

**Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: dinámica,
innovaciones y desafíos**

Gustavo Daniel di Paolo
Argentina

Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: dinámica, innovaciones y desafíos

Gustavo Daniel Di Paolo

Resumen:

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

El antiguo y clásico modelo de seguridad nacional ha quedado obsoleto, en razón de la ausencia de conflictos interestatales (de carácter clásico) y en función de que los dilemas de la seguridad nacional actual tienen su basamento en conflictos originados desde el interior de cada Estado más que en amenazas generadas desde afuera.

Palabras clave:

Seguridad, Complejización, Criminalidad, Problema público, Fragmentación, Gobernanza, Participación.

Abstract:

The proliferation of new non-governmental and sub-governmental groups in the international political system, has changed the direction of the national security and every Country's power dimension (leaving the traditional idea of national security without effect -which realism and neo realism or

structural realism have assigned to the power and security variables in pursuit of reaching an alleged national welfare). This Government decrease on the “sole right” as doer and main agent of the international system has given place to a more prominent activity of new agents whom eventually may jeopardize the security system, the internal stability, peace and security of a government at a local level.

The old and classic conception of national security has become obsolete, because of the lack of conflicts among governments and due to the fact that today’s security dilemmas come from internal conflicts more than external threats.

Key Words:

Safety, complexity, Crime, Public Issue, Fragmentation, Governance, Participation.

Sumario: I. El concepto de seguridad ciudadana en el entorno de la concepción de una política pública local. II. La complejización del delito transnacional y la operatoria de la criminalidad organizada. III. La lógica de Paz-Seguridad Humana-Prevención de conflictos. IV. Trilogía seguridad humana-seguridad estatal- seguridad internacional. V. El fenómeno de hiper-urbanización. La lógica de anomia y desintegración. VI. Reformulación del concepto tradicional de seguridad. VII. Nuevos retos en materia de seguridad. VIII. La variable de seguridad ciudadana y su canalización en el concepto de desarrollo humano. IX. El “gobierno de la seguridad ciudadana” y la generación de capacidades para diseñar políticas públicas locales en la materia. X. La participación comunitaria en la concepción de seguridad. XI. Eje y esencia de la inseguridad ciudadana. XII. La lógica de la criminalidad en América Latina. La seguridad urbana como problema público.

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

Preliminarmente, José Portugal Ayestas marca que el concepto de seguridad ciudadana tiene un significado dual, ya que tiene una acepción subjetiva de actitud psicológica del común de los integrantes de una sociedad (ciudadanos) de tranquilidad personal frente a la delincuencia,

especialmente de sentirse a salvo en lugares públicos o en su propio domicilio o establecimiento de todo daño, peligro o riesgo de ser víctima de una agresión contra su vida o integridad física o contra sus bienes que provenga la acción violenta de personas desconocidas; este temor se traduce en un derecho subjetivo de protección por el Estado al que corresponde garantizar el goce de los derechos individuales y libertades públicas. Cuando esa actitud responde a una situación objetiva de violencia social, por la multiplicación de los delitos, especialmente contra la persona o contra los bienes o contra la convivencia pacífica en lugares públicos, de manera que impide aquel ejercicio de las libertades públicas y de los derechos individuales, la "seguridad ciudadana" tiene una significación objetiva y positiva de asegurar la "seguridad pública" o el "orden público". La Seguridad es la necesidad básica de la persona, grupos humanos y un derecho inalcanzable, inalienable del hombre, de la sociedad y del Estado. El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Entonces no debemos de perder nunca de vista, que la libertad y la seguridad son dos caras de la misma moneda: sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una auténtica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario). Con la globalización, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho. La inseguridad ciudadana surge y se define en la actualidad como un fenómeno y problema social en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión. En ese sentido, no existe una taxonomía general que permita identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la inseguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten cada vez más un gran número de países en todo el mundo. La selectividad temática de la inseguridad como una de las principales preocupaciones en las sociedades contemporáneas, ha ocurrido en distintos momentos y circunstancias; sin embargo ésta constituye una situación que viene presentándose desde los últimos veinte años cada vez con mayor frecuencia, observándose una tendencia a diferenciar el tratamiento clásico de la delincuencia y su compleja etiología con respecto a la dinámica que permite estructurar sistemas de seguridad ciudadana. En ese sentido se abre una nueva dimensión frente al tema de la delincuencia, que incluyen procesos sociales distintos a los que determinan la actividad delictiva, lo cual implica revertir

la noción de una sociedad vista como víctima pasiva del "azote" criminal y pasar a observar los procesos y capacidades de la sociedad civil para efectuar acciones preventivas. Por otra parte, las sociedades contemporáneas que han te matizado las condiciones sociales de incremento de las tasas de criminalidad y la elevación de la tasa de temor, en términos de "inseguridad" colectiva y han planteado la necesidad de enfrentarla, son todas sociedades complejas y urbanas, lo cual obliga a adoptar puntos de observación suficientemente amplios y relacionales que permitan incorporar una diversidad de variables y considerar simultáneamente la multiplicidad de interacciones entre las diferentes estructuras de la sociedad actual.¹

Paralelamente la sociedad sigue incrementando su nivel interno de complejidad, mediante el desarrollo de la autonomía funcional de los diversos sistemas parciales que la constituyen, al mismo tiempo que se multiplican y diversifican las demandas sociales, haciendo necesario superar las tradicionales formas de coordinación social, pues no existiría ya ninguna estructura o dispositivo, que en forma centralizada, pueda elaborar respuestas con sentido único y generalizables en todo el sistema social, y menos aún proveer soluciones integrales concebidas, planificadas, implementadas y controladas por un sólo agente, institución o grupo social. Todo parece indicar que la sociedad contemporánea ha alcanzado un estado donde más que nunca la construcción social de la realidad y la acción colectiva poseen una creciente multiplicidad de puntos de emergencia y estructuración. En una sociedad compleja caracterizada por un aumento permanente de experiencias y acciones y por la presencia de una variedad de grupos de interés y sistemas parciales, que disponen de su propia codificación y programación frente al ambiente, resulta imposible alcanzar formas de consenso mediante la opinión pública, considerada ésta como fruto de la libre discusión de los temas públicos. En consecuencia, ante la imposibilidad de establecer intereses generales uniformemente considerados y asumidos, se impone el abordaje de los problemas mediante decisiones estratégicas de carácter parcial, es decir, de manera auto referente en el interior de cada sistema especializado de la sociedad.²

La autonomía del sistema político no significa que se encuentre aislado y opere de forma independiente de los demás sistemas. Tampoco ella implica únicamente un proceso de diferenciación de roles al interior de la burocracia pública. Lo que se quiere significar con este término es que sólo a este sistema

¹ JOSÉ PORTUGAL AYESTAS. "CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA".

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

le competen los criterios de decisión para regular la relación con el entorno y para orientar su propia transformación. Por consiguiente, dicha autonomía constituye la condición para el desempeño de su función específica, esto es, la toma y transmisión de decisiones vinculantes para la producción del poder. El poder, entendido como medio de comunicación social, supone la generación al interior del sistema político de un código simbólicamente generalizado que permita procesar la complejidad del entorno, establecer prioridades y seleccionar alternativas significativas y viables para el sistema, lo cual es posible en tanto el sistema siga produciendo y reproduciendo los elementos que lo constituyen, es decir, decisiones políticas. Este sistema del aparato administrativo del Estado acciona sobre la base de su propio territorio. En la vida sociopolítica, el municipio se encarga de la administración de la comuna. Más allá de los particularismos institucionales vigentes en una sociedad, la municipalidad, municipio o ayuntamiento, ejerce el poder local como representante del Estado dentro en su jurisdicción comunal. La cercanía física y social que se establece con la ciudadanía, así como la mayor visibilidad que poseen los factores que inciden en la inseguridad, unido a la capacidad de presión que puede ejercer la comunidad sobre el municipio, ha implicado que en muchos países la temática de la seguridad ciudadana haya encontrado mayor eficacia en el ámbito local. Entre los modelos de prevención del delito que han tenido mayor eficacia en el nivel comunal son que se orientan por la perspectiva situacional, los cuales derivan de una racionalidad pragmática que busca reducir las oportunidades de delinquir aplicando diversidad de medidas de carácter específico y localizado. En ese sentido, las variables que considera el modelo situacional son, en su mayoría, posibles de gestionar desde y con los recursos del sistema municipal. Destacan entre las intervenciones típicamente asociadas a este modelo aquellas relacionadas con el diseño del espacio público y con instrumentos propios del planeamiento urbano. De allí que independientemente del grado de compromiso y de competencia que posea la comunidad, su participación en las diversas fases del proceso de gestión de la seguridad ciudadana y sus posibilidades de acción se encuentren previamente definidas desde el municipio. Ello no significa desconocer que la comunidad posea capacidad autorreferencial para emprender acciones en forma independiente pues de hecho la tiene. Lo anterior implica sustentar que en la práctica el sistema municipal, al disponer de una mayor relevancia social, sólo considerará aquellas selecciones comunitarias que se ajusten al esquema de posibilidades que definen, desde su propia perspectiva, la relación entre municipio y comunidad. En definitiva, las dinámicas expuestas no sólo derivan de la clausura operacional de los diversos sistemas que participan, sino que también emanan del hecho que

frecuentemente los recursos disponibles para llevar a cabo las iniciativas en materias de Seguridad Ciudadana están constituidos por fondos públicos que son canalizados mediante diversas modalidades desde el aparato central, y en menor proporción corresponden a recursos recaudados por la propia municipalidad. Por otra parte, es claro que las comunidades no disponen de la capacidad técnica y administrativa necesaria que les permita por sí mismas participar activamente en la elaboración de planes y programas. A lo anterior se añade el hecho que la temática de la seguridad ciudadana resulta poco conocida en sus aspectos técnicos, de manera que incluso los municipios, salvo casos excepcionales, como sucede en las grandes ciudades de Norteamérica y Europa, se han visto en la obligación de adoptar total o parcialmente modelos elaborados en otros contextos, tal como ha ocurrido en la mayor parte de las áreas comunales en Latinoamérica.³

