

Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina

Hacia la seguridad
como un valor democrático



Latin America's new security thinking Towards security as a democratic value

Alexandra Abello Colak
Pablo Emilio Angarita Cañas
—Editores—



CLACSO

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina

Hacia la seguridad como un valor democrático

Latin America's new security thinking

Towards security as a democratic value

Alexandra Abello Colak
Pablo Emilio Angarita Cañas

Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad
como un valor democrático
Latin America's new security thinking: towards security as a democratic value

ISBN: 978-958-8790-98-5
ISBNe: 978-958-8790-99-2

América Latina / Seguridad ciudadana / Democracia / Violencia / Violencia
urbana / Exclusión social / Pobreza urbana / Prevención de la violencia /
Políticas públicas

Otros descriptores asignados por CLACSO
Seguridad / Estado / Violencia / Derechos Humanos / Conflictos / Políticas Públicas /
Prevención / América Latina

Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina

Hacia la seguridad como un valor democrático

Latin America's new security thinking

Towards security as a democratic value

Alexandra Abello Colak

Pablo Emilio Angarita Cañas

—Editores—



CLACSO

COLECCIÓN **GRUPOS DE TRABAJO**

© Alexandra Abello Colak, Pablo Emilio Angarita Cañas

© Alexandra Abello Colak, Pablo Emilio Angarita Cañas, Andrea Bolcatto, Lucía Dammert, Markus Gottsbacher, Álvaro Guzmán Barney, Susan Hoppert-Flämig, Jenny Pearce, Darío Nicolás Rolón, Juan Carlos Ruiz, Joaquín Salazar

ISBN: 978-958-8790-98-5

ISBNe: 978-958-8790-99-2

Primera edición: Octubre de 2013

Foto de Carátula: AP/ William Fernando Martínez

www.wmartinezphotos.com

www.cuentosdefotografos.org

Diseño de cubierta y diagramación: Carolina Velásquez Valencia, Imprenta Universidad de Antioquia

Corrección de texto e indización: Diego García Sierra

Catalogación: Yulieth Taborda Ramírez

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín

Calle 67 No. 53 - 108

Universidad de Antioquia - Bloque 9, Oficina 245

<http://www.repensandolaseguridad.org/>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
EEUU 1168| C1101 AA Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar |
web www.clacso.org

Editor Responsable: Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Directora Académica: Fernanda Saforcada

Programa Grupos de Trabajo

Coordinadora: Sara Victoria Alvarado

Coordinador Adjunto: Pablo Vommaro

Asistentes: Rodolfo Gómez y Valentina Vélez

Área de Producción Editorial y Contenidos

Coordinador Editorial: Lucas Sablich

Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional 

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

Impresión y terminación: Imprenta Universidad de Antioquia

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Imprenta Universidad de Antioquia

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 53 32

Correo electrónico: imprensa@quimbaya.udea.edu.co



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Cátedra UNESCO en
Resolución Internacional de Conflictos
y Construcción de Paz
Colombia



Contenido

| | |
|--|-------------|
| Prólogo | |
| Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático | xii |
| Prologue | |
| Latin America's new security thinking: towards security as a democratic value | xiii |
| <i>Jenny Pearce</i> | |
| 1. De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima | 1 |
| <i>Markus Gottsbacher</i> | |
| Conclusiones | 16 |
| Referencias..... | 17 |
| 2. Seguridad ciudadana y seguridad del Estado | 19 |
| <i>Álvaro Guzmán Barney</i> | |
| Introducción | 20 |
| Antecedentes de las políticas de seguridad (1986-2002) | 21 |
| La Política de Seguridad Democrática (Uribe 2002-2010) | 23 |
| El diagnóstico | 24 |
| El eje central de la política | 25 |

| | |
|---|-----------|
| Los objetivos estratégicos y las líneas de acción..... | 25 |
| La seguridad democrática: una evaluación crítica | 28 |
| La política nacional de seguridad y convivencia ciudadana del Gobierno Santos (2010-2014) | 33 |
| Objetivos del plan | 33 |
| Ejes del plan | 34 |
| Estrategia de implementación | 36 |
| La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana: una evaluación crítica | 36 |
| Seguridad, libertad y derechos humanos | 39 |
| Referencias..... | 41 |
| | |
| 3. Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno | 43 |
| <i>Juan Carlos Ruiz</i> | |
| | |
| Introducción | 44 |
| Exclusión y violencia en América Latina..... | 45 |
| Políticas públicas dirigidas a barrios en Chile: Programa Barrio Seguro y Programa Quiero mi Barrio..... | 49 |
| El Programa Barrio Seguro | 52 |
| El Programa Quiero mi Barrio | 56 |
| Conclusiones | 64 |
| Referencias..... | 66 |
| | |
| 4. A Salvadoran Turnaround? The FMLN's Response to Citizen Security Needs | 71 |
| <i>Susan Hoppert-Flämig</i> | |
| | |
| Human security from above or below? | 72 |
| Violence beyond the Peace Accords: the failure of the security policies of past Governments..... | 74 |
| The FMLN Government between prevention and repression | 77 |
| Sending the Armed Forces to Salvadoran prisons: A relapse into old patterns of security responses..... | 78 |
| Conclusion..... | 81 |
| References | 83 |

5. Unpacking the Problematic Relation between Security and Democracy: Citizenship, Community Participation and Security Efforts in Medellín, Colombia 87

Alexandra Abello Colak

| | |
|---|-----|
| Introduction..... | 88 |
| Insecurity and violence affecting urban communities | 90 |
| Democracy and citizenship in contexts of complex violence | 93 |
| Meaningful citizenship in Medellín | 94 |
| Engaging the state | 94 |
| Engaging non-state actors, de-sanctioning violence, and promoting social change..... | 96 |
| Security, citizenship, and democracy: the problematic relation | 98 |
| From citizens to controlled subjects..... | 99 |
| Citizens as informants | 103 |
| Conclusion | 105 |
| References | 107 |

6. Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en contextos violentos 109

Pablo Emilio Angarita Cañas

| | |
|---|-----|
| ¿Qué entendemos por seguridad?..... | 110 |
| Modalidades y enfoques | 111 |
| Enfoque securitario o militarista | 113 |
| Enfoque de la seguridad humana..... | 115 |
| Seguridad humana desde abajo: una alternativa | 116 |
| Fundamentación epistemológica y estrategia metodológica | 117 |
| Los conflictos en el contexto nacional..... | 118 |
| Observatorio de Seguridad Humana de Medellín | 121 |
| Objeto de trabajo y lineamientos estratégicos | 122 |
| Experiencias de seguridad..... | 123 |
| Potenciales riesgos y amenazas..... | 126 |
| Criterios de éxito | 127 |
| A manera de epílogo | 127 |
| Referencias..... | 128 |

7. Pensar los derechos desde la inseguridad y la violencia hacia sectores de alta vulnerabilidad: los casos de femicidios y crímenes de odio en la Argentina actual 131

Andrea Bolcatto

| | |
|--|-----|
| Introducción..... | 132 |
| Reflexiones teóricas acerca del Estado y la seguridad ciudadana..... | 134 |
| Una revisión a las prácticas de la violencia..... | 137 |
| Reconocimiento de derechos: nuevo escenario estatal y legal..... | 138 |
| Nuevos derechos, nuevas denominaciones: femicidios y crímenes de odio..... | 141 |
| Comentarios finales..... | 145 |
| Referencias..... | 147 |

8. Los vínculos sociales en el fortalecimiento de la democracia local y la prevención de la violencia. Una experiencia de investigación-acción-participación 149

Joaquín Salazar

| | |
|--|-----|
| Noción de vínculo social y tejido social de proximidad..... | 150 |
| Vínculo social..... | 150 |
| Tejido social y estructura social..... | 151 |
| El capital social y los “huecos estructurales”..... | 152 |
| Preguntas iniciales..... | 152 |
| Las hipótesis iniciales..... | 153 |
| Metodología de investigación: Aplicación del pensamiento complejo y la investigación-acción-participación (IAP)..... | 153 |
| La teoría del caos y el pensamiento complejo..... | 153 |
| Aplicación del método de la investigación-acción-participación (IAP)..... | 155 |
| Aplicación de los fundamentos de la IAP..... | 156 |
| Resultados del diagnóstico comunitario participativo..... | 159 |
| Reflexiones y conclusiones intermediarias..... | 163 |
| Referencias..... | 165 |

| | |
|--|------------|
| 9. Control, vigilancia y respuesta penal en el ciberespacio | 167 |
| <i>Darío Nicolás Rolón</i> | |
| Introducción | 168 |
| Nuevos desafíos y problemas de definición..... | 169 |
| ¿Sociedad de la información?..... | 170 |
| Potencialidad lesiva de cualquier usuario de la red y anonimato en internet..... | 170 |
| Déficits del principio de territorialidad | 171 |
| Concreción de las estrategias de intervención penal..... | 173 |
| Criminalización de conductas en el ámbito previo a la lesión de un bien jurídico | 174 |
| Vigilancia de las conductas en el entorno informático..... | 176 |
| La imposición de deberes de vigilancia y de autoprotección | 177 |
| Concurso de personas en el proceso de circulación de la información. | 179 |
| El resultado | 181 |
| Referencias..... | 182 |
| Epílogo | |
| Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política | 185 |
| <i>Lucía Dammert</i> | |
| Introducción | 185 |
| Los avances | 186 |
| Los desafíos analíticos | 188 |
| Los desafíos de la gestión | 189 |
| A modo de cierre | 194 |
| Índice analítico | 195 |
| Index..... | 201 |

Prólogo

Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático *

*Jenny Pearce***

Si hay un hilo conductor que une todos los capítulos intelectualmente estimulantes de este libro es que la seguridad en América Latina ya no puede ser equiparada al orden y a la represión, o, en otras palabras, al campo conceptual dominado por la “derecha” y el pensamiento conservador. El campo de la seguridad se ha abierto a un público más amplio. Ahora hay un nuevo cuerpo de pensamiento sobre seguridad en América Latina, del cual esta recopilación de ensayos forma parte importante y el cual ha empezado a construir un concepto de seguridad como valor democrático, integral en otras palabras, a la construcción del proceso democrático y que no puede violar ese proceso en su ejecución. Sin embargo, este nuevo pensamiento sobre seguridad es relativamente reciente: data de los años noventa, cuando se hizo evidente que las transiciones democráticas en América Latina habían dado paso a nuevas amenazas a la vida. Las respuestas de mano dura ganaron terreno y aún dominan muchas partes de la región. No obstante, a medida que la seguridad se volvió un tema de debate más

* Traducción de Cindy Abello

** Profesora de Política Latinoamericana y Directora del Centro Internacional de Estudios en Participación en la Universidad de Bradford, Reino Unido.

Prologue

Latin America's new security thinking: towards security as a democratic value

Jenny Pearce*

If there is one main thread which links all the thought provoking chapters of this book, it is that security in Latin America can no longer be equated with order and repression, i.e. the conceptual territory of conservatives and the “right”. Security has now opened up to the wider thinking public. There is now a body of New Security Thinking in Latin America, of which this collection of essays forms an important part, and which has begun to build a concept of security as a democratic value, integral in other words to building democratic practice and which cannot violate that practice in its exercise. However, this New Security Thinking is relatively young, dating only from the 1990s, when it became apparent that the democratic transitions in Latin America had ushered in new threats to life. Hard line (*mano dura*) responses gained traction and still dominate many parts of the region. However, as security became a topic for wider debate, so academics and practitioners sought to shift the paradigm, and re-found it within an entirely new framework. Security should be about

* Professor of Latin American Politics and Director of International Centre for Participation Studies at University of Bradford, United Kingdom.

amplio, también los académicos y profesionales buscaron cambiar el paradigma y lo refundaron en un marco completamente diferente. Primero se sugirió que la seguridad debería estar centrada en el ciudadano —y la seguridad podría incluso ser considerada un derecho humano—. En esta recopilación, Juan Carlos Ruiz se refiere a la seguridad como un derecho humano de cuarta generación, tanto para comunidades como para el ciudadano individual. La idea de la seguridad humana también ganó seguidores, expandiendo la comprensión de los ámbitos en los cuales necesitamos sentirnos seguros. Y otros propusieron (y en Medellín se ha empezado a poner en práctica, según se puede ver en el artículo de Pablo Emilio Angarita en esta publicación), la idea de que la seguridad puede y debe ser construida “desde abajo”. Esto no es un llamado al vigilantismo, sino una crítica profunda a la seguridad privada en todas sus formas. Se trata de cómo las comunidades pueden participar en la construcción de la seguridad como un bien público, equitativamente distribuido y reflejando la experiencia vivida de esas comunidades que sufren la inseguridad de forma más intensa. En mi prólogo a esta más reciente e importante iteración del nuevo pensamiento sobre seguridad, quiero reflexionar acerca de dónde venimos y hacia dónde podríamos estarnos dirigiendo. La importancia de esta recopilación de ensayos radica en esta historia y en su capacidad para provocar iteraciones más profundas al pensar la seguridad. ¿Estamos listos para hablar del nuevo pensamiento sobre seguridad de América Latina como un cuerpo coherente de ideas que podrían moldear prácticas en el futuro?

América Latina surgió de la dictadura y el militarismo en el curso de los años ochenta, pero se enfrentó a un legado de autoritarismo profundamente arraigado en la sociedad, de historias personales y colectivas de violencia y de un acceso profundamente desigual a ingresos, recursos y servicios. En la raíz de este legado estaba el hecho de que el aparato de seguridad policial, las Fuerzas Armadas y la rama judicial habían servido únicamente a actores políticos y sociales poderosos y con gran riqueza. Aunque las configuraciones de este fenómeno variaban de país a país, se reconocía un patrón en todos ellos. La rápida urbanización había ocurrido desde los años sesenta y fue acelerada en algunos lugares (notablemente en Centroamérica) por la guerra y la violencia de los años ochenta. Esto había resultado en acuerdos no regulados, servicios mínimos o inexistentes para muchas comunidades y una segregación espacial que marcaba visiblemente las diferencias de vida entre los “pobres” y los “ricos”. La inseguridad era una forma de vida en las comunidades más pobres, pero varios factores la exacerbaban en el transcurso de los años noventa. Estos incluyen

the citizen, it was first suggested. Security could even be considered a “human right”. Juan Carlos Ruiz refers in this collection to security as a fourth generation human right, as much for communities as for the individual citizen. The idea of human security also gained followers, expanding the understanding of the realms in which we need to feel secure. And others proposed (and in Medellín have begun to put into practice, cfr. the article of Pablo Emilio Angarita in this volume), the idea that security can and should be built “from below”. This is not a call to vigilantism; indeed it reflects a profound critique of private security in all its forms. It is about how communities can participate in constructing security as a public good, equitably distributed and reflecting the lived experience of those communities living the most intense insecurity. In my prologue to this latest and important iteration of New Security Thinking, I want to try and reflect on where we have come from and where we might be heading. The importance of this collection of essays is located in this story and in its role in provoking further iterations in thinking security. Are we now ready to speak of Latin America’s New Security Thinking as a coherent body of ideas which could shape practice in the future?

Latin America emerged out of dictatorship and militarism in the course of the 1980s but faced a legacy of authoritarianism deeply embedded in society, of personal and collective histories of violence and of a deeply unequal access to income, resources, and services. At the core of this legacy was the fact that the security apparatus of policing, armed forces and the judiciary had only ever served wealthy and powerful social and political actors. The configurations of this varied from country to country, however a pattern was discernible everywhere. Rapid urbanisation had taken place since the 1960s and was accelerated in some places (notably Central America) by the war and violence of the 1980s. This had resulted in unregulated settlements, poor or non-existent services for many communities and a spatial segregation which visibly highlighted the differential life experiences of the “poor” and the “rich”. Insecurity was a way of life in the poorest communities, but various factors exacerbated this in the course of the 1990s. These include the availability of firearms at the end of the Cold War; the expansion of drugs trafficking in the wake of the fragmenting of the main Colombian cartels; the rise of urban unemployment as Latin America took the neoliberal turn and many specific factors to particular contexts. In El Salvador, for instance, migrant and refugee youth from the

la disponibilidad de armas de fuego al final de la Guerra Fría; la expansión del tráfico de drogas tras la fragmentación de los principales carteles colombianos; el incremento del desempleo urbano a medida que Latinoamérica hacía el salto neoliberal, y muchos otros factores específicos en contextos particulares. En El Salvador, por ejemplo, jóvenes migrantes y refugiados de los años de guerra, deportados de vuelta al país, trajeron la experiencia de vivir las culturas de pandillas de Los Ángeles e implantaron esas culturas en los asentamientos urbanos pobres de la capital.

En poco tiempo, diversos analistas empezaron a referirse a nuevas formas de violencia, social en vez de política, urbana en vez de rural. Las continuidades y el legado del pasado fueron en muchos casos olvidados. Una de aquellas continuidades fue la violencia persistente dentro de las instituciones de seguridad del mismo Estado. Se olvidó que el Estado también reproducía violencia. No obstante, en los pánicos que acompañaron las expresiones de violencia abierta y desorganizada, a la par con las violencias organizadas de guerra y represión, estas fuerzas de seguridad encontraron un nuevo raciocinio para continuar medidas de seguridad represivas. En la ausencia de alternativas, también encontraron públicos receptivos. Mientras que el Estado demostraba sus limitaciones al abordar la escala del problema, la seguridad privada se expandió y hoy en día la mayoría de países latinoamericanos tienen mucha más provisión de seguridad privada que Policía estatal. El acceso diferencial a la seguridad según niveles de riqueza creció, en la medida que los ricos emplearon guardias de seguridad privada y los pobres fueron dejados en manos de una Policía mal entrenada y frecuentemente abusiva.

En el transcurso de los años siguientes la seguridad vino a ocupar un lugar prioritario entre los intereses de los ciudadanos. El Barómetro de las Américas produjo por primera vez un “índice de miedo” para todos los países de la región en los años 2008 y 2010, con la pregunta: “hablando del lugar donde usted vive y pensando en la posibilidad de que usted podría ser asaltado o robado, ¿se siente usted muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”. El índice de miedo está compuesto por la sumatoria de aquellos que dijeron sentirse algo o muy inseguros. El promedio para América Latina fue de 43%, mientras que en Estados Unidos y Canadá fue del 23% (Costa, 2012: 6). Políticamente, la seguridad se había convertido en un tema muy importante en la región y fue relacionada menos con el miedo al asesinato y más con el miedo a la victimización, respecto al cual Argentina y Chile ocuparon el primer lugar —aunque estos tienen la menor tasa de asesinato, en contraste con Brasil, donde la tasa de

war years, deported back to El Salvador brought experience of living with Los Angeles gang cultures and embedded such cultures in the poor urban settlements of the capital.

It was not long before commentators were referring to new forms of violence, social rather than political, urban rather than rural. The continuities with the past were often forgotten. One of these was the on-going violence within the security institutions of the state itself. The state, it was forgotten, also reproduced violence. However, in the panics which accompanied the expressions of overt and disorganised violence in the wake of the organised violences of war and repression, these security forces were able to find a new rationale for continuing repressive security measures. In the absence of alternatives, they found receptive publics. As the state showed its deficits in addressing the scale of the problem, private security expanded, and most Latin America countries today have far more private security provision than state police. Differential access to security according to wealth grew as the wealthy employed private security guards, while the poor were left to the ill-trained and often abusive police.

Over the ensuing years, security came to occupy a prime place amongst citizens' concerns. Barómetro de las Américas produced a "fear index" for all countries of the region for the first time in 2008 and 2010, asking the question "speaking of the place where you live, and thinking of the possibility that you might be assaulted or robbed, do you feel very safe, somewhat safe, somewhat unsafe or very unsafe?". The fear index is made up of the sum of those who said that they felt somewhat or very unsafe. The average for Latin America was 43% which compares to 23% in the US and Canada (Costa, 2012: 6). Politically, security had become a major issue in the region, and it was linked less to the fear of murder than the fear of victimisation, which was highest in Argentina and Chile despite the lowest murder rate, a contrast with Brazil where the murder rate was highest in the region but the fear index the lowest. Of course, the murder rate steals the headlines, and Latin America's homicide rate remains the highest in the world after Southern Africa. However, the problems of insecurity are far wider than expressed in the murder rate.

New Security Thinking in Latin America emerges from the involvement of academics and practitioners in a topic which has previously been left to the security apparatuses of the state. The first impetus was the international

asesinato fue la más alta pero el índice de miedo el más bajo. Por supuesto, las tasas de asesinato acaparan los titulares de noticias, y la tasa de homicidio de América Latina sigue siendo la más alta en el mundo después del sur de África. Sin embargo, los problemas de inseguridad son mucho más amplios de lo que se expresa en la tasa de asesinatos.

El nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina surge de la participación de académicos y profesionales en un tema que previamente se le había dejado a los aparatos de seguridad del Estado. El primer ímpetu fue la promoción de reformas al sector de seguridad por la comunidad internacional. Las agencias internacionales empezaron a reconocer que el enfoque político-militar tradicional de la seguridad era inadecuado cuando se enfrentaba a nuevas amenazas y a problemas emergentes al interior de los estados. La declaración sobre seguridad de la Organización de Estados Americanos, en el 2003, es un ejemplo. Menos frecuentemente, pero en algunos contextos y momentos particulares, algunos gobiernos generaron nuevos enfoques “desde arriba”. El artículo de Álvaro Guzmán en esta recopilación se refiere a la visión de seguridad del presidente Gaviria en Colombia a principios de los años noventa, la cual planteaba una visión de seguridad que reconocía violencias múltiples, entre ellas aquella generada por el Estado, y también la necesidad de una nueva dirección, incluyendo políticas dirigidas a la juventud. No obstante, como lo describe el autor, tal visión (solo breve y parcialmente implementada) contrastó ampliamente con la visión del presidente Uribe, quien en sus años de mandato trajo de vuelta un enfoque de seguridad de línea dura, justificado por la atención global hacia el terrorismo tras los hechos del 11 de septiembre.

Sin embargo, las instituciones internacionales continuaron preocupadas por los resultados insuficientes de las iniciativas de reforma al sector de seguridad en la región y reconocieron que la seguridad no podía ser de dominio exclusivo de las instituciones de seguridad. Organizaciones no gubernamentales y académicos fueron motivados a involucrarse en este campo. El Programa de Seguridad y Ciudadanía de Flacso en Chile se convirtió en un generador importante de debate académico, mientras que muchas organizaciones no gubernamentales empezaron a monitorear las dinámicas de seguridad en países particulares. Se abrió entonces un espacio para que la seguridad se convirtiera en un tema sujeto al debate y al escrutinio público, en medio de la creciente crisis de seguridad de la región.

Con el tiempo, la noción de que los ciudadanos deben estar en el centro de las preocupaciones de seguridad ha promovido un nuevo pensamiento sobre

community's promotion of security sector reform. International bodies began to recognise that the traditional political-military approach to security was inadequate when faced with the new threats and problems emerging within states. The OAS declaration on security in 2003 is an example. More rarely but at certain moments and in particular contexts, new thinking was generated "from above" by governments. Álvaro Guzman's article in this collection refers to the security vision of President Gaviria in Colombia in the early 1990s, which set out a vision of security which recognised multiple violences including that generated by the state and the need for a new direction, including policies towards youth. However, as he describes, such a vision (only briefly and partially implemented) contrasted greatly with that of President Uribe who in the 2000s brought back a hard line "security" approach, justified by the post 9/11 global attention to terrorism.

However, international bodies remained concerned at the poor results of the Security Sector Reform initiatives in the region and recognised that security could not be the exclusive domain of security institutions. NGOs and academics were encouraged by donors to get involved in the thematic area. Flasco's Security and Citizenship Programme based in Chile became an important generator of academic debate, while many NGOs began to monitor security dynamics in particular countries. A space opened up for security to be subject to public scrutiny and debate in the midst of the region's growing security crisis.

Over time, the notion that citizens should be at the centre of security has led to new thinking about crime and violence prevention and new attention to appropriate policing. As essays in this volume demonstrate, various forms of community and neighbourhood policing are under discussion and experimentation. Interestingly, while Colombia looked to the Guardia Civil of Spain in the 1990s, in more recent years it has turned to Chile's *Policía de Cuadrantes*. Mexico, in the midst of a serious crisis of policing, has also experimented with new approaches to neighbourhood policing and responsiveness, and Mexico City is an example of where these have clearly generated a much safer city, in marked contrast to other cities in the country. There have also been efforts to recognise the alternative visions and practices of security and justice amongst indigenous communities, treating them as real alternatives which need nevertheless to be aligned with the state. Marcus Gottsbacker ac-

la prevención del crimen y la violencia, y más atención a la labor policial adecuada. Como lo demuestran ensayos en este volumen, varias formas de vigilancia comunitaria y de barrio están en discusión y experimentación. Resulta interesante que, mientras que Colombia miraba hacia la Guardia Civil de España en los años noventa, en años recientes se haya enfocado en la Policía de Cuadrantes de Chile. México, en medio de una seria crisis en la labor policial, también ha experimentado con nuevos enfoques de Policía barrial. Ciudad de México representa un claro ejemplo de que estos han dado como resultado una ciudad mucho más segura, en marcada diferencia con otras ciudades del país. También ha habido esfuerzos por reconocer visiones y prácticas de seguridad y justicia alternativas en comunidades indígenas, tratándolas como verdaderas alternativas que necesitan de todos modos estar alineadas con el Estado. Marcus Gottsbacker reconoce que este alineamiento sigue siendo esquivo, y nos recuerda que la comunidad no puede ser idealizada como una fuente de nuevo pensamiento sobre seguridad, pero que las buenas prácticas de manejo de conflictos sociales y medidas alternativas para la reparación y la reconciliación a nivel comunitario sí tienen lugar en el nuevo pensamiento sobre seguridad.

Los enfoques alternativos siguen siendo parciales e incipientes, y con frecuencia son debatidos por aquellos que mantienen una visión homogeneizada del Estado y de los intereses que este debe servir, así como por quienes solo pueden ver la labor policial real como represiva. La represión policial continúa siendo una realidad en toda América Latina. Pero los experimentos mencionados previamente, y otros, sugieren que la semilla ha sido sembrada para el surgimiento de alternativas. Aun así, es muy poco probable que estas semillas germinen si América Latina considera la provisión de seguridad sin tener en cuenta el impacto de las desigualdades profundamente arraigadas. La idea de la seguridad humana ha resonado entre algunos sectores, porque reconoce que las inseguridades son múltiples si se vive en las áreas más pobres de la región. Como escribe Pablo Emilio Angarita, el Observatorio de Seguridad Humana en Medellín encontró que el desempleo era la mayor inseguridad, según los habitantes de las comunas más pobres de la ciudad. De ahí que el nuevo pensamiento sobre seguridad ha tenido que incorporar la realidad de la desigualdad y de la manera como esta se relaciona con inseguridades constantes. A menos que la provisión de seguridad sea un bien público equitativamente distribuido, serán los más pobres quienes continúen sufriendo las inseguridades en todas sus formas, perpetuando las condiciones de su multiplicación. Para que la seguridad sea un bien común, necesita ser financiada mediante impuestos, los cuales le per-

knowledges that this alignment remains elusive. Professor Gottsacker makes the important point that the community cannot be idealised as a source of new security thinking, but the good practices of dealing with social conflicts and alternative approaches to reparation and reconciliation at the community level do have a place in New Security Thinking.

Alternative approaches remain, however, partial and incipient, and often contested by those who maintain a homogenised vision of the state and the interests it must serve, and who can only see real policing as repressive. Repressive policing remains a reality and norm throughout Latin America. However, the experiments noted above and others suggest that the seed has been sown for alternatives. It is very unlikely that such seeds will germinate however, while Latin America considers security provision in isolation from the impact of deeply embedded inequalities. The idea of human security has resonated with some, because it recognises that insecurities are multiple if you live in the poorest areas of the region. As Pablo Emilio Angarita writes, the Observatory of Human Security in Medellín found that unemployment was still the major insecurity as far as the people of the poorest *comunas* of the city are concerned. Thus, New Security Thinking has had to encompass the reality of inequality and how this relates to on-going insecurities. Unless security provision is an equitably distributed public good, it is the poorest who will continue to suffer insecurities in all their forms, perpetuating the conditions of their reproduction. For security to be a public good, it needs to be financed through taxation which enables it to function, and elites in Latin America remain very reluctant to accept this. Police on very low wages are a major source of corruption and violence, and in Mexico and elsewhere, this has helped the drugs cartels expand their influence. But youth with no future in the legal economy are another source of on-going frustration that can lead to violence.

Thinking about youth, and in particular male youth, who are the main perpetrators and victims of violence, is another slowly opening field of significance to New Security Thinking. What kind of men make good policemen for the community, and what ideals of masculinity might, if nurtured, limit the tendency of poor young men to group in gangs in the inner cities of the region? El Salvador is one of the emblematic cases of the extraordinary death toll that male on male gang violence can bring about coupled with a *mano dura* response from the state. Susan Hoppert-Flämig explores whether the left

mitirán funcionar; sin embargo, las élites en Latinoamérica permanecen muy renuentes a aceptarlo. La Policía remunerada con bajos salarios es una gran fuente de corrupción y violencia, y en México, así como en otros lugares, esto ha ayudado a que los carteles de droga aumenten su influencia. Pero la juventud sin futuro en la economía legal es otra fuente de frustración permanente que puede llevar a la violencia.

Pensar en la juventud, y en particular en la juventud masculina, quienes son los principales perpetradores y también las víctimas más usuales de la violencia, es otro campo importante que se abre paso lentamente dentro del nuevo pensamiento sobre seguridad. ¿Qué tipo de hombres son buenos policías para la comunidad y qué ideales de masculinidad podrían, si son promovidos, limitar la tendencia de hombres jóvenes y pobres a agruparse en pandillas en las ciudades de la región? El Salvador es uno de los casos emblemáticos del número insólito de muertes que puede producir la violencia de pandillas entre hombres, junto con la respuesta de mano dura del Estado. Susan Flämig explora si el gobierno de izquierda del FMLN en ese país ha sido impregnado con algún aspecto del nuevo pensamiento sobre seguridad. Ella nos recuerda la complejidad de este reto en un país con una historia militarista tan marcada, pero donde la tregua entre las dos pandillas rivales más importantes, si llegara a mantenerse, podría ofrecer un aprendizaje sumamente importante acerca de cómo los jóvenes mismos podrían ser preparados para limitar la violencia.

Los esfuerzos por incluir las voces de los más pobres en el debate sobre seguridad en Medellín también son vitales —no solo incluyendo a hombres, sino también a las muchas mujeres que están empeñadas en convertir sus comunidades en lugares seguros—. También hay muchas localidades donde la impunidad es tal que los pobres toman la justicia en sus propias manos; los linchamientos no son raros en pueblos mexicanos, así como en poblados guatemaltecos. El nuevo pensamiento sobre seguridad reconoce la experiencia de aquellos que viven en medio de la violencia y les da una voz para promover la provisión de una seguridad pública que reduzca la violencia y asegure el Estado de Derecho. Es por eso que el experimento de “seguridad desde abajo” en Medellín es tan importante.

El nuevo pensamiento sobre seguridad no solo ha traído aquellas voces al campo de la seguridad, sino que también ha dado paso a perspectivas más complejas y refinadas de lo que significa ser una víctima. Andrea Bolcatto narra la violencia contra las mujeres por ser mujeres, lo que se conoce como feminicidio, o femicidio para otros. La magnitud de este problema de seguridad ha sido

FMLN government of the country has been imbued with any aspects of New Security Thinking. She reminds us of the complexity of this challenge in a country with such a strong militaristic history, but the truce between the two main rival gangs in the country if it holds, might offer extremely important learning for how young men might be prepared themselves to limit violence.

The effort in Medellín to bring the voices of the poorest into the security debate is also vital. Not just men, but also the many women who are desperate to turn their communities into safe spaces. There are many locations where impunity is such that the poor take justice into their own hands, and lynchings are not uncommon in Mexican towns as well as Guatemalan villages. New Security Thinking brings in the experience of those living in the midst of violence and gives them a voice in promoting the public security provision which will reduce violence and build the rule of law. That is why Medellín's experiment in "Security from below" is so important.

New Security Thinking has not only brought such voices into the security arena, but it has also opened up more sophisticated and nuanced perspectives on what a victim is. Andrea Bolcatto writes about violence against women because they are women, what is known as femicide or femicide for others. The extent of this security problem has gradually been recognised in Mexico and Guatemala, but Andrea writes about Argentina, where such acts of violence and hate have also been growing. Thus, the new thinking opens up the mindsets around security, which were not only clouded by the idea that its main focus was the state, but which tended also to focus on a selective understanding of crime and violence and their victims. Engendering the security debate, thus opens up the differential experiences of women, but also elderly people, gay, lesbian and transsexuals and those targeted for violence by virtue of their difference and their vulnerabilities.

The relationship of security to difference takes us to how ideas of space and social connectedness feed into the new security paradigm. This is a topic touched on by Joaquín Salazar. A vision of security that does not depend on order and homogeneity, must respond to the challenges of disorder, disagreement and conflict. Social space is relational, and if that space is to be "secure" it certainly does not have to be free of conflict. The challenge is for people to learn to live with their differences without violence. This is a serious challenge in Latin America, where violence reproduces itself in neighbourhoods

reconocida gradualmente en México y Guatemala, pero Andrea se concentra en el caso de Argentina, donde tales actos de violencia y odio han estado creciendo también. Así pues, el nuevo pensamiento expande antiguas concepciones de seguridad, que estaban nubladas por la idea de que su epicentro era el Estado, pero también porque tendían a enfocarse en una definición selectiva del crimen y la violencia, y de sus víctimas. Incluir asuntos de género en el debate sobre seguridad visibiliza entonces las diferentes experiencias de las mujeres, pero también de los adultos mayores, de homosexuales, lesbianas y transexuales y de otros grupos que son víctimas de violencia en virtud de sus diferencias y sus vulnerabilidades.

La relación entre seguridad y diferencia resalta la manera como diversas ideas de espacio y conectividad social alimentan el nuevo paradigma de seguridad. Este es un tema que discute Joaquín Salazar. Una visión de seguridad que no depende del orden o de la homogeneidad debe responder a los retos del desorden, el desacuerdo y el conflicto. El espacio social es relacional, y para que ese espacio sea seguro no tiene que estar absolutamente libre de conflicto. El reto es que la gente aprenda a vivir con sus diferencias pero sin violencia. Este es un reto serio en América Latina, donde la violencia se reproduce en los barrios a través de generaciones. El nuevo pensamiento sobre seguridad debe aceptar el reto que representa la interrupción de ciclos intergeneracionales de violencia, así como la promoción de un espacio social seguro. Y esto no es solamente cierto en el ámbito material del espacio. Esta publicación amplía también nuestra concepción del ámbito de seguridad al ciberespacio y el internet, por medio del artículo de Nicolás Rolón. ¿Qué tipo de seguridad se extiende al espacio virtual, donde la comunicación se ha convertido en una parte tan vital de la vida diaria, pero posiblemente también en una nueva fuente de inseguridad?

Así, finalmente, regreso a la pregunta de la introducción de este prólogo: ¿En qué medida es el nuevo pensamiento sobre seguridad un cuerpo coherente de conocimiento acerca de la seguridad en América Latina, capaz de impactar profundamente la política y la práctica? En mi opinión, aún estamos muy lejos de ese objetivo. Llevamos cerca de dos décadas de progreso notable, y esta publicación es un ejemplo importante de lo lejos que ha llegado el debate. Tenemos nuevos conceptos y nuevos principios, también tenemos la capacidad de formular una crítica sólida al paradigma de seguridad que prioriza el orden a cualquier costo para el ciudadano. No obstante, hay peligros; por ejemplo, en una absorción parcial del nuevo pensamiento sobre seguridad en estrategias que buscan incorporar a los pobres en una visión preestablecida de la ciudad

through the generations. New Security Thinking must embrace the challenge of interrupting the intergenerational cycles of violence and promoting safe social space. And this is not only true for material space. This collection extends our thinking on security to cyberspace and the internet, through the article by Nicolas Rolon. What kind of security extends to the virtual space, where communication has become such a vital part of everyday life, but also a new potential source of insecurity?

So finally, I return to the question in the introduction to this Prologue. To what extent is New Security Thinking a coherent body of knowledge around security in Latin America, capable of having a strong impact on policy and practice? We are a long way from such a goal, I would argue. We have some two decades of serious progress, and this collection is an important example of how far the debate has gone. We have new concepts and new principles, and we are capable of mounting a strong critique of the security paradigm which prioritises order at whatever cost to the citizen. However there are dangers of a partial absorption of New Security Thinking, in strategies aimed at incorporation of the poor into a preconceived vision of the modern city, for example. Alexandra Abello Colak distinguishes between the hardware and the software of security. The former prioritises the appearance of security, through important institutional and legal reforms. However, the software of security is about the expectations and subjectivities that are constructed through the meanings of security. These less tangible aspects of security are what might enable the citizen to be an autonomous, opinion forming and politically independent member of the polis, on the one hand, or an incorporated citizen into a model of development he or she has no control over. For this reason, Abello Colak links her distinction between hardware and software to the question: what kind of citizen particular security policies construct? So this returns us to the idea that New Security Thinking is about security as a democratic value. It means probing deeply into all claims to have brought security, and to maintain the critical question: Is security enabling of the citizen to participate? (Abello and Pearce, 2007). New Security Thinking, I would argue, has begun to open the debate on such questions, but it needs to widen the debate, strengthen the principles and encourage more and more critical engagement from across the social spectrum. If it claims anything, New Security Thinking must democratise the idea of security, so that never again is it left to those who are as much

moderna. Alexandra Abello Colak explora la diferencia entre el *hardware* y el *software* de la seguridad. El *hardware* da prioridad a una seguridad aparente, por medio de importantes reformas institucionales y legales, mientras que el *software* de la seguridad se refiere a las expectativas y las subjetividades que se construyen a través de los conceptos de seguridad. Estos aspectos menos tangibles de la seguridad son lo que podrían permitirle al ciudadano ser un miembro autónomo de la polis, independiente en el ámbito político y capaz de formular opiniones; o, de otro modo, ser un ciudadano incorporado a un modelo de desarrollo sobre el cual él o ella no tienen ningún control. Por esta razón, Abello Colak establece un vínculo entre la diferencia entre el *hardware* y el *software* que ella identifica y se pregunta: ¿Qué tipo de ciudadano están construyendo los diferentes tipos de políticas de seguridad? Esto nos trae de vuelta a la idea de que el nuevo pensamiento sobre la seguridad se trata de la seguridad como un valor democrático. Esto implica examinar a fondo todas aquellas declaraciones que dicen haber traído seguridad y mantener vigente una pregunta esencial: ¿Está la seguridad realmente permitiéndole al ciudadano participar? (Abello y Pearce, 2007). Yo argumentaría que el nuevo pensamiento sobre seguridad ha empezado a abrir el debate sobre este tipo de preguntas, pero necesita expandirlo aún más, fortalecer los principios sobre los que se fundamenta y promover más y más la participación crítica de diversos sectores a lo largo del espectro social. Si aspira a hacer contribuciones, el nuevo pensamiento sobre seguridad debe democratizar la idea de seguridad, para que así esta no se vuelva a dejar nunca más exclusivamente en manos de aquellos que son tan partícipes en la reproducción de la violencia y la defensa del statu quo, como lo son de la seguridad.

Referencias

- Abello Colak, A. y Pearce, J. (2007). *From State Centered to Community Centered Policing*. ICPS: Bradford University.
- Costa, Gino (2012). *Citizen Security in Latin America*. Washington: Inter-American Dialogue.
- Organización de Estados Americanos (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. Conferencia Especial sobre Seguridad, México DF, 27-28 de octubre de 2003.

agents of violence reproduction and the defence of the status quo, as they are of providing minimum security to the most vulnerable.

References

- Abello Colak, A. and Pearce, J. (2007). *From State Centered to Community Centered Policing*. ICPS: Bradford University.
- Costa, Gino (2012). *Citizen Security in Latin America*. Washington: Inter-American Dialogue.
- Organization of American States (2003). Declaration on Security in the Americas. Special Conference on Security, Mexico City, October 27-28, 2003.

1

De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima*

*Markus Gottsbacher***

Resumen

El argumento central de este texto es la importancia de construir seguridad pública y justicia que sean incluyentes y legítimas desde la sociedad civil, con enfoques menos Estado céntricos y con mayor participación de las poblaciones, sobre todo de aquellas más vulnerables a las múltiples formas de violencia, como la violencia de género y el crimen organizado. El documento hace énfasis en la necesidad de construir políticas públicas basadas en conocimiento sobre los sistemas, las prácticas y las estrategias de gobernabilidad, seguridad

* El autor agradece a Ginette Degrott, Jahel Garfias Jaramillo, Verónica Martínez-Solares y Emilia Reyes por sus valiosos comentarios.

** Markus Gottsbacher trabaja como oficial del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a cargo de proyectos sobre seguridad ciudadana, gobernanza de la seguridad, violencia juvenil y crimen organizado, jóvenes delincuentes y policía, acceso a la justicia, entre otros. Cuenta con experiencia de trabajo en diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas, como PNUD, ONUDD, UNIFEM, OIT y UNESCO, sobre todo en países de América Latina, como México, Honduras y Panamá. Ha sido profesor del posgrado de Ciencias Políticas de la UNAM, del Instituto de Investigación Doctor José María Luis Mora —donde también coordinó la Maestría de Cooperación Internacional para el Desarrollo—, así como de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, enfocándose en temas como seguridad humana, desarrollo y cooperación internacional, y manejo alternativo y prevención de conflictos. Correo electrónico: mgottsbacher@idrc.ca. Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no corresponden necesariamente a las de su organización, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC por sus siglas en inglés).

y justicia alternativa, a nivel local y comunitario, para contribuir a una institucionalidad estatal más legítima y con mayor respeto de los derechos humanos.¹

La región de América Latina y el Caribe representa una gran variedad de contextos socioculturales no solo entre sus diversas subregiones (como el Caribe, América Central o el Cono Sur), sino también entre un país y otro, a nivel subnacional e, inclusive, hasta dentro de las mismas conglomeraciones urbanas. Por ende, las intervenciones globales y generales que tienen por objetivo cambiar estas realidades tan heterogéneas son una empresa casi imposible.

Sin embargo, se pueden observar tendencias en cuanto a gobernabilidad, seguridad y justicia, y este artículo pretende discernir algunas de ellas. Muchos de los países de la región de América Latina y del Caribe enfrentan problemas semejantes, que son obstáculos en sus esfuerzos por mejorar la gobernabilidad, la seguridad y la justicia, y también afectan la reducción de la pobreza. Es preciso destacar que esta región es la de mayor desigualdad en la distribución de ingresos: tiene el coeficiente de Gini más alto del mundo, con un impacto muy grande en la marginación de un gran sector de la población (CEPAL, 2010: 5-57).

Palabras clave: inseguridad, inseguridad excluyente, seguridad legítima, justicia, gobernabilidad.

1 Este texto es sobre todo una reflexión, y no una investigación propiamente dicha; se basa en el trabajo desarrollado con los proyectos de investigación sobre gobernabilidad, seguridad y justicia, apoyados por el IDRC de Canadá, y en el estudio de literatura secundaria. Estos proyectos han sido una serie de iniciativas de procesos de investigación con socios académicos y de organizaciones no gubernamentales dedicadas, entre otros asuntos, a la investigación social sobre los temas en discusión. Las investigaciones que sirven de base para el desarrollo de las ideas aquí expuestas han tenido temáticas diversas como objeto de indagación, como son los derechos de las poblaciones desplazadas por el conflicto armado en Colombia, sobre todo de las mujeres; el acceso a la justicia de mujeres campesinas e indígenas en Colombia y Guatemala; la violencia de género durante el conflicto armado en Guatemala; el acceso a la justicia por jóvenes en conflicto con la ley penal en varios países de la región; la violencia juvenil y su vínculo con el crimen organizado en Centroamérica y Jamaica; las estrategias comunitarias para la prevención del crimen en Guatemala; las respuestas del Estado y de la sociedad en cuanto a la violencia vinculada al narcotráfico en México; las estrategias de la ciudadanía —sobre todo de poblaciones vulnerables— para mejorar la seguridad comunitaria; el papel de grupos armados no estatales en procesos de la transformación de seguridad; la gobernabilidad de seguridad basada en seguridad ciudadana en la frontera entre Ecuador y Colombia; las acciones humanitarias en situaciones de violencia urbana; las estrategias comunitarias para la prevención del crimen en Guatemala, o la criminalidad en Brasil, Colombia y México, por solo mencionar algunas. Es importante señalar que estos proyectos promueven metodologías de construcción colectiva de conocimiento y de investigación participativa que lleva a la acción y, en el mejor de los casos, también a la incidencia política y, por ende, contribuyen a la transformación y el cambio social. Para más información véase: www.idrc.ca.

La urbanización sin planeación ni límites, el desarrollo inequitativo y excluyente, la discriminación, la delincuencia, el crimen organizado, los conflictos socio-ambientales, los conflictos armados, las múltiples formas de violencia (sobre todo la de género) y la violación sistemática de todos los tipos de derechos humanos son algunos de los fenómenos que están aumentando en la región de América Latina y el Caribe. En este panorama, se entiende que cada región, cada país, cada ciudad, cada vecindario es muy distinto y que las dinámicas cambian de manera continua y a veces abrupta. Sin embargo, las cifras hablan por sí mismas. Por ejemplo, en términos de inseguridad pública, los siguientes números ilustran muy bien sobre la urgencia y el tamaño del problema.

La violencia aumenta alarmantemente en muchos países, sobre todo en Honduras, Guatemala y México y, particularmente, en ciertas regiones y municipalidades. Baste un ejemplo: Ciudad Juárez es el municipio más violento del mundo.

