencia familiar

La violencia familiar corresponde a la categoría de los procesos difíciles de prevenir. No porque no siga cierta regularidad previsible, sino porque en ella concurren ciertas circunstancias específicas. Ante algunos tipos de experiencias problemáticas y traumatizadoras (como accidentes de tráfico, abuso de drogas o de alcohol, conductas sexuales de riesgo, etc.), la víctima del trastorno suele ser al mismo tiempo agente causante del mismo y, por tanto, está supuestamente interesada en prevenirlo. En tal caso, puede desarrollarse un plan preventivo con ciertas garantías de que captará la atención y el interés de las personas destinatarias del mismo. Esto no ocurre del todo en el caso de la violencia familiar, en la cual no coincide la identidad de la persona victimizada con la de la victimizadora, ni tampoco sus respectivos intereses al respecto: a una puede que le convenga prolongar una situación que le reporta algún tipo de "beneficio", mientras que todo el maleficio se lo lleva la otra, obviamente interesada en cambiar la situación.

El escenario doméstico y familiar ha sido hasta muy recientemente un mundo cerrado, donde casi todo se ha desarrollado para su "uso y consumo interno" y casi nada de lo ocurrido en dicho universo ha tenido "relevancia social". Mientras la violencia familiar ha pertenecido a la categoría de los "acontecimientos privados", las personas maltratadas en este ámbito han permanecido aprisionadas en un infierno fatal casi inevitable e inescapable.

Una vez abiertas las puertas de estos dominios, el hecho se ha convertido en algo "visible" desde la calle y, poco a poco, en "problema social" merecedor de la "atención" de los servicios públicos del estado social de derecho.

La violencia familiar en todas sus modalidades es una problemática milenaria, si bien el reconocimiento social de la misma es reciente. En España, por ejemplo, empezó planteándose como una problemática "individual" que exigía, por tanto, una atención-prevención terciaria (es decir, de reparación de los daños físicos, sexuales, psicológicos, sociales o morales causados por la violencia recibida). Luego se comienza a desvelar su naturaleza de "problema social", que afecta a toda la sociedad, en sus causas y en sus consecuencias; lo que conduce al reconocimiento de la importancia de la prevención primaria, que apunta a evitar o desactivar las "causas" sociales antes de que actúen, más que a paliar los "efectos" individuales una vez producidos.

En este campo, como en tantos otros, normalmente, primero "surgen" (se construyen socialmente) los "problemas" y luego se busca los recursos teóricos, metodológicos, ideológicos, políticos, humanos, materiales y financieros que hacen falta para afrontarlos y resolverlos. Y, mientras todo esto tiene lugar, se hace lo que se puede con lo que se tiene.

Veamos algunos de los desafíos urgentes para el desarrollo de una prevención eficaz. Trataremos, a modo de ejemplo los de la reconceptualización de la víctima de los malos tratos, el diseño de un sistema reticular de servicios en este campo, la formación y desarrollo de profesionales de la intervención en el campo de la violencia interpersonal, la protección de la persona maltratada y la prevención en la escuela.

- La reconceptualización de la persona maltratada: De la “víctima indefensa” a la “persona fortalecida”

Desde el sentido común alimentado por una ideología fatalista muy arraigada en la mayoría de las culturas tradicionales, se tiende a considerar situaciones críticas que afectan a amplios sectores sociales como si se tratara de cosas privadas, individuales, casi naturales, ante las que no cabe otra actitud lógica que la paciencia pasiva y resignada. Esta perspectiva que, en muchos aspectos, ha sido barrida de la actualidad por los vientos progresistas en todos los ámbitos de la cultura, subsiste, sin embargo, en ciertas maneras de enfocar teórica y profesionalmente la violencia que se desarrolla en el marco de las relaciones familiares.

La Psicología Social Comunitaria (perspectiva que tratamos de asumir en nuestra reflexión y en nuestra actuación) nace de la no resignación a contemplar los “males sociales” como inevitables, naturales e irremediables y del reconocimiento de la capacidad del ser humano para cuestionar todo lo que le viene dado y para producir cambios en su entorno. A nivel teórico, esta perspectiva ofrece un modelo de persona victimizada por la violencia que no se reduce al de la simple “víctima indefensa” de una situación problemática; sino que le reconoce un margen de “capacidad” para lograr un cierto “control” de su entorno, siempre que se den una serie de requisitos de orden objetivo (estructura de oportunidades reales) y subjetivo (creencia en la eficacia de los recursos disponibles).

Ante la violencia practicada y sufrida en el seno familiar, el enfoque comunitario enfatiza más la prevención que la reparación de los problemas, la acción más que la resignación, el fortalecimiento de la persona afectada más que su reducción a la deprimente condición de “víctima” incapaz de evitar su trágico destino ni de escapar del mismo. También se orienta a la creación de estructuras y redes de apoyo social.

Desde esta perspectiva, proponemos una relectura del proceso de la violencia familiar, siguiendo los pasos de lo que hicimos a propósito del campo específico de la violencia en la pareja (Cantera, 1999), en la línea del diagrama siguiente:

| Aspectos Comparados | Modelo tradicional | Modelo alternativo |
|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Víctima de la Violencia | Indefensa (Paciente) | Afectada, pero Competente (Agente) |
| Objetivo de la Intervención | Reparación de la Víctima | Fortalecimiento de la Víctima |
| Modelo de Intervención | Reactivo, Asistencial, Clínico | Proactivo, Preventivo, Comunitario |

Comparación entre las lecturas tradicional y alternativo de la violencia familiar

Ciertos modelos clínicos tradicionales construyen un prototipo de víctima de maltrato familiar caracterizado por presuponer “normal” y casi “natural” su situación de maltrato y, por tanto, por no hacer prácticamente nada de cara a romper con tal supuesto círculo vicioso inescapable. Tal es, por ejemplo, el caso de ciertas aplicaciones convencionales de los modelos que tratan del “ciclo” o de la “espiral” de la violencia doméstica (Walker, 1980; Garro, 1992).

Mi experiencia del trato profesional con mujeres maltratadas me induce a pensar que esa visión fatalista nunca llega a ser total en ellas: habitualmente la ideologización de su problemática genera en ellas un cierto desenfoco de su situación, que perciben como casi natural; compensada por una latente esperanza en cambiarla. Lo mismo pienso a propósito del caso de la persona menor maltratada. Mullender (2000) precisamente señala la importancia de rescatar la fortaleza de la persona menor de edad para sobrevivir ante el maltrato que recibe.

La aparente resignación y pasividad con que muchas víctimas soportan su proceso de violencia no expresa tanto su presunto deseo de aceptar la realidad tal como es (en su presunta normalidad-naturalidad) cuanto su múltiple dificultad objetiva y subjetiva de imaginar y aplicar las estrategias que deben conducir al cambio de su situación. Ello justifica la necesidad y la urgencia social de implantar un modelo interventivo como el del "empowerment"; esto es, del fortalecimiento en las "víctimas" de la creencia en la posibilidad y en la viabilidad del cambio de su indeseable situación y, al tiempo, la facilitación a las mismas de los recursos estructurales necesarios para realizarlo.

- Diseño de un sistema reticular de servicios: De la asistencia "sectorializada" a la asistencia "reticular".

Aunque no hay "recetas" que señalen los pasos para el resultado perfecto, debemos tener en consideración algunos elementos como, por ejemplo, la importancia del trabajo en red (que consiste en que las personas e instituciones que atienden a víctimas de maltrato familiar no sólo deben saber dónde, cuándo y cómo comunicarse unas con otras; sino que deben estar realmente intercomunicadas, tener reuniones periódicas para la discusión del día a día, compartir el mismo lenguaje, respetar el espacio de cada profesional, sin dejar de conocer lo que hace para poder, adecuadamente, orientar y derivar a la persona necesitada de ayuda, etc.. Además, este trabajo, si se realiza por un buen equipo, será un mecanismo de prevención de la llamada "quemazón laboral" o burn-out profesional); así como de la victimización secundaria de la persona maltratada, al evitarle un largo y penoso peregrinaje por los diferentes servicios y centros asistenciales.