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

El crimen organizado se puede definir como una colectividad de grupos organizados que ejecutan actividades delictivas con fines de lucro, por ejemplo el tráfico de drogas, armas, personas y bienes. Dependiendo de los grupos, pueden tener jerarquías organizadas que perduran más allá de sus líderes al estar arraigadas a una red de criminales, negociantes, intermediarios, policías y políticos.⁴

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

³ www.cynthus.com.mx

⁴ NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES. Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC) Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Perspectivas para Cooperación y Divergencia en Suramérica. Julio 27-31, 2009. Cartagena de Indias, Colombia. Temática 1: Cambios Políticos e Instituciones Internacionales. “Retos a la agenda de seguridad regional: América Latina en la nueva administración Obama”. Dra. María Luisa Parraguez Kobek. Directora del Departamento de Estudios Internacionales Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. México D.F. a 13 de abril de 2009.

beneficios económicos por medio de sus actividades ilegales, tienen una jerarquía organizada, utilizan la fuerza, el soborno y el chantaje.⁵

Acorde a lo esgrimido por Parraguez, América Latina y el Caribe tienen una importancia estratégica clave para los Estados Unidos y viceversa. Después del 11 de septiembre 2001, la principal amenaza ha sido combatir el terrorismo. Desde la toma de posesión de la administración Obama a principios del 2009, el tema de la seguridad hemisférica ha tomado un sentido más amplio incluyendo los temas del crimen organizado y el combate al narcotráfico, la crisis económica y financiera global, el medio ambiente, la pobreza, la desigualdad, la corrupción y los flujos migratorios. No obstante, dada la diversidad de los países latinoamericanos y del Caribe, los cambios no serán ni tan repentinos ni para todos los países por igual.⁶

Desde la perspectiva de Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, puede establecerse que desde comienzos de los años noventa, la noción de seguridad humana está al centro de muchos debates en el sistema de las Naciones Unidas, en organizaciones internacionales y gobiernos de las distintas regiones, así como en el ámbito académico e intelectual. En efecto, con el fin de la guerra fría se tomó conciencia que se multiplicaban las amenazas no armadas a la seguridad a nivel internacional, regional, nacional y local. Se han desplegado muchos esfuerzos, tanto teóricos como prácticos para identificar las modalidades más propicias para afrontar estas amenazas. El impacto conjugado del uso de la fuerza al interior de los estados, del deterioro del medio ambiente, la agravación de la extrema pobreza, la propagación de las pandemias, la explotación de diferencias culturales y étnicas fomentan conflictos de variada índole que afectan a un gran número de personas, en general, las poblaciones más vulnerables y desprotegidas. En el seno del sistema de las Naciones Unidas, con el Informe Mundial sobre el Desarrollo humano del PNUD de 1994, dedicado a la seguridad humana, se abrieron nuevas orientaciones para la acción. Esto incluye las acciones adoptadas por la UNESCO en el marco de su Proyecto Interdisciplinario de Promoción de la Cultura de Paz, que adquirieron particular relieve en América Latina y el Caribe, sobre todo en América Central, con la participación de los gobiernos, de las fuerzas armadas y de seguridad, de las organizaciones no-gubernamentales, de los ombudsmen,

⁵ Organización de Estados Americanos (OEA), Tratamiento de las Pandillas Delictivas, 17.01.08 <http://www.oas.org/csh/spanish/Pandillas%20Delictivas.asp>

⁶ www.ndu.edu/chds/SRC-Colombia09/.../Parraguez%20MEX.pdf

entre otros. El siglo XXI muestra la emergencia de nuevos actores transnacionales y el surgimiento de actores no estatales, con importantes capacidades de acción global. Este es un importante cambio en las relaciones internacionales y en la primacía que poseen los diferentes actores en sus interacciones. También, el siglo XXI muestra, con más fuerza que etapas anteriores, la necesidad de resolver los problemas de millones de seres humanos que se ven afectados por grandes y crecientes inseguridades, en el ámbito político, económico, social, sanitario, personal y cultural. Una parte importante de la población mundial evidencia grandes vulnerabilidades en un sistema inequitativo y de creciente interdependencia regional y global. Las consecuencias son que la (in)seguridad es global aunque sus manifestaciones pueden ser diferenciadas en regiones y países.

III. La lógica de Paz-Seguridad Humana-Prevención de conflictos.

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

propendan a establecer mayor seguridad para la persona humana y su desenvolvimiento como eje de la seguridad internacional. Un mundo libre de temor es el objetivo que en el plano de la seguridad plantea Naciones Unidas. Lograrlo conlleva reconocer una nueva realidad internacional caracterizada por un menor peso de los conflictos interestatales y una mayor significación de los conflictos intraestatales.⁷

En el informe a la Asamblea General del Milenio, preparado por el Secretario General, Kofi Annan, “Nosotros los pueblos”, se destaca que en este tipo de guerras internas en la década de los noventa murieron más de cinco millones de personas. También significó migraciones masivas, refugiados; destrucción de infraestructura y alteraciones sobre el medio ambiente. Todo ello vulnera los derechos humanos fundamentales de millones de personas y dificulta la creación de condiciones para que la paz –como derecho primordial- pueda ser la base de la construcción de un mundo mejor. Los análisis de Naciones Unidas indican que los conflictos son más frecuentes en las regiones correspondientes a países pobres, con lo cual el desafío de proteger a las poblaciones más vulnerables es aún mayor. Lo anterior plantea un dilema global, y también regional, sobre cuáles son los mecanismos más apropiados para alcanzar la estabilidad, la paz y promover la cooperación. La intervención, si bien no se puede renunciar plenamente a ella, ha demostrado que no es -en la mayoría de las oportunidades- la mejor opción para la resolución de conflictos. Otro tanto ocurre con el sistema de sanciones. En ese marco, las operaciones de mantenimiento o imposición de la paz deben ser revisadas. En el tipo de conflicto que aparece como más relevante a inicios del siglo XXI, el control de armas livianas adquiere una magnitud tan significativa como la del control de armas nucleares. Todo esto marca un cambio en la percepción de los principales actores internacionales respecto de las situaciones de tensión y conflicto y, en un plano más general, sobre los conceptos de seguridad.⁸

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

⁷ América Latina y El Caribe Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz Editores: Francisco Rojas Aravena – Moufida Goucha. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Compilación de artículos de la reunión de expertos “Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos América Latina y el Caribe”, organizado por UNESCO y FLACSO-Chile Santiago, 26-27 de noviembre 2001.

⁸ ONU, Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, “Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”. En: www.un.org/spanish/milenio/sg/report/10/05/2000.

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

IV. Trilogía seguridad humana-seguridad estatal- seguridad internacional

Arévalo de León sostiene en correlato que la mirada que es necesario construir, con un mayor peso totalizador, no significa la ampliación del concepto de seguridad. La ampliación conllevaría a militarizar diferentes áreas o “securitizar” todo lo importante. Las nuevas perspectivas implican una mejor articulación de sus niveles. En esta etapa de posguerra fría y mundialización es necesario destacar cuatro elementos sustantivos: i) La seguridad internacional va más allá de los componentes militares. ii) La seguridad internacional es transnacional, global e interdependiente. iii) La seguridad

internacional es producida por una pluralidad de actores; el Estado dejó de ser el actor exclusivo. iv) La seguridad internacional en el siglo XXI amplía la agenda y demanda una mayor cooperación y asociación. En la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal. Ello porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África, un mayor centro de gravitación pueda estar ubicado en la seguridad internacional -y sus principales actores-. Es decir, en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de gobernabilidad de los Estados frágiles o en desaparición.

