

Seguridad ciudadana: el discurso y el debate

Ana Rosa Sismondi
Argentina

Seguridad ciudadana: el discurso y el debate

Ana Rosa Sismondi

Resumen:

Para esta ocasión hemos seleccionado algunos de los temas que estimamos esenciales a la seguridad ciudadana, sin perjuicio de la importancia que puedan revestir otros muchos. Optamos por incluir una revisión del marco teórico conceptual para que se sepa de qué hablamos cuando hablamos; una reflexión sobre el estado del discurso y el debate atendiendo algunas de las voces más destacadas; una reseña de los esfuerzos realizados por los Organismos Internacionales y la Unión Europea que han revalorizado la presencia del ámbito internacional y una consideración de las reformas a nivel de ciudad que han marcado el fortalecimiento de la incidencia del ámbito local en la materia que nos ocupa. El enfoque se enrola en lo que podríamos denominar una visión trialista del mundo jurídico, muy adecuada a un tema del cual pretendemos una mirada de carácter transversal e integradora.

Palabras clave:

Seguridad, función pública, responsabilidad de proteger, seguridad humana, seguridad indivisible, ámbito internacional, ámbito local.

Abstract:

For this occasion I have selected some of the issues that I consider essential to public safety. I opted to include a review of the conceptual framework in order to provide a general background to the reader, a reflection on the state of the discourse and a debate addressing some of the leading voices on the matter.

The study also proposes a review of the efforts of the international organizations and the European Union that have considered the matter internationally, and its strengthening incidence at the local level.

The approach is enlisted in what could be called a *trialist* vision of the legal world, well suited to a topic that I intend a look from a crosscutting and integrative perspective.

Keywords:

Security, public administration, responsibility to protect, human security, indivisible security, international level, local level.

Sumario: I.- Introducción. II.- Repaso conceptual. III.- Algunos aspectos reveladores del discurso y el debate. IV.- El impacto de lo internacional y lo local. V.- Conclusiones

I. INTRODUCCION¹

Cuando nos acercamos a la temática de la seguridad ciudadana, hacia principios de este siglo, el panorama se presentaba llamativo y complejo: profusa bibliografía en soporte papel y miles de páginas *web* eran testigo de un debate tan desenfocado² como convocante.

Para ese entonces, la discusión - que abarcaba lo académico, lo filosófico, lo jurídico y lo gestionable, por lo menos - llevaba aproximadamente veinte años, *habiéndose consumido más energías políticas en el proceso que en el producto*, como señalara CASTELLS, en su conocida obra *La era de la información*.

¹ En el año 2011, en la Universidad de Jaén, España, hemos leído nuestra tesis doctoral titulada “Aproximación a una concepción integral de la seguridad ciudadana del siglo XXI”. La dirección de la misma corresponde a la Doctora Francisca Villalba Pérez. Tomando como base las investigaciones realizadas para elaborar ese documento, lo ya recogido en el documento mismo y los nuevos interrogantes que han surgido a partir de él, hemos redactado el presente artículo.

² DIEZ RIPOLLES, JOSE LUIS, 2005: “De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, número 07-01.

Así las cosas parecía necesario un esfuerzo de síntesis y ordenación de lo ya existente que nos permitiera una mirada integral sobre el fenómeno social que implica la seguridad ciudadana, en el marco que para la seguridad ciudadana sostiene el Estado Social y Democrático de Derecho, hoy devenido en Estado relacional³.

Desaparecido el Estado omnipresente, hoy “reducido” a las funciones de fiscalización y control, se pone de manifiesto la incapacidad del mismo para cumplir acabadamente su función, sin perjuicio de que le reconozcamos su carácter de único articulador válido y el monopolio de la regulación del uso de la fuerza, como externalización de su poder coactivo⁴.

Esta encrucijada, originada en el aumento de la demanda de seguridad y la disminución de la capacidad de los Estados para responder, nos permite proponer un nuevo posible enfoque para el tema, una cosmovisión trialista⁵ que conecte Derecho, realidad y

³ “Gobernar ya no es sinónimo de gastar sino de capacidad de liderazgo y de consenso para movilizar los recursos públicos y privados existentes en una sociedad y dar así respuesta a las necesidades sociales... El principio de eficacia social redefine así el concepto de gestión cuyo reto consiste en conseguir el mayor factor multiplicador posible sobre el presupuesto propio. Lo que cuenta no son los resultados propios en sentido estricto (output) sino el impacto social conseguido (outcomes)... La Administración Pública del Estado Relacional está basada en criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad”: así describe MENDOZA MAYORDOMO, la nueva actuación del Estado, del cual la Administración Pública, es su piedra angular. MENDOZA MAYORDOMO, X., “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, *Papers de Formació* – núm. 23, Diputació de Barcelona, España, páginas 8 y 9.

⁴El Estado de hoy, tiene en el fondo un destello del romanticismo del Contrato Social de Rousseau, conservado en la idea de consenso democrático, “pactos sociales” que fueron ya planteados por LOCKE en cuanto a la seguridad. SOLER, mucho más cerca en tiempo y espacio también plantea la necesidad de pactar para encontrar el límite que el Derecho pone al accionar humano, y sin embargo, si no hubiera algún elemento hobbesiano en todo esto, la cuestión sería más simple. Tampoco el Estado de hoy es el orden jurídico total de KELSEN ni el Estado ideal de HEGEL, pero sí tiene como finalidad el bien común, como resaltaba HAURIOU. DI TELLA, T. (coordinador), 1989, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Puntosur, Buenos Aires, página 207.

⁵ La Teoría Trialista considera al mundo jurídico como una totalidad, integrada por tres niveles: el social, el normativo y el dikelógico o valorativo. Así, somete todos los fenómenos jurídicos a un triple tratamiento sociológico, normológico y dikelógico. El Estado, por ejemplo, en términos de WERNER GOLDSCHMIDT es considerado “sociológicamente un orden de repartos, normológicamente un ordenamiento normativo y dikelógicamente un ordenamiento de justicia”: GOLDSCHMIDT, W., *Introducción al Derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*. Depalma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1967. Página 29. El origen del tridimensionalismo es doble: surge más o menos

valores. Así, el trialismo, como propuesta de cosmovisión en la cual el estudio del Derecho, y el Derecho mismo, aparecen como una cuestión abierta a influencias valorativas y sociales que inciden y se proyectan sobre el ordenamiento normativo, cobra nueva actualidad como herramienta metodológica y como posicionamiento del investigador frente al objeto de estudio, y nos brinda una de las posibles respuestas a nuestra búsqueda de un nuevo enfoque de acercamiento al Derecho, tan ligado hoy a fenómenos sociales.

II.-REPASO TEÓRICO CONCEPTUAL

Sin perjuicio de otras numerosas formas de categorizarla, podemos decir que la seguridad ciudadana es, ni más ni menos, la obligación del Estado de proteger a sus habitantes, lo que a su vez constituye la razón de ser y obligación primigenia del Estado⁶.

Establecida así la íntima relación entre Estado y seguridad ciudadana, resulta que las fortalezas o debilidades que el primero ofrezca, incidirán directamente en la seguridad ciudadana que pueda ofrecer, entendido, claro está, al Estado en sentido amplio, como la organización política de una comunidad.

simultáneamente en Alemania y en Francia. En Alemania EMILIO LASK alude por primera vez a la estructura tridimensional del mundo jurídico (1905), más tarde KANTOROWICZ acuña el término trialismo (1925). En cuanto al origen francés, es FRANCOIS GÉNY quien pone de relieve la necesidad de tener presente lo dado, lo construido y el Derecho Natural (1914/1915), y el término “tridimensional” procede de MIGUEL REALE (1960). Todo de acuerdo a lo referenciado por WERNER GOLDSCHMIDT, op.cit., página 19. En cierto modo, consideramos, podríamos reconocer al trialismo el gran mérito de haber terciado en la disputa entre positivistas y jusnaturalistas.

⁶ Tal como está planteado hoy, el Estado Social y Democrático de Derecho se ve obligado a adaptarse a una posición bifronte, exigido desde adentro por los sectores autonómicos, subnacionales y regionales y desde afuera por los espacios internacionales. Esto genera un escenario en el cual el Estado Social y Democrático de Derecho resiste en medio de un proceso que pretende atomizar el poder hacia el interior simultáneamente con pretensiones de delegación hacia organismos que, desde afuera, si bien lo contienen, lo superan. Así, la democracia sigue apareciendo como el “desorden” más aceptable frente a otros modelos tiránicos de concentración de poder, militarizados o de elites, pero a nuestros fines nos estamos refiriendo a un Estado en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce a través de sus representantes (con mecanismos de democracia directa incluidos) en el marco del Derecho contenido por la Constitución o Ley Fundamental según se trate y que consagra la garantía de los derechos y libertades individuales, por un lado, y por otro reconoce el límite de los mismos en el interés común.

Nuestros primeros acercamientos a la problemática de la seguridad ciudadana se centraron, básicamente, en la realidad latinoamericana, donde la inseguridad, asociada a cuestiones estructurales (profundas diferencias sociales en la población, marginalidad, exclusión, debilidad institucional, entre otras), aparecía como un debate tan convocante como desafortunado.

Es decir que la inseguridad en América Latina se presentaba, y se presenta, como una cuestión a resolver, o también, podríamos decir, como una deuda de los Estados para con su población, sin solución a la vista.

Dos hechos nos motivaron a reconsiderar la necesidad de ampliar nuestras reflexiones hacia diferentes escenarios: en primer lugar la irrupción de un nuevo *status* para los hombres: el de ciudadanos del mundo, una especie de referencia planetaria que nos afecta a todos como consecuencia de los efectos de la globalización, y que entre otras cuestiones ha producido una “radicación no-espacial” de los problemas, superando la territorialidad de muchas cuestiones para suplantarla por una referencia extraterritorial, caracterizada por continuos intercambios de beneficios y pérdidas, que nada saben de fronteras nacionales. Y en segundo lugar, pero en directa relación con el primero, la aparición de las amenazas asimétricas y globales que a partir de los atentados conocidos en español como “11 S”, han transformado a escenarios como el europeo, en sociedad del riesgo, sometida actualmente a la aparición y recrudecimiento de nuevas amenazas, diferentes a las que afectan a América Latina, pero que, sin embargo, han priorizado la inseguridad como un problema de todos.

De ahí que en nuestras reflexiones nos referiremos a dos escenarios radicalmente diferentes, entre los cuales, en algunos casos, plantearemos comparaciones.

Así, si la seguridad ciudadana es “*la garantía constitucional de la protección contra las conductas actual o potencialmente agresoras de los derechos y libertades*”, en palabras

de BARCELONA LLOP⁷, es de desear que la seguridad ciudadana tenga normativamente consagrado el contenido del cual se la pretenda dotar para que los Estados puedan cumplir efectivamente con la función esencial de proteger a su población y ésta, por su parte, pueda conocer el contenido y alcance de la protección a la que puede aspirar. Esa garantía contra las conductas actual o potencialmente agresoras está dada por la misión y funciones constitucionalmente reconocidas y asignadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad pero no se agota allí, ya que la seguridad pública, más amplia, exige al Estado la protección de su población, con intervención de la policía o no.

La seguridad ciudadana es, también, un sustrato valorativo en sí misma, que constituye uno de los anhelos prioritarios de la sociedad contemporánea. Sin embargo la realidad social parecería no sentirse abastecida y protegida por el ordenamiento jurídico, porque éste, en cierta medida, se ha desprendido del fundamento filosófico que constituye su base y justificación. Si clarificar los conceptos a través de la normativa nos permite saber cuál es el régimen jurídico a aplicar, parecería necesario un análisis integrador que enlace al Derecho Constitucional -como consagrador de las categorías jurídicas-, al Derecho Administrativo -como gestor y/o prestador- en el sentido de operador y ejecutor de las mismas- y a las actuaciones públicas -como la puesta en práctica de principios constitucionales organizados y formalizados por el Derecho Administrativo⁸.

Muy lejos del análisis que proponemos, el fenómeno de la globalización⁹, vino acompañado de prácticas de privatización, desregulación y tercerización, a su vez

⁷ BARCELONA LLOP, JAVIER, 1996, “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16 Número 48.

⁸ Estas reflexiones , al mismo tiempo que pretenden informar al lector sobre el contenido de nuestro trabajo y, sobre todo, de nuestra intención, encierran en sí mismas una segunda pretensión: dejar planteada sobre la mesa de discusión la discordancia – desequilibrio entre categorías y principios por un lado y funciones y prácticas por el otro, producto de lo cual, se ha dado por resultado un mundo inseguro y asimétrico, que genera severos padecimientos para muchos sectores que no se han visto beneficiados por el esfuerzo desordenado, en el sentido literal de “fuera de orden”, que caracterizó a los últimos veinte años, en los cuales se sembró mucho y se sedimentó poco.

⁹ Si algo hizo la globalización, fue cambiar el eje del poder y de las responsabilidades, lo cual, la materia que nos ocupa, redundó en un empoderamiento del ámbito internacional y un fortalecimiento de la incidencia de lo local, frente al debilitamiento de los Estados-nación.

carentes de límites claros y espacios de aplicación definidos, lo cual, sumado a la falta de los adecuados mecanismos de control, o a la presencia – minoritaria – de controles tardíos, escasos, ineficaces e insuficientes, dio por resultado un escenario fragmentado por las incoherencias.