A partir de la observación de la secuencia del proceso de la atención a una persona víctima de cualquiera de las modalidades de violencia familiar, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. El resultado final del servicio prestado a una persona maltratada depende, en parte, de la cantidad y de la calidad de los servicios específicos que recibe.
2. La calidad del servicio total prestado no es el resultado de la suma de cada uno de los servicios específicos; sino un efecto cualitativo dependiente de la calidad global del proceso desarrollado.
3. Una asistencia reducida a un simple agregado de servicios sectoriales aislados (policial, legal, sanitario, social, psicológico, laboral, etc.) puede resolver múltiples problemas parciales de la persona asistida; pero generando en ella, al tiempo, una serie de efectos secundarios indeseables. Entre ellos, destaca la posibilidad de la "victimización secundaria" (al obligarla a un largo via crucis de institución en institución, de profesional especialista a profesional especialista, a quienes debe repetir mil veces la misma historia estresante, como requisito previo para recibir cualquier tipo de servicio).

4. A nivel psicológico, este largo camino por las instituciones especializadas en el tratamiento de facetas parciales de su problemática puede acabar generando en la persona asistida una visión fragmentada de su situación, reforzando su desorientación e inseguridad ante el futuro, desalentando su esperanza en la solución positiva de su caso y alimentando su tentación de regresar al pasado, recuperando la relación con su agresor.
5. De esta impresión de aislamiento, incertidumbre y desánimo pueden participar asimismo las personas profesionales más directamente implicadas en el tratamiento del caso; lo que pueden contagiar a la misma persona que recibe sus servicios.
6. Por el contrario, un tratamiento en red de la problemática del maltrato familiar no sólo supone una “economía” del proceso (al ahorrar pasos redundantes), sino que facilita en la persona asistida y en las mismas que la atienden una visión más global e integrada de la situación; lo que suele resultar de entrada menos estresante, más alentador para todas ellas y más eficaz en sus resultados.

- Formación y desarrollo profesional de las personas que atienden a las víctimas

Una de las mayores lagunas que se ponen de manifiesto en el trato asistencial a víctimas de violencia familiar es un cierto déficit de formación especializada en los diversos tipos de profesionales implicados. Aquí, todas las personas profesionales trabajan como buenamente pueden, con los recursos de que disponen; pero, a menudo, sin algunas de las herramientas (teóricas y metodológicas) específicas que les permitirían una intervención más adecuada. Esto ocurre en el campo de la violencia familiar, al igual que ante otras problemáticas, como la inmigración, el racismo o el acoso moral en el trabajo. Lo cual reafirma la importancia de una formación permanente y un reciclaje profesional que faciliten la comprensión de los “nuevos” retos y problemas sociales y orienten la intervención sobre los mismos.

Sin un conocimiento sistemático, que permita plantear, comprender y valorar el estado de un problema y sin disponer de las bases metodológicas adecuadas para saber enfrentarse prácticamente al mismo, andamos casi a ciegas, ponemos parches y corremos el riesgo de perjudicar a quien pretendemos ayudar.

La comprensión de la problemática de la violencia familiar requiere no sólo una perspectiva interdisciplinar, con el concurso principal de disciplinas como la antropología, la sociología, la psicología, la medicina, el derecho, la historia, etc; sino el compromiso interprofesional e interinstitucional de todas las personas e instancias implicadas en la erradicación de la problemática.

Asimismo, las personas que intervienen como profesionales o paraprofesionales en la problemática, al igual que el mismo centro de servicios de atención a las personas víctimas de violencia familiar, merecen, a su vez, una atención especial.

En efecto, el personal que interviene ante la víctima y que resulta, a su vez, influenciado por esta misma problemática que trata de manejar debe ser, a su vez, objeto de atención especial. Un buen sistema de prevención exige, por tanto, cuidar a las personas cuidadoras; puesto que la calidad de la atención a toda víctima de violencia familiar depende,

entre otras variables, de la calidad de la relación entre la persona asistente y la víctima de la violencia.

- La protección de la persona maltratada.

Las estrategias de actuación ante la problemática de violencia familiar pueden ser tantas y tan diversas como los problemas detectados y como los contextos de intervención. Hay varias vertientes (legales, sociales, materiales...) a cubrir y desde cada una, varias líneas de acción para conseguir un macroobjetivo: la protección de la persona maltratada.

En España, por ejemplo, hoy por hoy, lo que se ofrece no es suficiente para cubrir las necesidades de las víctimas de la violencia familiar. A nivel de servicios de atención, se cuenta con poco personal cualificado, lo que desborda al existente y con pocos lugares "seguros" que ofrecer. Algunos de estos centros se rigen por reglamentos que penalizan a la mujer (por ejemplo, en cuestiones relativas a la edad de los hijos que puedan ser acogidos). Otros carecen de los recursos necesarios y suficientes para brindar a la persona menor de edad la satisfacción de algunas de sus necesidades básicas.

La aplicación de la legalidad no "funciona" del todo bien, al faltar una Ley "claramente" específica para la problemática de la violencia familiar; lo que sitúa muchas cuestiones en el terreno de la ambigüedad legal, como, por ejemplo, el permiso para gozar de los derechos de "visita" a los hijos por parte de padres maltratadores, cuando existe amenaza de secuestro o de reiteración de maltrato. No hablemos ya de las contradictorias lecturas a que se presta la dispersa legislación existente.

- La prevención en la escuela.

Esta tarea preventiva, por razonable y urgente que parezca, no siempre agrada a todo el profesorado que a veces resiente el tener que invertir tiempo en cuestiones que considera competencia de otros campos profesionales, como por ejemplo el psicológico o el policial, y teme posibles consecuencias negativas de una intervención en este terreno. Otras instancias del ámbito escolar (área psicopedagógica, dirección, conserjería, etc.) pueden percibir la problemática como "ajena", "delicada" o de importancia "secundaria". Estas reacciones pueden tener diversas motivaciones: el desconocimiento de cómo la violencia familiar en general y más concretamente los malos tratos a menores de edad, pueden afectar a la dinámica del aula y de la misma escuela (por ejemplo, con fracaso o absentismo estudiantiles), la inseguridad ante las imprevisibles consecuencias de una denuncia efectuada o ante la falta de respaldo por el propio medio escolar, etc.

En algunas zonas de Estados Unidos (New York, Chicago, California, etc.), se trata de vincular la enseñanza en todas las materias con los valores que fomentan el respeto a la humanidad y la igualdad entre todos los seres humanos. En esta misma línea, en España, se desarrolla en la región de La Rioja la campaña "Buenos Tratos"; con el objetivo de lograr más "conductas prosociales" por parte de la población escolar. En la misma línea, en la región murciana, AMAIM ha desarrollado una "Guía para Maestros" dedicada al "Maltrato Infantil" como instrumento de apoyo a la labor docente, de sensibilización profesional, de información sobre las consecuencias del maltrato infantil y sobre los indicadores para la detección precoz del mismo, así como sobre los recursos para una actuación coordinada con los organismos implicados al respecto.

Recursos para la prevención secundaria: Indicadores para un diagnóstico precoz del maltrato infantil

Antes de proceder a un repaso de estas herramientas del trabajo preventivo que constituyen los indicadores del maltrato infantil, debemos hacernos las siguientes reflexiones:

1. Los niños y niñas que sufren maltrato suelen presentar problemas en su proceso evolutivo, en los niveles emocional, cognitivo, conductual y social que les dificultan el desarrollo adecuado de su personalidad. De ahí la necesidad de la Prevención en este campo.
2. Considerada esta cascada de efectos negativos para el desarrollo personal de la persona menor maltratada, tiene mucha importancia el detectar cuanto antes el maltrato infantil.
3. La detección precoz del maltrato infantil puede realizarse mediante una lectura inteligente de indicadores del mismo.
4. Éstos consisten en señales de alarma que "indican" una potencial situación de riesgo de maltrato.
5. Un uso adecuado de los indicadores debe tener en cuenta criterios como la frecuencia de las manifestaciones, así como el contexto, el modo, el dónde y el cuándo aparecen y la eventual "constelación" de los mismos.
6. Los indicadores apuntan a circunstancias de riesgo estadísticamente significativas, en el marco de un modelo probabilístico. No estamos, pues, ante un modelo causal que establezca factores determinantes del maltrato infantil.
7. Desde estas reservas, podemos considerar algunos de los indicadores más corrientes en la evaluación precoz del maltrato infantil.

