

Políticas Públicas y Seguridad en el marco local de complejización del delito. La criminalidad organizada como problema público

Gustavo Daniel Di Paolo

Tercer Premio Compartido

El paradigma de Seguridad regional y global

La sobrevenida globalización de los noventa se vio agudizada por acelerado avance científico-tecnológico, y por el inusitado movimiento y circulación de capitales transnacionales. Es coherente por ende, que esta reestructuración y priorización de la variable económico-financiera en desmedro de las otras dimensiones en la agenda de política exterior de post-guerra fría de cada uno de los actores internacionales, erosione claramente el basamento y la lógica con la que fue definido el Estado como único y exclusivo sujeto de las relaciones internacionales. La proliferación de nuevos actores internacionales y domésticos, como actores no estatales o subestatales y organizaciones no gubernamentales, hacen prevalecer el accionar de la sociedad civil por sobre la inercia de la actividad estatal. Por otra parte, la endeblez de ciertos parámetros conceptuales característicos de la potestad estatal, como el concepto de soberanía y el control territorial, terminan por complementar el clima propicio para la decadencia y la exposición del Estado frente a las “amenazas” del transnacionalismo económico y financiero.

Por otra parte, la vinculación intrínseca en el orden político-diplomático, económico-financiero, ideológico cultural, científico-tecnológico, y de la dimensión de seguridad y defensa, plantea una suerte de “red” global que interconecta el sistema mundial. Al constituir el proceso globalizador un esquema increyente e invasivo, esta red conectiva se torna más densa, integral e interactiva, penetrando en las diversas esferas y niveles de las sociedades de los países del concierto mundial. La revolución y el desarrollo incipiente en las comunicaciones y en la información, generan una vasta capacidad de celeridad en la penetración transnacional. Esta invasión abarca tanto la configuración y la operatoria de las redes referenciadas, la definición de los dispositivos y mecanismos del poder, y la imposición de los nuevos valores culturales y patrones de consumo del transnacionalismo. No sólo se encuentran en reformulación las estructuras del derecho internacional, de la economía, de las finanzas, de la seguridad y la defensa nacional, sino la que se divide en plena etapa de evolución y reconversión de la mismísima sociedad humana. El factor del poder que en su esencia se caracterizó por tender a la manifestación de una voluntad y de su consecuente expansión y acatamiento, se encuentra en franca reestructuración en referencia a sus variables dimensionales.

El ocaso de la soberanía estatal y el nuevo rol de los Estados nacionales en la era global, son temas de profunda vigencia y discusión. El concepto de soberanía de los Estados está ampliamente cuestionado y merece ser como mínimo reformulado. De la misma forma en que los Estados-Nación establecieron unilateralmente una estructura de principios que prevaleció contra el compendio de valores y costumbres locales, en la actualidad la interrelación compleja de los procesos internacionales exige y determina que ciertos valores se edifiquen también en la esfera internacional.

Lo supuesto, no significa que la definición y el sentido de soberanía nacional vaya o deba desaparecer, pero sí va a ser restringida y acotada en algún sentido hasta “progresista” (como el caso de la justicia global y supranacional). Es por ello, que la idea de justicia “local” y la problemática de protección internacional de derechos humanos, limitada a la esfera doméstica, son conceptos por lo menos perimidos.

El dilema de integración-fragmentación no es otra cosa que lo planteado a través del paradigma de cooperación y conflicto de la posguerra fría. La interdependencia referida consolida las asimetrías o desigualdades, y además de producir cooperación origina también conflicto entre

actores estatales y no estatales.

Otros problemas forman parte de la discusión mundial, tales como las grandes corrientes migratorias, el conflicto derivado de la fragilidad y colapso de las estructuras políticas, y la falta de continuidad en los patrones de comercio, además del terrorismo, la droga, las mafias, los conflictos étnicos, la presión demográfica, y la degradación ambiental.

En el contexto internacional vigente, el Estado debe adaptar y reformular su rol esencial debido a que ha sido penetrado por espacios de orden transnacional. La proliferación de nuevos actores no estatales y subestatales en el sistema internacional, ha mutado el direccionamiento del factor de seguridad nacional y la dimensión del poder de cada Estado (dejando sin efecto la concepción tradicional que el realismo y el neorrealismo o realismo estructural han asignado a las variables de poder y seguridad en pos de alcanzar un pretendido interés nacional). Esta merma de “exclusividad” del Estado como sujeto hacedor y actor protagónico del sistema internacional, ha dado lugar a la actividad cada vez más prominente de nuevos actores que eventualmente pueden hacer peligrar el sistema de seguridad, la estabilidad interna, y la estructura de paz y seguridad en el entorno local.

El antiguo y clásico modelo de seguridad nacional ha quedado obsoleto, en razón de la ausencia de conflictos interestatales (de carácter clásico) y en función de que los dilemas de la seguridad nacional actual tienen su basamento en conflictos originados desde el interior de cada Estado más que en amenazas generadas desde afuera; tales como los fenómenos referidos del terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, degradación del medio ambiente, incipientes corrientes migratorias, reiterados conflictos étnicos, escisiones territoriales, y debilidad de los sistemas o regímenes democráticos, que atentan contra las capacidades y atributos del Estado “omnipotente” de la concepción realista del sistema estatocéntrico de la paz Westfaliana.

El final de la disputa interestatal entre EEUU y la URSS, también estimuló la posibilidad de delinear una agenda de cooperación e interacción entre los países latinoamericanos (y en particular con la variable interviniente en la región: EEUU). Por otra parte, el parámetro globalizador modificó la evaluación estratégica en materia de seguridad. En este contexto la obligatoriedad y la imposición de una cláusula democrática vinculante en el seno del sistema de la Organización de Estados Americanos (resolución de la Asamblea General de la OEA de 1991) y en el ámbito del MERCOSUR por ejemplo, da lugar a la consolidación y reivindicación de un nuevo Derecho Institucional (en detrimento del derecho internacional clásico de orden relacional). La institucionalidad democrática inserta en un marco de estabilidad internacional, puede restringir y amortiguar los efectos de un hipotético conflicto regional.

No existe un régimen aglutinante de definiciones en materia de seguridad hemisférica, ni siquiera se divisa un enemigo visible en común o un marco teórico consensuado en esta problemática. La diversificación y la carencia de homogeneidad en la región del Hemisferio Sur conspira contra la alternativa de definir un valor de seguridad compartida en esta cuestión, ya que la problemática de seguridad de los países Andinos o de la Cuenca del Caribe no es análoga o simétrica a las inquietudes que poseen los países Sudamericanos (o del Mercosur en particular).

La cooperación y la complementación, constituyen la vía de solución y adaptación a la nueva agenda de seguridad en el contexto iberoamericano (agenda ésta compuesta por conflictos y riesgos no interestatales, no militares y no convencionales). El desarrollo de fenómenos transnacionales (como el terrorismo y el crimen organizado o las mafias), y la aparición de conflictos “intraestatales” en el centro de la escena, requieren una “aceitada” cooperación internacional y una vinculación más estrecha entre los factores de seguridad y desarrollo humano, seguridad estatal y seguridad internacional. Esto no significa priorizar desmedidamente la seguridad humana, situación esta que derive en una militarización de los mecanismos operativos de la seguridad. Por otra parte, la reformulación y actualización del principio de no uso de la fuerza militar y convencional, y la aplicación de instrumentos preventivos no disuasivos, y de acción rápida, se constituyen en postulados viables a ser tenidos en cuenta al diagramar una política coordinada de seguridad.

La relevancia otorgada a la democracia ha resultado ser un cambio estratégico basamental, siendo el concepto de “paz democrática” el articulador y operador de la seguridad internacional en

el ámbito iberoamericano. Este último concepto sostiene que los sistemas democráticos poseen un muy bajo grado de conflictividad con uso de la fuerza entre ellos (esta premisa se cumple a la perfección en occidente).

Es oportuno por ende, exponer una consecuencia mediata del proceso globalizador y de la mundialización, como lo es la vulnerabilidad de la soberanía estatal clásica y la consecuente permeabilidad de las fronteras. Esto trajo aparejado además, la creación de “supranacionalidades” o soberanías superiores, y configuró el carácter “íntermístico” (doméstico e internacional a la vez) de los factores económicos, sociales, políticos y culturales.

En cuanto a la ejecución de políticas de desarme, América Latina ha resuelto en forma acabada las problemáticas de proliferación nuclear y de desarrollo de armas de destrucción masiva. La dimensión no militar del uso de la fuerza es la que prevalece en la concepción global de la seguridad hemisférica (debido a que han mermado o desaparecido virtualmente las fuentes de amenazas del uso de la fuerza en las relaciones interestatales).

La planificación y el diseño de dispositivos operativos de prevención, el seguimiento de los postulados de la esencia de la seguridad cooperativa, y la eliminación del unilateralismo, deben ser premisas básicas en la definición de un esquema de seguridad integral en el entorno latinoamericano. Esta reformulación en el ámbito de la seguridad internacional estuvo caracterizada por un cambio profundo en la naturaleza y fuentes de las amenazas, un sostenido crecimiento del costo potencial de las transgresiones internacionales, y una prevalencia de los conceptos de seguridad cooperativa (que se afianza como alternativa a los enfoques disuasivos tradicionales). La seguridad cooperativa también persigue los objetivos de estabilidad regional y de reorientación de los recursos dirigidos a la seguridad nacional. Por otra parte, este enfoque de seguridad ha ocupado importantes espacios en la definición de las agendas regionales sobre esta materia, y ha generado particularmente diversos procesos de integración y asociación como el MERCOSUR.

Es por ello, que las amenazas emergentes para los Estados son de carácter no convencional e innominadas, tales como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas, las mafias, la depredación y degradación de recursos marítimos, la no preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, las corrientes migratorias (sobre todo la inmigración ilegal), el increíble deterioro de la situación socio-económica, y la merma en la seguridad ciudadana.

El concepto de seguridad ciudadana en el entorno de la concepción de una política pública local

Preliminarmente, José Portugal Ayestas marca que el concepto de seguridad ciudadana tiene un significado dual, ya que tiene una acepción subjetiva de actitud psicológica del común de los integrantes de una sociedad (ciudadanos) de tranquilidad personal frente a la delincuencia, especialmente de sentirse a salvo en lugares públicos o en su propio domicilio o establecimiento de todo daño, peligro o riesgo de ser víctima de una agresión contra su vida o integridad física o contra sus bienes que provenga la acción violenta de personas desconocidas; este temor se traduce en un derecho subjetivo de protección por el Estado al que corresponde garantizar el goce de los derechos individuales y libertades públicas. Cuando esa actitud responde a una situación objetiva de violencia social, por la multiplicación de los delitos, especialmente contra la persona o contra los bienes o contra la convivencia pacífica en lugares públicos, de manera que impide aquel ejercicio de las libertades públicas y de los derechos individuales, la “seguridad ciudadana” tiene una significación objetiva y positiva de asegurar la “seguridad pública” o el “orden público”. La Seguridad es la necesidad básica de la persona, grupos humanos y un derecho inalcanzable, inalienable del hombre, de la sociedad y del Estado. El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Entonces no debemos de perder nunca de vista, que la libertad y la seguridad son dos caras de la misma moneda: sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una auténtica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario). Con la globalización, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana mucho más amplio, y que

incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho. La inseguridad ciudadana surge y se define en la actualidad como un fenómeno y problema social en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión. En ese sentido, no existe una taxonomía general que permita identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la inseguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten cada vez más un gran número de países en todo el mundo. La selectividad temática de la inseguridad como una de las principales preocupaciones en las sociedades contemporáneas, ha ocurrido en distintos momentos y circunstancias; sin embargo ésta constituye una situación que viene presentándose desde los últimos veinte años cada vez con mayor frecuencia, observándose una tendencia a diferenciar el tratamiento clásico de la delincuencia y su compleja etiología con respecto a la dinámica que permite estructurar sistemas de seguridad ciudadana. En ese sentido se abre una nueva dimensión frente al tema de la delincuencia, que incluyen procesos sociales distintos a los que determinan la actividad delictiva, lo cual implica revertir la noción de una sociedad vista como víctima pasiva del “azote” criminal y pasar a observar los procesos y capacidades de la sociedad civil para efectuar acciones preventivas. Por otra parte, las sociedades contemporáneas que han matizado las condiciones sociales de incremento de las tasas de criminalidad y la elevación de la tasa de temor, en términos de “inseguridad” colectiva y han planteado la necesidad de enfrentarla, son todas sociedades complejas y urbanas, lo cual obliga a adoptar puntos de observación suficientemente amplios y relacionales que permitan incorporar una diversidad de variables y considerar simultáneamente la multiplicidad de interacciones entre las diferentes estructuras de la sociedad actual¹.

Paralelamente la sociedad sigue incrementando su nivel interno de complejidad, mediante el desarrollo de la autonomía funcional de los diversos sistemas parciales que la constituyen, al mismo tiempo que se multiplican y diversifican las demandas sociales, haciendo necesario superar las tradicionales formas de coordinación social, pues no existiría ya ninguna estructura o dispositivo, que en forma centralizada, pueda elaborar respuestas con sentido único y generalizables en todo el sistema social, y menos aún proveer soluciones integrales concebidas, planificadas, implementadas y controladas por un sólo agente, institución o grupo social. Todo parece indicar que la sociedad contemporánea ha alcanzado un estado donde más que nunca la construcción social de la realidad y la acción colectiva poseen una creciente multiplicidad de puntos de emergencia y estructuración. En una sociedad compleja caracterizada por un aumento permanente de experiencias y acciones y por la presencia de una variedad de grupos de interés y sistemas parciales, que disponen de su propia codificación y programación frente al ambiente, resulta imposible alcanzar formas de consenso mediante la opinión pública, considerada ésta como fruto de la libre discusión de los temas públicos. En consecuencia, ante la imposibilidad de establecer intereses generales uniformemente considerados y asumidos, se impone el abordaje de los problemas mediante decisiones estratégicas de carácter parcial, es decir, de manera auto referente en el interior de cada sistema especializado de la sociedad².

La autonomía del sistema político no significa que se encuentre aislado y opere de forma independiente de los demás sistemas. Tampoco ella implica únicamente un proceso de diferenciación de roles al interior de la burocracia pública. Lo que se quiere significar con este término es que sólo a este sistema le competen los criterios de decisión para regular la relación con el entorno y para orientar su propia transformación. Por consiguiente, dicha autonomía constituye la condición para el desempeño de su función específica, esto es, la toma y transmisión de decisiones vinculantes para la producción del poder. El poder, entendido como medio de comunicación social, supone la generación al interior del sistema político de un código simbólicamente generalizado que permita procesar la complejidad del entorno, establecer prioridades y seleccionar alternativas

¹ José Portugal Ayestas. “Concepto de seguridad ciudadana”.

² Plan Unidad Cinturón Sur Policía, Gendarmería y Prefectura Seguridad en todos los barrios_www.minseg.gob.ar

significativas y viables para el sistema, lo cual es posible en tanto el sistema siga produciendo y reproduciendo los elementos que lo constituyen, es decir, decisiones políticas. Este sistema del aparato administrativo del Estado acciona sobre la base de su propio territorio. En la vida sociopolítica, el municipio se encarga de la administración de la comuna. Más allá de los particularismos institucionales vigentes en una sociedad, la municipalidad, municipio o ayuntamiento, ejerce el poder local como representante del Estado dentro en su jurisdicción comunal. La cercanía física y social que se establece con la ciudadanía, así como la mayor visibilidad que poseen los factores que inciden en la inseguridad, unido a la capacidad de presión que puede ejercer la comunidad sobre el municipio, ha implicado que en muchos países la temática de la seguridad ciudadana haya encontrado mayor eficacia en el ámbito local. Entre los modelos de prevención del delito que han tenido mayor eficacia en el nivel comunal son que se orientan por la perspectiva situacional, los cuales derivan de una racionalidad pragmática que busca reducir las oportunidades de delinquir aplicando diversidad de medidas de carácter específico y localizado. En ese sentido, las variables que considera el modelo situacional son, en su mayoría, posibles de gestionar desde y con los recursos del sistema municipal. Destacan entre las intervenciones típicamente asociadas a este modelo aquellas relacionadas con el diseño del espacio público y con instrumentos propios del planeamiento urbano. De allí que independientemente del grado de compromiso y de competencia que posea la comunidad, su participación en las diversas fases del proceso de gestión de la seguridad ciudadana y sus posibilidades de acción se encuentren previamente definidas desde el municipio. Ello no significa desconocer que la comunidad posea capacidad autorreferencial para emprender acciones en forma independiente pues de hecho la tiene. Lo anterior implica sustentar que en la práctica el sistema municipal, al disponer de una mayor relevancia social, sólo considerará aquellas selecciones comunitarias que se ajusten al esquema de posibilidades que definen, desde su propia perspectiva, la relación entre municipio y comunidad. En definitiva, las dinámicas expuestas no sólo derivan de la clausura operacional de los diversos sistemas que participan, sino que también emanan del hecho que frecuentemente los recursos disponibles para llevar a cabo las iniciativas en materias de Seguridad Ciudadana están constituidos por fondos públicos que son canalizados mediante diversas modalidades desde el aparato central, y en menor proporción corresponden a recursos recaudados por la propia municipalidad. Por otra parte, es claro que las comunidades no disponen de la capacidad técnica y administrativa necesaria que les permita por sí mismas participar activamente en la elaboración de planes y programas. A lo anterior se añade el hecho que la temática de la seguridad ciudadana resulta poco conocida en sus aspectos técnicos, de manera que incluso los municipios, salvo casos excepcionales, como sucede en las grandes ciudades de Norteamérica y Europa, se han visto en la obligación de adoptar total o parcialmente modelos elaborados en otros contextos, tal como ha ocurrido en la mayor parte de las áreas comunales en Latinoamérica³.

La lógica en la proliferación de las amenazas emergentes del contexto latinoamericano. La formulación de agendas de seguridad y el dilema de integración-fragmentación

Preliminarmente y tomando como referencia lo explicitado por Jaime Sepúlveda Cox, las particularidades de las amenazas emergentes, tienden a sobrepasar la capacidad individual que los estados desarrollan para neutralizar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas a sus intereses vitales, lo que genera la necesidad de respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales que deben insertarse en un escenario multidimensional y marcadamente transnacional. Ello ha llevado a reformular las teorías tradicionales y diseñar nuevos esquemas estratégicos sobre la base de la cooperación internacional a nivel global y regional, lo que se ha ido conceptualizando como “Seguridad Cooperativa”; es decir, una forma que permite hacer frente preventivamente y con mayor constructividad, a la aparición de los nuevos factores de inestabilidad global que anteriormente no figuraban en la agenda de seguridad internacional, y que son percibidos como riesgos e inclusive amenazas a la seguridad deseada por los estados para lograr el desarrollo y

³ www.cynthus.com.mx

bienestar de sus pueblos. La interdependencia de los estados, la globalización de sus economías, la pérdida del control sobre las armas de destrucción masiva y el surgimiento de otras múltiples “nuevas amenazas”, hacen dificultoso garantizar la seguridad global y de las grandes potencias mediante las estrategias tradicionales de ejercicio del poder, basadas en la confrontación. Bajo el concepto de la Seguridad Cooperativa aplicado en los niveles global y regional, la comunidad internacional busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer fluidas relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos. Lo anterior implica que los sistemas de seguridad global y regional requieren una imprescindible flexibilidad que le otorgue capacidad de respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales, principalmente frente a las nuevas amenazas y los cambios en las demandas y características del mercado mundial. Sin perjuicio de lo anterior, a nivel de tendencia puede señalarse que el fin de la Guerra Fría y la consecuente desaparición de un enemigo externo común, acentuó las posibilidades de desarme como también la transición de algunos estados hacia una forma de gobierno de tipo democrático liberal, lo cual contribuyó a generar nuevas instancias de cooperación e integración que en muchos casos permitieron superar antiguos recelos, solucionar pacíficamente algunos conflictos territoriales y fronterizos de antigua data e, incluso, desarrollar esfuerzos tendientes a evitar futuros conflictos a través de la implementación de Medidas de Confianza Mutua. Todo ello nos permite sostener que, a pesar de las grandes diferencias de tamaño, población y desarrollo de los países de la región y, consecuentemente, de las distintas percepciones con respecto a los desafíos e implicancias de la seguridad en general, y de la seguridad marítima en particular, existe la voluntad de materializar esfuerzos especiales tendientes a concordar una seguridad de tipo global, evidenciándose una voluntad colegiada de hacer evolucionar el Sistema Interamericano de Seguridad desde el enfoque colectivo, propio de la Guerra Fría, hacia la referida Seguridad Cooperativa, de manera tal que el esfuerzo compartido permita hacer frente a las características de las nuevas amenazas que atentan contra el desarrollo y progreso de los pueblos⁴.

