

QUÓRUM

REVISTA IBEROAMERICANA - UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

OTOÑO 2005

14 €

La seguridad ciudadana: un reto de las democracias

**FERNANDO CARRIÓN, LUCÍA DAMMERT, JAUME CURBET,
CARLOS MARIO PEREA RESTREPO, MARÍA VICTORIA LLORENTE,
KLAUS BODEMER, JORGE NÚÑEZ VEGA**

Carta del Director

MANUEL GUEDÁN Redescubriendo la política

Corolarios arquitectónicos

ROBERTO GOYCOOLEA PRADO

Diálogo de la lengua

Mano a mano entre **CHRISTIAN FERNÁNDEZ Y JOSÉ ANTONIO MAZZOTTI**
Inca Garcilaso, el primer mestizo de las letras castellanas

Actualidad

GUSTAVO FERNÁNDEZ Bolivia: la hora del cambio
CARLOS DORE CABRAL La emigración revaluada

Otros temas

JULIO BURDMAN América Latina en la última batalla diplomática China-Taiwán

La seguridad en América Latina y Europa

FERNANDO CARRIÓN

Investigador FLACSO-Ecuador

INTRODUCCIÓN

La violencia es una de las principales problemáticas sociales y urbanas en el mundo. Si bien no se trata de una problemática enteramente nueva, en las últimas décadas muestra un proceso de incremento, generalización y diversificación que conllevan impactos sociales, culturales, políticos y económicos de relevancia. Es un fenómeno mundial en el que se hace necesario resaltar que en Estados Unidos y Europa la situación se evidencia a inicios de la década de los ochenta, mientras que en América Latina se presenta con mayor magnitud en los años noventa.

En la actualidad, una de las preocupaciones más importantes que existen es la seguridad, particularmente la vinculada con la seguridad ciudadana. Es decir, la problemática delictual urbana, así como al temor ciudadano, expresado principalmente por la percepción de un incremento en la probabilidad de ser víctima de un delito. Los resultados del Latinobarómetro del año 2003 muestran que la población de diversos países de América Latina considera que la delincuencia y las drogas se ubican entre las principales prioridades públicas. De igual forma, diversos análisis muestran que el tema de la seguridad se ubica en la agenda

política prioritaria, así por ejemplo, un estudio desarrollado por Naciones Unidas en 135 ciudades de los cinco continentes, mostró que la inseguridad ocupa el tercer lugar en las preocupaciones de los alcaldes (Marcus, 2003,36).

Lamentablemente, a pesar de la prioridad de la temática en la agenda pública y política, el conocimiento sobre la misma es limitado. No sólo el conocimiento sobre las causas y características del fenómeno es escaso, sino también los mecanismos de política que pueden utilizarse para disminuir su intensidad. Adicionalmente, los estudios comparados, a nivel nacional y regional, son aún más restringidos a temas específicos, lo que inhibe la transferencia de conocimiento, así como de las prácticas que resultan positivas (y negativas) en la prevención y control de la violencia.

Esto significa que hace falta comparar regiones y países para construir visiones más comprensivas y, sobre todo, para enfrentar la violencia en el campo transnacional en el que se encuentra su desarrollo. De esta manera, se concuerda con Der Ghougassian (1999), quien indica que la existencia de un área de integración supranacional, que fun-

ción como territorio unificado para las operaciones delictivas, genera también un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana.

Pero es necesario hacer hincapié en la necesidad de miradas que permitan la comparación de realidades diversas, no a la manera de que un caso se convierta en el rasero de medida del otro, sino que en el símil se puedan encontrar similitudes, sinergias y diferencias. Tampoco se trata de presentar casos que se agotan en sí mismos, sino de buscar miradas transversales que permitan conocer el fenómeno en su dimensión global y extraer experiencias intercambiables.

En este esfuerzo, el presente número de la revista *Quórum* aporta al debate y a la difusión de las nuevas perspectivas de conocimiento y de política que permitan atenuar los impactos de la violencia. La comparación permitirá interpretar un problema que tiene características y dinámicas diversas, pero también similitudes que se enmarcan en un fenómeno de la internacionalización del delito.