A. Indicadores en la víctima infantil:

En la víctima infantil del maltrato pueden aparecer señales en distintos niveles:

1. Somático y fisiológico
 - Cicatrices, hematomas, fracturas, magulladuras, cortes, quemaduras, raspaduras, marcas de mordeduras, etc.
 - Trastornos de la alimentación, de la vigilia y del sueño
 - Descuido y suciedad corporales y de la vestimenta
 - Dolores frecuentes y diversos
 - Retrasos en el desarrollo físico, emocional, cognitivo y psicosocial
2. Actitudinal y emocional
 - Nerviosismo, ansiedad, irritabilidad, recelo, vigilancia, aislamiento, hostilidad
 - Cansancio, desmotivación, inapetencia y pasividad

- Fluctuaciones bruscas en el estado de ánimo
- Depresión, tristeza y baja autoestima
- Aversión al contacto físico o a la interacción social con personas adultas

3. Conductual

- Absentismo escolar reiterado e injustificado
- Entrada temprana y salida tardía de la escuela
- Crisis repentina de rendimiento escolar
- Declaraciones reiteradas de que nadie se ocupa de mí
- Miedo de regresar a casa
- Afirmación de que le han maltratado
- Expresión pública de comportamiento sexual precoz
- Peleas y discusiones frecuentes
- Comportamiento agresivo, antisocial y destructivo
- Explosiones de llanto sin motivo aparente

B. Indicadores en la persona adulta familiar maltratadora:

También en este caso, los indicios del maltrato se hacen visibles en distintos niveles:

1. Ideoaxiológico

- Retórica sobre el valor de la disciplina y del castigo como estrategia educativa
- Discurso sobre la necesidad de domar y domesticar las malas inclinaciones infantiles

2. Psicosocial

- Autoritarismo
- Celos y recelos
- Perfeccionismo
- Paternalismo y proteccionismo
- Irritabilidad
- Impulsividad
- Intolerancia al estrés y a la frustración

- Déficit de habilidades sociales
- Aparente despreocupación por su niño
- Desconfianza con respecto a amistades, maestros, médicos, etc.

3. Conductual y biográfico

- Abdicación de las responsabilidades escolares para con el hijo
- Explicaciones evasivas o poco convincentes sobre síntomas y problemas observables en el niño
- Explicaciones evasivas o poco convincentes sobre síntomas y problemas observables en el niño
- Rechazo sistemático de cualquier ayuda ofrecida con respecto al niño
- Abuso de alcohol o de otras drogas
- Antecedentes personales de maltrato infantil
- Problemas en la relación de pareja, económicos, laborales, judiciales, etc.

6. Agenda para la acción preventiva en violencia familiar

Agrupamos una serie de sugerencias para una agenda de actividades en tres categorías de propuestas: preventivas, asistenciales y de apoyo (para su elaboración, nos basamos en ideas que hemos recibido de los distintos centros y medios profesionales y sociales con los que hemos tenido la oportunidad y el privilegio de colaborar y compartir).

MEDIDAS PREVENTIVAS

- Campañas de sensibilización e información a nivel familiar, escolar y social sobre la problemática de la violencia familiar en todas sus modalidades.
- Creación de protocolos específicos de detección precoz de la violencia familiar, en sus modalidades más relevantes (maltrato a la mujer, maltrato infantil...) aplicables por los diversos sectores implicados en los ámbitos escolar, sanitario, psicológico, deportivo, recreativo...etc.
- Formación básica y especializada en el ámbito de la violencia familiar en todas las disciplinas y profesiones implicadas en la prevención de la misma (salud, educación, comunicación, seguridad, justicia, ...).
- Educación para la tolerancia, el diálogo, la solidaridad, la igualdad y la convivencia pacífica en todos los campos, especialmente en la familia, la escuela, el trabajo y los medios de comunicación.
- Políticas activas de prevención de la violencia familiar.
- Red asistencial eficaz, que evite la peregrinación de las personas víctimas de violencia familiar, como modo de prevención de la victimización secundaria.

- Ideas para campañas de prevención más eficaces y eficientes.
- Teléfono de Urgencia (24 horas) para atención a víctimas de malos tratos en la familia.

MEDIDAS ASISTENCIALES

- Creación de un Centro Integral de Atención a personas víctimas de violencia familiar.
- Creación de circuitos de atención a personas víctimas de violencia familiar.
- Servicios específicos de atención a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de la violencia doméstica
- Creación de centros de atención y tratamiento para personas maltratadoras

MEDIDAS DE APOYO

- Estudios actualizados de ámbito local sobre violencia familiar.
- Observatorio permanente de la violencia familiar.
- Aumento de los recursos económicos para los centros de atención a las víctimas de la VF.
- Ley de prevención i detección de la violencia familiar.
- Creación de juzgados especiales para casos de violencia familiar
- Creación de un Fondo de Garantía económica para víctimas de VF.
- Creación de unidades policiales especializadas en violencia familiar.
- Separación de los hijos menores de progenitor(es) violento(s)
- Alejamiento de la persona maltratadora del entorno de su víctima
- Seguimiento policial y judicial de las personas maltratadoras.

Con la señalización de estos horizontes más o menos utópicos, pretendemos invitar a una reflexión y animar a un debate sobre lo que tenemos y lo que nos falta en el campo de la prevención de la violencia cotidiana dirigida a personas menores de edad, sobre las posibilidades de un uso más racional, eficaz y eficiente de los recursos disponibles al respecto y sobre diversas alternativas estratégicas para avanzar en el camino de un mejor servicio a las personas víctimas de cualquier tipo de maltrato.

7. Referencias

AMAIM (2002). Maltrato Infantil. amaim@ono.com

Barudy, J. (1998). El dolor invisible de la infancia. Una lectura ecosistémica del maltrato infantil. Barcelona: Paidós.

Blanch, J.M. (1999). "Prólogo" a L.M.Cantera Te pego porque te quiero. La violencia en la pareja. Barcelona: Publicaciones UAB.

Blanch, J.M. (2001). Violencia social e interpersonal. Texto aportado por el autor para el "Dossier de Lecturas" del Master Interdisciplinar de Estudio e Intervención en Violencia Doméstica. Curso 2001-02.Unidad de Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad Autónoma de Barcelona.

Blanch, J.M. (2002). "Trabajar en la modernidad industrial". (págs. 11-122). In J.M. Blanch (Coord.); M.J. Espuny; C. Gala & A. Martín. Teoría de las Relaciones Laborales. I.. Fundamentos. Barcelona: Edicions Universitat Oberta de Catalunya (EDIUOC).

Cantera, L. (2002). "Psicología comunitaria de la salud". In L. Cantera; J. Herrero; M. Montenegro; M. Montero; G. Musitu & Serrano-García.. Psicología Comunitaria y Bienestar Social. Barcelona: EDIUOC. (en prensa).

Cantera, L. (2000). "El ciclo de la violencia doméstica. Una revisión del modelo desde la psicología comunitaria". In J.Fernández, J. Herrero & A. Bravo (Coords.). Intervención Psicosocial y Comunitaria. (pp. 37-42).Madrid: Biblioteca Nueva.

Cantera, L. (1999). Te pego porque te quiero. La violencia en la pareja. Barcelona: Publicaciones UAB.

Corsi, J. (1995). (Comp.). Violencia Familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social. Buenos Aires: Paidós.

Domènech ,M. & Íñiguez, L. (2000). La construcción social de la violencia. Texto aportado por los autores para el "Dossier de Lecturas" del Master Interdisciplinar de Estudio e Intervención en Violencia Doméstica. Curso 2000-01.Unidad de Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad Autónoma de Barcelona.

Echeburúa, E. & De Corral, P. (1998). Manual de Violencia Familiar. Madrid: Siglo XXI.

Garro, E. (1992). Apuntes sobre el proceso de la violencia. Resumido en CEMUJER (1996). En el camino de una vida sin violencia. San Salvador: Malintzin.

INVEBREU (2000). Maltractaments infantils a Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia.

Miller, A. (1998). Por tu propio bien. Raíces de la violencia en la educación del niño. Barcelona: Tusquets.

Mullender, A. (2000). La violencia doméstica. Una nueva visión de un viejo problema. Barcelona: Paidós.

Naciones Unidas (2002). Un mundo apropiado para los niños. Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. New York,: Naciones Unidas.

Ravazzola, M^a C. (1997). Historias Infames: los maltratos en las relaciones. Barcelona.: Paidós.

Rojas, L. (1997). Las semillas de la violencia. Madrid: Espasa Calpe.

Walker, L. (1980). The battered woman. New York: Harper Perennial.