Hoy nada indica que la situación así generada haya variado o desaparecido, por lo contrario, se profundiza día a día. En consecuencia, la necesidad de reflexión se dispara en varias direcciones: ¿qué responsabilidad corresponde al Estado en materia de seguridad?, ¿qué responsabilidad corresponde a la comunidad internacional? ¿qué grado de responsabilidad cabe a cada uno de nosotros en la cercanía?¹⁰.

Si la práctica de poner parches a la emergencia pareciera haber llegado a su límite: ¿por dónde empezar?, ¿qué debemos hacer los investigadores, a la sazón testigos calificados, de dichos sucesos?, ¿cómo operacionalizar el discurso analítico?, ¿cómo enlazar lo académico con la praxis?.

Parecería que la tendencia a transformar los problemas estructurales en situaciones invisibles, tal como ha sido la tendencia en América Latina y el Caribe, no viene siendo la solución.

Los efectos descritos, es decir el fracaso de los mecanismos vigentes¹¹, se reflejan en cuestiones tangibles que afectan a todo el espectro de la gestión pública y por ende a su sustrato de sostenibilidad, la seguridad ciudadana.

¹⁰ A partir de Bourdieu, la Sociología ha inspirado la búsqueda de una pregunta que desarme el poder de la dominación: ¿qué grado de complicidad, más o menos consciente, tiene el dominado en el sostenimiento de la máquina de la dominación?. Es decir, la Sociología, *siempre un tanto fastidiosa*, en palabras del citado autor, colaboró en establecer la distinción entre el estudio “sobre la cosa” y el estudio de la “cosa misma”. La violencia simbólica es un fundamento poderoso del orden social, en el sentido planteado por el citado autor, quien, además, advierte que los mecanismos fracasan porque la responsabilidad que encierran supera la capacidad de los agentes responsables, a lo cual se asocian intereses que serían las variables explicativas. Ese fracaso de los mecanismos, que se encuentra en el centro mismo de nuestra preocupación investigativa, no implica conspiración contra el sistema, sino, en todo caso, visibilizar un esfuerzo desenfocado. BOURDIEU, P., 1997, *Sobre la televisión*, Anagrama, Barcelona. Páginas 20, 76 y 87.

¹¹ Esta temática subyace como motivación permanente de estas reflexiones. Y probablemente haya sido la razón que nos motivó a apartarnos del análisis sectorial y a incursionar incluso, en la transdisciplina.

Y de hecho, lo que es más, podría decirse que lo mismo ocurrió con los mecanismos que intentaron sustituirlos a partir del fuerte impacto que tuvo la formulación del programa HABITAT de las Naciones Unidas¹², que a partir de su difusión en 1994, cambió el eje de atención, pasando del crecimiento al desarrollo.

Surgen ejemplos en la falta de operatividad de los derechos sociales¹³, en la incertidumbre de los límites y las contradicciones que afectan a la protección de datos, en la “extensión” del derecho a la privacidad y al domicilio, en la falacia del derecho a la información pública, en cierta a-juricidad que registra la prestación del servicio de seguridad, en la insuficiente sistematización del Derecho Público, en la escasa tutela judicial efectiva, en la ineffectividad del declamado “Derecho ambiental”, en la pérdida de rigor ético y de profesionalización de la función pública y en las respuestas contradictorias frente al surgimiento de las tecnologías convergentes¹⁴.

Es decir: al Estado Social y Democrático de Derecho le corresponde la responsabilidad de proteger a sus habitantes y en consecuencia la función indelegable de ser el único articulador válido en materia de seguridad ciudadana. Esa misión del Estado Social y Democrático de Derecho, que consiste en garantizar el libre ejercicio de los derechos y

¹² HABITAT es el nombre con el que se conoce parte del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). Su misión es promover asentamientos humanos social y ambientalmente sustentables y vivienda adecuada para todos y todas. El programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, es la agencia de Naciones Unidas para los asentamientos humanos. Recibió el mandato de la Asamblea General para promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sustentables con el objetivo de proveer vivienda adecuada a las personas. Los principales documentos que resumen el mandato de la organización son: La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, la Agenda Hábitat, la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, la Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio y la Resolución de la Asamblea General 56/06. El presupuesto de la agencia proviene de cuatro fuentes principales: la gran mayoría en forma de contribuciones de socios de cooperación técnica multilateral y bilateral, contribuciones específicas de gobiernos y otros socios, que incluyen fundaciones y autoridades locales, y cerca de 5% del presupuesto regular de Naciones Unidas.

¹³ El tema de la operatividad y exigibilidad de los derechos sociales ha sido señalado como el desafío del siglo XXI por Carlos S. FAYT, 2007, especificando que: “.....un aspecto crucial es recuperar la ética de la función pública”, añadiendo que.... “un Estado social inteligente, apoyado en los procesos de democratización puede jugar un rol muy importante frente al dramático recuento de problemas que afligen a los países en desarrollo.....”, se lee en el Proemio de su libro *Evolución de los Derechos Sociales: del Reconocimiento a la Exigibilidad. El Legado del Siglo XX y los Desafíos del Siglo XXI*, La Ley, Buenos Aires, Argentina.

¹⁴ La enumeración es enunciativa. Cada uno de los enunciados encierra en sí mismo un nuevo interrogante a investigar..

libertades individuales en el marco de la democracia y con los límites que impone el interés general, viene sufriendo dificultades para concretarse, lo cual se evidencia en la profundización de los índices negativos en materia de seguridad.

Las posibles explicaciones a ese desajuste, mediante el análisis de todos los factores involucrados y a partir de la búsqueda de las razones posibles que han provocado esa falla en los niveles deseados y aceptables de seguridad ciudadana, que en cierto modo no se ha gestionado con eficiencia y eficacia tanto desde el punto de vista de su componente objetivo como desde el punto de vista de su componente subjetivo, orientan nuestras reflexiones.

Para algunos autores la seguridad está hoy más ligada -en la teoría- al servicio público¹⁵. Si recordamos el Informe del Banco Mundial de 2004, titulado en español “Servicios públicos para los pobres”, y el desarrollo de los “Servicios de Interés General” (SIG) de la normativa comunitaria, vemos que efectivamente hay, de un tiempo a esta parte, un acento en el servicio público, desde el cual se puede considerar, también, a la seguridad¹⁶.

No pueden dejar de mencionarse nociones (linderas y provenientes de otros escenarios) como las de *service public*, *procura existencial*, *public utility*, *public choice*, sin embargo, en nuestra opinión, ninguna de éstas podría abarcar hoy a la seguridad, al menos no totalmente o no de forma totalmente satisfactoria.

Si bien excede nuestro objetivo estudiar detenidamente los laberintos de los regímenes de prestación (cada uno de los cuales es en sí mismo un diferente objeto de investigación), sí nos interesan especialmente los principios que aparecen como condiciones para la prestación efectiva de la seguridad, en el paso del servicio público al servicio de interés general, adoptando la terminología de la Unión Europea, y también

¹⁵ JAIME JIMÉNEZ, O., 2005, “Seguridad Pública y Policía”. En: DE CUETO, C. y JORDÁN, J. (Eds.), *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*. Comares. Granada, España, páginas 168 a 181.

¹⁶ De hecho, la seguridad está primera en la lista de servicios propuesta en el denominado Libro Blanco para la Reforma del Régimen Local, en España.

los principios necesarios para definir la seguridad en cada espacio y tiempo determinado, teniendo en cuenta que estamos ante una temática global que refiere al ámbito local.

Cabe preguntarse entonces, si, para el caso de considerar a la seguridad como servicio, se han venido consignando con precisión las condiciones que debe reunir su prestación.

Es decir que los procesos asociativos, como por ejemplo la Unión Europea, han impuesto una influencia decisiva en materia de seguridad, siendo ésta una temática tan global y tan local. MARTÍNEZ PALLARÉS¹⁷ refiriéndose al servicio público en la propuesta de reforma conocida como Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, estima que no puede hablarse ya de titularidad ni de competencia sino de responsabilidad de los gobiernos locales y alienta “*hay que actualizar la dogmática española a la institución “servicios públicos comunitaria”*”¹⁸.

Simultáneamente, siguiendo con nuestras referencias al ámbito europeo, las respectivas legislaciones nacionales -y por ende, sus sistemas de prestación- hacen grandes esfuerzos por adaptarse a la normativa comunitaria, a través de una profusión de normas, a veces contradictorias (lo cual lleva a pensar que sólo se han adoptado los principios básicos).

También se reflejan los esfuerzos por considerar la seguridad como “función administrativa” o función pública en el sentido administrativo¹⁹. Al respecto,

¹⁷ MARTINEZ PALLAREZ, P. L., 2005, “Los servicios públicos en el Libro Blanco para la Reforma del Régimen Local”. *Revista de Estudios Locales*, página 179.

¹⁸ Así, en materia de servicio público, los principios de universalidad territorial, precio accesible, mutabilidad, calidad predeterminada, continuidad en la prestación, protección y seguridad, son los invocados en el paso de la concepción subjetiva orgánica a la objetiva funcional, que ha caracterizado el paso del servicio público al servicio de interés general y también han incidido en materia de seguridad.

¹⁹ Recordemos las diferencias existentes entre el concepto de servicio público (actividad susceptible de contraprestación económica con posibilidad de ser gestionada tanto directamente por la Administración como indirectamente por el sector privado) y función pública o actividad que implica ejercicio de autoridad (inherente al poder público y por tanto sólo susceptible de ser gestionada de forma directa por la Administración mediante el ejercicio y técnicas de coacción, poder e imposición). Atento al hecho de que en el ordenamiento jurídico español, la seguridad ciudadana queda enmarcada como función pública o

consideramos que el concepto genérico de seguridad también admite la relación con toda la función del Estado. PASSALACQUA²⁰ resalta los – variados - criterios usuales con que se designa y a veces se identifica la función administrativa: actividad de gobierno, actividad subordinada a él, toda la actividad del Estado, toda la actividad del Poder Ejecutivo, la actividad prestataria de servicios públicos, la actividad cotidiana destinada a satisfacer necesidades públicas, la ejecución y/o implementación de la ley.

La función administrativa en perspectiva histórica ha sido considerada como actividad de policía, actividad de servicios públicos, actividad de fomento, actividad sancionadora, actividad de arbitraje, entre otras.

Por su parte, la función administrativa mirada como potestad²¹, se ve como activa, consultiva, de contralor, jurisdiccional, reglamentaria, discrecional, de gobierno, ejecutiva y más.

Es decir que, la seguridad ha estado ligada, de diferentes maneras y bajo diferentes denominaciones a la función administrativa y hasta podríamos decir que fue justamente la seguridad, tal vez denominada entonces “policía”, la que estuvo presente en el mismo nacimiento de la función administrativa.

Quizás, podríamos agregar, en relación al tema que nos ocupa, que sobre función pública se pueden argumentar las mismas razones enunciadas para el servicio público respecto de su contenido, evolución, alcances y redefiniciones.

actividad que implica ejercicio de autoridad, la diferencia señalada tiene, jurídicamente, su enjundia e importancia.

²⁰ PASSALACQUA, E. H., 2007, Curso de Gestión Pública Municipal. Programa de Capacitación Virtual. Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires, Argentina) - Federación Argentina de Municipios. .

²¹ Si bien la potestad, en materia de seguridad, corresponde al Estado por carácter esencial, la titularidad de la competencia puede recaer en diferentes ámbitos del mismo de acuerdo con el reparto competencial correspondiente. Podríamos decir que una relación de género a especie vincula los conceptos de potestad y de competencia: la competencia, ya sea normativa o de ejecución, es la medida de la potestad que tiene el Estado de imponer su autoridad, es la facultad concreta. La seguridad ciudadana es una responsabilidad pública del Estado en tanto organización política de una comunidad y también es una potestad. Y en ambos casos, ya sea que hablemos de potestad o de responsabilidad pública, la misma abarca tanto los aspectos normativos como los ejecutivos.

Lo definitivo es que tanto la función como el servicio, ambos, se encuentran bajo la responsabilidad estatal, responsabilidad que debe asegurar el equilibrio entre las garantías al derecho a la libertad y a la integridad personal y las limitaciones a esos mismos derechos que se impongan en virtud de la convivencia²².

Entre las dos consideraciones, en principio, y sin perjuicio de su carácter de derecho fundamental, desde un punto de vista, y de servicio de interés general desde otro punto de vista, optamos por considerar a la seguridad como una función pública debido a su especial configuración jurídica²³.

Por lo expuesto y considerando la esencialidad de su carácter, parecería que una lista de infracciones de mayor o menor grado, seguida de otra lista de sanciones y prohibiciones, de hecho, tampoco sirve hoy al concepto de seguridad. En España tanto la Ley 1/92 de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana como el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, lamentablemente no han logrado superar ese tipo de formulaciones, y en Argentina, prácticamente tenemos una réplica.

Pero, no obstante, cabe señalar el hecho de que la seguridad tampoco puede abarcarlo TODO. Entonces: ¿cuál es el alcance o los alcances?.

A los fines de intentar responder a dichos interrogantes tenemos dos disyuntivas principales: por un lado conviene rastrear los modelos de seguridad que han prevalecido en la historia, a fin de buscar elementos comunes, comprender las rupturas y señalar las continuidades en relación al tema que nos ocupa, apelando a la dogmática jurídica que en todos los casos nos da un conjunto que establece lo que es; y por otro lado es

²²La Sentencia del Tribunal Constitucional español, 178/1985 (sobre admisión de privación de la libertad del jurídicamente quebrado), está enmarcada en lo que daríamos en llamar el “equilibrio que el derecho debe proponer” entre las garantías a los derechos subjetivos y fundamentales más importantes tal como la libertad y la integridad personal, y las limitaciones a los mismos en aras de la convivencia, que determina la aparición de los derechos sociales, tal como se los ha consagrado y cuya protección y operatividad es un mandato que obliga a los tres poderes del Estado democrático. Este postulado se expresa reiteradamente en la doctrina argentina actual.