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

Desde 1994 en el sistema multilateral comenzó a desarrollarse una conceptualización sobre la seguridad humana que ha ido ganando crecientes espacios en los organismos multilaterales. De alguna manera se está transformando en un punto de referencia de las tendencias principales sobre la seguridad global en el siglo XXI. En efecto, en el informe sobre el Desarrollo Humano de 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) focalizó el análisis en las nuevas dimensiones de la seguridad humana y las definió sobre la base de dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. El PNUD indica que estos dos componentes son parte del origen y fundamento de Naciones Unidas. En este sentido destaca “el mundo nunca tendrá seguridad contra la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares ni en sus empleos”. La

conceptualización conlleva una lista de amenazas que se agrupan en siete categorías, que afectan distintos ámbitos: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política.

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

Consecuentemente, el autor referido argumenta que la seguridad humana visualiza un nuevo orden global, un mundo único, fundado en un humanismo global. Lo central es resolver las necesidades básicas de la población en el contexto de la globalización y la interdependencia. Ello supone por un lado, una tendencia a la unificación de comportamientos, consumos y valores centrados en valores universales; y por otra, la demanda de reconocimiento y el respeto por la diversidad y las identidades y culturas particulares. Sin embargo, hemos constatado que, en forma simultánea a lo anterior, la globalización aumenta las diferencias y no resuelve por sí sola, las necesidades. También la globalización afecta prácticas culturales e identidades nacionales y locales. Todo ello en un contexto de polarización económica y social en diversas áreas del planeta. La consecuencia es ingobernabilidad local que transfiere inestabilidad al sistema global y los subsistemas regionales. En la seguridad clásica se afirma que no existe seguridad absoluta y que la mayor seguridad de un actor puede corresponder a un mayor grado de inseguridad de otro. En el caso de la seguridad humana podemos afirmar que las vulnerabilidades de unos se manifiesta como vulnerabilidades de todos, una vulnerabilidad mutua. En la región latinoamericana esto nos demanda una mayor atención y búsqueda de alternativas en el conflicto colombiano. En América Latina y el Caribe, evidenciamos una alta heterogeneidad entre sus distintas regiones y países. Existen diferencias sustantivas y en algunos casos se incrementan. Se requiere como región, de un concepto holístico, capaz de recoger las dimensiones de la seguridad tradicional, conjuntamente, con las nuevas amenazas e incorporar los niveles y dimensiones relativos a la persona humana. Relevar la Paz como valor esencial es una tarea permanente. Condenar el terrorismo y la violencia indiscriminada contra civiles es una demanda y una aspiración que se asocia a la búsqueda de la paz.⁹

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

⁹ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

Las principales amenazas a la seguridad surgen como una consecuencia directa de las disfunciones internas de regímenes ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales que afectan tanto los espacios domésticos como globales. Estos espacios están estrechamente relacionados, de manera que las disfunciones en un subsistema tienden a reproducirse en otros subsistemas conexos. Vale decir, la vulnerabilidad mutua está constituida de disfunciones yuxtapuestas que se vinculan en circuitos de causalidad múltiple. La nueva inseguridad es la resultante de la convergencia de numerosos factores. Dicha conjunción se expresa en disfunciones interrelacionadas en los ámbitos ecológicos, económicos, sociales, políticos y culturales. La crisis social ha ido aparejada con las crisis económicas y ambientales, en una cadena de deterioro ambiental, pobreza, desintegración social y marginalidad. La disminución de las capacidades y excedentes en medio de una distribución regresiva ha tendido a crear un desbalance entre población y recursos. En tal sentido, pareciese que una gran parte de la población se hiciese relativa, y aún en algunos casos, absolutamente redundante, frente a las capacidades requeridas para su reproducción y subsistencia. Un resultado de la "sobrepoblación relativa" es la migración, ya sea del campo a la ciudad, de la "periferia" al "centro", o simplemente en búsqueda de espacios de sobrevivencia negados por guerras, hambrunas o falta de oportunidades. Un aspecto de estos desplazamientos ha sido, el flujo creciente de refugiados, huyendo de zonas de peligro político, ambiental y económico, cuyo efecto neto es crear situaciones de creciente inestabilidad y mayor vulnerabilidad, a escala local, regional y planetaria.¹⁰

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

Arévalo de León asegura que a esto hay que agregar dos fenómenos estrechamente vinculados. Uno es la hiper-urbanización; el otro es la declinación y caída de las comunidades. El primero dice relación con el crecimiento acelerado de megalópolis y grandes centros urbanos, generalmente incapaces de sostener y de servir a un influjo poblacional creciente. Este proceso va acompañado por un deterioro significativo del medio ambiente, de la calidad de vida y de la seguridad de las personas. En relación con lo anterior, la declinación y eventual "muerte" de las comunidades y de las relaciones primarias, produce el quiebre del capital y cadenas sociales de apoyo y mantención. Las condiciones de anomia y desintegración, conducentes a la atomización social, pérdida de significado y violencia criminal e

¹⁰ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

interpersonal se hacen persistentes, creando una presión aún mayor por abandonar las localidades e incrementar los flujos hacia urbes inhóspitas. La política desempeña un rol estructurador en los diferentes órdenes -ecológicos, socioeconómicos y culturales- y niveles (micro y macro) en cuanto a sus mecanismos y regímenes de gestión y el manejo de conflicto. Detrás de las diversas crisis de los subsistemas mencionados hay un sin número de conflictos inmanejables. Dos tendencias generales confluyen en la crisis política contemporánea.

Uno es la transformación del sistema de poder global, resultante del fin de la guerra fría. Otro es una profunda alteración de los estados como mecanismos de resolución de conflictos y de tomas de decisiones soberanas por actos de autoridad. Esta confluencia se manifiesta específicamente en cinco tendencias disfuncionales. La primera es la expansión, aparentemente incontenible -en África, Asia, el Medio Oriente y América Latina- del conflicto subnacional, de "baja intensidad" y de guerras internas, derivadas del quiebre de regímenes políticos. Esto, a pesar de un supuesto "triunfo de la democracia". La segunda tendencia es la presencia generalizada de formas extremas de violencia, como el terrorismo, y su contrapartida, el contraterrorismo. La tercera es la declinación del orden legal, expresada en una creciente criminalidad y en la criminalización del conflicto social. La cuarta tendencia es una quiebre generalizado de la sociedad civil y el y de estados "súnicos de quiebra", cuya misión es manejar su propia bancarrota.

Contra este trasfondo, exacerbado por un recrudecimiento del conflicto agudo, han reaparecido variedades autoritarias, como un incipiente neofascismo y otras modalidades represivas. Finalmente, aunque no en orden de importancia decreciente, hay una crisis cultural generalizada. La cultura, aquí entendida como el "software" de una civilización, esta constituida por un conjunto de prácticas deontológicas, detrás de las cuales hay "visiones" de estados deseables (utopías) e indeseables (distopias) y un sistema de valores (axiología) Este ultimo es generalmente internalizado y transmitido por las prácticas sociales ya mencionadas. En un mundo interconectado por redes de comunicación altamente concentradas, homogéneas y unidireccionales, ha surgido un discurso sintético o "cultural" cuyo sello dominante ha sido, más que un choque de civilizaciones, una crisis de civilización y "modernidad" a escala planetaria.

VI. Reformulación del concepto tradicional de seguridad.

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

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

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

Complementariamente, Arévalo de León recuerda que uno de los peligros de la ampliación del concepto de seguridad es la confusión entre los ámbitos de la política de seguridad y la política de desarrollo. En la medida en que el término seguridad implica a menudo un nivel de movilización estatal que implica condiciones de excepción, es evidente que uno de los objetivos debe ser reducir al mínimo posible la serie de temas que son abordados en el marco de una agenda de seguridad. El objetivo de la política de seguridad del estado debe ser, por lo tanto, mantener reducido al mínimo posible el número

de problemas que son atendidos desde la Agenda de Seguridad, así como el tiempo en que un problema emergente es atendido en el marco de las políticas de seguridad. Pero en todo caso, el mantenimiento de una agenda de seguridad reducida comienza por la definición de los criterios bajo los cuales una situación de riesgo o una amenaza califica para ser incorporada al régimen de urgencia y excepción implícito en la Agenda. Tradicionalmente, los temas que se incorporan en las agendas de seguridad son aquellos ligados a la problemática de la supervivencia; aquellos cuya existencia plantean una amenaza existencial al estado que justifica la utilización de medidas extraordinarias para enfrentarlo.¹¹

El Informe de Desarrollo Humano de 1994 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue certero en identificar las "Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana". Lo realiza en un momento de cambios paradigmáticos en el sistema internacional, de rupturas de modelos de desarrollo, de actuación de nuevas fuerzas y actores con una multiplicidad de motivaciones (políticas, ideológicas, religiosas, económicas, sociales, delictivas, tecnológicas y culturales) a nivel nacional, y de la irrupción a gran escala de amenazas no tradicionales a la seguridad global como el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, migraciones masivas, actos de genocidio, desastres provocados por fenómenos naturales, etc. Convergen dos factores, por un lado una percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades y por otro, la creación de condiciones y de un entorno de certidumbre que hagan posible "la participación, la cooperación, la confianza y también el procesamiento de los conflictos".