En correlato y acorde a lo expuesto por Mónica Hirst, y pese a la ya tradicional falta de presencia de América Latina en el concierto internacional, sus agendas de seguridad se han visto modificadas y regionalizadas. Hay un proceso de complejidades novedosas, que se desarrolla de manera acelerada desde hace algunas décadas. Desde distintos ángulos se verifica un cuadro heterogéneo y multidimensional de conductas y determinaciones: fragmentación, cooperación, inclinaciones pacíficas, rivalidades persistentes, nuevas y novísimas amenazas. Son cada vez más evidentes las tensiones derivadas de los diversos enfoques que existen entre la región y Estados Unidos. América Latina ha enfrentado grandes transformaciones a lo largo de los últimos años, que abarcan desde la política y la economía domésticas hasta los asuntos regionales y hemisféricos. En términos comparativos, América Latina representa el área más desmilitarizada del mundo. Mientras en los años 90 la principal fuerza de los cambios estuvo ligada a las tendencias económicas - globales, regionales y domésticas-, desde 2001, las cuestiones de seguridad y políticas parecen haber tomado la delantera. Por lo tanto, los problemas de seguridad -también globales, regionales y domésticos- han asumido una importancia sin precedentes en todos los países del área. Este viraje está ligado esencialmente a las consecuencias mundiales post-11 de Septiembre -que se agravaron con la guerra contra Irak-, particularmente, a aquellas vinculadas con el impacto de las nuevas prioridades estratégicas de Estados Unidos. Aun cuando América Latina tiene un papel bastante marginal en la determinación de la seguridad mundial, los nuevos desarrollos de la agenda de seguridad global han influido de manera notable en ella. Naturalmente, este influjo está ligado a previos desarrollos políticos y de seguridad en la región.

En correlato a lo enunciado y en lo atinente a la irrelevancia y especificidad esgrimidas, Mónica Hirst insiste en sostener que en términos comparativos, América Latina representa el área

⁴ Jaime Sepúlveda Cox. Los regímenes de seguridad global y regional y la seguridad en el ámbito marítimo. www.revistamarina.cl/revistas/2007/4/sepulveda.pdf.

más desmilitarizada del mundo. A razón de la autora, se constituye en una región con una limitada tendencia a los conflictos interestatales, en la que durante las últimas décadas han prevalecido presupuestos militares relativamente bajos. En casi todos estos países la democratización ha conducido a reformas de las políticas nacionales de defensa, en las cuales el compromiso con los valores e instituciones democráticas se ha transformado en un denominador común. La redefinición del rol de los militares ha estado más motivada por la identificación de nuevas formas de amenazas que por las clásicas doctrinas dominadas por la idea de hipótesis de conflicto interestatales. En la mayoría de los casos, han sido incluidos en las agendas de seguridad nacional los desastres naturales y escenarios socialmente disruptivos producidos por la pobreza, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la migración ilegal. De hecho, las políticas de defensa han ido absorbiendo más y más el concepto de seguridad humana. Aunque no se encuentra en el epicentro, América Latina no ha sido excluida de la nueva ola de transformaciones en la cultura y estructura de las fuerzas armadas. Los cambios organizacionales en las políticas militares que se produjeron en todo el mundo fueron incorporados en diferentes niveles por los países de la región. Por ende, se ha expandido la participación en misiones internacionales que implican despliegues militares para propósitos pacíficos y humanitarios -particularmente, operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU-, así como también la interpenetración entre las esferas civiles y militares, especialmente dentro de las fuerzas armadas del Cono Sur. Asimismo, y paradójicamente, América Latina ha compartido tanto las ventajas derivadas de la tendencia general hacia la declinación de las guerras interestatales, como el peso impuesto por la mayor propensión hacia guerras dentro de los Estados.

En otras palabras, las políticas de defensa de América del Sur han dado lugar a una realidad bizarra en la que estructuras militares modernas coexisten con formas posmodernas de organización y doctrina. Tal dualidad ha contribuido a obstruir un proceso armonioso de regionalización en el tema de la seguridad. Cuando se aborda el tema de la seguridad internacional en América del Sur algunos autores apuntan una «anomalía intrigante», tal como alguna vez fuera definida por Kalevi Holsti (v. Moskos ...[et al], pp. 14-32). Sin embargo, esta condición particular no debería ser entendida exclusivamente como resultado de las tendencias que dan forma a la agenda de seguridad en la región. Es extremadamente relevante combinar estas mismas tendencias con la posición que América Latina, y en particular Sudamérica, ocupan en la política mundial. Comparada con otras, esta región se destaca por su irrelevancia estratégica en los asuntos globales. No carga con ninguna de las disputas étnicas de otras zonas recientemente democratizadas ni con los conflictos religiosos de diversas áreas del Tercer Mundo. Además, el área ha renunciado a la producción de cualquier clase de armamento de destrucción masiva, habiendo creado un régimen regional de prohibición de armas nucleares. Considerada como una zona de «no guerra», Sudamérica ha sido marginal en los asuntos mundiales. Tal irrelevancia se ha tornado aún más visible después del 11-S y de los nuevos desarrollos en el diseño de la política estratégica de EEUU. En este contexto, lo que podría considerarse una ventaja y un caso ejemplar se ha convertido en una motivación para profundizar aún más la marginalidad de esta región. Es importante subrayar que en términos estratégicos, especificidad no necesariamente significa identidad. La principal dificultad enfrentada por Sudamérica para afirmar su identidad se relaciona con su propia condición geopolítica, su inserción como esfera de influencia de EEUU.

Por ello, Hirst plantea que la seguridad regional puede ser abordada desde ángulos diferentes, que en su conjunto contribuyen a clarificar las complejidades actualmente experimentadas por el proceso de regionalización de las Américas. En primer lugar, la fragmentación intrarregional y la heterogeneidad política permiten observar el precario sentido de unidad continental en lo referente a seguridad internacional y regional. Algún progreso se ha logrado de todos modos, particularmente como resultado del efecto derrame de la regionalización, que permite observar una vinculación positiva entre integración económica y cooperación en seguridad. Sin embargo ésta también puede ser vista con la óptica del realismo clásico, en el que las percepciones de conflictos interestatales contribuyen a mantener la dinámica del dilema de seguridad. Ésta ha sido una tendencia desigual en la región, particularmente con el fin de la Guerra Fría, subordinada a la relativa importancia de las amenazas no militares. En este contexto, cuando se analiza la seguridad regional una «nueva» y una

«muy nueva» agenda han tomado forma⁵.

Con respecto al dilema de integración-fragmentación, Hirst explicita que se hace difícil pensar en América Latina como una «comunidad de seguridad» o como un subsistema en el sistema internacional. Desde el fin de la Guerra Fría, diferentes factores han llevado a una fragmentación Norte-Sur de la región, especialmente luego de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Por lo tanto, la falta de amenazas comunes y de percepciones compartidas previas que dominaron las políticas de seguridad internacional y regional durante la era bipolar, potenció el impacto centrífugo de los nuevos acuerdos comerciales entre EEUU, Canadá y México. Más recientemente, la fragmentación entre las agendas de seguridad del Norte y del Sur de América Latina se profundizó luego del lanzamiento de la idea de un Comando Norte con la participación de los socios del Tlcan. Entre las consecuencias de esta fragmentación se destaca la pérdida del sentido de comunidad en el ámbito latinoamericano. Clara evidencia de ello se dio cuando dos países del área -México y Chile-, miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, en ocasión de la decisión estadounidense de atacar Irak, aunque coincidieron en sus posiciones no las transformaron en una plataforma de convergencia y cohesión regional. Dentro de Sudamérica ha habido diferenciaciones entre dos agendas de seguridad subregionales que hoy en día tienden a expandir sus intereses comunes. En tanto América del Sur ha perseguido la profundización de los procesos de integración subregional, la expansión del comercio intrarregional en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur ha sido menos constante, debido a las turbulencias políticas y económicas en el área. No obstante ello, el Mercosur todavía sobresale como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos de derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad. La diferenciación entre los dos acuerdos subregionales ha estado subordinada tanto a factores geopolíticos como a razones políticas, en la medida en que la crónica inestabilidad, acompañada por la escalada de la violencia en la Región Andina, contrasta con la consolidación de la democracia dentro del Cono Sur. Aunque la explicación de esta dualidad puede remontarse a la historia de América Latina de principios del siglo XX, hoy se sustenta en las divergentes realidades políticas e institucionales observadas en una y otra subregión.

Por ello Mónica Hirst expone en el contexto de los noventa, escenarios de Estados frágiles, anárquicos o fracasados como Colombia y Venezuela que enfrentaron desafíos políticos diferentes de aquellos que atravesaron Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, que habían logrado mantener el vigor de la continuidad democrática en esta subregión. En cuestiones de seguridad y en lo referente a los contenidos de las agendas de defensa y de seguridad, se ha desarrollado una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos consideraron a las FFAA como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos insistieron en que los militares deben ser preservados de este tipo de tareas, que principalmente son responsabilidad de las fuerzas policiales locales. Por otro lado, las políticas de defensa y de seguridad en el Cono Sur han profundizado sus compromisos con el resguardo de las instituciones democráticas. A diferencia del Mercosur, los países andinos todavía muestran tendencias a estallidos fronterizos conflictivos que permanecen irresueltos y reducen la cooperación en seguridad. Adicionalmente a las fronteras (Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela y Ecuador-Perú), nuevas tensiones han ido creciendo debido a la presencia de las narcoguerrillas en la Región Andina. Una de las tareas más difíciles y apremiantes que enfrentan los responsables de la formulación de políticas en América Latina, es mejorar la coordinación política intrarregional en materia de seguridad. En los hechos, la cooperación en materia de seguridad se ha expandido bajo la sombra del creciente comercio intrarregional entre países andinos, EEUU y México, y en el Cono Sur. Compartir valores políticos comunes y cargar con desafíos económicos similares contribuyó a reducir las disputas y rivalidades previas, que en el pasado estorbaron a las iniciativas de cooperación. Desde mediados de los años 80, se mantuvo la expectativa de que la cooperación en seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política, se transformaría en un

⁵ Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. Mónica Hirst.

proceso irreversible. Una importante lista de medidas para la construcción de confianza mutua ha sido implementada a fin de consolidar las bases para la paz y estabilidad interestatal (Hirst, pp. 159-187). Las relaciones cívico-militares posautoritarias en el Cono Sur también han favorecido la identificación de nuevos roles para los militares de esta subregión.

En definitiva, Mónica Hirst señala que a lo largo de los años 90, Argentina, Brasil y Uruguay han aumentado su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y, en ocasiones, han llevado a cabo ejercicios de defensa combinados, con el propósito de consolidar una agenda cooperativa subregional. Los acuerdos de no proliferación de armas entre Argentina y Brasil, junto con el Tratado de Tlatelolco -que cubre toda América Latina-, han llevado a que la región sea considerada un arquetipo de zona libre de armas nucleares. La irrelevancia estratégica ha reducido la importancia de tales logros en la comunidad internacional. Aunque estos desarrollos estuvieron caracterizados por intensas presiones externas previas -especialmente de EEUU-, apenas recibieron reconocimiento foráneo. Por otro lado, la expansión de la regionalización no ha conducido a una única opción en lo referente a la cooperación en materia de seguridad en las Américas. En realidad, hay una clara diferenciación que alude a tres fórmulas alternativas en lo vinculado a la conexión entre integración económica y seguridad regional: la alternativa Mercosur, una vía sudamericana y, finalmente, una preferencia interamericana (hemisférica). Hasta el momento, las tres han tenido desarrollos desiguales dejando mucho que desear para que sean identificadas como esquemas consolidados de cooperación⁶. Complementariamente, y en el contexto de una agenda de seguridad clásica, las hipótesis de conflicto interestatales eran parte sustancial de las políticas de defensa de América Latina. Además de justificar la expansión de los gastos militares, estas políticas contribuían al mantenimiento de las prerrogativas de las fuerzas armadas y perpetuaban la importancia del pensamiento geopolítico. Dinámicas persistentes de rivalidad se repetirían a sí mismas en un conjunto de relaciones bilaterales, como Venezuela-Colombia, Chile-Perú, Chile-Bolivia, Chile-Argentina, Paraguay-Bolivia, Ecuador-Perú y Argentina-Brasil. La clásica mentalidad de carrera armamentista en la región estimulaba la expansión de las industrias locales de material bélico y se beneficiaba de la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. Mientras que los cálculos de balance de poder representaban el principal leit motiv de las políticas de seguridad, el conflicto y/o las disputas interestatales estuvieron motivados por reclamos tanto territoriales como de recursos naturales (v. Kacowicz, pp. 89-102; Mares/ Bernstein, pp. 49-79). Pese a que la democratización en los últimos 20 años ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de América Latina, permitiendo la desactivación de estas doctrinas, la cultura que subyace a las mismas no ha sido completamente eliminada⁷.

Durante el último tramo de la Guerra Fría, una nueva agenda comenzó a construirse en el ámbito mundial. La ampliación de la noción de seguridad se conectó con la emergencia de un conjunto de temas descriptos como amenazas no militares a escala global (v. Buzan). Como la elaboración de un concepto más amplio y diverso de seguridad se transformó en una parte crucial del pensamiento estratégico de EEUU de la Posguerra Fría, las relaciones de seguridad EEUU-América Latina se ajustaron rápidamente a esta nueva agenda de seguridad global. Los tres temas más importantes en esta agenda pasaron a ser: el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas. Mientras la migración y la degradación ambiental pueden ahora ser percibidos como problemas de seguridad humana, el narcotráfico ha experimentado un desarrollo diverso. Su expansión se ha ido entrelazando con otro tipo de amenazas, tales como el crimen organizado y el terrorismo, lo que ha llevado a rotularlo acá como tema de una «super-nueva» agenda. La securitización de estas cuestiones no ha sido un proceso homogéneo; al mismo tiempo, los países tendieron a desarrollar respuestas unilaterales en lugar de coordinar posiciones comunes e iniciativas de cooperación que fueran más allá de proposiciones genéricas y retóricas. Además, tuvo lugar una «especialización» subregional -si no nacional-, de acuerdo con las agendas particulares de la región: los países que compartían el área del Amazonas -especialmente Brasil-, más preocupados

⁶ Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. Mónica Hirst.

⁷ Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. Mónica Hirst.

por problemas ambientales; aquéllos mayormente responsables de los movimientos migratorios hacia EEUU -como los de América Central y México-; y aquéllos básicamente involucrados en la producción y tráfico de narcóticos en la zona andina. En años recientes, los tópicos incluidos en primer lugar en la «nueva agenda», han sufrido cambios conceptuales ligados a novedosos enfoques políticos sobre la seguridad internacional. Muchos de estos tópicos pasaron a ser vistos como problemas de seguridad humana, en la medida que involucran una dramática dimensión humanitaria, usualmente vinculada con escenarios conflictivos tanto interestatales como intraestatales. El concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales. Está articulado con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano, producidas por factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales. Aunque el concepto de seguridad humana se ha dado a conocer desde el Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU de 1993, ha ganado terreno como efecto de los movimientos antiglobalización mundiales que se expandieron a partir de 1995 (PNUD). En lo académico, el uso de las ciencias sociales y, particularmente de la antropología, ha conducido a nuevas derivaciones en los estudios de seguridad, para abordar las causas de la violencia. De hecho, este tipo de enfoque representa una consecuencia lateral del surgimiento de una agenda de seguridad humana.

De hecho, la presencia de actividades criminales organizadas en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina se ha incrementado notoriamente en años recientes, vinculada con la expansión del narcotráfico y el amplio deterioro de las instituciones de seguridad pública. En correlato, se puede apuntar la vinculación entre el tema de la fragmentación y el de la integración subregional. Hay visibles tensiones entre los enfoques que se basan en las nuevas y novísimas agendas y aquél que subraya el rol del poder hegemónico. El hecho de que los países latinoamericanos consideren el narcotráfico, el comercio ilegal de armas y las operaciones de lavado de dinero como amenazas a su seguridad no significa necesariamente que lo perciban como parte de un mismo paquete de acechanzas relacionado con el terrorismo, como es advertido por la política estratégica de EEUU desde el 11-S. Cada vez es más clara la resistencia de la región a la securitización de la agenda hemisférica como viene proponiéndolo Washington desde hace algunos años. La mayoría de los países del área ha mostrado su interés en preservar como dimensiones independientes y específicas los espacios de la política y de las relaciones económico-comerciales. Por ello, Hirst señala que, si bien es cierto que América Latina ocupa un lugar marginal en temas estratégicos mundiales, la evidencia de su distanciamiento frente a EEUU podría terminar transformándose para éste en una señal de debilidad. Las guerras civiles y la violencia interestatal involucran hoy a una compleja mezcla de redes internacionales de mercenarios y exiliados, refugiados y gente desplazada, flujos de armas y recursos ilícitos, crimen y corporaciones organizadas. Dentro de este proceso, el Estado se ha tornado frecuentemente incapaz de satisfacer las expectativas ciudadanas en lo referente a sus funciones tradicionales. Tal ha sido el caso de Paraguay, Venezuela, Colombia y algunas ciudades en Brasil. En numerosos casos, el Estado ya no monopoliza el uso de la violencia y, en ciertas ocasiones, se transforma en el mayor transgresor, representando una fuente de inseguridad para la sociedad. En diferentes partes del mundo, el miedo y la incertidumbre han estado ligados a la expansión de amenazas y de violencia que asumen distintas formas de agresión. Mientras que éste es un rasgo común en las actuales condiciones de (in)seguridad global, puede observarse un paisaje heterogéneo en las Américas, en lo referente a la presencia de viejas y nuevas amenazas, así como también a su peligrosidad^{8 9}.

Consecuentemente Francisco Rojas Aravena refleja que la posibilidad de conflicto interestatal no ha desaparecido, pero su probabilidad ha disminuido y los riesgos son menores. Se generan oportunidades para que las capacidades de control puedan ser perfeccionadas. Ello posibilita pensar en la construcción de un régimen regional y hemisférico de seguridad compartida de post guerra fría. Los cambios globales favorecen y refuerzan esta tendencia. El sistema internacional está en transición. El sistema internacional estructurado por las potencias triunfadoras

⁸ Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. Mónica Hirst.

⁹ www.nuso.org/upload/articulos/3124_1.pdf.

en la Segunda Guerra Mundial desapareció. Los ejes ordenadores de esos acuerdos dejaron de existir. Los cambios no están sólo referidos a la arena de la política internacional, sino también y principalmente a la economía global; y a la forma de vincular los cambios en ambas esferas. El fin de esta etapa obliga a repensar la forma de articulación que en las sociedades y en los estados está produciendo este gran reacomodo global. El fin de la Guerra Fría en la esfera global y el proceso de redemocratización en la región latinoamericana actuaron como un incentivo para el resurgimiento de la cooperación y las tendencias integracionistas. Estas hoy se expresan en acuerdos y acciones regionales, subregionales y bilaterales, además de las oportunidades de carácter hemisférico. A diferencia del pasado, en donde existían objetivos de integración globales difíciles de ejecutar, hoy se aplica una política pragmática que está cambiando el escenario latinoamericano. Los acuerdos gubernamentales se transforman en acciones de agentes y actores que producen resultados y efectos prácticos en las relaciones de seguridad, en las vinculaciones económicas, en general en el conjunto de los intercambios más significativos tales como negocios, inversión, comunicaciones, comercio, transporte y turismo. El cambio en el sistema global está caracterizado por la primacía de las relaciones internacionales de mercado por sobre las de seguridad. Este cambio en el marco estructural del sistema internacional está permitiendo avanzar en los aspectos referidos a la cooperación en seguridad regional y a redefinir las instituciones hemisféricas¹⁰.

Por otra parte y finalmente, Rojas Aravena plantea que el surgimiento de nuevas amenazas, por ejemplo, las vinculadas a la seguridad ecológica, requiere de actitudes cooperativas. Los procesos de integración económica y el uso de recursos compartidos, fomenta la cooperación en este ámbito. Cada una de las acciones desarrolladas en los ámbitos de la confianza, del control, la limitación y la reducción reafirman las tendencias a construir una zona más estable. Pero además la región puede realizar un aporte importante en misiones de observación de la paz, verificación y establecimiento de la paz, ejecutadas bajo el mandato de la ONU o de la OEA. Los avances en cada uno de los ámbitos señalados permitirán generar una doctrina regional y una doctrina hemisférica de seguridad. Esta debe ser capaz de superar la estructura vigente pero vacía de contenido del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Construir un régimen hemisférico de seguridad es una necesidad vital para la construcción de un orden regional. Este régimen debe recoger las experiencias negativas del pasado, los avances positivos de los últimos años y encarar los desafíos futuros buscando compatibilizar intereses que son distintos^{11 12}.