²³Decimos que la seguridad constituye una función pública porque implica ejercicio de autoridad, no es susceptible de contraprestación económica, es ejercida uti-universi de forma generalizada, no pudiendo ser medible individualmente y es inherente al poder público por la coactividad que implica.

necesario revisar las transformaciones operadas sobre los procesos de reforma del Estado.

Ambas cuestiones han sufrido de recíprocas influencias que han dado por resultado un reordenamiento en el cual el Derecho como fuerza organizativa sufre de dos posicionamientos: por un lado el Derecho ha recuperado su innato poder como herramienta referencial, debilitado en la primera mitad de la segunda década del siglo pasado y por otro lado se cuestiona su tradicional carácter de orden abstracto para exigírsele un eficaz desempeño como atributo individual y colectivo.

Es probable que ante la dicotomía planteada y siendo necesario concretar por cuál de las dos consideraciones optamos, surja de la reflexión una tercera postura que contemple la fuerza organizativa del Derecho, en tanto orden abstracto, y al mismo tiempo se le reclame la efectividad para sostener la convivencia social protegiendo las conductas aceptadas y previniendo, sancionando y reprimiendo las conductas indeseadas.

En cuanto a la seguridad como categoría jurídica²⁴ destacamos también dos aspectos: por un lado la importancia de que la seguridad haya arribado al *status* de categoría; y, por otro lado, los peligros de que el debate se agote allí, sin ningún beneficio para el progreso de la dogmática. Se afirma que “seguridad”, es un concepto *abstracto, etéreo y poco concreto* (WAGMAN)²⁵, *complejo, dinámico y amplio* (BROTAT)²⁶, cubierto de

²⁴Entendidas las categorías jurídicas, desde una perspectiva general, designarlas como “aquellos modelos teóricos y esquemas conceptuales consensuados a partir de los cuales se organiza la praxis”, podría ser una definición orientadora. Profundizando sobre aquellas categorías jurídicas que sustentan el ordenamiento jurídico, es decir aquellas categorías que el Derecho receptó, dotándolas de consecuencias jurídicas, y no obstante su carácter, las mismas se ven afectadas por la multivocidad, considerando que el Derecho “se sirve” del lenguaje como herramienta. Las categorías por excelencia son las gramaticales y las jurídicas se organizaron en gran parte en torno a ellas. Así, es un reclamo actual una gramática simple.

²⁵ WAGMAN, D., 2004, “Los cuatro planos de la seguridad”. En: *Seguridad Sostenible*, Gobernanza y Seguridad Sostenible, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGC), Edición N° 17, página 1.

²⁶ BROTAT I JUBERT, R., “Un concepto de seguridad ciudadana”. Artículo inédito disponible en www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF

subjetividad y dinamismo (BROTAT)²⁷, *ambiguo, falto de claridad* (TORRES y DE LA PUENTE)²⁸, *totalmente indeterminado* (FELIP)²⁹.

En ese mar de incertidumbre, la creación de un establecimiento educativo es seguridad, el alumbrado público es seguridad y la lucha mundial contra el sida es seguridad. Esto es verdad. Pero quizás no toda la verdad.

A principios de la segunda mitad del siglo XX, la Ciencia del Derecho pierde su lugar prevalente en la discusión en las Ciencias Sociales³⁰, al tiempo que el contexto político y social se transforma grandemente, se hacen esfuerzos notables por “encajar” la seguridad en una u otra categoría, como objeto cognitivo de las nuevas ciencias sociales consolidadas.

Así, “seguridad” se relaciona, al menos, con la libre circulación y el goce del espacio público; la pobreza y la exclusión social, las diferencias de género; el poder y el uso de la fuerza, las funciones y actividades estatales, el ejercicio de autoridad a través del poder coercitivo del Estado, la policía, la función de policía, la coacción administrativa directa y el poder de inspección de la Administración, entre otros.

Por otra parte, la seguridad ha sido ligada con diferentes actores (el propio Estado, las fuerzas militares, la policía) habiéndose configurado en ocasiones una confusión entre la “cosa” misma y los responsables o prestadores, y también, ha sido invocada para justificar intervenciones extranjeras controvertidas e inclusive se la ha invocado para justificar las prácticas más aberrantes (torturas, mutilaciones, limpieza étnica) y, en los

²⁷ BROTAT I JUBERT, R., “Las tres paradojas de la seguridad”. Artículo inédito disponible en www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_Tres_Paradojas.PDF

²⁸ TORRES ROJAS, EMILIO y DE LA PUENTE LAFOY, PATRICIO, 2001, *Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década*. Revista Mad. No.4. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. En: rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm

²⁹ FELIP, J.M., “Inteligencia y Seguridad Nacional”. En: DE CUETO, C. y JORDÁN, J. (Eds.), 2005, *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*. Comares. Granada, páginas 183-218.

³⁰ Para volver a ser el eje a partir de los años 80.

últimos tiempos, para justificar prácticas tan cuestionables como las condiciones de uso y de portación de armas por parte de la denominada seguridad privada.

No obstante nuestras consideraciones y afirmaciones acerca de la calidad del Estado como único articulador válido en materia de seguridad y de nuestra posición en el sentido de remarcar siempre el hecho de que corresponde al Estado la responsabilidad en la materia ya que la seguridad es en definitiva la función estatal indelegable de proteger a sus habitantes, no podemos desconocer el hecho de la dimensión que el sector de la seguridad privada ha venido adquiriendo.

Al respecto, y sin emitir sobre el particular valoración alguna, mencionaremos el Real Decreto 1628/2009 y la Orden Presidencial 2914/2009, ambas publicadas en BOE el 31 de octubre y el 2 de noviembre del año 2009, dictadas para modificar el conjunto de la legislación básica en materia de seguridad privada³¹, a los efectos de que los agentes privados puedan portar armas de guerra y repeler las agresiones contra los pesqueros españoles, ocurridas en aguas internacionales, en octubre de 2009³².

³¹ La normativa básica sobre seguridad privada está conformada por: Ley 23/1992, Reglamento aprobado por Real Decreto 2364/94 y Reglamento de Armas Real Decreto 137/93.

Por su parte, la Orden Ministerial 2914/2009, de 30 de octubre de 2009, [desarrolla lo dispuesto en el Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre](#), modifica los artículos 81 y 86 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre y los artículos 6 y 124 del Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero.

³² Los argumentos esgrimidos y publicados en el BOE respecto del Real Decreto 1628/2009 son los siguientes: “Recientes ataques sufridos por buques pesqueros españoles que desarrollan sus actividades en aguas sometidas a especiales situaciones de riesgo para la vida e integridad de sus tripulantes, aconsejan la adopción de medidas destinadas a mejorar específicamente la seguridad de dichas embarcaciones y de sus tripulaciones, mediante el uso de medios adecuados y destinados a la prevención y disuasión de posibles ataques. Dichos ataques se han producido, en aguas internacionales cercanas a las costas de Somalia, mediante la utilización de armas de guerra, lo que exige, en respuesta a la entidad y carácter de la amenaza, la utilización de los medios de defensa y de prevención adecuados y proporcionados a esos modos de agresión.

La normativa sobre seguridad privada constituye el marco adecuado que puede permitir el desarrollo de servicios de seguridad privada de los buques, profundizando en un proceso, extendido en todas las sociedades de nuestro entorno, de realización de actividades de seguridad por parte de otras instancias sociales y agentes privados. El artículo 4.2 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, habilita al Ministerio del Interior para determinar las características y finalidades de los medios materiales y técnicos precisos para la prestación de los servicios de seguridad privada. Por su parte, el artículo 11 de la misma ley atribuye a los Vigilantes de Seguridad, entre otras funciones, las de ejercer la vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos. Y el artículo 14, establece que los vigilantes de seguridad sólo desarrollarán con armas de fuego las funciones de vigilancia y de protección de bienes y de personas que les corresponden, en los

El Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, modifica los artículos 81 y 86 del Reglamento de Seguridad Privada y los artículos 6 y 124 del Reglamento de Armas, para permitir que la prestación de seguridad a bordo de los buques de bandera española, que se encuentren fuera de las aguas territoriales españolas, y en situaciones de especial riesgo para personas y bienes, pueda ser prestada por el personal de las empresas de seguridad, mediante la utilización del armamento adecuado para cumplir eficazmente con los cometidos de protección y de prevención.

El artículo primero de dicho Real Decreto añade dentro del artículo 81.1.c) del Reglamento de Seguridad Privada, un nuevo apartado 9.º que permite prestar servicios de seguridad con armas en los buques mercantes y pesqueros que naveguen bajo bandera española, en aguas en las que exista grave riesgo para la seguridad de las personas y de los bienes. También se modifica el artículo 86 del referido Reglamento, introduciendo un nuevo apartado 4, en el que se establece que los vigilantes de seguridad privada, en supuestos excepcionales, podrán portar y usar armas de guerra para garantizar la protección de las personas y bienes a los que se ha hecho referencia en el artículo 81, con las características y con las condiciones y requisitos que se determinen de manera conjunta por los Ministerios de Defensa y del Interior. En el artículo segundo de dicho Real Decreto se modifica el artículo 6 del Reglamento de Armas mediante la inclusión de un apartado 3 en el que se establece que, a propuesta conjunta de los citados Ministerios, se fijarán los términos y condiciones para la

supuestos que reglamentariamente se determinen, añadiendo que la categoría de las armas adecuadas para realizar los servicios de seguridad también se determinarán reglamentariamente.

Por último, la disposición final primera de la citada Ley 23/1992, de 30 de julio, habilita al Gobierno para determinar por vía reglamentaria, entre otras, las condiciones que deben cumplirse en la prestación de servicios y en la organización de actividades de seguridad privada, las características que deben reunir los medios técnicos y materiales utilizados a tal fin, y las funciones, deberes y responsabilidades del personal de seguridad privada.

En desarrollo y ejecución de estas previsiones de la Ley de Seguridad Privada, se hace necesario modificar las correspondientes disposiciones reglamentarias, para permitir que la prestación de la seguridad a bordo de los buques mercantes y buques pesqueros de bandera española en situaciones de especial riesgo para personas y bienes, de modo que pueda ser prestada por el personal de las empresas de seguridad, mediante la utilización debidamente controlada del armamento adecuado para cumplir eficazmente con los cometidos de protección y de prevención que desarrollan legalmente.

La regulación por la Administración del Estado de los servicios de seguridad que puedan prestar, en este ámbito, las empresas privadas y su personal, se inscribe en núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29. de la Constitución”.

Revista Iberoamericana de Gobierno Local

Número 5, Granada, Noviembre, 2013

ISSN: 2173-8253

tenencia, control, utilización y, en su caso, adquisición por las empresas de seguridad privada de armas de guerra, así como las características de estas últimas”³³.

Así las cosas, a partir de las relaciones que la seguridad -hoy- tiene con las categorías jurídicas aún vigentes en el Estado Social y Democrático de Derecho (clásicas y recientemente incorporadas), se ha generado un discurso que: por una parte exhibe la impronta de dos influencias: lo internacional y lo local,³⁴ y por la otra parte ha sido importado y exportado como modelo, en forma acrítica y para realidades diferentes. Al análisis de ese discurso dedicaremos nuestro próximo apartado.

³³Nos permitimos una opinión al respecto de tan llamativa reforma, ya que la misma, supone, tangencialmente, una revalorización (inesperada) a la prestación de la seguridad privada, a pesar de que se trata de enmarcar la cuestión en el núcleo competencial exclusivo del 149.1.2 de la Constitución española.

En la referencia a la situación de hecho determinante, se consigna especial/ grave riesgo para los bienes y las personas por hechos acaecidos en aguas internacionales donde se reconocen ataques con armas de guerra.

Lo llamativo, es que, reconociéndose el ataque con armas de guerra, se hace un gran esfuerzo por mantener el tema de la prestación de seguridad en el área civil, es decir, fuera del derecho de la guerra y fuera de lo militar.

Si se hubiera optado por lo contrario, es decir, se hubiera recurrido a las normas del derecho de la guerra o se hubiera dispuesto el problema como tema del ámbito militar se podría ver configurada en el caso una guerra de cuarta generación, como se conocen hoy los conflictos armados cuando se enfrentan un ejército regularmente constituido, en este caso hubiera sido el español, y otra fuerza extranjera pero irregular.

De hecho, parecería que se optó por pagar el precio de reformar el reglamento de la Ley 23/1992 e inclusive el Reglamento de Armas, sobre la posibilidad de adquisición y uso de armas de guerra por parte de la seguridad privada para lograr mantener la cuestión como de prevención y seguridad civil.

De todos modos es sugerente que se haya tomado la decisión de modificar la Ley 23/1992 y el Reglamento de uso de armas, tras lo que podríamos llamar un caso de tan alta visibilidad internacional. Es decir, por un lado, surge una gran responsabilidad objetiva asumida por el Estado español, subsidiaria, por toda la actuación de los vigiladores privados por sus actuaciones para garantizar la seguridad de personas y bienes, como prestadores de la seguridad, podríamos decir, ya que dadas las características, no es un mero contrato entre los pesqueros y la empresa de seguridad.. Y por otro lado también nos preguntamos qué pasa en este caso con la cuestión del ejercicio de autoridad. ¿Podría decirse que el ejercicio de autoridad queda subsumido en la reserva de ley en la materia, ya que es en definitiva, el Estado, a través del Derecho, el que resolvió permitir la prestación de seguridad por parte de agentes privados y también fue el Estado mismo el que resolvió permitir el uso de armas conforme a la regulación que se estableció, todo lo cual tuvo consagración normativa.