De acuerdo con un informe reciente, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés), la tasa de homicidios en las Américas es de 15,6 por cada 100.000 habitantes, mucho más del doble que el promedio mundial (UNODC, 2007: 21). En las Américas, la tasa de homicidios ha aumentado en el Caribe y en Centroamérica desde 1995. En América del Sur, las tasas han fluctuado y han vuelto a los niveles observados en 1995. Una excepción es Colombia, que, a pesar de seguir siendo uno de los países con más altos niveles de homicidios, ha visto una reducción en estas tasas, de 72 a 33 por cada 100.000 habitantes. No obstante, la subregión, en su totalidad, sufre un incremento muy fuerte en la tasa de homicidios desde 2007 (UNODC, 2007: 24).

Varios países de Centroamérica y el Caribe han mostrado cambios significativos en las tasas de homicidios en los últimos años. Por ejemplo, en cinco de los ocho países centroamericanos las tasas de homicidios se han incrementado, particularmente en Honduras, donde se han duplicado entre 2005 y 2010. En México se puede ver un incremento del 65% para el mismo periodo. Habría que tomar en cuenta también las connotaciones subnacionales: por ejemplo, en el caso mexicano los homicidios se concentran en algunos estados federales (Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California), que albergan alrededor del 11% de la población total pero concentraron el 41% de los homicidios intencionales del país en el 2010. Dos tercios de los homicidios del Estado de Chihuahua ocurrieron en Ciudad Juárez, donde vive el 40% de la población del Estado, y tres cuartos de los homicidios del Estado de Baja California ocurrieron en Tijuana (UNODC, 2007: 50).

La violencia y la inseguridad, en sus múltiples formas, están aumentando en la mayoría de los países de la región. Adicionalmente, no solo existe una continuidad de la violencia en situaciones de posconflicto (como en Guatemala), sino que se pueden observar también nuevas formas de violencia en dichos contextos. Por otro lado, hay múltiples formas de violencia que muchas veces no solo conviven sino que se superponen: a la violencia estructural se adicionan la sexual y la doméstica, o los efectos de la que deriva del crimen, por poner solo un ejemplo. A esto se suma un continuum entre dinámicas criminales y violencia política en algunos países. Sin duda alguna, la delincuencia organizada es considerada el principal desafío en muchos países, en términos de seguridad pública, además de que favorece el detrimento económico y promueve cambios culturales considerables que no siempre son proactivos. Estos impactos son visibles en todos los niveles, pero principalmente en el nivel local, en las comunidades. Es una realidad que afecta de manera particular, pero no solamente, a México y Centroamérica.

Los países que sufren niveles crecientes de crimen organizado se ven amenazados por estructuras ilícitas de poder que corrompen a su entorno social, desde donde cooptan a sus miembros. Hasta cierto punto, se podría hablar de una “criminalización” por parte de la sociedad y del Estado, visible en segmentos de la sociedad que se vuelven cómplices de los altos niveles de violencia, no solo por tolerar, sino también por apoyar, de forma directa o indirecta, a las estructuras ilícitas de poder que, en muchos casos, procuran los servicios sociales y la subsistencia económica tan requerida y necesitada por la gente, muy en particular en contextos donde el Estado se encuentra ausente o no provee tales servicios de forma suficiente y eficiente. Por otro lado, se encuentran los procesos de incorporación de la violencia a la cotidianidad de las comunidades, donde la invisibilización, la neutralización o la naturalización de la misma sustituyen poco a poco los procesos de cohesión social y convivencia pacífica.

Muchos argumentan que la amenaza más significativa para la gobernabilidad democrática es el crimen organizado transnacional. Este fenómeno refuerza y alimenta la corrupción de las autoridades públicas, lo que provoca, a su vez, mayor desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. El enfoque militarista ha sido la respuesta estatal dominante (véase el caso de México con la denominada “guerra contra el narcotráfico”, o las políticas de mano dura contra las pandillas juveniles y las maras en Centroamérica). Sin embargo, estos enfoques no han podido tratar de forma efectiva las raíces profundas de estas problemáticas, y sí están generando unas nuevas. La militarización de la se-

guridad pública va de la mano con fenómenos de rápido crecimiento como la privatización de la seguridad y la “securitización del desarrollo”.

Los enfoques de las agendas de política basados en la seguridad y en la soberanía nacional predominan y no dejan mucho espacio para cauces complementarios y reorientaciones adicionales o, mejor dicho, para alternativas, como la seguridad humana y la seguridad ciudadana. El fortalecimiento del Estado de Derecho con su institucionalidad estatal es fundamental. Sin embargo, hay que considerar aún más las estrategias locales y comunitarias para mejorar su seguridad y reducir la violencia, estudiando sus dimensiones culturales, económicas y políticas. La hegemonía vigente, en cuanto al tema de la seguridad, niega o no tiene lo suficientemente en cuenta las nuevas dimensiones desde una comprensión holística en la materia, como aquellas basadas en la gente, enfocadas en aspectos de seguridad socio-ambiental y que contemplen las dimensiones culturales y económicas de inseguridad pública y del crimen organizado, por mencionar solo algunos elementos centrales.

Existen concentraciones geoespaciales con características de un “Estado fallido” en algunos países, como Guatemala, México y Colombia, y en algunas zonas urbanas como Río de Janeiro, en el sentido de que las autoridades estatales no logran controlar estos espacios de forma sostenida ni procurar servicios de forma satisfactoria para la población que habita en ellos.

Un elemento adicional es el aumento en la violación de derechos humanos en varios países, de nuevo, como se ha podido constatar: el incremento de dichas violaciones es cada vez mayor, sobre todo en el contexto de la lucha contra el crimen. La impunidad y el abuso de los derechos humanos son prácticas que proliferan de forma muy preocupante y no solo en contextos de conflicto o posconflicto, sino muy en particular en países que sufren fuertemente el impacto del crimen organizado vinculado al narcotráfico, como México.

Las amenazas a la seguridad tienen múltiples dimensiones, que muchas veces se entremezclan y se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, la violencia de género se presenta en varias formas, desde la violencia doméstica hasta la violencia en pandillas juveniles o la trata de niñas y mujeres, entre muchas otras. Casi todos estos fenómenos se pueden vincular, o bien ocurren en espacios comunes. Como consecuencia, para contrarrestar estas amenazas, las acciones de intervención tienen que ser multidimensionales y adaptadas a las especificidades territoriales y a las identidades e imaginarios socioculturales.

Sin embargo, las dimensiones y particularidades históricas y culturales de la violencia y de la inseguridad pública no se toman en cuenta en muchas políticas

públicas, como debería ser. Falta mucho todavía para abordar de manera contundente, y trabajar sustentablemente, temas de la actual y reciente violencia política: qué ocurre hoy en día y qué ocurrió, por ejemplo, en los conflictos armados de algunos países centroamericanos y en Colombia. Otro tema en el tintero es el análisis y abordaje de las formas estructurales y culturales de la violencia presentes en gran parte de la región, como son la exclusión social y el machismo.

Desafortunadamente, a menudo la sociedad, y en particular el Estado, se vuelven espectadores de las dinámicas de la violencia y la inseguridad pública, siendo reactivos y respondiendo con enfoques que son insuficientes e ineficientes. La gran mayoría de las políticas públicas no persiguen enfoques proactivos y comprensivos, que serían necesarios para disminuir los factores de riesgo y para fortalecer factores preventivos de violencia de manera sustentable y sistemática. En algunos casos, las políticas públicas contribuyen al incremento de la violencia y de la inseguridad pública. Un ejemplo de esto último serían las políticas de “mano dura” de algunos gobiernos centroamericanos contra las pandillas juveniles.

Además de lo anterior, diferentes actores claves a nivel estatal no actúan de forma coherente y complementaria como deberían. Falta coordinación en los esfuerzos, y, por el contrario, se presenta duplicación y hasta contradicciones en cuanto a los mismos; un ejemplo de ello son los sectores encargados de la seguridad pública y la administración de justicia, con su contraparte en los sectores judiciales, lo cual trae consecuencias muy serias, como una ineficiente gobernabilidad de la seguridad.

En cuanto a la información, los sistemas sobre violencia no siempre están actualizados ni son adecuados para generar inteligencia ni para tomar decisiones en política pública. En algunos casos, se puede decir que ni siquiera existen o no son metodológicamente coherentes. Por supuesto, se encuentran excepciones muy laudables de observatorios de alta calidad, sobre todo por parte de la sociedad civil. Sin embargo, cuando existen, no siempre pueden influir en las políticas públicas de manera directa, sustentable y sistemática, lo que pudiera permitir compararlos en términos espaciales y cronológicos.

Las intersecciones entre justicia, gobernabilidad y seguridad no solo son insuficientes sino, como se ha mencionado, en muchas ocasiones, contradictorias. Tampoco están integradas en su justa dimensión, por lo que se pudiera afirmar que son esfuerzos fragmentados y desconectados entre sí. Las delimitaciones entre estos sectores, en cuanto a las funciones y responsabilidades de cada sector, son aún menos claras: entre los espacios comunes, las incompatibilidades y las contradicciones, no logran articular sus atribuciones para favorecer esfuerzos conjuntos.

Para construir una seguridad legítima e incluyente, la confianza es imprescindible, sobre todo entre el Estado y la sociedad o, mejor dicho, de la ciudadanía hacia el Estado. Sin embargo, la construcción de confianza es un proceso largo entre dos actores que no están acostumbrados a comunicarse en un nivel de reciprocidad, particularmente en contextos donde las acciones del Estado han contribuido a un detrimento de la seguridad o donde existen niveles de corrupción e impunidad que simplemente son intolerables.

La auditoría y el monitoreo de políticas de seguridad del Estado por la sociedad civil es un elemento sine qua non. La sociedad civil organizada debe encontrar las condiciones legales y políticas para participar de forma eficiente y efectiva. Sin embargo, no es cuestión de contar solo con un derecho sino también con un deber de la sociedad civil de verificar que se cumplan dichas políticas tomando en cuenta los intereses y las necesidades de los distintos sectores de la sociedad, sobre todo de aquellas poblaciones que son socialmente excluidas, marginadas y vulnerables, como en el caso de mujeres, niñas y niños, adolescentes, migrantes, desplazados, indocumentados, indígenas, afrodescendientes, personas con capacidades diferentes, o población lésbica, gay, bisexual, transgénero y transexual (LGBT).

La demagogia y el populismo prevalecen, en aras de un discurso político de “grandes impactos”, con fines electorales y con respuestas cortoplacistas a problemas muy complejos de seguridad, en vez de una revisión profunda y detallada de estrategias que se están desarrollando y que prometen ser efectivas para enfrentar estos procesos que están teniendo efectos devastadores.

Se hace política basándose en la urgencia, la confusión y la ignorancia, sin análisis ni evidencia. El discurso oficialista prefiere respuestas de blanco y negro, sin ver los matices grises de las complejidades en torno al tema de la seguridad. Se construye una seguridad que no es incluyente, que funciona solo para un porcentaje mínimo de la sociedad, por lo menos hasta ahora. Una seguridad que deja por fuera a la mayoría de las poblaciones vulnerables y en situación de vulnerabilidad, que sufren el mayor impacto de las violencias y de las deficientes respuestas estatales a las mismas y que no pueden acceder a comunidades amuralladas, transporte privado, guardias y sistemas de vigilancia técnicamente sofisticados, entre otros beneficios. Por ello existe una des-ciudadanización y des-legitimización de la seguridad, en tanto las tendencias prevalecientes apuntan a la mayor privatización de un bien público: la seguridad pública. La “apartheidización” de la seguridad es un proceso creciente, que divide urbes e inclusive regiones completas dentro de un mismo país y, mucho más allá de

espacios geográficos, separa a los ciudadanos al separar a las sociedades y las colectividades: se deja de creer en la posibilidad de proyectos colectivos, lo que provoca una ruptura profunda en el tejido social, aumenta la desconfianza entre los grupos y en las relaciones sociales y debilita cualquier esfuerzo para fortalecer vínculos de pertenencia. Las diversidades societales son percibidas cada vez menos como riqueza, y cada vez más como amenaza, inclusive, y sobre todo, en cuestiones de seguridad.

Las identidades diferentes a la de uno son sujetas a procesos de prejuicio y sospecha. El otro se convierte en chivo expiatorio, absorbiendo la proyección de los propios miedos. La desconfianza permea todos los niveles de la sociedad, alimentada por la corrupción y la cultura de la ilegalidad, que van mano a mano y se refuerzan mutuamente con las diversas formas de criminalidad. Las zonas grises dominan el panorama. La fragmentación de respuestas por parte del Estado no ayuda a superar esta situación. Al contrario, la duplicación y hasta la contradicción de los esfuerzos públicos conllevan un desgaste de los recursos públicos y contribuyen a la ineficiencia crónica de los aparatos burocratizados, lejos de las necesidades de la gente.

Un enfoque sistémico es clave, ya que implica analizar cómo podemos construir un sistema coherente e interconectado, abarcando áreas como la salud pública, las políticas de educación, el desarrollo social, cultural o de justicia penal, y las actividades de control del crimen organizado, entre otras. Todo esto no solo con absoluto respeto por los derechos humanos, sino también como una forma de reforzar su continua y contundente promoción, en tanto ellos son un conjunto inalienable, indivisible y universal, y como tal deben ser considerados.

Es imprescindible establecer a quiénes se dirige o para quiénes se formula un sistema de seguridad ciudadana. Por supuesto que es para todos, pero debe haber políticas, estrategias y presupuestos diferenciados de acuerdo al sector de la población y a su realidad sociocultural. Un enfoque de género en el diseño y la instrumentación de estas políticas es fundamental; ellas deben enfocar sus esfuerzos en aquellas secciones de la sociedad que más sufran la inseguridad, que son, sobre todo, las poblaciones social y tradicionalmente excluidas.

Los enfoques preventivos deben orientarse a contrarrestar la violencia contra las mujeres, la satanización de los jóvenes, la exclusión social de los marginalizados y la criminalización de los movimientos sociales. El gran desafío es lograr la construcción de enfoques incluyentes, con legitimidad. La construcción colectiva desde abajo, desde el nivel comunitario, es clave para contrarrestar la violencia en sus múltiples expresiones, en toda la región.

La gobernabilidad de la seguridad, así como sus políticas, se han venido inscribiendo en la lógica de la seguridad nacional y de la soberanía del Estado, dejando de lado los desafíos multifacéticos, en todas sus dimensiones, como las políticas, culturales, ambientales y económicas, a nivel subnacional, local, regional e interregional. Este enfoque de gobernabilidad de seguridad, que se centra exclusivamente en el Estado, tiene como consecuencia que casi siempre los gobiernos siguen las huellas de los perpetradores de la seguridad, sobre todo del crimen organizado transnacional, dado que no han sido capaces de implantar un control efectivo ni mecanismos de contención, ni siquiera dentro del mismo Estado, y mucho menos a nivel intra o interregional. Las respuestas privilegian la denominada aplicación de la ley, que en algunas instancias solo demuestra la confusión de los roles y responsabilidades de sus actores claves y se expresa en fenómenos como la militarización de la Policía o la “policización” de los militares. Tales estrategias parecen funcionar a corto plazo, sin ofrecer soluciones reales a largo plazo y sin que aún se conozca, en su justa dimensión, su impacto tanto en el control del delito como en la generación de capacidades locales y de vigencia de los derechos humanos. Esto es particularmente evidente cuando se analizan las tendencias —muy preocupantes— sobre la permeabilidad, la corrupción y hasta la criminalización de actores del Estado, las instituciones y los poderes, incluyendo al ejecutivo, pero también al legislativo y al judicial. Esto se corresponde con la criminalización de grandes sectores de la sociedad, empujada por las redes, las dinámicas y los patrones no solo económicos sino también culturales y políticos asociados a la agresiva intromisión del crimen organizado. Como consecuencia, un fenómeno muy preocupante está en auge: el continuum entre crimen organizado y su influencia en la política, con una consecuencia muy clara: el incremento de la violencia política.

Un sistema de seguridad comprensivo y legítimo debe tomar en consideración las nuevas dimensiones de la violencia y las emergentes amenazas de seguridad contra las personas. Algunos puntos a considerar serían los siguientes:

- Es importante vincular el planteamiento y el desarrollo de estrategias a largo plazo con acciones a corto plazo, principalmente con aquellas relacionadas con la seguridad socio-ambiental. Actualmente, estas dimensiones de la seguridad, a pesar de los debates sobre cambio climático, todavía están ausentes, o los enfoques políticos predominantes se inscriben en marcos que responden a lógicas fundamentalmente nacionalistas. Como en otros casos, las prácticas y los sistemas locales exitosos que guardan y fomentan la sos-

tenibilidad y la diversidad biológica, como lo son todavía muchas acciones presentes en una gran cantidad de pueblos indígenas, no se toman en cuenta de manera suficiente, o simplemente se ignoran. La meta de aumentar la seguridad humana tiene que incluir dimensiones ambientales y fortalecerlas, debido al incremento en los conflictos que surgen en torno al acceso, el control y la gestión de recursos naturales como la tierra y el agua.

- Otro aspecto está relacionado con las dinámicas de las culturas juveniles que están inmersas en cambios veloces, a veces acompañadas de conductas violentas debido a la falta de oportunidades, la exclusión social y su utilización por parte de la élite política y, desafortunadamente, de manera creciente, por las diferentes formas del crimen organizado. ¿Cómo se podrían diseñar estrategias de prevención y atención a esta problemática, que sean menos represivas y más culturales y de empoderamiento económico y político de la juventud?
- La economía de la seguridad es otro asunto de suma importancia, que se debe investigar mucho más.² Se necesitan más datos sobre las complejidades del crimen organizado, en particular del tráfico de drogas y sus vínculos con otras actividades ilícitas, como la trata de personas y el lavado de activos. Los límites entre los negocios lícitos e ilícitos son cada vez más difusos y constantemente diluidos, y tienen múltiples actores y patrones de conducta con un estilo propio, que sacan provecho de la globalización de una manera muy sofisticada y empresarial. La proliferación de armas pequeñas en países que sufren niveles crecientes de violencia armada está vinculada a las industrias de producción de armas en los países del norte. Las políticas vigentes de control de drogas a nivel internacional aparentan no ser efectivas, entre otros motivos porque no consideran suficientemente las dimensiones económicas del problema. Otra necesidad importante consiste en saber más sobre los costos económicos de la inseguridad pública y la violencia.

La seguridad es un bien público y debe ser *desde, con y para* la gente. No hablamos solo de un derecho humano básico, sino del respeto de los derechos humanos que deben asegurarse ineluctablemente cuando se implementen políticas, programas y estrategias de seguridad. La creciente privatización de la seguridad, que tiene sus expresiones más comunes en las comunidades cerra-

2 Para más análisis sobre el tema de la economía política de la seguridad ciudadana, véase Carrión y Dammert (2009).

das, ubicándose detrás de muros o mallas “de seguridad” y bajo el control de empresas particulares de seguridad no es algo que funcione ni alcance para la gran mayoría de la población, sobre todo en contextos de exclusión y marginalidad social de países pobres. Un desafío clave consiste en lograr una seguridad ciudadana incluyente, comprensiva y legítima.

Es imprescindible que las políticas y los actores estatales de seguridad, conjuntamente con sus estructuras, instituciones, programas y presupuestos, sean monitoreados por la sociedad civil, en particular por aquellos sectores poblaciones que han sido socialmente excluidos y que normalmente tienen que sufrir en gran parte los costos y efectos de la violencia y la inseguridad pública. Más allá de un mero monitoreo, se debe incluir a la sociedad civil, y sobre todo a las poblaciones más afectadas, en el diseño de estrategias para prevenir y reducir la violencia y la inseguridad en sus diversas expresiones. Los diagnósticos y mecanismos participativos para la prevención del delito y la seguridad pública son otras de las tareas pendientes.

La inclusión también debería abarcar a actores armados no estatales, cuya presencia es notoria en países como Colombia, siempre y cuando estén de acuerdo en dejar la lucha armada y muestren voluntad real para integrarse a los procesos políticos en aras de una gobernabilidad democrática, contribuyendo a la construcción de paz.

En varios países de la región, el Estado no ha sido capaz de hacer vigente de forma satisfactoria el Estado de Derecho y de establecer un sistema de justicia efectivo. En la mayoría de los casos, los victimarios ni siquiera conocen el sistema de justicia penal. El Estado no es capaz de proteger suficientemente los derechos humanos, sobre todo los de los activistas sociales, en particular a nivel local. La impunidad continúa siendo extremadamente alta (por ejemplo, en Guatemala solo el dos por ciento de los homicidios llegan a juicio). Los sistemas nacionales de justicia tradicionales, así como la creciente reforma regional, son promovidos sin tomar suficientemente en consideración los sistemas y prácticas de justicia alternativa prevalentes en el nivel comunitario, que no solo coexisten sino que además se entremezclan y, con frecuencia, contrastan y hasta colisionan con el sistema judicial formal-estatal, lo que conlleva tensiones, conflictos y fragilidad social. El pluralismo jurídico en muchos países no está reconocido a nivel legal ni constitucional, y en los países donde sí tiene este reconocimiento, como Bolivia (con su nueva Constitución del 2009), las implicaciones prácticas son un terreno fértil para conflictos sociales. Hay que tratar con énfasis especial los temas de justicia restaurativa y reparativa. Un sistema

funcional y legítimo de justicia legal y social es clave para contribuir a la superación de conflictos sociales. Se necesita mayor investigación y sistematización para explorar las experiencias concretas sobre un sinnúmero de sociedades con integrantes de diferentes clases sociales, generaciones, etnicidades, géneros y afiliaciones políticas y religiosas, que ya están conviviendo de manera pacífica en un territorio compartido, o para descifrar cómo construir dicha convivencia. ¿Cuáles son sus prácticas y mecanismos de transformación no violenta de los conflictos societales? Se tiene que prestar atención especial a un campo que se ha analizado profundamente en algunos casos, pero no todavía de forma exhaustiva: las experiencias de reconciliación y justicia transicional en situaciones de posconflicto y de conflicto a nivel local, y la manera como las políticas, los programas y los proyectos de actores nacionales e internacionales han influido de forma positiva o negativa en esta reconciliación en el nivel comunitario.

Otro problema crucial en la región es la tensión entre tendencias democráticas y autoritarias de diversos regímenes políticos. En este contexto, el desafío central es cómo aumentar la participación política, en particular de los grupos socialmente excluidos, como los indígenas, los afrodescendientes y las mujeres. Además, falta respeto por los derechos humanos básicos de un gran porcentaje de la población (como en el caso de los desplazados en Colombia, mujeres y jóvenes). En otros países, una gran parte de la sociedad no considera legítimos sus regímenes políticos, lo cual lleva a enfrentamientos y divisiones políticas internas altamente considerables. Otros Estados no pueden controlar una parte de su territorio, como ocurre en Colombia, por la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), o en partes de Guatemala o México, a causa de grupos del crimen organizado. Las dimensiones locales de la participación y la autoridad política no están suficientemente integradas y ni son respetadas, particularmente sobre las tendencias para revertir los procesos de descentralización. A pesar de algunos avances, una mayor participación efectiva y más incluyente, mediante estructuras y mecanismos de gobernabilidad inclusivos para promover los derechos de mujeres, jóvenes en situación de riesgo, población internamente desplazada, migrantes, indígenas y afrodescendientes, población LGBT, personas socialmente marginadas, etc., está lejos de ser realidad.

La consolidación institucional de democracias en la región necesita poner más atención a los roles emergentes de la sociedad civil para transformar la esfera pública y reconfigurar las interacciones entre ciudadanos y Estados en temas claves como seguridad y justicia. Existe un déficit de la participación política; pareciera que la crisis de legitimidad de las instituciones intermediarias (como los

partidos políticos, los sindicatos o el parlamento) y cierto rechazo a los regímenes políticos representativos están siendo acompañados de movimientos con mayor participación ciudadana que se articulan en redes, todas ellas facilitadas por un mayor acceso a las tecnologías de la información y las comunicación. Asimismo, se abren espacios para más actividades ciudadanas a nivel local, enfocadas en los conflictos societales locales y en demandas específicas, como el empleo, la educación, los servicios urbanos, los espacios de convivencia, el medio ambiente, la seguridad y la descentralización.

Sin embargo, las políticas gubernamentales y las estrategias de cooperación internacional han centrado sus esfuerzos en las estructuras formales de gobernabilidad, seguridad y justicia, así como en los canales institucionales tradicionales, incluidos los actores. Los esfuerzos de las instituciones estatales para fortalecer estas dimensiones han sido clave. No obstante, las llamadas estructuras, prácticas e inclusive sistemas “informales” en estas áreas, que existen sobre todo a nivel local pero que son omnipresentes en la región, han sido desatendidos o por lo menos no tomados en cuenta de forma satisfactoria. Las estrategias basadas exclusivamente en el Estado se caracterizan por la falta de progreso en cuanto a reformas institucionales contundentes y han demostrado ser solo parcialmente suficientes y por espacios de tiempo cortos. Por ejemplo, existe desconexión entre las prácticas y los sistemas judiciales indígenas y los sistemas de justicia formales-estatales, aun dentro de los sistemas penales reformados o de corte adversario. En la mayoría de los casos falta integración entre ellos, y además padecen de contradicciones que llegan a hacerlos mutuamente excluyentes. Por supuesto, las prácticas judiciales, por el mero hecho de ser implementadas a nivel local, no implican que sean positivas o deseables, sobre todo en cuanto a derechos humanos, ya que siempre están latentes fenómenos como los linchamientos, en auge en algunos países de la región, como Guatemala o México. Sin embargo, estas prácticas no deseables son consecuencias de la ineficiencia de la justicia formal, de su falta de legitimidad y de los extremos niveles de impunidad.

Aunque las autoridades se han ocupado, a veces de manera demasiado acelerada, de aspectos relacionados con la creación de infraestructura, se han olvidado estrategias de cohesión y recuperación del tejido social, principalmente en las comunidades marginadas, que de manera tangencial se adhieren al “progreso”.

Se necesitan más investigaciones basadas en evidencia, sobre todo en espacios con altos índices de violencia y de inseguridad pública, particularmente en espacios urbanos, en rutas y territorios disputados por el narcotráfico y por

otras formas del crimen organizado, en regiones fronterizas³ y en zonas donde se podría hablar de un Estado fallido, como las regiones bajo el control de actores armados no estatales. Se debe promover tanto el aprendizaje sistemático como las prácticas de construcción de conocimiento interdisciplinario a nivel intra e interregional, particularmente sobre temas vinculados a:

- La intersección entre gobernabilidad, seguridad y justicia.
- La relación entre justicia comunitaria o “alternativa” con otros sistemas y aparatos de justicia formal, así como su complementariedad, y la manera de fomentar el acceso a la justicia por parte de las poblaciones excluidas y vulnerables.
- La relación entre actores locales y comunitarios con actores de seguridad, como la Policía, el Ejército y la seguridad privada, tanto a nivel local como nacional.
- La relación entre estructuras de gobernabilidad local y comunitaria con estructuras de gobernabilidad formal, como los partidos políticos y las autoridades gubernamentales, a nivel local y nacional.
- La relación entre los actores armados no violentos y las comunidades en los espacios cedidos por las actuaciones insuficientes o fallidas de las estructuras formales, y sus consecuencias en la construcción de ciudadanía y gobernabilidad.

La pregunta de investigación clave es: ¿cómo las estructuras “informales”, locales y comunitarias, particularmente de poblaciones vulnerables y excluidas, pueden influir o cambiar las estructuras formales para que sean más legítimas y rindan cuentas? Esta relación podría ser complementaria, mutuamente excluyente, coexistente, contradictoria o en detrimento; también habría que pensar no solo en los actores estatales, sino también en los actores o grupos armados no estatales y de estructuras de poder ilícitas.

En este sentido, hay que construir más conocimiento para influir las políticas públicas y contribuir a un cambio social en las siguientes cuestiones:

- Conocer mejor las causas profundas de la violencia, en particular de la violencia de género y la juvenil, y sus dimensiones intrínsecas, como son los

3 Para una profunda discusión sobre el tema de gobernabilidad de seguridad, véase Carrión y Espín (2011).

aspectos culturales y económicos de inseguridad pública y del crimen organizado.

- Comprender mucho mejor el vínculo entre el Estado y la seguridad pública, y promover el conocimiento alternativo de la seguridad pública y de la gobernabilidad de la seguridad, para capturar sus dimensiones emergentes, como lo es la seguridad socio-ambiental, en aras de la seguridad ciudadana y el respeto absoluto de los derechos humanos.
- Promover una comprensión incluyente e interrelacionada entre seguridad pública, justicia y entornos comunitarios, poniendo atención particular en los factores culturales y sociales que influyen en las comunidades para favorecer la entrada de las dinámicas de violencia y delito, o bien para resistirlas.
- Comprender de manera detallada la intersección entre la inseguridad pública y las múltiples formas de violencia, así como la manera en que se refuerzan mutuamente y contribuyen a la desigualdad y a la exclusión social.
- Contribuir al conocimiento minucioso de las dimensiones culturales y comunitarias de la justicia e identificar si son o no complementarias a los sistemas y prácticas judiciales formales-estatales, aun dentro de los nuevos procesos regionales de reforma; asimismo, reconocer cómo este conocimiento puede contribuir a mejorar el acceso a la justicia por parte de las poblaciones vulnerables y socialmente marginadas, como las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, los migrantes, la población desplazada internamente, las víctimas del narcotráfico, o la población LGBT.
- Promover una mejor comprensión de las dinámicas, condiciones y contextos que pueden facilitar o limitar la participación política de la ciudadanía en la región, para poder evaluar el potencial y la relevancia de movimientos emergentes, explorando las actitudes, disposiciones y capacidades de las élites y los poderes económicos y políticos, con el fin de asimilar las iniciativas ciudadanas para la transformación societal, en aras de mayor legitimidad institucional y equidad social.

Si bien es cierto que existe un profundo movimiento ciudadano para comprender y atender espacios respecto de los cuales el Estado se ha retraído o a los cuales ha desatendido, también es cierto que se necesita investigar qué pasa con la construcción de ciudadanía y la corresponsabilidad de la misma en la construcción de seguridad y justicia. Una de las consecuencias de la corrupción

y la impunidad desmedida es su asimilación o apropiación de las comunidades como una forma de interrelación y comunicación sobreentendida.

¿Cómo construir ciudadanía no en grupos específicos sino allí donde está presente la violencia colectiva?

Conclusiones

Hace falta sistematizar, evaluar y diseminar en las regiones los enfoques exitosos y las buenas prácticas existentes integradas a una visión de seguridad ciudadana a largo plazo, que una a los gobiernos y los actores de la sociedad civil (incluyendo, por supuesto, al sector privado) en un vasto espectro de acción posible, situando a la prevención de la violencia y del crimen en un lugar prominente.

Sin embargo, como tendencia general, predominan esfuerzos bastante aislados de prevención e integración por parte de los Estados. Asimismo, muchos proyectos internacionales de cooperación siguen caminos bastante tradicionales. Muy pocos se centran en enfoques orientados más culturalmente, que respeten las diversas identidades culturales e incluso hagan un uso positivo de ellas. Las iniciativas que incorporan enfoques desde la comunidad son incipientes.

Las estrategias para contrarrestar la violencia no son suficientes, y muchas son contraproducentes, lo cual provoca el deterioro de la situación. Los derechos humanos son olvidados y su violación se da de manera cotidiana, sistemática y tolerada. Los Estados responden con políticas y estrategias que están lejos de dar abasto a la situación y ofrecer soluciones sustentables e integrales. Las sociedades, empujadas por los medios de comunicación, están sumergidas en procesos de banalización, tolerancia, naturalización y neutralización de la violencia. Esta se ha vuelto una caja de pandora, sin fondo, y la mayoría de las voces apoyan soluciones rápidas, radicales, fuertes y equivocadas. La opresión de la violencia por medio de más violencia, cueste lo que cueste, está de boga, es un discurso común, fácil y sin respeto por los derechos humanos.

Hemos visto que la mayoría de los esfuerzos para mejorar la seguridad pública, la gobernabilidad y la justicia se enfocan en el Estado sin tener en cuenta la visión de la sociedad, y menos la de las poblaciones marginadas, sean ciudadanas o no. Se trata de un tema fundamental, dado que se busca promover la construcción de relaciones entre el Estado y la sociedad que conlleven a procesos, políticas públicas e institucionalidades públicas claros, sistemáticos y coherentes en aras de la rendición de cuentas y de la legitimidad.

Los esfuerzos predominantes se han centrado en los actores y los poderes públicos como la Policía, la administración de justicia, el Estado de derecho y la justicia criminal, por mencionar solo algunos. No se tiene suficiente conocimiento, experiencia ni conciencia para mirar y tomar en cuenta de forma sustantiva respuestas y estrategias alternativas. Por ejemplo, los sistemas y las prácticas de justicia comunitaria no están, o por lo menos no lo suficientemente, vinculados al sistema judicial estatal. No se trata de proponer como ideal que todo debe estar basado en el nivel comunitario, sino de tomar las respuestas alternativas, que están de acuerdo con los derechos humanos colectivos e individuales, mucho más allá de esfuerzos estatales, como buenas prácticas para tratar con fenómenos como la conflictividad social, los sistemas alternos de reconciliación y reparación, el manejo integral de los recursos naturales, entre muchos otros. No se puede tomar el concepto comunitario como un concepto homogéneo y dado; de hecho, es muy difícil generar consenso sobre lo comunitario y sus necesidades, cuando no hay cohesión, tejido o sentimientos de pertenencia. Se precisa entonces conocer algunos de los procesos que favorecen esos tres elementos para, cuando no existan, construirlos desde la propia “comunidad” o desde sus sectores más afectados.

El gran desafío es cómo construir un engranaje de sistemas y prácticas diversos e incluyentes para mejorar la gobernabilidad democrática, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia (podríamos pensar también en una “justicia ciudadana”) y el respeto a los derechos humanos, lo cual se vuelve muy complejo pero no irreal, sobre todo en contextos de altos índices de violencia y conflictividad, de identidades socioculturales diversas y de una institucionalidad estatal muy débil, fragmentada y frágil.

Referencias

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2008). *Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: Perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial*. Guatemala.
- Carrión M., Fernando y Dammert G., Manuel (eds.) (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito.
- Carrión M., Fernando y Espín M., Johanna (eds.) (2011). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO Ecuador, IDRC.

- Carrión M., Fernando; Pontón C., Jenny y Armijo V., Blanca (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito. Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago [en línea], Consulta: 13 de octubre de 2011.
- Dammert, Lucía (ed.) (2007). *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dudouet, Véronique (2008). *Negotiating conflict settlements: Lessons learnt and challenges*. Berlin: Berghof Conflict Research.
- García Durán, Mauricio; Grabe Loewenherz, Vera; Patiño Hormaza, Otty (2008). *M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics: Striving to Keep the Revolution, Connected to the People*. Berlin: Berghof Transitions No. 1.
- Geneva Declaration Secretariat (2009). *Global Burden of Armed Violence*. Geneva.
- ONU-HABITAT, Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Nairobi, Santiago.
- Santillán, Alfredo; Pontón, Jenny y Pontón, Daniel (eds.) (2007). *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito.
- Tanaka, Martín y Jácome, Francine (eds.) (2010). *Desafíos de la gobernabilidad democrática, Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima: IEP, INVESP, IDRC.
- The World Bank (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011). *2011 Global Study on Homicide, Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime, Latin America and the Caribbean Region of the World Bank (2007). *Crime, Violence and Development, Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Vienna: UNODC
- Withers, George; Santos, Lucila e Isacson, Adam (2010). *Preach What you Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.

Páginas de Internet recomendadas

www.securitytransformation.org

www.flacsoandes.org/fronteras

2

Seguridad ciudadana y seguridad del Estado

*Álvaro Guzmán Barney**

Resumen

En este artículo se examinan críticamente las políticas de seguridad de los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014), que contienen diagnósticos muy distintos sobre el conflicto por el que atraviesa Colombia. La Política de Seguridad Democrática de Uribe está diseñada en el contexto de las teorías del “terrorismo” y busca prioritariamente doblegar a la guerrilla militarmente. La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Santos se planteó como una continuidad de la primera, pero tiene en cuenta el conflicto urbano y la criminalidad. El artículo considera que ambas políticas no han podido trascender el diagnóstico de un país dominado por una confrontación armada con la guerrilla o con los grupos armados del narcotráfico. De allí su autoritarismo y militarismo. También hace referencia a las dificultades de la Policía para cambiar su papel en la lucha contra el crimen. Se propone que la ciudadanía asuma el tema de la seguridad y que este no sea un tema monopolizado por el Estado. Se requiere pensar y proponer temas de seguridad ciudadana.

Palabras clave: Política pública de seguridad, seguridad y violencia, conflicto armado y seguridad, seguridad ciudadana y Policía.

* Sociólogo, jubilado de la Universidad del Valle. Miembro del Grupo de Investigación Acción Colectiva y Cambio Social de dicha Universidad. Actualmente dirige el Centro Interdisciplinario de Estudios de la Región Pacífico (CIER), de la Universidad Autónoma de Occidente. El presente artículo se deriva de otro titulado “Seguridad, autoritarismo y modernización” (Guzmán, 2004). Correo electrónico: alvaro.guzman@correounivalle.edu.co.

Introducción

El tema de la seguridad ciudadana es clave en una sociedad como la colombiana, que por más de treinta años (1980-2010) ha padecido más de 625.582 homicidios, es decir, un promedio de 20.180 muertes violentas anuales, que se reflejan en una tasa anual, para todo el período, de 54 homicidios x 100.000 habitantes¹ —algo inusual y dramático en un país latinoamericano que durante estos mismos treinta años, y especialmente desde 1991, se precia de ser una nación democrática—. En Colombia vivimos una gran paradoja: existen un conjunto de instituciones democráticas que no son solo formales, en medio de una violencia acentuada y reiterada que niega dicha democratización.

En los últimos treinta años ha habido dos cambios sociales notables en la sociedad colombiana: por un lado, la gran mayoría de la población ha pasado a ser “urbana”. Así, el 34% de la población colombiana está asentada en cuatro grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Por otro lado, el prolongado conflicto armado ha cambiado de naturaleza, pasando de formas predominantemente políticas de insurrección armada, a formas dependientes de una criminalidad organizada que también buscan expresarse políticamente y que tienen un poderoso combustible en el narcotráfico (Guzmán, 2011).

En este contexto de cambio social, es pertinente preguntarse por las políticas de seguridad ciudadana de los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. En este artículo se presentan críticamente las dos propuestas gubernamentales, y en la sección final se argumenta que el Estado, dado el contexto de conflicto, mantiene una concepción autoritaria y militarista de la seguridad ciudadana, con consecuencias desfavorables para la ciudadanía, en el terreno de los derechos humanos. El reto para la democratización de la sociedad radica en que la ciudadanía y sus voceros asuman el tema de la seguridad sin ambigüedades, es decir, apoyándose en el Estado y sus instituciones, especialmente en la Policía, pero en una perspectiva que no consolide una enorme burocracia sin control, que afecta la seguridad, la convivencia y las libertades ciudadanas. Se requiere pasar de una concepción de seguridad para el Estado a una política de seguridad para la ciudadanía, respetuosa de los derechos humanos. El artículo inicia con antecedentes relevantes para la política de seguridad ciudadana desde el Gobierno de Virgilio Barco hasta el de Andrés Pastrana.

1 Datos calculados con información de la revista *Criminalidad* de la Policía Nacional. Por supuesto, se trata de una ilustración, pues hay variaciones muy significativas en cada año. De manera general, la tasa es decreciente, aunque de manera irregular, desde 1991.

Continúa presentando las políticas de los presidentes Uribe y Santos, y termina con algunas reflexiones sobre la seguridad ciudadana en Colombia.

Antecedentes de las políticas de seguridad (1986-2002)

El plan del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) solo se entiende si se tiene en cuenta la trayectoria de una sociedad que, durante treinta y cinco años —para hacer referencia a la fase más reciente, iniciada a finales de los setenta—, ha tratado de dar solución a un conflicto de diverso origen y dentro de una creciente polarización de fuerzas. ¿Cómo concibieron los gobiernos anteriores esta situación de conflicto y qué propusieron?

El Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) subrayó dos aspectos: por un lado, la necesidad de luchar contra la pobreza absoluta, mediante un ambicioso Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), para, de esta manera, quitarle la base social a los grupos alzados en armas. Por otro lado, reivindicó la necesidad de institucionalizar el conflicto, en los marcos del Estado, pensando en un modelo de Gobierno-oposición.

Pero el Gobierno de Barco terminó asediado por una violencia que no estaba prevista: la violencia del narcotráfico y del paramilitarismo sicarial contra los miembros de la Unión Patriótica, un grupo político que precisamente representaba sectores de la guerrilla desmovilizada. Barco terminó su mandato reconociendo que existía un momento, propiamente político, de discusión, diálogo y negociación con los grupos rebeldes y, en consecuencia, dio pasos muy significativos con el grupo guerrillero M-19 y con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, a la que no adhirió la guerrilla de las FARC. En el Plan de Seguridad de Barco se debe destacar el énfasis en la rehabilitación socioeconómica, así como en la transacción política y en la defensa de la institucionalidad estatal, todo ello con miras a fortalecer la democracia y el Estado de Derecho.

El Gobierno de César Gaviria (1990-1994) mantuvo cierta continuidad con el Gobierno anterior, lo que hizo posible la Constitución de 1991, con la que se desmovilizaron el M-19 y otros grupos. En materia de orden público y seguridad, el Gobierno precisó el papel de los militares y de las instituciones civiles del Estado. Reconoció que los problemas de defensa y seguridad eran asuntos políticos y no militares, lo que constituyó un viraje notable (Leal, 2002: 76-86). En esta óptica, creó una Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, nombró un ministro de la defensa civil, hizo reformas a la organización y el fun-

cionamiento militares, argumentó que los procesos de paz eran vías alternativas válidas al tratamiento del conflicto armado, hizo un seguimiento a los principales factores de violencia, fortaleció la justicia y, de manera muy significativa, diseñó una Estrategia Nacional contra la Violencia. Esta estrategia reconoció la multiplicidad de formas de violencia, incluida la producida por la acción ilegal de los agentes del Estado, y formuló tres propósitos generales: garantizar el monopolio estatal del uso de la fuerza, recuperar la capacidad de la justicia para sancionar delitos, y ampliar el cubrimiento estatal en el territorio nacional. En el documento de dicha estrategia se menciona el papel asignado al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) en los 404 municipios más deprimidos del país, como factor de deslegitimación de la violencia. La Estrategia Nacional contra la Violencia se desarrolló, mediante directivas presidenciales, sobre cinco temas: un enfoque regional de la estrategia, el fortalecimiento de la justicia, la política para enfrentar a diversos agentes de violencia, la defensa y promoción de los derechos humanos, y una política de juventud. De manera muy significativa, paralelamente se trabajó una política de sometimiento de los narcotraficantes a la justicia y una política de paz con los grupos armados, políticas que no estaban incluidas en la Estrategia Nacional contra la Violencia. Ambas resultaron esencialmente fallidas.

Durante estos años salió a relucir la idea de *narcoestado*, así como la de *narcoguerrilla* y la de *paramilitares*, altamente dependientes del narcotráfico. Es decir, el narcotráfico estaba metido en todas partes. Salió a relucir también el interés de Estados Unidos, a partir de un problema de seguridad nacional propio, por supervisar o intervenir en las políticas colombianas de lucha contra el narcotráfico. Bajo la amenaza de las certificaciones del Gobierno de Estados Unidos, el Gobierno de Gaviria emprendió operaciones de envergadura contra el cartel de Medellín. Posteriormente, el de Ernesto Samper (1994-1998), vinculado con una financiación de su campaña por los narcotraficantes del cartel de Cali, se dedicó paradójicamente a la captura de sus capos. Mueren asesinadas muchas personas, se detienen y extraditan otras, pero la actividad del narcotráfico continúa, con el creciente convencimiento, más internacional que nacional, de que el problema de la seguridad en Colombia depende del narcotráfico. Internamente, es cierto, la atención se focaliza en la guerrilla y en menor grado en los grupos paramilitares. Pero todo lo demás, especialmente aquello implicado en visiones más integrales de la seguridad, la referencia a condiciones de vida y a factores multicausales de violencia, se torna en secundario, se tiende a dejar

a un lado, para centrar la atención en los llamados grupos armados ilegales, esencialmente la guerrilla y los paramilitares.

En este contexto de poderosas organizaciones armadas que dominan territorios, de una especie de neofeudalismo dominado por “señores de la guerra”, el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) hace una inusual propuesta de diálogos y acercamiento con la guerrilla de las FARC, incluso en medio del conflicto. La propuesta de Pastrana indica una voluntad de paz del Gobierno, enormes concesiones a la guerrilla, incluyendo el despeje de territorio en la región del Caguán para los diálogos y, tal vez, una enorme incomprensión del Gobierno sobre el carácter y la estrategia del grupo armado que tenía enfrente. El hecho es que la negociación no llega, el diálogo se hace en medio del conflicto, y este no hace sino recrudecerse. Algunos sectores de la sociedad colombiana expresan su escepticismo con el proyecto de paz de las FARC, otros muestran su inconformidad por la incapacidad de las partes para politizar el proceso de paz, y otros, sencillamente, claman por el orden que pueden proporcionar las armas. La sociedad se polariza en medio del conflicto. No se entiende cuál es la voluntad de paz de la guerrilla, se habla de la laxitud y permisividad del Gobierno. Se pide “orden y autoridad” y se aplaude el cierre de los diálogos y la retoma armada del territorio por parte de la Fuerza Pública. En este contexto de fracaso de una alternativa que buscó el diálogo y la negociación con la guerrilla, se habla de un “Estado fallido”, dado el fortalecimiento de esta, así como de los grupos paramilitares que prosperaron como sus principales enemigos y efectivos contrincantes en el plano militar, con el acuerdo tácito de las Fuerzas Armadas y apoyados por amplios sectores sociales. En medio de esta concepción de “Estado fallido”, el candidato Álvaro Uribe gana las elecciones, con un apoyo de sectores muy amplios de la población y una propuesta de mano dura contra la guerrilla, que se sintetiza en su Política de Seguridad Democrática.