Dentro de un marco conceptual más amplio de la libertad que incluye desarrollo, seguridad y derechos humanos (Naciones Unidas, 2003), los objetivos de cooperación regional son: 1) libertad política/democracia - aumentar la democracia y el apego a la ley; 2) libertad para vivir sin temor/seguridad - dirigir esfuerzos coordinados para combatir las amenazas en común, en particular el crimen organizado, el tráfico de drogas, y el terrorismo; 3) libertad de necesidad/oportunidad - atacar conjuntamente los desafíos de pobreza, desigualdad, salud, educación, hambruna y degradación del medio ambiente¹³.

La complejización del delito transnacional y la operatoria de la criminalidad organizada

El crimen organizado se puede definir como una colectividad de grupos organizados que ejecutan actividades delictivas con fines de lucro, por ejemplo el tráfico de drogas, armas, personas y bienes. Dependiendo de los grupos, pueden tener jerarquías organizadas que perduran más allá de

¹⁰ FASOC Vol. VII, No. 2 Francisco Rojas Aravena. Cooperación para la Seguridad Hemisférica Construyendo la Seguridad Cooperativa. Francisco Rojas Aravena. FLACSO-Chile

¹¹ FASOC Vol. VII, No. 2 Francisco Rojas Aravena. Cooperación para la Seguridad Hemisférica Construyendo la Seguridad Cooperativa. Francisco Rojas Aravena. FLACSO-Chile

¹² www.fasoc.cl/files/articulo/ART412f912013834.pdf

¹³ National Defense University Center for Hemispheric Defense Studies. Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC) Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Perspectivas para Cooperación y Divergencia en Suramérica. Julio 27-31, 2009. Cartagena de Indias, Colombia. Temática 1: Cambios Políticos e Instituciones Internacionales. “Retos a la agenda de seguridad regional: América Latina en la nueva administración Obama”. Dra. María Luisa Parraguez Kobek. Directora del Departamento de Estudios Internacionales Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. México D.F. a 13 de abril de 2009.

sus líderes al estar arraigadas a una red de criminales, negociantes, intermediarios, policías y políticos¹⁴.

Apelando a lo relevado por la OEA, se puede inferir que la pobreza, la inequidad y la exclusión social, entre otras causas, podrían crear condiciones que llevan al surgimiento de pandillas delictivas, que ponen en riesgo los progresos alcanzados por las sociedades en el proceso de estabilidad, democratización y desarrollo sostenible. De acuerdo al Comando Sur de los Estados Unidos, existen 70,000 miembros de pandillas en Centro América. El tema de crimen organizado se ha vuelto primordial para la seguridad hemisférica. Las organizaciones criminales tienen como objetivo obtener beneficios económicos por medio de sus actividades ilegales, tienen una jerarquía organizada, utilizan la fuerza, el soborno y el chantaje¹⁵.

Acorde a lo esgrimido por Parraguez, América Latina y el Caribe tienen una importancia estratégica clave para los Estados Unidos y viceversa. Después del 11 de septiembre 2001, la principal amenaza ha sido combatir el terrorismo. Desde la toma de posesión de la administración Obama a principios del 2009, el tema de la seguridad hemisférica ha tomado un sentido más amplio incluyendo los temas del crimen organizado y el combate al narcotráfico, la crisis económica y financiera global, el medio ambiente, la pobreza, la desigualdad, la corrupción y los flujos migratorios. No obstante, dada la diversidad de los países latinoamericanos y del Caribe, los cambios no serán ni tan repentinos ni para todos los países por igual¹⁶.

Desde la perspectiva de Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, puede establecerse que desde comienzos de los años noventa, la noción de seguridad humana está al centro de muchos debates en el sistema de las Naciones Unidas, en organizaciones internacionales y gobiernos de las distintas regiones, así como en el ámbito académico e intelectual. En efecto, con el fin de la guerra fría se tomó conciencia que se multiplicaban las amenazas no armadas a la seguridad a nivel internacional, regional, nacional y local. Se han desplegado muchos esfuerzos, tanto teóricos como prácticos para identificar las modalidades más propicias para afrontar estas amenazas. El impacto conjugado del uso de la fuerza al interior de los estados, del deterioro del medio ambiente, la agravación de la extrema pobreza, la propagación de las pandemias, la explotación de diferencias culturales y étnicas fomentan conflictos de variada índole que afectan a un gran número de personas, en general, las poblaciones más vulnerables y desprotegidas. En el seno del sistema de las Naciones Unidas, con el Informe Mundial sobre el Desarrollo humano del PNUD de 1994, dedicado a la seguridad humana, se abrieron nuevas orientaciones para la acción. Esto incluye las acciones adoptadas por la UNESCO en el marco de su Proyecto Interdisciplinario de Promoción de la Cultura de Paz, que adquirieron particular relieve en América Latina y el Caribe, sobre todo en América Central, con la participación de los gobiernos, de las fuerzas armadas y de seguridad, de las organizaciones no-gubernamentales, de los ombudsmen, entre otros. El siglo XXI muestra la emergencia de nuevos actores transnacionales y el surgimiento de actores no estatales, con importantes capacidades de acción global. Este es un importante cambio en las relaciones internacionales y en la primacía que poseen los diferentes actores en sus interacciones. También, el siglo XXI muestra, con más fuerza que etapas anteriores, la necesidad de resolver los problemas de millones de seres humanos que se ven afectados por grandes y crecientes inseguridades, en el ámbito político, económico, social, sanitario, personal y cultural. Una parte importante de la población mundial evidencia grandes vulnerabilidades en un sistema inequitativo y de creciente interdependencia regional y global. Las consecuencias son que la (in)seguridad es global aunque sus manifestaciones pueden ser diferenciadas en regiones y países.

¹⁴ National Defense University Center for Hemispheric Defense Studies. Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC) Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Perspectivas para Cooperación y Divergencia en Suramérica. Julio 27-31, 2009. Cartagena de Indias, Colombia. Temática 1: Cambios Políticos e Instituciones Internacionales. “Retos a la agenda de seguridad regional: América Latina en la nueva administración Obama”. Dra. María Luisa Parraguez Kobek. Directora del Departamento de Estudios Internacionales Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. México D.F. a 13 de abril de 2009.

¹⁵ Organización de Estados Americanos (OEA), Tratamiento de las Pandillas Delictivas, 17.01.08 <http://www.oas.org/csh/spanish/Pandillas%20Delictivas.asp>

¹⁶ www.ndu.edu/chds/SRC-Colombia09/.../Parraguez%20MEX.pdf

La lógica de Paz-Seguridad Humana-Prevención de conflictos

Complementariamente, Rojas Aravena plantea que una aspiración central es avanzar hacia la formación de un nuevo orden global capaz de ubicar a la persona humana en el centro del sistema planetario y que los estados, que continuarán siendo los actores de mayor poder relativo, puedan garantizar de manera eficiente su seguridad y contribuir a superar las vulnerabilidades y las dificultades de acceso al progreso y al desarrollo de cientos de millones de seres humanos. Con el fin de la guerra fría y el proceso de globalización se incrementaron las oportunidades de cooperación en el sistema internacional y en diversas subregiones. La revolución en las comunicaciones, la nueva ola de democracia a nivel mundial y el fenómeno de la globalización, han contribuido a universalizar los valores y principios establecidos en la Carta de los Derechos Humanos. Su promoción y respeto exigen más asociación y mayor cooperación. Un acercamiento a las global politics desde la perspectiva de los intereses humanos, como lo desarrolla Mel Gurtov permite comparar matrices valóricas. Esta distinción de valores se origina en diferentes perspectivas teóricas. La teoría realista mira los fenómenos internacionales enfatizando la conflictividad y esto significa que no se dimensiona de manera adecuada la cooperación entre los diferentes actores. Con este enfoque es posible relacionar problemas diversos con nuevas prioridades. La principal prioridad necesariamente es la paz. Esta se asocia directamente a lo social y justicia económica, justicia política, gobernabilidad humana y la responsabilidad común en el balance ecológico. En la actualidad existen condiciones para establecer una coalición internacional, tanto de Estados como de organizaciones de la sociedad civil, para apoyar y promover iniciativas que propendan a establecer mayor seguridad para la persona humana y su desenvolvimiento como eje de la seguridad internacional. Un mundo libre de temor es el objetivo que en el plano de la seguridad plantea Naciones Unidas. Lograrlo conlleva reconocer una nueva realidad internacional caracterizada por un menor peso de los conflictos interestatales y una mayor significación de los conflictos intraestatales¹⁷.

En el informe a la Asamblea General del Milenio, preparado por el Secretario General, Kofi Annan, “Nosotros los pueblos”, se destaca que en este tipo de guerras internas en la década de los noventa murieron más de cinco millones de personas. También significó migraciones masivas, refugiados; destrucción de infraestructura y alteraciones sobre el medio ambiente. Todo ello vulnera los derechos humanos fundamentales de millones de personas y dificulta la creación de condiciones para que la paz -como derecho primordial- pueda ser la base de la construcción de un mundo mejor. Los análisis de Naciones Unidas indican que los conflictos son más frecuentes en las regiones correspondientes a países pobres, con lo cual el desafío de proteger a las poblaciones más vulnerables es aún mayor. Lo anterior plantea un dilema global, y también regional, sobre cuáles son los mecanismos más apropiados para alcanzar la estabilidad, la paz y promover la cooperación. La intervención, si bien no se puede renunciar plenamente a ella, ha demostrado que no es -en la mayoría de las oportunidades- la mejor opción para la resolución de conflictos. Otro tanto ocurre con el sistema de sanciones. En ese marco, las operaciones de mantenimiento o imposición de la paz deben ser revisadas. En el tipo de conflicto que aparece como más relevante a inicios del siglo XXI, el control de armas livianas adquiere una magnitud tan significativa como la del control de armas nucleares. Todo esto marca un cambio en la percepción de los principales actores internacionales respecto de las situaciones de tensión y conflicto y, en un plano más general, sobre los conceptos de seguridad¹⁸.

Por otra parte, Bernardo Arévalo de León expone que se han generado percepciones de amenaza distintas a las tradicionales y los mecanismos de acción para enfrentarlas en muchos casos

¹⁷ América Latina y El Caribe Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz Editores: Francisco Rojas Aravena - Moufida Goucha. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Compilación de artículos de la reunión de expertos “Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos América Latina y el Caribe”, organizado por UNESCO y FLACSO-Chile Santiago, 26-27 de noviembre 2001.

¹⁸ ONU, Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, “Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”. En: www.un.org/spanish/milenio/sg/report/10/05/2000.

aparecen, y son, efectivamente anticuados. El mundo posee más información. Las vinculaciones son mayores. Los hechos políticos y sociales en un país o región no le son indiferentes a quienes los perciben al otro lado del mundo. Las decisiones económicas que se toman en una parte del planeta, poseen consecuencias directas sobre la evolución y la sustentabilidad económica en otras áreas. Todo lo anterior muestra cambios sustantivos en el concepto básico de soberanía y evidencia la reducción de las capacidades nacionales para enfrentarlos. De allí que la coordinación de políticas, el establecimiento de normas y la generación de regímenes internacionales, basados en valores compartidos constituya un punto esencial en el diseño del nuevo sistema internacional del siglo XXI. Sólo la capacidad de acción mancomunada posibilitará a los Estados recuperar capacidades para generar, conjuntamente con otros actores, un orden legítimo capaz de satisfacer las demandas planteadas, incluido el tema de la seguridad a nivel planetario: construir un mundo libre de amenazas y temor. La seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados primordialmente con la soberanía y los temas de fronteras. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel. La seguridad humana aborda dimensiones más locales aunque respondan a grandes masas humanas. También ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, como cuestiones ambientales o pandemias. En la construcción de una visión holística es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional. Los incrementos en la seguridad en un nivel no sustituyen ni eliminan las demandas en los otros. Desde esta perspectiva la seguridad humana aparece como un tema emergente, que puede darle una mayor coherencia a la interacción, en el actual momento de globalización, a la seguridad internacional y la seguridad estatal.

Trilogía seguridad humana-seguridad estatal- seguridad internacional

Arévalo de León sostiene en correlato que la mirada que es necesario construir, con un mayor peso totalizador, no significa la ampliación del concepto de seguridad. La ampliación conllevaría a militarizar diferentes áreas o “securitizar” todo lo importante. Las nuevas perspectivas implican una mejor articulación de sus niveles. En esta etapa de posguerra fría y mundialización es necesario destacar cuatro elementos sustantivos: i) La seguridad internacional va más allá de los componentes militares. ii) La seguridad internacional es transnacional, global e interdependiente. iii) La seguridad internacional es producida por una pluralidad de actores; el Estado dejó de ser el actor exclusivo. iv) La seguridad internacional en el siglo XXI amplía la agenda y demanda una mayor cooperación y asociación. En la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal. Ello porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África, un mayor centro de gravitación pueda estar ubicado en la seguridad internacional -y sus principales actores-. Es decir, en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de gobernabilidad de los Estados frágiles o en desaparición.

En el Informe del Milenio, se señala que el mundo avanza hacia una nueva comprensión del concepto de seguridad. En efecto, en el documento se indica: “En una época era sinónimo de la defensa del territorio contra ataques externos, pero las exigencias de la seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia”. A lo anterior agrega “la necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano es aún mayor debido al peligro permanente que plantean para la humanidad las armas de destrucción en masa muy en especial las armas nucleares: su nombre mismo revela alcance y objetivos si alguna vez llegaran a utilizarse”. Lo anterior nos lleva a la necesidad de repensar y reformular el concepto de seguridad. Se requiere construir un concepto más comprensivo, capaz de abordar las distintas dimensiones que afectan e inciden en la vida y la muerte de los seres humanos.

Desde 1994 en el sistema multilateral comenzó a desarrollarse una conceptualización sobre la seguridad humana que ha ido ganando crecientes espacios en los organismos multilaterales. De alguna manera se está transformando en un punto de referencia de las tendencias principales sobre

la seguridad global en el siglo XXI. En efecto, en el informe sobre el Desarrollo Humano de 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) focalizó el análisis en las nuevas dimensiones de la seguridad humana y las definió sobre la base de dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. El PNUD indica que estos dos componentes son parte del origen y fundamento de Naciones Unidas. En este sentido destaca “el mundo nunca tendrá seguridad contra la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares ni en sus empleos”. La conceptualización conlleva una lista de amenazas que se agrupan en siete categorías, que afectan distintos ámbitos: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política.

Arévalo de León por ello evalúa que la seguridad humana es un concepto amplio, que muestra las debilidades y vulnerabilidades del ser humano, así como sus potencialidades. Las oportunidades de crecimiento y desarrollo están cada vez más ligadas o se constituyen en fuentes de inseguridad. La interconexión global adquiere cada día mayor significación y relevancia. Reducir los riesgos implica una mayor coordinación de políticas nacionales y globales. La experiencia de los años recientes muestra que es esencial concordar en el diseño y luego en el establecimiento y en la ejecución de los regímenes internacionales que garanticen un orden internacional consensuado. Son los regímenes internacionales los que pueden asegurar la protección de las personas. Es sobre la base del accionar de los regímenes internacionales que será factible superar vulnerabilidades. La coordinación de políticas al interior de los regímenes internacionales, posibilitará incrementar las oportunidades para un desarrollo más equitativo. Avanzar en este camino sólo será posible con mayor asociación y con más cooperación. Un multilateralismo cooperativo en lo global y el estado de derecho en lo nacional, son las mejores garantías para asegurar a las personas su desarrollo y la protección. La seguridad humana puede ser analizada y percibida desde diversas variables. La globalización universalizó valores tales como, derechos humanos, democracia y mercado. Esta universalización tiene un fuerte acento occidental. Los procesos fundamentalmente tecnológicos y económicos asociados a la globalización, generaron una mayor interdependencia global con aspectos positivos y negativos (tales como un mayor comercio, mayor difusión científica y más información global. También existe un mayor peligro ambiental, el terrorismo adquiere dimensiones globales, el crimen organizado es planetario y las crisis financieras no reconocen fronteras). Sin instituciones apropiadas generar estabilidad y gobernabilidad global es difícil. En este ámbito se denotan déficits importantes. A su vez, en el contexto de la globalización la diferenciación y multiplicación de actores internacionales es cada vez mayor y ello incide en el grado de relevancia y los recursos de poder con los que cada uno enfrenta los procesos y busca incidir en los cursos de acción futuros. En este marco en el actual período del sistema internacional no están decantadas las diversas conceptualizaciones globales y en áreas específicas como es la seguridad.

Consecuentemente, el autor referido argumenta que la seguridad humana visualiza un nuevo orden global, un mundo único, fundado en un humanismo global. Lo central es resolver las necesidades básicas de la población en el contexto de la globalización y la interdependencia. Ello supone por un lado, una tendencia a la unificación de comportamientos, consumos y valores centrados en valores universales; y por otra, la demanda de reconocimiento y el respeto por la diversidad y las identidades y culturas particulares. Sin embargo, hemos constatado que, en forma simultánea a lo anterior, la globalización aumenta las diferencias y no resuelve por sí sola, las necesidades. También la globalización afecta prácticas culturales e identidades nacionales y locales. Todo ello en un contexto de polarización económica y social en diversas áreas del planeta. La consecuencia es ingobernabilidad local que transfiere inestabilidad al sistema global y los subsistemas regionales. En la seguridad clásica se afirma que no existe seguridad absoluta y que la mayor seguridad de un actor puede corresponder a un mayor grado de inseguridad de otro. En el caso de la seguridad humana podemos afirmar que las vulnerabilidades de unos se manifiesta como vulnerabilidades de todos, una vulnerabilidad mutua. En la región latinoamericana esto nos demanda una mayor atención y búsqueda de alternativas en el conflicto colombiano. En América

Latina y el Caribe, evidenciamos una alta heterogeneidad entre sus distintas regiones y países. Existen diferencias sustantivas y en algunos casos se incrementan. Se requiere como región, de un concepto holístico, capaz de recoger las dimensiones de la seguridad tradicional, conjuntamente, con las nuevas amenazas e incorporar los niveles y dimensiones relativos a la persona humana. Releva la Paz como valor esencial es una tarea permanente. Condenar el terrorismo y la violencia indiscriminada contra civiles es una demanda y una aspiración que se asocia a la búsqueda de la paz¹⁹.

Arévalo de León marca sin embargo, que la posibilidad de que un sistema político pueda enfrentar crisis y proveer seguridad para sus miembros, depende menos de su base económica o aún de su autonomía, que de la capacidad colectivamente aprendida para manejar el conflicto. En otras palabras, la seguridad política es una función del buen gobierno (governance). Al contrario, un aumento de la inseguridad política, más allá de situaciones de escasez extrema y pérdida de autonomía, tenderá a depender de un modo de manejo de conflicto inefectivo e ilegítimo.

Las principales amenazas a la seguridad surgen como una consecuencia directa de las disfunciones internas de regímenes ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales que afectan tanto los espacios domésticos como globales. Estos espacios están estrechamente relacionados, de manera que las disfunciones en un subsistema tienden a reproducirse en otros subsistemas conexos. Vale decir, la vulnerabilidad mutua está constituida de disfunciones yuxtapuestas que se vinculan en circuitos de causalidad múltiple. La nueva inseguridad es la resultante de la convergencia de numerosos factores. Dicha conjunción se expresa en disfunciones interrelacionadas en los ámbitos ecológicos, económicos, sociales, políticos y culturales. La crisis social ha ido aparejada con las crisis económicas y ambientales, en una cadena de deterioro ambiental, pobreza, desintegración social y marginalidad. La disminución de las capacidades y excedentes en medio de una distribución regresiva ha tendido a crear un desbalance entre población y recursos. En tal sentido, pareciera que una gran parte de la población se hiciese relativa, y aún en algunos casos, absolutamente redundante, frente a las capacidades requeridas para su reproducción y subsistencia. Un resultado de la “sobrepoblación relativa” es la migración, ya sea del campo a la ciudad, de la “periferia” al “centro”, o simplemente en búsqueda de espacios de sobrevivencia negados por guerras, hambrunas o falta de oportunidades. Un aspecto de estos desplazamientos ha sido, el flujo creciente de refugiados, huyendo de zonas de peligro político, ambiental y económico, cuyo efecto neto es crear situaciones de creciente inestabilidad y mayor vulnerabilidad, a escala local, regional y planetaria²⁰.