Reiterando nuestra posición en el sentido de considerar al Estado como responsable de garantizar la seguridad ciudadana, nos hemos permitido, empero, la precedente digresión sobre la reforma legislativa que afecta la regulación del sector de la prestación privada de seguridad, por considerar beneficioso que el lector conozca el estado de situación a ese respecto.

El Real Decreto 1628/2009 amerita reflexiones: por una parte, en alguna medida, parece haber sacudido los principios que rigen el ejercicio de autoridad. La reserva de ley, por su parte, en su carácter de principio general tan caro al Derecho español, eleva su estandarte y aparece como garantía frente a la posible mercantilización de la seguridad.

³⁴Pivoteando -por la exigencia que la interdisciplina impone- entre distintas ciencias y disciplinas (Filosofía, Derecho, Ciencia Política, Sociología).

III.-ALGUNOS ASPECTOS REVELADORES DEL DISCURSO Y EL DEBATE

Como hemos visto en el apartado anterior, la relación de la seguridad con factores internos y externos que son condicionantes, es muy estrecha. Sin embargo, el discurso sobre ella parece ser unívoco y ajeno a esa circunstancia.

Cuando los organismos internacionales profundizaron con insistencia sobre el tema de la seguridad, los estados nacionales adoptaron el nuevo paradigma como una especie de panacea reveladora de la nueva senda a tomar en la materia, incorporándola a nivel formal, sin realizar el proceso necesario e indispensable de adaptación a las realidades particulares de cada uno, lo cual generó, a la fecha, una brecha considerable, entre lo que se prometió hacer, y lo que realmente se hizo.

En nuestra opinión, el abordaje fragmentado no consiguió asegurar el cumplimiento de la ley, y fue una posible causa de los fracasos en materia de seguridad. “*Faltó sistema*”, como asegura SCHMIDT-ASSMANN, es decir, falló el punto crucial: relacionar norma y realidad asegurando así su cumplimiento, atendiendo a que “*la validez del derecho está en la certeza de su aplicación*” como afirma SOLER³⁵.

Es más, el tema ha sido escamoteado, tanto en lo relativo a la incidencia de la actividad administrativa en materia de seguridad ciudadana y orden público sobre el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas³⁶ como en lo relativo al control constitucional de legalidad sobre lo cual la doctrina -y la práctica- no se han puesto de acuerdo; ya se trate del control constitucional difuso de la tradición anglosajona (asentado sobre el principio “*stare decisis*”) o ya sea mediante la unificación del control a través de la instalación de un Tribunal Constitucional, caso España, o caso extremo

³⁵ SOLER, S., 1970, *Derecho Penal Argentino*. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Tomo I, página 29.

³⁶ Así lo reconoce expresamente LUCIANO PAREJO ALFONSO, 2008, en *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*, Tirant lo blanch, Valencia, España, páginas 23, 64 y 124.

inverso, un sistema en el cual cualquier juez de cualquier fuero puede declarar la inconstitucionalidad, caso Argentina.

En el ámbito de la Unión Europea la seguridad está más directamente asociada a temas como el desarrollo, la calidad del medio-ambiente, la amenaza del terrorismo internacional, la migración y la consolidación y fortalecimiento de la estructura de la Unión mediante el perfeccionamiento de los mecanismos que regulan la libre circulación de personas y bienes.

Por su parte, en el ámbito de América Latina y el Caribe, en cambio, la temática de la seguridad, está más asociada a problemas como la debilidad institucional, el escaso grado de cumplimiento de la ley, la ausencia de medidas cautelares positivas de protección del ciudadano frente a la Administración, todo ello montado sobre el trasfondo que generan cuestiones más graves como la pobreza extrema, la brecha social más acentuada del mundo, la droga y la corrupción.

Así las cosas, todo lo que se ha avanzado en la construcción del discurso desde el ámbito internacional tiene un significado en la Unión Europea, y otro, muy diferente, en América Latina y el Caribe.

En la frondosa bibliografía que aborda el tema de la seguridad desde la perspectiva jurídica, la cuestión de la multidimensionalidad de la norma jurídica, no ha merecido la especial consideración que resultaría de abordar la relación entre norma y realidad con exactitud y claridad. Se destaca sí, ese matiz, en RIVERO ORTEGA³⁷, que analiza la función de inspección de la Administración Pública ; en AGIRREAZKUENAGA³⁸, que analizando la coacción administrativa directa, rastrea los conceptos involucrados en la misma, como por ejemplo orden público, autoridad, libertades y límites, llegando a

³⁷ RIVERO ORTEGA, R., 2000, *El Estado Vigilante, Consideraciones jurídicas sobre la Función Inspectora de la Administración*. Tecnos. Madrid, página 91 y siguientes.

³⁸ AGIRREAZKUENAGA, I., 1990, *La Coacción Administrativa Directa*, Civitas – Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid, página 22.

conclusiones que son plenamente válidas a la fecha³⁹; y también se destaca la opinión de SCHMIDT–ASSMANN⁴⁰ que hace un análisis interesante desde otra perspectiva, a partir de lo que denomina “*la vis expansiva de los derechos fundamentales: las restricciones indirectas*”⁴¹. El autor afirma que la expansión de los derechos fundamentales ha permitido pasar de la intervención administrativa como restricción imperativa, con sus elementos clásicos característicos, a la lesión de los intereses protegidos por los derechos fundamentales. Así los derechos fundamentales “sensibilizan” al Derecho Administrativo sobre las consecuencias de la actuación pública, lo cual no significa que “*cada nueva posible acción que afecte a los derechos fundamentales deba ser considerada como una nueva intervención lesiva de la Administración*”⁴², lo cual eludiría las modulaciones propias de las garantías constitucionales y privaría de toda eficacia a la actuación estatal.

En el prólogo de la obra de AGIRREAZKUENAGA, y en el sentido que destacamos, GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que el tema ha sido escasamente abordado en España; y en Argentina, excepto BIELSA⁴³, se ha considerado que siendo la policía y el uso de la fuerza manifestaciones externas de la coacción directa y del poder coercitivo, es un caso de carácter local y por lo tanto los Tratados de Derecho Administrativo no tienen por qué ocuparse de ella, con lo cual, la policía queda literalmente fuera del Derecho y sólo sometida a sus propias normas (reglamentarias, instrumentales); excusa que por lo visto también ha servido en España para dejar sometido el tema a normas reglamentarias y jerárquicas de uso interno (BARCELONA LLOP)⁴⁴, generándose así

³⁹ Su tesis doctoral data de 1989 y la primera edición del libro de 1990.

⁴⁰ SCHMIDT–ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema. Objeto y Fundamentos de la Construcción Sistemática*. 2003, Instituto Nacional de Administración Pública – Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, Primera edición: 1998.

⁴¹ SCHMIDT–ASSMANN, E., *op.cit.*, página 79.

⁴² SCHMIDT–ASSMANN, E., *op.cit.*, página 81.

⁴³ BIELSA, R., 1939, *Derecho Administrativo*, Lajouane, Buenos Aires, Tomo 1.

⁴⁴ BARCELONA LLOP, J., 2002, “La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri–Ardularitzko Euskal Aldizkaria, páginas 73-96.

en los diversos ordenamientos normativos una especie de agujero, o por lo menos una “disfunción” de graves consecuencias⁴⁵.

Efectuadas las consideraciones que rondan el particular, y el variopinto panorama que se presenta, desde el punto de vista jurídico estimamos más oportuno abordar la seguridad haciendo hincapié en las variaciones de su contenido y en los límites espaciales, temporales y culturales concretos.

El nuevo Derecho en gestación, viene contribuyendo a asegurar un despliegue valioso e integrador a partir de principios generales clásicos y recientemente incorporados. El abordaje tradicional del Derecho, en cierta medida, no ha podido conseguir la vinculación deseada entre norma y realidad en la materia que nos ocupa, habiéndose limitado a la consagración legislativa y doctrinal de un conjunto de mecanismos incorporados de forma fragmentaria.

También a partir del nuevo Derecho es de desear que la clásica fórmula de proteger a la autoridad y controlar al usuario sea reemplazada por la de controlar a la autoridad y proteger al usuario.

Podríamos decir que a pesar de la abundante construcción jurídica, el Derecho no ha podido anticiparse, y hay que reconocer a otras ramas de las ciencias sociales, el mérito de la anticipación: han sido, entre otros, los sociólogos, los comunicadores sociales y los politólogos quienes han marcado el rumbo del debate sobre la seguridad. Factor preponderante en el recrudecimiento del problema de la seguridad ciudadana fue señalado por KARL POLANYI⁴⁶ en 1980 como la mercantilización de las relaciones sociales. Situación alertada antes por UMBERTO ECO y FURIO COLOMBO⁴⁷ en 1973 y por MICHAEL FOUCAULT en sus numerosos ensayos. En relación con las reformas implementadas, y la suerte corrida por ellas, creemos oportuno recordar la relación de la

⁴⁵ Parecería que, en general, “de eso no se habla”, generándose así ese “agujero” sobre el cual volveremos al tratar el fracaso de los mecanismos vigentes.

⁴⁶Karl Polanyi, economista político de origen húngaro es autor del reconocido libro *La gran transformación*, publicado por primera vez en 1944.

⁴⁷ Furio Colombo es periodista, escritor y político italiano contemporáneo.

seguridad con el poder, en sus variantes naturales y artificiales, que fuera anticipada hace más de cuarenta años por Foucault, muchas de cuyas lecciones sobre el particular se recopilaron en el curso dictado en el College de France (1976), luego editado como *Genealogía del racismo*⁴⁸, obra que recoge sus reflexiones sobre el Estado⁴⁹, el poder, el Derecho, la soberanía, la raza, y las relaciones entre las citadas categorías hasta llegar a los que denomina el biopoder⁵⁰ y la biopolítica⁵¹.

La segunda mitad del siglo pasado fue testigo de numerosos cambios políticos, económicos y sociales que siguieron a la etapa denominada “modernidad industrial”, que se había caracterizado por ciertos parámetros de seguridad que jalonaban la vida

⁴⁸ Al respecto dice MICHEL FOUCAULT, 1996, en *Genealogía del racismo*, Altamira, La Plata, Argentina : “*Así pues: reglas del Derecho, mecanismos de poder, efectos de verdad o incluso reglas de poder y poder de los discursos verdaderos...decir que la soberanía es el problema central del Derecho en las sociedades occidentales quiere decir que el discurso y la técnica del Derecho han tenido esencialmente la función de disolver dentro del poder el hecho histórico de la dominación y de hacer aparecer en su lugar los derechos legítimos de la soberanía y la obligación legal de obediencia...*(pág.29)... *he tratado de hacer aparecer el problema de la dominación y la sujeción...he tratado de ver cómo efectivamente el castigo y el poder de castigo tomaban cuerpo en algunas instituciones locales, regionales, materiales...estudiar los cuerpos periféricos y múltiples, los cuerpos que los efectos del poder constituyen como sujetos...no considerar el poder como fenómeno compacto...el poder circula y funciona – por así decirlo – en cadena...a través de una organización reticular... el poder transita a través de los individuos...el poder pasa a través del individuo que lo ha constituido...* (pág.32)”.

⁴⁹ Dice SIEYES: ¿qué es el Estado? :todo, ¿qué fue hasta ahora el Estado?: nada, ¿qué quiere ser el Estado?: algo. Sin embargo, leyéndolo con detenimiento – dice FOUCAULT – es revelador: para que haya nación no es necesario un rey, ni siquiera un gobierno, es necesario una ley común establecida por un cuerpo legislativo. Nos preguntamos: ¿es esta auténtica reivindicación de la democracia basada en el Derecho lo que ha faltado en las reformas implementadas en materia de seguridad ciudadana? (en op.cit., página 177).

⁵⁰ Así se refiere FOUCAULT, al “biopoder”: “...uno de los fenómenos fundamentales del Siglo XIX es aquel mediante el cual el poder – por así decirlo – se hizo cargo de la vida. Es una toma de poder sobre el hombre en tanto ser viviente, es una suerte de estatalización de lo biológico, o por lo menos, una tendencia que conduce a lo que podría llamarse la estatalización de lo biológico. Así describe el paso del poder de soberanía al poder sobre la vida y llega, en su razonamiento, al problema del derecho a la vida, o más exactamente, *el derecho de vida y muerte, expuesto ya por los juristas en los siglos XVII y XVIII. ...es un derecho desequilibrado. Los súbditos necesitan seguridad y protección. La vida, no la da la soberanía, sólo da la muerte, es un derecho de espada, en todo caso deja vivir o hace morir. Precisamente el viejo derecho de soberanía consistía en hacer morir, o dejar vivir, el nuevo derecho será el de hacer vivir o dejar morir.* (en op.cit., página 193, la negrita es nuestra).