Brian Rawson

Coordinador del Programa Médicos
Internacionales para la Prevención
de la Guerra Nuclear

“Apuntando a la prevención:”

abordajes médicos y de salud pública
hacia las pequeñas armas,
la violencia de armas y las lesiones

Master en Estudios Internacionales de Desarrollo con especialización en desmilitarización, de la Universidad de Brown, Providence, Rhode Island. Actualmente es director de la campaña “Apuntando hacia la Prevención de muertes y heridas a causa de armas pequeñas” promovida por el IPPNW. Principal organizador de la primera conferencia Aiming for Prevention, desarrollada en Helsinki, Finlandia en Septiembre 2001. Contribuyó a establecer un trabajo en colaboración sobre armas pequeñas entre la membresía de médicos del –IPPNW– la Organización Mundial para la Salud –OMS–, Centers for Disease Control and Prevention, the International Action Network on Small Arms, y muchas otras organizaciones de la sociedad civil.

Prefacio

Por dos décadas, los Médicos Internacionales para la Prevención de la Guerra Nuclear (IPPNW) han abogado por un abordaje de prevención primaria hacia las armas que causan sufrimiento masivo e indiscriminado, y las muertes que sobrepasan las capacidades del tratamiento médico. Con la intensidad del armamento convencional moderno y la guerra, el llamado para la prevención del IPPNW se ha extendido desde las armas nucleares a otras armas como las pequeñas armas. El IPPNW visualiza la guerra como si estuviese interconectada en un espectro de violencia, con guerras y armas más pequeñas que escalan hacia unas más grandes, sin poder predecirse. Por consiguiente, trabajar para prevenir las guerras con armas pequeñas es crucial dentro del enorme esfuerzo que se realiza para prevenir la guerra nuclear.

Este reporte fue preparado para el Programa Sociedad sin Violencia: Seminario Permanente sobre Violencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador. Este trabajo está basado en una cuidadosa revisión de materiales presentados en la conferencia Apuntando a la Prevención: Conferencia Médica Internacional sobre las Armas Pequeñas, la Violencia de las Armas y las Lesiones, organizada por el IPPNW en septiembre de 2001, incluyendo presentaciones formales por panelistas, comentarios y preguntas de los participantes y notas e informes de grupos de trabajo.

El autor trató, además de transmitir exactamente los temas importantes de las presentaciones, organizarlos contextualmente y entretrejerlos en un solo marco. Los presentadores cubrieron un amplio e inusual rango de tópicos, desde muertes de guerra en medio de la extrema

pobreza hasta hechos individuales de suicidio entre poblaciones opulentas. Por consiguiente, la labor del autor fue el discernir y hacer notar los temas comunes y las relaciones entre los conceptos que usualmente se dejan por separado. El autor también espera que estas pocas páginas puedan proveer un marco útil para abordajes preventivos de salud hacia la violencia de las armas en el ámbito local e internacional, en cualquier parte del mundo.

El autor desea agradecer a las muchas personas cuyas contribuciones especialistas proveyeron los materiales para este documento. Cualquier investigación o anécdota aquí citada puede ser encontrada en los procedimientos de esta conferencia, disponible por el IPPNW. Los reconocimientos específicos son muy numerosos para listar aquí, pero se extienden virtualmente a todas las personas que han contribuido a la conferencia. Las citas específicas no han sido provistas en este texto, pero las referencias pueden ser provistas al ser requeridas.

“Algunas veces los pacientes venían en números de seis o siete, y solamente se cuenta con un quirófano, y así es difícil priorizar, ya que todas las lesiones son severas. Cuando trajeron a estos 22 pacientes después de conducirlos por cuatro horas por los disparos, cinco o seis de esos pacientes eran menores de cinco años. Había un niño de sólo tres años que necesitaba una colostomía. Y a uno le toca priorizar entre niños de tres años y seis años. Quiero decir, que esto es ridículo.” Olive Kobusingye, cirujano y epidemiólogo, Uganda.

Resumen ejecutivo

- El nivel de violencia global por las armas pequeñas es enorme y la escala de sufrimiento humano que causa es inmensa, aunque pobremente calculada. Causa por lo menos cientos de miles de muertes y más de un millón de lesiones cada año, al igual que daños físicos y psicológicos permanentes, la destrucción de familias, la pérdida de productividad y la desviación de recursos de los servicios básicos de salud.
- La investigación es necesaria en tres temas básicos: 1) los efectos de las armas en la salud, 2) las causas y los factores contribuyentes, incluyendo temas de comportamiento, y 3) el impacto de las intervenciones y su relación costo-efectividad.
- Las políticas y programas diseñados para reducir los impactos humanos y sociales de las armas pequeñas deberían hacer uso del conocimiento de la salud pública y del análisis de los factores de riesgo, como medios para aumentar el enfoque y la efectividad de sus objetivos.
- Esfuerzos especiales son necesarios para recolectar la información de “escenarios desorganizados” —áreas de extrema limitación de recursos y crisis humanitaria— y de ayudar a fortalecer los sistemas de mantenimiento de expedientes.
- El financiamiento para la investigación en salud pública de las lesiones por armas pequeñas debe ser una prioridad para la comunidad donante, con el reconocimiento de la necesidad de investigación al largo plazo y el compromiso de la calidad de análisis de la información recolectada.
- El acceso por parte de salud pública a la información policíaca y militar relevante es necesario. Sistemas de información interconectados deben de ser empleados combinando información de examinadores médicos, forenses, policía, incluyendo información de fondo acerca del arma de fuego que fue utilizada y la relación entre la víctima y el victimario.

- Medidas para mejorar el acceso a la información sobre las armas de fuego son necesarias. Un sistema estandarizado de marcación de armas debe ser establecido, y las armas usadas en casos de lesión deben ser completamente investigadas conforme a su modelo, características y origen.
- Los esfuerzos realizados del “lado de la oferta” y del “lado de la demanda” para reducir la presencia de un mercado de armas letales deben ser perseguidos simultáneamente. La acción global coordinada sobre los factores de la demanda y oferta es posible.
- Al jugar un papel crucial en el establecimiento de políticas y programas sobre armas pequeñas para aumentar la salud y la seguridad, los profesionales de la salud pueden proveer investigación medica creíble sobre los impactos de las armas en la salud, para informar sobre los debates y las críticas de políticas existentes, apoyar un mejor cumplimiento de las leyes vigentes, mejorar los estándares basados en la preocupaciones de la salud y monitorear y evaluar el progreso.

Introducción

Las armas pequeñas y la violencia con armas se manifiestan en maneras extremadamente diferentes –desde la guerra y la violencia masiva hasta actos individuales de asesinato y suicidio–. A pesar de este rango de uso, la violencia con armas tiene características comunes:

- Letalidad. Las armas pequeñas tienden a aumentar la posibilidad de que un acto de violencia tenga un resultado fatal
- Carga médica. Los intentos de restaurar la salud de las víctimas de la violencia con armas pequeñas son un reto, consumidores de tiempo y costosos.
- Previsibilidad. En general, la violencia con armas pequeñas es previsible. La prevención primaria es la manera más apropiada de tratar con un problema que causa muertes masivas en todo el mundo.

El IPPNW reconoce la diversidad del problema y la necesidad de una intervención local hecha a la medida para cumplir con las circunstancias locales. Al mismo tiempo reconoce las conexiones globales de las redes y las fuentes que suplen las armas y la naturaleza internacional de las políticas económicas y los flujos de población que sostienen el problema.

Para entender y prevenir un problema tan complejo se requiere de una metodología sofisticada. La prevención es una acción proactiva que se resiste a soluciones a través de abordajes reactivos más convencionales del cumplimiento de la ley y de seguridad nacional. El emprender una “guerra contra la violencia con armas” sería ingenuo. Una mejor metáfora podría ser una campaña para erradicar una epidemia a través de la investigación, la educación, la abogacía y la inmunización.

El involucramiento de muchas disciplinas y sectores sociales será necesario para prevenir las armas pequeñas y la violencia de estas, pero la salud pública y el conocimiento médico proveen un marco crítico para tener éxito. Un abordaje de la salud pública ayuda a ver el problema en su totalidad, objetivamente valora los factores de causa y enfoca políticas y programas más necesarios y más efectivos. El diálogo global entre los profesionales de la salud es necesario para informar sobre los esfuerzos locales, y la coordinación internacional es necesaria para compartir información, herramientas, recursos y estrategias.