El fenómeno de hiper-urbanización. La lógica de anomia y desintegración

Arévalo de León asegura que a esto hay que agregar dos fenómenos estrechamente vinculados. Uno es la hiper-urbanización; el otro es la declinación y caída de las comunidades. El primero dice relación con el crecimiento acelerado de megalópolis y grandes centros urbanos, generalmente incapaces de sostener y de servir a un influjo poblacional creciente. Este proceso va acompañado por un deterioro significativo del medio ambiente, de la calidad de vida y de la seguridad de las personas. En relación con lo anterior, la declinación y eventual “muerte” de las comunidades y de las relaciones primarias, produce el quiebre del capital y cadenas sociales de apoyo y mantención. Las condiciones de anomia y desintegración, conducentes a la atomización social, pérdida de significado y violencia criminal e interpersonal se hacen persistentes, creando una presión aún mayor por abandonar las localidades e incrementar los flujos hacia urbes inhóspitas. La política desempeña un rol estructurador en los diferentes órdenes -ecológicos, socioeconómicos y culturales- y niveles (micro y macro) en cuanto a sus mecanismos y regímenes de gestión y el manejo de conflicto. Detrás de las diversas crisis de los subsistemas mencionados hay un sin número de conflictos inmanejables. Dos tendencias generales confluyen en la crisis política contemporánea. Uno es la transformación del sistema de poder global, resultante del fin de la guerra fría. Otro es una profunda alteración de los estados como mecanismos de resolución de conflictos y

¹⁹ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

²⁰ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

de tomas de decisiones soberanas por actos de autoridad. Esta confluencia se manifiesta específicamente en cinco tendencias disfuncionales. La primera es la expansión, aparentemente incontenible -en África, Asia, el Medio Oriente y América Latina- del conflicto subnacional, de “baja intensidad” y de guerras internas, derivadas del quiebre de regímenes políticos. Esto, a pesar de un supuesto “triumfo de la democracia”. La segunda tendencia es la presencia generalizada de formas extremas de violencia, como el terrorismo, y su contrapartida, el contraterrorismo. La tercera es la declinación del orden legal, expresada en una creciente criminalidad y en la criminalización del conflicto social. La cuarta tendencia es una quiebre generalizado de la sociedad civil y el y de estados “súnicos de quiebra”, cuya misión es manejar su propia bancarrota. Contra este trasfondo, exacerbado por un recrudecimiento del conflicto agudo, han reaparecido variedades autoritarias, como un incipiente neofascismo y otras modalidades represivas. Finalmente, aunque no en orden de importancia decreciente, hay una crisis cultural generalizada. La cultura, aquí entendida como el “software” de una civilización, esta constituida por un conjunto de prácticas deontológicas, detrás de las cuales hay “visiones” de estados deseables (utopías) e indeseables (distopias) y un sistema de valores (axiología) Este último es generalmente internalizado y transmitido por las prácticas sociales ya mencionadas. En un mundo interconectado por redes de comunicación altamente concentradas, homogéneas y unidireccionales, ha surgido un discurso sintético o “cultural” cuyo sello dominante ha sido, más que un choque de civilizaciones, una crisis de civilización y “modernidad” a escala planetaria.

Reformulación del concepto tradicional de seguridad

Maclean (1998: 270) subraya que tanto la seguridad estatal como la humana son objetivos complementarios que se necesitan mutuamente. Así, si bien la seguridad del Estado no implica automáticamente la satisfacción de la seguridad de los individuos, la seguridad del Estado pasa necesariamente por la entrega de un trato justo y humano a la población, la satisfacción de sus necesidades básicas y garantizar la integridad física y moral de la gente. Sin embargo, Maclean advierte que si bien la seguridad del estado constituye una condición necesaria para la seguridad humana, de esto de ninguna manera se desprende que una vez que los estados han logrado su seguridad, la gente también se encuentre y se sienta segura. Lo anterior estaría indicando que ambos tipos de seguridad (tanto estatal como humana) representarían objetivos esenciales para tratar de asegurar la paz de una forma duradera en regiones que históricamente han sido azotadas por guerras de todo tipo y violaciones de los derechos humanos.

En este sentido, parece muy adecuada la postura de Thakur (1999: 58) quien subraya que el concepto de seguridad humana no representa un reemplazo de la conceptualización clásica de la seguridad, sino más bien se estaría dando lo que él llama una “coexistencia pluralista” en donde la concepción de la seguridad humana se agrega a las concepciones de seguridad ya existentes.

Si bien se expone que sin embargo el alcance de la corrupción es universal, normalmente se le asocia, entre otros aspectos, con la mala calidad de las instituciones públicas, los bajos niveles de competencia, la desigualdad social, la falta de aceptación de las autoridades gubernamentales y la libertad de prensa limitada (Lambsdorff, 1999).

Complementariamente, Arévalo de León recuerda que uno de los peligros de la ampliación del concepto de seguridad es la confusión entre los ámbitos de la política de seguridad y la política de desarrollo. En la medida en que el término seguridad implica a menudo un nivel de movilización estatal que implica condiciones de excepción, es evidente que uno de los objetivos debe ser reducir al mínimo posible la serie de temas que son abordados en el marco de una agenda de seguridad. El objetivo de la política de seguridad del estado debe ser, por lo tanto, mantener reducido al mínimo posible el número de problemas que son atendidos desde la Agenda de Seguridad, así como el tiempo en que un problema emergente es atendido en el marco de las políticas de seguridad. Pero en todo caso, el mantenimiento de una agenda de seguridad reducida comienza por la definición de los criterios bajo los cuales una situación de riesgo o una amenaza califica para ser incorporada al régimen de urgencia y excepción implícito en la Agenda. Tradicionalmente, los temas que se incorporan en las agendas de seguridad son aquellos ligados a la problemática de la supervivencia;

aquellos cuya existencia plantean una amenaza existencial al estado que justifica la utilización de medidas extraordinarias para enfrentarlo²¹.

El Informe de Desarrollo Humano de 1994 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue certero en identificar las “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”. Lo realiza en un momento de cambios paradigmáticos en el sistema internacional, de rupturas de modelos de desarrollo, de actuación de nuevas fuerzas y actores con una multiplicidad de motivaciones (políticas, ideológicas, religiosas, económicas, sociales, delictivas, tecnológicas y culturales) a nivel nacional, y de la irrupción a gran escala de amenazas no tradicionales a la seguridad global como el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, migraciones masivas, actos de genocidio, desastres provocados por fenómenos naturales, etc.

Convergen dos factores, por un lado una percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades y por otro, la creación de condiciones y de un entorno de certidumbre que hagan posible “la participación, la cooperación, la confianza y también el procesamiento de los conflictos”.

También la UNESCO ha trabajado en la temática y particularmente en el área de la seguridad pública, denotando que la preocupación central es el orden público, la violencia y el crimen en el ámbito local. Uno de los desafíos que se imponen a quienes son encargados de conducir el sector en nuestras ciudades y nuestros países es hacerlo en el marco de los derechos humanos. Claro está, por supuesto, que la preocupación del poder público ha sido principalmente con el patrimonio y con sus propios intereses, es decir, los intereses de la “seguridad nacional”. Dejando de lado cuestiones fundamentales, se piensa que con el empleo de la policía simplemente se va a poner fin a la violencia y el crimen, como si ella fuera un ejército luchando en contra enemigos declarados. Con esta visión, se pone a la policía en una relación de causa y efecto con la violencia. Si la violencia no disminuye, se imagina que hay necesidad de más policía, o que la policía no está entrenada adecuadamente. Con eso, se olvidan cuestiones fundamentales, como, por ejemplo, los efectos de la globalización en América Latina y en las ciudades particularmente, el desempleo, la pobreza, el analfabetismo...²².

En suma, la complejidad de la problemática de seguridad deriva, en parte, de la aparición y desarrollo de un nuevo contexto de seguridad cuyos rasgos salientes son la interdependencia y la complejización (valga la redundancia), y en parte, de la coexistencia entre esta realidad en ciernes y la anterior, que todavía subsiste. Si se acepta este marco, es decir, si se acepta la complejidad de la problemática general de seguridad, debe aceptarse también que se puede abordar la cuestión desde diversos ángulos. Coincido en alguna medida quizá más en un sentido general que en su conceptualización específica con el planteamiento que hace Francisco Rojas referido a la existencia de diversos niveles o dimensiones del concepto de seguridad. Dado el cuadro de complejidad descrito, adoptar la perspectiva de la seguridad humana significa colocar como eje a los individuos. Con más precisión todavía, hacer de las personas -y no de los Estados o las colectividades (o sociedades)- el objeto de la seguridad. Los agentes que actúen con ese objetivo pueden ser varios: Estados, asociaciones de Estados, ONG's, individuos. Del mismo modo que los escenarios pueden ser múltiples: locales, internacionales o nacionales. De modo que lo que especifica a esta clase de seguridad es que su objeto son los individuos. Hacer eje en las personas no significa desentenderse de la significación que continúa poseyendo la seguridad estatal²³.

Es efectivamente cierto, como plantea Francisco Rojas, que “sin seguridad interestatal la seguridad de la gente corre los riesgos más altos”. Sin embargo, es evidente que al centrar su preocupación sobre otro objeto, la seguridad humana implica asociar los temas de la seguridad a asuntos distintos y a la vez más amplios que los que prioriza la seguridad estatal. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, uno de los primeros ámbitos en que se trabajó la cuestión, la seguridad humana aparece recurrentemente vinculada a dos grandes asuntos: el desarrollo y la paz. Transitando por esta vía, se ha llegado a una conceptualización que la liga a dos esferas

²¹ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

²² Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

²³ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

diferenciadas: la “libertad respecto del peligro” y la “libertad respecto de la necesidad”. La primera hace referencia a los asuntos que ponen en riesgo la vida y también las posesiones de las personas, así como a los umbrales mínimos que condicionan la calidad de aquella. La guerra, los delitos contra las personas y contra la propiedad, la inseguridad ciudadana en sus variadas formas así como el deterioro medio-ambiental son algunas de sus manifestaciones más frecuentes. La libertad respecto de la necesidad hace referencia a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad, el desempleo, la exclusión social, la falta de oportunidades educativas o el deterioro en el plano de los derechos. Remite, en general, a todos aquellos problemas englobados por el viejo concepto de “seguridad social”, así como a los referidos a la educación y a los derechos de las personas. Este cauce es, probablemente, el que más directamente liga -en el contexto conceptual generado por la producción y circulación de ideas dentro de Naciones Unidas- la problemática de la seguridad humana con la del desarrollo humano y/o del desarrollo sustentable. El amplio arco de problemas que queda englobado por esta forma de mirar las cosas ha sido criticado, no sin razón, pues ensancha grandemente los dominios del concepto de seguridad; “securitiza” parcelas de la realidad habitualmente no asociados a esa cuestión²⁴.

La introducción de conceptos de ecología en las relaciones internacionales surge en la década de los 60 con los trabajos de Sprout y Sprout (1965)²⁵. Posteriormente, la relación existente entre el concepto tradicional de seguridad internacional y los nuevos riesgos ambientales ha llevado a diversos académicos a vincular ambos conceptos: problemas ambientales que generan conflictos inter o intra Estados, o casos de conflictos con repercusiones ambientales. En el segundo caso, los problemas provenientes de la aparición de insurgencias domésticas que pudieran desestabilizar los gobiernos nacionales, fueron enfrentados a partir de la reacción de los propios estamentos militares domésticos, como fue el caso de los movimientos guerrilleros de Bolivia y Perú en los años 60, las experiencias insurgentes centroamericanas en los años 70 (El Salvador, Nicaragua) y el caso colombiano y peruano en los 80. A ello respondió la Escuela de las Américas y la generación de los conflictos de baja intensidad (low intensity conflicts).

En correlato, Coletta YOUNGERS sostiene que la experiencia de la “guerra contra las drogas” desatada por el gobierno norteamericano a finales de los 80, representó un intento de modificar, ampliar y profundizar el concepto y la naturaleza de lo que es la seguridad nacional y regional entre los países latinoamericanos, ahora en un escenario político en el que coexisten regímenes formalmente democráticos²⁶.

En consonancia, Victor Toledo señala que la ejecución de estrategias antinarcóticos están sustentadas en la erradicación forzada y el uso de productos químicos a ser fumigados, así como en una creciente militarización de la cuenca amazónica, en contra de una labor estrictamente policial y la desaparición de límites entre operaciones anti insurgentes y operaciones anti-drogas. En cuanto a la militarización, el involucramiento de las Fuerzas Armadas reflejado, por ejemplo, en el mantenimiento y uso desproporcionado de los estados de excepción (orden público o emergencia), o en el copamiento de altos mandos de la jerarquía policial por cuadros militares, generan situaciones riesgosas para la población y crecientes problemas de corrupción institucional, que deben ser evitados. La continuación de los procesos económicos sustentados en la ocupación física de la de la Amazonia, la promoción de la migración andina como “motor del desarrollo”, y la explotación indiscriminada de los recursos naturales²⁷.

En definitiva, se quiere reformular el tradicional concepto de seguridad nacional, enriqueciéndolo con la variable ambiental, y abordando la resolución del problema de la propiedad de la tierra en zonas de la cuenca amazónica. Los riesgos ambientales como fuente o resultado de los conflictos en la cuenca amazónica, deben enriquecer antes que profundizar, las percepciones

²⁴ www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdfs vulne.

²⁵ SPROUT H, SPROUT M, “The Ecological Perspective on Human Affairs. With Special Reference to International Politics”, Princeton University Press.

²⁶ YOUNGERS Coletta, “U.S. Policy in Latin America. Problems, Opportunities, Recommendations”, Special Report

²⁷ Información extraída de TOLEDO Victor, “Utopía y Naturaleza. El Nuevo Movimiento Ecológico de los Campesinos e Indígenas de América Latina” en Revista Nueva Sociedad, Número 122, página 75.

militarizadas de la seguridad nacional y regional.

Crimen Organizado Transnacional: definición, alcances y normativa internacional

A priori, Carlos Resa refleja que las redes criminales de carácter transnacional son uno de los principales problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas, habida cuenta de su capacidad para trascender las fronteras del Estado-nación. Las diversas formas que adopta el crimen organizado transnacional, dan cuenta de la complejidad y alcance de este fenómeno, que se ha transformado en una de las principales amenazas para las sociedades contemporáneas, toda vez que no responde a las características tradicionales del delito común.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, los Estados Parte de un acuerdo no pueden invocar las disposiciones de su legislación interna como justificación a su incumplimiento. En el caso específico del crimen organizado transnacional, la comunidad internacional ha desarrollado un conjunto de convenciones y acuerdos, cuya finalidad general ha sido castigar una serie de conductas atinentes a esta materia, exigiendo de parte de los países signatarios la tipificación de nuevos delitos y la sanción de conductas consideradas ilícitas en sus ordenamientos jurídicos internos. Entre estas, cabe mencionar el tráfico ilícito de estupefacientes, el transporte ilegal de material nuclear, el comercio ilícito de bienes culturales, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de armas.

De acuerdo a Naciones Unidas, el crimen organizado transnacional puede entenderse como “todo grupo delictivo organizado, existente durante un período de tiempo, que tiene por fin la comisión de un delito transnacional grave, mediante la acción concertada; utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios; para así obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material”²⁸.

Carlos Resa complementa que respecto a los ilícitos que formarían parte de esta problemática, el ente multilateral incluye las siguientes categorías²⁹:

- El tráfico ilícito de estupefacientes y el blanqueo de dinero, regulado por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1998;
- La trata de personas, tipificada en el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949);
- La falsificación de dinero, definida en el Convenio Internacional para la Represión de la Falsificación de Moneda (1929);
- El tráfico ilícito o robo de objetos culturales, consignado en la Convención sobre Medidas para Prohibir la Importación, Exportación y Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales (1970), y en la Convención sobre Bienes Culturales Robados o Ilegalmente Exportados (1995);
- El robo de material nuclear y su uso indebido en perjuicio de la población, de acuerdo a lo establecido en la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1980);
- Los actos terroristas;
- El tráfico ilícito o robo de armas y materiales o dispositivos explosivos;
- El tráfico ilícito o robo de vehículos automotores; y
- La corrupción de funcionarios públicos.

Según el parecer del autor referido, la diferencia entre otros delitos y las figuras delictuales asociadas al crimen organizado, está determinada por la estructuración de la violencia aplicada y su intención de servir de canal para fortalecer la posición del grupo criminal en un mercado determinado. En tal sentido, la teoría burocrática del crimen organizado establece como características de este fenómeno el afán de monopolizar actividades como la prostitución, la extorsión o el tráfico de drogas; el uso sistemático de la violencia contra las fuerzas -ya sean

²⁸ “La Globalización y el Riesgo del Crimen Organizado Transnacional”. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d00001bb.htm> (Noviembre, 2011).

²⁹ Resa, Carlos. “Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias”. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html (Noviembre, 2011).

gubernamentales o no oficiales- que desafían la hegemonía de la organización; una estructura jerárquica y burocratizada, con funciones específicas a realizar para cada integrante del grupo; un nivel de arraigo en la sociedad, que impide la eliminación total de la organización; el acceso a conocimientos legales, financieros y contables; y la capacidad de influir sobre el proceso político, administrativo y judicial³⁰.

Actualmente, el crimen transnacional estaría aprovechando también el progreso tecnológico de las comunicaciones y la falta de regulación en este ámbito, para llevar a cabo delitos asociados principalmente con activos económicos. De igual manera, el accionar de los grupos criminales generaría, según Resa, problemas de gobernabilidad, inestabilidad financiera y distorsiones en los mercados, situaciones que repercutirían negativamente en los ciudadanos y en la estabilidad de los sistemas democráticos³¹.

Según la doctrina jurisprudencial española, la asociación ilícita, vinculada a las redes de crimen organizado, se configuraría en presencia de los siguientes elementos³²:

- Pluralidad de personas asociadas para realizar una determinada actividad;
- Complejidad organizacional en función de la actividad prevista;
- Permanencia en el tiempo; y
- Predeterminación a cometer delitos, toda vez que el ilícito se verificaría desde el momento en que se busca una finalidad delictiva.

De acuerdo a INTERPOL, en tanto, el crimen organizado debe cumplir los siguientes requisitos para considerarse como tal³³:

- Un grupo de más de tres personas, que actúan mancomunadamente durante largo tiempo;
- La comisión de delitos graves, a partir de los cuales los miembros de la red vean incrementados sus beneficios, poder o influencia;
- Reparto de funciones al interior de la organización;
- Jerarquización y disciplina interna;
- Utilización de medios violentos o intimidatorios;
- Empleo de estructuras de apariencia empresarial, que les permitan enmascarar sus actividades;
- Participación en el blanqueo de dinero; y
- Obtención de mayores réditos, mientras más corrupción exista en los países o zonas geográficas en que se desenvuelvan.

A su vez, Francisco Rojas sostiene que el crimen organizado se distinguiría por su capacidad para lesionar la situación de individuos, comunidades, empresas, instituciones y, en último término, las bases mismas de los regímenes democráticos. El investigador asegura que la transnacionalización del crimen se caracteriza por el control y movimiento de importantes recursos de poder contra los Estados; su capacidad para aplicar medidas de violencia e intimidación; el amplio alcance de sus operaciones; y las dificultades para ser definida como fenómeno, toda vez que erosiona el concepto tradicional de soberanía territorial³⁴.

Por último, Rojas cree que esta problemática debe ser abordada desde una perspectiva sistémica, pues se trataría de una manifestación de tipo global, que va acompañada de particularidades locales.

En el caso específico del crimen organizado transnacional, la comunidad internacional ha desarrollado un conjunto de convenciones y acuerdos, cuya finalidad general ha sido castigar una serie de conductas atinentes a esta materia. Estos instrumentos han exigido de los ordenamientos jurídicos internos la tipificación de nuevos delitos y la sanción de conductas consideradas ilícitas,

³⁰ Resa, Carlos. Op. cit.

³¹ Resa, Carlos. Op. cit.

³² Fernández, J. “Crimen organizado”. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho%20Penal/200810-98765412359874.html#> (Noviembre, 2011).

³³ Fernández, J. Op. cit.

³⁴ Rojas, Francisco. “El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <http://bcn.cl/2uor>, pp. 18-20 (Noviembre, 2011).

como se analiza y evalúa a continuación.

Las consecuencias del crimen organizado internacional son asimétricas entre los Estados involucrados en función a su interacción con el marco institucional de cada país, y sus impactos y ganancias se distribuyen de acuerdo con su situación geopolítica. Los incentivos que ofrece el mercado han complicado la persecución y castigo de la delincuencia internacional organizada. Aunado a ello, estos crímenes se cometen por redes cada vez más sofisticadas y flexibles, involucrando personas de distintas nacionalidades. El reporte en esta materia de la ONU señala los dos elementos fundamentales para un combate al crimen organizado moderno. El primero es actuar a través de la inteligencia y la comprensión de los incentivos, entender como un mercado da origen a organizaciones criminales y que a su vez el mercado es generado por marcos institucionales. El segundo elemento es el papel de la cooperación internacional en el combate al crimen en un mundo globalizado, una noción problemática en medio del juego de estados que se muestran celosos de sus soberanías o que carecen de los marcos legales para aprovechar adecuadamente la cooperación internacional en el combate al delito organizado. Se estima que actualmente predominan los grupos poco estructurados sobre las jerarquías altamente definidas, debido a la presión de medidas coercitivas adoptadas en los Estados³⁵.