⁵¹ La “biopolítica” -conjunto de estrategias que hacen al estilo de gobierno para ejercer el “biopoder”- pasó a ser el tema central de los cursos de FOUCAULT, luego traducidos y editados como “*Seguridad, Territorio, Población*”, trilogía histórico-política y concerniente al diagnóstico del presente. En esta obra el autor refiere al problema de la articulación entre el poder de policía, y la soberanía jurídica, citando a Domat, jurista del siglo XIX, para quien la relación ciudad y policía es tan fuerte al punto de atribuir a la policía la posibilidad de existencia de las ciudades en tanto la “policía” reguló la forma de reunión, de comunicación, de cohabitar, e intercambiar, coexistir y circular, vender y comprar. “*Hay ciudades porque hay policía, y porque hay ciudades tan perfectamente policiadas, surgió la idea de trasladar la policía a escala general de reino...*(op.cit., página 385).

privada y comunitaria de las personas. Esa suerte de estabilidad se evidenciaba en las relaciones laborales, en la permanencia de la familia como núcleo de referencia y en unos mecanismos de organización y control por parte del sector público que acomodaba eficazmente el entorno.

El progreso técnico y el advenimiento de nuevas tecnologías, posteriores a la producción “fordista”⁵², tuvieron una incidencia directa en la sociedad. La transformación se operó en virtud de varios factores: las modificaciones en las condiciones de mercado, la precariedad del empleo y los efectos producidos por los excesos cometidos durante la etapa de la modernidad industrial, entre otros.

El impacto sobre las condiciones sociales hizo desaparecer de un plumazo esa suerte de estabilidad y seguridad – objetiva y subjetiva – que había caracterizado la primera mitad del siglo pasado.

Las ciencias sociales, y sobre todo, la sociología reflexiva, introducida sobre la base del pensamiento de ADORNO, y en las destacadas voces de HABERMAS, GUIDENS Y BECK, fueron pioneras en manifestar su preocupación por la necesidad de estructurar un nuevo concepto de sociedad, abocándose al análisis de los efectos deseados e indeseados que la modernidad industrial dejó como consecuencias inevitables.

Surge así el análisis de una nueva sociedad en la cual el individuo pierde las referencias de seguridad que había tenido, al tiempo que los mecanismos de organización y control, es decir, la estructura de lo público, todavía enmarcada en los antiguos parámetros, resulta insuficiente.

En ese escenario de incertidumbre, empieza a desplegarse la voz de los organismos internacionales.

Pensados y creados, originariamente, para ocuparse de la seguridad, y teniendo a los Estados como sujetos, los organismos internacionales: Organización de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación la

⁵² “fordista”, refiere al modelo de producción en cadena que instaló Henry Ford, y que transformó el proceso industrial a principios del siglo XX.

Ciencia y la Cultura, Organización de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU, BM, UNESCO, OEA, PNUD), desplegaron sus esfuerzos durante los primeros treinta años de la segunda mitad del siglo pasado en la defensa y preservación de la integridad y soberanía de los Estados. Ese período, podría decirse que acaba con la desmembración de la Unión Soviética, el advenimiento de la “perestroika” y la caída del muro del Berlín, como hechos simbólicos que sitúan temporalmente el fin de la llamada guerra fría. A partir de ahí el discurso de los organismos internacionales sufre un vaciamiento y una dispersión que va determinando paulatinamente el fracaso de su actuación, que ya no respondía a los nuevos parámetros sociales, políticos y económicos, que surgen tras la desaparición del mundo bipolar.

No obstante, los organismos internacionales reaccionaron con cierta rapidez, abandonando a los Estados como sujetos, y al crecimiento como objetivo principal, para reemplazarlos por los individuos como eje de sus intervenciones y al crecimiento por el desarrollo como meta principal. Es así como la reflexión de los organismos internacionales, de los últimos veinticinco años del siglo pasado toma un nuevo cariz y sale al cruce de las problemáticas planteadas por el nuevo escenario, con lo cual puede decirse que esa nueva reflexión promovida por los organismos internacionales es simultánea a la verificación del fracaso de los mecanismos tradicionales en materia de seguridad.

Los Estados nacionales se hicieron eco de esa reflexión, pero parecería que no pudieron poner en el ámbito de la realidad lo que se apresuraron a consagrar en la teoría, con lo cual las legislaciones nacionales exhiben hoy numerosas y parecidas declaraciones incorporadas a las leyes, los planes estratégicos y los proyectos de gestión, cuya grandilocuencia no se compadece con la realidad a la cual se deben, sobre todo, en el ámbito de América Latina y el Caribe.

Frente a una cierta incapacidad demostrada por los Estados nacionales, hoy reducidos, los organismos internacionales se han erigido en promotores de la seguridad como sustrato de la sustentabilidad, y presupuesto necesario del cumplimiento de sus

ambiciosos objetivos. Y las ciudades están haciéndose cargo de las nuevas responsabilidades que les han sido asignadas como protagonistas. A esas intervenciones, de muy diferente tinte, dedicaremos nuestro próximo apartado.

IV.-EL IMPACTO DE LO INTERNACIONAL Y LO LOCAL

A través de una serie de destacados Informes, desde mediados de la década del 90, y con algunos antecedentes en los 80, los organismos internacionales empiezan a delinear un nuevo marco de análisis que se organiza y sustenta sobre nuevos principios. Ese discurso se viene actualizando hasta la fecha.

Se incorpora la noción de “seguridad humana” acompañada por otras variables: el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el hábitat, los servicios para los pobres. Principios y nociones que han sido recogidos, luego, por la legislación comunitaria, en el caso de Europa, y directamente en las legislaciones nacionales, tanto europeas como americanas⁵³. Así, debemos buscar los nuevos fundamentos de la seguridad a partir de los cambios en el escenario y del nuevo Derecho en gestación (sus principios, sus categorías) como opción para ir más allá de la mera descripción, lo cual nos ayudará a dilucidar cómo la preocupación por la seguridad pública⁵⁴ devino en preocupación por la seguridad ciudadana.

⁵³ En América Latina, decir sólo a nivel formal es conceder demasiado, digamos que fue una “mera formalidad”.

⁵⁴ Podría decirse que de todas las adjetivaciones posibles a la seguridad, la de seguridad pública es la que ha dado lugar a las más variadas y contrapuestas interpretaciones, ya que parecería reconocer, por antagonismo, otra seguridad, la privada, como sujeto ajeno, diferente, y no como una forma de la prestación de una única seguridad indivisible.

De todos modos, a título de mera información aclaratoria para el lector y sin perjuicio de volver luego sobre el particular con el debido detenimiento parece necesario recordar que los conceptos “seguridad pública”, “orden público”, “seguridad ciudadana” no son utilizados de manera uniforme por la doctrina: BARCELONA LLOP (1991,1996,2002) considera la seguridad pública como más amplia que la seguridad ciudadana, por su parte IZU BELLOSO (1988) y DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1986), identifican ambas, utilizando ambas como intercambiables. La voz de CARRO- FERNANDEZ VALMAYOR (1990) entiende que seguridad pública abarca orden público y seguridad ciudadana, JAUME BOSCH (1981) recoge la definición de MANUEL BALLBE (1981) que considera por una parte a la seguridad ciudadana como la protección y garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades dejando para la seguridad pública el cumplimiento de la legalidad democrática y el orden constitucional, y GUASP (1971), entiende que “*casi la mitad de todo el ordenamiento jurídico sería una gigantesca medida de seguridad*”. ALLI TURRILLAS (1998), por su parte entiende que seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público son conceptos que “*no tienen fronteras nítidas y no conviene que las*

El “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994, es el primer documento que actúa como “manifiesto” o inspirador de la seguridad humana, superadora de las interpretaciones estrechas que habían relacionado a la seguridad “*más con el Estado-Nación que con la gente*”⁵⁵.

Se configura así el inicio de un nuevo discurso partir del ámbito internacional. Propone una idea simple, que “*probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI*”⁵⁶: la seguridad humana, entendida como “*una preocupación por la vida y la dignidad humanas*”⁵⁷. Ese concepto se incorpora teniendo en cuenta dos tipos fundamentales de amenazas:

- 1) Seguridad contra amenazas crónicas -como el hambre, la enfermedad y la represión-.
- 2) Protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. “*Para mucha gente una sensación de inseguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor al acontecimiento de un cataclismo mundial*”⁵⁸.

Mientras que el “desarrollo humano” se comprende como “*un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente*”⁵⁹, la “seguridad humana” implica “*que la*

tengan”. Además de las acreditadas voces expuestas, PAREJO ALFONSO (2008), con el rigor que caracteriza a su obra científica, utiliza las expresiones seguridad ciudadana y seguridad pública con cierta libertad, en función de una mejor comprensión conceptual de las ideas expuestas en sus textos. Por su parte el Tribunal Constitucional ha venido matizando el concepto de seguridad pública. Otras opiniones relacionan directamente estas expresiones con el Derecho mismo, así lo encontramos en RECASENS (1951), para quien “*el derecho es seguridad*”.

⁵⁵ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:25.

⁵⁶ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:25.

⁵⁷ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:25.

⁵⁸ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:25.

⁵⁹ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:26.

*gente pueda ejercer esas opciones de forma segura y libre*⁶⁰. Y en ese sentido, *“es un componente crítico del desarrollo con participación”*⁶¹.

Si cada uno tiene la oportunidad de satisfacer sus propias necesidades, esto ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo (a su propio desarrollo, el de su comunidad, su país y el mundo). Así, la gente segura (con necesidades básicas satisfechas y trabajo) tiene más posibilidades de desarrollo.

Es decir que en este informe se perciben tres cuestiones importantes: la primera: el cambio de eje de discusión, en tanto del desarrollo se pasa a la seguridad como presupuesto de aquél; la segunda: se centra en la “gente” como sujeto y la tercera: se recurre al concepto de seguridad “humana”, en un esfuerzo más, consideramos, de universalizar la problemática.

El Informe plantea el paso del concepto “estrecho” de seguridad nacional al concepto “integrador” de seguridad humana. Pone el acento en la población antes que en el territorio, y también, en la obtención de seguridad mediante el desarrollo humano⁶² antes que mediante los armamentos.

En el desarrollo de ese nuevo concepto integrador, prevé siete categorías, como nuevas “dimensiones”⁶³ incorporadas al concepto de seguridad, que responden a las principales amenazas.

⁶⁰ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:26.

⁶¹ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:27.

⁶² Mientras que el “desarrollo humano” se comprende como *“un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente”*, la “seguridad humana” implica *“que la gente pueda ejercer esas opciones de forma segura y libre”*. Y en ese sentido, *“es un componente crítico del desarrollo con participación”*. Si cada uno tiene la oportunidad de satisfacer sus propias necesidades, esto ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo (a su propio desarrollo, el de su comunidad, su país y el mundo). Así, la gente segura (con necesidades básicas satisfechas y trabajo) tiene más posibilidades de desarrollo.

⁶³ Las siete dimensiones son las siguientes: 1ª) Seguridad económica: en el ingreso, en el empleo, en el salario, en la vivienda. 2ª) Seguridad alimentaria en el acceso a los alimentos, su distribución. 3ª) Seguridad en materia de salud, en el acceso a los servicios de salud, en las enfermedades infectocontagiosas, en las condiciones del medio ambiente. 4ª) Seguridad ambiental en los ecosistemas locales y mundiales, acceso al agua, saneamiento seguro, deforestación, desertificación, salinización. 5ª) Seguridad personal respecto de la violencia física, aspecto fundamental que asume “varias formas”, entre las cuales: tortura física, tensión étnica, guerra, delincuencia y/o violencia callejera, amenazas contra las

Todos estos elementos están interrelacionados, y la amenaza contra uno de ellos, “*probablemente se propagará a todas las formas de la seguridad humana*”⁶⁴.

Del mismo modo, las amenazas rebasan las fronteras nacionales, como ya vimos, y de aquí se deriva “*la indivisibilidad de la seguridad humana mundial*”, que establece el Informe profundizando lo que ya se enunciara en 1985. “*Nadie está seguro mientras haya alguien inseguro en otro lugar*”, se afirma⁶⁵.

Destacamos la consideración de la seguridad como una cuestión indivisible y transversal.

El crecimiento descontrolado de la población, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, las migraciones internacionales excesivas, el deterioro del medio ambiente, la producción y tráfico de estupefacientes y el terrorismo internacional, son las amenazas más graves que enuncia el Informe para el nuevo milenio. Así, este “*perfil desalentador*” para la seguridad humana “*exige nuevas respuestas de política, tanto en el plano nacional como en el internacional*”⁶⁶.

Entre las medidas necesarias, el citado informe menciona *indicadores de alerta anticipada* de todas las amenazas descritas y políticas de integración social. Así, se afirma “*la promoción de la seguridad humana en el plano mundial será un proceso largo y complejo. No hay una fórmula simple de éxito. Pero es evidente que el progreso*

mujeres, maltrato infantil, accidentes industriales y de tránsito. 6ª) Seguridad de la comunidad respecto de la pertenencia a un grupo social, que brinda *una identidad cultural y un conjunto de valores* capaces de dar seguridad a la persona. 7ª) Seguridad política en referencia a una sociedad que respete los derechos humanos fundamentales.

Así, con la consolidación de las democracias en todo el mundo “*ha habido progreso considerable*”, advierte el Informe, aunque reclama como pendientes: las violaciones a los Derechos Humanos con que se asocia frecuentemente a los agentes de represión (policías) y el control ejercido sobre las ideas y la información -la libertad de expresión-, entre otros. Asimismo, menciona como uno de los indicadores más útiles de inseguridad política la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, y la relación entre gasto militar y gasto social.

⁶⁴ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:37.

⁶⁵ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:46.

⁶⁶ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994:43.