El contenido de la revista incluye cinco artículos, elaborados por destacados especialistas en la temática de Europa y América Latina. En primer lugar, se presenta un acercamiento conceptual, desarrollado por Klaus Bodemer, quien presenta las perspectivas y debates sobre la seguridad como valor de Estado, recordando que la modernidad fue un proyecto de seguridad, pero, a su vez, interrogándose sobre el impacto que tiene sobre los procesos de consolidación democrática. El autor reconoce las oportunidades

y problemas que plantea el concepto de Seguridad Humana, propuesto por Naciones Unidas, en un mundo donde la situación posterior al 11 de Septiembre enraiza la presencia del temor y la diferenciación con «otros» considerados peligrosos o amenazantes.

Seguidamente, los artículos de Jaime Curbet y Fernando Carrión describen la situación de Europa y América Latina, respectivamente. No sólo en términos de caracterización del fenómeno sino también debatiendo el lugar donde se instala la seguridad en la agenda pública y la importancia que adquieren fenómenos como la migración, el terrorismo y el narcotráfico.

Sin duda, las instituciones policiales en el control y prevención de la criminalidad tienen un rol fundamental, no sólo por el monopolio del uso de la fuerza, legítimo en el marco de un Estado de Derecho, sino también porque representan la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación y colaboración con la comunidad. Lamentablemente, las instituciones policiales en América Latina han sufrido un proceso de deterioro, marcado por la falta de profesionalización, presencia de prácticas de abuso del uso de la fuerza y corrupción. El artículo de Lucía Dammert presenta una breve caracterización de los procesos de reforma desarrollados en la región en la última década. Adicionalmente, propone los principales desafíos para estas instituciones.

Otra institución que juega un rol central en la agenda de la seguridad es el sistema penitenciario. En este sentido, la principal

respuesta frente al aumento delictual en el mundo ha sido el endurecimiento de las penas y, por ende, el aumento de la población encarcelada. En América Latina esto ha generado un incremento en los niveles de hacinamiento carcelario, una disminución en el impacto de los procesos de rehabilitación o resocialización y un aumento de los problemas violentos intracarcelarios. Esta situación se plantea en el artículo de Jorge Núñez, quien caracteriza los principales problemas que enfrentan los sistemas penitenciarios en América Latina en la actualidad.

A continuación se presentan algunos de los principales temas que aparecen en el debate sobre la seguridad ciudadana en América Latina, así como los elementos principales de comparación con Europa.

LA VIOLENCIA EN EL MUNDO

La violencia se ha generalizado por el mundo con una velocidad e intensidad nunca antes vista. Se dice que el siglo en el que entramos será incluso más violento que el pasado. Al extremo se ha llegado que cada año, según la OMS, mueren 520.000 personas por homicidios, 815.000 por suicidios y 310.000 por acciones bélicas, lo cual da una suma de 1.659.000 personas muertas por violencia en el mundo.

Esto significa que mueren al año, por hechos de violencia, siete veces más personas que las que murieron con el azote del tsunami en el Sudeste Asiático. Sólo en América Latina fallecen por homicidios no menos de 140.000 habitantes. Y lo más grave de la situación es que estos delitos no bajan sino

que, por el contrario, siguen creciendo, innovándose y volviéndose más violentos.

De estas grandes cifras se pueden ver algunas expresiones: el 77 por 100 de los homicidios son de hombres; el 46.8 por 100 son del grupo etéreo, correspondiente a los jóvenes (15 a 44 años). Más del 60 por 100 de los suicidios son de varones, y el grupo de población de más de 60 años es el más proclive al suicidio.

Si se hace un corte regional según el tipo de ingresos promedio por país, es fácil colegir que las violencias han crecido, aunque de manera distinta. Así, tenemos que las muertes violentas en los países de ingreso bajo y medio fue de 32.1 por cien mil habitantes, más del doble de la tasa en los países de ingresos altos (14.4 por cien mil). Las regiones más violentas son África, con 22 homicidios por cien mil habitantes, y las Américas (Norte, Centro y Sur América), con 19 por cien mil. Y las tasas más bajas de homicidios se ubican en el Pacífico Occidental (4 por cien mil) y Europa (6 por cien mil).

El reverso de la situación son los suicidios: el Pacífico Occidental es la región que tiene la más baja tasa de homicidios y, paradójicamente, la más alta de suicidios (21 por cien mil). Luego le sigue Europa, con razonamiento similar, con 19 suicidios por cien mil habitantes. En definitiva, tenemos que, mientras en las regiones más ricas la gente muere por suicidios, en las más pobres lo hace por homicidios, siendo los primeros más altos en el balance general; es decir, muere más gente por suicidios que por

homicidios (OMS). En términos cualitativos, se puede afirmar que las preocupaciones en las regiones ricas tienen que ver con el terrorismo, mercados ilegales y percepción de inseguridad; mientras en los pobres tienen presencia los delitos a la propiedad (robos, hurtos) y a las personas (homicidios), enmarcados en el concepto de violencia común o social.