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

¹¹ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

hay necesidad de más policía, o que la policía no está entrenada adecuadamente. Con eso, se olvidan cuestiones fundamentales, como, por ejemplo, los efectos de la globalización en América Latina y en las ciudades particularmente, el desempleo, la pobreza, el analfabetismo¹²

En suma, la complejidad de la problemática de seguridad deriva, en parte, de la aparición y desarrollo de un nuevo contexto de seguridad cuyos rasgos salientes son la interdependencia y la complejización (valga la redundancia), y en parte, de la coexistencia entre esta realidad en ciernes y la anterior, que todavía subsiste. Si se acepta este marco, es decir, si se acepta la complejidad de la problemática general de seguridad, debe aceptarse también que se puede abordar la cuestión desde diversos ángulos. Coincido en alguna medida quizá más en un sentido general que en su conceptualización específica con el planteamiento que hace Francisco Rojas referido a la existencia de diversos niveles o dimensiones del concepto de seguridad. Dado el cuadro de complejidad descripto, adoptar la perspectiva de la seguridad humana significa colocar como eje a los individuos. Con más precisión todavía, hacer de las personas -y no de los Estados o las colectividades (o sociedades)- el objeto de la seguridad. Los agentes que actúen con ese objetivo pueden ser varios: Estados, asociaciones de Estados, ONG's, individuos. Del mismo modo que los escenarios pueden ser múltiples: locales, internacionales o nacionales. De modo que lo que especifica a esta clase de seguridad es que su objeto son los individuos. Hacer eje en las personas no significa desentenderse de la significación que continúa poseyendo la seguridad estatal.¹³

Es efectivamente cierto, como plantea Francisco Rojas, que "sin seguridad interestatal la seguridad de la gente corre los riesgos más altos". Sin embargo, es evidente que al centrar su preocupación sobre otro objeto, la seguridad humana implica asociar los temas de la seguridad a asuntos distintos y a la vez más amplios que los que prioriza la seguridad estatal. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, uno de los primeros ámbitos en que se trabajó la cuestión, la seguridad humana aparece recurrentemente vinculada a dos grandes asuntos: el desarrollo y la paz. Transitando por esta vía, se ha llegado a una conceptualización que la liga a dos esferas diferenciadas: la "libertad respecto del peligro" y la "libertad respecto de la necesidad". La primera hace referencia a los asuntos que ponen en riesgo la vida y también las posesiones de las personas, así como a los umbrales mínimos que

¹² Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

¹³ Bernardo Arévalo de León. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones...

condicionan la calidad de aquella. La guerra, los delitos contra las personas y contra la propiedad, la inseguridad ciudadana en sus variadas formas así como el deterioro medio-ambiental son algunas de sus manifestaciones más frecuentes. La libertad respecto de la necesidad hace referencia a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad, el desempleo, la exclusión social, la falta de oportunidades educativas o el deterioro en el plano de los derechos. Remite, en general, a todos aquellos problemas englobados por el viejo concepto de "seguridad social", así como a los referidos a la educación y a los derechos de las personas. Este cauce es, probablemente, el que más directamente liga –en el contexto conceptual generado por la producción y circulación de ideas dentro de Naciones Unidas- la problemática de la seguridad humana con la del desarrollo humano y/o del desarrollo sustentable. El amplio arco de problemas que queda englobado por esta forma de mirar las cosas ha sido criticado, no sin razón, pues ensancha grandemente los dominios del concepto de seguridad; "securitiza" parcelas de la realidad habitualmente no asociados a esa cuestión.¹⁴

La introducción de conceptos de ecología en las relaciones internacionales surge en la década de los 60 con los trabajos de Sprout y Sprout (1965)¹⁵. Posteriormente, la relación existente entre el concepto tradicional de seguridad internacional y los nuevos riesgos ambientales ha llevado a diversos académicos a vincular ambos conceptos: problemas ambientales que generan conflictos inter o intra Estados, o casos de conflictos con repercusiones ambientales. En el segundo caso, los problemas provenientes de la aparición de insurgencias domésticas que pudieran desestabilizar los gobiernos nacionales, fueron enfrentados a partir de la reacción de los propios estamentos militares domésticos, como fue el caso de los movimientos guerrilleros de Bolivia y Perú en los años 60, las experiencias insurgentes centroamericanas en los años 70 (El Salvador, Nicaragua) y el caso colombiano y peruano en los 80. A ello respondió la Escuela de las Américas y la generación de los conflictos de baja intensidad (low intensity conflicts).

En correlato, Coletta YOUNGERS sostiene que la experiencia de la “guerra contra las drogas” desatada por el gobierno norteamericano a finales de los 80, representó un intento de modificar,

¹⁴ www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdfs vulne.

¹⁵ SPROUT H, SPROUT M, “The Ecological Perspective on Human Affairs. With Special Reference to International Politics”, Princeton University Press.

ampliar y profundizar el concepto y la naturaleza de lo que es la seguridad nacional y regional entre los países latinoamericanos, ahora en un escenario político en el que coexisten regímenes formalmente democráticos.¹⁶

En consonancia, Victor Toledo señala que la ejecución de estrategias antinarcóticas están sustentadas en la erradicación forzada y el uso de productos químicos a ser fumigados, así como en una creciente militarización de la cuenca amazónica, en contra de una labor estrictamente policial y la desaparición de límites entre operaciones anti insurgentes y operaciones anti-drogas. En cuanto a la militarización, el involucramiento de las Fuerzas Armadas reflejado, por ejemplo, en el mantenimiento y uso desproporcionado de los estados de excepción (orden público o emergencia), o en el copamiento de altos mandos de la jerarquía policial por cuadros militares, generan situaciones riesgosas para la población y crecientes problemas de corrupción institucional, que deben ser evitados. La continuación de los procesos económicos sustentados en la ocupación física de la de la Amazonia, la promoción de la migración andina como “motor del desarrollo“, y la explotación indiscriminada de los recursos naturales.¹⁷

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

VII. Nuevos retos en materia de seguridad

Como resultado del proceso de globalización y la difusión de la tecnología, se están produciendo cambios significativos en la naturaleza y el alcance de la delincuencia organizada. Una tendencia clave es la diversificación de las actividades ilícitas que realizan los grupos delictivos organizados, así como un aumento del número de países afectados por la delincuencia organizada. También se ha producido

¹⁶ YOUNGERS Coletta, “U.S. Policy in Latin America. Problems, Opportunities, Recommendations“, Special Report

¹⁷ informacion extraida de TOLEDO Victor, “Utopia y Naturaleza. El Nuevo Movimiento Ecologico de los Campesinos e Indigenas de America Latina“ en Revista Nueva Sociedad, Numero 122, pagina 75.

una expansión rápida de tales actividades en esferas como la trata de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego, vehículos robados, recursos naturales, objetos culturales, sustancias que agotan la capa de ozono, desechos peligrosos, especies amenazadas de fauna y flora silvestres e incluso órganos humanos, así como el secuestro para la obtención de un rescate. Los adelantos en la tecnología de las comunicaciones han determinado que surgieran nuevas oportunidades para la comisión de delitos sumamente complejos, en particular un aumento significativo del fraude en la Internet, y esas oportunidades han sido explotadas por los grupos delictivos organizados. La tecnología de las comunicaciones también confiere más flexibilidad y dinamismo a las organizaciones delictivas; el correo electrónico se ha convertido en un instrumento de comunicación esencial independiente del tiempo y la distancia. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley suelen adaptarse con lentitud a las nuevas tendencias, mientras que los grupos delictivos organizados tienden a adaptarse rápidamente y a aprovechar los adelantos tecnológicos debido a los inmensos beneficios que producen sus actividades ilícitas. La apertura de nuevos mercados y las nuevas tecnologías de las comunicaciones, junto con la diversidad de actividades en las que participan, también han alimentado el crecimiento de la delincuencia.¹⁸

Los países con economías en transición o en situaciones de conflicto son particularmente vulnerables al crecimiento de ese tipo de delincuencia. En tales casos, la delincuencia organizada plantea una amenaza real para el desarrollo de instituciones reformadas, como la policía, los servicios de aduana y el poder judicial, que pueden adoptar prácticas delictivas y corruptas, planteando un grave obstáculo al logro de sociedades estables y más prósperas. La delincuencia organizada y las prácticas corruptas van de la mano: la corrupción facilita las actividades ilícitas y dificulta las intervenciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La lucha contra la corrupción es, por lo tanto, esencial para combatir la delincuencia organizada. Es más, se ha establecido un nexo entre la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. Algunos grupos terroristas, por ejemplo, han recurrido a la delincuencia organizada para financiar sus actividades. Por consiguiente, la promulgación de legislación apropiada, el fomento de la capacidad de hacer cumplir la ley y la promoción de la cooperación internacional para luchar contra las actividades de la delincuencia organizada y las prácticas corruptas conexas también fortalecen la capacidad de combatir el terrorismo. La importancia