La Política de Seguridad Democrática (Uribe 2002-2010)

En junio de 2003, casi un año después de posesionado el presidente Uribe, se divulga el documento “Política de defensa y seguridad democrática” (Presidencia de la República, 2003). El objetivo de la política se formula así: “Reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las institu-

ciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”.

En las notas introductorias al documento, el presidente precisa que no hay contradicción alguna entre los temas de la seguridad y la democracia: se trata de dos asuntos compatibles e indisolubles. El documento aclara, además, que la seguridad no se concibe como la del Estado, ni tampoco como la del ciudadano, sino como la protección del ciudadano y de la democracia, por parte del Estado. Para diferenciarse de lo que había sucedido en otros países del continente, el documento precisa que “los derechos de los colombianos se ven amenazados fundamentalmente por la incapacidad histórica de la democracia colombiana de afirmar la autoridad de sus instituciones sobre la totalidad del territorio y de proteger a los ciudadanos, de manera permanente y confiable, de la amenaza y la arbitrariedad de las organizaciones armadas ilegales”. Así, la Constitución de 1991, que profundizó los derechos de los colombianos, tiene una viabilidad institucional precaria, erosionada, por el impacto de las organizaciones armadas ilegales.

El diagnóstico

Entre las amenazas que enfrenta la política de seguridad democrática sobresale, en primer lugar, el terrorismo, modalidad de violencia que se concibe como calculada, dirigida contra los civiles y con fines políticos. “El terrorismo como, método para atentar contra la estabilidad del Estado, es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo” (Presidencia de la República, 2003). El terrorismo se vincula con los grupos armados ilegales, quienes a su vez se financian, de manera significativa, del narcotráfico y de redes financieras ilícitas, que hacen posible el tráfico de armas, municiones y explosivos. La segunda amenaza a la seguridad es la práctica del secuestro y la extorsión, como medio de financiación o como chantaje político. En tercer lugar, el documento menciona los homicidios, como una amenaza que se concentraría en ciertos municipios, precisamente en aquellos que las organizaciones ilegales se disputan.

La justificación de la política, según el documento, tiene que ver con el impacto de las amenazas entre los ciudadanos más pobres, que son a su vez los más desprotegidos, como sucede con los campesinos desplazados de sus tierras. Pero este énfasis en la situación de pobreza se abandona rápidamente, para justificar la política de seguridad en relación con la economía en general y sus agentes económicos principales, ya no los pobres, sino los empresarios. En

efecto, se afirma que la seguridad está en la base del desarrollo económico, la inversión y el empleo.

El eje central de la política

Para fortalecer el Estado de Derecho, se requiere, en primer lugar, una consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Esto implica garantizar la presencia de la Fuerza Pública en todas las cabeceras municipales, fortalecer el aparato judicial y coordinar las actividades del Estado, a partir de un Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, con expresión regional y local. De parte del Estado se requiere: eficiencia en la respuesta de las instituciones, austeridad y transparencia en sus acciones y observancia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH). Las tareas asignadas a la Fuerza Pública, normalmente diferenciadas entre militares y policías, se dificultan debido a que el terrorismo y las drogas ilícitas desdibujan las diferencias entre seguridad interior y defensa nacional. El terrorismo también rebasa el territorio de Colombia y requiere un esfuerzo multilateral. Terrorismo y narcotráfico están entrelazados y requieren una acción decidida de la comunidad internacional. El control estatal del territorio, como eje de la política, lleva claramente a redefinir la relación del Estado con los grupos ilegales y sus miembros. Quienes se reintegren a la sociedad tendrán todas las garantías para ejercer la política como opositores (se habla de disidentes dentro de la democracia). En cuanto a las organizaciones ilegales, habrá negociación solo si hay cese de hostilidades.

Los objetivos estratégicos y las líneas de acción

Para el desarrollo de esta política, se propusieron seis líneas de acción, así:

1. Coordinar las acciones del Estado, a través del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y una Junta de Inteligencia.

2. Fortalecer las instituciones del Estado. En el campo de la justicia, esto significa: mejores sistemas de información, un sistema acusatorio en la Fiscalía, oralidad en la justicia, respeto a los derechos de las víctimas y construcción de nuevas prisiones. Se habla también de casas de justicia y paz. Se busca una justicia pronta y eficaz y una disminución de la impunidad. En el campo de las Fuerzas Militares, se plantea mejorar la inteligencia, así como el alistamiento y los equipos, la eficiencia, la austeridad, la transparencia y la juridicidad en las acciones militares; igualmente, se propone mejorar el poder disuasivo sobre las fronteras,

así como la profesionalización y legitimidad de las Fuerzas Militares. La universalidad surge como principio del servicio militar en general y del servicio militar campesino. Finalmente, se contempla la capacitación en derechos humanos. En el campo de la Policía Nacional, se propone la lucha contra el delito y el terrorismo, el fortalecimiento de la Policía Judicial, el compromiso con los derechos humanos y el diseño de planes de seguridad local participativos y de redes de cooperación ciudadana. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) debe fortalecer su capacidad de análisis y producción de inteligencia estratégica. Finalmente, se deben sancionar los casos de corrupción y por fuga de información.

3. Consolidar el control del territorio nacional. Se habla de ciclos de recuperación y consolidación progresivos y tendientes a restablecer el clima de seguridad en todo el territorio, comenzando por sitios estratégicos. Con el restablecimiento del control de la Fuerza Pública se mantendrán las condiciones de seguridad y protección de la población civil, evitando las amenazas y la extorsión, lo cual da lugar al trabajo de los organismos de investigación criminal y al control del Estado en la zona, es decir, al funcionamiento normal de la administración de justicia y a la extensión de los servicios del Estado. Concretamente, se plantean Zonas de Rehabilitación y Consolidación en los departamentos de Arauca, Bolívar y Sucre. En las zonas de frontera se habla de censar a la población y de responder a sus necesidades. De manera muy significativa, se afirma que las seis líneas de acción son válidas también para las ciudades y para asegurar la convivencia ciudadana. Por eso a nivel local se deben coordinar las respuestas del Estado, bajo la coordinación del alcalde, y fomentar las alianzas entre las autoridades y la ciudadanía, los contratos locales de seguridad y las políticas de prevención y represión del delito.

Dentro del mismo tema del control del territorio, se fija una directriz tendiente a eliminar el negocio de las drogas ilícitas, incidiendo en cada eslabón de la cadena, mediante la interdicción (terrestre, marítima, aérea y fluvial) y la erradicación (aspersión aérea con glifosato, programas alternativos, desmantelamiento de redes de narcotraficantes, fortalecimiento del marco jurídico para la extinción del dominio y reducción del consumo interno). Finalmente, se plantea la necesidad de desarticular las finanzas de las organizaciones terroristas y del narcotráfico, luchando contra el lavado de activos, vigilando el uso de las regalías, centralizando y sistematizando datos y buscando la cooperación de otros Estados para congelar cuentas.

4. Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación. En un mismo acápite, el documento trata la protección de los ciudadanos y de la infraestructura.

En cuanto a los primeros, se requiere proteger a los ciudadanos en alto riesgo (sindicalistas y alcaldes, por ejemplo), acción a cargo del Grupo de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Asimismo, se requieren las siguientes acciones: protección a las víctimas del desplazamiento forzoso, a cargo de la Red de Solidaridad Social; protección contra el terrorismo, con reacción rápida de las autoridades y con desarrollo de investigaciones, a partir de pruebas forenses; protección contra el secuestro y la extorsión, lo cual incrementó los costos de cometer estos delitos y aumentó la confianza en el Estado en cuanto a la lucha contra esta modalidad delictiva; protección, resocialización y servicios de salud y educación para los desmovilizados y para los niños combatientes. Igualmente, se mencionan otras necesidades, como fiscales especializados, unidades de información y análisis financiero, redefinición de los grupos GAULA,² innovación tecnológica y fortalecimiento del análisis de la información, teniendo en cuenta patrones geográficos y temporales. En cuanto a la infraestructura, se plantea la protección de las explotaciones de carbón y petróleo, así como de los puertos y las telecomunicaciones. Finalmente, se contempla la protección a la red vial, mediante monitoreo del tránsito, acciones de reacción, redes de cooperación ciudadana y protección a las caravanas “Viva Colombia”.³

5. Cooperar para la seguridad de todos. La seguridad tiene un trasfondo de solidaridad. Se requiere entonces el apoyo de la sociedad civil para obtener la seguridad. Se deben poner en práctica las redes de cooperantes, a partir de formas de cooperación activa y voluntaria y sin remuneración para los ciudadanos. También se establece un programa de recompensas para quienes permitan prevenir atentados terroristas o capturar integrantes de organizaciones ilegales. Se requiere de solidaridad y cooperación internacionales para controlar el tránsito de armas, explosivos, narcóticos, precursores químicos y personas. Asimismo, se requiere información financiera, intercambio de inteligencia, interdicción y modernización del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

6. Comunicar las políticas y acciones del Estado. Esta línea de acción implica divulgar los propósitos y resultados de la política de defensa y seguridad democrática para fomentar la cooperación, la solidaridad y la confianza de los ciudadanos. Igualmente, requiere hacer diplomacia pública y explicar el carácter particular de los problemas de Colombia.

2 Los grupos GAULA son unidades antiextorsión y secuestro de la Policía y el Ejército de Colombia.

3 Las caravanas “Vive Colombia” fueron creadas en el año 2002 por el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio para incentivar el turismo doméstico por tierra y mar.

La seguridad democrática: una evaluación crítica

Plantear, desde el medio académico, que el Plan de Seguridad Democrática del Gobierno Uribe es fascista es esencialmente inapropiado. En Colombia estamos lejos de haber tenido algo parecido a un régimen o gobierno fascista. Pero es cierto que la propuesta está lejos de enmarcarse en una lógica democrática, propia de una sociedad donde impera un Estado de Derecho. La propuesta tiene rasgos autoritarios y militaristas marcados, altamente dependientes de la situación de conflicto armado por la que atravesaba el país en ese momento. Es una propuesta de seguridad para un Estado que se encuentra en medio de un agudo conflicto armado y que se caracteriza como “Estado fallido”.

¿Cuáles son algunos rasgos para fundamentar una crítica a la propuesta?

En Colombia no hay conflicto social subyacente: el enemigo principal es el terrorismo

La seguridad en Colombia no está amenazada por situaciones de inequidad y pobreza, ni por una situación desbordada de criminalidad y violencia, ni por situaciones de guerra interna, ni por conflictos con otros estados. La amenaza principal se concreta en una modalidad de violencia: el terrorismo y sus agentes. No se analiza el tema de los móviles y los intereses distintos, de tipo político, que pueda haber detrás del uso de esta modalidad de violencia. Es una violencia estrictamente criminal que se debe confrontar como tal y no como originada en un conflicto social y político.

No hay duda de que en Colombia se cometen condenables actos de terror. Pero el analista siempre está obligado a preguntarse por qué determinados individuos o grupos optan por el terror. Es necesario identificar los mensajes implícitos, los temas en disputa, más allá de esta execrable modalidad de violencia. Más aún, aunque no parezca pertinente, es necesario preguntarse cuál es la conducta del contradictor que incita al acto de terror. Y también es importante estimar si al terrorismo se le contesta con actos similares de violencia desmedida contra civiles que no tienen que ver con el conflicto, así la respuesta provenga del Estado.⁴ Es indispensable contextualizar el terrorismo, a partir de

4 A este respecto, el profesor Charles Tilly dio una lección de imaginación sociológica cuando el 11 de septiembre de 2001, en un correo electrónico, narró la solidaridad de los habitantes de Nueva York, frente al desastre producido por el acto terrorista a las torres gemelas, e hizo dos reflexiones adicionales: primero, es bueno preguntarse por qué los terroristas procedieron de esa manera y, segundo, es importante que un hecho condenable como este no conduzca a una reacción estatal que someta a población civil alguna, a su vez, al sufrimiento. Lamentablemente el curso de la historia mostró la letalidad de la reacción sobre la población civil afgana.

situaciones de conflicto y de recurso a la violencia. Pero plantear el terrorismo como amenaza en sí misma, como la amenaza principal, implica dejar de contextualizar el conflicto social y constituye también la mejor forma para justificar el uso legal e ilegal de la violencia desde el Estado (Lock, 2003). Las FARC han realizado acciones terroristas injustificables, pero catalogar de terrorista a este grupo guerrillero implica eludir su carácter político de movimiento rebelde, que bien podría sentarse en la mesa con el Gobierno, en algún momento, a discutir sobre desacuerdos en cuanto al funcionamiento de la sociedad y el Estado colombianos. Las FARC usan el terrorismo, pero no son solamente terroristas. Esto mismo se puede afirmar de los paramilitares, los más bárbaros en el uso del terror, a quienes el Gobierno de Uribe les asignó un estatus político que condujo a su desmovilización.

En síntesis, la política del presidente Uribe hace una reducción extrema de las amenazas de seguridad por las que atraviesa Colombia: la reducción al terrorismo que oscurece el conflicto social y político en el que está inmersa la sociedad. Es una posición emparentada con la política dictada después del 11 de septiembre, cuando todos los males del imperio se concentran en unos grupos, los terroristas, que, paradójicamente, también fueron el producto de sus propias actividades de inteligencia. La política nacional colombiana se inscribe claramente dentro de esta política internacional.

La lucha contra el terrorismo: guerra al narcotráfico y a los grupos armados (guerrilla y paramilitares)

El objetivo es eliminar el narcotráfico y sus agentes por todos los medios y sin consideraciones ecológicas o humanas. Pero la justificación de la política contra el narcotráfico, por parte Gobierno de Uribe, no parte solamente del papel de la droga y de su economía en el mundo, sino de la conexión entre este y la financiación de los otros grupos armados ilegales, la guerrilla y los paramilitares. Se adopta, de acuerdo con el Gobierno norteamericano, un Plan Colombia prioritariamente dirigido a la lucha contra el narcotráfico. Pero, progresivamente, y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, el plan contra el narcotráfico se convierte, en buena medida, en un plan contra el llamado terrorismo, y especialmente contra la subversión política.

Los cultivos ilícitos y la producción de cocaína disminuyeron durante el Gobierno Uribe (UNODC, 2010), pero el negocio cambió de naturaleza, así como sus principales agentes y empresarios. Su relación con la sociedad colombiana

se ha tornado más sutil y compleja, y la dimensión internacional del problema se ha hecho más evidente. El narcotráfico ronda por todos los intersticios del conflicto colombiano, aparece involucrando a agentes del Estado y, ciertamente, a la guerrilla y a los paramilitares. Con la desmovilización y reinserción de importantes grupos de paramilitares y la desertión de guerrilleros, se han incrementado formas de criminalidad organizada, rurales y sobre todo urbanas, que siguen articuladas con la economía ilegal. En síntesis, uno de los principales motores del conflicto colombiano, el narcotráfico, sigue actuando a lo largo y ancho de la sociedad colombiana. El Gobierno privilegia como enemigo a la guerrilla, mientras tiene apoyo de paramilitares y narcotraficantes.

El Estado: una institución esencialmente armada

La concepción principal que se maneja del Estado en la política de seguridad democrática es la de un aparato que hace, en primer lugar, presencia armada, que a partir de allí domina sobre un territorio y una población, y que posteriormente introduce formas de administración de justicia. Aspectos como los desarrollados por Barco y Gaviria en sus propuestas de seguridad, que tienden a mostrar otra cara de la intervención estatal, como fue el caso de los Planes Nacionales de Rehabilitación, se dejan totalmente de lado. El control y la sujeción de la población parten en la nueva visión de una intervención armada del Estado.

El objetivo de Gaviria de someter el poder militar al poder civil se había logrado. Ciertamente, los militares tienen la opción de manifestar inconformidad y lo han hecho de manera pausada. Con el Gobierno de Uribe está claro el mando civil sobre los militares, y lo que paradójicamente sucede es que el poder civil pide la militarización del Estado, el aumento del presupuesto y una precisión sobre las funciones de los organismos que componen la Fuerza Pública, y en particular de los organismos de inteligencia estatal. Los civiles entran a administrar, a pedir eficiencia y resultados. Si hay militarismo, es entonces como resultado de una opción civil dentro del Estado.

El ciudadano: un amigo o un enemigo

Uno de los temas cruciales es la consideración que el plan hace de la ciudadanía y de su rol en relación con el Estado. ¿Qué tanta autonomía deben tener los ciudadanos y cómo se obtiene la legitimidad del Estado? Se afirma que, con este plan, no se trata de la seguridad del Estado y tampoco de la del ciudadano, sino

del concurso del Estado para protegerse a sí mismo y proteger la democracia. Para ello se apela, de manera positiva, al apoyo de todos los ciudadanos al servicio militar.⁵ Pero el apoyo también va alrededor de la solidaridad de los ciudadanos, específicamente de su colaboración, que puede ser remunerada. Preocupa sobremanera el señalamiento que se pueda hacer, a partir de las redes de cooperantes, por ejemplo, a un médico que cumple sus funciones de auxilio con cualquier ciudadano, o bien el señalamiento generalizado a organizaciones que cumplen con una función crítica del Estado. Preocupa también el seguimiento a la ciudadanía, ya de manera más general y velada, sobre la base de organizar información sobre los vecinos y ciudadanos —información que se centraliza y se deja en manos de los organismos de seguridad del Estado—. De manera más general, preocupa el manejo que se le da a la disidencia y a la oposición política democrática, que se la vincula en oportunidades con el terrorismo. En el fondo, el ciudadano o es un amigo del Gobierno o se considera un enemigo.

Seguridad democrática y derechos humanos

Es muy importante tener en cuenta que la política de seguridad democrática busca “garantizar y reforzar” el Estado de Derecho, y se refiere al respeto por los derechos humanos. Igualmente, propende por fortalecer la administración de justicia y, en todos los casos, remite a la sujeción a la ley. Esto es importante, porque, por lo menos en el discurso, marca una diferencia con el dominio de la arbitrariedad y de las formas dictatoriales de gobierno. Además, porque, en un contexto internacional en el que crecientemente se observa lo que sucede en el país, el Gobierno se obliga en esta materia y asume responsabilidades internas y externas. Pero, en buena medida, podemos estar frente a una retórica que se escribe y se proclama, aunque no se cree en ella a cabalidad o se cumple a medias, dentro de una gran impunidad. El mismo Gobierno norteamericano ha hecho exigencias al colombiano en materia de derechos humanos, o bien ha puesto límites con señalamientos precisos a miembros de la Fuerza Pública, en contravía de lo que las instituciones de Gobierno harían motu proprio. Al mismo tiempo, el presidente se permitió hacer una crítica generalizada a organismos defensores de Derechos Humanos con amplias repercusiones internacionales.

5 Parece importante la propuesta del Plan de universalizar el servicio militar. Este ha sido un principio democrático en la formación de los Estados e implica romper con una tradición por la cual, la elite puede evadir la prestación del servicio militar. El deber de asumir las armas y llegar al frente de batalla lo deben asumir todos los ciudadanos sin distinción y no sólo los sectores populares.

De manera muy preocupante, se promovió una ley marco, conocida como Ley de Justicia y Paz, para la desmovilización y reinserción de los grupos armados. Esta ley se hizo efectiva especialmente en el caso de los paramilitares, a quienes se les quiso dar, paradójicamente, un tratamiento de “delincuentes políticos”. Hubo una desmovilización significativa de paramilitares, en medio de una gran impunidad por crímenes de lesa humanidad.

De manera particular, hubo permisividad e impunidad sobre casos atroces, como los “falsos positivos”. No se puede cuestionar la importancia de que un plan de seguridad sea evaluable y, si es del caso, que se puedan reorientar las políticas. Pero, ¿cómo se pueden tener indicadores del desmantelamiento del terrorismo? Puede suceder que la sociedad comience a verse inundada de terroristas. Los ministros y los voceros de la Fuerza Pública ven terrorismo y terroristas por todos lados. Las muertes de terroristas, las detenciones y las entregas voluntarias crecen sustancialmente. Se han multiplicado también las sindicaciones de auxiliares del terrorismo y, como ya se señaló, se indica que una parte de las ONG de derechos humanos están al servicio de los terroristas y que es necesario hacer su seguimiento. Es posible que se haya afectado de manera importante a los grupos armados ilegales. Pero, esencialmente, la fuerza de los narcotraficantes, de los paramilitares y de la guerrilla parece que continúa, utilizando incluso una táctica de repliegue. ¿Quiénes son todos los terroristas que han sido detenidos, que suman varios cientos, tal vez miles, sin que las cifras de los miembros de los grupos armados ilegales disminuyan?

¿Quién se preocupa por la arbitrariedad, sobre la población, de las acciones contra el terrorismo? Los criterios administrativos, de eficiencia y eficacia, que se aplican a los organismos de seguridad del Estado pueden tener resultados muy contraproducentes en cuanto a consolidación y legitimación de un régimen democrático. La lucha contra el terrorismo puede terminar afectando sectores sociales que no tienen nada que ver con el terror, pero que en algún sentido son desafectos al régimen. Los llamados “falsos positivos”, es decir, jóvenes de sectores marginales urbanos que aparecen muertos en combate como guerrilleros en zonas rurales y que son presentados como casos “positivos” por las Fuerzas Militares, son una forma de “crimen de Estado”. Fueron promovidos por decretos de gobierno.⁶

En síntesis, se llegó a una concepción de seguridad profundamente sesgada y compenetrada por el apoyo en las armas, muy debilitada, en una perspectiva

6 Ver la Directiva Ministerial # 29/2005 sobre “criterios para el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley” (Ministerio de Defensa, Bogotá).

civilista. No se manejó un concepto más complejo de seguridad que lo articula con requerimientos de bienestar, de convivencia, de espacios de libertad y privacidad, de desarrollo de la civilidad, por lo menos como valores orientadores de la política. La seguridad, por el contrario, está dada por la capacidad de armarse, de amenazar y controlar con las armas y de lograr apoyo de la población, de la misma manera. No se capta, a partir de la misma experiencia colombiana, que el Estado puede controlar la violencia por su presencia institucional global, que solo en parte es armada.

La política nacional de seguridad y convivencia ciudadana del Gobierno Santos (2010-2014)

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Gobierno de Santos (PNSCC, 2011) se plantea como una continuación y un avance en los logros de la Política de Seguridad Democrática de Uribe, pero las diferencias entre ambos planes son muy marcadas. El plan de Santos gira alrededor del tema del control de la criminalidad y de las altas tasas de homicidio en las principales ciudades. Distingue entre el área de seguridad ciudadana y el área de seguridad nacional. Además, en el plan de Santos, la seguridad ciudadana se complementa con el tema de la convivencia. Por la primera entiende “la protección universal de los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afectan su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor de la inseguridad”, y por la segunda “la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social”. En síntesis, se refiere a integridad personal extensiva a los bienes y las relaciones sociales civilizadas.

Objetivos del plan

El plan de Santos se fija el siguiente objetivo general: “Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentran en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia”. Este objetivo general conduce a los siguientes objetivos específicos:

- 1) Reducir las probabilidades de inicio de las carreras criminales.
- 2) Mejorar la presencia y respuesta de la Policía ante el delito.

3) Incrementar la judicialización y condena de los responsables del delito.

4) Lograr comportamientos de apego a la ley.

5) Concienciar a los ciudadanos de sus responsabilidades en la lucha contra el delito.

6) Lograr el desarrollo de la política pública, a partir de un mejor sistema nacional de información.

7) Mejorar las disposiciones del régimen penal y las de convivencia.

Se acuerdan además unos *criterios rectores importantes*, entre los cuales se encuentran: la salvaguarda de las libertades y de los derechos individuales, la necesaria articulación dentro de las instituciones del Estado, la coordinación entre el nivel nacional y los entes territoriales, el reconocimiento de las características de la criminalidad y la violencia en el territorio, y la autonomía y liderazgo de las autoridades departamentales y municipales. Finalmente, se formulan cinco ejes principales del plan y unas líneas de acción para cada eje.

Ejes del plan

1. Prevención social y situacional. La prevención social se da esencialmente a través de estrategias educativas con jóvenes y adultos, en temas relacionados con derechos sexuales y reproductivos, violencia intrafamiliar, desescolarización, rehabilitación, fomento de los talentos musicales y el hábito de la lectura, riesgos y daños por consumo de psicoactivos, restricciones al consumo de alcohol; incluye además programas para jóvenes en alto riesgo y prevención del reclutamiento de jóvenes por redes criminales. La prevención situacional se centra en recuperar vías, mejorar el entorno y la calidad de vida de las comunidades, construir espacio público, reducir el riesgo del delito y prevenir el hurto de bienes de uso masivo.

2. Presencia y control policial. Este eje busca fortalecer a la Policía nacional para disuadir y controlar el delito, especialmente de la criminalidad organizada. Sus líneas de acción son: garantizar la presencia próxima y permanente de la Policía en la comunidad, fortalecer el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) en municipios y comunas, fortalecer los operativos en áreas de alta criminalidad, modernizar los sistemas de comunicación de la Policía, revisar los requisitos y procedimientos para la tenencia y porte de armas, reforzar los mecanismos de construcción de confianza entre comunidad y Policía, hacer despliegue para reducir crímenes de alto impacto, según prioridades nacionales y territoriales, fortalecer los mecanismos de inteligencia de la Policía Nacional para combatir la delincuencia organizada, crear grupos especiali-

zados (como extorsión o tráfico de estupefacientes), y ofrecer incentivos por información que conduzca a victimarios.

3. *Justicia, víctimas y resocialización.* Un sistema judicial independiente y efectivo es fundamental para la democracia. Este componente del plan incluye un Sistema de Justicia Penal para Adultos (en coordinación con la Fiscalía y el Consejo de la Judicatura), e implica fortalecer la capacidad investigativa de la Fiscalía, ejercer una política penitenciaria rigurosa, implementar un Sistema de Responsabilidad para Adolescentes, garantizar una adecuada prestación de servicios, modernizar y construir centros de atención especializados, establecer programas de orientación y acompañamiento, implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos, fortalecer un sistema de justicia de paz, casas de justicia y consultorios jurídicos universitarios, y ofrecer orientación y respuesta a las víctimas de delitos (promover la denuncia y mejorar el apoyo a las víctimas de violencia intrafamiliar).

4. *Cultura de la legalidad y la convivencia.* Este eje implica promover el respeto de normas y acuerdos básicos, y la capacidad de autorregulación ciudadana. Asimismo, promover la cultura de la legalidad, el control del ruido y las basuras, la prevención de la accidentalidad vial, la responsabilidad en cuanto al consumo licor y el manejo sano de las diferencias. Implica también transformar los imaginarios de violencia, impulsar el código de convivencia y fomentar la educación en convivencia ciudadana.

5. *Ciudadanía activa y responsable.* Este componente busca fortalecer los Frentes de Seguridad Local (FSL) y las Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Igualmente, pretende fortalecer las redes de apoyo y seguridad ciudadana, e impulsar los sistemas de autocuidado. Busca también precisar las responsabilidades de los empresarios en cuanto a seguridad, y establecer alianzas con los medios para promover la cultura ciudadana y el apego a la ley.

6. *Ejes transversales: a) Sistemas de información y b) Estudio de políticas públicas.* Estos ejes se adelantan con la Policía nacional (el SIEDCO, Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativa), el Instituto de Medicina Legal (INMLCF), el Sistema Penal Acusatorio (SPDA) y las encuestas de victimización. Buscan crear el Sistema Nacional de Información del Delito (SNID) e impulsar el estudio de la Política Pública en Convivencia y Seguridad Ciudadanas y de diversos desarrollos normativos, como el Estatuto de Seguridad Ciudadana (reformas al código penal y de procedimiento, códigos de infancia y adolescencia, código de convivencia ciudadana, reformas al código de tránsito y al régimen carcelario).

Estrategia de implementación

El plan propone priorizar los distintos delitos y privilegiar el control de los homicidios, los hurtos, las lesiones personales, las muertes en accidentes de tránsito, la microextorsión y el microtráfico. Se propone también conjugar los esfuerzos de trece entidades del Gobierno que adelantan 147 programas que tienen que ver con el tema, 86 de ellos en prevención social y situacional. Se requiere, inicialmente, hacer un análisis de la situación de seguridad y convivencia con sentido territorial, construir acuerdos de seguridad con las autoridades nacionales y territoriales y hacer intervenciones en seguridad, seguimiento y evaluación.

A diferencia de otros planes, en este caso se presenta un ejercicio de cuantificación de los delitos más importantes durante el 2010. Este ejercicio es importante, pero lo que hace esencialmente es describir las tasas y no llega a contextualizar y tipificar situaciones municipales. Es pertinente señalar que en el año 2010 la tasa nacional de homicidios fue de 34 x 100.000 habitantes. Pero hay que indagar por qué Bogotá tiene una tasa de 18, Medellín de 60 y Cali de 72. No se tienen diagnósticos de estas situaciones distintas, para saber cuáles son las políticas de seguridad adecuadas. Las anteriores tasas no son comparables, en su contexto, con las del Dóvito en el Valle (233), Suárez en el Cauca (143) o Cartagena del Chairá en el Caquetá (136). Se requiere contextualizar con las formas de conflicto imperantes en cada lugar.

El plan hace el mismo ejercicio con los hurtos, las lesiones personales y las muertes en accidentes de tránsito. En el caso de los hurtos, la tasa nacional es de 201. Bogotá (347) y Cali (381) tienen tasas similares. En las lesiones personales, la tasa nacional es de 307. Bogotá tiene una tasa de 577, Medellín de 269 y Cali de 233. En Colombia, la tasa de muertes en accidentes de tránsito es de 12. Todo este ejercicio es muy importante, pero el plan no lleva a contextualizar y explicar situaciones particulares. Se puede afirmar que el plan elude esta explicación y, en especial, la relación entre las distintas formas de criminalidad, especialmente las políticas y las no políticas.

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana: una evaluación crítica

El plan del Gobierno Santos es diametralmente opuesto al de Uribe. En este caso, se trata de un Plan de Seguridad y Convivencia, centrado en la lucha contra la violencia y el crimen y que privilegia la promoción de la ciudadanía. Las estrategias y líneas de acción tienen un importante componente educativo, de prevención y resocialización. Además hacen énfasis en diagnósticos situaciona-

les con sentido local y de compromiso de las autoridades y agencias del Estado. Es más un plan urbano de seguridad ciudadana que un plan rural de lucha contra los grupos armados.

¿Cómo es posible que los dos planes de seguridad, que inicialmente se conciben en una línea de continuidad de una misma política de seguridad democrática, varíen de manera tan significativa? En parte, esto se explica por la disociación que se ha hecho entre conflicto armado y criminalidad como dos problemas que no interactúan en la sociedad colombiana (PNUD, 2003; Guzmán, 2003, 2011). El Gobierno Uribe privilegió el “conflicto armado”, esencialmente el rural, como el principal problema de la sociedad colombiana. El plan del Gobierno Santos se focaliza ante todo en el conflicto urbano y se centra en la criminalidad. Pero puede haber continuidades.

Mi hipótesis es que la propuesta de Santos abre, de manera muy significativa, el espectro de la seguridad ciudadana al ámbito de las ciudades y del control que se requiere por parte del Estado sobre la delincuencia. Pero se mantiene una concepción de seguridad ciudadana y de manejo de la criminalidad a partir de un Estado en “situación de guerra”, que descansa, en este caso, esencialmente en su cuerpo armado de Policía, enfrentada a una ciudadanía desafecta y ambigua frente a la autoridad. La concepción de convivencia y seguridad ciudadana del Gobierno Santos tiene objetivos legítimos, pero su estrategia se funda en consolidar una forma de Estado autoritario y policivo. Una manera de sustentar esta afirmación está en hacer un examen detallado del eje del plan que se refiere a la presencia y al control policial. A su amparo se está consolidando una enorme burocracia policial, se centraliza el manejo de información sobre los ciudadanos, y los planes concretos que se proponen para la vigilancia ciudadana apuntan a criminalizar la ciudadanía, especialmente la desafecta y en situación de marginalidad.

La Policía

Seguramente debido a la situación de conflicto por la que atraviesa la sociedad colombiana, todas las fuerzas militares y de seguridad del Estado se han cualificado y tecnificado, y han aumentado notablemente su participación en el presupuesto nacional. Pero el cambio más significativo, en la cualificación de sus agentes y cuadros y en la tecnificación de sus procedimientos, ha sido el de la Policía. Es notable cómo el plan propone el fortalecimiento de la Policía, cuestión a la que es difícil oponerse, pero no menciona una *evaluación* de su efecti-

vidad, en términos de seguridad ciudadana. Aunque se requieren estudios más detallados, casos locales como el de Cali permiten ver que un mayor presupuesto y un crecimiento de los efectivos no se traducen en una mayor seguridad. La inercia de la política pública siempre lleva a la alternativa de aumentar el pie de fuerza policial. Pero en este, como en otros casos, en Colombia y en otros países, una Policía cada vez más numerosa no se identifica con una seguridad mayor y tampoco con un Estado más democrático (Johnson, 1995).

La información

El asunto de lograr una mejor información sobre seguridad es un tema complicado, ya que tiene dos facetas. Por un lado, es cierto que el análisis del conflicto, la criminalidad y la violencia requiere de estudios criminológicos que se puedan sustentar con información adecuada. Este aspecto debe recuperarse como intención del Plan de Seguridad de Santos. Pero, por otro lado, está el tema del manejo de la información como control y vigilancia de los ciudadanos. Con el plan se recoge una considerable cantidad de información que puede individualizarse, servir para hacer seguimiento y usarse contra libertades fundamentales. El control y el manejo de la información son centrales para la democracia. En el pasado Gobierno, más que en este, el principal organismo de seguridad del Estado, el DAS, estuvo involucrado en el seguimiento ilegal de ciudadanos, lo mismo que un sector del alto mando policial.

El Plan cuadrantes

Un problema central de la Policía es la relación que establece con la ciudadanía para el control de la criminalidad. Este es el tema contemporáneo del *policing*, de la forma concreta de vigilancia ciudadana que se propone con base territorial —tema que tiene una importante tradición y significación sociológica (Foucault, 2006)—. En el actual Plan de Seguridad se concreta en el “Plan cuadrantes”. Se trata de llegar a conocer, con la mayor especificidad territorial, dónde actúan los criminales y dónde residen. También se busca saber quiénes son, según las quejas de los ciudadanos. Esto tiene su justificación. Pero impacta la manera como se victimizan ciertos sectores de la población, especialmente los jóvenes de sectores marginales. Quedan intactas las redes de criminalidad organizada. El Plan cuadrantes es selectivo y criminaliza conductas desafectas por el orden social dominante, pero no necesariamente criminales.

Burocracia de seguridad y libertades ciudadanas

De manera más general, el plan implica crecimiento del personal, tecnificación del oficio, manejo centralizado de la información sobre los ciudadanos y, en este contexto, una protección prioritaria a grupos de interés particulares, victimizando sectores de población desafecta. Se está construyendo una enorme burocracia de Policía y seguridad que puede estar de espaldas a los intereses ciudadanos y el bien común.

En Colombia resulta ingenuo hacer una crítica a la Policía en general o a las Fuerzas Militares. Pero sí es indispensable que un Plan de Seguridad Ciudadano esté anclado en los intereses de los ciudadanos comunes y corrientes y que una burocracia como la Policía también tenga control de sus procedimientos desde la ciudadanía.

Seguridad, libertad y derechos humanos

A pesar de sus diferencias, se puede argumentar que también hay una línea de continuidad entre las dos políticas de seguridad, que se refleja en el énfasis creciente que se les da a los aparatos armados del Estado, ya sean las Fuerzas Militares o la Policía, para solucionar el problema de la seguridad. Se crean enormes burocracias que absorben proporciones crecientes del presupuesto y que son cada vez más difíciles de controlar. Frente a ellas se encuentra una población desafecta, un crimen creciente y una ciudadanía por construir, en medio de un Estado cada vez más militarizado y policivo.

Es cierto que no nos hemos podido desprender de un contexto de conflicto armado con expresiones rurales y urbanas para formular una política de seguridad ciudadana que no descansa prioritariamente en la acción armada del Estado. La solución que aparece como la más inmediata, para la sociedad y el Estado, es la respuesta militar o de policía. Nos hemos desprendido de posibles causas del conflicto que se pueden resolver de otra manera. La respuesta armada prima como solución en la mentalidad de los colombianos, para cualquiera de los conflictos.

Una solución alternativa requiere el fortalecimiento de un tercer actor: la sociedad y la ciudadanía. Se necesita asumir el tema de la seguridad de manera distinta, como un problema esencialmente ciudadano, y desmontar las opciones fundamentalmente armadas. Se requiere que la ciudadanía asuma el problema de la seguridad como un problema de interés colectivo y público. Se requiere traba-

jar con la Policía, pero una Policía distinta en su organización y funcionamiento, y construir alternativas civilistas de control del crimen (Saín, 2010).

La sociedad colombiana y las ciencias sociales deben apropiarse del tema de la seguridad. Es importante proponer un concepto complejo de seguridad, que retome distintas dimensiones, que distinga formas más o menos coyunturales, más o menos políticas, más o menos negociables, que reconozca los conflictos implícitos. El dilema entre las violencias del monte y las de la calle no está saldado (Gutiérrez, 2005). Y algo muy importante: hay que rescatar el concepto de autoridad, de construcción democrática de las formas de ejercicio del poder, de reglas del juego sujetas al control legal. Es imperativo desarmar a los civiles y, a renglón seguido, proponer el desmonte de buena parte de la burocracia armada que ha creado el Estado. Es importante proponer un concepto de seguridad que sea para los ciudadanos, con garantías estatales, que posibilite la convivencia, con decoro y dignidad y con espacios para la privacidad y la libertad. En síntesis, en Colombia es fundamental:

1. Asumir el asunto de la seguridad como un tema de interés esencialmente ciudadano y público. No es un tema de “derecha”, como tradicionalmente se lo ha concebido. Por el contrario, aunque pueden presentarse propuestas distintas, es un tema de interés colectivo.

2. Trabajar con la Policía, pero se requiere transformarla en su organización y funcionamiento. El control ciudadano a su actividad es fundamental.

3. Encontrar una solución, nacional e internacional, al problema del narcotráfico. Como forma de criminalidad organizada, el narcotráfico ha tenido consecuencias muy negativas para la sociedad colombiana.

4. Consolidar una oposición política radicalmente comprometida con la democracia y con el Estado de Derecho. La guerrilla se puede vencer políticamente, si la oposición y la rotación en el poder tienen vigencia en Colombia.

5. Desarmar a la ciudadanía, de hecho y en su mentalidad. Las formas de seguridad no fundadas en las armas también provienen de las comunidades, deben ser reconocidas y deben complementarse con las formas estatales.

Finalmente, es un reto continuar el análisis de la seguridad y vale la pena trabajar sobre la vinculación del caso colombiano con las tendencias de la seguridad y el totalitarismo de Estado. Para ello vale la pena retomar los planteamientos de Neumann (1994), Arendt (1973), Foucault (1979, 2006), Elias (1982, 1999) y Giddens (1987).

Referencias

- Arendt, Hannah (1973). *The Origins of Totalitarianism*. New York: HBJ.
- Ayala, Osorio, Germán et al (2006). *De la democracia radical al unanimismo ideológico*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Criminalidad*. Revista de la Policía Nacional de Colombia. Varios años. Bogotá.
- Elias, Norbert (1982). *Power and Civility*. New York: Pantheon Books.
- (1999). *Los Alemanes*. México: Instituto Mora.
- Foucault, Michel (1979). *Discipline and punishment*. New York: Vintage Books, Random House.
- (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE.
- Giddens, Anthony (1987). *The Nation State and Violence*. Berkeley: University of California Press.
- Gutiérrez, Francisco (2005). *Nuestra guerra sin nombre*, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Grupo Editorial Norma.
- Guzmán Barney, Álvaro (2003). Delincuencia y violencia: nación, región y ciudad. En: Álvaro Guzmán et al, "Cuatro ensayos de coyuntura: Valle y Cauca a fines del siglo XX". Bogotá: CEREC-CIDSE,
- (2004). Seguridad, autoritarismo y modernización. En: Luis Carlos Castillo Gómez (ed). *Colombia, a comienzos del nuevo milenio*. VIII Congreso de Sociología, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle, Cali.
- (2011). Homicide, Politique et Criminalité en Colombie: 1958-2010. En: *Problèmes d'Amérique Latine: La Colombie*, # 83, Hiver 2011-2012, Paris: Choiseul.
- Johnson, Eric A. (1995). *Urbanization and Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laqueur, Walter (1987). *The Age of Terrorism*. Boston: Little, Brown and Company.
- Leal Buitrago, Francisco (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Quito: Alfaomega, Cesó, Uniandes, Flacso, Ecuador.
- Lock, Peter (2003). Las nuevas guerras y las guerras preventivas, Transcripción de conferencia en el Foro Mundial, Cartagena, Junio 17 de 2003.
- Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC, 2011). Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno de Bogotá.
- Presidencia de la República (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003). Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Saín, Marcelo Fabián (2010). *La reforma policial en América Latina*. Buenos Aires: Protemeo libros.
- UNDP (2003). El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2010). *World Drug Report 2010*. Nueva York: United Nations

3

Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno

*Juan Carlos Ruiz**

Resumen

El objetivo del presente capítulo es analizar el diseño de las políticas públicas dirigidas a los barrios en Chile en la década 2000-2010. Ello se inserta en el contexto de los aprendizajes latinoamericanos sobre mejoramiento de asentamientos precarios, la seguridad como un derecho y la cohesión social como un objetivo de largo plazo en la prevención y el control de la violencia. Para ello se compara el diseño del Programa Barrio Seguro (2000-2007) y el Programa Quiero mi Barrio (2006-2011). Reconociendo los avances en el diseño de programas multidimensionales, las principales conclusiones apuntan a la falta de evaluaciones sobre los resultados e impactos de los programas, la carencia de combinación adecuada entre recuperación urbana y la prevención y el control del delito, la falta de definición para delimitar qué es un barrio “crítico” o “vulnerable”, y finalmente se recomienda avanzar desde programas nacionales, centralizados y estandarizados, hacia políticas flexibles y que trabajen desde la especificidad local.

Palabras clave: Políticas públicas urbanas, programas de mejoramiento de barrios, Programa Barrio Seguro, violencia urbana, exclusión.

* Sociólogo y Máster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile. Estudiante de doctorado del Departamento de Sociología en la Universidad de Essex, Reino Unido. Correo electrónico: jcrui@essex.ac.uk

Introducción

Desde el año 2000 se vienen implementando en Chile algunas políticas gubernamentales dirigidas a barrios llamados “críticos”, mediante diversas experiencias y programas de mejoramiento, prevención y control de la violencia. Además de señalar los avances en este campo, se hace necesario subrayar la relativa opacidad en la evaluación de dichas políticas, así como en las perspectivas conceptuales que diseñaron.

Para contribuir al debate sobre la pertinencia y el mejoramiento de dichas iniciativas, el objetivo de la presente reflexión es analizar el diseño de las políticas públicas dirigidas a los barrios en Chile. El análisis se inserta en los aprendizajes latinoamericanos sobre mejoramiento de asentamientos precarios e informales (*slums*¹) y la incorporación de dimensiones vitales para la calidad de vida: la seguridad como un derecho y la cohesión social como un objetivo de largo plazo relacionado con la prevención y el control de la violencia. Desde esta perspectiva, quienes más necesitan de la protección del derecho a la seguridad son las personas y comunidades más excluidas de la sociedad, y por lo tanto este derecho es sobre todo un derecho a la justicia que demandan los sectores populares.

El presente análisis se realiza mediante la comparación del diseño de dos programas implementados en Chile durante la década pasada, el Programa Barrio Seguro y el Programa de Mejoramiento de Barrios. Esta comparación se lleva a cabo con fuentes secundarias, evaluaciones parciales y sistematizaciones sobre ambos programas. A su vez, como sociólogo y urbanista el autor participó en la implementación de diversos proyectos en ambos programas entre 2005 y 2010, y por eso el análisis también recoge esa experiencia.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera sección se revisan las relaciones entre exclusión, pobreza urbana y violencia, haciendo hincapié en la seguridad como un derecho. En la segunda parte se analizan los programas

1 Desde que apareció por primera vez en 1820, la palabra *slum* ha sido utilizada para identificar la vivienda de mala calidad, y las condiciones más antihigiénicas en la ciudad; un refugio para las actividades más marginales; una fuente para muchas epidemias que destrozaron grandes áreas urbanas; un lugar aparte de todo lo que es deseable y sano. Hoy el vocablo *slums* tiene muchos significados y rara vez es utilizado de la forma más adecuada, políticamente correcta o académicamente más rigurosa. En los países en desarrollo, en cambio, la palabra tiene menos connotación peyorativa y se refiere a viviendas de más calidad o a asentamientos informales. ONU-Habitat define a los *slums* como los asentamientos urbanos que poseen una o más de las siguientes características: inseguridad en la tenencia de la tierra, inadecuado acceso a alcantarillado, inadecuado acceso a saneamiento u otras infraestructuras, baja calidad de construcción de la vivienda o hacinamiento (ONU-Habitat, 2003).

señalados en el párrafo anterior y finalmente se incorporan reflexiones finales en la sección de conclusiones.

Exclusión y violencia en América Latina

El modelo de desarrollo de las ciudades latinoamericanas ha impuesto una urbanización altamente especializada en torno al mercado internacional y la venta de servicios, lo cual ha impulsado la emigración rural-urbana, muchas veces dejando sin resolver o agudizando aún más los problemas de desempleo o las necesidades asociadas a la concentración de población (Torres, 2007). En este contexto, los barrios pobres —especialmente los informales— se encuentran bajo intensos procesos de exclusión multidimensional y alta vulnerabilidad, sobre todo en las grandes metrópolis de la región (Portes y Roberts, 2005).