Si bien hay diferencias entre las regiones, no se puede desconocer que hay ciertas similitudes y también puntos de encuentro. Mientras las violencias en los países desarrollados están vinculadas al racismo, la xenofobia, la familia, los mercados ilegales (droga, armas) y la inmigración, entre otras causas, en los países de América Latina tienen que ver con las desigualdades sociales, la precariedad de las instituciones. Por eso es que las grandes políticas que se plantean para reducir la violencia tienen que ver, en los países ricos, con el cerrar las fronteras a la emigración y con la estigmatización del inmigrante¹, y en los países pobres, con importantes políticas sociales (Chile, Costa Rica y Uruguay). Por otro lado, se debe señalar que los tiempos de ocurrencia de los auges delincuenciales son distintos: mientras los momentos más altos de la violencia en Europa se registran entre 1960-80, en América Latina empiezan a crecer sostenidamente a mediados de la década de los ochenta.

Sin embargo, lo que se debe entender es que, por un lado, se ha configurado un mundo transnacional del crimen, la delincuencia y el temor, que no reconoce fronteras y que actúa de manera interrelacionada a nivel mundial, y, por otro, que esta relación

produce cada vez más violencia en ámbitos supranacionales². Se debe remarcar que la percepción de inseguridad en las dos realidades es bastante alta, a pesar de las desiguales tasas de violencia.

El ejemplo de las pandillas globales es muy sintomático: nacen de la emigración de los países pobres (origen) hacia los ricos (destino), y, como en éstos los discriminan y rechazan, generan mecanismos de supervivencia: se organizan, adoptan modismos idiomáticos, se identifican por símbolos y se defienden. Cuando en los países de destino la situación se hace intolerable, son expulsados. Regresan a su lugar de origen, con la experiencia y relaciones que les permiten reproducir esas condiciones en el lugar del cual provienen y luego, además, enlazar el país de origen con el de destino, dando lugar al nacimiento de las pandillas globales³.

LOS IMPACTOS DE LA VIOLENCIA

El crecimiento, generalización y diversificación de la violencia empieza a tener importantes efectos en múltiples escenarios y esferas del quehacer humano. Según un estudio, encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2000), «la violencia es el principal problema económico y social de América Latina».

Económico, en términos de que «la violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos de, aproximadamente, 14.2 por 100 del PIB Latinoamericano; es decir, US\$ 168.000.000». Esta constatación lleva a concluir que «la violencia es en la actualidad –sin duda– la limitante principal del de-

sarrollo económico en América Latina». Los gastos en protección y los efectos directos del crimen representan alrededor del 6 por 100 del PIB de Estados Unidos (Ratinoff, 1996). En Canadá, se estima que la violencia contra las mujeres impone un coste anual de 684 millones de dólares al sistema de justicia criminal y 187 millones a la policía (Graves, 1995). Y lo paradójico viene dado: el acceso a la seguridad se ha convertido no en un derecho, sino en una mercancía que se transa en el mercado y en un elemento adicional en la diferenciación social, que termina siendo causa y efecto de mayores violencias.

En términos sociales, según la tasa de homicidios, en Latinoamérica hay 140.000 homicidios al año y 54 familias son robadas por minuto. Aparte de ello, la población empieza a adoptar mecanismos de autodefensa, lo que le lleva a modificar su conducta cotidiana: cada acción de autodefensa es, a su vez, causa y efecto de un nuevo comportamiento social: angustia, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad e individualismo, propios de las sociedades del temor en las que vivimos.