La UNODC ³⁶ identifica dos tipos de mercado: para propósitos criminales y para fines políticos. En el primer caso, las armas provienen del mercado legal (por ejemplo, en el tráfico de armas de Estados Unidos a México). En el segundo, se trafican armas de uso militar -por lo general, provenientes de la ex Unión Soviética- en lo que se considera un “mercado gris”. La permanente demanda de “ayuda” para la migración irregular (en el caso de tráfico), así como los “servicios” que ofrecen a las víctimas de trata de personas son los principales incentivos para este negocio.

Nuevos retos en materia de seguridad

Como resultado del proceso de globalización y la difusión de la tecnología, se están produciendo cambios significativos en la naturaleza y el alcance de la delincuencia organizada. Una tendencia clave es la diversificación de las actividades ilícitas que realizan los grupos delictivos organizados, así como un aumento del número de países afectados por la delincuencia organizada. También se ha producido una expansión rápida de tales actividades en esferas como la trata de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego, vehículos robados, recursos naturales, objetos culturales, sustancias que agotan la capa de ozono, desechos peligrosos, especies amenazadas de fauna y flora silvestres e incluso órganos humanos, así como el secuestro para la obtención de un rescate. Los adelantos en la tecnología de las comunicaciones han determinado que surgieran nuevas oportunidades para la comisión de delitos sumamente complejos, en particular un aumento significativo del fraude en la Internet, y esas oportunidades han sido explotadas por los grupos delictivos organizados. La tecnología de las comunicaciones también confiere más flexibilidad y dinamismo a las organizaciones delictivas; el correo electrónico se ha convertido en un instrumento de comunicación esencial independiente del tiempo y la distancia. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley suelen adaptarse con lentitud a las nuevas tendencias, mientras que los grupos delictivos organizados tienden a adaptarse rápidamente y a aprovechar los adelantos tecnológicos debido a los inmensos beneficios que producen sus actividades ilícitas. La apertura de nuevos mercados y las nuevas tecnologías de las comunicaciones, junto con la diversidad de actividades en las que participan, también han alimentado el crecimiento de la delincuencia³⁷.

Los países con economías en transición o en situaciones de conflicto son particularmente vulnerables al crecimiento de ese tipo de delincuencia. En tales casos, la delincuencia organizada plantea una amenaza real para el desarrollo de instituciones reformadas, como la policía, los

³⁵ Véase en UNODC, op. cit., (2010), pp. 27-28.

³⁶ La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, del inglés *United Nations Office on Drugs and Crime*) es una agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional. Este objetivo se lleva a cabo a través de tres funciones primarias: investigación, persuasión a los gobiernos para que adopten leyes contra el crimen y las drogas así como los tratados y la asistencia técnica a dichos gobiernos. http://es.wikipedia.org/wiki/Oficina_de_Naciones_Unidas_contra_la_Droga_y_el_Delito

³⁷ www.unodc.org

servicios de aduana y el poder judicial, que pueden adoptar prácticas delictivas y corruptas, planteando un grave obstáculo al logro de sociedades estables y más prósperas. La delincuencia organizada y las prácticas corruptas van de la mano: la corrupción facilita las actividades ilícitas y dificulta las intervenciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La lucha contra la corrupción es, por lo tanto, esencial para combatir la delincuencia organizada. Es más, se ha establecido un nexo entre la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. Algunos grupos terroristas, por ejemplo, han recurrido a la delincuencia organizada para financiar sus actividades. Por consiguiente, la promulgación de legislación apropiada, el fomento de la capacidad de hacer cumplir la ley y la promoción de la cooperación internacional para luchar contra las actividades de la delincuencia organizada y las prácticas corruptas conexas también fortalecen la capacidad de combatir el terrorismo. La importancia de fortalecer eficazmente la capacidad de las Naciones Unidas de proporcionar asistencia técnica a fin de potenciar la capacidad de los Estados en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional^{38 39}.

Existen varios mecanismos e instrumentos de cooperación internacional, - entre ellos la asistencia judicial, la extradición y la denegación de refugio a los responsables de Crímenes Transnacional para responder a los retos del crimen organizado transnacional, por ejemplo, el tráfico de armas y drogas, y el terrorismo-. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) trabaja con los Estados y la sociedad civil para prevenir que las drogas y el delito amenacen la seguridad, la paz y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos. Entre otros trabajos, la UNODC apoya la implementación de las convenciones internacionales sobre la materia; orienta políticas y estrategias nacionales de lucha contra las drogas y el delito; y, enfrentar y prevenir la producción, el tráfico, el abuso de drogas y otras manifestaciones del crimen organizado. La cuestión es cómo se podrían emplear estos mecanismos en casos que no sólo incorporan el crimen organizado sino también graves violaciones de derechos humanos y/o crímenes de lesa humanidad; y si se podría lograr algún equilibrio entre la necesidad de combatir el crimen organizado transnacional y la imperativa de proteger los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En otra dicotomía parecida, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha buscado el equilibrio entre la necesidad de proteger los derechos humanos y la obligación del Estado de brindar protección a sus ciudadanos ante el crimen y la violencia social, la cual puede resultar en la tendencia de limitación o restricción de ciertos derechos humanos⁴⁰.

Por otra parte, Alejandro Alvarez infiere que la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida y erosiona la cooperación social y la vida cívica. La retracción de la libertad individual que provoca la inseguridad -percibida o fáctica- impacta negativamente sobre el potencial de desarrollo humano del individuo, en primer lugar, y de la sociedad, en segundo término. La inseguridad también tiene consecuencias indirectas: el incremento de los recursos que los estados de América Latina deben destinar a paliar la violencia reduce la disponibilidad de fondos públicos para otras áreas clave como salud y educación, en especial, en contextos de restricción financiera. En otras palabras, uno de los efectos indirectos de la inseguridad es el costo de oportunidad que supone asignar recursos a la prevención y el combate de la inseguridad ciudadana en vez de destinarlos a esferas relacionadas con el desarrollo humano. La violencia es percibida por las personas con escasos recursos como un obstáculo para superar su situación de pobreza. Hasta aquí se han mencionado algunos de los efectos del déficit de seguridad sobre el desarrollo humano. Ahora bien, como sucede con muchos fenómenos sociales, el orden de la causalidad puede ser invertido. De hecho, los bajos niveles de desarrollo humano son también causa de la inseguridad ciudadana. Según se ha señalado en un documento conjunto del PNUD y de la OMS, la pobreza, la desigualdad de ingreso, las deficientes condiciones de vida o la migración

³⁸ Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, 18 a 25 de abril de 2005, Bangkok (Tailandia). MEDIDAS EFICACES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL. www.uncongress.org

³⁹ www.unis.unvienna.org/pdf/05-82101_S_2_pr_SFS.pdf

⁴⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <http://www.unodc.org/colombia/es/mandato.html>

urbana poco planificada operan, entre otros fenómenos, como factores catalizadores de la proliferación de la violencia en una sociedad. En América Latina muchas de estas causas sociales de la violencia y de la inseguridad se han profundizado durante los años en que se implementaron las reformas estructurales. En la región, a los factores catalizadores ya citados se han agregado la creciente dificultad de los jóvenes de ingresar al mercado laboral, el hacinamiento en las metrópolis y la ruptura de ciertos lazos sociales y familiares que en épocas anteriores habían servido de contención de la violencia. La gobernabilidad puede entenderse como la compatibilización de entre los conflictos sociales y la preservación del régimen político y también como la capacidad para gestionar la política. La gobernabilidad puede ser afectada por numerosos factores, como conflictos sociales que pongan de manifiesto necesidades insatisfechas y falencias del gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas, entre otros. Una pregunta central del vínculo entre seguridad y gobernabilidad democrática es cómo desarrollar las distintas dimensiones de la seguridad humana en condiciones de gobernabilidad. Preservar la gobernabilidad es fundamental para el mantenimiento de la democracia. Esto se va tornando cada vez más complejo, por el proceso de inflexión y cambio que está experimentando América Latina. La democracia debe ser vista no sólo como un régimen institucional, sino como una forma de vida. El concepto de seguridad humana, al reemplazar al de seguridad nacional, se llena de contenido democrático. Desarrollar la idea de democracia a partir de la equidad, una de sus principales dimensiones, permite entender la complementariedad de la seguridad humana con el desarrollo humano. La seguridad humana se logra con democracia; es decir, con gobernabilidad democrática. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la gobernabilidad democrática será más compleja en la medida que no esté garantizada la seguridad humana, sobre todo en países como los latinoamericanos con importantes rezagos en pobreza y desigualdad⁴¹.

Por lo general, la seguridad ciudadana ha sido un área de política pública que los gobiernos han delegado casi por completo en las fuerzas policiales, las cuales, a su vez, han tenido amplias libertades para definir la orientación de sus intervenciones en los problemas sociales de seguridad. Además, las políticas de reforma de las organizaciones de policía son más bien un fenómeno reciente. La ausencia de programas de carácter más holístico ha redundado en la incapacidad de los estados latinoamericanos para dar respuesta al creciente problema de la inseguridad ciudadana, lo que a su vez ha erosionado la credibilidad de las instituciones democráticas. En este escenario, las administraciones latinoamericanas -aun cuando en su totalidad han llegado al poder mediante elecciones democráticas- han tendido a obstaculizar uno de los principios clave de la gobernabilidad democrática: el fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la generación de mecanismos de accountability que trasciendan la esfera electoral. Mediante la circunscripción del problema a los límites de las fuerzas policiales se ha excluido la participación de la comunidad y de los gobiernos locales. Frente a la posición marginal que históricamente han ocupado estas preocupaciones en los programas de gobierno, parece importante señalar que (...) la seguridad -o su ausencia- no es sólo una cuestión de conflicto, de crimen o de desorden público sino que, al menos tan importante como aquello, es una cuestión de buen gobierno. Allí donde los sectores de la justicia y de la seguridad no rinden cuentas (is not accountable) a las instituciones democráticas de gobierno, el desarrollo humano no resulta sostenible. Dicho de otro modo, el control civil democrático sobre las fuerzas estatales de seguridad, lejos de perjudicar la seguridad de las personas, es esencial para lograrla. La implementación de políticas de “mano dura” se constata el agravamiento de la sobrepoblación carcelaria, la desnaturalización de las funciones de las fuerzas armadas -que en muchas ocasiones pasan a actuar en el ámbito interno-, el creciente descrédito de la acción estatal como vía de control de la inseguridad y la evidente contradicción con la normativa internacional referida a los derechos humanos. Como tendencia contemporánea, y en parte concomitante, de las políticas represivas de “mano dura”, en años recientes se ha presenciado el

⁴¹ Estado, democracia y seguridad ciudadana: aportes para el debate, SecurityCorregidobis 4/8/08 2:04 am Page 2. Álvarez, Alejandro Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate / Alejandro Álvarez; Julián Bertranou; Damián Fernández Pedemonte. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

surgimiento de la privatización de la seguridad que, en la mirada de sus defensores, apuntaba a suplir las carencias e incapacidades de las políticas gubernamentales. Por el contrario, el aumento de firmas privadas en el campo de la seguridad pública es una muestra más del impacto negativo de la violencia sobre la democracia, la vigencia de la ley y sobre los derechos humanos. En definitiva, el PNUD aboga intensamente por el surgimiento de una mirada amplia sobre la seguridad en la que ésta no se encuentre desligada de la democracia en su sentido más profundo. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de analizar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática como mutuamente dependientes y de tomar iniciativas en el terreno que logren incorporar esta perspectiva renovada. Las políticas de seguridad ciudadana, de acuerdo con el PNUD, son aquéllas que se orientan tanto a prevenir y a controlar la violencia y el delito como a reformar las instituciones vinculadas⁴².

Detrás de esta concepción subyace la necesidad de superar las dicotomías que, frecuentemente, han caracterizado a las políticas públicas del sector: en un lado se encuentran aquellas estrategias, cuyos únicos focos son las instituciones directamente asociadas al fenómeno -es decir, las fuerzas policiales y los sistemas judiciales-, y en el otro, las acciones que sólo buscan modificar las causas sociales de la inseguridad y que, por ende, en su afán por modificar las condiciones estructurales, carecen de estrategias que contemplen el corto plazo. Esta perspectiva tiene otros aspectos clave. En primer lugar, el carácter multidimensional de la seguridad pública requiere información actualizada, confiable robusta para efectuar los análisis que conducen a la formulación de políticas públicas referidas al sector. Esta información debería incluir reportes provistos por los sistemas de salud, por el sistema judicial, así como estudios de las políticas implementadas por los diversos niveles del Estado y de las acciones comunitarias vigentes de prevención de la violencia. Sólo debates informados -en los que se lleven a cabo esfuerzos concretos para comprender mejor las causas, la distribución, la naturaleza y el impacto de la inseguridad- pueden conducir a políticas públicas con potencial para modificar positivamente el status quo. En segundo lugar, el enfoque holístico de la seguridad considera imprescindible la integración de las medidas destinadas a reducir la violencia dentro de marcos más amplios de políticas públicas de desarrollo. En el diseño de las políticas de seguridad ciudadana debe prestarse atención a las ventajas de las acciones multisectoriales. Por ejemplo, para que un programa de prevención de la violencia armada tenga éxito, sería recomendable que estuviese incluido en la estrategia nacional de seguridad y que, a la vez, tuviera vínculos con los programas de desarrollo económico y social -estrategias de creación de empleo, de reformulación de la estructura urbana, de reformas educativas, entre otras-. Tercero, en lo que se refiere específicamente a las fuerzas de seguridad y al sistema judicial, el PNUD promueve el siguiente enfoque: “Rescribir leyes y reglas administrativas puede ser un necesario primer paso, pero la cuestión central en la reforma de los sectores judicial y de seguridad es un cambio en el comportamiento, las acciones, las operaciones y en las estrategias del personal y de las instituciones de estos sectores (...)”⁴³.

Por último, esta perspectiva postula que el control y la participación de la sociedad civil pueden ser de gran efectividad para lograr que el Estado no se convierta en fuente de la inseguridad sino en parte de la solución. A modo de conclusión parcial, conviene destacar los atributos de las políticas que han sido exitosas en América Latina:

- Todas contaron con una adecuada conducción política del proceso -es decir, una autoridad a cargo del diseño, implementación y evaluación de las medidas-.
- Los resultados positivos están asociados a políticas que han logrado integrar la prevención y el control -por un lado, se consiguió contener el avance de la violencia y del delito mediante políticas de prevención social (abordando las causas estructurales de la criminalidad) y de prevención institucional (multiplicando los obstáculos para que se comenten delitos), pero al mismo tiempo se hizo más eficiente la respuesta a los delitos cuando éstos ya habían sido cometidos (mejor investigación criminal e identificación de los responsables, reducción de la impunidad)-.
- Todas estas políticas estuvieron complementadas por iniciativas de reforma institucional

⁴² PNUD LAC SURF (2005).

⁴³ UNDP y WHO (2005).

del sector de la seguridad.

- Y, por último, estas políticas eran sostenibles y contaban con mecanismos de rendición de cuentas⁴⁴.

La variable de seguridad ciudadana y su canalización en el concepto de desarrollo humano

Preliminarmente, Alejandro E. Álvarez y Gloria C. Manzotti ilustran que desde hace algunos años la seguridad ocupa un lugar de gran relevancia en la mayoría de los debates de América Latina. En las ciudades, en las primeras planas de los periódicos, así como diversas encuestas de opinión, muestran que la falta de seguridad es una de las preocupaciones principales de los habitantes de la región, junto con el desempleo y la educación. Se ha convertido en un tema necesario de las agendas políticas de los países de América Latina. En buena parte de las elecciones presidenciales celebradas recientemente, la seguridad ha sido tema de campaña electoral. En efecto, aunque a menor velocidad que sensación de inseguridad, los índices de ciertos crímenes violentos (tales como el homicidio) han aumentado, sobre todo, en el último decenio. Este aumento tiene efectos negativos en el desarrollo humano y también sobre la dinámica democrática. La gran importancia porcentual del gasto asociado a la violencia en relación con el PBI que podría traducirse en una menor asignación de recursos a inversiones productivas o a los sectores sociales, así como la progresiva erosión de la credibilidad en las instituciones democráticas, dan cuenta de la relevancia del problema. En efecto, la violencia y la inseguridad son condicionantes del desarrollo y de las estrategias de reducción de la pobreza. Los países y las personas más pobres son los más expuestos a los hechos de violencia (quizás con la excepción de los secuestros). Los pobres ven la inseguridad como un obstáculo para superar su situación de desventaja y los países pobres enfrentan mayores dificultades para resolver los problemas de violencia e inseguridad que aquellos con mejores índices de desarrollo humano⁴⁵.

La prevención de la violencia y la reforma del sector de seguridad constituyen un factor clave de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano. La violencia y la inseguridad son, además, un obstáculo para la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región. Las dificultades del sector de seguridad para reducir los niveles del delito han incentivado la adopción de políticas o prácticas por fuera del Estado de Derecho, como las experiencias de acciones de “limpieza social” que se llevan adelante en ciertas ciudades. De igual forma, el desgobierno político y las dificultades del poder civil para ejercer control sobre las fuerzas de seguridad pueden generar retos futuros para la estabilidad democrática de la región. En definitiva, se advierte la falta de prácticas institucionalizadas y culturalmente establecidas de transparencia y de rendición de cuentas, tradicionales en las agencias que forman parte de los sistemas de seguridad pública -como las fuerzas de seguridad latinoamericanas- y la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La noción de seguridad ciudadana se entiende como la situación institucional y social en la cual las personas pueden ejercer y gozar plenamente sus libertades y derechos. En este contexto, la seguridad ciudadana comprende las acciones institucionales y sociales orientadas a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjura e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos que vulneran el orden público. El PNUD considera que la seguridad ciudadana es un área de gran importancia para incrementar los niveles de desarrollo humano de las sociedades latinoamericanas⁴⁶.

El “gobierno de la seguridad ciudadana” y la generación de capacidades para diseñar políticas públicas locales en la materia

Complementariamente, Damián Fernández Pedemonte menciona que el gobierno de la seguridad ciudadana comprende las capacidades reales de un gobierno nacional o estatal/provincial para diseñar, implementar y evaluar políticas integrales de seguridad ciudadana. La presencia, o

⁴⁴ UNDP y WHO (2005).