La desigualdad urbana en América Latina no es un proceso nuevo, pero la forma de entenderlo se ha ido modificando. Las tendencias actuales, si bien dan cuenta de una lenta pero progresiva disminución, mantienen la tendencia de “urbanización de la pobreza” desde los años ochenta (Sunkel, 2003; CEPAL, 2008a). Junto con la pobreza, la desigualdad urbana se ve alimentada por la mala distribución del ingreso. La concentración del ingreso en Latinoamérica, si bien parece estar revirtiéndose según los datos de los años 2002 a 2007 (CEPAL, 2008a), sigue siendo alta. Las ciudades latinoamericanas se encuentran entre las más desiguales, y las inequidades urbanas se han incrementado y endurecido en la última década, aunque en algunos países ha disminuido la pobreza. Esta situación sugiere que la agudización de la desigualdad se debe a causas estructurales (Portes, Roberts, Grimson, 2005). Como consecuencia de esta situación, en ciudades altamente desiguales y con problemas de pobreza endémica, se crean conflictividades y fracturas urbanas, tensión política e inseguridad (ONU- Habitat, 2008).

Todos estos elementos configuran una “nueva pobreza urbana”, más compleja que la experimentada en décadas anteriores y que surge de los cambios estructurales de la economía contemporánea, dejando a la población pobre de la ciudad sin mercado laboral, segregada del resto de la ciudad y con niveles de concentración mayores, lo cual intensifica problemáticas sociales como la delincuencia, la deserción escolar y la desintegración familiar (Tironi, 2003).

En paralelo a la nueva pobreza urbana, durante las últimas décadas en América Latina, la delincuencia y la violencia asociada a ella han ocupado un lugar

central tanto en el debate político y en las agendas de los diferentes gobiernos, como en la preocupación ciudadana (Bergman y Whitehead, 2009). Ello ha estado enmarcado en un contexto en el cual los principales indicadores (denuncias y victimización) dan cuenta no solo de un aumento sostenido de los delitos a partir de la década de los ochenta sino también de un aumento en la percepción de inseguridad de los ciudadanos (Arias y Goldstein, 2010).

El incremento de la violencia en la región se ha asociado a diversos factores, que van desde los estructurales (como la desigualdad)² y culturales (como los patrones de masculinidad)³ hasta los políticos (como la corrupción asociada al crimen organizado).⁴ Tal vez el mayor consenso consiste tanto en la multicausalidad de la violencia como en la multidimensionalidad de sus expresiones. El aumento de la delincuencia ha implicado además un mayor uso de la violencia, lo cual se observa en la comisión de los delitos, el tráfico de drogas y el aumento de las tasas de homicidio (Briceño-León, 2007). La violencia se hace cotidiana, ubicua y endémica, afectando especialmente a los barrios pobres (Moser y McLlwaine, 2009).

Desde una perspectiva integral, los problemas de informalidad, desempleo y limitación de los servicios urbanos están interrelacionados con la violencia, así como con la débil presencia de las instituciones (Ducci, 1995). La confluencia de nueva pobreza urbana, segregación, violencia, conflictividad urbana y declive del capital social intensifica la experiencia de exclusión que afecta a los barrios pobres e instala una situación generalizada de inseguridad urbana (Goldstein, 2004; Kaztman, 2001; Perlman, 2010).

A su vez, las transformaciones que experimentan los enclaves de pobreza estructural presentan una creciente acumulación y concentración territorial de desventajas sociales que han iniciado un proceso de segregación urbana y amenazan a estos enclaves con la exclusión. La violencia y el control del espacio público en estas áreas de pobreza estructural emergen como un factor determinante de múltiples desventajas para la comunidad: aislamiento social, fragmentación interna y empobrecimiento de la cartera de activos de los hogares (Saravi, 2004).

La desigualdad social y el debilitamiento de pautas culturales comunes debido a la violencia ponen en entredicho la vida en común en la ciudad. Existe, por ejemplo, una tradición de análisis criminológico que ha puesto en evidencia

2 Ver, por ejemplo, Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001; Portes, Roberts y Grimson, 2005 o Wacquant, 2008.

3 Ver, por ejemplo, Briceño-León, 2007 o Garriga, 2005.

4 Ver por ejemplo Sanchez, 2006 o Arias y Goldstein, 2010.

la concentración de desventajas sociales unidas a la baja capacidad organizativa para hacer frente a la violencia (Fruhling y Gallardo, 2012).

Por esta razón, Borja propone que el orden ciudadano democrático debería estar basado en la diversidad y en la concertación, en la iniciativa pública y en la autoorganización social (Borja, 2003). Debido a ello, se plantea un enfoque de la seguridad que va más allá de las múltiples formas de violencia y delincuencia.⁵ De hecho, el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental y el fundamento para el despliegue de las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad, la multiculturalidad y la creatividad (Borja, 2003). En la seguridad se juega no solo la vida de la persona individual, sino también las de la sociedad y la ciudad. La seguridad es además un derecho humano de cuarta generación, tanto de los individuos como de las comunidades, que les permite alcanzar una calidad de vida acorde con la dignidad de ciudadanos (Ruiz y Vanderschueren, 2007).

En este sentido, la seguridad no es un valor solamente jurídico, normativo o político sino también social, pues es la base del bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo para todos sus integrantes (Abello, 2012). La seguridad es uno de los pilares del buen gobierno y está en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas. En cuanto bien común, la seguridad enfrenta una serie de desafíos en las sociedades actuales, debido a la complejidad social con la que deben lidiar las instituciones públicas, las sociedad civil, los organismos privados y los individuos (ONU-Habitat, U. Alberto Hurtado, 2009).

En este contexto, el derecho a la seguridad es un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales. No es una demanda ni una política aislada. El ciudadano que demanda seguridad pide paralelamente política urbana y política social de inclusión. La seguridad es un derecho que cristaliza un conjunto de demandas sociales frente al riesgo y al mismo tiempo es transversal a las demandas sociales (Ruiz y Vanderschueren, 2007).

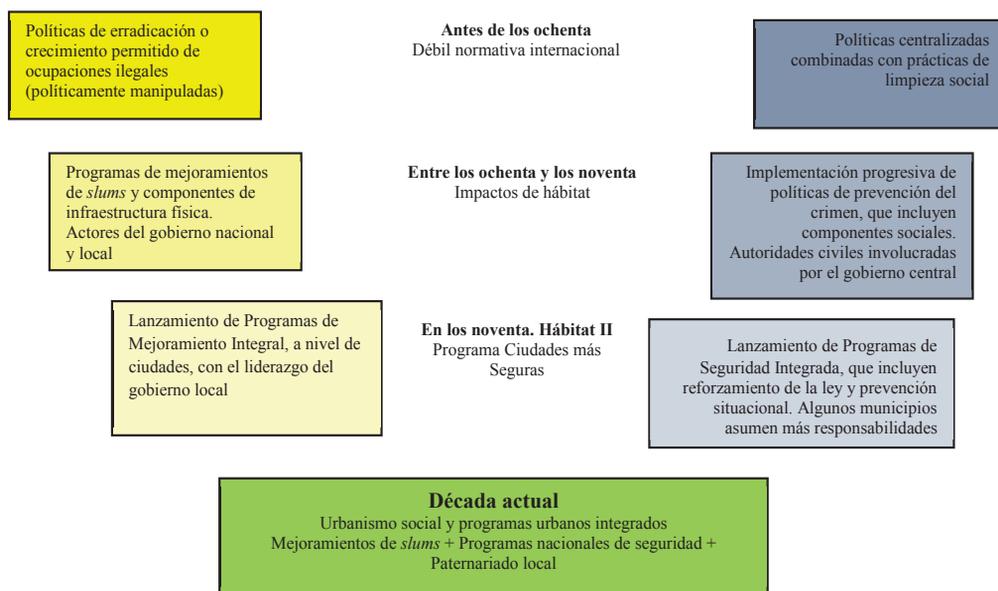
El papel del Estado en el mejoramiento de los barrios pobres y en la seguridad en ellos se ha ido modificando en Latinoamérica, como lo muestra la figura 3.1 (Patiño, 2009). Hoy en día, el nivel local y los municipios tienen una mayor par-

5 Desde hace un par de décadas existe una gran discusión respecto al enfoque de seguridad que se aplica realmente desde las políticas públicas. Debido a ello, se ha planteado una discusión sobre la seguridad en cualquiera de sus dimensiones, sea esta pública, humana, urbana, ciudadana o privada. Sin desconocer este debate, las ideas más comunes sobre la seguridad están relacionadas con el respeto a la integridad física y el temor a que ella sea violentada, ya sea en la privacidad del hogar, en el barrio donde se vive, en los lugares de tránsito o en la ciudad que se habita (ONU-Habitat, U. Alberto Hurtado, 2009).

ticipación en la decisión de las políticas y no solo en su implementación, lo que las hace más sustentables (ONU-Habitat, U. Alberto Hurtado, 2009).

Además, en menor o mayor medida se recogen las demandas ciudadanas y las acciones innovadoras, se proyectan intervenciones más integrales que incorporan la participación de los residentes, no solo como mano de obra sino también como tomadores de decisiones, e incluyen la multisectorialidad con planes de empleo, transporte y salud, entre otros (Mockus, 2007). Desde la seguridad, hay conciencia sobre la necesidad de combinar políticas de control con prevención, apuntando a los factores de riesgo más que a las expresiones de la violencia. Durante los años noventa, en experiencias como la de Bogotá, se resalta la gobernanza de la seguridad colectiva como eje de la política (Velásquez, 2009)

Figura 3.1. Políticas dirigidas a *slums* y políticas de seguridad en América Latina



Pautas para la prevención del crimen, 2002
Declaración de Bangkok, 2005

Fuente: Patiño, 2009.

En términos de los resultados de estas políticas, si bien muchas intervenciones han logrado mejorar el saneamiento básico, la tenencia de propiedad y la “incorporación” de barrios por medio del transporte, estos siguen siendo percibidos como barrios estigmatizados (independientemente de su grado de consolidación física) y con altos niveles de conflictividad social. Por ello queda claro que no basta el mejoramiento de viviendas o de la infraestructura para consolidar comunidades y lograr integración social (Gómez, 2012). En muchas ocasiones, las soluciones parciales y precarias se convirtieron en permanentes y por eso se hace necesaria una respuesta integral (Ruiz, 2009). Además, el nivel de cobertura de los programas sigue siendo escaso, y mientras los barrios consolidados se deterioran, nuevos barrios siguen apareciendo con requerimientos básicos. Un aspecto a destacar es que hoy en día casi ningún programa se presenta sin considerar la necesidad de asumir variables de género, medioambiente y ciudadanía, aun cuando la distancia entre el papel y las acciones siga existiendo (Patiño, 2009).

Políticas públicas dirigidas a barrios en Chile: Programa Barrio Seguro y Programa Quiero mi Barrio

A continuación se analizan dos programas orientados a los barrios, que se implementaron durante la primera década del siglo XXI: el Programa Barrio Seguro (PBS) y el Programa Quiero Mi Barrio (PQMB). Es necesario considerar, como contexto del presente análisis, que ambos programas se ejecutaron en gobiernos de una misma coalición gobernante pero en distintas administraciones y desde institucionalidades distintas: el PBS desde el Ministerio del Interior, y el PQMB desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.⁶

Desde esa perspectiva, el caso chileno es interesante porque, en respuesta al incremento del delito y del temor al mismo en años recientes, se han desarrollado iniciativas desde el gobierno central que focalizan recursos y capacidad técnica en municipios y barrios, con fines de prevención y de control. Aquí analizaremos fundamentalmente el diseño de ambos programas en términos de los objetivos propuestos, las estrategias y los componentes planificados. Al no existir evaluaciones de impactos o resultados, se recogen, a manera de contex-

6 Si bien el PBS se cerró en 2007, el segundo año de la administración Bachelet (2006-2010), el PQMB fue uno de los sellos distintivos de la presidenta. Por el contrario, el PBS fue un programa que se identificó y consolidó con la administración Lagos (2000-2006).

to, consideraciones parciales de distintos actores sobre la implementación de cada uno de los casos.

La comparación de programas diferentes se basa en que el diseño y la implementación de políticas territorializadas de prevención y control del delito en Latinoamérica son de corta data, y no existen muchos programas comparables. Esto llevó a buscar programas que asumieran desafíos metodológicos similares en su diseño, como la multicausalidad, la integralidad en la respuesta y la necesidad de participación de las comunidades, para efectos de la presente comparación.

Los programas de mejoramiento o recuperación urbana de barrios asumen los elementos comunes reseñados y algunos otros, al igual que los programas de prevención y control del delito. A su vez, lo que se identifica como “prevención del delito” incluye la variable ambiental o la táctica situacional (Sozzo, 2004). La prevención situacional está relacionada con el mejoramiento del entorno urbano y las acciones de mejoramiento físico. Esto implica que muchas reformas urbanas, al contener el enfoque de prevención situacional, forman parte de una estrategia de seguridad mayor (Borja, 2003). Por último, en Latinoamérica se ha producido un largo proceso de acoplamiento de ambas estrategias (prevención del delito y mejoramiento de barrios) (ONU-Habitat, U. Alberto Hurtado 2009 y 2011). La tabla 1 presenta un resumen de ambos programas.

Tabla 1. Descripción de ambos programas

| | PROGRAMA QUIERO MI BARRIO | PROGRAMA BARRIO SEGURO |
|----------|---|--|
| Contexto | Cambio de paradigma de las políticas de vivienda en Chile, desde un enfoque del déficit hacia un mejoramiento de las condiciones urbanas del barrio y la ciudad. El PQMB es un reconocimiento a la necesidad de cambiar la orientación del desarrollo urbano hacia una perspectiva integral de la ciudad, sus barrios y sus habitantes. | Buscaba resolver los problemas de violencia desarrollados en los barrios más críticos a principios de los noventa y desarmar las redes de narcotráfico y delincuencia que operaban en ellos. |

| | PROGRAMA QUIERO MI BARRIO | PROGRAMA BARRIO SEGURO |
|---------------------------|--|---|
| Inserción institucional | Programa independiente dentro del Ministerio de Vivienda. Se identifican barrios de ejecución directa (o críticos) y barrios de ejecución indirecta (o vulnerables). | Parte del Programa Chile + Seguro. Parte de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Posterior al 2004, licitación de componentes. |
| Objetivos | Contribuir a mejorar las condiciones en las cuales se desarrolla la vida de barrio. Objetivos específicos -Recuperar espacios públicos deteriorados. -Mejorar las condiciones del entorno. -Fortalecer las relaciones sociales. -Propiciar barrios integrados socialmente. | Contribuir a disminuir la violencia y el temor en barrios caracterizados por la acción y el control de grupos de narcotraficantes y de crimen organizado. Objetivo estratégico doble: -Reducir los comportamientos violentos al interior de las poblaciones -Empoderar a los pobladores para permitirles superar la situación de descomposición social. |
| Componentes y actividades | -Componente urbano: Enfocado a enfrentar problemas de deterioro físico urbano. -Componente social: Enfocado a recuperar las confianzas y promover la participación de los vecinos y vecinas en el proceso de mejoramiento del entorno -Eje transversal de seguridad: abordado desde el enfoque de prevención situacional y factores protectores. -Actividades Fase 1: Elaboración de un contrato de barrio. Fase 2: Ejecución del contrato de barrio. Fase 3: Cierre del contrato de barrio, evaluación y agenda futura. | -Movilización comunitaria -Prevención en grupos de riesgo -Reinserción social en personas en conflicto con la ley -Acceso a la justicia -Coordinación policial Actividades: -Construcción de línea de base -Identificación de zonas de riesgo -Capacitación a líderes sociales -Dinamización comunitaria -Identificación de beneficiarios -Identificación de oferta pública y privada -Ejecución de planes individuales. |

Fuente: Elaboración propia.

El Programa Barrio Seguro

En el contexto de aumento de la violencia y la delincuencia durante los años noventa en Chile, asociado principalmente a la visibilización de las primeras redes de narcotráfico en las grandes ciudades, se implementó el Programa Barrio Seguro (PBS). Se actuó de acuerdo al criterio de focalización de políticas de seguridad en áreas geográficas limitadas, destinado a reducir los niveles delictuales que se efectúan en el territorio local, y que intentan complementar el accionar del sistema de justicia penal con programas preventivos de diverso carácter (Fruhling y Gallardo, 2012).

Dicho programa, llevado a cabo por el Ministerio del Interior entre los años 2000 y 2007, buscaba resolver los problemas de violencia desarrollados en los barrios más críticos, y especialmente desarmar las redes de narcotráfico y delincuencia que operaban en ellos. Para ello se trabajó, por un lado, desde una línea preventiva, que intentaba movilizar y rearticular las comunidades afectadas, reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección —especialmente de los jóvenes que desertaban de la escuela e iniciaban carreras de delincuencia—. Por otro lado, desde una línea de control, se buscó desarticular las redes de narcotráfico, realizando un trabajo de seguimiento penal a los cabecillas, así como una labor de inteligencia y mayor presencia policial en dichos barrios. En medio de una polémica social y política, el Programa Barrio Seguro fue finalizado, sin tener claridad con respecto a los impactos que tuvo durante su aplicación (Ruiz y Lizana, 2008).

Es posible identificar tres etapas en el desarrollo de este programa. La primera etapa se puede denominar de “pilotaje” y se adelantó entre los años 2001 y 2003. En ella el énfasis estuvo en la inteligencia policial previa a la intervención, en la fuerte ocupación y vigilancia policial en los territorios —en materia de control— y en la ocupación de los espacios públicos por parte de la comunidad (Lunecke, 2005).

En la segunda etapa del PBS, llevada a cabo en el año 2004, se incorporó el componente de prevención focalizada en grupos de riesgo infanto-juveniles —secundaria y terciaria—, producto de una evaluación parcial. Además, se incluyó un componente jurídico para mejorar la coordinación con el sistema judicial. En tercer lugar, se incorporaron nuevos criterios de focalización y flexibilización del abordaje. Ello significó adecuar en lo posible los tiempos del ciclo metodológico de intervención y respetar las particularidades locales (Lunecke, 2005).

La tercera etapa consistió en la ampliación del programa, y se llevó a cabo entre los años 2005 y 2007. En esta etapa se dio inicio a un trabajo en coordinación con más actores institucionales y se comenzó a implementar un modo más estructurado de trabajo en los barrios (CESC, 2007).

Objetivos

El Programa Barrio Seguro se llevó a cabo oficialmente a partir de enero del 2000 en barrios definidos como críticos en materia de delincuencia, temor y violencia como producto del accionar de grupos y redes ligados al tráfico de drogas. Su objetivo principal consistió en “contribuir a disminuir la violencia y el temor en doce barrios caracterizados por la acción y el control de grupos de narcotraficantes y crimen organizado que vulneran la seguridad y convivencia de esas comunidades” (Lunecke, 2008). Sin embargo, no parece haber evidencia de una discusión en torno a lo que significaba la “críticidad” del barrio, más allá de los informes de inteligencia de la Policía y la demanda de la comunidad. No se hicieron públicos los indicadores utilizados para caracterizar la violencia, la delincuencia o las redes de narcotráfico (Fruhling y Gallardo, 2012). Cabe entonces hacerse la pregunta: ¿críticos con respecto a qué?

El PBS se planteó un objetivo estratégico doble. Por una parte, se propuso reducir los comportamientos violentos al interior de las poblaciones y, por otra parte —lo que constituyó el objetivo clave a largo plazo—, empoderar a los pobladores para permitirles superar la situación de descomposición social, que se transformó en un caldo de cultivo para una delincuencia instalada en algunos sectores y reforzada por la penetración del narcotráfico. De este modo, los principales ejes rectores de la intervención eran la coordinación pública y privada en el territorio y la participación social, tanto comunitaria como institucional (Lunecke, 2005).

Desde la perspectiva del derecho a la seguridad, los objetivos reducen los problemas de violencia y delincuencia a un problema de desviación social de ciertas comunidades, sin reconocer el entramado de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con el resto de la ciudad. Además, en los objetivos no se hace referencia explícita a dimensiones como la inclusión social o el mejoramiento de la convivencia y de la calidad de vida de las poblaciones, sino a través de la alusión a “factores de riesgo” y su contracara —con menor presencia en el diseño—: los “factores protectores”. Así, el énfasis pareciera estar puesto negativamente en la disminución de los síntomas de un problema, pero

menos en aquello que es necesario desarrollar y potenciar, como los procesos de cohesión e inclusión social con el resto de la ciudad.

Estrategia

La estrategia de intervención del programa se centró en el trabajo focalizado sobre territorios determinados. Se reconocía al “barrio” como un territorio con límites geográficos y sociales conocidos y claros y como una identidad colectiva que compartía características históricas, sociales, culturales y políticas (Lunecke, 2005). Esto es bastante cuestionable, ya que la conformación de los barrios es un proceso dinámico que va más allá de los límites administrativos o físicos (Galster, 2001; Moser y McLlwaine, 2009, Ruiz, 2009).⁷

Para lograr disminuir la violencia, y con ello el temor, se propusieron dos ámbitos de acción: el control de la delincuencia, mediante la intervención policial, y la prevención social-participativa y situacional de la delincuencia, generando capacidades y condiciones para evitar situaciones de gravedad, violencia o conmoción pública (Torrealba, 2009).

Estas intervenciones se tradujeron en diagnósticos de necesidades y en planes de acción que consideraban un conjunto de compromisos entre el gobierno y la comunidad, tales como generar un entorno más agradable para la convivencia entre los vecinos —asociado al mejoramiento de la infraestructura comunitaria—, expandir las oportunidades de recreación y expresión para los niños y jóvenes —mediante el desarrollo de actividades y acciones recreativas, culturales, deportivas y educativas—, aumentar la seguridad en calles y pasajes y acercar más la educación y la salud a las comunidades, mediante programas de prevención del consumo de drogas y apoyo a consultorios y escuelas, principalmente (Torrealba, 2009).

Si bien este enfoque de trabajo se acerca a la multidimensionalidad de la violencia, buscaba dar una respuesta excesivamente sectorializada y focalizada, con énfasis en el control policial y en los recursos de la propia comunidad, sin proveer líneas de trabajo para la integración de la comunidad con el resto de la

7 Uno de los más recientes paradigmas que se ha desarrollado para comprender el barrio es el propuesto por Galster (2001), el cual intenta superar las aproximaciones parciales sobre el concepto de barrio, centrándose en el hecho de que el barrio es producido por los mismos actores que lo viven: tanto casas, como propietarios, comerciantes y gobiernos locales. En este sentido, el barrio es definido como “the bundle of spatially based attributes associated with clusters of residences, sometimes in conjunction with other land uses” (Galster, 2001: 2112).

comuna o la ciudad, o para la integración funcional y la conectividad necesarias para mejorar la empleabilidad de sus habitantes (Ruiz y Lizana, 2008).

Por el contrario, al parecer terminó primando el sesgo centralista y aislado del accionar de la gestión pública chilena, lo cual generó el rechazo del programa por parte de otros actores institucionales, como los gobiernos locales y otros servidores públicos. Quienes estuvieron en las primeras fases de implementación del PBS señalaron además que otros actores sociales significativos estuvieron ausentes en la intervención (Lunecke, 2008).

Esta situación contrasta con un modelo de gestión local de la seguridad pública, el cual requiere por lo menos de un fuerte liderazgo de la autoridad local, que recoja las necesidades y demandas de la ciudadanía, establezca alianzas y coaliciones con actores locales, y construya una visión compartida de la seguridad ciudadana. Esto es clave, ya que le puede dar sustentabilidad y es un factor de éxito de una política de prevención a nivel local (Mockus, 2007).

Componentes

Para el desarrollo de la estrategia se diseñaron cuatro componentes, más un quinto elemento que se fue consolidando a lo largo del proceso.

Movilización comunitaria. Este componente consideró un periodo corto de ejecución, a fin de generar un impacto “de entrada” que permitió el restablecimiento de confianzas entre los vecinos y las autoridades (Torrealba, 2009). El objetivo de este componente consistió en recuperar el uso social del entorno y los espacios comunitarios, fortalecer las redes sociales del barrio y promover actividades económicas entre sus habitantes (Lunecke, 2005).

Prevención en grupos de riesgo (niños y jóvenes). El objetivo de este componente fue contrarrestar la incorporación a las redes del narcotráfico de individuos o grupos en situación de riesgo, por medio de un plan de prevención y contención psicosocial (Torrealba, 2009).

Reinserción social de personas en conflicto con la ley. Este componente estaba dirigido directamente a infractores de la ley, y su propósito era la reinserción social (Lunecke, 2005).

Acceso a la justicia. El objetivo de este componente procuraba la plena vigencia de los derechos de quienes habitan en los barrios, disminuyendo la indefensión jurídica que sufren frente a la acción del crimen organizado. Asimismo, tuvo por objetivo brindar un apoyo integral a las víctimas de la acción de los grupos descritos, mediante la solicitud de medidas de protección decretadas por los tribunales (Torrealba, 2009).

Coordinación con las Policías. El programa no incorporó directamente entre sus componentes la labor policial (sea de control o preventiva), pero debido a las características del problema fue necesario establecer una estrecha colaboración y coordinación con ambas Policías.⁸ El personal destinado al cuadrante (territorio de vigilancia) fue reforzado con contingentes de otras unidades, constituyendo una “fuerza de tarea” que operaba bajo el mando de la respectiva prefectura y jefatura de zona.

Sin embargo, serias dificultades se observaron en la implementación de las “Fuerzas de Tarea” de Carabineros en más de un barrio. Por ejemplo, cuando comenzó la implementación del programa en la población José María Caro en el año 2005, la 11^a Comisaría de Lo Espejo no logró implementar la Fuerza de Tarea, “pues sus escasos efectivos ya se encontraban bastante ocupados en la población Santa Adriana de la misma comuna. Por consiguiente, cuando el componente de Movilización Comunitaria comenzó a trabajar en la población José María Caro, el supuesto trabajo de inteligencia y arrestos previos no se había cumplido” (De la Jara, 2005).

A su vez, la sistematización realizada por CESC⁹ plantea que el programa tendió a concentrarse en el componente de “movilización comunitaria”, con creciente énfasis en los aspectos vinculados a la reconstrucción del tejido social y a la progresiva disminución de los aspectos policiales y judiciales. De hecho, el componente de “acceso a la justicia” tuvo un mayor desarrollo en las primeras intervenciones, aun cuando entonces no se encontraba individualizado como tal (CESC, 2007). Con ello, la multidimensionalidad de la violencia solo parece haber sido abordada parcialmente y en periodos acotados de su implementación.

El Programa Quiero mi Barrio

Por su parte, el Programa Quiero mi Barrio (PQMB) se orientó a mejorar las condiciones de vida en doscientos barrios de Chile. A partir de la construcción o recuperación de espacios públicos deteriorados, el mejoramiento de las con-

8 En relación con la labor de control, el trabajo policial se concentró en desbaratar las bandas de narcotráfico que operan en los barrios, lo que se desarrolló fundamentalmente en dos etapas. La primera fue de recolección de inteligencia y la segunda de contribución de la comunidad mediante la entrega de información que pudiera conducir a la detención de otros integrantes de las bandas. En relación con la labor preventiva, se materializó fundamentalmente en la vigilancia puntual que ejerció Carabineros en el barrio. Esta vigilancia reforzada se destinó sobre todo a los puntos más conflictivos del barrio.

9 Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Pertenece al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

diciones del entorno y el fortalecimiento de las relaciones sociales, se quería propiciar la configuración de barrios más integrados socialmente.

El modelo de trabajo se basó en tres principios: integralidad, participación y sustentabilidad del proceso de recuperación, y el foco estratégico del programa se centró en lo urbano, desde su doble dimensión, física y social. La dimensión física se refiere al desgaste o déficit a nivel de infraestructura y servicios, así como a problemas de degradación ambiental o de conectividad vial, entre otros. En su dimensión social, el programa buscó remitirse a la vulnerabilidad social y a las condiciones de la comunidad, es decir, a barrios en los que se concentra la población afectada por situaciones de exclusión social y debilitamiento de las organizaciones barriales (MINVU, 2010).

El programa comenzó a implementarse a fines de 2006 y, a partir de 2011, una vez que los barrios considerados en la experiencia piloto finalizaron su proceso, se desarrolló un nuevo modelo de trabajo y se cambió el antiguo nombre, Quiero mi Barrio (PQMB), por el actual Programa de Recuperación de Barrios. Es necesario destacar que el análisis que se plantea abarca los años 2007 a 2011, de acuerdo a la modalidad piloto del PQMB.

Objetivos

El objetivo general del PQMB consistió en contribuir a mejorar las condiciones en las cuales se desarrolla la vida de barrio. Para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la recuperación de los barrios significó enfrentar las carencias o problemas del espacio físico, como impulso detonante de los procesos sociales que reactivan la vida comunitaria y la apropiación vecinal del espacio público (MINVU, 2010).

Para lograr este objetivo se planteó la necesidad de involucrar a los vecinos del barrio, de modo que asumieran un rol activo en la implementación del programa, ejercieran el derecho a participar en la toma de decisiones sobre el trabajo a realizar en su territorio, y ocuparan responsabilidades en el mejoramiento de sus condiciones de vida. El programa buscó generar un proceso de apropiación del territorio que aporte sustentabilidad a la intervención, pues sin dicho proceso no se logrará cumplir el objetivo (CEPAL, 2008).

Los objetivos específicos del PQMB fueron (DIPRES, 2010):

- Recuperar espacios públicos deteriorados
- Mejorar las condiciones del entorno

- Fortalecer las relaciones sociales
- Propiciar barrios integrados socialmente

Un objetivo planteado de forma implícita fue el cambio de paradigma de las políticas de vivienda en Chile, tal como se señaló, desde un enfoque del déficit de unidades habitacionales y de equipamientos, con el fin de mejorar las condiciones urbanas del barrio y la ciudad. El PQMB es un reconocimiento a la necesidad de cambiar la orientación del desarrollo urbano, desde una mirada cuantitativa, hacia una perspectiva integral de la ciudad, sus barrios y sus habitantes. Esta nueva perspectiva asume el desarrollo urbano de una manera más descentralizada, desde los ciudadanos y los barrios hacia la ciudad, considerando lo urbano como el complemento del mejoramiento físico más el fortalecimiento social (Ruiz y Lizana, 2009). De esta forma incorpora, en sus objetivos, una perspectiva integral de la ciudad que es compatible con el derecho a la ciudad y la cohesión social.

Estrategia

El diseño institucional para la ejecución del programa consideró diversas variables. Por un lado, se identificaron diecinueve barrios catalogados como críticos o de alta complejidad, que presentaban problemáticas urbanas o sociales estructurales o se clasificaban en una escala de regeneración urbana mayor. Estos barrios representaban el 10% del programa, y para ellos se consideró un plazo aproximado de tres a cuatro años (DIPRES, 2012).

Por otro lado, se consideraron 181 barrios catalogados como vulnerables o de complejidad media, que evidenciaban problemas de deterioro físico y vulnerabilidad social. Estos barrios se caracterizaban por pérdida de valor, deterioro urbano significativo y vulnerabilidad social, y por presentar algún déficit o una necesidad menor de mejoramiento del espacio público, el equipamiento o las fachadas (DIPRES, 2010). Si bien el PQMB avanzó en cuanto a la caracterización de las categorías de barrio “crítico” y “vulnerable”, queda por revisar las variables o criterios que se utilizaron para establecer la vulnerabilidad. Igual que en el caso del PBS, la distinción entre barrios críticos y vulnerables no estuvo antecedida por una discusión sobre estas apelaciones ni sobre las variables que se utilizarían para distinguir los barrios.

El modelo operativo identificó un componente urbano y un componente social para la ejecución de las actividades, así como varios ejes transversales de cumplimiento mínimo para cada uno de los barrios involucrados. Dichos ejes

fueron: participación social, identidad y patrimonio cultural, medio ambiente, seguridad ciudadana y conectividad digital (MINVU, 2010).

Ambos componentes cristalizaban en un proceso con distintas fases, objetivos específicos y planes de gestión en diversos ámbitos, aplicados a cada uno de los barrios. A su vez, la dimensión de lo urbano fue considerada como la articulación del plan físico y el plan social de recuperación del barrio. Esto significó incorporar tanto los componentes físicos como los sociales, además de componentes transversales, lo que permitiera una mirada integral sobre el barrio que oriente la intervención en torno a un hilo conductor de la recuperación barrial en sus distintas escalas (familia, comunidad, entorno barrial y ciudad).

Cabe destacar que el *eje transversal de seguridad* fue resaltado por las evaluaciones parciales como un elemento clave en el desarrollo del PQMB. Este eje fue abordado desde un enfoque de prevención situacional y factores protectores, en colaboración con la entonces División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. En esta perspectiva, el programa incorporó diversas líneas de trabajo orientadas a fortalecer los factores protectores tanto desde el punto de vista urbano, como desde el punto de vista social.

Sin embargo, a pesar de que el componente de seguridad adquirió gran importancia, en mi experiencia solo se trabajó desde una perspectiva situacional; en la implementación del eje transversal de seguridad se hizo hincapié en el diseño de los proyectos más que en un trabajo de prevención de la violencia focalizado, y no se desarrolló ninguna línea de trabajo con las policías. A su vez, la coordinación entre el PQMB y la División de Seguridad Pública fue considerada de forma negativa por algunas evaluaciones parciales, ya que se produjo un destiempo con respecto al desarrollo de los proyectos en los barrios, sobre todo cuando los proyectos ya estaban diseñados y aprobados. De esta forma, el trabajo en seguridad se pudo haber transformado en un obstaculizador más que un facilitador del proyecto (DIPRES, 2010). En cuanto al derecho a la seguridad, esta fue una temática omnipresente pero sin una definición clara de lo que ella implicaba para el desarrollo de los barrios participantes en el programa.

Componentes

El diseño del PQMB contempló un modelo operativo que siguió tres fases de implementación del programa en cada barrio. La primera fase corresponde al diagnóstico y a la firma del contrato de barrio, la segunda a la implementación de los planes de mejoramiento y la tercera a la sistematización y evaluación del proceso.

La duración y las características de cada fase se modificaron a medida que el programa se fue desarrollando, ya que, por ejemplo, los primeros barrios que ingresaron al programa (en 2007) lo hicieron a través de equipos de barrios constituidos por consultoras o universidades, con plazos rígidos de implementación que posteriormente se fueron flexibilizando (Ruiz y Lizana, 2009). El modelo de implementación definitivo se puede observar en la figura 3.2.

El PQMB asumió la necesidad de articular la diversidad de actores locales para llevar a cabo el objetivo propuesto. Para ello se estructuró un plan de gestión en el que cobra gran importancia la voz de la comunidad mediante los Consejos Vecinales de Desarrollo (CVD), instancia que reunió las organizaciones y grupos existentes en el barrio. El CVD fue considerada como la instancia que debía conducir el proceso de recuperación con el apoyo del programa y los equipos de barrio, y sobre todo, continuar la conducción de la vida del barrio una vez que el programa se retirara (Programa de Recuperación de Barrios, 2009).

Sin embargo, el actor local por definición, el municipio, no fue considerado en el inicio como un actor fundamental del proceso. En un comienzo, los municipios tuvieron un rol más técnico que político, a través de departamentos como Secpla¹⁰ o Dideco.¹¹ Si bien el municipio propuso los barrios en los cuales se desarrollaría el PQMB, no fue un actor central en el diseño ni en la implementación inicial, lo cual, en muchos casos, generó roces y descoordinaciones para la implementación (Ruiz y Lizana, 2009). En una segunda etapa de implementación, producto de los aprendizajes de los primeros barrios que ingresaron al programa, se formaron equipos de barrios municipales, lo que parece haber sido un buen aporte a la sustentabilidad del proceso (MINVU, 2010). Sin embargo, para un proceso integral y sustentable es necesario no solo *considerar* a los municipios, sino además ubicarlos en el centro de la política de recuperación (Mockus, 2007).

Este proceso paulatino de mayor involucramiento del gobierno local en el desarrollo del Programa Quiero Mi Barrio constituye un elemento fundamental para que los resultados obtenidos permanezcan en el tiempo, lo que se refuerza al observar las deficiencias presentadas por el PBS. Así, al tomar en cuenta el rol social y administrativo del municipio, se posibilita la continuidad del apoyo técnico a las comunidades, al seguir fortaleciendo sus capacidades de autonomía organizativa y su empoderamiento.

10 Secretaría de Planificación, presente en la mayor parte de los municipios del país.

11 Dirección de Desarrollo Comunitario, presente en la mayor parte de los municipios del país.

Figura 3.2. Modelo de implementación del PQMB

| SEREMI Vivienda y Urbanismo Municipios | | Equipos Ejecutores (Consultoras, Municipio, Equipos de barrio de SEREMI) | |
|---|---|--|--|
| Productos Fase 0 | Productos Fase I | Productos Fase II | Productos Fase III |
| <ul style="list-style-type: none"> • Selección de ejecutor (convenio con municipios, contrato de consultoras) • Convenio de Obra de Confianza con el municipio • Convenio de telecentro con el municipio | <ul style="list-style-type: none"> • Habitación de la oficina barrial • Material de difusión del programa • Hito inaugural • Encuesta familiar • Estudio técnico de base • Talleres autodiagnósticos segmentados • Diagnóstico compartido • Constitución de CVD • Perfiles de proyectos de obras físicas (1) con el diseño participativo de al menos un proyecto de obra física • Control y seguimiento de la obra de confianza • Proyecto integral visado por MTR y la comunidad • Firma del contrato de barrio (CB) | <ul style="list-style-type: none"> a) Obra de confianza (OC) – Telecentro (TC) <ul style="list-style-type: none"> • Inauguración de la OC • Material de difusión de la OC y el TC • Seguimiento al uso y el mantenimiento de la OC y el TC b) Plan maestro de obras físicas <ul style="list-style-type: none"> • Preparación de antecedentes de licitación de obras físicas • Material para exponer proyectos a los vecinos • Programación de obras y seguimiento a la ejecución • Plan de administración de obras y seguimiento a la ejecución • Plan de administración, uso y mantenimiento de las obras (aprobado CVD y MTR). | <p>PGO</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Plan maestro de obras físicas <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y evaluación del uso y mantenimiento de las obras (actas) |

| SEREMI Vivienda y Urbanismo Municipios | Equipos Ejecutores (Consultoras, Municipio, Equipos de barrio de SEREMI) | | Productos Fase III |
|--|---|--|--------------------|
| Productos Fase 0 | Productos Fase I | Productos Fase II | Productos Fase III |
| | <p>a) Plan de iniciativas sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución del programa de iniciativas sociales • Entrega de la historia del barrio • Ejecución de mínimos transversales <p>b) Consejo Vecinal de Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bitácora del barrio (seguimiento del CB) • Visita a las obras al 40, 70 y 100% • Difusión de la programación de iniciativas y proyectos entre los vecinos • Talleres de capacitación y formación <p>c) Estrategia comunicacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boletín informativo • Actos de inicio de obras • Asambleas informativas • Otras actividades | <p>a) Plan de iniciativas sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cierre de actividades del plan <p>b) Consejo Vecinal de Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Término de las últimas actividades del PGS • Cronograma final de monitoreo de obras físicas • Talleres de evaluación y proyección <p>c) Estrategia comunicacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hito de cierre • Folleto de cierre del programa | <p>PGS</p> |

| SEREMI Vivienda y Urbanismo Municipios | | | |
|---|---|--|---|
| Equipos Ejecutores (Consultoras, Municipio, Equipos de barrio de SEREMI) | | | |
| Productos Fase 0 | Productos Fase I | Productos Fase II | Productos Fase III |
| | | | PGM |
| | | <p>a) Plan de Gestión Multisectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • SEREMI elabora la agenda multisectorial • SEREMI formaliza acuerdos intersectoriales en la región con base en la agenda • Articulación de elaboración de proyectos del CVD con fondos multisectoriales | <p>a) Agenda Futura (AF)</p> <p>Listado de iniciativas de AF</p> <p>Formalización de compromisos AF entre el CVD y el municipio</p> <p>Difusión de AF en el barrio y en la mesa regional</p> |
| | <p>a) Levantamiento de indicadores urbanos (LB)</p> <p>b) Seguimiento de avance del proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe Final Fase I | <p>a) Evaluación participativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de indicadores urbanos • Encuesta de satisfacción a mediados de la Fase II • Dos evaluaciones con grupos focales <p>b) Seguimiento de avance del proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informes de avance • Informe Final Fase II | <p>a) Evaluación participativa</p> <p>Encuesta de evaluación Fase III</p> <p>Medición de indicadores urbanos junto con CVD</p> <p>b) Seguimiento de avance del proyecto</p> <p>Informe de evaluación de las fases I, II y III</p> <p>Informe final con registro audiovisual</p> |
| | | | Seguimiento y monitoreo |

Fuente: Estudio "Seguimiento y análisis institucional del Programa Recuperación de Barrios", realizado por SUR Profesionales para el MINUV.

Es también necesario reconocer la historia de las políticas aplicadas a los barrios desde el Estado, ya que él tiene un rol insustituible en la integración de las comunidades excluidas y segregadas de la ciudad. Un ejemplo paradigmático —y negativo— de esto último es el trabajo realizado en la población Santa Adriana, la cual fue “intervenida” por el PBS entre 2003 y 2005, y nuevamente “intervenida” como barrio crítico por el PQMB. De acuerdo a Torrealba (2009), si bien los habitantes reconocen como un avance la presencia del Estado en la población, la discontinuidad del trabajo preventivo implicó que lo logrado con el PBS en términos de desarticulación de redes de narcotráfico tuviera un retroceso importante una vez que este programa se retiró del barrio (Torrealba, 2009). A su vez, según Lunecke (2012), el fortalecimiento del tejido comunitario en este barrio se vio debilitado como producto de la falta de continuidad. Por consiguiente, a la llegada del PQMB se vivía en Santa Adriana una situación de desconfianza, temor a las bandas de narcotráfico rearticuladas y sensación generalizada de inseguridad, tal vez incluso mayor que en 2003 (Lunecke, 2012). El horizonte de trabajo en la prevención y recuperación integral de un barrio sobrepasa los tiempos políticos y requiere un aprendizaje mutuo en confianza y formas de trabajo entre comunidades y Estado, lo que no parece haber sido considerado en este caso. A su vez, la experiencia europea muestra montos de inversión muy superiores y plazos de trabajo de al menos una década (CEPAL, 2008).

Conclusiones

A pesar de los avances reseñados en este capítulo, sigue existiendo la necesidad de reconocer algunos desafíos para avanzar en Chile hacia políticas de cohesión social que les permitan a los habitantes de los barrios excluidos hacer uso del derecho a la ciudad y desplegar todas sus libertades.

Un primer tema es la necesidad de contar con estrategias de evaluación que permitan incorporar los aprendizajes y logros de las experiencias anteriores. Por ejemplo, hoy en día se desarrolla el programa Barrio en Paz, con fines muy similares a los programas analizados, pero no resulta muy evidente que esté recogiendo la experiencia de ellos (Fruhling y Gallardo, 2012).

Un segundo elemento es la necesidad de aprender a combinar, en las políticas dirigidas a barrios, la recuperación urbana con la prevención y el control del delito desde una perspectiva territorializada y coordinada —lo que se ha denominado la “coproducción de seguridad” (Vanderschueren et al, 2004). El PBS,

alojado en el Ministerio del Interior, no parece haber logrado coordinar el trabajo policial con la prevención, por lo que ambos procesos parecen haber funcionado por caminos paralelos de acuerdo a la evidencia analizada. Según Fruhling y Gallardo (2012), en primer lugar, los proyectos sociales fueron bien evaluados por la comunidad, pero ello no derivó en un mejor trabajo entre la comunidad y las policías. Los proyectos de espacios públicos, a su vez, fueron residuales y poco significativos en el contexto de la demanda del barrio. Además, no hay muchos elementos para afirmar que la movilización comunitaria tuvo efectos sobre la violencia y la sensación de inseguridad (Fruhling y Gallardo, 2012). En segundo lugar, según algunas personas involucradas en la implementación del PBS, la coordinación policial siempre fue cupular, a nivel de inteligencia y no en una orientación comunitaria, lo que impidió que los Carabineros aprendieran a trabajar con la comunidad. Por su parte, la comunidad tampoco se sintió motivada a confiar más en las policías, dado el contexto reseñado. Esta situación implicó el desbaratamiento de las bandas de narcotráfico, pero la reducción de la violencia en el espacio público solo se produjo mientras el programa estuvo funcionando en el barrio. Una vez que el programa se retiró, faltaron las condiciones para mantener el capital social comunitario y la mayor vigilancia policial, de modo que las bandas y la violencia volvieron (Torrealba, 2009; Lunecke, 2012).

Junto con ello, en el PQMB, a pesar de que el componente de seguridad adquirió gran importancia, solo se trabajó desde una perspectiva situacional muy propia del Ministerio de Vivienda. En la implementación del eje transversal de seguridad no se trabajó en prevención de la violencia y no se desarrolló ninguna línea de trabajo con las policías. En resumen, la seguridad fue una temática omnipresente pero que no se implementó para la “coproducción de la seguridad” en términos reales. En ambos programas, la seguridad fue asumida desde el quehacer histórico de los ministerios que los cobijaron.