En términos políticos, hay impactos evidentes dentro de los lentos procesos de consolidación democrática que vive la región. La violencia se ha convertido en un tema político, al extremo de que no hay candidato que no lo contemple en su campaña electoral. La violencia tiende a convertirse en un mecanismo de solución de los conflictos, los mismos que deberían ser procesados por las instituciones existentes para el efecto (policía, justicia). Pero, como no tienen le-

gitimidad, se procesa fuera de ellas. La impunidad, los linchamientos, el ajuste de cuentas muestran el desarrollo de un poder paralelo al del Estado, que además es penetrado y erosionado bajo distintas formas. Las instituciones se debilitan por la incapacidad que muestran a la hora de enfrentar la violencia, así como por el fenómeno de infiltración al que son sometidas por las organizaciones criminales

Pero también tiene impactos políticos en los procesos electorales, al extremo de que, hoy día, prácticamente no hay elección política que no tome en cuenta este tema como eje de campaña. Es más, se ha convertido en un caballo de batalla de los sectores más conservadores de la sociedad para impulsar propuestas de control, orden, disciplina y valores, entre otras.

Y los impactos en la ciudad se podrían indicar a través de cuatro expresiones que produce la violencia en la ciudad. El primero, que la violencia reduce el tiempo de la ciudad. ¿Qué es lo primero que le dicen a un visitante cuando llega a una ciudad? Que no salga de su alojamiento pasadas ciertas horas de la noche, por los problemas de violencia existentes. En segundo lugar, hay una disminución del espacio de la ciudad, porque hay senderos, calles, plazas y parques por los que no se puede transitar, debido a los altos grados de violencia existentes. ¿Entonces, qué significa esto? Que la ciudad pierde el espacio y pierde el tiempo. En tercer lugar, la violencia erosiona la ciudadanía y el sentido de comunidad cuando, por ejemplo, la solidaridad frente a la adversidad desaparece: ayudar a una persona accidentada o a al-

guien que ha sido asaltada es imposible. Y en cuarto lugar, la ciudad empieza a ser un espacio donde se desarrollan nuevas formas de segregación urbana, a la manera de fragmentos aislados, convirtiéndose en una constelación de espacios inconexos. Se desarrollan barrios cerrados y autosuficientes, donde no pueden entrar personas sin identificarse previamente. Entonces, se desintegra la ciudad como unidad y se crea el foraneísmo urbano.

LAS POLÍTICAS: DEL CONTROL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

En general, se puede afirmar que el enfoque tradicional de enfrentar la inseguridad está asociado al concepto de seguridad pública, donde se ve a la violencia como un problema de orden público, que erosiona las instituciones estatales y donde estos actos son ejecutados por un enemigo interno. De ahí que el esquema central de la política de seguridad se defina por la trilogía: policía-justicia-cárcel.

En otras palabras, las políticas hegemónicas son de *represión o control* (la policía, la justicia y el sistema carcelario son las piedras angulares y dominantes), de *privatización o seguridad privada* (seguros, guardianía privada, porte de armas) inscritas en la vía mercantil y las llamadas *políticas preventivas*, como si fueran originarias de matrices conceptuales distintas. Frente a ellas emergen propuestas innovadoras, vinculadas con las corrientes de la denominada *seguridad ciudadana*, en el marco de un nuevo contexto histórico de la sociedad mundial que busca, en última instancia, redefinir la relación entre las instituciones gubernamentales y la población.

O lo que es lo mismo, el salto a la seguridad ciudadana no es un acto voluntarista de política pública, sino un cambio histórico en los procesos sociales, que conduce a una transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es decir, la seguridad ciudadana no es exclusivamente una respuesta al incremento de la violencia sino, principalmente, un cambio estructural en la relación de la población con el Estado.

Esta mutación ocurre en el momento en que se entra en una nueva lógica estatal; esto es, cuando queda atrás la guerra fría y se estructura el Estado social de derecho bajo formas democráticas. En este momento es lógico que el tema de la protección estatal ya no se centre en sí mismo (estado céntrico), esto es, en el mantenimiento del orden público estatal, sino que se desplace hacia la ciudadanía. El primer caso opera la lógica del enemigo interno, construida bajo la guerra fría, y el segundo, nacido de la necesidad del mantenimiento de los derechos y de las libertades de la ciudadanía.

Por eso, históricamente, la seguridad ciudadana nace en España con el fin de la dictadura franquista y la aprobación de la Constitución, en el año de 1978. Desde allí se podría afirmar que este nacimiento y aporte español le otorga la carta de originalidad a Europa. En América Latina ocurre lo mismo con la extinción de las dictaduras, a principios de la década de los ochenta del siglo anterior, en que empiezan a producirse signos alentadores en la transformación estatal, que conduce a la disyuntiva de la seguridad ciudadana: o más seguridad (con-

trol y privatización) o más democracia (derechos y libertades); esto es, dentro del concepto seguridad ciudadana, a cuál componente se le asigna más importancia: a la seguridad (Colombia) o a la ciudadanía (Bogotá).