Este trabajo intenta esclarecer las herramientas y los recursos necesarios para abordar desde la salud las armas pequeñas y la violencia de las armas en escenarios locales e internacionales, conforme a lo discutido en la conferencia Apuntando a la Prevención. Este reporte sigue una progresión lógica a través de las siguientes categorías:

- 1) Conocimiento e investigación.
- 2) Análisis de factores de riesgo.
- 3) Prevención a través de la abogacía y programas.

Aquí, la categoría de “armas pequeñas” se refiere a todas aquellas armas convencionales caracterizadas como disponibles, accesibles, fáciles de usar y transportar y capaces de causar lesiones severas y letales. Se refiere a las armas, según la definición anterior, tanto militares como civiles, incluyendo rifles de asalto, armas de mano, granadas, morteros, armas largas y otras.

“Salud e instituciones médicas... se les exhorta, según lo apropiado, a desarrollar y apoyar investigaciones orientadas a la acción, encaminadas hacia la facilitación de una mayor conciencia y mejor comprensión de la naturaleza y el alcance del problema asociado con el comercio ilícito de armas pequeñas y armas livianas en todos sus aspectos.” Programa de Acción, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Livianas en todos sus Aspectos, 20 de julio de 2001.

Conocimiento e investigación

Conocimiento existente

El nivel global de violencia, por las armas pequeñas y la escala de sufrimiento humano que causa, es pobremente calculado. Pero se sabe que causa por lo menos cientos de miles de muertes y más de un millón de lesiones cada año, al igual que daño físico y psicológico permanente, la destrucción de familias, la pérdida de productividad y la desviación de recursos de los servicios básicos de salud. La investigación es necesaria para proveer estimaciones útiles basadas en información sólida.

“Escenarios organizados”

La OMS proporcionó el reporte Armas pequeñas y la Salud Mundial en julio de 2001, el cual contenía información oficial de 48 países que representaban aproximadamente una quinta parte de la población mundial. Este mostró:

- 100,000 muertes al año causadas por armas pequeñas y violencia por armas.
- En países de altos ingresos, la mayoría de muertes son suicidios (aproximadamente 70%); en los países de medianos y bajos ingresos, la mayoría son homicidios (aproximadamente 75% y 90%, respectivamente). Los Estados Unidos y Brasil, ambos tienen tasas altamente aberrantes de homicidios.
- Las armas pequeñas son los principales medios de homicidio en algunas áreas de alta violencia por armas (80% del total en Cali, Colombia, y 66% en Durban, Sudáfrica). Ellas son la causa principal de todas las lesiones fatales, más numerosas que los accidentes de tráfico, etc., en los sudafricanos entre 15 y 64 años de edad
- Las personas adolescentes y adultas jóvenes están en el más alto riesgo, y los hombres se encuentran en un riesgo significativamente mayor al de las mujeres.

- Los resultados no fatales, por ejemplo las lesiones, muestran que estas ocurren con más frecuencia que las muertes y requieren de estadías más largas y costosas en hospitales, que incluyen efectos en la salud mental.

Estas cifras definen un gran problema de salud aún sin contabilizar las restantes cuatro quintas de la población mundial. El mantenimiento de expedientes es mínimo y hasta inexistente en muchos países pobres, especialmente en aquellos con crisis humanitarias y conflictos armados.

“Escenarios desorganizados”

El Comité Internacional de la Cruz Roja mantiene un banco de datos de sus hospitales participantes localizados en zonas conflictivas alrededor del mundo. Además de este único recurso, la mayoría de las investigaciones en áreas de crisis humanitaria está limitada a estudios locales por investigadores independientes o programas humanitarios. Como es el caso del conflicto armado en la región Ogoni, de Nigeria, entre 1993 y 1994, por un periodo de nueve meses, cuyos efectos de corto y largo plazos fueron vividos muy de cerca por un médico:

Efectos inmediatos sobre la salud y los servicios de salud.

Los efectos de largo plazo sobre la salud incluyen:

- 3,000 incidentes de violencia armada, de los cuales 250 murieron y 1,000 necesitaron amputación.
- Muchos casos asociados de violencia sexual y tortura fueron registrados.
- Los hospitales públicos cerraron.
- Las ambulancias cesaron de circular.
- Enfermedades previsibles como la malaria y la diarrea no fueron tratadas.
- Efectos de salud mental: apatía, alienación, síndrome de abstinencia, desesperanza, desorden de estrés postraumático.
- Pobreza. Las familias vendían sus granjas para pagar por los servicios médicos, o el jefe de familia estaba en el hospital y la familia se mudaba para cuidarlo.
- Aflicciones sin resolver y patologías sociales.

Los recursos médicos fueron desviados para tratar heridas de armas y enfermedades infecciosas:

- La investigación medica se detuvo.
- La inmunización se detuvo.

Categorías de los impactos en la salud

Los impactos en la salud pueden ser agrupados en efectos directos y efectos indirectos conforme a lo siguiente: deben de hacerse distinciones entre efectos externamente medibles y objetivamente medibles, como las lesiones físicas, y los efectos subjetivos, como el miedo y el estrés. Tales efectos pueden ser valorados a través de información cualitativa y cuantitativa:

- Efectos directos de las armas en la salud. Por ejemplo, muertes, lesiones, incapacidad, consecuencias emocionales y mentales, miedo y estrés.
- Efectos indirectos en el individuo. Por ejemplo, desplazamiento forzado, secuestro, reclutamiento forzoso, asalto sexual, tortura, reducido acceso a los servicios de salud, enfermedades infecciosas, desnutrición.

- Efectos en los servicios de salud. Por ejemplo, eliminación de los recursos de la salud, cese de los servicios de la salud, destrucción de la infraestructura de la salud, y cuando el personal de salud se vuelve “blanco”.
- Efectos en la salud en términos de personal y costo social. Por ejemplo, el potencial de años vida perdidos, el potencial de productividad perdida, la reducción de movilidad personal, la reducción del ingreso familiar y la disminución del desarrollo.

Retos de la investigación, herramientas y técnicas

La vigilancia comprensiva de las lesiones y la mortalidad incluye la recolección de información de factores como la naturaleza de la lesión, la causa de la muerte, la marca y el origen del arma, circunstancias del evento y la relación entre víctima y victimario. La vigilancia de efectos indirectos en la salud, incluyendo el trauma mental y los costos sociales, deben identificar los adecuados indicadores para la medición. La información puede ser recolectada de diferentes fuentes.

| Médico y humanitario | Gobierno | Otras fuentes de la comunidad |
|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Hospitales | Policía | Periódicos y prensa |
| Patología forense | Forenses | Entrevistas |
| Agencias humanitarias | Agencia de monitoreo de armas | Encuestas |
| | Ejército | |

La recolección y el manejo de la información comprende muchos retos. Primero, la información provista es usualmente poco confiable e inconsistente. Segundo, las agencias difieren en los términos de definición y los métodos de investigación. Tercero, la cobertura geográfica de la información no es completa, con sesgos urbanos en muchos países y sesgos hacia ingresos altos a escala internacional. Cuarto, existen algunas aberraciones culturales al reportar. Por ejemplo, en algunos países de América Latina, los suicidios son subreportados, mientras que las muertes accidentales son sobrerreportadas. Finalmente, los grupos según lengua difieren en términos de definición. Por ejemplo, en español, el término “homicidio” es frecuentemente usado para describir muerte involuntaria, al igual que homicidio intencional y asesinato.

Algunos ejemplos de proyectos sobre vigilancia comprensiva de lesiones en Sudáfrica y Wisconsin (EE UU) ilustran los retos logísticos adicionales que los proyectos de investigación deben de resolver. Aún más notable, la investigación es intensamente financiada y requiere un compromiso de largo plazo, fondos y esfuerzo. Los proyectos de investigación requieren el involucramiento o la aprobación de múltiples agencias con diferentes agendas, algunas de las cuales pueden tener sospechas del objetivo del proyecto o negar acceso a los investigadores. Una carencia de información detallada sobre la marca y el origen de las armas de fuego usadas y causantes de lesiones presenta otra barrera para la investigación. En escenarios desorganizados como en los países pobres en crisis humanitaria y retos logísticos adicionales pueden incluir dinámicos como los siguientes descritos por DR en el Congo: el territorio puede estar dividido y controlado por grupos guerreros, los investigadores pueden ser sospechosos

de espionaje, la infraestructura puede estar en ruinas, la información que proveen es inválida y puede haber una carencia de comunicación y transporte (carretera, aire, teléfono, etc.).