Un tercer elemento es la necesidad de llegar a una definición operacional sobre cuáles son los criterios para distinguir un barrio “crítico” o “vulnerable”. Sobre todo, es importante explicitar cuáles son las visiones o las valoraciones detrás de ello. Por ejemplo, una definición de vulnerabilidad con base en la delincuencia es muy distinta a aquella que considera ciertos barrios y comunidades como vulnerados en su derecho a la ciudad y la seguridad (Gómez, 2012). En este sentido, el PBS surgió como reacción a la situación de violencia que se vivía en ciertos sectores de la ciudad, pero su respuesta fue también reactiva, por lo que su enfoque habla del “combate al narcotráfico” y la “intervención en barrios” más que de la búsqueda de integración social o de la promoción de las capacidades ya instala-

das en las comunidades. A su vez, si bien el PQMB incluyó variables transversales para posibilitar una mejor calidad de vida de los habitantes de los barrios, la definición de los territorios y las comunidades se realizó desde la carencia de atributos más que desde el despliegue de capacidades de sus habitantes.

Identificar si se trata de un barrio crítico o no y qué significa esto es fundamental, ya que determinará el tipo de diagnóstico que se pueda realizar, la estrategia a utilizar y las alianzas que se puedan establecer (ONU-Habitat, U. Alberto Hurtado, 2011). A su vez, una definición de la cohesión social integraría los problemas de violencia en una perspectiva mayor, y por ende permitiría desarrollar políticas más integrales, multidimensionales y sustentables en el largo plazo (Mockus, 2007).

Finalmente, y como sugerencias, se hace necesario avanzar desde programas nacionales, centralizados y estandarizados, hacia políticas flexibles y que trabajen desde la especificidad local. Los municipios son los llamados a conducir este proceso de manera sustentable (ONU-Habitat, U. Alberto Hurtado, 2009). Esta situación también representa un gran desafío para las administraciones municipales, que en su mayoría no poseen las herramientas de gestión, los recursos adecuados y los cuadros profesionales y técnicos para enfrentarlo (Ruiz y Lizana, 2009).

Los problemas de vulnerabilidad y exclusión, y aquellos que estos potencian, como las violencias, se pueden abordar de manera más efectiva, integral y participativa cuando se hace desde el nivel del barrio. Este abordaje puede permitir una mejor inclusión de las comunidades involucradas, así como la generación de capital social y un mejor desarrollo de la ciudadanía democrática. Por otro lado, el barrio es donde el gobierno local tiene la posibilidad de implementar políticas a “escala humana”, de acuerdo a sus características y necesidades específicas, permitiendo un mejor acceso de sus comunidades a disfrutar de la ciudad como un derecho y de la seguridad como un bien público proveído por el Estado.

Referencias

- Abello, Alexandra (2012). “Prologo: Imaginar otra seguridad posible”. En: Gómez, Heidy (comp.). *Control territorial y resistencias: una lectura desde la seguridad humana*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, pp. 13-16.
- Arias, Enrique Desmond y Goldstein, Daniel (2010). *Violent democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press.

- Bergman, Marcelo y Whitehead, Laurence (2009). *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press..
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Briceño-León, Roberto (2007). "Violencia urbana en América Latina: un modelo sociológico de explicación." *Espacio Abierto* (Maracaibo) 16(3): 541-574.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) (2007). *Sistematización de Experiencias en Terreno: Programa Barrio Seguro, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile*. Documento de Apoyo Técnico N.º 4, Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- CEPAL (2008a). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- (2008b). *Primer foro iberoamericano de experiencias de recuperación de barrios*. Santiago: CEPAL / GTZ / MINVU.
- De la Jara, Ana María (2005). "Articulación del modelo de intervención y el mundo social de los sectores intervenidos". Ponencia presentada en el "Seminario Internacional Intervenciones socio-policiales en sectores urbanos críticos", Ministerio del Interior y Universidad Diego Portales, 14 y 15 de junio de 2005.
- DIPRES (2010). *Informe final corregido: recuperación de barrios "Quiero mi Barrio"*. Santiago: Ministerio de Hacienda, DIPRES, División de Control y Gestión.
- Ducci, María Elena (1995). *La dimensión política de la sustentabilidad urbana. IEU+T Serie Azul*, Santiago, N.º 10.
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Loayza, Norman (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: Banco Mundial, Alfa Omega.
- Fruhling, Hugo y Gallardo, Roberto (2012). "Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente". *Revista INVI*, Santiago 27(74): 149-185.
- Galster, George (2001). "On the nature of neighbourhood". *Urban Studies*, Londres 32(12): 2111-2124.
- Garriga, José (2005). "Lomo de macho. Cuerpo, masculinidad y violencia de un grupo de simpatizantes del fútbol". [En línea] *Cuadernos de Antropología Social* 22: 201-216. Consulta: 19 de enero 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2005000200012&lng=es&nrm=iso
- Goldstein, Daniel (2004). *The Spectacular City: Violence and Performance in Urban Bolivia*. Durham: Duke University Press.
- Gómez, Heidy (comp.) (2012). *Control territorial y resistencias: una lectura desde la seguridad humana*. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.
- Kaztman, Ruben (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la CEPAL*, Santiago, N.º 75, pp. 171-189.
- Lederman, Daniel; Loayza, Norman y Menéndez, Ana María (2002). "Violent crime: does social capital matter?". *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, N.º 50, pp. 509-539.
- Lizana, Natalia y Ruiz, Juan Carlos (2008). "Prevención de la violencia y capital social: lecciones de los barrios críticos en Santiago de Chile." En: *Cuarto Simposio Nacional*

- de Investigación sobre Violencia y Delincuencia*. Santiago: Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile / Fundación Paz Ciudadana.
- Lunecke, Alejandra (2005). *Programa Barrio Seguro*. Documento de trabajo. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- (2008). *Prevención local del delito: una aproximación a la experiencia chilena*. Programa Comuna Segura y Barrio Seguro. Santiago: Flacso.
- (2012). “Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana”. *Revista INVI*, Santiago, 27(74): 287-313.
- MINVU (2010). *Programa Recuperación de Barrios. Lecciones aprendidas y buenas prácticas*. Santiago: Gobierno de Chile. Ministerio de Vivienda.
- Mockus, Antanas (2007). “Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana.” En: PNUD El Salvador. *Ciudades seguras para convivir*. San Salvador: PNUD, pp. 117-168.
- Moser, Caroline y McLlwaine, Cathy (2009). “La violencia en América Latina como un problema de desarrollo: hacia un marco para la reducción de la violencia”. En: Munizaga, Ana; Lunecke, Alejandra y Ruiz, Juan Carlos (ed.). *Violencia y delincuencia en barrios: Sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana-Universidad Alberto Hurtado, pp. 12-39.
- Munizaga, Ana; Lunecke, Alejandra y Ruiz, Juan Carlos (ed.) (2009). *Violencia y delincuencia en barrios: Sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana - Universidad Alberto Hurtado.
- ONU-Habitat (2003). *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?* Nairobi: ONU-Habitat. Working paper.
- (2008). *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*. London: Earthscan.
- ONU-Habitat, Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local; hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago: ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado.
- ONU-Habitat, Universidad Alberto Hurtado (2011). *Guía para la prevención en barrios; hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago: ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado.
- Patiño, Fernando (2009). *Urban safety and slum upgrading policies: Converging paths to safer and livable cities*. Bogotá: n.e.
- Perlman, Janice (2010). *Favela*. New York: Oxford University Press.
- Portes, Alejandro y Roberts, Bryan (2005). “The Free-Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment”. *Studies in Comparative International Development*, Providence, 40(1): 43-82.
- Portes, Alejandro, Roberts, Bryan y Grimson, Alejandro (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Programa de Recuperación de Barrios (2009). Cuadernos de Barrio N.º2. Santiago: MINVU-UDP.

- Rivera, Marta (2009). *Informe de sistematización del seminario "Buenas Practicas" para el Programa Quiero mi Barrio*. Santiago: GTZ.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2004). *Los "con techo"; un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones Sur.
- Ruiz, Juan Carlos (2009). "Violencia y capital social en Santiago: Notas para entender los barrios vulnerados y los barrios críticos". En: Lunecke, Alejandra; Munizaga, Ana y Ruiz, Juan Carlos (ed.). *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado - Fundación Paz Ciudadana, pp. 53-66.
- Ruiz, Juan Carlos y Carli, Elena (2009). *Espacios públicos y cohesión social: intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Ruiz, Juan Carlos y Lizana, Natalia (2009). "Mejoramiento en barrios y prevención de la violencia: ¿Qué ha pasado en Chile?". En: Munizaga, Ana; Lunecke, Alejandra y Ruiz, Juan Carlos (ed.). *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana - Universidad Alberto Hurtado.
- Ruiz, Juan Carlos y Vanderschueren, Franz (2007). "Base conceptual de la seguridad". En: Arnaldo, Roberto y Martin, Laura (ed.). *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana*. Florencia, Red 14 / Urb-Al, pp. 10-34.
- Sanchez, Magaly (2006). "Insecurity and violence as a new power relation in Latin America". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Londres. 606(1): 178-195.
- Saravi, Gonzalo (2004). "Segregación urbana y espacio público; los jóvenes en enclaves de pobreza estructural". *Revista de la Cepal*, Santiago, N.º 83, pp. 33-48.
- Sozzo, Máximo (2004). "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito". En: Damert, Lucía. *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: I. M. de Valparaíso / Red Urb-Al, pp. 103-139.
- Sunkel, Guillermo (2003). "La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas". En: Atria, Raúl y Siles, Marcelo (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago: Libros de la CEPAL N.º 71, pp. 303-335.
- Tironi, Manuel (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile 1985-2000*. Santiago: Ril Editores.
- Torrealba, Verónica (2009). *Programa Barrio Seguro: Una política de seguridad pública*. Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Santiago, Universidad de Chile.
- Torres, Carlos (2007). "La exigibilidad al mejoramiento barrial como respuesta a la exclusión de los derechos a la ciudad y la vivienda". Ponencia presentada en la V Jornada internacional de vivienda social: el derecho a la ciudad y a la vivienda: propuestas y desafíos en la realidad actual. Valparaíso, Chile, 10 de octubre de 2007.
- Universidad Alberto Hurtado (2006). *Sistematización de políticas públicas sobre seguridad ciudadana en Chile. Alcances para la Coproducción*. Santiago: U Alberto Hurtado.

- Vanderschueren, Franz y Petrella, Laura (2003). "Ciudad y violencia". En: Balbo, Manuel; Jordán, Rodrigo y Simioni, Daniela (comp.). *La ciudad inclusiva*. Santiago: Cuadernos de la CEPAL, N.º 88, pp. 215-236.
- Vanderschueren, Franz; Lunecke, Alejandra; Marcus, Michel y Buffet, Jean Paul (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado - División de Seguridad Ciudadana.
- Velásquez, Elkin (2009). "¿Intervenir el espacio urbano para manejar los conflictos sociales y prevenir el delito?" En: Ruiz, Juan Carlos y Carli, Elena. *Espacios públicos y cohesión social: intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Wacquant, Loïc (2008). *Urban outcasts. A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press.

4

A Salvadoran Turnaround? The FMLN's Response to Citizen Security Needs

*Susan Hoppert-Flämig**

Abstract

The call for security reforms in many countries of the world became louder with the emergence of the human security concept in the 1990s. Despite the debates about the concept in academic and policy circles, there is still limited knowledge about what security actually means for state elites outside the Western world and how their understanding of security creates state responses that do not necessarily reduce violence or make people feel secure. This paper aims at understanding state security responses by looking at the attempt of the FMLN Government in El Salvador to establish a policy based on citizen security principles that would differ from the hard line *mano dura* approach of previous governments. Using primary data from El Salvador, two findings will be highlighted: 1. Traditional patterns of security response are shaped by the tendency of Salvadoran state elites to rely on the military as the ultimate guarantor of public order. 2. Traditional patterns of state security provision can persist beyond a change of government, even when that government has a different security approach.

* Susan Hoppert-Flämig is a PhD researcher in Peace Studies at the University of Bradford, UK, working on security politics in El Salvador from a Critical Security Studies perspective. She is co-editor of the book *Latin America between Conflict and Reconciliation* (Vandenhoeck & Ruprecht, 2012).

The analysis draws on the criticism about the human security concept being a top-down approach and the emerging debates about the need for a bottom-up understanding of security. In a second step, the paper briefly explores how the security policies of past governments failed to address problems of exploding violence and crime in post-war El Salvador. Thirdly, the FMLN Government's struggle to introduce a new security policy that is based on citizen security principles is examined by analysing the case of the deployment of the military in various prisons. The case study will show how the Government started off with a comprehensive plan to reform the prison system, but then relapsed into traditional restrictive patterns of combatting crime and violence by sending the armed forces. The paper concludes that, while the FMLN Government's policy cannot be considered a paradigm change in security responses, it represents a serious search for a new security model that is unique in the region.

Key words: human security, citizen security, El Salvador, prison policies.

Human security from above or below?

With the emergence of the *human security* concept, a new orientation of security based on the vulnerability of individuals was promoted, while concepts that favoured a national, military and state centred idea of security came under criticism (Newman, 2001; Axworthy, 2001). Human security was initially largely discussed among policy-makers and practitioners, but several strands of critical scholarship have also embraced and debated the concept. At present, there are two major trajectories of criticism to the concept: one is that human security became a mainstream umbrella term that is used, and sometimes abused, to justify all sorts of so called humanitarian interventions. Thus, while the concept has raised awareness in the North on the vulnerability of the people in the South, it has not supported their emancipation (Christie, 2010). The second criticism points to the Western centrism of security studies and the export of models of security thinking whose normative underpinning is different and sometimes opposed to the countries in question (Richmond, 2007; Duffield and Waddell, 2007). They fall short of engaging with the very different security situations in the countries of the global South where security institutions evolved in their own social, political and cultural circumstances. Research is only starting to generate alternative theoretical frameworks of notions of (in)security (Bilgin, 2010).

The probably most prominent alternative security approach in Latin America is *citizen security* which, similarly to *human security* has shifted the focus from a national and state centred policy towards the protection of the citizens. While the concept attracted a lot of attention by governmental and non-governmental institutions, it has not developed into an analytical framework. Some scholars take the criticism of the human security concept further and argue that the concept departs from a top-down perspective, and does not capture every day experiences of insecurity of dwellers in the South (Lemanski, 2012). They have argued for “security from below” that focuses on the articulation of security needs by communities and local level actors and, by doing so, enhance the participation of these local groups in the development of state security provision (Abello Colak and Pearce, 2009). Nonetheless, state security strategies to “eliminate the broader causes of threat” (Lemanski, 2012: 74) are necessary, which raises the question of how a state security policy that embraces the local citizenship perspective can look like. While research that brings attention to the needs of local dwellers is essential, we also need to understand how security is perceived among state elites. Müller (2012) has criticized that security provision in many parts of the world is analysed through a “deficit-list-lens” as defective and undeveloped. Such a perspective emphasises what security provision is *not* rather than analysing what it actually *is*. In that sense, this paper starts unpacking the notion of security in El Salvador as it *is*. Ideally, this would also include an exploration of the historic and structural context in which security provision was shaped in the past, something that can only be touched on within the scope of this paper and will be examined elsewhere.

The Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) was once an insurgent group and the main opponent of the Salvadoran Government during the civil war from 1980 to 1992. It transformed into a key political party after war, and by winning the presidential elections in 2009 a left-wing party ascended to power for the first time in Salvadoran history. The FMLN's security concept originates from *Mesas de Diálogo*, local roundtables at various communities throughout the country, where ideas for a better security provision were gathered prior to the presidential elections. It therefore offers an opportunity to analyse the attempt of transferring security needs from below into a national policy and, even more difficult, actually implementing such a policy. The paper tries to grasp this moment of upheaval that the change of government meant for many Salvadorans, hoping that such a moment is particularly revealing.

Violence beyond the Peace Accords: the failure of the security policies of past Governments

After six decades of military dictatorship and twelve years of civil war in the small Central American country, it was hoped that the peace agreement of 1992 would signal the starting point for an effective transition to peace.¹ As part of the 1992 Peace Accords and under the auspices of the United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL) far reaching reforms were initiated in order to democratise the security sector. Especially the creation of a new civilian police was received with a lot of optimism since it aimed at including ex-combatants from both conflict parties and 60 per cent newly recruited civilians. The agreement also comprised the reduction of military forces by 50 per cent and the dissolution of all paramilitary forces.

Whereas the UN peace operation from 1992 to 1995 has been considered a success within the international community for a long time, many Salvadorans today suffer from great levels of violence. Although the armed conflict between the right-wing government and the FMLN was ended, the country still faces a very tense security situation. Similar to its neighbouring countries Guatemala and Honduras, the escalation of crime and violence poses a huge challenge to the societies. Crime rates increased dramatically after the peace agreement and are still at a high level; problems range from property crime to extortions to large scale money laundering (Call, 2003; FESPAD, 2003; Arévalo, 2010; World Bank, 2011).² A study by the UN Office for Drugs and Crime (UNODC), published in 2011, found that after Honduras, El Salvador has the second highest homicide rate in the world (UNODC, 2011).³ While part of the lethal violence is due to increased drug and weapon trafficking in the Central American corridor, street gang violence also contributes essentially to the high number of homicides (UNODC, 2011).⁴ Although state institutions are not infiltrated by illegal networks to the same extent like in Honduras and Guatemala, security and judicial

1 In fact, El Salvador already had a civil government since 1989 with the election of the right-wing party Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). However, ARENA had close ties with the military.

2 Statistics vary significantly, depending on the sources. Most of the data used in different studies comes from the PNC, the Public Attorney's Office, the Institute for Forensic Medicine (IML) and the Directorate of Statistics and Census (DIGESTYC).

3 Honduras was found to have 82 homicides per 100,000 inhabitants, El Salvador 66 per 100,000. In the case of El Salvador, data was provided by the Police and refers to 2010. In comparison, the U.K. has an annual rate of 1.2 per 100,000.

4 While street gangs appear to be increasingly involved in organised crime, they are not identical with large-scale transnational criminal networks.

bodies such as the police, prisons, judges and the Public Attorney's Office are increasingly affected by the passive and active involvement of their members in criminal activities (Farah, 2011).

It is believed that a considerable number of crimes in the country are being organised from detainees who maintain and broaden their networks inside the prisons, not least by the help of corrupt guards. The tense situation at most penitentiaries has been systematically neglected by policy-makers and has deteriorated over the years. Whereas in 2000 7,800 inmates were counted, this number had doubled by 2007 (FLACSO Chile, 2009). In early 2012, over 25,000 prisoners were counted, sharing 8,100 places (OHCHR, 2012). This overpopulation of 300 per cent brings the penitentiary system close to a collapse. The lack of space, recreational activities, sufficiently trained staff and rehabilitation programmes as well as the slow handling of judicial processes lay the ground for even more violence inside and outside the prisons.

It was not until 2003 that the ruling right-wing party Alianza Republicana Nacionalista (ARENA, 1989-2009) elaborated a security policy that attempted to tackle issues of crime and violence. ARENA's authoritarian *mano dura* (Iron Fist) approach targeted youth gangs as the source of insecurity and comprised of a one-sided combat of crime via numerous rapid detentions, area sweeps and joint police-military patrols. It mixed the sometimes quite different phenomena of crime, violence and social and physical insecurity and reduced it to a street gang problem. Scholars have criticised the short-term orientation and inadequacy of the measures, given their launch eight months before the national elections in 2003 and the huge publicity for ARENA that accompanied the implementation (Peetz, 2008; Wolf, 2008). The policy largely failed: 95% of all detentions were dismissed during the first year of *mano dura* without any trial, homicide rates further escalated and the gangs quickly adapted to the new climate of repression by using heavier weaponry, toughing their entry requirements and adopting a more conventional look (Jütersonke et al., 2009; Wolf, 2010). Its impact on the security system was destructive: it blurred the line between military and police tasks and weakened the civil character of the *Policía Nacional Civil* (PNC, Civil National Police); it contributed to an increased arbitrary use of authority, overpopulated prisons, and overstrained courts (WOLA, 2006; Cruz, 2011). Newly elected President Saca responded to the brutalisation of the gangs with the *super mano dura* (Super Iron Fist) policy that resulted in an even more violent approach by the security forces. By 2009 the situation was intractable, as Wolf (2010) describes: gangs had sprawled hundreds of marginal ur-

ban communities and were deeper involved in organised crime—partly due to their criminalisation and social exclusion.

El Salvador's political transition and the reforms that followed the Peace Agreement have been examined exhaustively. Part of the reasons for the inability to control crime and violence is found in the shortcomings of the reforms and the peace process which has been analysed in a large body of literature concerning the involvement of the international community, especially the UN, in the peace building process (see for example Doyle et al., 1997; Costa, 1998; Popkin, 2000; Holiday and Stanley, 2000). It opens up a post-war perspective on security, as it deals with the direct consequences of war and highlights problems such as the insufficient reintegration of ex-combatants and the disconnection of socioeconomic and security reforms. Another set of literature identifies institutional dysfunction as the source of failure of security provision. These studies highlight problems after the implementation of the reforms; they give insight into the very practical challenges of building democratic security forces and point to problems such as low salaries and a lack of equipment and training capacities (Call, 1998, 2003; Neild, 2002; Arévalo, 2004). The lessons learnt of these studies contributed to a growing body of literature on security sector reforms and, particularly, police reforms.

The Salvadoran *mano dura* was not a single case; similar approaches mark the security policy of several past and present governments in the region. Various studies, including those explicitly focusing on the phenomenon of gang violence in Central America, characterise these policies as repressive and little comprehensive and advocate for a better inclusion of social policies and a shift towards preventive measures (see for example Jütersonke et al., 2009; Bruneau et al., 2011).

Reading the literature it becomes clear that despite the rather positive circumstances for the transformation of the security system after the war, the state was not able to effectively reduce and control violence in the two post-war decades. Security policy until 2009 has been realised at the expense of democracy. Security and democratisation were considered a set of opposing, incompatible and unrealizable goals. The dramatic increase of crime rates after the Civil War was used to defer further democratisation of the security sector. This perceived dichotomy between security and democratisation re-opened the path for authoritarian decision-making around security issues. The overemphasis on security, on the one hand, permitted the toleration of human rights violations and the use of repressive strategies. On the other hand, the disregard of democratic

values in security policy, such as the respect for citizen rights and accountability, resulted in the exclusion of large sectors of the population from state protection. In this sense, the role of security institutions such as the police and the penal system was perverted. Instead of strengthening its democratic impetus, old patterns of repressive and clientelistic policing and prison management persisted.

The FMLN Government between prevention and repression

As an opposition party, the FMLN criticised the right-wing *mano dura* approach, but it was slow in developing its own security agenda. However, as the prospect party in Government it was forced to address the issue and claimed to approach security differently from previous governments by applying a more comprehensive and long-term focused policy that included preventive measures, rehabilitation, and support for victims.

The FMLN Government's security policy is articulated in the *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia* (National Policy of Justice, Public Security and Living together, hereafter PJSC). This paper originates in a process of creating the FMLN's vision of citizen security prior to the presidential elections in a participatory manner in numerous round tables at local communities, gathering problems and requests from citizens and developing proposals on how to improve their security situation. A number of governmental and non-governmental experts and advisors merged these views into a national vision of citizen security that forms the PJSC. It consists of five key aspects: a) controlling crime, b) social prevention of violence and crime, c) rehabilitation and reintegration, d) attention to victims, and e) institutional and legal reforms. These aspects were to be realised through various programmes such as a better inclusion of local communities, an arms control programme, alternative conflict resolution programmes, or trainings for staff at health centres to better attend victims of violence, to mention but a few. For the first time in history, prevention became a key concern of the security approach. Controlling crime and violence in the sense of the PJSC aimed at modernizing the police's investigative and intelligence units as well as reducing practices of impunity among the judicial system in order to be able to control the two issues that were perceived as major threats to public security: organised crime and street gangs. With the PJSC, the FMLN Government established its position by recognizing the need for a long-term

policy of social prevention (*prevención social del delito*) along with the need for immediate action to control crime and violence (*represión del delito*). During the first months after President Funes' inauguration, the budget for the Ministry of Justice and Public Security was increased significantly in order to start with the new programmes. Along with the replacement of personnel in key government positions, in the police and in prison management, new institutions for a better co-ordination of the comprehensive policy were created, such as the prevention cabinet and the security cabinet; the latter comprised of key policy makers of the security system and representatives from the main security institutions.

In practice, creating a balance between prevention and repression proved to be very difficult. While institutional reforms and new programmes were being introduced and established, they could not reduce violence immediately. Since the inauguration of President Funes in June 2009 until March 2012, the homicide rate increased to 12 murders per day which raised the annual average to 76 per 100,000 inhabitants (*Contrapunto*, 01/01/2012). The FMLN's coming to power did not automatically change the historically rooted oligarchic structures of the country's economy, and the enormous economic and political weight of El Salvador's business sector continues to impact upon the security decision-making process. In alliance with the powerful business sector, the political Right opposed many of the Government's security proposals. It did not acknowledge the FMLN's attempts for immediate action to control crime at the beginning of the legislature period. Using the power of public media, for the opposition parties as well as for large parts of the business sector it was convenient to mark the FMLN's policy as a soft hand approach that could be blamed for the apparently uncontrollable violence. Along with the further increasing homicide rate, public demands for immediate solutions and the vast spread of aggressive transnational criminal networks this put enormous pressure on the Funes Government. This pressure partly explains why the Government was tending towards repressive measures later in the legislature period.

Sending the Armed Forces to Salvadoran prisons: A relapse into old patterns of security responses

In October 2009, a presidential decree was passed to extend the tasks of the armed forces in public security, which paved the way for soldiers patrolling the street—in theory together with the police, but military patrols without the

PNC are a reality—.⁵ In May 2010, a legislative decree followed which allowed for the deployment of the armed forces in penitentiaries.⁶ Between May and September 2010, plans of introducing a new anti-gang law provoked enormous resistance among the gangs. Killings of bus drivers and passengers and the threat of more violence, should the law pass, virtually paralysed public transport. Revolts of gang members in nine prisons made it very difficult to keep control of the prison system. The law that resembled anti-gang strategies of previous governments by criminalising gang membership and extending penalties was still implemented; and the Government refused to negotiate with the two major gangs or to include them in any form in the political process. During these months it became clear that the Governments' public security approach would not be the turnaround in security provision as it had been expected. While the trend developed towards repressive measures, it also appeared that the Funes Administration was neither following the PJSC plans nor any other noticeable strategy.

With the legislative decree from May 2010, the Legislative Assembly decided on the deployment of soldiers in nine out of 19 prisons as a temporary measure for one year in order to control the entrance and exit of prisoners, visitors, and goods as well as the periphery of the prisons. Not only were corruption among prison staff, overpopulation and the large-scale coordination of extortions by inmates bringing the prison system near to a collapse; the increasing number of revolts of imprisoned gang members with lethal consequences fuelled the public impression that the state was not in control of the penitentiaries.

The deployment of the armed forces in prisons clearly contradicts the original security strategy of the Government; it was a reaction to the imminent escalation of the situation. The decision-making process appears to be reactive, little transparent and on short notice: the decision was justified with the need to counterbalance the scarcity of prison personnel and to allow for the re-organisation of guards which included the purge of corrupt staff and the training of new personnel. This justification seems peculiar, given that problems of corruption and insufficiently trained staff were well known for a long time and measures to deal with them have been developed according to the PJSC, for example a serious improvement of the penitentiary school. Other new initiatives like rehabilitation programmes and the *Mesa Penitenciaria*, a roundtable with family members of prisoners, NGOs and Government representatives were ne-

5 Decreto No. 70 de la Casa Presidencial, 30 October 2009.

6 Decreto No. 371 de la Asamblea Legislativa, 27 May 2010.

glected in the light of the Government's "fire fighting" policy. After the initial period of six months, the measure was prolonged twice without any noticeable public debate or caveats either from the FMLN, or the public, and was extended to eleven prisons. The renewal was not sanctioned by the Legislative Assembly, and only based on a presidential decree. The reasons are unclear, but it shows that a significant decision was made top-down without even consulting the parliament. In March 2012, the military was suddenly withdrawn from all prisons, and again this decision did not follow any strategy nor did it include a consultation of the prison management.⁷ It clearly did not take into consideration whether there was enough newly trained staff.

It is contested whether civil prison staff benefited from the military's support or whether it actually complicated their work even more. The legal decree from May 2010 set the military's role as a supportive force under the civil authority of the Prisons' General Directorate. In practice, the collaboration between both sides has been perceived as very difficult by prison authorities who felt constrained in their daily work by the armed forces and cautiously expressed concerns about the armed forces not being trained for the work in prisons.⁸ Their "conquer or die" mentality also stands in contrast to the values of human rights and dignity that the penitentiary school is at least trying to establish as the foundation of the education of new guards.⁹ External observers named the problems more frankly: with the armed forces taking control of the prison gates they started setting their own rules of who could enter and exit, including human rights observers, attorneys, and social workers.¹⁰ That way, the military undermined civil control in two ways: Firstly, they did not subordinate themselves under the General Directorate—the responsible state authority—as envisaged in the decree. Secondly, they controlled that part of the civil society that was supposed to control the work of the state authority and the military, mainly human rights observers and social workers from churches and NGOs, but also representatives from the state's human rights ombudsman office, the *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* (PDDH). The armed forces soon dominated

7 The director of one of the country's largest prisons stated that he was informed about the measure two days before the armed forces withdrew. Interview on 16 April 2012. Although difficult to prove, it is conceivable that the withdrawal was part of a deal that led to a gang truce in March 2012.

8 Interview with a prison director on 16 April 2012 and with Rodil Hernández, Dirección General de Centros Penales, on 27 March 2012.

9 See the message of the Director of the Military School at <http://www.fuerzaarmada.gob.sv/>; interview with Nora Serrano, Director of the Penitentiary School, on 29 March 2012.

10 Interview with Rosa Elena Ramos, PDDH, on 26 March 2012 and Mauricio Figueroa, Fundación Quetzalcoatl, on 15 March 2012.

the scene guided by their own leadership, the Comando San Carlos. However, their presence did not reduce the high number of extortions that, according to the Public Prosecutor's Office, are frequently organised from inside the prisons using smuggled in mobile phones (*La Prensa Gráfica*, 18/11/2010).

The military's presence also caused a lot of problems for the prisoners and their family members. Grave human rights violations committed by soldiers especially against female visitors (who represent the majority of visitors) during intimate physical examinations have been repeatedly reported (*Contrapunto*, 27/07/10).¹¹ Prison staff also observed that fewer family members would visit their relatives in prison while the armed forces were controlling the gates as they would not want to undergo the rigorous and abasing physical examination.¹² This did not only cause psychological stress among the inmates; many prisoners also depend on their relatives' visits as they bring daily goods like food, clothes and money. Children were generally not allowed to visit their parents in prison during that period.

In addition, a restrictive dress code made the visitors recognizable in public on the day of the visit.¹³ Since it is well known that many prisoners are gang members, this implied a stigmatization of family members of prisoners on their often long journey to the prisons. At the bottom of this stigmatization is the social conception of prisons as "lost ground": although the severity of crime varies significantly among inmates and by far not all of them are convicted, prisons have the reputation of gathering "evil" people. This form of social exclusion is probably also true for other parts of the world, but sending the armed forces in, reinforced the fatale belief that security for a society can be achieved by combatting its marginalised parts.

Conclusion

So far, the FMLN Government has not been able to realise its original plans to establish parity between repressive and preventive measures. The situation described above demonstrates how the FMLN Government did not take into

11 Interview with Counsellor Gerardo Alegría, PDDH, 21 March 2012; interview with Nelson Flores, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), 26 March 2012; Informe de la PDDH No. PADCI/001/2011, 3 January 2011.

12 Interview with a prison's Sub-Director for Security, 13 April 2012.

13 All visitors had to be dressed in white and wear open sandals; women had to wear a skirt, and were not allowed to wear any jewellery or nail polish.

account the needs of those being affected by their decision to deploy the armed forces—prisoners, their family members, and prison staff—. In various cases the measure even exposed them to arbitrary physical violence. It restricted the rule of law by hampering the work of attorneys, human rights observers and social workers, and extortion rates did not diminish at all. It did thus not help to make people feel more secure.

The Government's initial intention of turning the public security paradigm around and introducing a policy based on respect for citizens, inclusiveness, and participation was thwarted by the decision of deploying the armed forces.

There are several reasons for the Government's shift towards a repressive policy: the lack of local professionals with the necessary experience in preventive policy; political pressure from the Right and the business sector; the ideological debates between the Left and the Right that impede the realisation of a common security strategy; political pressure from the United States to combat drug trafficking going through the Central American corridor; and the involvement of politicians and security forces in organised crime. The Government also made the mistake to overemphasise prevention by representing it as the big alternative to *Mano Dura*; it soon became a buzzword that often was used with a limited understanding of the term. This not only made the Funes Administration lose political credibility but also made people lose faith in a security model that differed from *Mano Dura*.

The given example shows that security provision still relies on the military. In a tense political situation it seems much easier for a government to resort to those models of security provision that dominated in the past. Until 1989, El Salvador was governed by militaries, and it was only with the signing of the Peace Accords in 1992 that the military's function was curbed to external defence. This was an important moment since it meant the end of militarism. However, the militaristic culture continues to exist, and under the civil ARENA Government, the response to public insecurity was a military-style combat of crime and violence that included the active participation of soldiers in patrols and raids. This pattern continues under the FMLN Government that massively extended the tasks of the armed forces in public security. Surprisingly, prioritising a militaristic option is not an exclusive matter of one political fraction: while ARENA and the military were close allies in the past, the FMLN now ultimately relies on its former enemy to guarantee the maintenance of public order. In addition, there is high level of public approval for the military to handle public security issues, despite the fact that many people suffered under the military's

violence during the war.¹⁴ This leads to the conclusion that traditional patterns of state security provision can persist beyond a change of government, even when the new government has a different security approach. It then raises the question on how this pattern is reproduced, a question that requires further research on the constitution of the state.

At the same time, the attempt of FMLN to develop a security policy that is based on the needs of its citizens has to be acknowledged. As one of the few leftist governments in Latin America with an elaborated strategy of public security, the FMLN has been working on a real alternative to the authoritarian responses to crime and violence in the region.

In March 2012, it became public that the two main gangs, the *Mara Salvatrucha* and the *Mara 18*, had negotiated a truce, mediated by a military chaplain and a former FMLN combatant, and with the involvement of the Government. Since then, homicide rates dropped significantly by 50 per cent, which is a huge relief for the Salvadoran society (*El Faro*, 17/06/12). However, the conditions of the truce are not fully known and contradicting declarations were released by members of the Government. Although the then Minister of Justice and Public Security tried to credit the security forces with the reduction of homicides at first, he later admitted that the mediation had taken place with the Ministry being fully aware of it. However, the Government failed to take real ownership of this development, and the process lacks transparency and a coherent strategy which makes the truce fragile. Despite its positive effects, the truce itself does not represent a turnaround in security provision. However, the truce offers a unique window of opportunity to reconsider security responses. After prevention has been considered to have failed, a debate taking place about reinsertion of gang members into the society is now possible. There is the danger that the idea of reinsertion will be overused and underestimated, but there is also the possibility that the debate continues as what the FMLN had started: the search for a new security model.

References

Abello Colak, A. & Pearce, J. (2009). 'Security from Below': Humanizing Security in Contexts of Chronic Violence. In: Luckham, R. (ed.). *Transforming Security and Development in an Unequal World*. Oxford/Malden: Blackwell Publishing.

14 The Salvadoran Truth Commission Report found that state security forces were responsible for 85% of the human rights violations committed during the war. See: From madness to hope: the 12-year war in El Salvador: report of the Commission on the Truth in El Salvador (1993).

- Arévalo, L. C. (2004). Estado del control interno de la policía en El Salvador. San Salvador: FESPAD.
- (2010). Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: informe de investigación, capítulo El Salvador. San José, C.R.: FLACSO.
- Axworthy, L. (2001). Human security and global governance: putting people first. *Global Governance*, 7: 19-23.
- Bilgin, P. (2010). The 'Western centrism' of security studies: 'blind spot' or constitutive practice? *Security Dialogue*, 41: 615-622.
- Bruneau, T., Dammert, L. & Skinner, E. (eds.) (2011). *Maras: gang violence and security in Central America*, Austin, TX: University of Texas Press.
- Call, C. T. (1998). Institutional Learning with ICITAP. In: Oakley, R. B., Dziedzic, M. J. & Goldberg, E. M. (eds.). *Policing the new world disorder: peace operations and public security*. Honolulu: University Press of the Pacific.
- (2003). Democratisation, war and state-building: constructing the rule of law in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 35: 827-862.
- Christie, R. (2010). Critical voices and human security: to endure, to engage, or to critique? *Security Dialogue*, 41: 169-190.
- Commission on the Truth in El Salvador (1993). From madness to hope: the 12-year war in El Salvador. Report of the Commission.
- Contrapunto* (01/01/2012). El 2011 terminó con 4.354 homicidios, available at: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/el-2011-termino-con-4-354-homicidios>, accessed on 06/09/2012.
- Contrapunto* (27/07/10). Denuncian excesos en registros de FAES en cárceles, available at: <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/derechoshumanos/denuncian-excesos-en-registros-de-faes-en-carceles>, accessed on 08/07/12.
- Costa, G. (1998). *La Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997*, San Salvador: UCA.
- Cruz, J. M. (2011). Government responses and the dark side of gang suppression in Central America. In: Bruneau, T., Dammert, L. & Skinner, E. (eds.). *Maras: gang violence and security in Central America*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Doyle, M. W., Johnstone, I. & Orr, R. C. (1997). *Keeping the peace: multidimensional peace operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Duffield, M. & Waddell, N. (2007). Securing humans in a dangerous world. *International Politics*, 43: 1-23.
- El Faro* (17/06/12). 100 días de tregua, 100 días con ocho asesinatos menos, available at: <http://www.elfaro.net/es/201206/noticias/8842/>, accessed 09/07/12.
- Farah, D. (2011). Organised crime in El Salvador: the homegrown and transnational dimensions. *Working paper series on organised crime in Central America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- FESPAD (2003). Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2003. San Salvador: FESPAD.

- FLACSO Chile (2009). *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*: El Salvador. *Programa Seguridad y Ciudadanía*. Santiago de Chile.
- Holiday, D. & Stanley, W. (2000). Under the Best of Circumstances: ONUSAL and the Challenges of Verification and Institution Building in El Salvador. *In*: Montgomery, T. S. (ed.) *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*. Miami: University of Miami Iberian Studies Institute.
- Jütersonke, O., Muggah, R. & Rodgers, D. (2009). Gangs, urban violence, and security interventions in Central America. *Security Dialogue*, 40: 373-397.
- La Prensa Gráfica* (18/11/2010). Extorsiones no paran de salir de centros penales, available at: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/152004-extorsiones-no-paran-de-salir-de-centros-penales.html>, accessed on 06/09/12.
- Lemanski, C. (2012). Everyday human (in)security: rescaling for the Southern city. *Security Dialogue*, 43: 61-78.
- Müller, M.-M. (2012). *Public security in the negotiated state: policing in Latin America and beyond*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Neild, R. (2002). Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America. *Citizen Security Monitor*. Washington, D.C.: WOLA.
- Newman, E. (2001). Human security and constructivism. *International Studies Perspectives*, 2: 239-251.
- Ohchr (2012). Working Group on Arbitrary Detention statement upon the conclusion of its mission to El Salvador (23 January-1 February 2012), available at <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11795&LangID=E>, accessed on 25/06/12.
- Peetz, P. (2008). *Discourses on violence in Costa Rica, El Salvador and Nicaragua: youth, crime and the responses of the state*. Hamburg: GIGA.
- Popkin, M. (2000). *Peace without justice: obstacles to building the rule of law in El Salvador*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Richmond, O. (2007). Emancipatory forms of human security and liberal peacebuilding. *International Journal* 62: 458-477.
- UNODC (2011). *Global study on homicide: trends, contexts, data*. Vienna.
- WOLA (2006). Youth gangs in Central America: issues in human rights, effective policing, and prevention. Washington, DC.
- Wolf, S. (2008). *The politics of gang control: NGO advocacy in post-war El Salvador*. University of Wales.
- (2010). Public security challenges for El Salvador's first Leftist government. *NACLA*, 07/07/2010.
- World Bank (2011). Crime and violence: a development challenge. World Bank.

5

Unpacking the Problematic Relation between Security and Democracy: Citizenship, Community Participation and Security Efforts in Medellin, Colombia

*Alexandra Abello Colak**

Abstract

This chapter explores the impact of security provision on democracy and citizenship in contexts of chronic violence. Using evidence from Medellin, Colombia's second city, the paper suggests that the security-democracy relationship is problematic when security provision is understood in a restrictive way. It argues that security measures focused only on the reduction of the most visible indicators of violence, rather than contributing to democracy consolidation, may promote state-society relations that disincentive and weaken forms of citizenship and participation which help to promote democratic values in contexts of complex violence. Finally, the paper also suggests that civil and community participation is crucial to improve security efforts to reduce urban violence in ways that strengthen democracy; however this participation should focus on the transformation of the principles, objectives, and values guiding se-

* Visiting Fellow at the Centre for Conflict Studies, Utrecht University-The Netherlands, PhD Candidate at the Department of Peace Studies, University of Bradford-United Kingdom and academic adviser to the Observatory of Human Security of Medellin, Colombia.

curity provision, rather than used as a tool in the fight against organised crime and non-state armed actors.

Key words: Security provision, democracy, citizenship, community participation, security software, urban violence

Introduction

Increasing levels of urban violence in Latin America and other regions of the Global South have driven academics' attention towards the impact violence has on democracy and citizenship (Caldeira and Holsten, 1999; Pearce, 2007; Collier, 2009; Sanjuan, 2002). Less systematic attention, however, has been placed on the impact of security responses aimed at containing such high levels of violence (Pearce et al., 2011). The positive and reinforcing effects of security on development and democracy, what Loader and Walker call the "civilizing properties" of security (Loader and Walker, 2007), are often taken for granted; however security provision in the urban south is far from that ideal. This paper suggests that it is necessary to carefully look at the interaction between security and democracy as it unfolds on the ground. The security-democracy relationship is problematic, especially when security provision is understood in a restrictive way, mainly as the reduction of the most visible indicators of violence such as homicide and criminality rates, as it tends to be understood in the region.

Using evidence from Medellin, Colombia, this paper shows that security responses aimed at containing urban violence might imply particular state-society relations that not necessarily facilitate democratic consolidation. Security initiatives can also disincentive and weaken forms of citizenship and participation which help to promote democratic values in contexts of complex violence. The paper also suggests that civil and community participation in security efforts is very important, but it should be directed to the transformation of the principles, objectives, and values guiding security provision, rather than used as a tool for gathering criminal intelligence in the fight against organised crime and non-state armed actors deeply rooted in marginalised urban communities. This paper is based on data collected between 2009 and 2012 using ethnographic informed methods such as participant observation, focus groups, and semi-structured interviews with residents of urban communities affected by

violence, leaders of community-based organizations and civil society organizations, as well as policy-makers and police officers.¹

Medellin, the second Colombian city, is an interesting case study to explore the relationship between security and democracy. The city has undergone important transformations since 2002. The worldwide known capital of murder and drug trafficking in the 90s is today the most competitive city in Colombia, a pole of attraction of investors and tourists and a national motor of economic development. Today Medellin is associated abroad with an alternative model of state intervention in marginalised communities through social urbanism and regarded as a laboratory of initiatives for urban transformation.

Key to the city's reputation is the reduction of homicide rates experienced between 2002 and 2008. During this period the homicide rates went from 184 to 31.7 homicides per 100,000 people; however, the impressive decrease in the most visible indicator of violence during this period was not sustainable. The substantial but temporary drop in armed violence was not necessarily the result of the interruption of vicious cycles of violence, but of the military defeat in 2002 of left-wing militias by state forces in alliance with paramilitary groups, who were subsequently able to consolidate their control of these areas, also of the incentives offered to members of paramilitary forces living in the city through an extensive Disarmament Demobilisation and Reintegration Program (DDR), which did not mean dismantling their criminal structures and activities, and finally, of the capacity of a powerful criminal structure linked to national paramilitary forces to exert control and prevent confrontations among the groups that participate in illegal economies in the city.

The reduction in homicide rates was fragile and by the end of 2008 homicide levels were rising again. The speed at which violence resurged between 2009² and 2010 maintained security as a priority for the city. Fierce confrontations between gangs for the control of illegal economies inspired a wide range of security responses by local and national institutions. This paper looks at the impact that some of these security initiatives implemented to respond to such outbreaks of violence had on state-society relations and on different forms of citizen participation.

1 Some of the ideas presented here are part of my doctoral research and other research projects. The following institutions have provided support to undertake the research this paper is based on: Global Consortium of Security Transformation (2009), the International Centre for Participation Studies-University of Bradford (2010) and the Marie Curie Fellowship Program-Utrecht University (2012).

2 The number of people killed in 2009 reached 2,189 (94.5 homicides per 100,000 people).

Insecurity and violence affecting urban communities

Medellin has not returned to the dramatic levels of violence that it experienced in the 1990s; however, residents of poor urban communities at the city's periphery still live in communities affected by very high levels of violence and insecurity. They continue to adapt their lives to very difficult conditions imposed by high levels of inequality³ and poverty,⁴ to the continuous mutation of armed actors, and to the shortcomings of security responses in dealing with deep rooted causes of urban violence.

Historically, urban violence in Medellin has been strongly connected to the consolidation of criminal actors linked to illegal economies, to the complex inter-connection of different forms of violence (structural, political, interpersonal, etc.) and to the internal Colombian conflict (Giraldo, 2008). During the 1980s and 1990s, urban communities experienced the violent effects of the consolidation of a sophisticated criminal structure led by Pablo Escobar, which recruited local gangs from the poorest neighbourhoods and criminal organizations across the city. They also lived through the domination exerted by urban militias from guerrilla groups who had declared war on the Colombian state. These militias, who initially acted as a parallel state organising and governing communities and providing security, in the late 1990s engaged in a fierce competition with paramilitary groups that decided to advance their national contra-insurgent campaign in Medellin. In the early 2000s the state entered marginalised communities using its military power and the help of paramilitary forces who subsequently succeeded in taking control of militias' strongholds and of criminal organizations and networks across the city. Their power would continue despite the demobilisation of more than 5,000 of their members in Medellin, negotiated with president Uribe's government.