¹⁸ www.unodc.org

de fortalecer eficazmente la capacidad de las Naciones Unidas de proporcionar asistencia técnica a fin de potenciar la capacidad de los Estados en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.¹⁹

20

Existen varios mecanismos e instrumentos de cooperación internacional, - entre ellos la asistencia judicial, la extradición y la denegación de refugio a los responsables de Crímenes Transnacional para responder a los retos del crimen organizado transnacional, por ejemplo, el tráfico de armas y drogas, y el terrorismo-. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) trabaja con los Estados y la sociedad civil para prevenir que las drogas y el delito amenacen la seguridad, la paz y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos. Entre otros trabajos, la UNODC apoya la implementación de las convenciones internacionales sobre la materia; orienta políticas y estrategias nacionales de lucha contra las drogas y el delito; y, enfrentar y prevenir la producción, el tráfico, el abuso de drogas y otras manifestaciones del crimen organizado. La cuestión es cómo se podrían emplear estos mecanismos en casos que no sólo incorporan el crimen organizado sino también graves violaciones de derechos humanos y/o crímenes de lesa humanidad; y si se podría lograr algún equilibrio entre la necesidad de combatir el crimen organizado transnacional y la imperativa de proteger los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En otra dicotomía parecida, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha buscado el equilibrio entre la necesidad de proteger los derechos humanos y la obligación del Estado de brindar protección a sus ciudadanos ante el crimen y la violencia social, la cual puede resultar en la tendencia de limitación o restricción de ciertos derechos humanos.²¹

Por otra parte, Alejandro Alvarez infiere que la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida y erosiona la cooperación social y la vida cívica. La retracción de la libertad individual que provoca la inseguridad —percibida o fáctica— impacta negativamente sobre el potencial de desarrollo humano del individuo, en primer lugar, y de la sociedad, en segundo término. La

¹⁹ Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, 18 a 25 de abril de 2005, Bangkok (Tailandia). MEDIDAS EFICACES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL. www.uncongress.org

²⁰ www.unis.unvienna.org/pdf/05-82101_S_2_pr_SFS.pdf

²¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <http://www.unodc.org/colombia/es/mandato.html>

inseguridad también tiene consecuencias indirectas: el incremento de los recursos que los estados de América Latina deben destinar a paliar la violencia reduce la disponibilidad de fondos públicos para otras áreas clave como salud y educación, en especial, en contextos de restricción financiera. En otras palabras, uno de los efectos indirectos de la inseguridad es el costo de oportunidad que supone asignar recursos a la prevención y el combate de la inseguridad ciudadana en vez de destinarlos a esferas relacionadas con el desarrollo humano. La violencia es percibida por las personas con escasos recursos como un obstáculo para superar su situación de pobreza. Hasta aquí se han mencionado algunos de los efectos del déficit de seguridad sobre el desarrollo humano. Ahora bien, como sucede con muchos fenómenos sociales, el orden de la causalidad puede ser invertido. De hecho, los bajos niveles de desarrollo humano son también causa de la inseguridad ciudadana.

Según se ha señalado en un documento conjunto del PNUD y de la OMS, la pobreza, la desigualdad de ingreso, las deficientes condiciones de vida o la migración urbana poco planificada operan, entre otros fenómenos, como factores catalizadores de la proliferación de la violencia en una sociedad. En América Latina muchas de estas causas sociales de la violencia y de la inseguridad se han profundizado durante los años en que se implementaron las reformas estructurales.

En la región, a los factores catalizadores ya citados se han agregado la creciente dificultad de los jóvenes de ingresar al mercado laboral, el hacinamiento en las metrópolis y la ruptura de ciertos lazos sociales y familiares que en épocas anteriores habían servido de contención de la violencia. La gobernabilidad puede entenderse como la compatibilización de entre los conflictos sociales y la preservación del régimen político y también como la capacidad para gestionar la política. La gobernabilidad puede ser afectada por numerosos factores, como conflictos sociales que pongan de manifiesto necesidades insatisfechas y falencias del gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas, entre otros. Una pregunta central del vínculo entre seguridad y gobernabilidad democrática es cómo desarrollar las distintas dimensiones de la seguridad humana en condiciones de gobernabilidad. Preservar la gobernabilidad es fundamental para el mantenimiento de la democracia. Esto se va tornando cada vez más complejo, por el proceso de inflexión y cambio que está experimentando América Latina. La democracia debe ser vista no sólo como un régimen institucional, sino como una forma de vida. El concepto de seguridad humana, al reemplazar al de seguridad

nacional, se llena de contenido democrático. Desarrollar la idea de democracia a partir de la equidad, una de sus principales dimensiones, permite entender la complementariedad de la seguridad humana con el desarrollo humano. La seguridad humana se logra con democracia; es decir, con gobernabilidad democrática. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la gobernabilidad democrática será más compleja en la medida que no esté garantizada la seguridad humana, sobre todo en países como los latinoamericanos con importantes rezagos en pobreza y desigualdad.²²

Por lo general, la seguridad ciudadana ha sido un área de política pública que los gobiernos han delegado casi por completo en las fuerzas policiales, las cuales, a su vez, han tenido amplias libertades para definir la orientación de sus intervenciones en los problemas sociales de seguridad. Además, las políticas de reforma de las organizaciones de policía son más bien un fenómeno reciente. La ausencia de programas de carácter más holístico ha redundado en la incapacidad de los estados latinoamericanos para dar respuesta al creciente problema de la inseguridad ciudadana, lo que a su vez ha erosionado la credibilidad de las instituciones democráticas. En este escenario, las administraciones latinoamericanas —aun cuando en su totalidad han llegado al poder mediante elecciones democráticas— han tendido a obstaculizar uno de los principios clave de la gobernabilidad democrática: el fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la generación de mecanismos de accountability que trasciendan la esfera electoral. Mediante la circunscripción del problema a los límites de las fuerzas policiales se ha excluido la participación de la comunidad y de los gobiernos locales. Frente a la posición marginal que históricamente han ocupado estas preocupaciones en los programas de gobierno, parece importante señalar que (...) la seguridad —o su ausencia— no es sólo una cuestión de conflicto, de crimen o de desorden público sino que, al menos tan importante como aquello, es una cuestión de buen gobierno.

Allí donde los sectores de la justicia y de la seguridad no rinden cuentas (is not accountable) a las instituciones democráticas de gobierno, el desarrollo humano no resulta sostenible. Dicho de otro modo, el control civil democrático sobre las fuerzas estatales de seguridad, lejos de perjudicar la

²² ESTADO, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. APORTES PARA EL DEBATE. SecurityCorregidobis 4/8/08 2:04 AM Page 2. Álvarez, Alejandro Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate / Alejandro Álvarez; Julián Bertranou; Damián Fernández Pedemonte. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

seguridad de las personas, es esencial para lograrla. La implementación de políticas de “mano dura” se constata el agravamiento de la sobrepoblación carcelaria, la desnaturalización de las funciones de las fuerzas armadas —que en muchas ocasiones pasan a actuar en el ámbito interno—, el creciente descrédito de la acción estatal como vía de control de la inseguridad y la evidente contradicción con la normativa internacional referida a los derechos humanos. Como tendencia contemporánea, y en parte concomitante, de las políticas represivas de “mano dura”, en años recientes se ha presenciado el surgimiento de la privatización de la seguridad que, en la mirada de sus defensores, apuntaba a suplir las carencias e incapacidades de las políticas gubernamentales.

Por el contrario, el aumento de firmas privadas en el campo de la seguridad pública es una muestra más del impacto negativo de la violencia sobre la democracia, la vigencia de la ley y sobre los derechos humanos. En definitiva, el PNUD aboga intensamente por el surgimiento de una mirada amplia sobre la seguridad en la que ésta no se encuentre desligada de la democracia en su sentido más profundo. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de analizar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática como mutuamente dependientes y de tomar iniciativas en el terreno que logren incorporar esta perspectiva renovada. Las políticas de seguridad ciudadana, de acuerdo con el PNUD, son aquéllas que se orientan tanto a prevenir y a controlar la violencia y el delito como a reformar las instituciones vinculadas.²³

Detrás de esta concepción subyace la necesidad de superar las dicotomías que, frecuentemente, han caracterizado a las políticas públicas del sector: en un lado se encuentran aquellas estrategias, cuyos únicos focos son las instituciones directamente asociadas al fenómeno —es decir, las fuerzas policiales y los sistemas judiciales—, y en el otro, las acciones que sólo buscan modificar las causas sociales de la inseguridad y que, por ende, en su afán por modificar las condiciones estructurales, carecen de estrategias que contemplen el corto plazo. Esta perspectiva tiene otros aspectos clave.