*requerirá en el futuro un mayor nivel de cooperación entre los países industrializados y en desarrollo*⁶⁷.

A partir de este Informe del PNUD⁶⁸, cambia el actor principal (pasando del Estado a la población); se enfatiza en la responsabilidad de prevenir; se pone el acento en las amenazas principales; que prevé el largo plazo; se destaca el valor de la información; se reconoce el elemento subjetivo y local de la seguridad y se desarrolla más extensamente el marco de reflexión de los organismos internacionales.

Es decir que se instala un nuevo discurso en materia de seguridad que se viene renovando hasta la fecha. A él se sumaron la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, la UNESCO y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Todos ellos se han ocupado de establecer los criterios orientadores y los fundamentos teóricos.

Sin embargo, como fenómeno social, la seguridad se vive en la proximidad, en las ciudades, que han adquirido nuevo protagonismo a partir de las reformas implementadas como consecuencia de los procesos de descentralización y el reconocimiento de la autonomía local. Así, al más cercano de los niveles de la organización de las comunidades, el ámbito local, nos referiremos a continuación.

Desde que las soluciones desde el centralismo fueron opacándose por resultar a veces ineficaces y a veces casi imposibles de alcanzar, algunas áreas de gestión, tradicionalmente resueltas desde el Estado central empezaron a resolverse en la cercanía⁶⁹.

La cuestión de la gestión local de seguridad ciudadana sustentable nos conecta directamente con una amplia gama de intereses de gestión: el urbanismo, el comercio, la

⁶⁷ “Informe de Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994: Capítulo 3.

⁶⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,(PNUD), de 1994.

⁶⁹ En Argentina, los casos de vivienda social y salud pública.

cultura, el ocio y la participación, que también tienden a ser resueltos, cada vez más, desde la proximidad. Ante la falta de soluciones aportadas por el Estado centralizado, “*la alternativa más viable es un nuevo Estado descentralizado y participativo*”⁷⁰.

Ya en 1961, OSTROM, TIEBOUT y WARREN⁷¹ fundamentaron así la descentralización: “*solo pequeñas unidades locales, a ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado, pudiendo establecer así precio justo, criterios específicos de proporción, capacidad de control, eficacia y representación política, en lo cual vemos una clara revalorización de lo que hoy llamamos el Estado local, frente a las propuestas centralizadoras*”.

Más adelante, en 1974, OSTROM propone una estructura alternativa a la organización centralizada y jerarquizada de la Administración Pública, con poderes y autoridades fragmentadas en función de los problemas que se han de solucionar y de los servicios que deben prestarse. Una organización “*multiforme, cambiante y plural*”.

La escuela del *public choice* (a la cual pertenecen los autores mencionados), tiene el mérito de haber anticipado la importancia que luego cobró efectivamente la instancia local, a pesar de las reticencias que originaron inicialmente sus postulados.

Así, el Estado Nacional, hoy garante y asegurador de la solidaridad y la equidad, ha fortalecido *como contrapartida* a los espacios locales⁷².

El impacto de la globalización converge en el territorio urbano, y resulta en “*una interacción positiva en la esfera local y su reforzamiento*”⁷³.

En términos de ALBURQUERQUE⁷⁴, el Estado central ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos: lo acompañan la lógica transnacional del funcionamiento de

⁷⁰ Así lo afirman CASTILLO BLANCO, F., ZAFRA VÍCTOR, M. Y VILLALBA PÉREZ, F., *El municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década*. Op.cit., página 6.

⁷¹ OSTROM, V., TIEBOUT, CH. Y WARREN, R., 1999, “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A theoretical Inquiry”. En: MCGINNIS, MICHAEL (Ed.), *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the workshop in Political Theory and Policy Analysis*. The University of Michigan Press.

⁷² CASTILLO BLANCO, F., ZAFRA VÍCTOR, M. Y VILLALBA PÉREZ, F., 2001, *El municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década*. Síntesis Nº 16. Unión Iberoamericana de Municipalistas, página 11.

⁷³ CASTILLO BLANCO, F., 1993, *Garantías Jurídicas de la Autonomía Local en Iberoamérica: Una reflexión desde el Régimen Local Español*, basado en la ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Municipalistas (UIM) Cartagena de Indias (Colombia), página 2.

las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y la lógica supranacional de los procesos de integración económica. Las ciudades cobran protagonismo, como puntos nodales, de alto rendimiento económico; asumen un papel cada vez más significativo y se constituyen en centros de desarrollo económico, social y cultural (NIENTIED, 1997)⁷⁵.

Y así, lo local aparece hoy como ámbito de despliegue funcional, donde los gobiernos locales son actores de su propio desarrollo. Y este papel de las ciudades como “motores” de desarrollo, requiere liderazgo de los alcaldes y administradores de las ciudades⁷⁶.

Asimismo, según NICKSON, “*la globalización puso de relieve la necesidad de que las ciudades mejoraran sus estructuras internas con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional*”⁷⁷.

Una parte del debate en torno a la revalorización de los espacios locales (en el cual se observa la convergencia de distintas ciencias y disciplinas, como la Economía Política, la Ciencia Política, el Derecho, la Comunicación Social y otras) se centró, sobre todo en un primer momento, en la discusión por la autonomía. Y muchos temas pasaron antes de que se iniciara la discusión de fondo sobre la seguridad, que es historia más reciente.

Y aún más, la cuestión de las competencias locales en materia de seguridad no ha avanzado, en la realidad, tal como lo proponen la doctrina y las declaraciones internacionales.

⁷⁴ ALBURQUERQUE, F., 1997, *Metodología para el desarrollo económico local*, ILPES, Punto 3.

⁷⁵ NIENTIED, P., 1997, “La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica”. En: BATLEY, R. (Ed.), *La Ciudad Latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona, páginas 21-29.

⁷⁶ NIENTIED, P., 1997, “La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica”. En: BATLEY, R. (Ed.), *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en políticas y Gestión Urbana*. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona, página 28.

⁷⁷ NICKSON, A., 1997, “El gobierno local: una responsabilidad compartida”. En: BATLEY, R. (Editor), *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en políticas y Gestión Urbana*. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona, página 34.

En apretada síntesis, el debate discurrió sobre algunos ejes que lideraban la cuestión simultánea o alternativamente: la consagración de la autonomía, la suficiencia de la autonomía requerida por la descentralización, el otorgamiento de las competencias, la viabilidad de la descentralización efectiva sin “descentralización” de recursos y de poder.

Así, en 1985 se aprobó la “*Carta Europea de la Autonomía Local*” (en reunión del Consejo de Europa). La misma reza, en su artículo 3: “*Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las colectividades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos*”.

Si los intereses locales se diferencian de los nacionales, cabe atribuir a los municipios y provincias competencias exclusivas sobre esos determinados asuntos o materias. Según BALLESTEROS FERNÁNDEZ⁷⁸, “*la creciente complejidad de la vida social ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales*”, poniendo de manifiesto la dificultad de lograr que la autonomía se traduzca en competencias.

En el mismo sentido, en 1993 el XXXI Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), reunido en Toronto, que proclamó la “*Declaración Mundial de Autonomía Local*” reconoce que muchos problemas globales deben ser tratados a nivel local (como antes lo hiciera la Agenda 21⁷⁹), considerando que el gobierno local “*es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por tanto, el que se encuentra en mejor posición para integrarlos a los procesos de toma de decisiones*”; por lo que es necesario fortalecer al gobierno local como gestor eficaz y democrático de muchos asuntos públicos. En su artículo 2⁸⁰, la mencionada Declaración

⁷⁸ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., 2000, *Introducción al Régimen Local Español*. CEMCI, Granada, 3ra. Edición, página 9.

⁷⁹ La Agenda 21 es un plan de acción global para el desarrollo sostenible, aprobado en la Cumbre de la Tierra -Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo- realizada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992. DIAZ PALACIOS, J. (Coord.), *Manual de planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Estudios y Comentarios N° 2, Granada, 2000.

⁸⁰ La “Declaración Mundial de la Autonomía Local”, Toronto, 1993, en su artículo 2 prescribe: “*La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos*

define la autonomía local, como la capacidad y atribución de las autoridades locales para ordenar y gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. Por su parte, en su artículo 8 menciona uno de los puntos que ya se evidenciaban como problemáticos en el proceso –ya avanzado en 1993- de descentralización: “*Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros requeridos para su cumplimiento”.*

A pesar de que la autonomía local es “*un principio general que regula la organización de un Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente*”⁸¹, “*el concepto podría ser insuficiente (...) si no lo conectamos a la necesidad de una transformación integral de nuestros Gobiernos locales*”⁸².

Las competencias establecidas por la normativa, en el orden jurídico positivo, muchas veces, distan de las competencias reales; colisionadas o solapadas por otros niveles de gobierno, arrojadas (o impropias, según el Derecho español), o vacías por falta de recursos.

BORJA y CASTELLS⁸³ ya evidenciaban en 1998 que las competencias locales “*no pueden definirse mediante una legislación estatal uniformista ni basarse en una rígida separación según criterios de exclusividad*”, sino a partir de otros criterios que actúan cada uno como “*principios*”, a saber: proximidad, capacidad, concertación, demanda social y diversidad. A los mencionados principios, hoy vigentes, le podríamos agregar uno: capacidad de innovación.

Locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local”.

⁸¹ CASTILLO BLANCO, F., 1993, *Garantías Jurídicas de la Autonomía Local en Iberoamérica: Una reflexión desde el Régimen Local Español*, basado en la ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Municipalistas (UIM) Cartagena de Indias (Colombia), página 17.

⁸² CASTILLO BLANCO, F., op.cit., página 6.

⁸³ BORJA, J. Y CASTELLS, M. 1997, “Las ciudades como actores políticos”. En: *Local y Global. La gestión de las ciudades en la Era de la información*. Taurus, Madrid, página 156.

Por su parte, CASTILLO BLANCO⁸⁴ refiere varios criterios interpretativos de la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales en relación con las entidades locales: principio de descentralización, principio de subsidiariedad, principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, principio democrático en la configuración de los gobiernos locales. Asimismo afirma que “*el concepto de interés propio local, como criterio de atribución de competencias en cada sector de la acción pública, se ha convertido en la clave para la determinación del contenido de la autonomía local*”.

Si hablamos de competencias en tanto capacidad garantizada institucionalmente de definir estrategias y ponerlas en práctica en un determinado ámbito territorial para la satisfacción de los intereses colectivos, conservar la paz social y en definitiva, gestionar seguridad ciudadana, tales relaciones remiten al ámbito del interés general, que de una u otra manera aparece comprometido, ya sea como causa, como elemento determinante o como fin último. Todo ello implica, necesariamente, que debe ir acompañado de la capacidad de respuesta de cada municipio para responsabilizarse de su gestión.

A pesar de las previsiones dispuestas por las asignaciones normativas de las competencias, en muchas ocasiones los gobiernos locales se ven obligados a intervenir presionados por las demandas sociales⁸⁵. A nivel local se puede apreciar más y mejor la calidad democrática del gobierno, por la forma en que conecta realidad y poder y por la mayor verificación de los tres requisitos ineludibles de la democracia que ya hemos citado: igualdad política, *responsiveness* y *accountability*.

Aunque el debate sobre la revalorización del ámbito local no se puede considerar superado, ya están las cartas en la mesa.

En primer lugar la demanda y la oferta acontecen en lo local. La producción de bienes y servicios, el consumo, el delito, la contravención, la cooperación, en definitiva toda la

⁸⁴ CASTILLO BLANCO, F., *Garantías Jurídicas de la Autonomía Local en Iberoamérica: Una reflexión desde el Régimen Local Español*, op.cit., página 20; siguiendo a LEGUINA VILLA.

⁸⁵ En el caso Argentina, muchas veces los municipios superan a las provincias en su capacidad de gestionar en forma innovadora.

vida individual y social tiene origen y despliegue local, y por eso hablamos también de “Estado local”.

En segundo lugar, por su proximidad, el gobierno local es quien tiene mejor capacidad de respuesta, otorgando “*más transparencia al suministro local de bienes y servicios*”⁸⁶, como así también más eficacia, registrándose además como ventajas de los gobiernos locales respecto del gobierno central una mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados; la posibilidad de ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales; mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes.

Por último, el desarrollo correspondiente a cada territorio, entendido éste en su nueva acepción de espacio geopolítico, se produce a partir de sus recursos endógenos, proceso que lideran los propios actores locales⁸⁷.

Los procesos de descentralización y consecuente revalorización del ámbito local, ligada a los principios de sostenibilidad⁸⁸, eficiencia, eficacia, proximidad y proporcionalidad han sido objeto de numerosas reflexiones considerados como la herramienta más importante *para alentar las iniciativas locales de desarrollo, al facilitar la cesión de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales.*

BATLEY⁸⁹ considera que “*Las condiciones para una efectiva administración pública pueden ser mayores en un gobierno descentralizado porque a ese nivel son más claras*

⁸⁶ LAHERA PARADA, E., 2005, *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica. Méjico, página 259.

⁸⁷ ALBURQUERQUE, nos proporciona una buena definición de lo que él ha llamado desarrollo local, en relación a la gestión de los gobiernos de proximidad: “*proceso de transformación de la economía y la sociedad locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados) para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio*”, ALBURQUERQUE, F., *Metodología para el desarrollo económico local*. Op.cit.. Punto 3.