Although the internal conflict dynamic still affects the levels of armed violence in the city, during the last decade the control of illegal economies has gained more and more importance as the motor of confrontations between armed groups who are more motivated by lucrative illegal businesses (drug-trafficking, racketeering, smuggling, and the control of informal economic activities) than by political ideologies. Many of the young men recruited by criminal structures to work in these illegal economies are from the poor neighbourhoods of

3 With a Gini index of 0.51, Medellin has one of the highest levels of inequality in Colombia and the world.

4 48.6 per cent of the population live in poverty.

the city. They are organised in armed groups in charge of drugs selling points in their neighbourhoods, of collecting the money resulting from extortions as well as protecting those activities or expanding the business to other areas.

Despite the state's entry to marginalised urban communities in 2002, improvements in the provision of public services and impressive infrastructure improvements in these areas, residents continue to endure the tight territorial and social control exerted by illegal armed groups. In 2008, after paramilitary leaders who had achieved the control of the criminal world in Medellín were extradited to the US, fierce confrontations among them for the control of illegal businesses augmented levels of insecurity and violence. A great deal of the 6.663 homicides registered in Medellín between 2008 and 2011 were linked to these armed confrontations (Personería de Medellín, 2011).

The armed actors have established strict controls over the communities in order to protect their illegal activities and their lives. These controls include not only limitations to people's movements within and across neighbourhoods, but also various forms of social and economic control. Members of these armed groups decide who is allowed to enter or live in each neighbourhood, until what time people are allowed to be on the streets, leave for work or come back to their homes, what kind of behaviour is appropriate and what kind of deviance from their imposed rules is punishable and how, etc. (Observatorio de Seguridad Humana, 2012). Young people from these neighbourhoods are especially vulnerable to the controls imposed by the armed actors.

Homicide rates started to drop in 2011; however, these groups' capacity to exert control on people's lives has not reduced and confrontations still take place. Additionally, the number of people violently forced to abandon their homes within the city limits has increased despite reductions in homicide rates. From 5.098 victims of displacement in 2010, the number reached 8.434 people in 2011. The number of forced disappearances has also increased since 2008.⁵

The local armed groups' capacity to exert control in the communities is linked to the fact that their members are young residents. They were born and raised in the communities; this allows them to have a deep knowledge of residents and strong family and social ties. They also informally provide some services such as security and protection, act as mediators in all sorts of communal and interpersonal conflicts, support recreational and social activities in

5 The public institution in charge of overseeing the human rights situation in the city registered at least 119 cases of forced disappearances between 2009 and 2011.

the communities, and provide young people with job opportunities in the illegal economies they control. Hence, there is ambivalence regarding these armed actors among members of the community. While many citizens disapprove the disturbances that their violent confrontations cause to their lives, many others respect them, fear them, and occasionally sanction some of their actions.

Civil and community organizations in these areas have registered an increment in these groups' capacity to recruit children to participate in illegal activities such as drug trafficking and sex exploitation networks. Residents agree that their capacity to recruit is linked to the adverse socio-economic context, to the insufficient legal economy job opportunities available to young people from these communities, as well as to the local recognition and legitimacy these armed actors have achieved.

The violence linked to the presence of these actors is the most visible type of violence and the one that tends to catch policymakers and media attention; however, other types such as interpersonal violence, domestic violence⁶ and violence against women⁷ and members of the LGTB community are also on the rise. There have been efforts to improve systems of data collection on violence in the city, but these have mainly focused on armed violence and not enough on other non-lethal forms of violence, such as sexual abuse. One of the difficulties of collecting data regarding these types of violence is that many cases are not reported to official institutions due to lack of trust on the process and on the efficiency of such institutions; instead, many of these cases are taken to members of the local armed groups who deal with them and deliver private and often violent forms of justice.

The complex interconnection of violences in these contexts affects different dimensions of human existence; it also allows violence to reproduce through different environments (the family, the school, the work space, etc.). The increased presence of police and military forces in some of the communities most affected by the armed confrontations, while desperately demanded by sectors of society, does not offer solutions to these complex security problems. State institutions in charge of security provision tend to focus their interventions on local gang's illegal activities and on guaranteeing the state's permanent presence; however, on the ground they also establish close relations with the armed actors. Local police officers are easily bribed or otherwise overwhelmed by the

6 In 2011 more than 5.949 cases of domestic violence were reported to public institutions (comisaría de familia) from which 26% (1.557) involved children.

7 In 2011 the number of women murdered reached 114.

power of criminal actors in these areas. The widespread distrust among residents with police officers is a consequence of the multiple ways in which non-state and state actors interact. During interviews, some participants reported that cases of police officers working for local gangs, lending or selling guns to them, and charging a percentage from the money armed groups make through drug trafficking and extortions, are all very common (Focus group with residents, Comuna 1, Nov. 2010). Interviews with young residents from these communities also revealed their difficult relation with the state's security forces. Many of them have experienced mistreatments and violations to their rights during their daily encounters with police officers (Interview with young residents, Comuna 1, Nov. 2010, and Comuna 13, June 2012).

Despite these difficult conditions, residents of these urban communities develop protection mechanisms to survive in the midst of adversity, and also high levels of resilience. Some residents have also organised in order to keep civil spaces opened to promote democratic values, nonviolent forms of interaction, and solutions to the difficult problems affecting their communities. In the next section I will explore the meaning of citizenship in contexts of violence like these.

Democracy and citizenship in contexts of complex violence

According to Tilly, a regime is democratic to the extent that political relations between state and citizens feature certain elements: breadth (no one is excluded), equality (everybody is equal in terms of their relations with the government), protection (individuals are protected from arbitrary state action), and mutually binding consultation (governments answer to regular binding consultations) (Tilly, 2007). Tilly's relational approach suggests that democracy does not come about when particular institutional frameworks or electoral processes are established, but when this particular kind of state-society relations are possible.

In this context, citizenship is defined as people's capacity to engage the state in the terms suggested by Tilly's notion of democratic regime, demanding impersonal provision of goods and services, gaining access to a range of civil, political, socioeconomic, and cultural rights (Holston & Appadurai, 1999; Arias & Goldstain, 2010; Dagnino, 2005) and exerting control over officials and governments. Such liberal notions of citizenship, based on the history of Western democracies, stress the participation and accountability people achieve regarding the state functioning. In contexts of complex violence such as the one described

above, the “trajectories, experiences and practices of citizenship” (Cornwall, Robins and Von Lieres, 2011), as well as political subjectivity, are mediated by people’s interactions not only with the state institutions, but also with powerful non-state armed actors.

As suggested in a study of the Colombian and Guatemalan cases (Pearce, 2007), meaningful forms of citizenship may emerge in contexts of complex violence when citizens question the state and mobilise to demand spaces for participation, but also when they challenge violent actors (whether state, non-state actors or those within the intimate sphere of the family). In marginalised urban communities of Medellín there are plenty of examples of expressions of citizenship that emerge when people interact with the state, but also when citizens resist armed actors’ domination and de-sanction their practices and the use of violence. Both need to be recognised and valued when looking at the state and nature of democracy in contexts of complex violence.

Meaningful citizenship in Medellín

Engaging the state

As in many other Latin American countries, residents from the poor communities of Medellín have engaged the state in order to claim their rights. Social movements in these communities have traditionally concentrated their demands on the provision of basic public services and more recently on the inclusion of citizens in processes of urban planning affecting them. Struggles for the recognition of their rights have been very influential in improving residents’ living conditions and on the state’s willingness to bring services to these areas. Although the local state has been very successful at providing basic services to these communities, especially in the last two administrations, social movements continue to pressure today for improving residents’ quality of life in the context of the city’s move towards a service oriented and internationalised local economy which does not offer opportunities of inclusion to the poorest sectors of society.

With the arrival of two consecutive and independent local governments in 2004 (Sergio Fajardo, 2004-2007 and Alonso Salazar, 2008-2011), new opportunities emerged for citizens to engage with the state. The local governments put into effect several policies aimed at favouring popular sectors affected by the implementation of neoliberal development strategies and programs in order to provide education and better access to services, especially for vulnerable

population groups (displaced people, ethnic minorities, children, youth, and the elderly), to support initiatives of employment generation in those communities, and to promote social urbanism and a process of decentralization to encourage citizen participation in local planning processes. The formal spaces created for that purpose became useful platforms for a great deal of residents, whether organised or not, to exercise their democratic rights, but also to hold the local state more accountable.

Through Integral Urban Projects (PUI), participatory budgeting exercises across the city, and neighbourhood consultation bodies, citizens were able to participate in the definition of projects and in the allocation of public resources destined to improve living conditions in their communities. These spaces allowed people to articulate and make more visible their expectations regarding local development and other topics such as security. For example, in one of the communities that had historically been among the most affected by violence, the residents considered a priority to invest part of the resources allocated to them through participatory budgeting in designing their own “Local Plan to achieve Coexistence and Security”. They decided that, in order to design a plan to improve security that would work, it was necessary to involve a great deal of residents in the process. After a highly participatory process they designed a comprehensive security strategy for their community. Based on their diagnosis of the problems affecting different groups (women, youth, children, LGTB), they identified roles and tasks for different social, community, private and public actors (schools, community organizations, the private sector, residents and community police and other state institutions). Their plan also suggested prevention mechanisms at the interpersonal, family, neighbourhood and community levels and recommended a process for evaluating security risks for different population groups. This local exercise established that state institutions should consult with the community the security strategies to be implemented in this area and that the state should restore their right to security and protection. At the time of the socialization of this plan, the local administration had decided to design local security plans for each community. This plan differed radically from the ones designed by the municipality, mainly because it did not focus on strategies to combat members of local gangs but on how to create conditions and capacities within this community to increase peaceful coexistence. The community considered that strengthening the social fabric, supporting networks for vulnerable groups, especially for young people, exercising all their fundamental rights, and having a dignifying life were the preconditions for improving security, not the capture of gang leaders.

The importance of the Fajardo-Salazar period in Medellín was that it created an opportunity for the consolidation of more democratic relations between state and society, with community organizations and other expressions of meaningful citizenship that had emerged since the 90s formally engaging the state not only to claim rights but also to exercise them through participation in formal spaces.

Although these exercises did not mean a change in the development model implemented in the city, and the percentage of local budget allocated for consultation with communities was still very small, these processes improved local capacities, strengthened several forms of community and social organization, encouraged the state to recognise citizens as legitimate interlocutors, and empowered people to articulate their demands, to make their own diagnosis, to formulate their own local development projects, and to demand more attention from the state.

Many sectors of society expect that this level of citizen participation in the definition of the city's development agenda remains as a guiding principle for future governments in Medellín. However, this is not so clear; the inclusion of people's voices still depends on the political will of local governments.

Engaging non-state actors, de-sanctioning violence, and promoting social change

Numerous citizen initiatives have been implemented by residents of communities since the 1990s when Medellín was considered the most violent city in the world. Some of these initiatives seek to create mechanisms to protect people's lives in the midst of the armed conflicts, others are aimed at dealing with violence's dramatic consequences (both material and subjective) on people's lives, and others try to actively promote social change. From spontaneous forms of resistance to local wars—acting as mediators who seek truces among gangs or organising cultural activities in areas where the gangs have imposed restrictions—to alternative communication initiatives that allow people to show local issues from their own perspectives and educative and preventive local initiatives, people exercise their citizenship by actively helping to construct a nonviolent society through nonviolent means.

These initiatives are not necessarily aimed at engaging the state, but rather focus on altering the conditions that reproduce violence using local capacities and knowledge to respond to adversity. These initiatives demonstrate people's agency and willingness to exercise their rights even if state or non-state actors do not recognise them or even violate them. In each community of the periphery

of Medellín there are countless examples of meaningful citizenship of this kind that use sport, arts, and recreational, religious and cultural activities to protect peoples' lives in the midst of armed confrontations, to demand the respect of peoples' rights and to promote nonviolent forms of interaction.

Although they have been crucial in keeping civil spaces alive under very difficult circumstances and helping residents to challenge the normalization of violence that takes place when communities are victims of mutating forms of violence for decades, these forms of meaningful citizenship remain invisible to the rest of society and to the state. While there are detailed calculations of the number of armed actors that exist in the city (approximately 250) and the amount of members they have (approximately 9000), as well as analyses of their activities and influence, there is little information regarding how many youth groups exist in the city and how they have contributed to keep 99% of the city's youth outside the influence of armed groups. This speaks of the capacity of people in these communities to organise and to keep civil spaces alive; in fact, the community historically most affected by the presence of armed actors and by the armed confrontations in the city (Comuna 13) is currently home of more than 180 community organizations and youth groups.

Lack of social and state recognition of many of these nonviolent initiatives contributes to the stigmatization of marginalised urban communities and of their residents. It also leaves them more vulnerable to the attacks and threats by criminal actors who see them as enemies. Many community leaders and members of youth groups that inspire young people in these communities to seek alternatives to the armed groups are targets of threats and even lethal attacks; the main reason is that they are so successful at inspiring people to find alternatives to violence, that they limit their capacity to recruit young people from the communities to work for them. Even in the communities with the highest level of state presence and number of police and military forces there are no forms of protection for these citizens.

Many citizen initiatives are challenging the control of the armed groups in their communities. They defy their restrictions and codes of behaviour through creative means, but they also question the use of violence by any other actor in pursuing social, political, or economic goals, including the state. One of the reasons why it has been difficult to create channels of communication or even recognition of these initiatives by the state is their constant criticism of state interventions and practices that either stimulate militaristic codes of behaviour or maintain conditions that help to reproduce violences.

Even after the opening of spaces and the encouragement of citizen participation during the last decade, it was difficult for the state to recognise forms of citizenship that make more fundamental questions to the way the state entered these communities and tried to exert control, and to the role of security institutions in the process. As the next quote and section suggest, the notions of citizenship that inspire these initiatives differ massively from those held and promoted by the state through security discourses and initiatives.

Citizenship is when I exercise my rights and try to live in a dignifying way, even if the state or other actors deny me those rights [...] Citizenship is when I exercise my dignity [...] but that is different from what the state promotes here. The citizens they want are those who help the state in all its interventions here, the citizen who speaks to support the state[...] but not the one who questions it, the one that demands rights but also deeper transformations, the one that wants to install other values in this patriarchal and militarised society. The one that speaks when the state violates your rights [...] that type of citizen still does not have a space in this country (Youth resident of Comuna 13 and member of a youth group promoting nonviolence, interview June 2012).

Security, citizenship, and democracy: the problematic relation

Security provision is crucial for the expression of citizenship, not only because it determines how much protection is being offered to people from dangers that prevent them from exercising their rights, but because it shapes particular relations between citizens, state and non-state actors.

During the 2009-2010 security crises that affected Medellin after a period of relative calm, a wide range of security responses were implemented to contain violence. The municipality announced a security strategy with three main components: (i) strengthening the security institutions' reactive capacity, (ii) increasing the number of, and the access to social, educational and training programs available to the youth, and (iii) fomenting citizen mobilization against violence. The municipality also supported small-scale pacts and agreements between gangs to stop the killings.

In this section I analyse the way some of these security responses impacted the democratic processes that emerged and consolidated during the last decade. This will help to demonstrate the way in which security can affect state-

society relations and create adverse contexts for the emergence of meaningful forms of citizenship as described before.

From citizens to controlled subjects

Given the very difficult security situation in 2009, the national and local governments decided to increase the number of police offices, soldiers, and judicial investigator teams in the city in the attempt to capture members of criminal groups. The security response also included restrictive measures for the local population. One of the first responses to the crisis was the implementation of a legal curfew for underage people. The measure was implemented with the intention of keeping young people living in the neighbourhoods where the violence concentrated indoors. The measure had been used before in times of crises and had the support of some sectors of the population. However, it was strongly rejected and criticized by civil society and community organizations active in these areas, as well as by young people. The measure was implemented in “problematic communities” but it did not affect the number of homicides neither it reduced fear among residents. However, it had a strong impact on young people living in the communities.

The measure renewed the stigmatization of young people from particular poor neighbourhoods as dangerous and criminals. By suggesting that the city’s security situation could improve by forcing young people to stay home between 6 pm and 5 am, this measure implicitly suggested that they were the cause of altering the period of calm Medellín had experienced since the 90s. The deep factors of insecurity and the immediate causes of this outbreak of violence, such as failure of the demobilization process and the restructuration of the criminal world in the city were not immediately recognised by the local government.

Many young people interpreted the measure as an unfair punishment; they felt that their rights were being violated and that their status as victims of urban violence was not being recognized either. Despite the reduction of the city’s homicide rates, strong criminal actors had established control of their communities and had imposed restrictions to their lives. The curfew implemented by the state paradoxically resembled those that armed actors had been imposing for decades and would do nothing to solve the problem. This security initiative characterised young people from marginalised areas as a particularly dangerous category of citizen. As Thomas et al (2012: 14) suggest, the creation of dif-

ferent categories of citizens: 'the delinquent, the youth, the criminal, the gang member, the pirate', often justifies the privatization of public space or the implementation of special safety programs and particular forms of policing.

In order to express their dissent with such a measure, a pacifist exercise of resistance was organized by young people aged 16 to 28 years from different neighbourhoods affected by the measure. Their intention was not only to make visible their opposition to the state's response to the crisis, but also to challenge the restrictions imposed by both state and non-state actors, and to show the rest of society that most young people from these communities did not participate in the war but were artists, students, musicians, etc. The result was a big cultural event organized in one of the football fields that had been turned into a battlefield by local gangs. With local music bands, mimes, and graffiti artists they defied the legal curfew and the invisible frontiers established by the armed actors. They painted the streets and gave flowers with messages to residents and even gang members: "don't be one more of the clowns of this war", "less death, more poetry". This spontaneous expression of meaningful citizenship ended in the creation of a permanent youth association called *Toke de Salida* (meaning an invitation to be outdoors to participate in artistic activities), with the participation of youth groups from the entire city.

Restrictive security measures targeting the youth are highly institutionalized, massively supported by the public, and continuously reinforced by the international discourse of the war on drugs and on organized crime. Even though the curfew in Medellin did not last long, the approval of a new Citizen Security Act aimed at combating crime, suggested by the national government of President Santos to the Congress, also reinforced the assumption that the main problems of security in Colombian cities were the lack of control and the weak punishments for young people who committed crimes. While many young people from these neighbourhoods had engaged the state in previous years as citizens capable of exercising their democratic rights through participatory budgeting processes and in peace-building activities across the city, suddenly the security interventions made them the problematic sector of society needed to be controlled.

In addition to the implementation of restrictive measures, another preventive program had a pervasive effect on the expressions of citizenship by young people in the city. The local government implemented a program called *Fuerza Joven* (Youth Force) designed as a crime prevention strategy for young people at risk in the city. From all the other initiatives available in the city

for young people, this was the most important and the one that concentrated more efforts and resources. According to the Mayor's Office, *Fuerza Joven* combined different programs for young people between 14 and 29 years old offering them alternatives to criminal activities and incentives not to ally with armed groups. It offered psychological, economic, social, and institutional support and it was expected to help reduce crime levels in the city (Tocornal et al, 2011).

This initiative included three programs, one for young students from high schools, one for young people at risk of being recruited by criminal organizations, and other for young people who had already been in contact with the judicial system and were either in prison or in process of demobilization. In total, 1,500 people signed up to participate in this program which was internationally recognised as a good practice and was included in the bank of good practices for the prevention of crime in Latin America and the Caribbean.

The program that gained the most attention in urban communities was the one for young people at risk. It targeted young people living in the communities where the presence of criminal groups was stronger and offered them a subsidy (half as a voucher and the other half in cash), besides access to education, training, and cultural, sportive and social activities. The key requirement to get access to this generous program was to be a member of a youth gang or a group connected to an armed group.

Paradoxically, the program reinforced the perception among residents in poor communities that the members of armed groups were more successful at obtaining public support and special benefits than ordinary citizens. Many residents, members of community and civic organizations, reported that while being beneficiaries of the program, gang members continued participating in illegal activities, and that the resources they received from the local government were used to buy more drugs and arms. As the program was so generous, some young people who had not been part of local gangs approached them and even started working for them for a month or so in order to be able to sign up to the program. Many of those who received benefits through the program were also subject to threats and forced to pay a percentage to the armed actors.

The program was regarded by members of the community and young people living in the popular areas as an incentive to those in armed groups. Compared to the support offered to other youth groups involved in peaceful, artistic and non-violent initiatives in these communities, *Fuerza Joven* disproportionately rewarded those who were involved in illegal activities.

Unexpectedly, through this security program those exercising meaningful forms of citizenship were being discouraged, as a young member of a youth group stated:

While our youth group with 16 members [...] we use theatre as a tool to make people and children aware of the importance of valuing life and promoting non-violence [...] were given one million pesos [about five hundred dollars] in total for all the activities [...] just picture this: these are 16 potential families and all our friends in our school involved and benefited from our initiative in favour of peace; each guy who sings up for *Fuerza Joven* gets around more than 500.000 pesos a month, they are the ones who have been involved with the armed groups and promoting criminality here [...] you see, of course a bloke prefers to join an armed group here, it looks like delinquency is rewarded. Those of us who chose to put our energy on promoting alternatives to war and crime get nothing [...] we are even doing the type of work the state should be doing here but the state does not appreciate that (Young resident Comuna 13, interview November 2010).

Security interventions tend to focus all the state's attention and a great deal of resources on the 1% of the youth population in the city that is thought to be involved in criminal activities, rather than on the 99% of those who either are organized or choose alternatives to violence and crime. Many young people expressed their frustration with the fact that the local state seemed to be keener to invest big amounts of public resources in what they thought was "buying" people off, than to solve the difficult problems faced by youth in the city. The state invested more resources in the *Fuerza Joven* program which was regarded as an extension of the failed demobilization process, than on implementing a comprehensive public policy for the youth, or on supporting the numerous peaceful initiatives that young people implemented in their communities.

Young people had been willing to engage in participatory budgeting processes and formal spaces opened by the local state; however, security interventions treated young people from poor neighbours as potential criminals and subjects to be pacified, not only through restrictive measures, but with economic incentives.

Security interventions may weaken citizenship when they become regulators of access to rights that should be guaranteed equally to all sectors of society. Through *Fuerza Joven*, certain groups of citizens were granted access to rights based on the risk they were regarded to pose to the security situation in the city, while levels of inequality and poverty in the communities remained still very high.

Citizens as informants

In Latin America there has been an increasing interest in promoting citizen and community participation in crime prevention initiatives and security provision. It is assumed within the citizen security agenda that participation by citizens and communities can help improve security in at least three ways: (i) by improving the relationship and the levels of trust between the state institutions and citizens, especially the police, (ii) by strengthening social networks and local capacity, and (iii) by aiding the prevention of violence and crime with measures adapted to local contexts (Dammert, 2003). However, as Kairos (2012) illustrates in the case of Peru, some forms of security participation may also reinforce inequalities and differential forms of citizenship.

In Medellín, even though spaces for participation in areas such as local planning were encouraged and produced some positive and enabling forces for meaningful citizenship, in terms of security, the spaces available for civilian participation were far from empowering citizens' capacities or more democratic state-society relations. Actually, meaningful participation has been made even harder and more dangerous by security efforts.

Given that formal structures for consultation with communities had been created, such as neighbourhood assemblies, in the midst of the security crises of 2009 authorities used these spaces to encourage citizens to provide information and evidence that could help them capture members of gangs and criminal organizations. Both civil and police authorities highlighted that people's help was necessary to reduce violence and to improve security. They promoted co-responsibility as a guiding principle of urban security. However, this type of citizen participation is too risky in contexts where armed actors have such a strong control of territories and communities.

Authorities used public community meetings to gather information on the activities of local gangs and this raised the risks associated to attending or participating in this type of democratic spaces. People in urban communities are very reluctant to talk about security issues; they have therefore developed informal protocols and protection mechanisms, one of the most important is not to be seen as an informant. Actually, the number of crimes reported by citizens diminished at the same time that violence incremented in the city. In interviews and conversations with residents, they mentioned how frustrating it was for them to be asked by the authorities to come forward with information. This results in threats to people's lives or to their families', in assassinations, or forced displacement. People who dared speaking up despite the high levels of distrust

with the security institutions, many of which were known to have worked with the armed groups, were immediately targeted by the criminal groups.

In this line, President Uribe also suggested at the time a program to employ students in networks of informants established by the army to gather intelligence, offering them economic rewards. Although the local government did not support the implementation of such problematic program, economic rewards for citizens' participation continues to be a widely used strategy by the authorities, and they tend to increment in response to outbreaks of violence. Not too long ago, in the midst of another serious outbreak of violence in a community at the centre-west of the city, the police offered citizens 10 million pesos (about five thousand dollars) to those who would provide information regarding the location of criminals or arms. People could get paid 800.000 pesos if they gave information that allowed the police to confiscate a rifle, 500.000 for a pistol, 100.000 for a grenade, and 50.000 for ammunition.

These kinds of measures have drastic effects on the levels of trust among community residents; they weaken even more the social fabric and tend to be used by members of the armed groups as opportunities to weaken their opponents. Even if they allow capturing some members, these measures offer little hope of solving insecurity problems and create new vacuums of power among the groups' ranks, with the risk of increasing violence. The paradox again is that these measures resemble the strategies used by the armed actors; as the Commander of the National Police admitted, the leaders of one criminal band were offering 100 million pesos for one of the gang leaders who had apparently started the new cycle of violence by killing one of his mates and switching sides.

The type of effort demanded from residents of these communities in exchange for protection and safety tends to be very different from the type of participation in the security effort demanded from other sectors of society less vulnerable to insecurity but politically and economically more powerful. This reinforces less democratic state-society relations. The state opted for a territorialized security strategy with different priorities and tactics in different areas of the city depending on each locality's level of violence. A high-level municipal official described the strategy like this: "There are different problems in different communities, so the best way to describe what we do is: in safe communities we shake hands with people, in sensitive areas we use a clenched fist and in critical areas we hit hard" (Municipal Official, interview November 2009).

While authorities consulted their tactics with members of the "safe areas", mostly better off neighbourhoods and areas where the productive sector is lo-

cated, they paid attention to their security needs and to the kind of contribution they could make to the security effort; in the most vulnerable communities, the main strategy was to “shake the communities up”, to concentrate on intelligence gathering activities and on increasing police and military power. The possibility of dialogue and consultation with the civil society in more vulnerable communities was very limited. Community actors, civil society organizations and citizens were not regarded as legitimate interlocutors when designing security strategies despite their deep knowledge of the local context. The fact that many of these sectors criticized the militaristic responses that focused on the last end of the criminal structures in the city, while leaving intact the more powerful structures that use them, did not facilitate the dialogue with security institutions.

Low levels of citizen participation and resistance from some sectors to support military interventions in their communities result in increased suspicion towards them. Some civil and police authorities claim that it is complicity what stops people from helping the state. Those who do not support the state tend to be stigmatized as subversive. Security measures in this case also created adverse conditions for expressions of meaningful citizenship to emerge.

The price for participating under the terms offered by the state was too high. Additionally, the notion of citizenship promoted by security initiatives was not linked to liberal notions of citizenship (participation on the public sphere, exercising rights or holding state institutions accountable), but associated to an apolitical and unconditional support to the state.

Conclusion

In contexts of complex violence, meaningful forms of citizenship may emerge when people engage the state to claim their rights, when they directly exercise them even if the state or other powerful actors do not recognise them, or even when people challenge violent practices and the domination exerted by non-state actors. These last forms of citizenship in the case of Medellín help rebuild trust and solidarity and to restore the social fabric destroyed by violence and fear; by doing so, they also create subjective and sometimes material spaces for the promotion of democratic values and non-violent social interactions. These values and interactions are very often difficult to promote by the state, especially if in the process of consolidating its presence it has used high levels of coercion.

It is argued here not only that meaningful forms of citizenship can be weakened by the pursuing of restrictive notions of security, but also that meaningful citizenship has the potential to contribute to the transformation of security provision. In a previous project exploring the role of civil society in the security transformation in Medellín, I found out that civil society actors working in peace-building, local development, and democracy and human rights promotion, who do not normally “speak”, and sometimes even resist speaking the traditional language of security, have accumulated knowledge and experience which could contribute to transform security by assisting in the revision of what I call *security software* (Abello Colak, 2010). This refers to the values, principles, assumptions, and objectives that inspire security provision in a particular context.

It is imperative to improve security provision in order to address the high levels of violence affecting Medellín and other cities in the region. However, improving security does not only mean strengthening security forces, improving institutional and material capabilities, or reforming the legal tools that are used to deal with criminals. Transforming these, equivalent to improving the *hardware of security* is crucial, but it is not enough to make security able to create conditions for people to live without violence and in environments that work for them. It is necessary to check the current software of security as well, recognizing that violence has impacted in different ways and in several sectors of society, deepened inequalities, reproduced forms of exclusion, and produced diverse security expectations and needs across society.

Meaningful forms of citizenship in Medellín may contribute to unpack what security means, especially to those who are most affected by insecurity. As a community leader said, “Security cannot be imposed, it is constructed at the local level and through everyday interactions” (Resident Comuna 6, Interview November 2009). Citizens who actively challenge violence in these communities have identified some principles that may help improve security provision in these contexts: (i) security should provide integral protection to those affected by violence, (ii) security provision should be able to protect and restore peoples’ rights, (iii) security interventions should address the differential impact that insecurity and violence have on different sectors of society (recognising that women, children, youth, minority groups, etc. are affected differently), and (iv) security interventions should be able to promote nonviolent forms of interaction and peaceful coexistence (Abello Colak, 2010).

The biggest challenge that Medellín and other cities in Latin America face is not only the reduction of homicide rates and the consolidation of state power

and presence in historically neglected areas, but finding ways of reducing violence that can strengthen democratic relations and citizenship capacity. We still need to find means to deliver security in ways that are enabling of democracy and social change. Many expressions of meaningful citizenship that have emerged in Medellín in response to violence suggest that the voices of those who experience insecurity and the non-violent and protection mechanisms people have developed to cope with insecurity need to be recognized in the process of rethinking security initiatives. Without them, security approaches risk losing relevance and their capacity to address the complex interplay of factors that cause contemporary insecurity and its consequences.

References

- Abello Colak, A. (2010). Civil society and Security Transformation in Medellín: Challenges and Opportunities, *New Voices Series*, No. 2, August, Global Consortium on Security Transformation (GCST).
- Abello Colak, A. and Pearce, J. (2009). "Security from Below": Humanizing Security in Contexts of Chronic Violence in Transforming Security and Development in an Unequal World, *IDS Bulletin*, Wiley-Blackwell, 40 (2): 11-19.
- Alcaldía de Medellín and Inter-American Development Bank (IADB) (2008-2011). Medellín. Transformación de una ciudad. Modelo de buen gobierno y desarrollo social integral.
- Angarita Cañas, P.; Medina, G.; Ramírez, M.; Athehortúa, C.; Sánchez, L., Jiménez, B.; Ruiz, L. et al (eds.) (2008). *Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del conflicto armado en la Comuna 13 de Medellín 2000-2003*. Medellín: L. Vieco e Hijos Ltda.
- Arias, D. and Goldstein, D. (eds.) (2010). *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Caldeira, T. and Holston, J. (1999). Democracy and Violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History* 41(4): 691-729.
- Collier, P. (2009). *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, London: The Bodley Head.
- Cornwall, A.; Robins, S.; Von Lieres, B. (2011). *States of Citizenship: Contexts and Cultures of Public Engagement and Citizen Action*. IDS Working Paper 363 Brighton: Institute of Development Studies.
- Dagnino, E. (2005). *Meanings of Citizenship in Latin America*. IDS Working Paper 258. Brighton: Institute of Development Studies.

- Dammert, L. (2003). Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina: de qué participación hablamos. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Giraldo Ramírez, J. (2008). Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, N.º5: 99-113.
- Gutiérrez Sanín, F.; Pinto, M. T.; Arenas, J. C.; Guzmán, T.; Gutiérrez, M. T. (2009). Politics and Security in Three Colombian Cities. Working Paper 44, Cities and Fragile States. Crisis States Working Papers Series, No. 2, London: LSE.
- Holston, J. and Appadurai, A. (1999). Citizens and Citizenship. In J. Holston (ed.). *Cities and Citizenship*. Durham: Duke University Press.
- Kairos, M. (2012). Participatory Security: Citizen Security, Participation, and the Inequities of Citizenship in Urban Peru. *Bulletin of Latin American Research* 31(2): 174-189.
- Koonings, K. and Kruijt (eds.) (2007). *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. London: Zed Books.
- Loader, I. and Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012). *Control territorial y resistencias: una lectura desde la seguridad humana*. Medellín: Personería de Medellín, Universidad de Antioquia e Instituto Popular de Capacitación.
- O'Neill, K. and Thomas, K. (eds.) (2012). *Securing the City: Neoliberalism, Space, and Insecurity in Post-war Guatemala*. Durham: Duke University Press.
- Pearce, J. (2007). Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence. IDS Working Paper 274. Brighton: Institute for Development Studies.
- Pearce, J.; McGee, R.; Wheeler, J. (2011). Violence, Security and Democracy: Perverse Interfaces and their Implications for States and Citizens in the Global South. IDS Working paper 357. Brighton: Institute for Development Studies.
- Personería de Medellín (2011). *Informe de Derechos Humanos*. Medellín: Personería de Medellín.
- Sanjuan, A. (2002). Democracy, Citizenship and Violence in Venezuela. In: *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick: Rutgers.
- Tocornal, X., Tapia P. and Araya, J. (2011) Evaluación de buenas prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia: Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile: Open Society Foundations, BID.
- Thomas, K., O'Neill, K and Offit, T. (2012). Securing the City: An Introduction. In: O'Neill, K. and Thomas, K. (eds.) *Securing the City: Neoliberalism, Space, and Insecurity in Post-war Guatemala*. Durham: Duke University Press, pp. 1-21.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

6

Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en contextos violentos

Pablo Emilio Angarita Cañas*

Resumen

En la primera parte del presente artículo se precisan los conceptos básicos de la seguridad, sus modalidades y los dos enfoques fundamentales de la misma: el securitario o militarista y el integral o de seguridad humana. En la segunda se expone la fundamentación teórica y epistemológica de la *seguridad humana desde abajo*, la cual propende por la construcción de una política pública de seguridad basada en el conocimiento directo que tienen las personas que padecen la inseguridad, quienes en diálogos multidisciplinares de saberes asumen una dinámica que combina su conocimiento con el de los expertos y las autoridades locales, con el propósito conjunto de alcanzar mejores niveles de seguridad, la cual debe entenderse como el resultado de la atención a los múltiples factores que inciden en la seguridad humana; de este modo, la seguridad concebida así no es un punto de partida ni tarea exclusiva de expertos o agentes estatales.

* Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo. Profesor titular e investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Coordinador del Grupo Interdisciplinario de Investigación sobre Conflictos y Violencias, INER – Universidad de Antioquia. Fundador y director del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Coordinador del área de Derechos Humanos de la Cátedra UNESCO-Universidad de Antioquia. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO: "Seguridad en democracia: un reto a la violencia en América Latina". E-mail: pabloangarita@gmail.com.

Se presentan además los lineamientos estratégicos y metodológicos de una propuesta que se viene adelantando en el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Finalmente, se exponen los principales resultados y aciertos, así como los potenciales riesgos que conlleva la aplicación de la seguridad humana desde abajo.

Palabras clave: Violencia, seguridad en Medellín, políticas de seguridad, seguridad humana desde abajo.

¿Qué entendemos por seguridad?

El análisis de las situaciones de seguridad se corresponde con el de su opuesto, la inseguridad, en sus variadas formas de expresión. Ligado a la seguridad se encuentra el orden público (e incluso en algunos casos aquella se identifica con este), en tanto se trata de un concepto cercano a la idea de seguridad pública o seguridad interior. Para el analista González de la Vega, el concepto de seguridad ha sido uno de los fines principales del derecho:

La seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y un Estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege [...]. Es un estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada (González de la Vega, 1988: 37).

La seguridad, en sentido objetivo —externo— es un hecho constatable y comprobable empírica y estadísticamente, a diferencia del sentimiento subjetivo, o la percepción que conlleva a las personas a sentirse tranquilas; esta sensación se encuentra sustentada en la creencia de que existe un orden jurídico y unas legítimas instituciones sociales y punitivas que hacen realidad los derechos para todos.

La Conferencia sobre Prevención de la Inseguridad Urbana del Consejo de Europa definió por consenso la inseguridad como “falta de seguridad y temor al delito, sea real o imaginario” (Carranza et al, 1997: 24). Desde esta perspectiva, la seguridad está ligada tanto a la realización efectiva de los derechos fundamentales como a la garantía de la existencia de sanción para quienes los transgreden.

Modalidades y enfoques

La literatura especializada identifica diversos tipos de seguridad según el ámbito de acción y los enfoques utilizados, así como de las políticas públicas que la regulan. Entre sus modalidades encontramos: pública, interior, nacional, internacional, humana, integral, de los habitantes, ciudadana, jurídica, industrial y social; incluso, algunos asocian el “orden público” a uno de los tipos de seguridad. Los múltiples matices de seguridad se pueden agrupar en dos grandes enfoques, que a su vez orientan las políticas aplicadas: uno de carácter securitario o militarista y, en oposición a aquel, otro referido a la seguridad humana, que tiene como fin lograr el desarrollo de la sociedad y la vigencia de los derechos humanos.

La confrontación entre las diversas visiones sobre la seguridad ha estado presente en el concierto internacional desde la expansión del capitalismo y la consolidación de los Estados nacionales. Por una parte, se enfrentó el enfoque de una seguridad vinculada a la aplicación de los derechos humanos, agenciado desde sectores subalternos, mientras que desde los Estados dominantes se difundió y aplicó un discurso ligado a los intereses estratégicos del capital transnacional. Es precisamente esta visión del poder imperial sobre la seguridad la que ha venido imponiéndose en el escenario del mundo globalizado actual, pero que tiene sus antecedentes más recientes en la misma fundación de las Naciones Unidas.

Las memorias acerca de la conformación de la ONU y la expedición de la Carta de San Francisco, del 26 de junio de 1945, son reveladoras del peso enorme de las dos visiones sobre la seguridad: la que enfatiza la ausencia de peligro o de riesgo, expresada en términos de defensa militar, y la que vincula una perspectiva más amplia, centrada en la preocupación por la vigencia integral de los derechos humanos y el desarrollo (Gowan, 2008: 5-28).¹

Con el enfoque humanista, la *Carta* fundadora de las Naciones Unidas plasmó una filosofía con alto contenido civilizatorio y de respeto a la autodeterminación de las naciones. El artículo 1, en su primer punto, les asigna a las Naciones Unidas los propósitos de: “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz [...]” (ONU, 1945).

1 Si bien la carta fue suscrita por los gobiernos en representación de sus respectivos Estados, ella tuvo como antecedente político, de trascendental importancia, la presión ejercida por cuarenta organizaciones no gubernamentales, ligadas a movimientos sociales defensores de los derechos humanos.

No obstante, la *realpolitik* internacional ha impuesto la visión de paz y seguridad de las potencias occidentales durante más de seis décadas de existencia de las Naciones Unidas. Bastaría con recordar lo ocurrido en el mundo durante la segunda mitad del siglo xx y lo que va del xxi: las intervenciones militares abiertas de una potencia como Estados Unidos en diversos países del mundo y la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), ampliamente conocida en América Latina durante las dictaduras militares en el Cono Sur, en la década de los setenta. En el continente americano son innumerables los casos de intromisiones en asuntos internos y en acciones para propiciar guerras; son incontables los episodios de sufrimientos y violación de todo tipo de derechos: República Dominicana, Haití, Cuba, Nicaragua, Panamá, Chile, Colombia, Venezuela y el apoyo a las dictaduras militares del continente o las intervenciones encubiertas, al amparo de la DSN. Además, la “ayuda” condicionada vulnera la soberanía de los pueblos y desdice del cumplimiento de la Carta de San Francisco, aprobada por los propios Estados Unidos.²

En el año 2005, el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recuerda que en 1945, cuando los Estados Unidos se comprometieron con la ONU y firmaron la *Carta*, el discurso de su entonces Secretario de Estado, Edward R. Stettinius, identificó la interconexión entre dos componentes fundamentales de la seguridad humana: “La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor; y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera” (PNUD, 2005: 13).

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, durante los años de creación de la ONU y hasta nuestros días, han existido básicamente dos enfoques de seguridad: el que la valora como un fin en sí mismo, cuyo principal bien protegido es el Estado y sus instituciones, y el que la considera como un medio para la realización de los derechos humanos, cuya consecuencia es privilegiar la protección de las personas y los diversos colectivos humanos, más allá de las instituciones. En el primer enfoque, el medio empleado por excelencia para lograr su objetivo es

2 Varios estudios registran estos hechos. Por ejemplo, el libro del norteamericano William Blum (2006) hace un inventario de las barbaridades y los desastres antihumanitarios perpetrados por Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente, en *Colapso mundial y guerra* (Saxe-Fernández, 2005) y en ensayos y artículos de prensa de Noam Chomsky (2005:47-76) y James Petras (2007), los autores referencian actuaciones norteamericanas en diversos lugares del planeta.

la fuerza; de ahí que se caiga en una visión militarista de la seguridad. Mientras que en el segundo, aunque no excluye la posibilidad del empleo de la coerción, esta es un componente subordinado a la realización de los derechos humanos, incluidos los de quienes por diversas razones son generadores de inseguridad.

Enfoque securitario o militarista

Este enfoque se caracteriza por darle prioridad a la seguridad del Estado y de las instituciones, llegando incluso a sacrificar los derechos y libertades de los ciudadanos. Concibe la seguridad como fin en sí mismo, y la fuerza constituye el medio principal para lograr sus propósitos. La DSN, bajo la forma de doctrina, fue ampliamente difundida en la segunda posguerra, en el marco de la Guerra Fría, impulsada principalmente por Estados Unidos. Llegó a concretarse en acuerdos continentales entre los Estados latinoamericanos, como el tratado de Río de Janeiro, TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca),³ que representó una versión más actualizada de la llamada Doctrina Monroe, de comienzos del siglo XIX, cuyo lema, “América para los americanos”, no tardó mucho en mostrar los verdaderos intereses políticos y económicos que se escondían tras de esa altruista consigna.

Según lo registran varios autores (Leal, 2006; Velásquez, 2009), la DSN se refiere al “conjunto de principios político-militares vinculados con la seguridad estratégica de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, formulados en la década de los años sesenta por los ideólogos militares estadounidenses con el propósito de contrarrestar la amenaza comunista en los países del Tercer Mundo” (Velásquez, 2009: 35). La DSN fue, esencialmente, una doctrina militar, dentro de determinado sistema de interpretación que pretendió aplicar principios militares a todos los sectores de la sociedad. Pese a la imposibilidad intrínseca de proporcionar un modelo para la economía, la cultura o la organización del Estado, pretendió extender su ideología militar a todos los sectores de la vida social. La DSN tuvo importantes cambios, reformulada después de la derrota

3 El TIAR, firmado en Río de Janeiro el 9 de febrero de 1947, significó el paulatino abandono de la formación militar inspirada en misiones europeas para adoptar el modelo estadounidense. Del TIAR se derivaron otros acuerdos bilaterales como el Pacto de Asistencia y Asesoría Militar, PAM, firmado en 1949 por el presidente Ospina, con lo cual el gobierno colombiano obtuvo el envío de misiones estadounidenses para el Ejército y la fuerza aérea por un período inicial de cuatro años, así como armamento, municiones y aeronaves. Con el PAM se buscó la uniformidad en las armas, la adopción de normas organizativas, concepciones tácticas comunes y la aceptación de un mando único en el hemisferio (Pizarro, 1987: 20).

militar de Estados Unidos en Vietnam. En los años ochenta fueron famosas las estrategias norteamericanas consignadas en los documentos Santafé I y Santafé II,⁴ que diseñaron estrategias para la defensa de la “ideología americana” y trazaron pautas para enfrentar, a nombre de la defensa de la soberanía nacional, un supuesto enemigo externo e interno representado principalmente por las ideas marxistas y anticapitalistas. En los años noventa, la DSN fue perdiendo su uso, principalmente por la confluencia simultánea de la caída del bloque soviético y la globalización económica. Durante 1999, a partir de las experiencias de la guerra contra Kosovo, y excusándose en los peligros de la expansión del poderío del narcotráfico, las agencias de noticias registraron que algunos dirigentes políticos (el presidente Menem de Argentina, por ejemplo) trataron de resucitar la antigua DSN, proponiendo la creación de una fuerza multinacional de la OEA para enfrentar en América Latina las amenazas del terrorismo y de organizaciones criminales internacionales como el narcotráfico. Aunque dicha iniciativa no tuvo mucha acogida en aquel momento, es una carta latente que destacados voceros estadounidenses, e incluso latinoamericanos, han sugerido de diversas maneras.⁵

En los últimos años, las políticas de seguridad ciudadana han pretendido ser una de las respuestas de los Estados al inusitado crecimiento de la delincuencia callejera, a los atentados a la propiedad, la vida y la libertad de las personas, y a la proliferación de diversas manifestaciones de protesta social, consideradas violadoras del “orden público”. En décadas recientes, la DSN abandona su nombre para presentarse bajo otras denominaciones, con una práctica que, sin suspender ciertas formalidades democráticas, conserva su carácter militarista e involucra a sectores sociales a labores represivas y de persecución o eliminación de los opositores políticos.⁶

4 Documentos de la CIA, elaborados en la ciudad de Santafé (en el Estado de Nuevo México) entre los años 1980 y 1986. Fueron inspirados por el temor a la propagación de ideas de izquierda en la región y han servido como base operativa del fortalecimiento de la política de dominación norteamericana en América Latina a partir de estos años.