En primer lugar, el carácter multidimensional de la seguridad pública requiere información actualizada, confiable robusta para efectuar los análisis que conducen a la formulación de políticas públicas referidas al sector. Esta información debería incluir reportes provistos por los sistemas de salud, por el

²³ PNUD LAC SURF (2005).

sistema judicial, así como estudios de las políticas implementadas por los diversos niveles del Estado y de las acciones comunitarias vigentes de prevención de la violencia. Sólo debates informados —en los que se lleven a cabo esfuerzos concretos para comprender mejor las causas, la distribución, la naturaleza y el impacto de la inseguridad— pueden conducir a políticas públicas con potencial para modificar positivamente el status quo.

En segundo lugar, el enfoque holístico de la seguridad considera imprescindible la integración de las medidas destinadas a reducir la violencia dentro de marcos más amplios de políticas públicas de desarrollo. En el diseño de las políticas de seguridad ciudadana debe prestarse atención a las ventajas de las acciones multisectoriales. Por ejemplo, para que un programa de prevención de la violencia armada tenga éxito, sería recomendable que estuviese incluido en la estrategia nacional de seguridad y que, a la vez, tuviera vínculos con los programas de desarrollo económico y social —estrategias de creación de empleo, de reformulación de la estructura urbana, de reformas educativas, entre otras—. Tercero, en lo que se refiere específicamente a las fuerzas de seguridad y al sistema judicial, el PNUD promueve el siguiente enfoque: “Rescribir leyes y reglas administrativas puede ser un necesario primer paso, pero la cuestión central en la reforma de los sectores judicial y de seguridad es un cambio en el comportamiento, las acciones, las operaciones y en las estrategias del personal y de las instituciones de estos sectores (...).”²⁴

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

- Todas contaron con una adecuada conducción política del proceso —es decir, una autoridad a cargo del diseño, implementación y evaluación de las medidas—.
- Los resultados positivos están asociados a políticas que han logrado integrar la prevención y el control —por un lado, se consiguió contener el avance de la violencia y del delito mediante políticas de prevención social (abordando las causas estructurales de la criminalidad) y de prevención institucional

²⁴ UNDP y WHO (2005).

(multiplicando los obstáculos para que se comentan delitos), pero al mismo tiempo se hizo más eficiente la respuesta a los delitos cuando éstos ya habían sido cometidos (mejor investigación criminal e identificación de los responsables, reducción de la impunidad)—.

- Todas estas políticas estuvieron complementadas por iniciativas de reforma institucional del sector de la seguridad.
- Y, por último, estas políticas eran sostenibles y contaban con mecanismos de rendición de cuentas.²⁵

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

Preliminarmente, Alejandro E. Álvarez y Gloria C. Manzotti ilustran que desde hace algunos años la seguridad ocupa un lugar de gran relevancia en la mayoría de los debates de América Latina. En las ciudades, en las primeras planas de los periódicos, así como diversas encuestas de opinión, muestran que la falta de seguridad es una de las preocupaciones principales de los habitantes de la región, junto con el desempleo y la educación. Se ha convertido en un tema necesario de las agendas políticas de los países de América Latina. En buena parte de las elecciones presidenciales celebradas recientemente, la seguridad ha sido tema de campaña electoral. En efecto, aunque a menor velocidad que sensación de inseguridad, los índices de ciertos crímenes violentos (tales como el homicidio) han aumentado, sobre todo, en el último decenio. Este aumento tiene efectos negativos en el desarrollo humano y también sobre la dinámica democrática. La gran importancia porcentual del gasto asociado a la violencia en relación con el PBI que podría traducirse en una menor asignación de recursos a inversiones productivas o a los sectores sociales, así como la progresiva erosión de la credibilidad en las instituciones democráticas, dan cuenta de la relevancia del problema. En efecto, la violencia y la inseguridad son condicionantes del desarrollo y de las estrategias de reducción de la pobreza. Los países y las personas más pobres son los más expuestos a los hechos de violencia (quizás con la excepción de los secuestros). Los pobres ven la inseguridad como un obstáculo para superar su situación de desventaja y los países pobres enfrentan mayores dificultades para resolver los problemas de violencia e inseguridad que aquellos con mejores índices de desarrollo humano.²⁶

²⁵ UNDP y WHO (2005).

²⁶ Alejandro E. Álvarez y Gloria C. Manzotti. EL ESTADO DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

La prevención de la violencia y la reforma del sector de seguridad constituyen un factor clave de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano. La violencia y la inseguridad son, además, un obstáculo para la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región. Las dificultades del sector de seguridad para reducir los niveles del delito han incentivado la adopción de políticas o prácticas por fuera del Estado de Derecho, como las experiencias de acciones de “limpieza social” que se llevan adelante en ciertas ciudades. De igual forma, el desgobierno político y las dificultades del poder civil para ejercer control sobre las fuerzas de seguridad pueden generar retos futuros para la estabilidad democrática de la región. En definitiva, se advierte la falta de prácticas institucionalizadas y culturalmente establecidas de transparencia y de rendición de cuentas, tradicionales en las agencias que forman parte de los sistemas de seguridad pública —como las fuerzas de seguridad latinoamericanas— y la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La noción de seguridad ciudadana se entiende como la situación institucional y social en la cual las personas pueden ejercer y gozar plenamente sus libertades y derechos. En este contexto, la seguridad ciudadana comprende las acciones institucionales y sociales orientadas a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjura e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos que vulneran el orden público. El PNUD considera que la seguridad ciudadana es un área de gran importancia para incrementar los niveles de desarrollo humano de las sociedades latinoamericanas.²⁷

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

Complementariamente, Damián Fernández Pedemonte menciona que el gobierno de la seguridad ciudadana comprende las capacidades reales de un gobierno nacional o estatal/provincial para diseñar, implementar y evaluar políticas integrales de seguridad ciudadana. La presencia, o ausencia, de capacidades institucionales para gobernar el sistema de seguridad ciudadana se vincula directamente con las posibilidades reales que ese país o estado/provincia tendrá para controlar y revertir el fenómeno de la violencia y del delito. La seguridad en América Latina ha sufrido un histórico desgobierno. La seguridad ciudadana es una de las áreas de política pública que ha carecido de planificación estratégica

²⁷ Para mayor detalle, la definición de Security System Reform de la OCDE, DAC Guidelines and Reference Series, Security System Reform and Governance, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.

de la atención de los sectores políticos. El área ha sido históricamente encargada a las fuerzas policiales. Los gobiernos han delegado en la policía sus responsabilidades como autoridad de las políticas públicas. Esto ha provocado que las fuerzas policiales definan la intervención de las fuerzas de seguridad según sus prioridades corporativas y su enfoque del problema. Como consecuencia de este desgobierno histórico, y de la limitación de las políticas de seguridad a un tema estrictamente policial, se excluyó la participación de la comunidad, de los gobiernos locales y, en general, la seguridad fue circunscrita a técnicas de reacción ante comportamientos ilegales, sin capacidad de desarrollar políticas preventivas como muestran los altos índices de criminalidad de la región. El gobierno de la seguridad es imprescindible para el diseño y la implementación de una política de seguridad que tenga éxito en el control y la disminución de la violencia y el delito

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

a) La conformación y/o el fortalecimiento en el ámbito del Municipio de una Secretaría de Seguridad Pública en cuyo marco se regulen y dirijan las actividades preventivas generales, las estrategias e iniciativas institucionales formuladas e implementadas al respecto y el vínculo regular con las policías que desarrollan sus labores en el ámbito local y con las diferentes instancias de participación comunitaria en los referidos asuntos, en particular: i. La gestión de la información y planificación estratégica de la seguridad pública local y, específicamente, (i) la gestión de la información y la producción de los análisis referidos a las problemáticas relevantes de la seguridad pública local; (ii) la producción y actualización permanente de un cuadro de situación del delito y la violencia en el ámbito local; y (iii) la planificación estratégica asentada en la formulación de la estrategia institucional — diagnóstico institucional y planes de reforma y modernización institucional— y de las estrategias de control de las diferentes modalidades delictivas y de violencia. ii. La coordinación y/o dirección político institucional del sistema policial local abocada al enlace y la labor conjunta con las policías locales o, si éstas dependen orgánica y funcionalmente del gobierno local, a la conducción institucional de la misma en el desarrollo de las estrategias policiales de prevención del delito y la violencia. iii. La dirección y coordinación del sistema local de prevención social de la violencia y el delito responsable de la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito, o de algunos aspectos parciales de dichas estrategias, actuando en forma directa o

indirecta sobre las condiciones y los factores sociales determinantes de ciertas situaciones de violencia que favorecen o apuntalan una gama de conflictos y delitos derivados. iv. La coordinación de la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública local en todo lo referido a la identificación de los problemas de la seguridad local; la intervención en las estrategias sociales de prevención del delito y la violencia así como en las estrategias de seguridad preventiva de la Policía; la supervisión y control del sistema de seguridad pública y sus diferentes agencias y componente (control de legalidad y de eficiencia); y la formulación de recomendaciones y sugerencias.