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público ciudadano, que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social, a la cual el ciudadano pertenece y defiende. Se refiere al reconocimiento de los derechos de los otros (la libertad), y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero como disuasión. La seguridad ciudadana protege a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes. La seguridad ciudadana se obtiene en un Estado social de derecho, donde la libertad del «respeto al derecho ajeno» es legal, legítima y democrática. En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

En este proceso hay actores institucionales y sociales que deben redefinir sus funciones, y otros, por el contrario, asumir nuevas atribuciones. De allí que tengamos necesariamente una disminución del peso asignado, por ejemplo, a las Policías Nacionales y al sistema de justicia, como elementos centrales de la seguridad pública; y, como contrapartida, el traspaso de algunas de sus competencias a instituciones, como los mu-

nicipios y la ciudadanía, que empiezan a tener roles cada vez más significativos. La misma policía debe redefinir su función, vinculándose más a la población (policía comunitaria), especializándose (el peso de inteligencia por sobre la represión) y descentralizándose (policías municipales), entre otros.

De ahí que hoy día tengamos un cruce de instituciones nacionales y locales que, tendencialmente, tienen un movimiento contradictorio de dirección hacia lo local (municipalización) y hacia lo supranacional (internacional). Mientras Europa está en un proceso de consolidación de los dos ámbitos con, por un lado, el fortalecimiento de las políticas locales (modelo de Barcelona), y desde lo supranacional con las entidades desarrolladas en el marco de la Unión Europea (Foro Europeo de Seguridad Urbana, nacido en 1992), en América Latina todavía se está en una situación precaria, donde lo internacional sólo aparece a través de convenios interinstitucionales por sectores, y, por otro, sólo algunas ciudades y municipios tienen propuestas interesantes de seguridad ciudadana. El nivel nacional está prácticamente ausente en este campo.

Es importante resaltar que, en el ámbito local europeo, hay una tradición interesante de seguridad ciudadana, en tanto que en América Latina existen casos de excepción y recientes que no terminan por configurar una tendencia general. Es que en Latinoamérica este quiebro no tiene más de diez años mientras en Europa llevan no menos del doble.

NOTAS

1. «La criminalidad está ligada en la mayoría de los países europeos a la inmigración. Muchos países tienen la tentación de creer que realizando todo lo posible por cerrar sus fronteras a la inmigración, tendrán éxito en controlar la criminalidad» (Marcuse, 2004, 37).

2. Casos de la organización delictiva internacional se producen, por ejemplo, alrededor del narcotráfico (países productores, consumidores, lavadores, tránsito), de la venta ilegal de armas, de los inmigrantes ilegales, del tráfico de órganos, del robo

de bancos, del blanqueo de dinero, del tráfico de niños y mujeres, del secuestro, el vicariato, el patrimonio cultural, entre otros.

3. Este fenómeno de las pandillas globales se puede percibir con los ejemplos significativos de los Pachuchos entre México y Estados Unidos, las Maras entre Centro América y Norte América (que ya ha producido una primera cumbre presidencial) y los Latin King a lo largo de América Latina, Estados Unidos y Europa.

BIBLIOGRAFÍA

Barberet, Rosemary: «La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina» en: *Violencia e (in) seguridad pública a nivel local en América Latina y Europa*. Ed. RECAL, Hamburgo, 2003.

Castells, Manuel: *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Carrión, Fernando (ed): *Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad?*, Ed. FLACSO-OPS, Quito, 2002.

Dammert, Lucía (ed): *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*, Ed. Red 14 Ur-bal, Valparaíso, 2004.

Echeverri, Oscar: «La violencia: ubicua, elusiva y prevenible», en: Carrión, Fernando: *Ciudad*

y *violencias en América Latina*, ed. PGU, Quito, 1994.

Londoño, Juan Luís, et al: *Asalto al Desarrollo: violencia en América Latina*, Ed. BID, Washington, 2000.

Marcus, Michel: «Políticas de reducción de la inseguridad en Europa», En: *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*, Ed. Ministerio del Interior de Chile, Santiago, 2004.

Ratinoff, Luís (mimeo): «Delincuencia y paz ciudadana», en *Encuentro: hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*, BID, Washington, 1996.

World Health Organization: *World Report on Violence and Health*, Geneva, 2002.