5 La compleja situación colombiana, con alta presencia de grupos insurgentes y narco-paramilitares, es presentada por algunos gobernantes como ejemplo de la necesidad de una intervención militar directa de carácter multinacional para luchar contra el narcotráfico y “pacificar” el país. De este modo se encubre la responsabilidad directa y exclusiva de Estados Unidos. En su momento, el presidente Gutiérrez de Ecuador (15 de enero de 2003 al 20 de abril de 2005) propuso la creación de “una fuerza multinacional” para el evento en que el conflicto colombiano no encontrase una rápida solución interna.

6 Ejemplo típico de esta nueva versión de la DSN es la denominada *política de seguridad democrática*, aplicada durante los últimos años en Colombia.

Enfoque de la seguridad humana

En un sentido opuesto a las políticas militaristas y a la DSN, emergió la seguridad humana, ligada al surgimiento de la ONU; sin embargo, esta concepción de la seguridad se enriqueció y profundizó a partir de los años noventa. Entendida como lo más próximo a una visión integral de los derechos humanos, la seguridad humana encuentra su correlato y campo de realización en una sociedad regida por un *modelo de desarrollo humano*. Desde 1994, el PNUD planteó: “A fin de abordar el creciente reto que entraña la seguridad humana, se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que coloque al ser humano en el centro del desarrollo, considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que los de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos” (2005: 14).⁷ Este concepto permite relacionar de manera más precisa las distintas nociones de seguridad con la idea fuerza de los derechos humanos.

La seguridad humana deja de ser una práctica limitada a la simple defensa personal para incluir un conjunto más amplio de dimensiones de la vida. En concordancia con los siete principios del desarrollo humano, está integrada por siete componentes o dimensiones: personal, económica, alimenticia, de salud, de medio ambiente, comunitaria y política. Estos componentes se dan de manera indivisible e interdependiente, al punto que si uno solo de ellos se encuentra en riesgo, afecta a los demás. Esa es la visión integral de la seguridad, que corresponde a su vez a la visión integral de los derechos humanos y de esta manera constituye un eje básico del desarrollo, como lo reafirma el PNUD en su informe de 2005.⁸

7 El desarrollo humano contiene siete principios: 1. La realización de la persona humana, en armonía con la comunidad, debe ser considerada como el principal objetivo del desarrollo; 2. La persona humana es el sujeto y no el objeto del desarrollo; 3. El desarrollo exige la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, materiales y no materiales; 4. El respeto de los derechos humanos es una condición necesaria del desarrollo; 5. Toda persona debe poder participar en el modelaje de su propia realidad; 6. El desarrollo debe realizarse con sujeción a los principios de igualdad, no discriminación y solidaridad; 7. En el proceso de desarrollo debe expresarse la autonomía individual y colectiva (PNUD, 2005: 15).

8 En el informe del PNUD de Chile de 1998, se formula que la seguridad humana implica, en un sentido objetivo, que cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos. En un sentido subjetivo, la seguridad humana se refiere a la evaluación que las personas hacen respecto de la existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico (Domínguez, 2002: 15).

Siguiendo los lineamientos trazados en el informe del PNUD, en enero de 2001 se crea la Comisión de Seguridad Humana (CSH) “como respuesta al llamamiento realizado por el Secretario General de la ONU en la Cumbre del Milenio de 2000 para lograr un mundo ‘libre de necesidad’ y ‘libre de miedo’”⁹ (ONU, 2009: 6). La CSH, en su informe final *Human Security Now*, define la seguridad humana como:

Protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (CSH, 2003: 4).

Seguridad humana desde abajo: una alternativa

La crítica y las denuncias sobre los efectos nocivos del enfoque militarista de la seguridad exigen avanzar en la propuesta de nuevas formas de asumirla. Las reinterpretaciones y adecuaciones al contexto de nuestra sociedad llevó a la propuesta de *seguridad humana desde abajo*, expresión de resistencia a los poderes y alternativa que señala, en el marco de la formación socioeconómica capitalista, la posibilidad de construcción de poderes contrahegemónicos, de protección de los riesgos y las amenazas provenientes de la aplicación de las políticas económicas y securitarias de regímenes autoritarios y de estrategias de control biopolítico.

La idea de seguridad humana del PNUD ha sido enriquecida desde el Sur por diversos sectores, bajo la bandera de la *seguridad humana desde abajo*, que, de acuerdo con la profesora Jenny Pearce (2010: 7), puede entenderse como el enfoque desde el cual se debe analizar, interpretar y proponer alternativas frente a la inseguridad. Nos ubicamos deliberadamente del lado de los sectores más vulnerables y vulnerados de la sociedad, que experimentan la inseguridad

9 La comisión está formada por doce eminentes personalidades de nivel internacional, entre los que se encuentran doña Sadako Ogata (Ex Alta Comisionada de la ONU para los Refugiados) y el Profesor Amartya Sen (Premio Nobel de Economía, 1998).

de manera cotidiana y que en momentos de crisis son objeto de las respuestas coercitivas que el Estado implementa para responder a las continuas demandas por reducir los índices más visibles de inseguridad (OSHM, 2010: 12). Existen diferentes ideas acerca de su significado; para algunos, la propuesta “desde abajo” es un intento por demandar más atención e incluso más apoyo a la seguridad que proveen, supuestamente de manera más efectiva, otros actores no estatales, en lugar de la que provee el Estado dada las limitaciones institucionales, la incapacidad y la debilidad que caracteriza a los Estados posconflicto o frágiles.

Fundamentación epistemológica y estrategia metodológica

La seguridad humana desde abajo está fundamentada en una perspectiva epistemológica que parte de criticar la forma como tradicionalmente se seleccionan los riesgos y las amenazas generadoras de inseguridad y de cuyo diagnóstico se deriva la planificación de políticas públicas de seguridad; en contraposición a ello, se invita a diferentes actores sociales —normalmente ausentes de los debates sobre seguridad— a pensar cómo se puede humanizar la provisión de la seguridad y cómo puede esta servir a la transformación democrática de nuestras sociedades, apuntando al desarrollo sostenible y la justicia social, lo cual no implica reemplazar al Estado en esa tarea fundamental. Es una apuesta epistemológica ubicada en la crítica a la relación saber-poder, que intenta coproducir conocimiento sobre seguridad, involucrando a la gente y teniendo en cuenta las experiencias de aquellos que padecen la inseguridad, animando al debate y a la participación de sectores sociales diversos en la definición colectiva de los valores (locales y universales), de acuerdo a normas y principios democráticos que deben guiar la provisión pública de la seguridad, y que ayudan a la gente a demandar formas de seguridad centradas en sus necesidades, en sus derechos y en sus realidades. Esto es fundamental para aumentar la responsabilidad del Estado frente a sus ciudadanos y no hacia élites económicas o inversionistas extranjeros (Abello y Pearce, 2009: 11-19).

La seguridad humana desde abajo promueve el trabajo conjunto entre organizaciones sociales, mujeres y hombres líderes de todos los sectores, con una perspectiva de solidaridad y acción transformadora y con un método altamente participativo e interactivo de las comunidades, buscando que la seguridad objetiva y la subjetiva sean el resultado de su papel protagónico y del proceso de empoderamiento de las comunidades (protagonistas de su propio destino). Se propone visibilizar y potenciar iniciativas ciudadanas dirigidas a mejorar la si-

tuación de seguridad en una o varias de sus dimensiones, sin renunciar a exigir del Estado su responsabilidad, en el que la orientación y el criterio de validez de toda acción de seguridad sean necesariamente el respeto a los derechos humanos¹⁰ desde una perspectiva crítica.¹¹

La estrategia metodológica de este enfoque conlleva una política inteligente, sostenible y ética de la seguridad que no empieza con un diseño a puerta cerrada, con visiones muy masculinas de mano dura, o con poco o nada de atención al uso abusivo de la violencia en nombre de la seguridad. Empieza “desde abajo”, escuchando a la gente, abriendo espacios de interacción humana, ofreciéndoles a los jóvenes caminos distintos a la violencia, protegiendo a las mujeres de la violencia sexual, reconociendo el impacto traumático de la violencia en las generaciones que la han sufrido, interrumpiendo los ciclos intergeneracionales de violencia, priorizando a la niñez y a las nuevas generaciones y buscando políticas que pongan en primer lugar al ser humano y a su dignidad (Pearce, 2010: 10).

Los conflictos en el contexto nacional

Al analizar las políticas de seguridad aplicadas por un determinado Estado, debe tenerse en cuenta que estas obedecen a criterios de selección relacionados con la amenaza y el daño causado por ciertas conductas. Por ejemplo, en Colombia, bajo la seguridad democrática, el gobierno destaca los éxitos obtenidos por esta a partir de la selección de ciertas conductas delictivas como el homicidio, el secuestro y las masacres, en las cuales se puede apreciar un notable descenso (véase gráfico 6.1); no obstante, deliberadamente omite mencionar graves hechos que implican inseguridad para la población, como la desaparición forzada, el desplazamiento forzado o las ejecuciones de civiles cometidas por la fuerza pública (“falsos positivos”).¹² Existen acciones altamente nocivas para la población, que

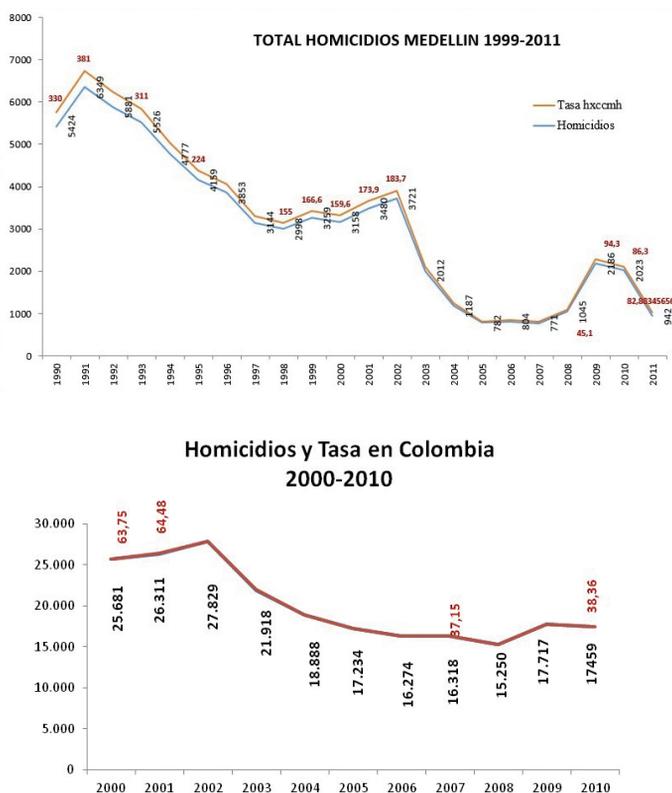
10 La seguridad humana desde abajo ha venido siendo impulsada por algunas organizaciones sociales del Sur (África y América Latina), y esto le ha dado un énfasis más crítico que el de la propuesta originaria del PNUD.

11 Entendemos que una teoría crítica del derecho “debe sostenerse sobre dos pilares: en el reforzamiento de las garantías formales reconocidas jurídicamente, pero, asimismo, en el empoderamiento de los grupos más desfavorecidos a la hora de poder luchar por nuevas formas, más igualitarias y generalizadas, de acceso a los bienes protegidos por el derecho” (Herrera, 2008: 48).

12 En Colombia, desde 1982 hasta el 23 de septiembre de 2011 se registraron 62.745 personas desaparecidas, de las cuales 16.884 corresponden oficialmente a desaparición forzada (Comisión de búsqueda de Personas desaparecidas, 2011). Entre 2007 y 2009, se registraron 38.255 desapariciones, discriminadas así: en el 2007, 4.323; en 2008, 15.696 y en 2009, 18.236. En el período 2002-2009, la cifra de desplazados asciende a 2'412.834 personas (CODHES, 2010) y las ejecuciones extrajudiciales en el 2009 llegaron a 436 (CINEP, 2010).

constituyen inseguridad objetiva pero que no figuran como causantes de alarma social, pues el poder selecciona y jerarquiza las conductas que considera nocivas y sobre las cuales define sus políticas de seguridad; por ello, en esas prioridades normalmente no se incluyen hechos graves como el daño al medio ambiente, la privación de un efectivo servicio de salud, el empobrecimiento a que se ven sometidos vastos sectores de la población como consecuencia de medidas financieras (políticas crediticias), el desempleo, la falsificación de medicamentos o la venta de productos con publicidad engañosa, incluyendo alimentos, y lejos está de considerar como factor de inseguridad los abusos de la fuerza pública contra los ciudadanos.

Gráfico 6.1. Comparativo de homicidios entre 1999 y 2011, en Colombia y Medellín



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Forensis del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses y Secretaría de Gobierno municipal de Medellín.

Una de las causas por las cuales las medidas adoptadas para enfrentar la inseguridad no han dado los resultados esperados responde, en buena medida, a que no se suelen tratar los múltiples factores que la originan. Es cierto que cada uno de los países tiene sus peculiaridades respecto a la cantidad y modalidad de las acciones delictivas, atendiendo a las singularidades histórico-culturales u ocasionadas por medidas políticas específicas de carácter coyuntural o desastres naturales; no obstante, esta situación comporta algunas características similares. Una rápida mirada a los principales factores estructurales, comunes a la mayoría de países de América Latina, revela que la aplicación del modelo neoliberal ha facilitado mayor concentración de riqueza en pocas manos, en detrimento de la inmensa mayoría de la población empobrecida y excluida.

Gracias a la libertad del mercado y la competencia internacional bajo controles desiguales, en los países del Sur se han aplicado procesos de desindustrialización que generan altos niveles de desempleo estructural, y quienes conservan sus puestos de trabajo lo hacen en condiciones precarias. El modelo económico conlleva una política que desestimula la producción agropecuaria, enfrentándola a una desequilibrada competencia frente a los productos provenientes del Norte, en una maquiavélica política de doble estándar.¹³ Estas políticas macroeconómicas han traído funestas consecuencias para las condiciones de vida de la población, la cual, a causa de sus múltiples carencias, en su lucha por la subsistencia, reacciona de diversas maneras, entre ellas con atentados contra la propiedad privada, incluyendo el uso de la violencia social y política y otras conductas que las legislaciones penales tipifican como delitos.

El neoliberalismo envía mensajes contradictorios a la sociedad. Formalmente critica las medidas de fuerza y se queja de la inseguridad, al tiempo que en la práctica la fomenta con sus discursos y la propaganda oficial que predica el ascenso social mediante el esfuerzo personal. Los desequilibrios sociales propician una despiadada lucha por la sobrevivencia, instaurando la insolidaridad general, bajo la lógica hobbesiana en la que compiten “todos contra todos”, premia a los pocos que logran “salir adelante”, aun por encima de sus más próximos, y estimula así la violencia que dice condenar.

13 Diversos analistas coinciden en señalar que el modelo neoliberal, en la práctica, exige a los países del Sur abrir las fronteras económicas y eliminar todo tipo de subsidios estatales a sus sectores productivos, mientras que en los países del Norte se siguen manteniendo las barreras arancelarias frente a los productos provenientes del Sur, además de subsidiar importantes renglones de su economía. El profesor Santos describe esa política así: “la hipocresía del doble estándar (ciertos criterios válidos para los países del Norte global y otros criterios válidos para los países del Sur) quedó expuesta con una chocante crudeza” (2008: 2).

En materia política, el Estado ha sufrido una transformación, particularmente al desmontarse el otrora pálido “Estado de bienestar”. La privatización de buena parte de los servicios públicos esenciales afecta principalmente a los sectores de la población de nivel económico más bajo. Dentro de estos servicios, además de la salud y la educación, también se incluyen la seguridad y la justicia, en múltiples manifestaciones: agencias de seguridad, vigilancia privada en las unidades residenciales, en centros industriales y comerciales, equipos de escoltas o guardaespaldas, todos con licencia para tener y portar armas de diversa clase. Se trata de una lógica alimentada y promovida por la industria armamentista nacional e internacional, la cual, en la medida en que requiere de mayor número de consumidores bélicos, fomenta la creencia de que las armas en manos de los particulares garantizan esa seguridad que el Estado no alcanza a proporcionar, a lo cual se suman los grupos de “justicia privada” que, en forma de bandas u organismos paramilitares, de manera ilegal manejan armas para su protección o para la realización de actividades delincuenciales.¹⁴

Las protuberantes deficiencias de la administración de justicia, en sus fases de investigación, juzgamiento, sanción y penitenciaria, muestran claramente la alta impunidad, en contraste con el auge de la delincuencia, lo que contribuye a “justificar” ante la opinión pública los insistentes reclamos por mayores medidas represivas o por salidas desesperadas de seguridad privada legal e ilegal.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín

El Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSHM) es un proyecto experimental realizado en una alianza entre investigadores de la Universidad de Antioquia y de la Personería de Medellín. Esta propuesta no pretende remplazar al Estado en la provisión de la seguridad, ni propender por la ya problemática privatización de la seguridad; se trata de una invitación a pensar, conjuntamente con los sectores más vulnerables, el significado de la seguridad y construir directrices para que el Estado provea la seguridad como un bien público, no solo en los discursos, sino sobre todo en sus prácticas.

14 En Colombia, las Fuerzas Militares son fabricantes y expendedoras de armas y como tal promueven su venta. Además, por mandato legal, son la única entidad estatal que puede conceder a los particulares licencia para la tenencia, porte y uso de armas. Este control armamentístico ejercido desde las Fuerzas Armadas, con frecuencia entra en contradicciones con la decisión de gobiernos locales (por ejemplo, Medellín y Bogotá) u organizaciones de la sociedad que promueven campañas de desarme o de rechazo al porte de armas.

El observatorio se propone, desde las voces de hombres y mujeres, establecer las dimensiones de la seguridad humana más afectadas en los lugares de trabajo, las viviendas y los espacios públicos; asimismo, busca determinar conjuntamente los factores de inseguridad y avanzar hacia la formulación de propuestas que incidan en el accionar del Estado y la administración pública municipal, con el fin de corregir esas inseguridades y satisfacer los derechos vulnerados. De igual manera, desde el observatorio se visibilizan y potencian iniciativas ciudadanas dirigidas a mejorar la seguridad en sus diferentes dimensiones.

Objeto de trabajo y lineamientos estratégicos

A diferencia de la mayoría de observatorios de América Latina, el OSHM desarrolla articuladamente cuatro estrategias: investigación (análisis), difusión, educación y acción transformadora. En su metodología asume tres dimensiones para el estudio de la problemática, a saber:

Hechos y situaciones. Con apoyo en fuentes públicas y privadas, se colecta información sobre los hechos catalogados de inseguridad o sobre situaciones que constituyen amenazas o riesgos para una comunidad específica o para el conjunto de la ciudad. De acuerdo con el enfoque de seguridad que propugnamos, estos datos deben ser contrastados o complementados con la percepción de los ciudadanos y las comunidades sobre los factores valorados como principales amenazas o riesgos.

Políticas públicas. Se examinan las políticas diseñadas y ejecutadas por las autoridades encargadas de la seguridad en la ciudad, teniendo en cuenta que muchas veces existen diferencias entre lo formulado en los planes de gobierno y lo que realmente ejecutan las instancias encargadas de operativizar la seguridad. Como complemento a los planes, un valioso aporte lo constituyen las evaluaciones de los mismos, realizadas por organismos de control público o privado.¹⁵

Acciones de resistencia o Iniciativas comunitarias. Ante la incapacidad de las autoridades para garantizar la seguridad de las comunidades, e incluso en algunos casos ante la abierta complicidad con los agentes generadores de inseguridad, con frecuencia las personas, de manera individual o colectiva, despliegan diferentes iniciativas para proveerse la seguridad (acciones jurídicas, movili-

15 En Medellín, este control lo realizan la Contraloría, la Personería municipal, y las entidades del sector privado, como “Medellín, cómo vamos” o “Veeduría al Plan de Desarrollo Municipal”.

zaciones sociales o políticas, etc.). El observatorio les hace seguimiento a estas acciones y facilita o promueve la puesta en común de las experiencias positivas con el propósito de potenciarlas y divulgarlas.

Experiencias de seguridad

El enfoque de seguridad militarista o securitario es el predominante, no solo en las políticas oficiales sino también incluso en la mente de los ciudadanos, quienes hacen eco de la visión que reduce la seguridad al ámbito de lo biológico-personal y que discrimina y señala la responsabilidad de esta en cabeza de unos cuantos, por lo general personas marginalizadas, excluidas de múltiples oportunidades, principales “clientes” de las cárceles y de los señalamientos como delincuentes y causantes de la inseguridad.

En Medellín, la opinión pública sigue de cerca el comportamiento de la seguridad tomando como principal referente las estadísticas de homicidios, de modo que cuando estos descienden se considera un logro de las autoridades, pero cuando ocurre lo contrario se asumen actitudes elusivas o se intentan otras explicaciones.¹⁶ En las justificaciones oficiales se presta poca atención a otros graves problemas generadores de inseguridad, como la cantidad y calidad del empleo, la vivienda, la salud y la educación.¹⁷ El enfoque de la seguridad humana invita a ampliar la mirada hacia las diferentes dimensiones que comprende la seguridad; es decir, se trata de ver la seguridad económica, política, comunitaria, alimentaria, del medio ambiente y de la salud, y no caer en la trampa de reducirla a la seguridad personal.

Con el propósito de generar procesos educativos en torno a la seguridad humana y, al mismo tiempo, auscultar la realidad de esta, el OSHM, mediante ejercicios participativos con líderes comunitarios de las áreas urbana y rural de Medellín, durante el segundo semestre de 2009 el OSHM encontró interesantes resultados en cuanto a las percepciones de los habitantes.¹⁸ Al contrario de lo

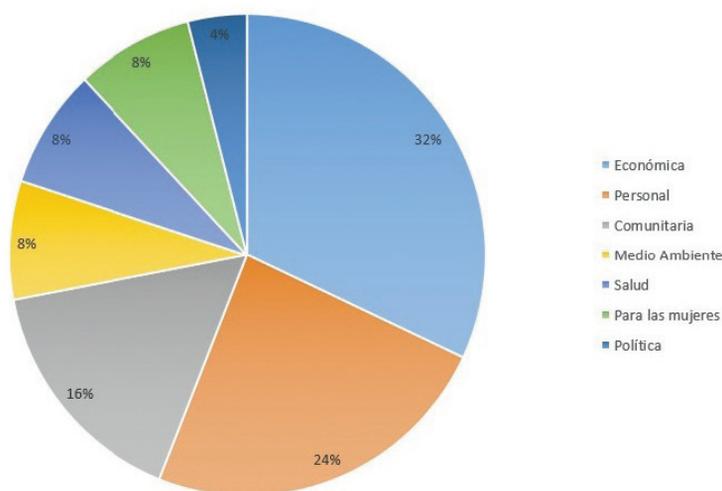
16 Como revela la curva (gráfico 1), durante los años de notorio descenso de los homicidios en Medellín, se vendió la imagen de una transformación radical de la violencia en la ciudad, situación que no logró perdurar, pues desde el año 2007 ha venido mostrando fluctuaciones.

17 En Colombia, según las estadísticas oficiales, el desempleo abierto llegó en 2009 a 14,2%, mientras que Medellín registró un 15,7% (DANE, 2010); en abril de ese mismo año, la tasa de desempleo llegó a 12,2%, lo cual constituye una grave inseguridad económica con profundas secuelas psicosociales.

18 La investigación incluyó las seis zonas urbanas de la ciudad y los cinco corregimientos; los resultados de la misma se encuentran consignados en el libro *Repensando la seguridad: percepciones y representaciones en torno a la seguridad humana en Medellín, 2009*. El texto completo está disponible gratuitamente en www.repensandolaseguridad.org.

que usualmente se cree, la dimensión que genera mayor preocupación para los pobladores es la *seguridad económica*, por encima de la personal (ver gráfico 6.2). Si bien se encuentran algunas variaciones según la zona o el corregimiento de que se trate, lo predominante entre los participantes en la investigación fue señalar dimensiones como la económica, la alimentaria, la salud y la seguridad para las mujeres, como factores altamente preocupantes.

Gráfico 2. Dimensiones de la seguridad humana, seleccionadas por los habitantes de Medellín como prioritarias, en 2009.



Fuente: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSHM, 2010: 140).

Con respecto a la seguridad económica, los participantes resaltaron una pluralidad de situaciones generadoras de inseguridad, como la precariedad del trabajo y de los ingresos, o el desempleo y el trabajo informal, lo cual contrasta con el incremento del costo de los bienes y servicios que configuran la canasta familiar (alimentos, servicios públicos domiciliarios, alquiler, educación, transporte, salud, etc.), todo lo cual afecta a un amplio número de personas y de familias; la flexibilización del trabajo y los contratos laborales por tiempos definidos hacen que las personas sientan que son percibidas y tratadas como “desechables” (OSHM, 2010: 147).

La seguridad personal fue percibida por los participantes, en promedio, como segunda en importancia (24%). Esta dimensión apunta a señalar la actuación de

grupos armados con algún grado de organización y de control territorial (bandas, combos, vigilancia privada ilegal, desmovilizados, reinsertados y paramilitares). A estos actores se les imputa en alto grado la responsabilidad de las “vacunas” (extorsiones), las “ollas” (plazas de expendio de drogas), el reclutamiento de niños y niñas y su explotación sexual, y el control monopólico del “paga diario” (préstamos de dinero a corto plazo y altos intereses). La investigación devela que el conflicto entre estos actores por el control territorial y las resistencias de la comunidad y sus líderes contra aquellos, por el disciplinamiento social que quieren imponer, es en gran medida el origen del incremento de los homicidios, las amenazas y los desplazamientos forzados en la ciudad (OSHM, 2010: 149).

Los participantes, sin distingo de estrato social, género, edad o zona, señalan como uno de los principales agentes responsables de la inseguridad personal a sectores de la Policía que prestan sus servicios en la ciudad, dada su actitud de desidia para controlar a estos grupos e, incluso, por casos de connivencia, alianza o colaboración. Esta actuación de la Policía acrecienta el miedo y el sentimiento de desprotección de la comunidad, la cual opta por el silencio, al ver inoficioso y contraproducente solicitar la protección de la autoridad pública para que intervenga en el control y la contención de la violencia producida por dichos grupos (OSHM, 2010: 149). Los líderes enfatizan que la seguridad pública no la garantiza la cantidad del pie de fuerza policial sino que su actuación tenga como norte obrar para proteger los derechos ciudadanos y, por tanto, que no contribuyan a aumentar la inseguridad objetiva ni la subjetiva: “Nuestro alcalde cada día trae más policías y militares, pero lo que nos interesa es tener calidad y no cantidad, porque hay miles de policías y sigue la inseguridad” (OSHM, 2010: 150).

Los líderes sociales participantes en la investigación se refirieron a la dimensión de la seguridad en salud, destacando que el régimen subsidiado (SISBEN) excluye a algunas personas a causa de una errada evaluación de las reales condiciones socioeconómicas de las familias, debido a inadecuados criterios de registro y precaria preparación técnica de los encuestadores. Para quienes adquieren la afiliación al régimen subsidiado, la inseguridad se manifiesta en dificultades de acceso al servicio (citas con limitado tiempo para consulta, y retenciones para ordenar exámenes necesarios para el diagnóstico); aunque la ciudad cuenta con buena infraestructura hospitalaria, no hay garantías de acceso a ella, a lo que se suma el alto costo de las medicinas y de los exámenes de diagnóstico, excluidos del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado –POSS– (OSHM, 2010: 151).

Otra dimensión destacada por los participantes fue la inseguridad alimentaria, ocasionada por la falta de ingresos de las familias de los estratos más po-

bres, lo que dificulta el acceso a los alimentos, a lo que se añade su mala calidad, traducida en déficit nutricional, que repercute directamente en las mujeres gestantes y que en los niños, además, retarda su capacidad de aprendizaje.

La seguridad comunitaria fue señalada por los participantes como una dimensión afectada por los homicidios, la intimidación y los desplazamientos forzados que sufren los líderes comunitarios, especialmente aquellos comprometidos con los derechos de los habitantes que representan. El trabajo comunitario también se resiente porque algunos líderes son tratados como “sospechosos” por los agentes estatales, especialmente cuando asumen posturas críticas frente a determinadas políticas públicas o cuando son objeto de permanente vigilancia y fiscalización por los “informantes del gobierno” (OSHM, 2010: 152).

Los líderes señalan que otras dimensiones de la seguridad humana vulneradas en sus comunidades son la seguridad política y la ambiental; asimismo, resaltan la inseguridad sufrida específicamente por las mujeres y la falta de seguridad en materia educativa, que imposibilita el acceso a un trabajo digno e incide en la formación de valores como respeto, solidaridad, tolerancia y convivencia.

Potenciales riesgos y amenazas

La puesta en marcha de la experiencia de seguridad humana desde abajo nos ha permitido estar alerta frente a posibles desviaciones en las que se puede caer, o sobre unos posibles riesgos, de los cuales a continuación destacamos los más significativos.

Omnicomprensión o el activismo totalizante. El enfoque de la seguridad humana tiene la virtud de abarcar múltiples dimensiones. No obstante, esa cualidad corre el riesgo de convertirse en debilidad en tanto una mirada totalizante de la seguridad puede llevar a diluir la especificidad de la misma o a creer que no es posible alcanzar ciertos niveles de seguridad hasta no haber logrado satisfacer el conjunto de las dimensiones. La experiencia que actualmente adelanta nuestro observatorio indica que es posible tratar un problema específico de inseguridad —verbigracia la personal— enfocándola desde la perspectiva multidimensional que aporta la seguridad humana, pero siendo vigilantes de no confundir el todo con sus partes.

Populismo cognitivo o el culto al saber popular. El enfoque y la metodología de la seguridad humana desde abajo les dan preponderancia a las voces de las personas y comunidades que sufren situaciones de inseguridad. Pero ello no puede conducir a aceptar como válido todo lo que de ellas provenga, ni a legi-

timar todo tipo de propuestas con el prurito de ser “la voz del pueblo”, pues se sabe que, por múltiples dispositivos psico-culturales, en los sectores populares suelen anidarse prácticas no respetuosas de los derechos humanos que apelan a métodos cruentos para la resolución de los conflictos. De ahí que el enfoque propuesto demanda un diálogo de saberes bajo el horizonte emancipador de los derechos humanos, única garantía de no avalar prácticas autoritarias.

Suplantación del Estado. En los actuales contextos neoliberales suele ser recurrente la privatización de funciones públicas como la seguridad, frente a lo cual el impulso de la propuesta de seguridad humana desde abajo debe estar alerta para no contribuir a fortalecer estas políticas privatizadoras; por el contrario, la participación comunitaria se deberá hacer desde la perspectiva de exigir del Estado el cumplimiento de su deber.

Cooptación por el Estado y otros poderes. Al reclamar la activa participación de los ciudadanos en el proceso de diseño y planificación de las políticas de seguridad, debe evitarse caer en la trampa según la cual desde el Estado o desde ciertos poderes ilegales se intenta instrumentalizar a las organizaciones comunitarias y sociales, poniéndolas como ejecutoras de acciones de seguridad, ya sea en calidad de informantes o de “cuerpos civiles de seguridad”, con perversos efectos de destrucción del tejido social y de división o polarización de las comunidades.

Criterios de éxito

Al desplegar diversas iniciativas con el propósito de lograr comunidades más seguras, uno de los objetivos alcanzados es el empoderamiento de colectivos humanos que, en un proceso continuo de interacción con otras acciones sociales, alcanzan mayores niveles de autonomía en una perspectiva emancipatoria, lo cual revela mayor respeto a la dignidad humana individual y colectiva, al tiempo que se fortalece la convivencia pacífica y democrática. La constante evaluación del cumplimiento de estos objetivos será el mejor indicador de éxito de la experiencia.

A manera de epílogo

La seguridad humana desde abajo reviste importantes potencialidades sociales y políticas para las comunidades, inscritas en alguna medida en una utopía

emancipadora. El nuevo enfoque y método de la seguridad puede ser una dinámica que confronta al poder desde las resistencias adelantadas por diversos movimientos que enarbolan la defensa integral de los derechos humanos. Esta propuesta no sustituye las múltiples acciones que cotidianamente ejercen, de manera visible o discreta, millones de seres humanos que se enfrentan al poder devorador del capital en los infinitos espacios de la vida y de la sociedad. Consideramos fundamental invitar a académicos, intelectuales comprometidos y a participantes de los diversos movimientos sociales, a estar alertas y, mediante un proceso continuo, teórico y práctico, evaluar esta propuesta, así como las otras iniciativas que siguen emergiendo desde las múltiples aspiraciones de transformación de la sociedad.

Referencias

- Abello Colak, Alexandra; Pearce, Jenny (2009). "Security from Below: Humanizing Security in Contexts of Chronic Violence". En: *Transforming Security and Development in an Unequal World*, IDS Bulletin Volume 40, No 2. United Kingdom: Wiley-Blackwell. pp. 11-19.
- Blum, William (2006). *Estado agresor. La guerra de Washington contra el mundo*. Barcelona: La esfera de los libros.
- Carranza, Elías (coord.) et al (1997). *Delito y seguridad de los habitantes. Unión Europea Ilanud*. México: Siglo XXI Editores.
- Chomsky, Noam (2005). "Verdades simples, problemas difíciles: algunos pensamientos sobre el terror, la justicia y la autodefensa". En: Ramón Soriano y Juan José Mora (coord.). *El nuevo orden americano, ¿la muerte del derecho?* Madrid: Almuzara. pp. 47-76.
- CINEP- Banco de datos de derechos humanos y violencia política (2010). Ejecuciones extrajudiciales [en línea], Disponible en: <http://www.cinep.org.co/search/node/ejecuciones+extrajudiciales>. Consulta: 15 de agosto de 2010.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES (2010). "¿Salto estratégico o salto al vacío?". *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 76, 27 de enero. Bogotá, Colombia [en línea], Disponible en: http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=145&Itemid=50. Consulta: 30 de enero de 2010.
- Comisión sobre la Seguridad Humana, CSH (2003). *Human Security Now; Final Report*. Nueva York: CSH.
- Comisión de búsqueda de personas desaparecidas (2011). Mapa estadístico [en línea], Disponible en: <http://www.comisiondebusqueda.com/mapaDeBusqueda.php>. Consulta: 1º de octubre de 2011.

- Domínguez Vial, Andrés (2002). “La seguridad pública, origen, cambios y perspectivas”, En: Pablo Angarita (comp.). *Derechos humanos, seguridad ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil. Sistematización de experiencias*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH.
- FORENSIS (2009). *Estadísticas del Instituto de Medicina Legal* [en línea], Disponible en: http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60. Consulta: 15 de marzo de 2010.
- Giraldo, Javier (1996). “Situación actual de los derechos humanos en Colombia. Enero 1994, Berna, Suiza” En: *Desde los márgenes* [en línea], Disponible en: <http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article54>. Consulta: 13 de enero de 2010.
- González de la Vega, René (1988). “La justicia y la seguridad pública”. En: *Obra jurídica mexicana*, México: Procuraduría General de la República.
- Gowan, Peter (2008). “Estados Unidos/Naciones Unidas”. En: *New Left Review*, 24 [en línea], Disponible en: <http://www.newleftreview.es/?getpdf=NLR25801&pdflang=es>. Consulta: 23 de marzo de 2008.
- Herrera Flores, Joaquín (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía: Publidisa.
- Leal, Francisco (2006). *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Dependencia de Seguridad Humana (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos* [en línea], Disponible en: <http://ochaonline.un.org/humansecurity>. Consulta: 26 de noviembre de 2009.
- Organización de Naciones Unidas, ONU (1945). *Carta de San Francisco, versión español* [en línea], Disponible en: <http://157.150.195.10/spanish/aboutun/charter.htm>. Consulta: 24 de octubre de 2008.
- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, OSHM (2010). *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno la seguridad humana en Medellín, 2009*. Medellín: Universidad de Antioquia, INER e IPC.
- Pearce, Jenny (2010). Prólogo: “Seguridad ‘desde abajo’ y para todos”. En: *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno la seguridad humana en Medellín, 2009*. Medellín: Medellín: Universidad de Antioquia, INER e IPC, pp. 7-11.
- Petras, James; Veltmeyer, Henry (2007). *Imperio con imperialismo: La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*. México: Siglo XXI.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1987). “La profesionalización militar en Colombia (II); el período de la violencia”. *Revista Análisis Político*, Vol. 2, sep.-dic., pp. 7-29.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005). *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* [en línea], Disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>. Consulta: 24 de septiembre de 2009.

Santos, Boaventura de Sousa (2008). *Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecología de saberes*. São Paulo: Novos estud - CEBRAP.

Saxe-Fernández, Eduardo E. (2005). *Colapso mundial y guerra*. San José de Costa Rica: Ed. Amor al sur. CD-Digital.

Schlesinger, Stephen (2003). *Act of Creation: The Founding of the United Nations*. Boulder.

Velásquez Rivera, Edgar (2009). *Historia comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional: Chile-Colombia*. Bogotá: Anthropos.

7

Pensar los derechos desde la inseguridad y la violencia hacia sectores de alta vulnerabilidad: los casos de femicidios y crímenes de odio en la Argentina actual

*Andrea Bolcatto**

Resumen

Es frecuente encontrar una rápida asociación de la seguridad con la protección de los delitos contra la propiedad y los bienes, así como con la seguridad física de ciertos sectores sociales. En Argentina, este aspecto debatible se ha instalado desde el último periodo democrático (a partir de 1983) y con mayor fuerza desde finales de la década de los noventa, momento desde el cual la visibilización del tema de la seguridad en la agenda pública se ha asociado fuertemente con la defensa de la comunidad desde los medios de comunicación y por sectores sociales específicos. Esta idea de seguridad pública está vinculada a la de orden público, con fuertes sesgos de control social, y a su instauración han contribuido los medios de comunicación, junto con ciertos intereses sectoriales y políticos. Pero más allá de este aspecto debatible, creemos que la seguridad no puede estar desvinculada de la noción de derechos ciudadanos y humanos, en el más amplio y complejo sentido. Ello requiere reconocer que los

* Politóloga. Docente-investigadora de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina. Profesora adjunta ordinaria de la UNL y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Correo electrónico: anbolcatto@yahoo.com.ar.

sectores vulnerables y vulnerados de la sociedad puedan verse afectados debido a una menor protección de sus derechos y, por ende, a un reducido acceso a la seguridad de manera igualitaria y con el mismo sentido que otros sectores. Sin duda, pasar de la atención de necesidades a la provisión y protección de derechos desde estrategias estatales implica un proceso de construcción subjetiva (empoderamiento) y objetiva (reconocimiento legal y político) a partir de su visibilización pública. El presente trabajo propone, recuperando el marco de estas líneas reflexivas, exponer de qué modo se manifiestan en los últimos años la inseguridad y la violencia hacia las mujeres (femicidios) y las minorías sexuales (los denominados crímenes de odio o, en otros términos, casos de homofobia, misoginia y transfobia), que tienen raíces profundas y pocas veces visibles, aunque cada vez están más expuestas en la agenda pública de la Argentina contemporánea.

Palabras clave: Derechos humanos, violencia, minorías sexuales, visibilización.

Introducción

Este trabajo parte de un interés por reflexionar en torno a cuestiones ligadas a la seguridad, la ciudadanía y los derechos, aspectos que en Argentina han tenido distintos momentos de significación y caracterización, ya que la ciudadanía y los derechos son históricos, y por tanto su definición y sus relaciones se enmarcan en contextos históricos y políticos. Además, la propia idea de seguridad ha tenido ribetes complejos y problemáticos, debido a los abruptos cambios de regímenes políticos, como las democracias, las democracias tuteladas (con proscripción política) y los golpes de Estado (dictaduras militares y cívico-militares), si nos referimos solo al siglo XX.

En Argentina, la cuestión acerca del par seguridad-inseguridad emerge —luego del último retorno de la democracia, en 1983— con mayor fuerza en el debate político y mediático en la segunda mitad de la década de los noventa. En ese momento cobraron importancia las alusiones a las diversas formas de ejercicio de la violencia que desempeñaron (y desempeñan) las policías en los regímenes democráticos y a la manera como se instala el debate de la violencia institucional en la agenda pública.

En una primera instancia, dicho debate se conecta y también parte del reclamo de las organizaciones de familiares de víctimas de la violencia policial, que

se conforman en torno a diversas manifestaciones institucionales históricas.¹ Hacia finales de la misma década, en cambio, la importancia del uso de este tipo de violencia y las demandas sobre esta se desplazan en parte, y en la agenda pública comparten el debate con el tema de la seguridad pública, en tanto defensa de la comunidad (Tiscornia, 2000: 10).

De modo que observamos que la temática seguridad-ciudadanía-derechos presenta signos de emergencia a partir de la década de los noventa. Pero para pensar más allá de estos signos e interpretar ciertas conformaciones institucionales, prácticas ritualizadas, burocracias, etc., y reinstalar la reflexión política en sus necesarios vínculos, es preciso tener puntos de referencia teóricos e históricos básicos.

Pensar los vínculos entre los conceptos centrales señalados anteriormente supone entonces volver a pensar los vínculos Estado-seguridad-derechos en el contexto actual de Argentina, en donde visualizamos una recuperación del rol central del Estado sobre ciertas políticas públicas consideradas prioritarias, y sobre otras que se dirigen a minorías pero que son muy potentes en tanto garantizan derechos por los cuales distintas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos individuales han estado luchando con el fin de instalarlos en la agenda pública y trasladarlos a protecciones legales concretas.

La seguridad no puede estar desvinculada de la noción de derechos ciudadanos y humanos, en el más amplio y complejo sentido. Ello requiere reconocer que los sectores vulnerables y vulnerados de la sociedad puedan verse afectados por una menor protección de sus derechos y, por ende, por un reducido acceso a la seguridad de manera igualitaria y con el mismo sentido que otros sectores. Sin duda que pasar de la atención de necesidades a la provisión y protección de derechos en una sociedad, desde estrategias estatales, implica un proceso de construcción subjetiva (empoderamiento) y objetiva (reconocimiento legal y político) a partir de su visibilización pública.

De allí que intentamos exponer de qué modo en esta nueva etapa (desde el año 2000 en adelante, aproximadamente) las formas delictuales y violentas

1 Por ejemplo, CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional), inicialmente organizada en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y luego en San Juan y Corrientes; COCOREPO (Coordinadora contra la Represión Policial de Neuquén); la Coordinadora Sur contra la Represión Policial (Gran Buenos Aires), Juntos por la Vida (Rosario); COMARE (Comisión Marplatense contra la Represión); la Coordinadora de DDHH de la localidad de General Sarmiento; COAR (Coordinadora Antirrepresiva del Riachuelo); el Foro Memoria y Sociedad (Santa Fe), fundamentalmente a partir de las víctimas de los casos llamados de "gatillo fácil" y de diversas detenciones arbitrarias, o Familiares de Víctimas de la Violencia Policial (con casos paradigmáticos como el Caso Bulacio, la Masacre Budge (Buenos Aires), o el caso Duarte y Aníbal Centeno de la Provincia de Santa Fe).

asumen al menos tres figuras básicas: a) los delitos contra la propiedad y la integridad física, b) los delitos “ocultos” (grandes evasiones, fraudes fiscales o delitos medioambientales, a veces denominados de “cuello blanco”) y c) los denominados “crímenes de odio” y “femicidios”. Estos últimos homicidios son los que nos interesa explorar, ya que se presentan como nuevos signos de violencia y de inseguridad ciudadana, atraviesan las clases sociales, se producen por el poder de género contra las mujeres y son crímenes a causa de discriminación, orientación sexual e identidad de género, que tienen raíces muy profundas y pocas veces visibles.

Estas manifestaciones y discusiones políticas son posibles en el marco de un espacio de avance legislativo positivo y de difusión cultural que augura al menos una exposición interesante en la agenda pública de la Argentina contemporánea, aunque sabemos que muchas veces esto no resulta suficiente.

Reflexiones teóricas acerca del Estado y la seguridad ciudadana

En las provincias argentinas han operado (y operan todavía) figuras que son fuertemente restrictivas de las libertades individuales y además son arcaicas en cuanto al modo de gestionar la “institucionalización del orden”, figura asociada a un “orden de normalidad” propio de otras épocas. Los códigos contravencionales, los códigos de convivencia, figuras como la del “merodeador”, o la vaga alusión a la “alteración del orden público” son representativos de dichas instancias en los órdenes normativos de muchas provincias argentinas. Así es que en la relación Estado- seguridad, por ejemplo, las nociones de “Estado policial” y “poder policíaco” (en tanto códigos y prácticas asignadas a la Policía) están presentes como legitimación institucional de prácticas arbitrarias, discriminatorias y habilitadoras de la violencia.

Debemos intentar pensar la seguridad no solo en términos de “seguridad pública”, cuestión ligada teóricamente a la problemática del “orden público” (concepto que, como veremos más adelante, ha conllevado algunos equívocos), sino más bien en términos de “seguridad ciudadana”, o sea, en términos de cierta tríada de seguridad-Estado-derechos. Esta conceptualización se puede entender del siguiente modo:

Seguridad pública (como) aquella acepción de la categoría seguridad que la pre-
dica como seguridad ciudadana, esto es, siguiendo a A. Recasens i Brunet (1994),

como una valoración compleja del conflicto entre los derechos ciudadanos — considerados como derechos inherentes a la persona— y la protección de esos derechos para su efectivo ejercicio, así el bien que se protege son los derechos y las libertades y no el mantenimiento del orden social (afín, este último, a las concepciones que predicán la defensa social) (Tiscornia, 2000: 11).