b) La conformación en el ámbito de los gobiernos locales de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales específicamente abocados y entrenados en la dirección, gestión y evaluación de los asuntos de la seguridad pública local, particularmente, en todo lo referido a las experiencias comparadas locales e internacionales de gobierno y administración de los sistemas locales de seguridad pública; la identificación, análisis e interpretación de los problemas relativos a la seguridad local —tales como los desórdenes, conflictos, manifestaciones de violencia social y la criminalidad—, sus causas, manifestaciones, envergadura, tendencias y consecuencias en el escenario local; el diseño y aplicación de las estrategias de control de delito y la violencia; y el gerenciamiento político institucional del sistema de seguridad pública local en su conjunto y, específicamente, la dirección superior del sistema policial local, si éste dependiese del gobierno local, o la coordinación de labores conjuntas, si dependiese del gobierno provincial, estadual o nacional, para lo cual es fundamental el conocimiento y la formación del mencionado funcionariado local en todo lo atinente a la organización y funcionamiento de las policías locales, sus estructuras de mando, sus carreras profesionales y el control del desempeño concreto de las mismas en el ámbito de los vecindarios. c) La conformación de una “Junta Municipal de Seguridad Pública” abocada a la gestión estratégica de la seguridad pública local a través de la elaboración de un cuadro de situación de los problemas relativos a la seguridad local existentes en el ámbito municipal y vecinal; el diseño y la formulación de estrategias sociales y/o policiales preventivas o conjurativas; y la supervisión y evaluación del funcionamiento del sistema local de seguridad pública.²⁸

²⁸Damián Fernández Pedemonte. EDITAR LA VIOLENCIA. DIMENSIÓN IDEOLÓGICA DE LAS NOTICIAS SOBRE INSEGURIDAD.

En correlato, la formulación, implementación y evaluación de las estrategias locales de prevención social de la violencia y el delito a través de un conjunto de iniciativas que podrían nuclearse en un conjunto de estrategias tales como: i. Las estrategias locales de prevención situacional centradas en la recuperación y mantenimiento de espacios y vías públicas altamente deterioradas o que sirven de lugares de desarrollo de situaciones desorden público, de violencia o delictivas. ii. Las medidas locales de fomento de la convivencia comunitaria tales como la promoción del cumplimiento de normas de convivencia, los guías cívicos de fomento de buenas prácticas y conductas sociales, las campañas publicitarias de difusión para estimular comportamiento favorables a la convivencia social o al cuidado del espacio público, etc. iii. Las estrategias locales de reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia mediante iniciativas tendientes a la desarticulación, disminución o limitación de aquellos elementos o agentes que favorecen o apuntalan situaciones de riesgo o violencia, tales como políticas de desarme y control de armas, programas de prevención y control de adicciones, planes y medidas de prevención y reducción de la violencia intrafamiliar, programas de control y disminución de accidentes viales, etc. iv. Los mecanismos locales de resolución pacífica de conflictos tales como la conformación y/o fortalecimiento de los juzgados de paz, las unidades de mediación y conciliación, las fiscalías locales o descentralizadas, las guardias municipales. v. Las modalidades locales de vigilancia preventiva mediante el establecimiento y gestión de mecanismos de vigilancia de espacios públicos y vías de circulación y de alerta temprana a través de sistemas de circuitos cerrado de televisión, dispositivos de vigilancia local y aviso temprano o el número único de emergencias. vi. Las estrategias focalizadas de intervención en zonas vulnerables de alto riesgo a través de intervenciones sociales focalizadas sobre comunidades vulnerables y la desarticulación de redes y grupos delictivos allí desplegados; entre otras.²⁹

De hecho, en las encuestas de victimización se tiende hacia una diferenciación del sentimiento de inseguridad en tres dimensiones: preocupación, temor y percepción de riesgo (concern, fear and risk perception: en Ferraro y LaGrange, 1987). Lo primero da cuenta de la preocupación por la inseguridad como problema de sociedad; lo segundo el temor por ser víctima de un delito uno mismo o sus allegados, temor altruista en ese caso (Maxfield, 1984) y lo tercero, la percepción de las probabilidades

²⁹ Damián Fernández Pedemonte. EDITAR LA VIOLENCIA. DIMENSIÓN IDEOLÓGICA DE LAS NOTICIAS SOBRE INSEGURIDAD.

de ser víctima. Cada una de estas dimensiones no necesariamente coinciden, ni en la misma persona ni en los grupos sociales.

X. La participación comunitaria en la concepción de seguridad

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

legítimamente representados todos los sectores de la comunidad. Sigue además presente el peligro siempre latente de utilizar la participación comunitaria como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública.³⁰

En función de lo referido, Irma Arriagada y Lorena Godoy reflejan que, la seguridad ciudadana está en el debate público latinoamericano desde muy distintas perspectivas. La prensa, en general, tiende a destacar los hechos más violentos, ejerciendo un papel de denuncia del aumento de la violencia y de la inseguridad en los distintos países de América Latina. De parte de los políticos, hay llamados a desarrollar acciones para el enfrentamiento del fenómeno con medidas más o menos radicales en función de sus posiciones respecto del gobierno de turno. Los especialistas —con menor presencia en los medios— hacen llamados para precisar conceptos y mejorar la medición del fenómeno; en tanto entre los ciudadanos aumenta la inseguridad y se generan formas innovadoras para suplir una ausencia institucional. Sin embargo, nadie duda de que la inseguridad ciudadana, producto de un incremento de la delincuencia violenta en la región, ha aumentado y que se requieren medidas adecuadas para enfrentarla.³¹

Así, en este enfoque, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización, por ejemplo, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez, 1990). En esa línea, la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico (ILPES, 1997). Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia. En el segundo caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito se derivarían de la existencia de grupos

³⁰ www.elagora.org.ar/site/documentos/seguridad-democracia.pdf

³¹ Irma Arriagada y Lorena Godoy. S E R I E políticas sociales, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, agosto de 1999

subculturales de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES 1997).

XI. Eje y esencia de la inseguridad ciudadana.

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

varios países de la región y en un alza importante en el consumo de drogas y alcohol, factores asociados a delitos violentos.³²

Hugo Espinoza Grimalt completa su argumento y fundamentación, señalando que es una responsabilidad política ineludible que las fuerzas progresistas asuman una preocupación por los problemas de la seguridad ciudadana y formulen iniciativas que permitan resolver, gradual pero sostenidamente, los elevados niveles de intranquilidad y temor que presenta gran parte de la población latinoamericana. Paralelamente, se requiere fortalecer la profesionalización de las reparticiones de la seguridad ciudadana; dotarlas de una doctrina institucional en el marco del Estado de Derecho democrático; asegurar el control ciudadano sobre los diversos elementos del dispositivo de seguridad ciudadana; armonizar la aplicación de planes y programas preventivos de carácter social con la intervención y el control de las expresiones de violencia en zonas vulnerables; impulsar una estrategia integral que aborde toda la complejidad del fenómeno delictivo y criminal. En suma, reconocer que la disminución de la inseguridad ciudadana y la violencia cotidiana no se resuelve con la aplicación de medidas de «mano dura» o solamente de carácter policial. Por otro lado, conceptualizar la complejidad del fenómeno delictivo con una mirada multifacética, intentado comprender integralmente las causas y las consecuencias del crimen, armonizando los aspectos preventivos y los represivos, asumiendo tanto la dimensión objetiva como subjetiva de la seguridad, constituye parte de una política pública de la seguridad ciudadana que, sin duda, permite apartarse de la hegemonía de la «mano dura» como única receta para abordar la intranquilidad ciudadana. Es más, se debe coincidir con la afirmación que sostiene que una diferencia sustantiva entre los sectores progresistas y las fuerzas conservadoras es, precisamente, contar con una política pública en materia de seguridad ciudadana. La elaboración de una política que oriente, dirija y organice los diversos ámbitos e instituciones comprometidos en el plano de la seguridad es una forma clara de superar las visiones conservadoras de corto plazo y esencialmente represivas. Estos sectores no muestran interés por desarrollar una política pública, y radican la responsabilidad junto con los mecanismos de solución principalmente en sistemas penales restrictivos,

³² Hugo Espinoza Grimalt. Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana. SERIE PROSUR. Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur, realizado en Santiago de Chile el 23 y 24 de julio de 2007.

entregando el monopolio de la respuesta gubernamental a la demanda social de seguridad al accionar casi exclusivo de los aparatos policiales.³³

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

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

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

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

³³ Hugo Espinoza Grimalt. Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana. SERIE PROSUR. Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur, realizado en Santiago de Chile el 23 y 24 de julio de 2007.

población que comete delitos contra la propiedad de limitado uso de violencia; sumado a una enorme desconfianza y segregación de la población migrante.