Un importante conjunto de investigaciones existe en estados de bajo ingreso y en regiones afectadas por guerra, que son de alta calidad, pero con pobre presentación. Los investigadores carecen de los recursos para afinar y distribuir la investigación; por consiguiente, no llega al flujo internacional de revistas médicas y sus índices.

Recomendaciones para la investigación

- La investigación es necesaria en tres temas básicos: 1) los efectos de las armas en la salud, 2) los factores contribuyentes y sus causas, incluso las formas de comportamiento, y 3) el impacto de las intervenciones y la efectividad de sus costos.
- Se deben hacer esfuerzos para establecer una nomenclatura común, guías para la investigación y las mediciones, y métodos uniformes de reportar; una red de información de investigaciones debe ser desarrollado
- Un esfuerzo especial es necesario para recolectar información de “escenarios desorganizados” –áreas de extrema limitación de recursos y crisis humanitaria– y ayudar a fortalecer los sistemas de mantenimiento de expedientes. El diálogo y la capacidad de construir es especialmente necesaria entre los médicos y los investigadores de estas áreas.
- Las revistas medicas en países pequeños o en campos especializados pueden funcionar como “pastores”, no solamente como “vigilantes”, para asistir en el refinamiento y la presentación de la investigación de áreas con poca asistencia, como los países pobres y las áreas de crisis humanitaria.
- El financiamiento a la salud pública para la investigación de las armas pequeñas debe ser una prioridad para la comunidad donante, con el reconocimiento de la necesidad de una investigación de largo plazo y un compromiso para la calidad de análisis de la información colectada.
- Sistemas de información conectados deben ser empleados, combinando información de examinadores médicos, forenses, gobierno, y deben incluir información de fondo con respecto a la clase de arma usada y la relación entre la víctima y el victimario.
- Son necesarias medidas para mejorar el acceso a la información de las armas de fuego utilizadas en lesiones. Primero, un sistema estandarizado de marcación en las armas debe ser establecido y conectado a los expedientes concernientes a las características del arma y su historial. Tal información debe estar disponible para las agencias de salud pública de cualquier país. Segundo, son necesarias políticas para asegurarse de que las armas de fuego utilizadas en lesiones sean completamente investigadas conforme a su origen, modelo y características.

Análisis de los factores de riesgo

Tendencias en las lesiones producidas por armas pequeñas

La información recolectada es útil para analizar las tendencias, ya sea en una escala global o local, y para enfocar las políticas de intervención. La información puede ser analizada para identificar las tendencias de riesgo para quién, cuándo, dónde y de qué tipo de arma.

Por ejemplo, el Sistema de Vigilancia Nacional para la Mortalidad y las Lesiones de Sudáfrica mostró los siguientes patrones de riesgo:

| Grupos de alto riesgo | Horas y lugar de alto riesgo |
|--|---|
| La juventud | Fines de semana (40% de todas las muertes por armas) |
| Hombres (80% de todas las muertes por armas) | Las muertes aumentan conforme los años progresan |
| Negros en mayor riesgo de homicidio | Muerte por arma mayor después de las 7:00 p. m. |
| Blancos en mayor riesgo de suicidio | En hogares (44% de todas las muertes en caminos y calles) |
| Alcohol (en 40% de todas las muertes por arma) | |

Aunque comprensiblemente información nacional agregada no está disponible para los “escenarios desorganizados”, estudios más localizados proveen una visión de estas tendencias. Estudios del ICRC en Camboya que preguntaron acerca del estado militar o civil de la persona lesionada por armas llevaron al hallazgo de que los civiles eran blancos no solamente de la artillería y los morteros durante el combate, sino también por armas cortas utilizadas en disputas interpersonales sin relación al combate. Un mayor estudio en Camboya mostró que, en la ausencia de un programa de desarme después del conflicto, la tasa de lesión con arma no disminuyó significativamente después del cese del conflicto.

Un número de pioneros locales en el campo de la salud pública iniciaron proyectos de vigilancia de lesiones de una escala variante en países como Brasil, Bangladesh, Camboya, Finlandia, Honduras, Canadá y Uganda.

Categorizando los factores de riesgo

Varios modelos pueden ser usados para analizar el riesgo. Un modelo “ecológico” presenta diferentes niveles de sociedad, donde los factores de riesgo pueden ser identificados. En paréntesis se encuentran ejemplos de las cualidades asociadas con altos riesgos:

- Social (disponibilidad de armas de fuego, disparidad económica, heterogeneidad etno-cultural, aceptabilidad social, impunidad).
- Comunidad (cohesión baja, influencia negativa de compañeros, aislamiento de mujeres).
- Familiar (pobre cohesión familiar; pobre monitoreo de niños, control del hogar por los hombres).
- Individual (jóvenes, hombres, alcohol, victimario, armas de fuego en el hogar).

Un análisis de los factores de riesgo asociados con la violencia internacional con armas pequeñas sugiere que el nivel social puede subdividirse aún más:

- Internacional (presencia de una red de armas ilícitas, narcotráfico, redes de crimen organizado).
- Nacional (fallo del Estado en proteger la seguridad humana, débil cumplimiento de la ley)
- Intercomunitario (tradicción de peleas interétnicas).

Identificación de factores de riesgo claves

Estudios de investigación que comparan países, culturas y hogares que son similares para todos excepto una variable, y la investigación que compara una región antes y después de la modificación de una variable (por ejemplo, a través de la legislación), ayudan a iluminar la importancia de factores de riesgo específicos.

Disponibilidad

La disponibilidad de las armas de fuego, o el acceso a ellas, está descrito por algunos como el factor de riesgo “universal”, el cual es crítico en todas las formas de violencia armada sin importar el contexto. Muchos estudios han sugerido que el acceso a las armas aumenta la “letalidad” de la violencia, la probabilidad de que un acto de violencia resulte en muerte. Otros han demostrado que la reducción del acceso a las armas de fuego también reduce la frecuencia de los actos de violencia, y que el efecto de “sustitución” —el recurso para alternar herramientas de violencia en el caso de un bloqueo en el acceso a las armas— es inconsistente en el mejor de los casos.

En el discurso concerniente a las armas pequeñas, los esfuerzos para dirigirse a la disponibilidad de las armas pequeñas son llamados esfuerzos del “lado de la oferta”.

Inseguridad humana

La inseguridad humana, o la falta de protección por otros medios, es vista como el motivo principal para la tenencia y el uso de las armas pequeñas. Tal inseguridad puede surgir de diferentes causas, incluyendo:

- | | |
|---|--|
| a) Disparidad económica | Por ejemplo, la distancia entre rico y pobre (Índice General Nacional de Desigualdades). |
| b) Pobreza sin recursos | Por ejemplo, campos de refugiados |
| c) Estados corruptos, débiles y fracasados | Por ejemplo, estados incapaces o no dispuestos a prevenir la violencia armada. Algunos análisis de “estados sombras” sugieren que un partido gobernante puede ver una burocracia gubernamental que funciona bien como una amenaza para la base de su poder y puede preferir guiar a su gobierno como una compañía rentable |
| d) Recursos de prelación por factores externos | Por ejemplo, corporaciones transnacionales compañías de petróleo en conflicto por tierras |

En el discurso de las armas pequeñas, los esfuerzos que se dirigen hacia la inseguridad humana que lleva al uso de armas son llamados “demanda”

Aceptabilidad social

La aceptabilidad social incluye actitudes, creencias culturales y factores de comportamiento. Varios tipos de aceptabilidad aplican:

- “Culturas de honor” o culturas de venganza (por ejemplo, códigos de vengar el deshonor con violencia, violencia recíproca; incluye asesinatos de honor de mujeres, asesinatos entre pandillas).
- Aceptabilidad de asesinatos (por ejemplo, en defensa de la propiedad, la familia o contra criminales).
- Tradiciones de armas (por ejemplo, las armas como rito de paso, como símbolo de identidad grupal).

Los esfuerzos para dirigirse a la aceptabilidad social son llamados esfuerzos de “demanda”.