⁴⁵ Alejandro E. Álvarez y Gloria C. Manzotti. EL ESTADO DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

⁴⁶ Para mayor detalle, la definición de Security System Reform de la OCDE, DAC Guidelines and Reference Series, Security System Reform and Governance, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.

ausencia, de capacidades institucionales para gobernar el sistema de seguridad ciudadana se vincula directamente con las posibilidades reales que ese país o estado/provincia tendrá para controlar y revertir el fenómeno de la violencia y del delito. La seguridad en América Latina ha sufrido un histórico desgobierno. La seguridad ciudadana es una de las áreas de política pública que ha carecido de planificación estratégica de la atención de los sectores políticos. El área ha sido históricamente encargada a las fuerzas policiales. Los gobiernos han delegado en la policía sus responsabilidades como autoridad de las políticas públicas. Esto ha provocado que las fuerzas policiales definan la intervención de las fuerzas de seguridad según sus prioridades corporativas y su enfoque del problema. Como consecuencia de este desgobierno histórico, y de la limitación de las políticas de seguridad a un tema estrictamente policial, se excluyó la participación de la comunidad, de los gobiernos locales y, en general, la seguridad fue circunscrita a técnicas de reacción ante comportamientos ilegales, sin capacidad de desarrollar políticas preventivas como muestran los altos índices de criminalidad de la región. El gobierno de la seguridad es imprescindible para el diseño y la implementación de una política de seguridad que tenga éxito en el control y la disminución de la violencia y el delito

Por otra parte, Damián Fernández Pedemonte sostiene que el fortalecimiento del gobierno local en la gestión de la seguridad pública debe ser en torno de los siguientes ejes:

a) La conformación y/o el fortalecimiento en el ámbito del Municipio de una Secretaría de Seguridad Pública en cuyo marco se regulen y dirijan las actividades preventivas generales, las estrategias e iniciativas institucionales formuladas e implementadas al respecto y el vínculo regular con las policías que desarrollan sus labores en el ámbito local y con las diferentes instancias de participación comunitaria en los referidos asuntos, en particular: i. La gestión de la información y planificación estratégica de la seguridad pública local y, específicamente, (i) la gestión de la información y la producción de los análisis referidos a las problemáticas relevantes de la seguridad pública local; (ii) la producción y actualización permanente de un cuadro de situación del delito y la violencia en el ámbito local; y (iii) la planificación estratégica asentada en la formulación de la estrategia institucional -diagnóstico institucional y planes de reforma y modernización institucional- y de las estrategias de control de las diferentes modalidades delictivas y de violencia. ii. La coordinación y/o dirección político institucional del sistema policial local abocada al enlace y la labor conjunta con las policías locales o, si éstas dependen orgánica y funcionalmente del gobierno local, a la conducción institucional de la misma en el desarrollo de las estrategias policiales de prevención del delito y la violencia. iii. La dirección y coordinación del sistema local de prevención social de la violencia y el delito responsable de la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito, o de algunos aspectos parciales de dichas estrategias, actuando en forma directa o indirecta sobre las condiciones y los factores sociales determinantes de ciertas situaciones de violencia que favorecen o apuntalan una gama de conflictos y delitos derivados. iv. La coordinación de la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública local en todo lo referido a la identificación de los problemas de la seguridad local; la intervención en las estrategias sociales de prevención del delito y la violencia así como en las estrategias de seguridad preventiva de la Policía; la supervisión y control del sistema de seguridad pública y sus diferentes agencias y componente (control de legalidad y de eficiencia); y la formulación de recomendaciones y sugerencias.

b) La conformación en el ámbito de los gobiernos locales de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales específicamente abocados y entrenados en la dirección, gestión y evaluación de los asuntos de la seguridad pública local, particularmente, en todo lo referido a las experiencias comparadas locales e internacionales de gobierno y administración de los sistemas locales de seguridad pública; la identificación, análisis e interpretación de los problemas relativos a la seguridad local -tales como los desórdenes, conflictos, manifestaciones de violencia social y la criminalidad-, sus causas, manifestaciones, envergadura, tendencias y consecuencias en el escenario local; el diseño y aplicación de las estrategias de control de delito y la violencia; y el gerenciamiento político institucional del sistema de seguridad pública local en su conjunto y, específicamente, la dirección superior del sistema policial local, si éste dependiese del gobierno

local, o la coordinación de labores conjuntas, si dependiese del gobierno provincial, estadual o nacional, para lo cual es fundamental el conocimiento y la formación del mencionado funcionariado local en todo lo atinente a la organización y funcionamiento de las policías locales, sus estructuras de mando, sus carreras profesionales y el control del desempeño concreto de las mismas en el ámbito de los vecindarios. c) La conformación de una “Junta Municipal de Seguridad Pública” abocada a la gestión estratégica de la seguridad pública local a través de la elaboración de un cuadro de situación de los problemas relativos a la seguridad local existentes en el ámbito municipal y vecinal; el diseño y la formulación de estrategias sociales y/o policiales preventivas o conjurativas; y la supervisión y evaluación del funcionamiento del sistema local de seguridad pública⁴⁷.

En correlato, la formulación, implementación y evaluación de las estrategias locales de prevención social de la violencia y el delito a través de un conjunto de iniciativas que podrían nuclearse en un conjunto de estrategias tales como: i. Las estrategias locales de prevención situacional centradas en la recuperación y mantenimiento de espacios y vías públicas altamente deterioradas o que sirven de lugares de desarrollo de situaciones desorden público, de violencia o delictivas. ii. Las medidas locales de fomento de la convivencia comunitaria tales como la promoción del cumplimiento de normas de convivencia, los guías cívicos de fomento de buenas prácticas y conductas sociales, las campañas publicitarias de difusión para estimular comportamiento favorables a la convivencia social o al cuidado del espacio público, etc. iii. Las estrategias locales de reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia mediante iniciativas tendientes a la desarticulación, disminución o limitación de aquellos elementos o agentes que favorecen o apuntalan situaciones de riesgo o violencia, tales como políticas de desarme y control de armas, programas de prevención y control de adicciones, planes y medidas de prevención y reducción de la violencia intrafamiliar, programas de control y disminución de accidentes viales, etc. iv. Los mecanismos locales de resolución pacífica de conflictos tales como la conformación y/o fortalecimiento de los juzgados de paz, las unidades de mediación y conciliación, las fiscalías locales o descentralizadas, las guardias municipales. v. Las modalidades locales de vigilancia preventiva mediante el establecimiento y gestión de mecanismos de vigilancia de espacios públicos y vías de circulación y de alerta temprana a través de sistemas de circuitos cerrado de televisión, dispositivos de vigilancia local y aviso temprano o el número único de emergencias. vi. Las estrategias focalizadas de intervención en zonas vulnerables de alto riesgo a través de intervenciones sociales focalizadas sobre comunidades vulnerables y la desarticulación de redes y grupos delictivos allí desplegados; entre otras⁴⁸.

De hecho, en las encuestas de victimización se tiende hacia una diferenciación del sentimiento de inseguridad en tres dimensiones: preocupación, temor y percepción de riesgo (concern, fear and risk perception: en Ferraro y LaGrange, 1987). Lo primero da cuenta de la preocupación por la inseguridad como problema de sociedad; lo segundo el temor por ser víctima de un delito uno mismo o sus allegados, temor altruista en ese caso (Maxfield, 1984) y lo tercero, la percepción de las probabilidades de ser víctima. Cada una de estas dimensiones no necesariamente coinciden, ni en la misma persona ni en los grupos sociales.

La concepción de una política de seguridad ciudadana en el marco del ejercicio de los derechos humanos. El rol de las fuerzas de seguridad. Profesionalización y reforma policial

Fernández Pedemonte sostiene a título ilustrativo que es evidente la frontal oposición entre derechos humanos y políticas de seguridad ciudadana en el contexto de las dictaduras, donde las políticas públicas promueven un orden de hecho construido desde la vulneración de derechos. Sin embargo, las tensiones entre los reclamos de seguridad ciudadana y los derechos humanos no dejan de existir durante la democracia más allá del grado de institucionalidad o desarrollo que ésta alcance. Estas tensiones pueden llegar a desdibujarse en el campo conceptual, pero se presentan de diversas formas en el accionar cotidiano. De hecho, si la seguridad de los habitantes puede ser entendida como una situación que implica el respeto y la posibilidad de ejercicio de los derechos,

⁴⁷ Damián Fernández Pedemonte. Editar la Violencia. Dimensión Ideológica de las Noticias sobre Inseguridad.

⁴⁸ Damián Fernández Pedemonte. Editar la Violencia. Dimensión Ideológica de las Noticias sobre Inseguridad.

no queda claro el origen de la tensión. Sin embargo, persiste la idea de que la seguridad puede garantizarse tanto mediante el respeto a los derechos humanos como sin respetarlos. La difundida expresión que sostiene que las organizaciones de derechos humanos defienden “los derechos de los delincuentes” muestra que las concepciones de seguridad que confrontan con las perspectivas de derechos humanos están vigentes⁴⁹.

Habitualmente, se debate y polemiza acerca de la Policía, sus funciones y su configuración profesional sin distinguir la definición abstracta y normativa de la profesión policial de sus configuraciones concretas. El plano ideal del comportamiento policial juzga el plano real sin siquiera considerar el mundo de las prácticas policiales en sus propios términos, sino de aquello que debieran ser. Este juego, propio de la sociología crítica (Boltansky, 2000), contribuye, en el caso concreto del campo policial, a anular la investigación empírica, algo que algunos autores ya han denunciado (Sozzo, 2006).

Por otra parte, Sabina Frederic y Marcelo Fabián Saín exponen, que la Policía no se manifiesta exclusiva o predominantemente a través del uso real de la fuerza, también lo hace mediante la utilización de otras modalidades de actuación diferentes de ese uso. Además, la Policía no es la única institución autorizada a ordenar o conducir el uso de la fuerza o ciertas medidas coercitivas, pero es a través de ella que dicho uso se concreta. En consecuencia, la Policía es una institución que se presume pública, especializada y profesional. Es pública porque es organizada, dirigida y financiada por la comunidad, que la autoriza a hacer uso de la fuerza, a través de las estructuras de su gobierno, y porque actúa colectivamente en razón del interés público. Es especializada porque sus basamentos doctrinales, organizativos y funcionales se estructuran en forma predominante en función del cumplimiento de su competencia exclusiva o de sus labores específicas, referidas al eventual uso real o potencial de la fuerza. Y es profesional porque se organiza sobre la base de una estructura burocrática y jerárquica compuesta por funciones y competencias ejercidas por un funcionariado especializado -los policías- reclutado, capacitado y conducido conforme normas y reglas impersonales. En teoría, ello convierte a la Policía en una institución signada por dos características fundamentales. En primer lugar, configura una instancia políticamente subordinada al gobierno estatal, ya que es el Gobierno quien fija su doctrina, organización y funcionamiento, y quien establece los lineamientos políticos y estratégicos en cuyo marco la Policía desarrolla sus acciones. Y, en segundo lugar, la Policía integra el sistema de seguridad pública junto con otras instancias -Poder Judicial, gobierno administrativo- que, en conjunto, conforman un complejo institucional abocado específicamente a abordar y resolver los conflictos que se manifiestan en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, a través de la prevención y conjuración de los mismos y/o la persecución penal de los responsables de los delitos. Sin lugar a dudas, esta especificidad normativa de la labor policial en las sociedades modernas debería configurar las particularidades de la institución policial y su profesionalización⁵⁰.

La existencia a escala mundial del fenómeno de la brutalidad policial ha llevado a los investigadores a buscar las condiciones histórico-sociales que contribuyen a su presencia y reproducción. En estos estudios, la forma de gobierno bajo la cual aumenta la probabilidad de los abusos o excesos en el uso de la fuerza no alcanza ningún valor explicativo (Scolnick y Fyfe, 1993). Si bien es cierto que los gobiernos dictatoriales propician e incluso legalizan, en muchos casos, la aplicación excesiva de la fuerza de policías y demás grupos armados sobre la ciudadanía, los abusos también ocurren en regímenes democráticos. El famoso caso de apaleamiento de Rodney King por efectivos de la Policía de Los Angeles a comienzos de la década del '90 constituyó, sin lugar a dudas, un caso emblemático. Demostró que en la sociedad democrática el abuso policial de la fuerza no es un acontecimiento excepcional, sino la forma habitual en como son tratados los sectores sociales estigmatizados, la población negra en el caso de esa ciudad norteamericana. Esto refleja lo que se consideran rasgos singulares de la profesión policial no compartidos por la sociedad y que, por ello, producen la insularidad moral de los integrantes de la fuerza. Así quien

⁴⁹ Damián Fernández Pedemonte. Editar la Violencia. Dimensión Ideológica de las Noticias sobre Inseguridad.

⁵⁰ Sabina Frederic y Marcelo Fabián Saín. Profesionalización y Reforma Policial: Concepciones sobre las Prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La profesión policial.

más tempranamente estableció las fuentes de esta insularidad fue Jerome Skolnick (1966)⁵¹.

La participación comunitaria en la concepción de seguridad

El Estado Municipal es quien puede definir mecanismos y elegir la escala justa para examinar los problemas, así como la voluntad de reencontrar a un nivel local, municipal y barrial un bien común y un interés general, buscando modos más comunitarios de resolución de conflictos, redefiniendo las relaciones entre generaciones y grupos, y compartiendo otros recursos, poder y culturas diferentes. La participación puede contribuir y promover oportunidades que permitan disminuir los niveles de violencia y de inseguridad. La participación comunitaria implica generar la capacidad que tienen los ciudadanos de asumir un protagonismo responsable en su territorio. Porque facilitar y provocar la participación comunitaria es en sí mismo un proceso educativo donde estamos involucrando el reconocimiento de necesidades que permitan una transformación social - que son condición y resultante de un proceso participativo como es la revalorización individual y de la cultura del grupo de pertenencia-, el aumento de la capacidad reflexiva sobre los hechos de la vida cotidiana, así como la capacidad de crear y recrear nuevas formas de vida y de convivencia social, y la posibilidad de uso de los recursos comunitarios y de acceso a los mismos. Estamos poniendo la mirada en una concepción integral de las necesidades humanas, es decir, no sólo aquellas que se caracterizan como básicas (alimentación, vivienda, trabajo, salud, educación, seguridad) sino también aquellas no tan obvias asociadas a la posibilidad de ser protagonistas de la historia, cuyos satisfactores ponen en movimiento mecanismos humanos clave para el crecimiento individual y social. La participación social constituye un valor de la sociedad democrática pero requiere la revisión acerca de los objetivos, procedimientos y mecanismos con y por los cuales se persigue un mayor involucramiento colectivo en programas de seguridad ciudadana. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado -en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad- será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad que se encuentra debilitado en parte como consecuencia de la gran cantidad de promesas incumplidas. La existencia de una legislación progresista y la inclusión de estructuras democráticas en la administración estatal no garantizan la generación de procesos participativos donde estén legítimamente representados todos los sectores de la comunidad. Sigue además presente el peligro siempre latente de utilizar la participación comunitaria como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública⁵².

En función de lo referido, Irma Arriagada y Lorena Godoy reflejan que, la seguridad ciudadana está en el debate público latinoamericano desde muy distintas perspectivas. La prensa, en general, tiende a destacar los hechos más violentos, ejerciendo un papel de denuncia del aumento de la violencia y de la inseguridad en los distintos países de América Latina. De parte de los políticos, hay llamados a desarrollar acciones para el enfrentamiento del fenómeno con medidas más o menos radicales en función de sus posiciones respecto del gobierno de turno. Los especialistas -con menor presencia en los medios- hacen llamados para precisar conceptos y mejorar la medición del fenómeno; en tanto entre los ciudadanos aumenta la inseguridad y se generan formas innovadoras para suplir una ausencia institucional. Sin embargo, nadie duda de que la inseguridad ciudadana, producto de un incremento de la delincuencia violenta en la región, ha aumentado y que se requieren medidas adecuadas para enfrentarla⁵³.

Así, en este enfoque, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización, por ejemplo, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez, 1990). En esa línea, la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la

⁵¹ www.undp.org.ar/docs/Libros_y.../Estado_democracia.pdf

⁵² www.elagora.org.ar/site/documentos/seguridad-democracia.pdf

⁵³ Irma Arriagada y Lorena Godoy. S E R I E políticas sociales, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, agosto de 1999

capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico (ILPES, 1997). Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia. En el segundo caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito se derivarían de la existencia de grupos subculturales de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES 1997).

La definición conceptual de violencia y su abordaje desde la perspectiva de la seguridad

Hay cierto consenso en definir la violencia como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero, 1997, McAlister, 1998 y Tironi y Weinstein, 1990). La violencia tiene relación con la agresividad pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso. También se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos, como por ejemplo omitir una acción de ayuda para perjudicar al otro (Lolas, s/d). A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración, pero para que ésta induzca a actos agresivos tiene que combinarse con ciertas características como bloquear la obtención de un objetivo ya anticipado; provocar ira por su arbitrariedad o afectar a individuos que han aprendido a responder agresivamente (Tironi y Weinstein, 1990). En otros términos, la violencia y los aspectos relacionados como la agresión y la frustración obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales. Esta complejidad se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles de violencia. Ésta puede ser de tipo instrumental o también denominada proactiva, es decir, ejercida para obtener una meta diferente a la violencia misma (por ejemplo, violencia política, o del narcotráfico), o de tipo emocional o reactiva, la que también se conoce como hostil (Aronson, 1995), que es una respuesta agresiva cuya meta final no persigue otro fin que el causar daño. Según su naturaleza la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero, 1998 y UNICEF, 1997).

La violencia se puede definir también por los efectos que causa esa fuerza sobre su receptor y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional, y física o psicológica. Es necesario distinguir entre violencia y delincuencia ya que, si bien están interrelacionados, son fenómenos distintos. Tal como se ha indicado, en el caso de la violencia se requiere diferenciar niveles y formas, puesto que no todas las formas de violencia son delictuales y afectan la seguridad ciudadana, de otra parte, no todos los delitos son violentos y algunos no producen alarma ni inseguridad pública⁵⁴.

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles del fenómeno, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997, p.5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998 p.128).

En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la

⁵⁴ Fuente: Garver, N., 1968 citado por Litke, 1992.

prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González, S. y otros, 1994).

El enfoque epidemiológico de la violencia

El aumento de la violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades, en sus diferentes formas, debe entenderse como un fenómeno multicausal, en el que confluyen factores individuales, familiares, sociales y culturales, que inciden en los patrones de conducta doméstica y social (BID, 1998). Algunas interpretaciones, en la línea de las teorías de la ruptura, plantean como hipótesis el efecto de procesos de rápida modernización y urbanización que no dejan tiempo para la reconversión de las personas ante los múltiples factores de inestabilidad e inseguridad asociados a dichos procesos (Moulian, 1997). Así, las aceleradas modificaciones en el ámbito económico y el desarrollo de nuevas necesidades económicas, el deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población y la falta de solución a problemas de larga data como las guerras civiles, la desigualdad de la distribución del ingreso y el acceso a la tierra, ponen en entredicho los valores establecidos generando trastornos en la escala valórica y moral de la población. En este contexto, la delincuencia aparece como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la corrupción (delincuencia económica) o por medio de nuevas modalidades emergentes (lavado de dinero, fraude electrónico y otros).

Los factores de riesgo se puede clasificar en tres grandes conjuntos: a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros.

En este sentido, se puede señalar que las acciones implementadas en América Latina y en otras partes del mundo, han evidenciado crecientemente, la necesidad de asumir perspectivas más integrales que combinen prevención (primaria y secundaria) y control, en el tratamiento de la violencia delictual. La adopción de programas de “doble orientación”, como se les ha denominado, representan grandes desafíos, ya que junto con atender a las necesidades más urgentes deben apuntar a alcanzar soluciones sostenibles en el largo plazo que efectivamente reduzcan los niveles de violencia que afectan a la región. Pero además, representan un desafío porque en muchos casos supone restituir la confianza entre autoridades policiales y sociedad civil como paso previo para fomentar la participación y compromiso de la población en los planes de seguridad ciudadana; iniciar procesos de reforma judicial y penal que requieren de grandes consensos políticos y sociales; y promover un cambio cultural de largo plazo como es el paso hacia la resolución pacífica de conflictos en distintos ámbitos de la sociedad. Este desafío se extiende también a la consolidación de los sistemas de estadísticas criminales de la región, con el fin de identificar los factores más gravitantes que inciden en la violencia delictual, así como formas más invisibilizadas y emergentes que ella asume⁵⁵.

En correlato, Fredy Rivera Vélez expone que se suponía que con el advenimiento de la modernidad, los procesos de racionalización a ella inherente y el establecimiento internalizado del derecho y de las normas institucionales entre la población se superarían las violencias clásicas y tradicionales en sus variados tipos; empero, los datos duros extraídos de los acontecimientos sociales en sus distintas dimensiones demuestran que tenemos este problema para largo. Si consideramos que las violencias presentan una carga negativa por cuanto tratan de doblegar o desarticular la voluntad del otro, restarle autonomía, eliminarlo, expatriarlo o simplemente desposeerlo, estamos ante una diversidad de situaciones que denotan descomposición y pérdida de vigencia de una variedad de instituciones que regulan el tejido social contemporáneo. Es por ello que las violencias se expresan de diversas maneras, incluyendo la inseguridad pública. En ese

⁵⁵ www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4657/lc11179e.pdf

sentido, la violencia se revela no como potencia y fuerza, sino como signo de impotencia, de insensibilidad, de decadencia de la vida e intolerancia, es producto de la frustración tanto a nivel individual como colectivo y en su esencia negativa va más allá de lo que para muchos es producto de condiciones objetivas de la sociedad. Permea y se diluye en todos los estratos sociales, incluye en su dinámica a la niñez, juventud, vejez, no tiene distingo de nacionalidad y religión -excepto los casos de marcada confrontación étnico nacional- y es carente de ética y moral. La violencia se presenta también como una relación social caracterizada por la agresión contra la integridad física, psicológica, simbólica o cultural de individuos o grupos sociales. En su accionar rompe con las normas jurídicas, destruye las cohesiones sociales y perturba el desarrollo normal de las actividades económicas, sociales y políticas de una determinada sociedad. Tal es el grado y diversidad de acciones catalogadas de violentas que en la actualidad es pertinente hablar de violencias y no de violencia como lo hacían enfoques tradicionales que se encargaban de estudiar el problema. El debate sobre los tipos de violencia tiene consideraciones de distinta índole, especialmente cuando se trata de violencia estructural y de violencia institucional. Si la primera está identificada como el contexto económico, social y político que brinda las posibilidades concretas para la realización de acciones violentas por y dentro de la sociedad, generalmente asociada a índices elevados de pobreza, marginación y un sistema político democrático deficitario que limita el desarrollo de la vida de las personas con dignidad y sus derechos humanos; la segunda puede ser pensada como aquella especie de violencia estructural aceptada por los individuos, por hallarse formal o realmente encarnada en las instituciones y tener consideración aceptable en los distintos ámbitos de la sociedad⁵⁶.