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

Así, la ciudad pierde su capacidad socializadora, convirtiéndose en un campo de batalla entre dos grupos marginados y encerrados (Rotker, 2002). De esta forma si bien es innegable la relación entre violencia y ciudad, la misma no puede ser definida con claridad. Se evidencia de esta forma, un círculo vicioso donde los procesos de desarrollo urbano se ven afectados por la presencia de la violencia y viceversa.

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

Una de las alternativas para disminuir estos niveles de conflicto. Es el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria. La misma ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental

para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad. En este contexto, se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir la violencia, adquiriendo la comunidad un papel central. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública, hacia la seguridad democrática o seguridad ciudadana, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación de la comunidad en las políticas de seguridad y de mejorar la relación entre ésta y la policía.

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

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

El aumento de la delincuencia en América Latina se convirtió en una de las principales preocupaciones ciudadanas a mediados de la década de los 90s. Previamente, la presencia de gobiernos militares o de guerras civiles internas en múltiples países de la región dejaba la temática de la delincuencia en un segundo plano. Sin embargo, una vez de terminados los conflictos internos en los países de Centro América así como con el retorno a la democracia en Sudamérica la delincuencia se tornó clave para asegurar procesos de consolidación de la gobernabilidad. La violencia doméstica (ejercida por familiares y conocidos de las víctimas) como la violencia institucional (desplegada en los establecimientos educativos, laborales y centros cerrados, entre otros) son las principales expresiones del fenómeno. La violencia vinculada a los jóvenes también se expresa de manera desigual en términos

territoriales, afectando más agudamente a las comunidades pobres que viven en condiciones de marginalidad urbana. Los barrios de miseria y de exclusión de las diferentes ciudades alertan respecto a las perversas dinámicas que atraviesan a estos procesos, desde hace décadas, en casi todos los países de América Latina (Rodríguez E., 2005) y en áreas urbanas periféricas europeas en crisis. Por un lado, la violencia doméstica afecta a adolescentes y jóvenes que son testigos regulares de las escenas de violencia que se generan entre los adultos con los que conviven y por otra parte, son afectados directamente por la violencia que ejercen los adultos sobre ellos mismos, tanto en el plano de los apremios físicos como en lo que se refiere a violencia psicológica. Una arista particularmente destacable, en este marco, es la referida a la violencia sexual.

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

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

Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el

desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación” (Marcus, 2004).

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

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

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

Finalmente, según Velásquez (2006), dicho proceso debe hoy avanzar en tres ámbitos: desarrollar el acceso a la gobernabilidad local, es decir, capacitar en el acceso de los actores de la sociedad civil a los recursos financieros y de conocimientos sobre la seguridad, desarrollar el capital normativo, es decir, formación en participación ciudadana y rendición de cuenta de las políticas de seguridad por parte de la comunidad y los actores de la seguridad, y reforzar el papel de los gobiernos locales en las políticas de seguridad, en términos de la importancia de la prevención y el diseño de acciones comunales.³⁴

³⁴ efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/volume_seguridadciudadana.pdf

BIBLIOGRAFÍA

Arancibia R., Fernando (1991), "Transformaciones globales y efectos hemisféricos", en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Vol. 6, No. 1, enero-marzo, FLACSO-Chile, pág. 1-13.

Arriagata, Irma y Godoy, Lorena (1999), Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa, CEPAL, ECLAC.

Arriagata, I. y Godoy, L. (1999), Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90. CEPAL, Serie Políticas Sociales N. 32, Santiago.

Bachelet Jeria, Michelle (2002). "Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional", Discurso inaugural del seminario Las relaciones internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Fasoc, Año 17, No. 3, julio-septiembre 2002.

Berdal, Mats - Serrano, Mónica (comp.) (2005), Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad, FCE, México.

Bergalli, Roberto y Eligio Resta (comp.) (1996), Soberanía: un principio que se derrumba. Ed. Paidós, Buenos Aires.

Bodemer, Klaus (2003), El Nuevo Escenario de (in)seguridad en América Latina, FLACSO- Chile.

Buffet, J. P. (2004), Políticas de reducción de la inseguridad en Europa. En: Ministerio del Interior, (2004) Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, Santiago.

BUSCAGLIA, Edgardo y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros autores: "Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo". Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile. Delincuencia Organizada y corrupción.

CEPAL (2000), "Nuevo rostro en las ciudades de la región". En: Notas de la CEPAL, Noviembre 2000. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.

Cox U., S. sf. Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. http://www.iigc.org/documentos/?p=1_0056 Consultado abril 2006.

Dammert, L. (2001). Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina. EURE, 27(82), 520.

- Dammert, Lucía y Bailey, John (2005), «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia.
- Escobar, Santiago (2004), en «La Seguridad Ciudadana como política de Estado», PROSUR, FES-Chile.
- FLACSO-Chile. (1990) Área de Relaciones Internacionales y Militares. América Latina y el Orden Cooperación para la Seguridad Internacional de post Guerra Fría: oportunidades y opciones. Santiago. Diciembre de 1990.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Eric Hershberg y Mónica Hirst (2002), «Change and Continuity in Hemispheric Affairs» en Eric Hershberg y Kevin Moore (eds.): Critical Views of September 11 , The New York Press, Nueva York.
- Hardy Videla, David (2003), La Seguridad Cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución, Revista de Marina-Chile N° 5/2003, p.532.
- Hirst, Mónica (1998), «Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone» en Jorge Domínguez (ed.): International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Lars Schoultz, (1991), "Visiones de América Latina en las decisiones estratégicas políticas de Estados Unidos".
- MacLean, George (1998) The Changing Perception of Human Security: Coordinating National and Multinational Responses. www.unac.org/canada/security/maclean.html.
- Marcus, M. (2004), “Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina: Lecciones y Desafíos”. Ministerio Del Interior, Chile. División De Seguridad Ciudadana, BID.
- Martínez Garnelo, Jesús (2005). SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, México, Editorial Porrúa, 2ª Edición.
- Möller Undurraga, Francisca, La Gobernabilidad: El Desafío de América Latina, Cuadernos de Difusión ACANAV-Chile, Año 5, N° 11.
- Nye, Joseph y Robert Keohane (1989). Power and Interdependence: World Politics in Tansition. Little, Brown and Company.
- Pavarini, Massimo (2006), SEGURIDAD PÚBLICA 3 PUNTOS DE VISTA CONVERGENTES. México, 1a Edición.

PNUD Informe sobre el Desarrollo Humano 1994, en especial Capítulo II “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.

PNUD (2004), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Portales, Carlos (1987), "Políticas de desarme y perspectivas de seguridad regional en América Latina". En EURAL. América Latina y Europa en el Debate Estratégico Mundial. Ed. LEGASA. Buenos Aires, Argentina, pág. 209-226.

Rojas Aravena, Francisco (2001) ‘Seguridad Humana: Una perspectiva académica desde América Latina’. Santiago: Flacso.

Rojas Aravena, Francisco y Saavedra, Claudio Fuentes (2004), Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional, FLACSO.

RICO, José María y CHINCHILLA, Laura (2002): Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral. Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires.

Ruiz Harrell, Rafael (2010), LA CIUDAD Y EL CRIMEN, INACIPE, México.

Saín, Marcelo (2002), Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en América Latina, FCE.

Sepúlveda Cox, Jaime (2006), Los Cambios Externos que influyen en la Seguridad Nacional, Paper Escuela de Verano, Universidad de Viña del Mar.

Sozzo, M. (1999), “Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la Ciudad de Santa Fe”. En: Sozzo, M. (compilador), Seguridad Urbana. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Sozzo, M. (2000), Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (mimeo).

Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (2006). El Rompecabezas.

Varas, Augusto (1991), "Cooperación para la paz en el hemisferio occidental". En: Centro Regional de Naciones Unidas para el Desarme en América Latina, Opciones para el logro de una seguridad común en Sudamérica. Lima, Perú. Pág. 105-134.

Vergara Villalobos, Miguel (1998), Globalización y Acuerdos Estratégicos en el Continente Americano, Revista de Marina-Chile N° 2/1998, pp.118-124.

Villanueva, Miriam (2000) 'La seguridad humana: una ampliación del concepto de Seguridad Global?'
Revista Mexicana de Política Exterior, 59 (febrero): 129-130.

Cf. Villanueva Ayón Mirian (2000), La Seguridad Humana: una ampliación del concepto de seguridad global? en Argentina Global No.3, Octubre-Diciembre.