Identificación de grupos vulnerables por la carga directa o indirecta producida por las armas pequeñas a la salud

Aunque los hombres jóvenes son afectados directamente por la violencia armada en mayores números, otros grupos están en alto riesgo de específicos tipos de ataques armados o acusan una gran carga indirecta por la violencia con armas pequeña.

a) Mujeres. Las mujeres son blancos de específicos tipos de violencia, como los ataques sexuales. Comparado con hombres en algunos estudios, las mujeres son más propensas a ser atacadas por alguien a quien ellas conocen. Ellas llevan el peso de la carga económica cuando los esposos e hijos son asesinados, y soportan mucho del reto de mantener la unión social y comunitaria.

b) Niños. Los niños están en riesgo de ser reclutados a la fuerza como niños soldados, de ser explotados sexualmente, o de ser secuestrados para obtener recompensa de las familias.

c) Refugiados y personas desplazadas internamente. Los refugiados pueden llegar a campos cargando armas utilizadas en contextos previos, pero son a veces chivos expiatorios, injustamente, como una fuente de armas por la comunidad anfitriona. Ellos también pueden traer diferencias políticas al nuevo sitio y tener conflictos con otros refugiados o con la comunidad anfitriona.

Sin fuentes de ingreso, ellos pueden vender sus armas a miembros de la comunidad anfitriona, aun si su campo está en riesgo de ser un blanco. Los refugiados frecuentemente sufren de problemas de salud asociados como la desnutrición y enfermedades infecciosas.

Las personas internamente desplazadas no están protegidas por convenciones internacionales de refugiados. No existe ningún mecanismo internacional coordinador para defender los derechos e intereses de los desplazados. Como tales, ellos sufren muchos de los mismos problemas de los refugiados, y son particularmente susceptibles a la predación del Estado, el colapso o la represión.

Recomendaciones

- La recolección de información sobre la violencia con armas pequeñas debe estar acompañada de un análisis cuidadoso de los factores de riesgo que asisten a tal violencia. Los investigadores deben de intentar de entender los factores que son los más causales y los más previsibles o más susceptibles a la intervención.
- Las políticas y programas diseñados para reducir los impactos sociales y humanos de las armas pequeñas deben de hacer uso del conocimiento de la salud pública y de los análisis de los factores de riesgos como un medio de traer mayor enfoque y efectividad a sus objetivos.

Prevención a través de políticas y programas

Uniando evidencia a políticas y programas

La información de la investigación de salud pública y el análisis no llevan directamente a la toma de decisiones basadas en la evidencia. En su lugar, un trabajo preparatorio es requerido para encontrar audiencia con los hacedores de la políticas y desarrollar su aceptación para el ingreso de la salud pública y sobrepasar la reflexiva retórica: “No me confunda con los hechos, ya he tomado una decisión.”

La acción preventiva efectiva, ya sea en la política de abogar o en los programas de campo, requieren conocimiento, un constituyente movilizado o una base popular, unos claros y precisos objetivos.

Es ampliamente aceptado que existe un nivel de uso legítimo de las armas pequeñas para los militares, la policía, los civiles profesionales y para usos personales. Además, las armas pequeñas están presentes en cada nivel de la sociedad y su uso no es fácilmente controlado por la legislación únicamente. Por consiguiente, en términos generales, para reducir las lesiones por armas pequeñas no solamente necesita una prohibición, sino normas sabias y regulaciones sobre el adecuado uso y posesión.

Normas y regulaciones son necesarias para establecer criterios y esforzar los apropiados: 1) adquisición, posesión, portación y uso de armas pequeñas, 2) abastecimiento, comercio, y transferencia de armas pequeñas, 3) penas por la violación de las normas mencionadas.

Tales normas necesitan ser operativas en niveles nacionales e internacionales a través de tratados y legislaciones, pero también deben funcionar en la comunidad, la familia y los individuos, a través de culturas, creencias y normas para un comportamiento responsable. Una investigación entre los clanes de pastores en el cabo de África, por ejemplo, observó el uso de armas pequeñas dentro del clan como muy regulados por los códigos indígenas del clan y las penas, aunque, por el contrario, la violencia dentro del clan siguió siendo un gran problema.

Políticas y programas para mitigar los factores de riesgo de lesión por armas pequeñas

Disponibilidad u “oferta” de armas pequeñas

Las medidas para reducir el acceso a las armas pequeñas están concentradas en la reducción de la letalidad de la violencia, pero no necesariamente en su frecuencia. La limitación del acceso es posible en varios niveles:

Tipo de limitación

Aplicación de la limitación

Acceso general

Por ejemplo, aumento de investigación y costo para la obtención de un arma

Acceso en riesgo

a) Por riesgo de grupo

a) Por ejemplo, almacenamiento seguro (por el riesgo de grupo de niños)

b) Por tiempo

b) Por ejemplo, en Bogotá, Cali, las restricciones de portación los fines de semana en Colombia

c) Por lugar

c) Por ejemplo, zonas libres de armas en Sudáfrica: no armas en bares y tabernas

Reducción del excedente

Por ejemplo, la recolección de armas después de conflictos y los programas de destrucción

| | |
|--|--|
| Prevenir la desviación al mercado ilícito | Por ejemplo, los esfuerzos domésticos e internacionales para controlar el comercio ilícito, las verificaciones de los usuarios finales |
| Prevenir el abastecimiento a usuarios inapropiados | Por ejemplo, establecer criterios humanitarios y de derechos humanos para las restricciones sobre las transferencias legales de armas |

Previendo la desviación y el mal uso: realidades del abastecimiento legal e ilícito

Las recientes negociaciones globales en las Naciones Unidas produjeron un acuerdo que compromete legalmente sobre los controles no estatales, la producción y la transferencia de armas ilícitas (Protocolo sobre Armas de Fuego, Convención contra el Crimen Organizado Transnacional) y una declaración que compromete políticamente sobre el control de transferencia de armas ilícitas (Programa de Acción, Conferencia sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en todos sus Aspectos). Ambos son pasos importantes, pero la investigación reciente muestra que las transferencias legales autorizadas por el Estado constituyen la mayor fuente de abastecimiento, y el número de países productores de armas pequeñas aumento a 64 en los noventa, incluyendo a países de alto y bajo ingreso. Las armas son un instrumento de poder político, empleado por los diplomáticos, estratégico y de razones económicas. Los gobiernos más poderosos del mundo son también productores de armas. Por esta razón, para iniciar un serio debate sobre las políticas de las transferencias legales de armas, se requiere una movilización sin precedentes de información creíble y de constituyentes políticos.

Las leyes internacionales existentes describen normas y responsabilidades para los estados con transferencias legales de armas, pero tales normas necesitan ser clarificadas, observadas y reforzadas. Uno de estos esfuerzos, una campaña para el Marco de la Convención sobre la Transferencia Legal de Armas llevado a cabo por la fundación Arias y otras ONG busca clarificar la ley internacional existente y su aplicación hacia los derechos humanos y las preocupaciones humanitarias.

La inseguridad humana y la aceptabilidad social o la “demanda” de armas pequeñas

El trabajo para reducir la demanda de las armas pequeñas puede involucrar proyectos tradicionalmente humanitarios, de desarrollo social y de educación, pero incluir un enfoque en el entendimiento y como dirigirse a la razones específicas por la posesión de armas y el uso en una comunidad o la cultura. Tal labor apunta no solamente a reducir la letalidad de la violencia, sino también su frecuencia. Los esfuerzos de dirigirse a la inseguridad humana incluyen iniciativas para el desarrollo económico, la educación, reformas al sector de la seguridad, la protección de los derechos humanos, la buena gobernabilidad y un efectivo sistema de justicia. Los esfuerzos para dirigirse a la aceptabilidad social incluyen encuestas de actitudes, trabajo con tradiciones culturales y educación pública.

Ejemplos de intervenciones dirigidas a ambos factores de riesgo la demanda y oferta

La organización Viva Río, con base en Río de Janeiro, Brasil, combina un abordaje de salud pública con organización basada en la comunidad para implementar políticas y programas para reducir la violencia armada.

| Tipo de factor riesgo | Área riesgo blanco | Intervención |
|---|---|--|
| Grupo en riesgo | Jóvenes, hombres urbanos | Proveer una educación rápida para adultos para capacitar la movilidad social |
| Localidad de alto riesgo | Favelas, marginales | Colaborar con la policía |
| Para prioridad la intervención de la violencia arma | | Proveer 24 horas de presencia y seguimiento con programas de desarrollo económico |
| Disponibilidad de armas pequeñas | <ul style="list-style-type: none"> a) Producción doméstica de armas b) Contrabando ilegal de países vecinos | <ul style="list-style-type: none"> a) Promover control doméstico b) Oponerse a las transferencias a países vecinos |

Los proyectos de Viva Río han tenido éxito en la reducción de los factores de riesgo de la violencia armada, incluyendo una tasa de lesión igual a cero para una favela de alto riesgo. Durante el primer año del proyecto, el gobierno patrocinó eventos públicos de destrucción de armas y una legislación nacional.