⁸⁸ El concepto de sostenibilidad, en su versión más extendida, aparece ligado a la noción de desarrollo, tal como definió el Informe Brudtland (1987) al “desarrollo sostenible”: *aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades.*

⁸⁹ En la Introducción del libro *La ciudad latinoamericana y del Caribe - Nuevas orientaciones en políticas y Gestión Urbana*, compilado por el mismo autor. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals. Número 4, Barcelona, 1997, página 18.

(i) las prioridades de los usuarios, (ii) las relaciones entre la acción y los resultados, y (iii) la relación entre los costos y los beneficios. Por otra parte, precisamente por las mismas razones, el gobierno municipal está más expuesto políticamente que el gobierno central o los gobiernos regionales”.

Para NICKSON, la descentralización presenta dos desafíos para las autoridades locales: “mejorar la eficiencia en la provisión de servicios a través de la cooperación con el sector privado y una mejor gestión interna, y promover el buen gobierno mediante una mayor responsabilización frente al gobierno central y a los ciudadanos locales”⁹⁰.

Por su parte, LAHERA PARADA entiende que “el éxito del proceso de descentralización depende del traspaso efectivo del poder de tomar decisiones a nivel local, así como del financiamiento adecuado y de asegurar la indispensable capacidad de gestión a nivel regional y local”⁹¹, es decir que claramente refiere a la necesidad de descentralizar el poder, otorgar competencias y asignar recursos⁹². Y en ese contexto asigna al gobierno nacional el deber de reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben “mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica siendo esencial que los gobiernos locales tengan la capacidad institucional de asumir sus nuevas responsabilidades”, para lo cual es necesario contar con “entes representativos, dotados de competencias y recursos suficientes”⁹³ (es decir, en igual sentido que NICKSON).

⁹⁰ NICKSON, A., 1997, “El gobierno local: una responsabilidad compartida”. En: BATLEY, R. (Editor), *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en políticas y Gestión Urbana*. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona, página 35.

⁹¹ LAHERA PARADA, E., 2005, *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica. Méjico, página 259.

⁹² En las páginas 261 a 267 del texto citado.

⁹³ LAHERA PARADA en op.cit., páginas 261 a 267, propone una descentralización directamente referida a las funciones, sectores y regiones, es decir individualizada, que genere así el marco estratégico para las empresas públicas, dado por “los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto a más y mejor inversión” (el subrayado es nuestro), para lograr un equilibrio -difícil- pero muy necesario, “entre la autonomía y la responsabilidad de las empresas públicas”, siendo conveniente privatizar las empresas allí donde existe suficiente capacidad de regulación: “primero debe asegurarse la calidad de la regulación y después privatizar”, advierte el autor; y así de paso, brinda una explicación de porqué falló la privatización en América Latina, donde primero se privatizó, en virtud de leyes confeccionadas ad-hoc y finalmente se generaron los mecanismos de control, que por supuesto resultaron farragosos, complicados, caros e ineficientes. Todo, justo al revés.

Por otra parte, en América Latina la descentralización ha sido considerada un proceso intrínseco al de democratización⁹⁴. Las reformas se orientaron principalmente al ajuste fiscal, y cabe recordar que *“achicar y recortar no equivale a reformar, y el resultado ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo”*⁹⁵.

Es decir: una descentralización “real”, en el sentido de cumplir con la eficiencia y la eficacia que promete y la justifique, exige la racionalización y distribución del poder como requisito previo, *a fin de evitar que sólo se cambie la titularidad de éste, sin variar la modalidad de su ejercicio”*.

*“El desarrollo urbano equilibrado a nivel regional y nacional en América Latina y el Caribe se ve obstaculizado por la debilidad de las instituciones y la capacidad de organización urbana”*⁹⁶, y también por las desigualdades crecientes entre las ciudades y dentro de ellas.

Respecto a las relaciones entre el Estado nacional y el gobierno local, relaciones que se renuevan a partir de los procesos de descentralización y el reconocimiento de las autonomías locales, ASHFORD⁹⁷ recuerda que, en primera instancia, la ejecución local fue considerada como residual, como mera extensión de poderes territoriales superiores, en términos de NICKSON; luego se reconoció la complejidad de las relaciones sin que esto tuviera una connotación negativa; insistiendo, finalmente, en que *“las políticas públicas surgen a menudo a partir de innovaciones confusas y se orientan hacia objetivos heterogéneos”*.

Aquí, la *discretion* de los americanos y el *poder discrecional* de los franceses juega un papel esencial en la comprensión y realización de políticas públicas. Para ASHFORD, *“El margen de maniobra dejado a los ejecutores puede analizarse en términos de*

⁹⁴ NICKSON, A., 1997, “El gobierno local: una responsabilidad compartida”. En: BATLEY, R. (Editor), *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en políticas y Gestión Urbana*. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals. Barcelona, página 12.

⁹⁵ CASTILLO BLANCO F., ZAFRA VICTOR M. Y VILLALBA PEREZ F., 2001, op.cit., página 6.

⁹⁶ NIENTIED, P., 1997, "La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica". En: BATLEY, R. (Editor), *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas orientaciones en políticas y Gestión Urbana*. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals. Barcelona, página 22.

⁹⁷ Citado por MENY, I. y THOENIG, J.C., *Las Políticas Públicas*. Op.cit, página 76.

divergencias o de irracionalidad, pero traduce, sobre todo, la capacidad de un sistema para adaptar las reglas generales a las situaciones personales, y para suavizar sistemas y jerarquías". Al aceptar la legitimidad de las estrategias de adaptación de los actores, se abre una realidad más "móvil y brillante que se impone a las visiones dogmáticas o racionales del Estado".

Y respecto a la relación entre gobernados y autoridad, podemos decir que se orienta hacia una relación "entre los ciudadanos y la administración pública"⁹⁸. Según NICKSON, crece la cantidad y exigencia de las demandas ciudadanas sin paralela respuesta competencial y financiera, lo que introduce nuevas relaciones entre ciudadano y gobierno local. Los ciudadanos, literalmente, exigen a la Administración más eficiencia y calidad en los servicios⁹⁹.

De esta forma, cada ciudadano se convierte, a la vez, en cliente, usuario, consumidor, "prosumidor"¹⁰⁰, lo cual tiene directa relación con las transformaciones producidas en el *status* del beneficiario. Es decir: es mucho más que un problema nominal que afecta igualmente al repartidor.

Por lo expuesto, es posible afirmar que el debate acerca de la revalorización del ámbito local fue cambiando su eje central, pasando de la autonomía a las competencias, de éstas a la descentralización efectiva -en el marco de la complejidad de las relaciones del nuevo escenario, donde el poder circula¹⁰¹ - de ahí, el debate pasó a la efectividad de los recursos y, finalmente, a la sostenibilidad de todo el proceso, para desembocar en el presupuesto de todo ello: la seguridad de los ciudadanos.

⁹⁸ LAHERA PARADA, 2005, op.cit., página 254.

⁹⁹ NICKSON, 1997, op.cit., página 38.

¹⁰⁰ Prosumidor: término formado, originalmente en inglés "prosumer", por la unión de *producer* y *consumer*. Popularizado por Alvin Toffler, autor de *La Tercera Ola*, 1980. Se utiliza para denominar a las personas que consumen lo que ellos mismos producen.

¹⁰¹ Concepto desarrollado por FOUCAULT, M., 2006, *Seguridad, territorio y Población*. Curso en el College de France (1977-1978). Fondo de Cultura Económica. Buenos aires, 1ra edición: 2004, por Seuil/Gallimard. También en : FOUCAULT, M., *La verdad y las formas jurídicas*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2005. Primera edición: 1978, por Pontificia Universidad de Católica de Río de Janeiro y especialmente en FOUCAULT, M., *Genealogía del racismo*, Altamira, La Plata, Argentina, 1996, páginas 28, 32, 140, 158, 193-220.

A partir de la consolidación de las autonomías locales y el afianzamiento progresivo de la descentralización, el tema de la seguridad ciudadana fue priorizándose en las agendas locales a pesar de que, como adelantáramos, los entes locales no siempre tienen legislativamente consagrada la competencia en la materia y menos aún cuentan con recursos suficientes y partidas presupuestarias para hacerle frente.

Respecto de la conexión entre los diferentes niveles JUAN PEGORARO, en 2004¹⁰², considera a la inseguridad como una cuestión de agenda gubernamental en las ciudades de Europa y América Latina que requiere atención urgente y prioritaria¹⁰³. En su opinión, se verifican dos factores principales como causales del fracaso de las reformas implementadas: por un lado el crecimiento de la pobreza y de la exclusión social conjugado con la crisis del *Welfare State* y por otro lado la crisis del sistema penal producto de una debilidad normativa y una ineficacia de las instituciones del control social-penal¹⁰⁴. Por ello, “*el fenómeno del actual delito violento interroga y desafía a comprender sus causas, sus motivaciones, su crecimiento y en especial su significado*”¹⁰⁵.

¹⁰² MUÑAGORRI I. y PEGORARO J., 2004, (Coordinadores) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, Madrid, España, página 20.

¹⁰³ Esa misma necesidad ha sido expuesta y descrita por acreditadas voces que también han planteado las preguntas y han sugerido las respuestas (no la solución). Sin embargo, las dificultades para acertar con la solución han generado un enorme “paraguas” que ha servido para cobijar la procrastinación (como se ha dado en llamar al fenómeno de postergación de las decisiones) en la materia.

¹⁰⁴ Al respecto, PEGORARO, 2004, op.cit ., páginas 15 a 35, destaca que los resultados de las estrategias políticas que se han propuesto y realizado en estos años, no han sido demasiado exitosos y, por el contrario, los datos oficiales registran un aumento de la tasa de delincuencia, un aumento de la victimización, un aumento de los delitos violentos, un aumento de la población carcelaria y un aumento de la sensación de inseguridad en los ciudadanos, acompañados de un aumento de diversas formas de autodefensa, de seguridad privada y personal; como corolario de esto se constata el debilitamiento del monopolio de la coacción por parte del Estado que afecta el Estado de derecho y el imaginario colectivo de una sociedad integrada, en el sentido de protegida, por el Estado. Asimismo considera que en el marco descrito, es necesario incorporar otros problemas sociales que someten a la ciudadanía a un estado de indefensión, como el desempleo, la desigualdad creciente, la desatención por parte del Estado de la salud pública, la exclusión social, las demandas de consumo compulsivo para tener una identidad reconocible y los fenómenos de discriminación, entre otros.

¹⁰⁵ Recordemos que si bien las reflexiones del autor citado refieren en su última parte al delito violento, éste, no agota ni se identifica con el problema de la seguridad ciudadana que es más amplio e incluye muchas otras circunstancias, para las cuales, no obstante, las mismas son aplicables.

Parecería que, siendo la seguridad ciudadana un problema multifacético, sería necesario incluir como factores intervinientes, otras inseguridades ligadas a cuestiones estructurales del orden social imperante, ratificando así la relación intrínseca que debe existir entre el marco normativo conceptual y la realidad social - en nuestro caso, sobre todo, el ámbito local - habiéndose expresado en igual sentido desde diferentes puntos de vista los profesores JUAN CRUZ ALLI TURRILLAS¹⁰⁶ y MANUEL BALLBE¹⁰⁷.

Por otra parte no podemos dejar de mencionar que un precursor del llamamiento a considerar esta relación fue formulado por IAN TAYLOR en su conocida obra *CRIME AND JUSTICE*, publicada en California en 1982¹⁰⁸.

La búsqueda de respuestas relacionadas con la superación del fracaso de los mecanismos en materia de seguridad ciudadana ha sido motivo de numerosos cuestionamientos¹⁰⁹ que constituyen una síntesis bastante aproximada de las problemáticas básicas que hacen a la seguridad ciudadana, y por otra parte, ponen de manifiesto, también, el fracaso de los mecanismos tradicionales expresados en la trilogía policía, justicia y represión.

En cada uno de los cuestionamientos el sujeto es diferente: aparecen así involucrados el sistema penal, el ciudadano, el intelectual crítico, la prevención, la policía, la participación, la violencia, y la ciudad misma, entre otros.

¹⁰⁶ ALLI TURRILLAS, J.C.: “Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local”, en *REALA*, núm. 303, página 65 y siguientes.

¹⁰⁷ BALLBE, M., “El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la europeización y la americanización”, *Revista de Administración Pública* Número 174, Setiembre-Diciembre 2007, CEPC, Revistas Electrónicas, Ministerio de la Presidencia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, Setiembre 2008, página 249 y siguientes.

¹⁰⁸ Obra traducida en *Delito y Sociedad*, *Revista de Ciencias Sociales* número 5/6, Buenos Aires, Argentina, 1993.

¹⁰⁹ Un buen ejemplo de cuáles han sido esos cuestionamientos lo encontramos en PEGORARO, J., en op.cit., 2004, página 19: “¿Cuál es el significado de la crisis de legitimidad del sistema penal?, ¿Cómo contribuir a que la policía esté al servicio de la ciudadanía?, ¿Cómo reducir los múltiples sufrimientos innecesarios de las personas encarceladas?, ¿Cuáles pueden ser las políticas de prevención del delito que no debiliten el ejercicio de la ciudadanía?, ¿Cuál es y cuál debe ser el papel de la ciudadanía en su participación en la prevención del delito?, ¿Cuáles son los límites de la participación del intelectual crítico y progresista en la gestión de las políticas penales de control social?, ¿Cuál es la relación del discurso del intelectual progresista que decide participar en la gestión de políticas penales y su práctica concreta en ella?, ¿Cuál es el significado de los actuales delitos violentos comunes? ¿Qué están expresando?”