En términos generales, las violencias que se desarrollan en la sociedad tienen actores, formas y móviles variados y multicausales. Cada una de ellas se gesta en escenarios específicos -escuela, familia, barrio, comunidad campesina, etc, que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común característico. De esa manera se presentan violencias que pueden ser catalogadas de la siguiente forma:

1. Violencias políticas que provienen de agentes sociales organizados que buscan modificar, sustituir o alterar el orden institucional vigente existente, o la generada por aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de distintos componentes de la población. Este tipo de violencias, por lo general, están asociadas a regímenes autoritarios, democracias deficitarias y excluyentes o segmentos de la sociedad que no han podido concretar sus demandas de diverso cuño frente al Estado nacional, promoviendo de esta forma, una constante conflictividad política y social.

2. Violencias económicas que surgen de los mercados ilegales donde se trafica y comercia todo tipo de productos -armas, drogas, vehículos, bienes, electrónica, sexo,- ; la industria del secuestro o del sicariato -también vinculadas con las violencias políticas; las producidas en los ámbitos del tráfico de obras de arte; y, las que se desprenden de la aplicación de un modelo económico concentrador y excluyente de la riqueza que deviene en una polarización socioeconómica entre la población de una sociedad determinada.

3. Violencias intrafamiliares que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas de poder y decisión, la composición demográfica, entre otras cuestiones, al interior de un núcleo familiar que tiene un cambio y dinámica aceleradas. En este tipo de violencias existe una fuerte relación entre condiciones económicas mínimas de sobrevivencia y el factor cultural expresado básicamente en las conductas “machistas” y prepotentes. De hecho, la mujer y los niños aparecen como las principales víctimas de este tipo de violencias intrafamiliares.

4. Las violencias sociales, llamadas comunes o internalizadas, que dan cuenta de la descomposición de los niveles mínimos de convivencia ciudadana y que se expresa en la pérdida de valores que cohesionan a la sociedad en distintos ámbitos cotidianos.

Este tipo de violencias, aunque son menos sustentadas en la fuerza y la coerción, representan actos constantes que vulneran a las instituciones y su gestión dentro de la sociedad. La corrupción

⁵⁶ Fredy Rivera Vélez. Violencia y Seguridad Ciudadana. (FLACSO)

en distintos grados, el acoso sexual, la segregación, la discriminación y el racismo son un tipo de violencias, unas más simbólicas que otras, pero que en definitiva merman la capacidad de desenvolvimiento de los individuos en el colectivo.

Todos estos tipos de violencia presentan diversos grados de interacción en distintos ámbitos de la vida social ya que no son aislados. Por ese motivo, muchos gobiernos e instituciones de América Latina se han preocupado por diseñar una política pública de seguridad que combata a la violencia en varios frentes, aspecto importante que se presenta como una tarea prioritaria a ser desarrollada en las agendas de diversos organismos, públicos y privados, para lograr mejores niveles de convivencia ciudadana y de respeto a los derechos humanos⁵⁷.

Por ello, Alejandra Massolo plantea que la violencia es un concepto polisémico que abarca una amplia variedad de fenómenos y manifestaciones; se encuentran tantas definiciones como las múltiples formas, escenarios, víctimas y victimarios de la violencia, así como tantos debates en torno a su complejidad, multicausalidad, corresponsabilidad y erradicación. Se podría sintetizar definiendo que la violencia es una acción intencional del uso de la fuerza o el poder, por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual o en su libertad de movimiento o muerte a otras personas, o a sí mismas, con un fin predeterminado. Y que tiene tres componentes básicos: a) la intencionalidad del uso de la fuerza o poder; b) la generación de un daño; c) el fin perseguido, en el que subyace el ejercicio de alguna forma de poder, bien sea en el ámbito del hogar, del público o del grupo.

Consecuentemente, la inseguridad pública y la inseguridad privada afectan, de una u otra manera e intensidad, la vida cotidiana en las ciudades y pueblos de América Latina, impidiendo casi imaginar un ambiente de seguridad y protección, pero sí impulsa a reclamar y demandar “seguridad” en movilizaciones de protestas y otras expresiones de malestar ante los agravios de las violencias y la impunidad. Actualmente, más que de “seguridad pública” se habla y discute de “seguridad ciudadana”. La palabra seguridad también es en sí misma problemática por las distintas interpretaciones y los diversos adjetivos que se le añaden, como “personal”, “individual”, “pública”, “urbana”, “ciudadana”, “humana”, sin olvidar la importancia que tuvo en los años 80 la llamada “seguridad nacional”, y en la actualidad la vinculación de la seguridad ciudadana con la democracia como forma de gobierno. La seguridad ciudadana se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas en América Latina, la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la corrupción, y a la exigencia hacia el Estado de las garantías de una convivencia pacífica. La seguridad ciudadana contiene una dimensión objetiva: los hechos de la violencia conocida que involucra a víctimas y victimarios; y una dimensión subjetiva: las vivencias y sentimientos personales que configuran las percepciones y representaciones de la seguridad ciudadana. La violencia urbana ha adquirido un protagonismo espantoso en el escenario de las ciudades latinoamericanas; es urbana porque sucede dentro de la delimitación de las ciudades, según sean los parámetros demográficos que se utilicen. Las ciudades aparecen como la cuna que engendra las peores patologías de la criminalidad y perversidad humana, aunque crecieron y se desarrollaron con los sueños y esperanzas de cientos de miles de migrantes del campo a la ciudad, y en algunas, con los sueños y esperanzas de inmigrantes extranjeros. Los procesos contemporáneos de urbanización han tenido un carácter violento por la misma desigualdad social, segregación espacial, lucha por la sobrevivencia en la pobreza, falta de planeación, ineptitud, corrupción y autoritarismo de los poderes públicos⁵⁸.

La violencia de género atenta directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de ejercer los derechos, participar en la vida pública, gozar de las libertades democráticas, y contribuir al desarrollo local y nacional. Si la ciudadanía de las mujeres es todavía más formal que efectivamente real - considerada de segunda categoría -, la violencia que las afecta tanto en el ámbito privado como público, inhibe y erosiona los derechos, los espacios y el

⁵⁷ www.mseg.gba.gov.ar/.../seguridad/comunidad%20y%20seguridad/...

⁵⁸ Alejandra Massolo. Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales. Aspectos conceptuales de la violencia, la seguridad ciudadana y la violencia urbana. PROGRAMA “HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD SIN VIOLENCIA”. Seminario Permanente sobre Violencia Junio 2005 PNUD - El Salvador.

empoderamiento conquistados a lo largo de innumerables luchas, manteniendo la “normal” supremacía de la ciudadanía masculina. La exclusión de género radica en una particular comprensión de lo que se conoce como “división público/privado”, la cual ve las funciones y responsabilidades de género de las mujeres como asentadas en la familia, los cuidados y la crianza infantil, mientras que los roles de los hombres tienen que ver con la toma de decisiones, la política formal, la economía y el lugar de trabajo. Desde hace algunas décadas la seguridad se ha convertido en una de las problemáticas centrales en el mundo. Desde esta perspectiva es necesario reconocer que el debate sobre esta temática pone en duda, en la gran mayoría de los casos, la existencia misma de las principales instituciones gubernamentales, así como de los mismos gobiernos. Generalmente hay un correlato entre lo que sucede y el efecto que ésta causa, así la inseguridad tiene dos aspectos, uno es la sensación de inseguridad, el miedo al otro, el debilitamiento del entramado social, la sensación de desorden, la crisis del Estado, la pauperización de la ciudadanía en general, la falta de trabajo, la inexistencia de objetivos o meta factibles por parte de los jóvenes, etc. Todo esto ha fomentado una creciente sensación de inseguridad, de fragilidad, en la cual el Estado se fue retirando, abandonando su rol de Estado proveedor⁵⁹.

Eje y esencia de la inseguridad ciudadana

En sintonía, Hugo Espinoza Grimalt cita, que la inseguridad ciudadana se ha transformado, en los últimos años, en uno de los principales problemas que agobia a la población de América Latina. Así lo refleja la mayoría de las mediciones de opinión pública. Hoy es difícil rebatir esta afirmación y, en general, todas las cifras disponibles tienden a confirmar dicha preocupación de la ciudadanía. En las principales ciudades latinoamericanas, los diversos índices de criminalidad y tasas de victimización están en aumento, afectando gravemente la convivencia ciudadana en dichos países. Junto a ello, se aprecian altos niveles de desigualdad económica, social e incremento de la marginalidad urbana en varias metrópolis de la región. Estos rasgos han centrado la atención política, gubernamental, técnica y académica en las preocupantes cifras de violencia, delincuencia, crimen organizado, y violencia doméstica. De ello dan cuenta, además, las preocupantes estadísticas del comportamiento delictual en gran parte de los países latinoamericanos. Algunas características de ese fenómeno creciente se constatan, entre otros, en los siguientes aspectos: * Un incremento significativo de las tasas de criminalidad, especialmente en aquellos delitos realizados con extrema violencia en las personas, tales como robos, asaltos, secuestros y homicidios. * Una participación creciente de jóvenes en la comisión de dichos actos delictivos, quienes, además, suelen actuar en bandas e incurrir en delitos a una edad cada vez más temprana. * Una estrecha relación entre la delincuencia común y el crimen organizado, sobre todo en lo referente al narcotráfico, robo de vehículos, tráfico de armas de fuego, entrada ilegal de inmigrantes y lavado de dinero. * Un alarmante incremento de la violencia en la resolución de los conflictos domésticos y locales, destacándose en amplios sectores sociales la violencia intrafamiliar como un rasgo inquietante de la convivencia social. * Un alza inédita de la población reclusa en la mayoría de los sistemas penitenciarios de la región latinoamericana. En América Latina estos factores tienen su correlato en el deterioro de las condiciones básicas para el desarrollo humano (familia, educación, empleo, vivienda, etc.); en las graves secuelas de los conflictos armados, que han afectado a varios países de la región y en un alza importante en el consumo de drogas y alcohol, factores asociados a delitos violentos⁶⁰.

Hugo Espinoza Grimalt completa su argumento y fundamentación, señalando que es una responsabilidad política ineludible que las fuerzas progresistas asuman una preocupación por los problemas de la seguridad ciudadana y formulen iniciativas que permitan resolver, gradual pero sostenidamente, los elevados niveles de intranquilidad y temor que presenta gran parte de la población latinoamericana. Paralelamente, se requiere fortalecer la profesionalización de las

⁵⁹ www.urbeetius.org/newsletters/03/js_destefano.pdf

⁶⁰ Hugo Espinoza Grimalt. Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana. SERIE PROSUR. Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur, realizado en Santiago de Chile el 23 y 24 de julio de 2007.

reparticiones de la seguridad ciudadana; dotarlas de una doctrina institucional en el marco del Estado de Derecho democrático; asegurar el control ciudadano sobre los diversos elementos del dispositivo de seguridad ciudadana; armonizar la aplicación de planes y programas preventivos de carácter social con la intervención y el control de las expresiones de violencia en zonas vulnerables; impulsar una estrategia integral que aborde toda la complejidad del fenómeno delictivo y criminal. En suma, reconocer que la disminución de la inseguridad ciudadana y la violencia cotidiana no se resuelve con la aplicación de medidas de «mano dura» o solamente de carácter policial. Por otro lado, conceptualizar la complejidad del fenómeno delictivo con una mirada multifacética, intentado comprender integralmente las causas y las consecuencias del crimen, armonizando los aspectos preventivos y los represivos, asumiendo tanto la dimensión objetiva como subjetiva de la seguridad, constituye parte de una política pública de la seguridad ciudadana que, sin duda, permite apartarse de la hegemonía de la «mano dura» como única receta para abordar la intranquilidad ciudadana. Es más, se debe coincidir con la afirmación que sostiene que una diferencia sustantiva entre los sectores progresistas y las fuerzas conservadoras es, precisamente, contar con una política pública en materia de seguridad ciudadana. La elaboración de una política que oriente, dirija y organice los diversos ámbitos e instituciones comprometidos en el plano de la seguridad es una forma clara de superar las visiones conservadoras de corto plazo y esencialmente represivas. Estos sectores no muestran interés por desarrollar una política pública, y radican la responsabilidad junto con los mecanismos de solución principalmente en sistemas penales restrictivos, entregando el monopolio de la respuesta gubernamental a la demanda social de seguridad al accionar casi exclusivo de los aparatos policiales⁶¹.

Una visión “progresista” de la seguridad

Como señala Marcelo Saín, la despreocupación del progresismo por hacerse cargo y gobernar los asuntos de la seguridad pública, así como por liderar las definiciones doctrinarias de las policías, no hace más que alentar el discurso autoritario de la derecha. Dicho de otra forma, si las fuerzas progresistas logran conformar una eficiente y eficaz política pública para resolver -o al menos reducir- la intranquilidad de la ciudadanía, ello tendrá un impacto central en la calidad de vida democrática de la población⁶².

Por otra parte, Claudia Laub plantea que la autoridad, la legitimidad, y la legalidad no se expresan de igual manera, ni tienen los mismos efectos, cuando corresponden a un ejercicio de talante autoritario o a uno humanista. Del mismo modo, una visión progresista de la seguridad ciudadana debe fomentar y promover discursos pedagógicos ante la ciudadanía, contextualizando en toda su complejidad el fenómeno social de la delincuencia y desenmascarando a aquellas posiciones «facilistas» y populistas que en ocasiones, cada vez más frecuente, se observan en nuestros países. En América Latina, dentro de los diferentes procesos de recuperación democrática, ocurridos durante los últimos veinte años, se puede observar una tendencia a entregar y delegar en las agencias policiales un monopolio para administrar la seguridad. Cuando las instituciones uniformadas, entre ellas la policía, no es conducida ni liderada por la estructura política, ocurre que esas organizaciones tienden a generar sus propios marcos doctrinarios, una conceptualización autónoma de la seguridad y, más complicado aún, definen la forma en que enfrentarán al crimen y la intranquilidad de la ciudadanía. Si el Estado no sabe o no puede responder a la demanda social de seguridad, lo que podría estar en juego es la potestad estatal del monopolio de la fuerza, condición básica de todo estado de derecho. Se puede afirmar que en la actualidad las tareas de seguridad ciudadana no son sólo responsabilidad de las instituciones públicas y que la competencia en la gestión se ha ampliado a otros actores: comunidad, privados, organizaciones no gubernamentales, académicos y especialistas, entre otros. En otras palabras, la responsabilidad del problema del

⁶¹ Hugo Espinoza Grimalt. Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana. SERIE PROSUR. Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur, realizado en Santiago de Chile el 23 y 24 de julio de 2007.

⁶² Marcelo Saín, «Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): Seguridad Pública.

crimen se ha trasladado desde la esfera gubernamental al ámbito público. Sin embargo, es necesario hacer una precisión. Si bien la ampliación de responsabilidades más allá del aparato estatal en los asuntos de la seguridad es efectiva -y también necesaria-, ello no puede ser pretexto para que se diluya la indelegable responsabilidad política, que le corresponde al aparato gubernamental, en reportar a la ciudadanía un bien social que, como se ha señalado, es esencialmente público. Puede utilizarse, por ejemplo, en la participación comunitaria, como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública.

En definitiva, la autora expone que varias experiencias de los últimos años muestran avances relevantes en materia de reducción de la inseguridad, cuando se ha incorporado la participación de la comunidad en dichas iniciativas. Resulta evidente que la inseguridad pública es uno de los principales problemas que aqueja a la comunidad, siendo un factor importante a la hora de definir e implementar políticas públicas para prevenir y reducir la violencia y el delito. En esta perspectiva, han sido dos los aspectos desde los cuales se entiende la búsqueda de una mayor «participación de la comunidad» en los asuntos de la seguridad ciudadana. Primero, la incorporación de la comunidad en el diseño, elaboración e implementación de propuestas para enfrentar la intranquilidad y el delito. Segundo, establecer mecanismos y fórmulas para configurar un vínculo de nuevo tipo entre las instituciones policiales y la comunidad. La comunidad ha adquirido un papel más preponderante en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad, como se observa en varias iniciativas desarrolladas en algunos países latinoamericanos, especialmente en el plano local y municipal. Allí se ha buscado incorporar a la ciudadanía organizada en las soluciones de los asuntos de la seguridad o de expresiones de violencia que afectan a dichas comunidades⁶³.

En otro plano, en varios países de la región, la creación de comisiones de seguridad ciudadana municipales o por barrios ha ido transformándose en expresiones de exclusivo corte burocrático. Si bien en su origen significaron espacios nuevos de participación de diversos agentes locales y administradores públicos y privados que pretendía ampliar las visiones y la comprensión del problema de inseguridad en el plano local, desafortunadamente estas experiencias asumieron un curso formal y reglamentario, porque había que crear estas instancias, sin tener claras las razones ni el marco político que orientara su funcionamiento. Ello ha generado, en muchos casos, una suerte de deslegitimación social y local de estas comisiones de seguridad ciudadana barriales o municipales. No obstante, se debe rescatar que, en muchos otros casos, la participación ciudadana y la gestión local en los asuntos de la seguridad es indispensable, y muchas iniciativas han mostrado ser eficaces. El concepto de comunidad se ha transformado en uno de los más utilizados en política pública. En seguridad ciudadana se ha centrado en el ámbito de las tareas de prevención del delito y de la violencia, en cuyo contexto la participación comunitaria puede ejercer un rol crucial. Varios autores sostienen una evidente relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, una comunidad con buenos niveles de organización y participación estará en mejores condiciones de prevenir crímenes y violencia entre sus miembros y reducir las oportunidades para cometer delitos. Comunidades que promueven espacios sociales homogéneos, con culturas de diálogo y solución pacífica de los conflictos, obviamente podrán reportar ambientes de mayor tranquilidad y convivencia ciudadana entre sus miembros. La participación comunitaria en la gestión del bien público seguridad se torna más evidente en tanto se refiere a la administración de los gobiernos de las ciudades.

En correlato, Sain plantea que cuando se entiende que gobernar una ciudad implica, necesariamente, gobernar sus niveles sociales de «vivilidad», es indispensable asumir que toda acción política de esa administración debe incorporar la producción material y simbólica de seguridad. Un gobierno local que gestiona el espacio de la ciudad, debe abordar especialmente tareas de carácter preventivo de la criminalidad y la violencia. A ello colaboran las iniciativas de descentralización de las competencias administrativas y que la autoridad radique en la gestión local para otorgar seguridad urbana a la población. Por último, una participación comunitaria en la búsqueda de soluciones a la intranquilidad e inseguridad de la ciudadanía va aparejada con el

⁶³ Claudia Laub, La Seguridad ciudadana en una sociedad democrática, IGC, noviembre 2002.

incremento en los niveles de descentralización de la gestión en seguridad ciudadana. Ello implica fortalecer y consolidar mayores atribuciones y poder de los gobiernos locales, para resolver sus problemas específicos, entre ellos los de inseguridad. Son los ciudadanos, sus organizaciones, sus líderes y representantes locales quienes mejor entienden los problemas de su comunidad y, por tanto, quiénes mejor pueden colaborar para iniciativas integrales de prevención de la violencia y el delito⁶⁴.

Es más, en ocasiones, la dirigencia política ha descuidado por completo su responsabilidad en la gestión de los asuntos de la seguridad y ha optado por delegar en las estructuras policiales el monopolio de administrar el sistema de seguridad, generándose con ello amplias cuotas de autonomía de éstas para definir sus propios contenidos doctrinarios y operacionales. A esta situación, observada, por ejemplo, en Argentina, Marcelo Saín la ha calificado como el «desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad ciudadana».

Acorde a lo referido por el autor, este liderazgo civil se debe sustentar en la conformación y consolidación de equipos técnicos especializados que diseñen, implementen y evalúen las diferentes iniciativas tendientes a enfrentar el delito y la violencia. Además, debe garantizar una conceptualización política de los desafíos de la seguridad ciudadana, es decir, cómo estas labores se vinculan al conjunto de esfuerzos que realizan los gobiernos por consolidar y fortalecer la democracia, otorgar mejores y mayores condiciones para la vida de los ciudadanos, reducir y superar la exclusión y la marginalidad. En suma, se trata del liderazgo civil y político para conducir los delicados asuntos de la seguridad, en el contexto de una política de Estado, en cuya generación, desarrollo y evaluación, resulta indispensable la participación de técnicos y especialistas del mundo civil, quienes junto con o dentro de los organismos de control generen las condiciones para un eficaz gobierno de la seguridad. Esta exigencia de liderazgo civil debe basarse en la conformación y fortalecimiento de equipos técnicos especializados que potencien dejar como una gestión gubernamental de la seguridad y estén en condiciones de elaborar una política pública de seguridad ciudadana de carácter integral, multifacética e interdisciplinaria. Este liderazgo debe tener concepción política que engarce los esfuerzos del Estado por otorgar tranquilidad a la ciudadanía con las demás políticas públicas, que buscan garantizar una convivencia solidaria y pacífica para proveer condiciones de vida que reduzcan el individualismo, las inequidades y la marginalidad de amplios sectores sociales de los países latinoamericanos. Además, el liderazgo civil, técnico y político, debe materializar una efectiva voluntad política por concebir a la seguridad ciudadana como una política de Estado, de la que emane un diagnóstico certero del problema de la criminalidad, que incorpore la más amplia participación activa de todos los actores involucrados, permita garantizar el control de sus resultados, recoja la heterogeneidad de los factores presentes en el ámbito local, asegure la necesaria gestión de los gobiernos locales y, por último, posea un alto grado de legitimidad social y política. Además, la estructuración de un liderazgo civil-político de los asuntos atinentes a la seguridad ciudadana, requiere para su impulso y consolidación de un «servicio civil de seguridad pública», integrado por funcionarios y profesionales⁶⁵.