Evaluación

Un componente crucial para la intervención de salud pública es el proceso de evaluación de la efectividad. La compleja red de factores de riesgo debe ser valorada, incluyendo las actitudes culturales hacia las armas, los niveles de inseguridad social, etc. Por ejemplo, los esfuerzos en la recolección de armas puede ser ineficiente donde la inseguridad humana y la demanda de armas son muy altas. El aumento de recursos en el cumplimiento de la ley puede fallar sin dirigirse a los temas de corrupción en la fuerza (policial) y la desconfianza en la comunidad. Después de las intervenciones es necesario investigar los resultados y valorar los métodos.

Recomendaciones para la prevención

1. Acción enfocada y combinada en los factores de demanda y oferta

En lugar de debatir la supremacía de los factores de demanda frente a los factores de oferta, los materiales presentados en la conferencia sugieren que ambos tipos de factores deben ser atacados simultáneamente. Los esfuerzos “del lado de la oferta” reducen la presencia de las armas letales y crean un ambiente más conducible para demandar la

reducción de trabajo. Los esfuerzos “del lado de la demanda” reducen la dependencia en y de un mercado para las armas pequeñas y, por consiguiente, crean un ambiente más conducible para la reducción de la oferta.

Para lograr enfoque para la acción local, el análisis adecuado de salud pública debe ser identificar los factores de riesgo sobresalientes para un área específica y hacer políticas a la medida para atacar esos factores. El ejemplo previo concerniente a Viva Río ilustra tales abordajes combinados. La acción global coordinada en los factores de demanda y oferta es posible.

2. Establecer normas y regulaciones apropiadas para las preocupaciones de la salud

Normas y regulaciones desde los niveles locales a los internacionales definen los límites del uso responsable de las armas pequeñas. Los profesionales de la salud juegan un papel crucial en múltiples etapas en la renegociación de esos límites para aumentar la salud y la seguridad.

a) Reenmarcar el debate

El problema de las armas pequeñas es fundamentalmente un problema humanitario y de salud. Las estrategias de seguridad nacional y del cumplimiento de la ley no son suficientes para asegurar una prevención efectiva de lesiones y muerte. Un cambio de paradigma debe ponerse en marcha para ver el problema con un tema de salud, por ejemplo, una epidemia, para ser manejada urgentemente con un peritaje humanitario y de salud.

b) Medidas de abogacía para permitir el suficiente acceso a la información
La investigación de la salud pública requiere acceso a información relevante guardada en expedientes de agencias del cumplimiento de la ley, los militares y otras agencias. Los sistemas conectados de información y números de serie 4, informativos aplicados a automóviles, han sido un instrumento en los esfuerzos para para investigar y reducir lesiones por accidentes en los Estados Unidos. Es necesario un sistema similar de transparencia, con marcación estandarizada e información compartida para las armas pequeñas y las lesiones asociadas.

c) Cuestionar la norma / Cambiar la carga de la prueba

La información epidemiológica descriptiva proveniente de las áreas de conflicto puede atraer un cuestionamiento si las políticas de transferencia de armas y la intervención militar están realmente ayudando a sus beneficiarios. Como ocurrió con el tema de las minas, una investigación medica creíble y no exagerada puede finalmente poner la carga de prueba sobre los militares y las autoridades del gobierno para documentar el porqué de un uso particular, transferencia o tipo de arma es necesario.

d) Proponer estándares más altos/Mejorar el cumplimiento de la ley

Las organizaciones médicas y de salud pública pueden informar los esfuerzos de abogacía nacional, los esfuerzos locales y nacionales para que la legislación restrinja la transferencia y el uso de armas basándose en las consideraciones de la salud y la seguridad humana. Las leyes internacionales existentes incluyen leyes de derechos humanos y humanitarios, que proveen.

Un llamado médico a la acción para reducir las lesiones y muertes causadas por las armas pequeñas

Médicos Internacionales para la Prevención de la Guerra Nuclear (IPPNW)
Apuntando a la prevención: Conferencia Médica Internacional
sobre las Armas Pequeñas, la Violencia Armada y las Lesiones
Helsinki, Finlandia, 30 de septiembre de 2001

Los científicos médicos y sociales, los activistas por la paz, los trabajadores de la investigación, las organizaciones no gubernamentales y representantes del gobierno de muchas partes del mundo se han reunido en Helsinki para tratar la amenaza a la que están expuestos los humanos por el amplio uso de las armas pequeñas. Esta iniciativa ha ocurrido a la sombra de la reciente y rápida violencia que ha sorprendido al mundo entero, pero reconocemos que las lesiones continuas y las pérdidas que diariamente causan el deliberado o indiscriminado uso de las armas pequeñas no son menos impactantes para los individuos afectados y sus familias. El nivel de la violencia por las armas pequeñas es enorme y la escala de sufrimiento humano que causa es inmensa, aunque pobremente calculada, pero causa por lo menos cientos de miles de muertes y más de un millón de lesiones cada año, al igual que daño psicológico y físico permanente, la destrucción de familias, la pérdida de productividad y la desviación de recursos de los servicios básicos de salud pública.

Los médicos tienen un desafío por las inmediatas necesidades de las víctimas y por la larga y costosa física y psicológica rehabilitación necesaria para tantas víctimas. Somos llamados para describir la cruda realidad de la mutilación y las pérdidas, de tal manera que las víctimas humanas, y no las armas o las balas, sean el tema central. Nosotros enfatizamos el fenómeno de las armas pequeñas y la violencia armada no como un problema principalmente para las agencias del cumplimiento de la ley o un problema de la seguridad nacional, sino como, y en esencia, una crisis de la salud global de la mayor urgencia. Además, reconocemos la continuación de los conflictos violentos, desde el homicidio y la violencia criminal hasta la guerra intraestatal y aun la guerra nuclear, y que todas están ligadas por la manera en que las personas justifican el combatir la violencia con violencia.

Los médicos preocupados por reducir carnicería de la violencia por armas pequeñas pueden contribuir con estrategias para la prevención, pero esto también requiere un amplio rango de peritaje. Las causas de la violencia con armas pequeñas y la violencia armada son muchas y, por consiguiente, las estrategias preventivas necesitan el involucrar una amplia gama de disciplinas, muchas de las cuales han sido presentadas aquí en Helsinki. Los participantes han llegado un entendimiento común de la complejidad de un problema que se manifiesta diferente en los distintos lugares y la necesidad de mantener una coalición de una activa preocupación científica.

El abordaje del IPPNW a la prevención del conflicto armado en cada nivel ha sido fundado en elementos de investigación, educación y abogacía, y estos son directamente importantes para la violencia que emplea armas pequeñas. Desde Helsinki, hacemos un llamado a los profesionales de la salud en particular, pero también a los muchos otros científicos, activistas, trabajadores humanitarios y del desarrollo, quienes pueden contribuir hacia una efectiva confrontación a la pandemia de las armas pequeñas para:

- Colectar y reportar exacta e importante información en la cual basar recomendaciones para el cambio de las políticas y la acción comunitaria.
- Unirse a una campaña de educación comprensiva para informar a nuestros profesionales, nuestros estudiantes y el público acerca de las múltiples causas y las devastadoras consecuencias de la violencia por las armas pequeñas.
- De contribuir su alta conciencia de la salud pública y las consecuencias sociales de las armas pequeñas al dialogo local, nacional e internacional, para que políticas efectivas para reducir los niveles de lesión humana que resulta de la escalada presencia de las armas pequeñas en todas partes del mundo puedan ser implementadas lo más pronto posible.

Como médicos, nosotros vemos el problema de las armas pequeñas en términos de su impacto, considerando la completa carga del sufrimiento humano –lesión, discapacidad, y muerte– que resulta de su uso. Nos comprometemos para trabajar en estrecha cooperación con compañeros de la salud y humanitarios, para limitar la disponibilidad de las armas pequeñas y promover los cursos no violentos hacia la seguridad y la tranquilidad humanas.