En el complejo sistema descrito la aportación a la configuración de seguridad ciudadana por parte de los municipios, puede ser de diferente tenor y se puede llegar a resultados muy diferentes, ya que su potestad sancionadora y disciplinaria está, podríamos decir, de alguna manera condicionada a la reserva de ley en materia de tipificación de infracciones y a otras cuestiones de competencia y jurisdicción que generalmente son muy complejas en Estados federales o compuestos, donde las reservas de competencia a favor de los entes subnacionales, regionales o provinciales varían de una Provincia a otra¹¹⁰.

Por su parte, en España, la potestad sancionadora del municipio está reconocida de forma general en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 30/92). De forma específica la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en el artículo 29.2, otorga competencias sancionadoras al alcalde en materia de seguridad ciudadana. Artículo reformado por Ley 4/1999 de 13 de febrero, que suprimió la prohibición de delegación que en materia sancionadora tenía el alcalde, y por la Ley 10/1999, de 21 de abril¹¹¹, que habilitó a los municipios para especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos, definidos en la Ley, que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los alcaldes. A juicio de algunos autores, entre ellos, TOLIVAR ALAS, es el primer paso serio de reconocimiento de las ordenanzas locales como reglamentos autónomos de la ley¹¹².

¹¹⁰ En esta misma línea, podría decirse que el abultado número de municipios españoles (8.100, aproximadamente), podría poner en entredicho el artículo 149.1.1º de la Constitución española, en cuanto a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

¹¹¹ Se introduce un nuevo párrafo al final del apartado 2 del artículo 29 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero del siguiente tenor: Para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹¹² TOLIVAR ALAS, L., 2002, "El ejercicio de la potestad sancionadora de los municipios", en *Revista de Estudios Locales*, páginas 233-235.

No obstante el reconocimiento legislativo de la potestad sancionadora en el ámbito municipal, la potestad de tipificar infracciones es una cuestión abierta en España, con opiniones variadas en la doctrina, a pesar de que la descentralización, el reconocimiento de las autonomías, y la complejidad de la nueva agenda local, exigen una definición en la materia.

En el sentido positivo, concluye al respecto JOSE ANTONIO LOPEZ PELLICER, expresando su parecer favorable¹¹³: *“... a la necesidad de reconocer a las ordenanzas municipales un espacio para poder sancionar el incumplimiento de mandatos y deberes en ellas impuestos, en materias de interés y competencia local, con base en la cobertura legal básica que, de modo general, establece la Ley 7/1985 (art. 4.1 a y f), en conexión con los preceptos --también básicos-- de los arts. 55 y 59 del TRRL; y sin perjuicio por ello de los límites que constituyen asimismo las Leyes sectoriales --estatales y autonómicas-- en las materias de competencia supralocal. La sentencia constitucional 132/2001, de 8 de junio (LA LEY 3854/2001)..., ha venido a modular la exigencia de*

¹¹³ La normativa básica reguladora de la potestad administrativa sancionadora, está contenida en la Ley 30/1992, que establece los principios esenciales que la condicionan en su atribución y ejercicio, empezando por el fundamental «principio de legalidad» recogido en su artículo 127, que exige expresa atribución legal a la potestad de la Administración «por una norma con rango de ley». Esta exigencia se cumple, en el régimen local, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, al conferir a los municipios -y demás entes locales territoriales- dentro del ámbito de sus competencias, este tipo de potestad (artículo 4.1, f). De modo específico, en la organización administrativa municipal, esta potestad viene atribuida concretamente al alcalde, según establece la misma Ley 7/1985 (artículo. 21.1 n) y su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 28 de noviembre de 1986 (artículo 41, núm. 23), que confieren a dicho órgano la facultad de «sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos» por la legislación sectorial; y sin perjuicio de la posibilidad de que el alcalde delegue su ejercicio conforme a la propia Ley (artículos 21.3 y 23.4) y la Ley 30/1992 (artículos 12 y 127.2), reformado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha suprimido la prohibición de delegar el ejercicio de esta potestad que en su inicial versión establecía la Ley de 1992, ahora reformada. Es decir, que la duda no surge respecto del reconocimiento al municipio de la potestad sancionadora, ni en el ámbito orgánico de modo general al alcalde, sí suscita duda en cambio la hipótesis de regulación mediante ordenanza municipal de los supuestos de aplicación y ejercicio de la misma, ante la reserva de Ley que para tipificar infracciones administrativas asimismo establece el artículo 25 de la Constitución española y el 129 de la Ley 30/1992. Por otra parte la Ley 10/1999 agregó un último párrafo al artículo 29 de la LPSC que puede considerarse el paso más importante a favor de la concreción del efectivo ejercicio del poder sancionador por parte de los municipios y a través de las ordenanzas locales (LOPEZ PELLICER J.A., “Legalidad y tipicidad de la potestad sancionadora en el ámbito municipal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*”, 2003, página 2530, tomo 2).

cobertura legal en este ámbito, en el que, «por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal»¹¹⁴.

En igual sentido que LOPEZ PELLICER, se expresan por la afirmativa el profesor NIETO¹¹⁵ y NAVARRO DEL CACHO¹¹⁶.

Es decir que el ámbito local ha sido totalmente receptivo respecto del esfuerzo realizado desde el ámbito internacional en la materia.

V.-CONCLUSIONES

Hemos intentado una posible respuesta a una pregunta que parece sencilla: ¿qué es hoy la seguridad?

Sin embargo, al acercarnos a la problemática nos encontramos con una cuestión desconcertante: bajo el paraguas de la seguridad se acogen muchas acepciones, prácticas y aseveraciones¹¹⁷.

¹¹⁴ LOPEZ PELLICER, J.A., en artículo citado brega por que la jurisprudencia vaya consolidando esta postura favorable a la tipificación de sanciones a nivel de ordenanzas locales y expresa: *...Esta anómala situación viene provocada por el hecho de que, teniendo la Corporación municipal la facultad de regular las materias que caen en el ámbito de sus competencias, no va a poder hacer nada en el caso de que las obligaciones que en su virtud imponga sean incumplidas, pues en muchas ocasiones no le será posible ejercer la coacción que le brinda su potestad sancionadora para conseguir un adecuado y real cumplimiento de aquellas determinaciones. Baste pensar en la infinidad de ilícitos administrativos ... que por falta de tipificación legal previa quedan en la impunidad --por lo que hay que apelar, necesariamente, a la buena fe del ciudadano en su acatamiento--, ya que, por lo general, el legislador desconoce esa conflictividad, perfectamente conocida, en cambio, por las instituciones locales, y que por no hallar acomodo en normas legales en exceso generalizadoras, son de problemática corrección... la potestad de ordenanza de las Corporaciones locales se fundamenta en que éstas son las que mejor conocen las necesidades y conveniencias del lugar, lo que se precisa regular de modo especial, la idiosincrasia de las gentes, sus usos y costumbres y los pormenores en que se desgrana toda una vida colectiva en lo que tienen de propio, peculiar y característico”.*

¹¹⁵ NIETO, A, 2005, *Derecho Administrativo Sancionador*, Taurus, Madrid, 3ra. Edición, página 115.

¹¹⁶ NAVARRO DEL CACHO, J.C., 1994 “Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas” en *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, número 5, páginas 204-205.

¹¹⁷ Revisando las definiciones de “seguridad” y de “seguro” que brinda el Diccionario de la Real Academia Española, vemos el variopinto conjunto de elementos que abarca:

Seguridad: (Del lat. *securitas*, -*ātis*).

1.f. Cualidad de seguro.

2.f. Certeza (conocimiento seguro y claro de algo).

~ jurídica.

1.f. Cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación. En España es un principio constitucional.

Revista Iberoamericana de Gobierno Local

Número 5, Granada, Noviembre, 2013

ISSN: 2173-8253

Esa cuestión desconcertante se ve acentuada por el momento de crisis que viven hoy las ciencias como disciplinas independientes ya que las interrelaciones producidas por la globalidad han favorecido el hecho de que las ciencias no se abastezcan ya por sí solas, ni en sus fundamentos, ni en su desarrollo ni en su aplicación, siendo necesaria, muchas veces, la interdisciplina. Podríamos decir que de ahí deriva la necesidad de aplicar una cosmovisión a la temática de la seguridad, aprovechando el círculo virtuoso que produce la globalidad a nivel científico, a pesar de sus numerosos efectos que algunos consideran negativos.

Y a las dificultades para definir y caracterizar la seguridad se suman las dificultades para situarla a nivel de categoría jurídica. De hecho, normativa y doctrinariamente, la seguridad aparece frecuentemente adjetivada: así, por ejemplo, se habla de seguridad nacional, de seguridad pública y de seguridad ciudadana, e inclusive de seguridad privada, originándose así un verdadero caos terminológico¹¹⁸.

En algunos casos, aparece asociada directamente a la libertad, tal como ocurre en el texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, revisado de conformidad con el Protocolo número 11, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, en cuyo artículo 5 se lee como título “Derecho a la libertad y a la seguridad”.

de ~.

1. loc. adj. Dicho de un ramo de la Administración Pública: Cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos. *Agente de seguridad.*

Seguro: (Del lat. *secūrus*).

1. adj. Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

2. adj. Cierto, indubitable y en cierta manera infalible.

3. adj. Firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse.

4. adj. No sospechoso.

5. m. Seguridad, certeza, confianza.

6. m. Lugar o sitio libre de todo peligro.

¹¹⁸ En la Constitución Española (1978), aparecen: en el preámbulo, y en los siguientes artículos: 9.3, 17.1, 102.2, 104, 105.b, y 149.1.29. Por su parte la Constitución Argentina no las refiere, expresa y explícitamente: debe inferirse por análisis de correlación del articulado. Sí aparecen “bienestar general” en el preámbulo y en el artículo 75.18, “paz interior” en el preámbulo y “paz”, sin adjetivos, aparece en el artículo 75, atribuciones del Congreso, incisos 25 y 27.

Y también la seguridad aparece enmascarada bajo expresiones como “paz social”, “orden público”, “convivencia pacífica”, “seguridad nacional” y, aún, “bienestar general” y “paz interior”.

Refiriéndose a la seguridad nacional, que, de todas las expresiones citadas es la que ha guardado más identidad consigo misma dice MOREIRO GONZALEZ: “*La incertidumbre conceptual de la noción de seguridad nacional genera una variada gama semántica y politológica que permite referirse indistintamente al acuñamiento de ciertas ideologías autocráticas, a la génesis y al desarrollo de órganos y policías gubernamentales destinadas a su salvaguardia e incluso a la proyección ad extra de estas últimas dentro del ámbito de la teoría de las relaciones internacionales*”¹¹⁹.

A partir de la función indelegable del Estado de proteger a sus habitantes, que ya hemos señalado, encontramos la primera aproximación a la definición de seguridad, ya que esa obligación podría expresarse como el deber de cimentar un clima mínimo de convivencia pacífica que garantice el libre ejercicio de los derechos y libertades personales y sociales, siendo su contenido un conjunto de actividades, servicios y prestaciones en cuya conformación se ve involucrada, en mayor o menor medida toda la organización estatal, a los fines de procurar la garantía que el Estado debe proporcionar a su población: mantenerla libre de temor y de necesidades.

La seguridad: ¿es una función?¹²⁰ ¿es un servicio público? Y si es tal ¿están claramente definidos su titularidad, competencia, contenido y demás componentes? ¿es un “clima” que el Estado debe cuidar? ¿o acaso generarlo? ¿es un bien público? ¿es un valor en sí mismo? Y si es tal ¿qué fenómenos lo preceden?.

¹¹⁹ MOREIRO GONZALEZ C. J., 2007, *Las cláusulas de seguridad nacional*, Iustel, Madrid, página 27.

¹²⁰ En este sentido, avalando la posición que venimos sosteniendo, arriesga AGUADO I CUDOLA “*la seguridad es una función que incumbe a todos y no puede ser objeto de fragmentación en relación a la existencia de un cuerpo policial específico y la asignación de unas “funciones”*”, en *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Aranzadi, Navarra, 2007, página 31. Y más adelante, en la misma obra, refiriéndose a la seguridad en España, dice el autor “*En todo caso no debe perderse de vista que lo relevante es fundamentalmente la función de seguridad más que su prestación por un cuerpo concreto sea estatal, autonómico o local*”, op.cit. Página 112.

Ya sea entendida - la seguridad - como función pública, como servicio público, como clima ó “situación” ó como valor ó bien público, en nuestra opinión, algo sobre ella es indudable: ES RESPONSABILIDAD ESENCIAL DEL ESTADO¹²¹.

De la afirmación precedente podría deducirse que la seguridad no puede ser pensada y conformada como un compartimento estanco y en consecuencia surge la necesidad de configurar las previsiones legislativas y los diversos servicios de seguridad como un sistema integral, preciso y coherente al servicio de la ciudadanía.

Sin perjuicio de que nos refiramos a la seguridad desde diferentes puntos de vista y nos detengamos en diferentes consideraciones para enriquecer nuestras reflexiones, a nuestros fines, la seguridad, en sentido amplio, es la responsabilidad indelegable del Estado de proteger a sus habitantes, que, como podemos inferir de lo expuesto se conceptualiza y define a nivel internacional, se normativiza a nivel del Estado Nación y se disfruta o se sufre en el nivel local, según haya sido el resultado de la gestión que involucra a todos los niveles.

¹²¹ Ya veremos detalles sobre si hablamos de Estado planetario, central, subnacional, autonómico, local, o todos ellos.