En general, pareciera que existe una inhibición del liderazgo político en el ámbito de la seguridad ciudadana. Al respecto, Marcelo Saín ha señalado que «resulta significativa la ausencia de estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad pública», no se observa una conducción sistemática y cotidiana del aparato político-gubernamental sobre los asuntos de la seguridad y la criminalidad, como es posible constatar respecto a la política de vivienda, salud, economía, transporte y las finanzas, por mencionar algunas áreas en las cuales es evidente la gestión política de dichos asuntos. Esta situación resulta paradójica, por cuanto la seguridad y los problemas del delito constituyen en la actualidad uno de los temas de mayor relevancia en la agenda política de los gobiernos de la región. La capacidad civil y política para conducir y gobernar los asuntos de la seguridad permite la apertura de canales de participación en la sociedad civil. Ésta debe ser convocada a una presencia activa en un marco para limitar

⁶⁴ Marcelo Saín, «Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): Seguridad Pública.

⁶⁵ Saín, op cit.

experiencias riesgosas que deriven en «la justicia por mano propia», posibilidad que tiende a irradiarse en el imaginario de algunos sectores sociales de los países latinoamericanos⁶⁶.

Institucionalidad en forma: articulación y convergencia interinstitucional

Como se ha señalado, Saín complementa el análisis, estableciendo que en la actualidad existen serias limitaciones en los gobiernos de la región para acometer las tareas de la seguridad, básicamente, por dos conjuntos de dificultades. Por un lado, las estructuras institucionales responsables de la seguridad ciudadana se encuentran dispersas en innumerables cuerpos normativos, bajo la responsabilidad de un variado y difuso cuerpo de organizaciones estatales. Por el otro, se aprecian bajos, por no decir nulos, mecanismos de articulación de todas estas agencias que poseen responsabilidad en el campo de la seguridad. Cualquier esfuerzo político por enfrentar los problemas de la seguridad y temor de la población, exige potenciar las capacidades del «gobierno de la seguridad», entendido como «el conjunto de estructuras y procesos institucionales abocados a la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo». Por el contrario, lo que se puede constatar en la región, es la ausencia de estructuras políticas para gestionar y conducir los asuntos de la seguridad, tanto en el ámbito central como en los gobiernos locales y regionales. Estas limitaciones implican serias dificultades para gobernar todos los procesos y mecanismos que involucra una política pública de seguridad ciudadana: definiciones conceptuales, diseño y planificación, objetivos y metas, responsabilidades institucionales, controles de las operaciones, evaluaciones y rectificaciones que correspondan, entre otros asuntos⁶⁷.

En algunos casos se observa una mayor capacidad de los gobiernos para liderar esa política pública de seguridad, pues existen las agencias y estructuras institucionales adecuadas, aún cuando con gran frecuencia ese dispositivo institucional se encuentra disperso, con escasas vinculaciones de colaboración y esté fundado en una variedad enorme de cuerpos legales y reglamentarios.

Al respecto, Moisés Naím señala que para aumentar la eficacia gubernamental en materia de lucha contra el delito y el crimen se debe «desfragmentar los gobiernos», ya que en la mayoría de los países, una institución se encarga de enfrentar a las drogas, otra persigue el lavado de dinero, otra repartición previene las migraciones ilegales, una distinta es responsable de la prevención de la violencia. Esta disparidad de organismos con responsabilidades diversas, y a veces contradictorias, termina por dificultar la implementación de políticas, proyectos e iniciativas en el plano de contener los delitos, la violencia y la criminalidad. Especial mención ameritan los sistemas de información y registro de datos, que poseen casi nulos mecanismos de traspaso y cooperación entre las instituciones del gobierno de la seguridad. En suma, una trama de organizaciones públicas con competencias diversas sobre similares asuntos de la seguridad ciudadana, que no se coordinan entre sí, que no cooperan en sus tareas, que presentan dificultades para intercambiar información y que, por último, son claramente recelosas de aceptar y promover cambios para mejorar sus respectivas gestiones.

En materia de seguridad, la coordinación entre las instituciones con responsabilidad ha sido uno de los principales obstáculos, para materializar iniciativas para prevenir la criminalidad y la violencia en los últimos años.

En consonancia, S. Escobar plantea en la misma perspectiva que, una propuesta progresista de seguridad ciudadana debe velar porque en sus principios y consideraciones fundacionales se incorpore una visión integral, que refleje una atención prioritaria tanto por los elementos estructurales que están en la génesis del fenómeno criminal, como por las consecuencias concretas y, a veces, profundamente dramáticas que resultan del accionar violento y criminal de los delincuentes en parte significativa de la población. Compartimos la óptica según la cual la criminalidad constituye un problema social, en el cual se conjugan variados elementos de desigualdad y exclusión en un sistema que promueve el individualismo, que exacerba la

⁶⁶ Saín, op cit.

⁶⁷ M. Saín, op cit.

competencia y genera enormes espacios de marginalidad, pero ello no debe ser un límite para observar con pasividad e inmovilismo político y gubernamental las graves consecuencias de inestabilidad social, que se manifiestan por efecto de la violencia del crimen y el delito⁶⁸.

Para Eduardo Soares, «la lucha por aspectos estructurales no está en contradicción con la lucha de políticas específicas que pueden salvar vidas y procurar evitar inequidades. No hay contradicción entre la lucha por la construcción de justicia social y equidad y la seguridad pública». En síntesis, una política progresista de seguridad ciudadana pretende reducir la delincuencia y la intranquilidad de la ciudadanía, pero al mismo tiempo debe promover condiciones para recuperar la confianza y la interacción solidaria entre las personas. Es conciente del conjunto de factores estructurales que están detrás de la criminalidad y el delito (pobreza, exclusión y desigualdad), pero no puede esperar a que estén resueltos para intentar otorgar mayor tranquilidad a la ciudadanía. Entiende a la seguridad ciudadana como una política de Estado y, al mismo tiempo, como un derecho y un bien público irrenunciable. Estima que no son incompatibles las tareas de control y la eficiencia del sistema de justicia, con el respecto irrestricto de los derechos humanos. Considera crucial el papel de la comunidad en las labores de prevención local y el control que pueda ejercer sobre los gestores de la seguridad, promoviendo el desarrollo profesional de las policías en un estado democrático. Cree posible compatibilizar las directrices centrales del gobierno con la participación directa de las autoridades locales en la gestión de la seguridad.

La lógica de la criminalidad en América Latina. La seguridad urbana como problema público

Si bien la ciudad es un territorio donde se potencian los conflictos, esto no implica que sea también un territorio donde la violencia deba reproducirse, ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Si se parte de una definición de violencia como el “uso, o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos” (Arriagada, 1999), nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias que pueden agruparse de acuerdo a diversos factores entre los que se destaca el espacio geográfico donde se realizan (Búvinic y Morrison, 1999).

Esta última caracterización se torna central en América Latina, continente con un alto grado de urbanización y un incremento explosivo de la violencia en prácticamente todas sus dimensiones. Específicamente en Argentina, el alto porcentaje de urbanización, la constante exposición de actos violentos en los medios de comunicación masiva (Concha, 1994), el evidente deterioro de las condiciones de vida de una proporción importante de sus habitantes y el crecimiento sostenido de las tasas de criminalidad son factores que han colocado a la problemática de la violencia urbana en el centro de la discusión política.

Sin embargo, se pueden resaltar algunas características en América Latina: es un fenómeno nuevo desde el punto de vista de su magnitud; se ha diversificado al incluir nuevas modalidades como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; incluye la emergencia de nuevos actores que superan la delincuencia común, como los sicarios en Colombia; y penetra todos los dominios de la vida urbana. En Europa: es un fenómeno más bien latente, vinculado principalmente con sectores específicos de la población que comete delitos contra la propiedad de limitado uso de violencia; sumado a una enorme desconfianza y segregación de la población migrante.

Este sentimiento generalizado de inseguridad trae consigo cambios en el crecimiento fragmentado de las ciudades, las formas de interacción social, el uso de los espacios públicos y la utilización de seguridad privada. De esta forma, las ciudades se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de comportamiento social individualista, la angustia, la marginación, el temor y la generalización de la urbanización privada (encerrada) que profundiza la segregación social y espacial (Caldeira, 2000).

Así, la ciudad pierde su capacidad socializadora, convirtiéndose en un campo de batalla entre dos grupos marginados y encerrados (Rotker, 2002). De esta forma si bien es innegable la relación entre violencia y ciudad, la misma no puede ser definida con claridad. Se evidencia de esta forma,

⁶⁸ S. Escobar, en «Fundamentos políticos de la seguridad ciudadana» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): Seguridad Pública. Ministerio del Interior. Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, Serie Libros, Chile, Marzo 2004.

un círculo vicioso donde los procesos de desarrollo urbano se ven afectados por la presencia de la violencia y viceversa.

La década de los 90s marca la aparición de la criminalidad como la principal problemática urbana en América Latina. Si bien la mayoría de países vivieron durante los años 80s procesos violentos, estos estuvieron vinculados principalmente con la presencia de conflictos políticos. Una de las principales características de la problemática criminal es su “urbanización”, es decir se presenta con mayor claridad en ciudades grandes y medianas de la región. En este marco es necesario tomar en cuenta que América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con una población urbana que alcanza el 75% en el año 2000 (CEPAL, 2000). Pero con porcentajes aún más altos en países como la Argentina donde información oficial estima que más del 90% de la población vive en ciudades.

Una de las alternativas para disminuir estos niveles de conflicto. Es el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria. La misma ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad. En este contexto, se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir la violencia, adquiriendo la comunidad un papel central. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública, hacia la seguridad democrática o seguridad ciudadana, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación de la comunidad en las políticas de seguridad y de mejorar la relación entre ésta y la policía.

En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick, 1966, p. 1), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes. Paradojalmente, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región, y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de que ella no es igual para todos y de que los delincuentes no son castigados.

Por tanto, la prevención se puede identificar no necesariamente por las Soluciones que implican sino por los efectos que tienen en conductas futuras (Sherman, 1998).

El aumento de la delincuencia en América Latina se convirtió en una de las principales preocupaciones ciudadanas a mediados de la década de los 90s. Previamente, la presencia de gobiernos militares o de guerras civiles internas en múltiples países de la región dejaba la temática de la delincuencia en un segundo plano. Sin embargo, una vez de terminados los conflictos internos en los países de Centro América así como con el retorno a la democracia en Sudamérica la delincuencia se tornó clave para asegurar procesos de consolidación de la gobernabilidad. La violencia doméstica (ejercida por familiares y conocidos de las víctimas) como la violencia institucional (desplegada en los establecimientos educativos, laborales y centros cerrados, entre otros) son las principales expresiones del fenómeno. La violencia vinculada a los jóvenes también se expresa de manera desigual en términos territoriales, afectando más agudamente a las comunidades pobres que viven en condiciones de marginalidad urbana. Los barrios de miseria y de exclusión de las diferentes ciudades alertan respecto a las perversas dinámicas que atraviesan a estos procesos, desde hace décadas, en casi todos los países de América Latina (Rodríguez E., 2005) y en áreas urbanas periféricas europeas en crisis. Por un lado, la violencia doméstica afecta a adolescentes y jóvenes que son testigos regulares de las escenas de violencia que se generan entre los adultos con los que conviven y por otra parte, son afectados directamente por la violencia que ejercen los adultos sobre ellos mismos, tanto en el plano de los apremios físicos como en lo que se refiere a violencia psicológica. Una arista particularmente destacable, en este marco, es la referida a

la violencia sexual.

Es también en el ámbito comunitario- en el cual es posible identificar situaciones de violencia juvenil ligada al consumo y tráfico de drogas, ello especialmente en barrios empobrecidos y excluidos del desarrollo. Es en estos casos donde la droga y la violencia representan problemáticas asociadas y relacionadas con la instalación de la violencia como parte de la cultura, la validación de los ilícitos y la estigmatización. La máxima expresión de este fenómeno es la presencia de un narcotráfico local a veces descrito como “crimen desorganizado” (Lunecke y Eissmann, 2005).

La violencia y la victimización juvenil son sobre todo problemas urbanos tanto por el grado de urbanización de América Latina (> 70%) y Europa (> 80%) como por el hecho que gran parte de la exclusión social se ha desplazado hacia las ciudades y plasmado en ellas. El enfoque urbano evidencia la importancia de vincular las políticas de prevención al conjunto de políticas urbanas vigentes en las ciudades que varían según los lugares y las coyunturas. La formación de los encargados de seguridad y de los agentes de prevención en general debe preparar a articular los proyectos y programas de prevención al contexto urbano específico y a los otros servicios urbanos vigentes en cada ciudad. En este sentido los encargados de la seguridad a cualquier nivel son sobre todo agentes de un servicio urbano y facilitadores de políticas de inclusión social urbana.

Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación” (Marcus, 2004).

La adopción de un modelo de coalición (partnership) dirigida a la solución de los problemas. La adopción de estrategias multisectoriales asumiendo que una intervención es más efectiva si trata el conjunto de factores de riesgos (Shaw, M. 2001).

Las Reglas que rigen la relación entre Actores se generan en los escenarios concretos donde se discuten las políticas de seguridad, y fungen de marco general para la gestión y la acción en seguridad. Dichas reglas pueden ser tanto formales (normas, leyes) como informales (acuerdos), procedurales como estructurales, entre otras. Dichas reglas están en el centro de una buena gobernanza, mientras mayor sea su grado de aceptación y legitimidad, mejor será el proceso de diálogo y cooperación en el diseño e implementación de una política de seguridad. Por último, las Dinámicas que determinan la Conflictividad apuntan a las formas y procesos en que los actores se relacionan y su variabilidad a lo largo del tiempo. Se refiere a la dimensión histórica de la gobernabilidad, no es exclusivamente lineal y puede pasar por etapas sucesivas de bloqueos, negociación, ajustes y acuerdos, por lo que es necesario formar a los actores sobre negociación y formas de negociación.

A partir de lo expuesto, la gobernanza de la seguridad hace referencia en último término a los dispositivos de negociación y cooperación entre los distintos actores y “stakeholders”, para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan como se toman las decisiones y se implementan las políticas de seguridad, en una ciudad o sociedad dada.

Finalmente, según Velásquez (2006), dicho proceso debe hoy avanzar en tres ámbitos: desarrollar el acceso a la gobernabilidad local, es decir, capacitar en el acceso de los actores de la sociedad civil a los recursos financieros y de conocimientos sobre la seguridad, desarrollar el capital normativo, es decir, formación en participación ciudadana y rendición de cuenta de las políticas de seguridad por parte de la comunidad y los actores de la seguridad, y reforzar el papel de los gobiernos locales en las políticas de seguridad, en términos de la importancia de la prevención y el diseño de acciones comunales⁶⁹.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Irma y Godoy, Lorena (1999), “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, Santiago, CEPAL, ECLAC (Serie Políticas

⁶⁹ efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/volume_seguridadciudadana.pdf

- Sociales; N° 32).
- Augusto Varas (1991), “Cooperación para la paz en el hemisferio occidental”, en *Centro Regional de Naciones Unidas para el desarme en América Latina, opciones para el logro de una seguridad común en Sudamérica*, Lima, pp. 105-134.
- Bachelet Jeria, Michelle (2002), “Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional”, Discurso inaugural del Seminario Las relaciones internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica, Academia de Guerra del Ejército de Chile, FASOC, Año 17, No. 3, julio-septiembre 2002.
- Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.) (2005), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bergalli, Roberto y Resta, Eligio (comps.) (1996), *Soberanía: un principio que se derrumba*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Bodemer, Klaus (2003), “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina”, Santiago, FLACSO.
- Buffet, J. P. (2004), “Políticas de reducción de la inseguridad en Europa”, en *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*, Santiago, Ministerio del Interior.
- Buscaglia, Edgardo y González Ruiz, Samuel ... [et al], “Delincuencia organizada y terrorismo: su combate a través de la Convención de Palermo”, en *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile*. Delincuencia Organizada y corrupción.
- CEPAL (2000), “Nuevo rostro en las ciudades de la región”, en: *Notas de la CEPAL*, Santiago, noviembre.
- Cox U., S. (s.f.), “Seguridad pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana”, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, http://www.iigc.org/documentos/?p=1_0056. 04-2006.
- Dammert, L. (2001), “Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina”, en *EURE*, Vol. 27 N° 82, p. 520.
- Dammert, Lucía y Bailey, John (2005), “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia”.
- Escobar, Santiago (2004), *La seguridad ciudadana como política de Estado*, PROSUR, FES-Chile.
- Fernando Arancibia R. (1991), “Transformaciones globales y efectos hemisféricos”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 6 N° 1, pp. 1-13.
- FLACSO-Chile (1990), “Área de Relaciones Internacionales y Militares. América Latina y el Orden Cooperación para la Seguridad Internacional de post Guerra Fría: oportunidades y opciones”, Santiago, diciembre de 1990.
- Gutiérrez Sanín, Francisco; Hershberg, Eric; y Hirst, Mónica (2002), “Change and Continuity in Hemispheric Affairs”, en *Critical Views of September 11*, Eric Hershberg y Kevin Moore (eds.), New York, The New York Press.
- Hardy Videla, David (2003), “La seguridad cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución”, en *Revista de Marina-Chile*, N° 5, p. 532.
- Hirst, Mónica (1998), “Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone”, en *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Jorge Domínguez (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MacLean, George (1998) “The Changing Perception of Human Security: Coordinating National and Multinational Responses”, <http://www.unac.org/canada/security/maclean.html>.
- Marcus, M. (2004), “Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: lecciones y desafíos”, Ministerio del Interior, Santiago, División De Seguridad Ciudadana, BID.
- Martínez Garnelo, Jesús (2005), *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Editorial Porrúa, 2 ed.
- Möller Undurraga, Francisca, “La gobernabilidad: el desafío de América Latina”, en Cuadernos de Difusión ACANAV-Chile, Vol. 5 N° 11.
- Nye, Joseph y Keohane, Robert (1989), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company.

- Pavarini, Massimo (2006), *Seguridad pública 3 puntos de vista convergentes*. México, 1 ed.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- _____ (1994), *Informe sobre el Desarrollo Humano en especial*, México, Fondo de Cultura Económica (Capítulo II: “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”).
- Portales, Carlos (1987), “Políticas de desarme y perspectivas de seguridad regional en América Latina”, en *Eural, América Latina y Europa en el Debate Estratégico Mundial*, Buenos Aires, Argentina, pp. 209-226.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.
- Rojas Aravena, Francisco (2001), *Seguridad Humana: una perspectiva académica desde América Latina*, Santiago, FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco y Fuentes Saavedra, Claudio (2004), *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional*, FLACSO.
- Ruiz Harrell, Rafael (2010), *La ciudad y el crimen*, México, INACIPE.
- Saín, Marcelo (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schoultz, Lars (1991), “Visiones de América Latina en las decisiones estratégicas políticas de Estados Unidos”.
- Sepúlveda Cox, Jaime (2006), “Los cambios externos que influyen en la seguridad nacional”, Paper Escuela de Verano, Universidad de Viña del Mar.
- Sozzo, M. (1999), “Seguridad urbana y gobierno local: debate, consenso y racionalidades políticas en la Ciudad de Santa Fe”, en *Seguridad Urbana*, Sozzo, M. (comp.), Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- _____ (2000), “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas”, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, mimeo.
- Tulchin, Joseph S.; Benítez, Manaut Raúl; y Diamint, Rut (2006), *El Rompecabezas*.
- Vergara Villalobos, Miguel (1998), “Globalización y acuerdos estratégicos en el continente americano”, en *Revista de Marina-Chile*, N° 2, pp.118-124.
- Villanueva, Miriam (2000), “La seguridad humana: una ampliación del concepto de seguridad global?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 59, pp. 129-130.