Ahora bien, ambas cuestiones están presentes en la ya clásica reflexión de Thomas Hobbes, autor clásico que entendía la seguridad como un problema a resolver en el estado de naturaleza, o, dicho de otro modo, como uno de los fines que el Estado debe asumir: proveer seguridad en dos sentidos: asegurar la vida de los hombres (darles seguridad física) y asegurar el orden a partir de la instauración de un poder común. Ese poder común, instituido en el Estado, tiene su esencia y su fin en “asegurar *la paz y la defensa común*” (Hobbes, 2004: 140-141, énfasis propio).

Sin duda, la idea que se deriva de estas posibles lecturas es la segunda, y por eso en las sociedades y los Estados modernos priman aquellos modelos que enfatizan las nociones de seguridad pública, así como los mecanismos institucionales y los organismos que buscan la defensa común del orden público.

Si bien en Hobbes la seguridad puede entenderse como un bien individual —y como uno de los más valiosos—, esta noción, rescatada en la actualidad, ha derivado en la inequidad de la seguridad pública. La inequidad se observa cuando el Estado, a través de los actores institucionales encargados de brindar seguridad pública (el sistema de justicia penal, el sistema carcelario y la Policía), actúa selectivamente cumpliendo las funciones que llevan a dichos actores a detener, vigilar y perseguir la criminalidad asociada a los “territorios sociales desprotegidos”; en consecuencia, la criminalidad perseguida penalmente es en gran porcentaje la de los delitos contra la propiedad y contra las personas. Estos sistemas y actores institucionales actúan selectivamente reforzando la disociación de los unos y los otros frente a la adquisición del “bien” seguridad y acentuando los llamados “territorios sociales protegidos”. Esta actuación profundiza a la vez la sensación de inseguridad de los individuos que habitan en los “territorios sociales desprotegidos” (la mayoría excluida), así como la de aquellos que son perseguidos en función de dichas figuras, lo cual agudiza los modos de operar de los actores institucionales competentes y, como “efecto derrame”, de los propios sectores de la sociedad que son adversos a la pluralidad y la diversidad cultural, política e ideológica.

Por otro lado, las demandas de seguridad fueron confundidas peligrosamente con la *defensa* de los habitantes, a tal punto que produjeron los entramados

políticos e ideológicos en donde civiles y militares confluyeron como “guardianes” del orden público y defensores de la nación, particularmente en los países latinoamericanos.² En este sentido, debe entenderse que *seguridad ciudadana* y *defensa* son conceptos que deberían separarse.³

Es importante advertir acerca del riesgo de asociar Estado y seguridad pública, en el sentido de defensa del orden social, ya que esta contiene la impronta ideológica y política de los programas de corte más neoconservador y es contraria a la noción de seguridad ciudadana en el sentido anteriormente descrito.⁴

Frente a esta línea de análisis, se hace preciso recuperar otra idea, también derivada de Hobbes, de ligar la seguridad a la noción de derechos. Ello reinstala el debate teórico en torno a la igualdad ciudadana y a la garantía y la protección de la seguridad que el Estado asume (o debería asumir) en un contexto democrático. O sea, se debe reinstalar dicha protección desde un lugar resistente, de control del Estado sobre el ejercicio viciado de las agencias portadoras de violencia, sobre la opacidad de la seguridad y sobre el ejercicio sistemático y regular de la institución del “Estado de excepción”, en tanto incompatible o tensionante de la institucionalidad democrática.⁵

De modo que el contexto en el que se despliega el Estado hoy supone valorizar y resignificar el ejercicio pleno de la ciudadanía desde la sociedad civil, incorporando avances significativos que compongan de otro modo la compleja cuestión social y coadyuven a la igualdad jurídica y política, actuando sobre la fragilidad y vulnerabilidad de los derechos ciudadanos.

Durante la última década se han presentado en Argentina algunos signos de cambio que han permitido instalar debates públicos y lograr efectivas modificaciones legislativas que no solucionan las problemáticas pero que permiten posicionarlas y enfrentarlas de muy diferente modo y con renovadas expectativas. Estas modificaciones han sido posibles gracias a los trabajos articulados de distintos ministerios de la nación, así como de ministerios de algunas provincias, organismos estatales centrales como el INADI (Instituto Nacional Contra la

2 Se entiende que esos procesos se estudian desde una complejidad mayor que la que implica mencionar esta sola dimensión.

3 Idea sugerida en el trabajo de Lilian Bobsa “¿Juntos pero no revueltos?” (2004).

4 Desde esta perspectiva se han elaborado y justificado los discursos y las políticas de “tolerancia cero”, la política de “limpieza de clases” del espacio público o las técnicas de “stop and frisk”, que consisten en controlar, detener y someter a “registro” a cualquier persona “razonablemente sospechosa” de un crimen o delito.

5 Sería interesante desarrollar esta idea con mayor detenimiento en otra ocasión. Agamben, por ejemplo, plantea que “el Estado de excepción no es ni externo ni interno al ordenamiento jurídico, y el problema de su definición concierne precisamente a un umbral, o a una zona de indiferenciación, en el cual dentro y fuera no se excluyen sino que se indeterminan” (2004: 59).

Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) y distintas organizaciones de la sociedad civil que han luchado, aun en épocas muy poco propicias, para que estas situaciones sean comprendidas, tratadas y practicadas, trascendiendo lo discursivo. Nos referimos a organizaciones como La Casa del Encuentro, la Multi-sectorial de Mujeres, la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), la Federación de Organizaciones GLTTBI, la ATTTA (Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina), las asociaciones de travestis y, en general, las asociaciones que luchan contra la violencia de género y la trata de personas y promueven los derechos igualitarios de las denominadas “minorías sexuales”. Estas distintas organizaciones (más allá de coincidencias y disidencias) han logrado tener presencia en el Congreso nacional y en las legislaturas provinciales y han realizado, entre muchas otras actividades, petitorios, actos masivos, marchas, cartillas, radios abiertas, ciclos de cine y talleres en escuelas y hospitales, para sensibilizar a los prestadores de servicios de salud, a los educadores y a la comunidad en general. Además, son las que más activamente han generado (como veremos más adelante) cifras estadísticas que, aunque incompletas, sirven de base para pensar estas problemáticas, frente a la ausencia de cifras oficiales o a registros que siempre contienen la denominada “cifra negra”. En fin, se trata de un gran número de actividades que han ido permitiendo que temas sensibles como los denominados femicidios y los crímenes de odio sean visibilizados y debatidos por la comunidad, los medios de comunicación, las instituciones educativas y de salud y los organismos estatales legislativos y ejecutivos, logrando acuerdos políticos y culturales que, de a poco, han ido plasmándose en medidas estatales concretas de reconocimiento de derechos, en el contexto de un Estado que, como hemos señalado, en general ha recobrado su rol activo y protagónico con respecto a las políticas públicas, los derechos y la recuperación de áreas de incumbencia estratégica.

Una revisión a las prácticas de la violencia

La propia noción de violencia puede resultar demasiado amplia, esquivada o escurridiza. Esto es así porque expresa una serie de significados diferentes en tiempos históricos distintos, de acuerdo a las disciplinas y los discursos en los que se emplee. Debido a este carácter dinámico del concepto, es preciso hacer confluir (más que excluir) distintas vertientes significativas. Por otro lado, es importante considerar que, cuando se trata de analizar fenómenos de esta na-

turaliza, estamos haciendo referencia fundamentalmente a la *interpretación* de la violencia.

El poder de normalización y disciplinamiento que tienen las prácticas políticas y culturales patriarcales y conservadoras van definiendo lo normal y lo anormal, e inclusive van asignando posibles estados predelictuales y adquiriendo un cariz moralizante con respecto a las prácticas sociales. En consecuencia, la política y el Estado no son espectadores ausentes. Frente al descentramiento, el debilitamiento o la informalización que según Lechner (1996) caracterizaban la política de la década de los noventa, resulta muy interesante preguntarnos qué reformulaciones se realizaron desde la esfera estatal y civil para restituir o fortalecer los derechos ciudadanos.⁶

Es necesario hacer énfasis en que reflexionar sobre los derechos humanos implica hacer un estudio de las cuestiones teóricas relevantes, asumir el compromiso de no desatender las preocupaciones sobre la efectiva protección de los mismos, y mantener su vigencia. Además, nos enfrenta al necesario enriquecimiento y a la reorientación de conceptos valiosos, que en este caso implica volver sobre las articulaciones básicas (entre Estado, seguridad ciudadana y violencia de sus agencias), intentando otorgar otros sentidos que superen la tradición liberal e individualista, original y predominante, a fin de sugerir otros criterios para interpretar mejor la problemática de los nuevos derechos y de los derechos humanos en general en las sociedades actuales.

Reconocimiento de derechos: nuevo escenario estatal y legal

Una mirada al pasado nos permite reconocer que los derechos humanos suponen algún fondo de invención, de conquista histórica y política que exige acuerdos entre los hombres sobre la esfera de sus protecciones (Lafer, 1995: 135). Por otro lado, la identificación o definición conceptual siempre ha sido —y seguirá siendo— un ámbito de disputa sobre el sentido que los modifica o los pone en cuestión. Por ejemplo, si sostenemos que los “derechos humanos son los que se le reconocen a toda persona humana”, luego deberemos establecer a quiénes

6 Si bien el Estado se encuentra lejos de asumir el verdadero control político sobre ciertas instituciones que actúan sobre la seguridad y la violencia, como la Policía, se ha intentado, con muy variado éxito, crear mecanismos de control internos y reformar procesos normativos y formativos. De allí que la “autonomía” y el “autogobierno” de la Policía con relación al Estado sigue siendo un grave problema en la relación entre Estado, seguridad y derechos en los contextos democráticos de nuestras latitudes, a lo que se suman los engranajes propios de una sociedad que es lentamente permeable a la inclusión de lo distinto.

consideramos personas humanas, y qué conjunto de derechos atribuimos como inalienables y primordiales.⁷

La declaración de 1789 fue una de las inscripciones histórico-jurídicas de los derechos del hombre y, como sostiene Lefort, es más que un acontecimiento histórico que pueda desvanecerse, ya que funda principios del nuevo orden democrático indisociables del mismo (1991: 43).

Para Pérez Luño, los derechos humanos son un “conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias básicas de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (1995: 46). Es por eso que estos derechos suelen tener límites bastante abiertos e imprecisos. En cambio los derechos fundamentales aluden a “aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y suelen gozar de una tutela reforzada” (47). Así, “los derechos fundamentales aparecen como la fase más avanzada del proceso de positivación de los derechos naturales en los textos constitucionales del Estado de Derecho, proceso que tendría su punto intermedio de conexión en los derechos humanos” (43-44). Por otro lado, Lafer sostiene que estamos en medio del debate de los denominados derechos humanos de tercera y cuarta generación, que comprenden los derechos a la autodeterminación de los pueblos, al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, etc. Dichos derechos “tienen como titular no a individuos en su singularidad, sino a grupos humanos como la familia, el pueblo, la nación, las colectividades regionales o étnicas o la humanidad misma” (Lafer, 1995: 151). Por lo tanto, se conciben como derechos de titularidad colectiva, ya que se puede derivar en una multiplicidad de grupos difusos que los reclaman: niños, familias, mujeres, trabajadores y minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y sexuales.

Más allá de estas apreciaciones, los derechos que se discuten en este artículo, y sobre los que se ha avanzado en la discusión política y jurídica (más adelante se citarán las leyes más representativas al respecto), se identifican más con los de la primera generación de derechos, ya que son fuertemente significativos de las libertades individuales.

7 Esta afirmación, que puede resultar superflua, está orientada por los diversos debates acerca de si siempre —universal y naturalmente— el hombre ha abarcado a la especie, o si la “persona”, el “ser humano”, ha sido definida históricamente excluyendo a otros (mujer, negro, no europeo, oriental, homosexual, etc.).

Al repasar estas lecturas acerca de los derechos humanos, recordamos la advertencia certera de Lefort, quien, a propósito del acento de Lafer sobre los derechos individuales o colectivos, insta a “*combatir* la interpretación que *reduce* los derechos del hombre a los derechos individuales y *reduce* la democracia a la única relación entre Estado e individuo” (1991: 41, énfasis propio). Esta advertencia nos permite y exige plantear e inscribir la temática de los derechos en el marco de las transformaciones actuales.

Estas cuestiones se vinculan al marco de las mutaciones contemporáneas y dirigen la temática de los derechos humanos hacia la emergencia de los nuevos derechos. En este sentido, hay cuatro cuestiones relacionadas con la problemática de los derechos:

- La aparición de un sentido diferente del derecho
- La paradoja “ciudadanización” - despolitización ciudadana
- La resignificación de la esfera pública
- El rol activo del Estado

Estas no son las únicas cuestiones, obviamente, pero deberían incluirse para abordar la temática de una manera acorde a la complejidad actual, que a la vez permita recuperar las inspiraciones históricas de los derechos humanos, con el fin de encontrar claves interpretativas que den cuenta del progreso de los derechos y de sus tramas conceptuales.

Todo ello supone que las normas son necesarias, importantes, y designan el modo en que se gestionan los derechos y la democracia. Es así que observamos la presencia de un cambio de paradigma en cuanto a esta ampliación de derechos que se enmarcan en políticas inclusivas e igualitarias. Pero es igualmente necesario que el papel del Estado en las políticas públicas se plasme en la aplicación verdaderamente efectiva de dichas normas.

En cuanto a la cuestión de la ciudadanía, es necesario recuperar la noción que la entiende no solo como un vínculo legal sino también como actividad deseable, un vínculo que involucra la participación de la comunidad, gracias a la cual cada individuo puede extender la calidad de la ciudadanía (Kymlicka y Norman, 1997). Esta perspectiva propone, frente a una noción de ciudadanía “representada” o que puede reconocerse solo a partir de la *representación*, una noción de ciudadanía que pueda cuestionar la autoridad política, involucrarse en la discusión pública y reconocerse en la *participación* política a través de diversos mecanismos y espacios de deliberación y acción. Esta práctica es la

que ha caracterizado en gran parte el debate de los derechos mencionados. En otras palabras, la que ha permitido la discusión de las leyes aprobadas, la acción colectiva de grupos de la sociedad civil y la visibilización pública de formas de violencia que antes estaban soterradas. En conjunto, estas leyes brindan un panorama de renovado cambio en las acciones ciudadanas, en las recuperación de la idea de seguridad ciudadana que se exponía al comienzo de este artículo y en el papel del Estado, más allá de sus contradicciones. Reiteramos que hacemos referencia a un conjunto de normativas que comprenden a ciertos sectores denominados vulnerables o vulnerados.

Las leyes que destacamos, en este contexto, son:

- Ley Nacional Antidiscriminatoria N° 23.592, aprobada el 3 de agosto de 1988 y promulgada el 23 de agosto de 1988 (sobre la que se pide la modificación para incluir los casos definidos como “crímenes de odio”).
- Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, N° 26.485, sancionada el 11 de marzo de 2009.
- Ley de Matrimonio Igualitario N.° 26.618 y Decreto 1054/10, aprobados el 15 de julio de 2010.
- Ley de Identidad de Género N.° 26.743, sancionada por unanimidad el 9 de mayo de 2012 y promulgada a través del Decreto 773/2012.

Nuevos derechos, nuevas denominaciones: femicidios y crímenes de odio

En el debate sobre la incorporación en el código penal de la figura del femicidio como un caso de homicidio agravado, se plantea la pena de “reclusión perpetua o prisión perpetua, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 52 (del Código Penal de la Nación argentina) al que matare a su ascendiente, descendiente, cónyuge, excónyuge o a la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediar o no convivencia”.

A partir de la nueva redacción —que define al femicidio como un crimen hacia “una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediar violencia de género”—, la norma añade como causales “placer, codicia y odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual y la identidad de género o su expresión”. Asimismo, entre otras cuestiones, el texto agrega que “cuando medieren circunstancias extraordinarias de atenuación, el juez podrá aplicar

prisión o reclusión de 8 a 25 años”, aunque no será aplicable “a quien en una ocasión anterior hubiera realizado actos de violencia contra la mujer víctima”.⁸

Así, se destierra la expresión utilizada hasta ahora, que denominaba a estos homicidios como “crímenes pasionales”, pues se advirtió que estos actos violentos y delictivos son parte de una construcción cultural que pretende naturalizarse en la sociedad con el objeto de ocultar crímenes aberrantes con un léxico suavizado y aceptable (Sabaté, 2008: 1).

En Argentina, en el 78% de las veces estos homicidios son cometidos por hombres contra mujeres (Grossman, Maesterman y Adamo, 1992: 372). Y de todos los crímenes que se cometen, el “pasional” resulta premiado con la justificación más amplia: detrás del desenlace letal se ubica a la mujer en un dudoso papel, y por eso ella se transforma en “sospechosa” de haber provocado el ataque que hizo al sujeto “perder la cordura”.

El acto violento expresa la presunción de legitimidad de quien lo ejerce; es un acto expresivo, que sobrepasa la situación particular en que ocurre, y comunica sentidos que son absorbidos de inmediato por el entorno (Sabaté, 2008: 6). Además particulariza el hecho, desvinculándolo de un problema social, cultural y político.

Si “la pasión” es la que lleva a matar, el hecho resulta más tolerable para la sociedad; es decir, el discurso que busca esconder esta violencia resulta más tolerable y pretende no verla, no hacerla explícita. Por ello, continúa Sabaté, “no es una violencia pasional, ni sentimental, ni genética, ni natural. *La violencia de género es la máxima expresión del poder* que los varones tienen o pretenden mantener sobre las mujeres” (Sabaté, 2008: 5, énfasis propio). Además, en muchas ocasiones, si sostenemos la idea de lo “pasional”, se hace cierta asociación con la idea de ser “crímenes correctivos” o “disciplinadores” hacia la víctima.

En cambio, el femicidio se define como el asesinato de seres humanos por el solo hecho de ser mujeres, *es una forma extrema de violencia basada en la inequidad de género*, entendida como la violencia ejercida por los hombres hacia las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control (Sabaté, 2008: 4). El concepto de femicidio ayuda a comprender el carácter absolutamente político y social del problema: solo es posible porque socialmente existen dispositivos y lógicas culturales que han institucionalizado y reproducen relaciones de poder opresivas entre los sexos (8).

8 Extraído de la nota del martes 8 de mayo de 2012, del *Diario Registrado*, Argentina.
<http://www.diarioregistrado.com/politica/60447-senado-debate-el-femicidio.html>

Los integrantes del Área de Investigación de la Asociación Civil La Casa del Encuentro han desarrollado el término de femicidio “vinculado”, partiendo del análisis de las acciones del femicida para consumir su fin: matar, castigar o destruir psíquicamente a la mujer sobre la cual ejerce la dominación.⁹

El concepto de femicidio es de conocimiento y uso reciente en América Latina, y es un drama que atraviesa a toda la región. Según Patsili Toledo (2012), experta en femicidio en América Latina, hay siete países que incorporaron la figura del femicidio en sus ordenamientos legales: Costa Rica en 2007, Guatemala y Colombia en 2008, y posteriormente El Salvador, Chile, Perú, Nicaragua y varios estados mexicanos. A estos hay que agregar recientemente (2012) a Argentina. Las tipificaciones van desde las más generales hasta las más restrictivas y con distinto grado de aplicación efectiva por el sistema de justicia y de proyección por el Estado en general. De todos modos, la experta remarca que, por ejemplo en Costa Rica, desde que se implementó la normativa los femicidios bajaron notablemente. Queda por estudiar en qué medida esto se debe a los efectos de la ley o a las respuestas más fuertes del Estado. Igualmente, Toledo señala que “la discusión de estas reformas muestra cómo la violencia ha logrado instalarse en la agenda política, mediática y legislativa, y eso habla de la fuerza del movimiento de mujeres a nivel global. También se ha entendido a las leyes como necesarias para generar transformaciones en el sistema social (aunque por sí solas no la transformen)” (Toledo, 2012).

De acuerdo con el Informe de Investigación de Femicidios en Argentina, que abarca el período del 1º de enero al 31 de diciembre de 2011, a partir de datos recopilados de las agencias informativas TELAM, DYN y 120 diarios de distribución nacional o provincial, así como del seguimiento de cada caso en los medios, en el país se registraron 237 femicidios y femicidios “vinculados” de mujeres y niñas, y 19 femicidios “vinculados” de hombres y niños. Estas cifras muestran que los casos de femicidios que se pueden registrar crecieron un 10% con respecto al año 2010. Del mismo informe se puede deducir que los registros no contemplan (por la insuficiente información que surge de los medios de comunicación) los siguientes casos: mujeres que ingresaron a los hospitales con evidencia de violencia sexista, pero en cuyos certificados de defunción figura muerte por paro cardiorrespiratorio u otra causa, lo cual invisibiliza la violencia que generó el cuadro traumático; mujeres que mueren por abortos clandestinos, o mujeres que aparecen en las noticias como muertas por suicidio, pero

9 Fuente: Asociación Civil La Casa del Encuentro, <http://www.lacasadelencuentro.org/femicidios.html>

que padecieron previamente una situación de violencia sexista en sus vidas.¹⁰ Cabe aclarar también que, debido a que la ley es de reciente promulgación, el Estado, a través de sus ministerios y programas específicos, apenas está empezando a involucrarse en la producción de información cierta. Por lo tanto, en general, la producción de cifras y la inclusión de la situación de estos crímenes en el debate público del país es en la actualidad una actividad que sostienen prácticamente las asociaciones civiles, como el Observatorio de Femicidios en Argentina, que son las que procesan datos y producen información, a pesar de los inconvenientes u omisiones que esto conlleva.

Por otra parte, la Ley de Identidad de Género (2012) es otra muestra del reconocimiento de derechos y de los intentos por combatir la discriminación y la violencia (física, psicológica y política). Allí se reconoce, en el artículo N.º 1, el “derecho a la identidad de género: Toda persona tiene *derecho*: al reconocimiento de su identidad de género; al libre desarrollo de su persona conforme a su identidad de género; a ser tratada de acuerdo con su identidad de género y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad respecto de el/los prenombre/s, imagen y sexo con los que allí es registrada”. En su artículo 12 refuerza “el *trato digno*. Deberá respetarse la identidad de género adoptada por las personas” (Artículos 1 y 12 de la Ley de Identidad de Género N.º 26.743, énfasis propio).

Como queda expuesto, esta ley y la ley de matrimonio igualitario, sancionada anteriormente (2010), son ejemplos del reconocimiento a la igualdad jurídica de las personas, sin que medie discriminación negativa, y expresan una combinación de derechos de primera y tercera generación. Dejamos para el debate el hecho de que pueden constituir una suerte de paradoja debido a lo que las normas mismas pueden generar, ya que, por un lado, las normas se refieren al reconocimiento de derechos, a un discurso de los derechos dentro de las luchas sociales, pero por otro lado implican la “juridificación de la corrección” y suponen que los derechos se visibilizan aunque también se “normalizan”.

Como último punto, es necesario incorporar los denominados “crímenes de odio”. Dicha denominación la utilizan en Argentina sobre todo las organizaciones GLTTBI, recuperando el trabajo que realizó Amnistía Internacional, “Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual”, difundido en 2001. En su informe del año 2011, la Comu-

10 Informe realizado por el “Observatorio de Femicidios en Argentina, de la Sociedad Civil Adriana Marisel Zambrano”. Dirección General: Ada Beatriz Rico, cofundadora de la Asociación Civil La Casa del Encuentro. Coordinación Ejecutiva: Fabiana Túñez, cofundadora de la asociación civil.

nidad Homosexual Argentina (CHA) considera que los crímenes de odio constituyen “la más violenta expresión de la discriminación por orientación sexual y de género”,¹¹ y señala que estas situaciones se vienen informando sistemáticamente desde 1993. De allí que también exigen que la figura se incorpore en la Ley Nacional Antidiscriminatoria, para poner freno a la homo/lesbo/transfobia, que mata violentamente. Según este informe, que refleja solo una parte de la realidad, pues está basado en los casos publicados por diferentes medios de comunicación, dando solo cierta visibilidad, en el año 2011 se registraron 14 crímenes de odio como asesinatos en forma violenta.¹² De todos modos, este es un comienzo, y muestra la persistencia de dichas organizaciones.

Son particularmente llamativos los casos de jóvenes que padecen hostigamiento escolar, familiar o de su grupo de pares, que lleva a la culpabilización, al ocultamiento y, en casos extremos, al suicidio.

Comentarios finales

Como hemos visto, pensar los vínculos entre la seguridad, la ciudadanía y los derechos requiere repasar definiciones inscritas en debates y en construcciones históricas y políticas amplias y complejas.

Al respecto, hicimos referencia tanto a los momentos históricos centrales o fundacionales, como a los significados derivados de la propia declaración de 1789, así como a caracterizaciones más particulares y actuales respecto a ciertos momentos que han sido relevantes en la Argentina de los últimos treinta años.

De este modo, observamos que la noción de seguridad ha ido variando y, dentro de su complejidad y sus significados, rescatamos la idea de seguridad ciudadana, en términos de derechos humanos y de prácticas activas de participación ciudadana.

De allí que esa ciudadanía fortalecida, en el marco de transformaciones paradójicas de la política, ha sido protagonista de la puesta en público, de la visibilización y de la publicidad de los crímenes y delitos específicos que nos interesaba analizar. Nos referimos a aquellos delitos no ligados a los atentados

11 Ver Crímenes de Odio, Informe de 2011, en el sitio web de la CHA: www.cha.org.ar.

12 Las formas de asesinato demuestran odio y ensañamiento, ya que las víctimas son baleadas varias veces, degolladas, ahorcadas o quemadas, en muchos casos mostrando signos de tortura. A estos se debe añadir casos emblemáticos como el de Natalia Gaitán, asesinada a escopetazos por el padre de su pareja en el 2010, y el de Carlos Agüero, de 17 años, que se suicidó por el hostigamiento social y escolar debido a su orientación sexual.

de la propiedad y los bienes, sino a los homicidios y las agresiones físicas, psicológicas y culturales que afectan a ciertos sectores vulnerados o vulnerables.

En este sentido, enfatizamos y expusimos los homicidios que se adjetivan con las figuras novedosas de femicidios y crímenes de odio, como una reconsideración de la seguridad ciudadana y como un modo de expresar la complejidad del fenómeno de la violencia en las sociedades contemporáneas.

En el primer caso, los femicidios indican claramente que estamos en presencia de homicidios que se expresan como violencia de género en tanto máxima expresión del poder que los varones tienen o pretenden mantener sobre las mujeres, y que esta violencia no es ni una violencia pasional ni una violencia natural. De manera que incorporar la noción de femicidio revela el carácter absolutamente político y social del problema. En otras palabras, estos delitos suceden en tanto existan dispositivos y lógicas culturales que institucionalicen y reproduzcan relaciones de poder opresivas entre los sexos.

En cuanto a los denominados crímenes de odio, se intenta llamar la atención sobre aquellos homicidios, y extensivamente sobre acciones de agresión y discriminación con base en la orientación sexual y en la identidad de género, como la homo/lesbo/transfobia.

Al mismo tiempo, destacamos como rasgo positivo que el Estado en Argentina ha adquirido en la última década un nuevo rol (además de mantener otros que es necesario modificar). Se trata de un rol activo en políticas públicas prioritarias o estratégicas, en el modo de gestionar los derechos y en la manera como el Estado se conecta e interactúa con organizaciones de la sociedad que fuertemente peticionan y realizan acciones políticas para poner en debate y reconocer las inequidades de género, los delitos y las discriminaciones por motivos de orientación sexual e identidad de género, que tienen raíces muy profundas y presionan sobre la necesidad de protección estatal y legal como parte de la seguridad y los derechos ciudadanos.

Estas manifestaciones y discusiones políticas acerca de la seguridad, los derechos y el Estado se han expresado en avances concretos en materia normativa, con la modificación o la promulgación de leyes nuevas que incorporan un nuevo sentido del derecho y de las figuras que hemos descrito.

Por tanto, entendemos que se dio un momento histórico y político de convergencia entre las demandas sostenidas y activas de distintas organizaciones de la sociedad, representativas de los sectores vulnerados, y las acciones progresivas de políticas públicas y leyes nacionales que habilitaron el reconocimiento de nuevos derechos (como la Ley Nacional Antidiscriminatoria N° 23.592 —sobre

la que se pide la modificación para incluir los casos definidos como “crímenes de odio”—, la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, N.º 26.485, la Ley de Matrimonio Igualitario N.º 26.618 y la Ley de Identidad de Género N.º 26.743).

¿Constituye este conjunto de normativas una solución al problema de la violencia y la inseguridad, en términos de protección de derechos? Sin duda que no, pero son una plataforma de inicio interesante, que ha obligado al tratamiento público, mediático e institucional de dichos temas. Luego habrá que esperar; en el largo tiempo, la ocurrencia de tres grandes desafíos: uno, que el Estado y los órganos correspondientes hagan efectivas las normas sancionadas; dos, que las agencias de seguridad, como la Policía, modifiquen sus prácticas ritualizadas, violentas y autogobernadas; y tres, que paulatinamente la sociedad y sus actores vaya procesando los cambios políticos y culturales que posibiliten y coadyuven a la no discriminación y a la ausencia de violencias de este tipo. Se trata de un gran desafío, pero un desafío bastante interesante.

Referencias

- Agamben, G. (2004). *Estado de excepción*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Bobea, Lilian (2004). “¿Juntos pero no revueltos?”. *Revista Nueva Sociedad*, 191. Caracas.
- Briceño León, R. (2002). “Introducción. La nueva violencia urbana de América Latina”. En: León R. Briceño (comp.). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- CELS (2000). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foro Memoria y Sociedad (2000). “Informes números 3, 4, 5 y 6: Víctimas de gatillo fácil en la provincia de Santa Fe”. Rosario, 1998, 1999 y 2000.
- Foucault, Michel (1989). *Vigilar y castigar*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- (1992). *La vida de los hombres infames*. Buenos Aires: Altamira.
- Grossman, C; Maesterman, S. y Adamo, M. (1992). *Violencia en la familia. La relación de pareja. Aspectos sociales, psicológicos y jurídicos*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Hobbes, Thomas (2004). *Leviatán*. Buenos Aires: FCE.
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. *Revista Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 3 (7), Buenos Aires.
- Lafer, Celso (1995). *La reconstrucción de los DDHH. Un diálogo con el pensamiento de H. Arendt*. Buenos Aires: FCE.

- Lechner, Norbert (1996). "¿Por qué la política ya no es lo que fue?". *Leviatán*, 63, Madrid, Primavera de 1996.
- Lefort, Claude (1991). "Los derechos del hombre y el Estado asistencial". En: C. Lefort. *Ensayos sobre lo político*. México: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Manin, Bernard (1998). "Metamorfosis de la representación". En: *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Pérez Luño, Antonio E. (1995). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Rabotnikof, Nora (1993). "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2, Madrid, noviembre de 1993.
- Recasens i Brunet, Amadeu (1994). "Violencia policial y seguridad ciudadana". En: AAVV. *Imágenes del Control Penal*. Santa Fe: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.
- Rosanvallon, Pierre (1997). *La consagración del ciudadano*. Madrid: Editorial Mora.
- Sabaté, Lucía M. (2008). "No son crímenes pasionales: son 'femicidios'". Documento público provisto por la Asociación Civil La Casa del Encuentro. Buenos Aires.
- Saín, Marcelo (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Tenzer, Nicolás (1991). "Situación de los primeros derechos del hombre". En: *La sociedad despolitizada. Ensayos sobre los fundamentos de la política*. Buenos Aires: Paidós.
- Tiscornia, Sofía (2000). "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales". *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 14. Santa Fe: Centro de Publicaciones UNL.
- Toledo, Patsili (2012). Entrevista en *Página 12*, Argentina, 15 de abril de 2012.
- Vermeren, Patrice (1999). "El ciudadano como personaje filosófico". En: Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (comp.). *Filosofías de la ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Fuentes en internet

- <http://inadi.gob.ar/>
<http://www.cha.org.ar>
<http://www.lacasadelenacimiento.org/femicidios.html>
<http://www.pagina12.com.ar>
<http://www.tiempo.infonews.com>

8

Los vínculos sociales en el fortalecimiento de la democracia local y la prevención de la violencia. Una experiencia de investigación-acción-participación*

*Joaquín Salazar**

Resumen

Los vínculos sociales permiten fortalecer el tejido social de las comunidades locales. Un tejido social fuerte genera interacciones permanentes y numerosas que llevan implícita la solidaridad natural entre los individuos. Las comunidades locales con fuerte tejido social generan por sí mismas mecanismos de control, de seguridad, de entreeyuda, de democracia directa, y un sentido de pertenencia fuerte. Una comunidad empoderada y con conciencia colectiva aplica y hace defender elementales derechos humanos, y tiende a resolver sus conflictos de una manera constructiva, creativa y no violenta.

De la misma manera, los vínculos sociales fuertes exclusivos pueden generar una comunidad endógena, lo que puede conducir a una “implosión social”. Los vínculos sociales débiles pueden ser tomados como una oportunidad para que

* Ponencia presentada en el 54 Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 5 al 21 julio de 2012.

** Master en Estudios del Desarrollo, de la Universidad de Ginebra. Candidato a doctor en Geografía Humana en la Universidad de Lausana. Cofundador del programa de participación comunitaria en Suiza “Quartiers Solidaires”. Experto en Urbanismo Social y responsable del programa de participación comunitaria en Versoix, Suiza. Director del Espacio comunitario para los migrantes “Mozaik” (www.appartenances.ch). Ex-presidente de la Asociación Colombiana de Investigadores en Suiza (www.acis.ch).

una comunidad urbana extienda sus relaciones hacia otras oportunidades de desarrollo (Granovetter, 1973: 17).

La ruptura del tejido social tiene manifestaciones similares en contextos sociales diferentes, pero el efecto es el mismo: aumento de la violencia, aislamiento, desplazamiento forzado y limitación de la democracia local y de los derechos humanos.

El presente artículo muestra el impacto del desarrollo urbano y la geografía física sobre la construcción de un tejido social de proximidad. La sistematización de las experiencias de terreno muestra la importancia del rol que los adultos mayores han desempeñado y pueden desempeñar en el fortalecimiento, la transformación o la reconstrucción de los tejidos sociales a nivel local. Igualmente, nos lleva a reflexionar sobre los impactos que podrían producir modelos de desarrollo comunitario para el fortalecimiento de la democracia local, la prevención de la violencia y el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Palabras clave: Vínculos sociales, interculturalidad, prevención de la violencia, intergeneracionalidad, derechos humanos, democracia, desarrollo local, tejido social, pensamiento complejo.

Noción de vínculo social y tejido social de proximidad

El contacto social nace del deseo de vivir juntos. Esto genera una relación que une a los individuos que hacen parte de un mismo grupo social. En sus relaciones sociales, los individuos y los grupos sociales tienden a establecer unas reglas sociales compartidas, las cuales tienen como objetivo una coexistencia pacífica (Paugam, 2009: 127).

Estas relaciones sociales hacen parte del capital social que une a una comunidad, o que un individuo desarrolla en su recorrido de vida. Una comunidad que tiene un fuerte capital social manifiesta buena solidaridad entre los diferentes grupos y generaciones. Asimismo, puede afrontar fácilmente las crisis externas. Por el contrario, una comunidad con un capital social débil hace al individuo más dependiente, menos solidario, y evita que las comunidades puedan enfrentar las crisis que provengan de afuera (Putman, 2001).

Vínculo social

Desde el punto de vista sociológico, podemos identificar dos tipos esenciales de vínculos sociales (Granovetter, 1973):

a) El vínculo social fuerte. Está compuesto por los contactos regulares y a través del tiempo: la familia, el círculo de amigos y vecinos, las militancias ideopolíticas. Este tipo de contacto se mantiene por la reciprocidad de intercambios.

b) El vínculo social débil. Se considera como todo contacto esporádico que la persona genera en sus redes: encuentros en eventos, relaciones virtuales, etc. Son intercambios discontinuos, pero que pueden tener ciertas identidades puntuales: un evento temático, conciertos, etc. En este tipo de relaciones no es obligatoria la reciprocidad, y puede ser un contacto que se da al menos una vez por semestre. Con el desarrollo neoliberal y la globalización de las comunicaciones, este tipo de redes tienden a predominar: es más fácil tener contactos al otro lado del mundo que con el vecino.

Ahora, en los nuevos desarrollos de nuestra acción de investigación y de transformación participativa en procesos comunitarios, preferimos utilizar las categorías de vínculos sanos (de solidaridad, de amistad, de participación social, etc.), frágiles (como el desempleo o la marginalidad) y a riesgo (agresiones, rumores, dependencia, violencia, falta de democracia, etc.). El desafío es cómo lograr que a partir de los vínculos sanos se puedan fortalecer los vínculos frágiles y aislar o superar los vínculos de riesgo, con el objetivo de aumentar el nivel de autoestima individual y colectiva, el nivel de reconocimiento y el empoderamiento de las comunidades.¹

Tejido social y estructura social

Las relaciones sociales sanas y permanentes son las que contribuyen a generar un *tejido social*. Este se refiere a los contactos humanos regulares dentro del vecindario o entre los próximos. En nuestro caso, nos referimos al tejido social de proximidad, en el vecindario a nivel urbano, es decir, el que existe o puede existir en los barrios.

Ahora, es importante diferenciar entre tejido social y estructura social. La estructura social es el conjunto de relaciones estructuradas entre los individuos que ligan las partes entre ellas y con el conjunto de una organización común. Una estructura social supone una estructura de poder y un nivel de jerarquía

1 Esta categoría hace parte de nuestro acercamiento a la "Terapia integrativa comunitaria", implementada por Adalberto Bareto, quien viene dando continuidad al pensamiento de Paul Freire. En esta metodología, un diagnóstico del estado del vínculo social de una comunidad se hace a través de un estudio cuantitativo y cualitativo donde se miden 28 variables, relacionadas con la familia, el trabajo, la educación, la vivienda, la salud (mental y física), la formación, el nivel de organización y de participación, la relación con el Estado y el medio ambiente.

a nivel general. Mientras la estructura social actúa a nivel *macrosocial* (grupos de poder, organizaciones, movimientos sociales o instituciones), el tejido social actúa a nivel *microsocial*, es menos jerarquizado, más informal y se expresa a nivel de proximidad, de vecindario, de los amigos, de la familia o de grupos de militancia permanente (Bassand, 2004).

El capital social y los “huecos estructurales”

El capital social es el conjunto de relaciones, contactos y redes sociales permanentes que unen a las personas y los grupos en el seno de una sociedad. El capital social puede ser económico o financiero, humano, cultural y relacional (Bordieu, 1980).

El capital social relacional es la estructura de red de relaciones que posee cada individuo. Este capital permite transformar las cosas, servicios o conocimientos intercambiados en signo de reconocimiento. Este capital relacional se puede medir cuantitativa y cualitativamente en comunidades definidas. Igualmente, se puede modificar para mejorar la solidaridad y la calidad de vida de esas comunidades.

Ahora, en ese capital social relacional existen “huecos estructurales” (Lemieux, 1999: 69), los cuales se determinan como la ausencia de relación entre dos actores que tienen contacto con la misma fuente. También es la ausencia de relación entre dos nodos. El desafío para el mejoramiento del capital social relacional de una organización o una comunidad es detectar con precisión dónde están esos “huecos estructurales”. Estos nodos, lugares, organizaciones o individuos aislados pueden reconectarse estratégicamente para maximizar la “rentabilidad” de una red o tejido social.

Preguntas iniciales

La investigación que dio lugar al presente artículo tuvo como guía cuatro preguntas centrales:

- a) ¿Cuál es la importancia del vínculo y el tejido social en la calidad de vida y en el factor de violencia social e intrafamiliar?
- b) ¿Qué importancia tiene el rol de los adultos mayores en el tejido social de los barrios?
- c) ¿La investigación-acción-participación puede tener un carácter científico, y qué aplicabilidad puede tener en la transformación de unas condiciones sociales

particulares? ¿Cómo podremos pasar de la predominancia de una visión lineal a una visión holística y compleja de la realidad sin diluirnos en la generalidad?

d) ¿De qué manera la geografía humana puede ser aplicada y servir como instrumento de análisis para el empoderamiento de las comunidades y para el mejoramiento de sus condiciones de vida?

Estas preguntas se han ido precisando o modificando a medida que el acercamiento teórico y la praxis social se realiza. Igualmente, las hipótesis iniciales han ido evolucionando en la misma manera.

Las hipótesis iniciales

- La proximidad es determinante en la solidaridad del vecindario: se considera que el tejido social se reduce a los intercambios entre los vecinos y que la solidaridad aumenta por el hecho de aumentar los contactos.
- Se parte de un conocimiento inicial de una superpoblación de adultos mayores jubilados, quienes pueden tener mejores condiciones de tiempo, experiencia, situación económica definida, y un respeto ganado por el resto de la población. Se considera que ellos pueden ser un vector importante de desarrollo y de cohesión social. Estas personas pueden ser un puente importante en las relaciones intergeneracionales e interculturales.
- El método investigación-acción-participación (IAP) es una herramienta útil para la organización, el empoderamiento de los habitantes y la participación activa en el mejoramiento de su calidad de vida, y a la vez esta acción puede servir como método de prevención de la violencia social. Al inicio de la investigación no teníamos claro cuál podría ser el nivel de científicidad de este tipo de investigación.
- La geografía humana permite integrar en forma dialéctica varias disciplinas sociales, humanas y de las ciencias exactas.

Metodología de investigación: Aplicación del pensamiento complejo y la investigación-acción-participación (IAP)

La teoría del caos y el pensamiento complejo

La teoría del caos encuentra el orden sobre un desorden aparente. Este nuevo orden no tiene las mismas características que el orden inicial. Este proceso

cumple diferentes principios y múltiples variables: conceptos de asimetría, dimensión fractal, atractores extraños, bifurcaciones, entre otros.

Esta teoría tomó forma después de los años setenta, y desde entonces ha cambiado el paradigma de las ciencias exactas. Además, ha sido incorporada como un instrumento de análisis dentro de las ciencias sociales recientemente. La versión latinoamericana de la IAP comienza a utilizar estos conceptos dentro de sus instrumentos de investigación y de transformación social.

Del pensamiento complejo desarrollado por Edgar Morin (García Chacón, 2000), en relación con la teoría del caos, nosotros retomamos cuatro principios básicos:

a) La teoría de sistemas. El todo es más que la suma de las partes. Existen cualidades emergentes que nacen de la organización del todo y que pueden retroalimentar a las partes. También el conjunto puede inhibir cualidades de las partes. El desafío está en encontrar sistemas semiabiertos, que puedan optimizar su energía interna y saber interactuar con las energías de los otros sistemas con los que se relaciona. El trabajo de armonizar las redes sociales débiles y fuertes en una comunidad es una aplicación clara de este principio.

b) La auto-eco-organización. Se entiende como la capacidad de un sistema de ser autónomo y a la vez interactuar con su entorno. Una aplicación concreta de este principio es el método IAP de trabajo con las comunidades, el cual busca aumentar su poder de acción y de autodeterminación (Fals Borda, 1998).

c) El principio dialógico. Este principio permite asociar dos nociones opuestas e indisolubles. En algunos procesos comunitarios, lo denominan “buscar identidades en la diferencia”. En las ciencias caóticas puede hablarse de vectores que se bifurcan y al mismo tiempo pueden ser atractores extraños, efecto de la división y la multiplicación (ver explicación más adelante).

d) El principio hologramático. Este principio muestra que la parte se encuentra en el todo y viceversa. En biología, este principio resulta claro con el sistema genético. En las estructuras sociales se aplica cuando una cultura organizacional se refleja en el actuar de los individuos.

De Prigogine (1997) se retoman los principios de “bifurcación” y “atractores extraños”. El primero muestra el momento de transición de un sistema a otro. En los sistemas matemáticos se encuentra cuando una ecuación tiene varias soluciones. En una dimensión fractal, una bifurcación muestra los puntos donde la misma ecuación fractal toma diferentes direcciones de reproducción, según lo permitan las condiciones externas. En la naturaleza, la forma en que se re-

producen las ramificaciones de los árboles es una ecuación fractal (no siempre la misma para todas las ramificaciones). En urbanismo, muchas ciudades se expanden sobre sistemas de reproducción fractal.

En el trabajo de mapeo de las redes sociales se han encontrado ciertos sistemas de bifurcaciones simples o múltiples. Los puntos donde se bifurcan estas redes es donde se encuentran los nodos (ver gráfico 8.4). Para nuestro estudio, los nodos son las personas que tienen relaciones múltiples. Estas personas son transmisores o receptores múltiples de la información que circula en el barrio. Al detectar estas personas en la muestra poblacional, por diferentes medios, se encuentra que ellas han sido vectores del desarrollo comunitario, cuando se ha sabido dimensionar esta capacidad de relacionamiento.

Estos dos principios dialógicos (bifurcación = división y atractor extraño = multiplicación) se aplican en los procesos organizativos en el siguiente sentido (más metafórico que matemático): los líderes del barrio son personas vectores de la comunicación, ellas distribuyen (bifurcan) la información, el conocimiento, la experiencia, y al mismo tiempo son polos de atracción de la información no pública de lo que sucede en la cotidianidad en el barrio. Esta información la remontan a los grupos de reflexión y de coordinación de las acciones. Esta última parte depende de qué tan grande es la red social de proximidad o la red social “débil” y externa (ver gráfico 8.4).

Aplicación del método de la investigación-acción-participación (IAP)

Según K. Lewin, la investigación acción hace parte de la investigación fundamental de las ciencias humanas. Ella es una fusión entre la voluntad de cambio y la intención de investigación. Esta intención de cambio hace avanzar los conocimientos fundamentales dentro de las ciencias humanas (Christein-Gueissaz et al, 2006).

Este concepto, emitido por Lewin en los años cuarenta, es cuestionado y actualizado por nuevas reflexiones científicas. Analizando la historia de las ciencias, se puede constatar que el conocimiento científico no genera por sí mismo el progreso social. Los modelos socioeconómicos de desarrollo impuestos por la cultura occidental han hecho evolucionar las ciencias aplicadas, dándoles un sentido más pragmático.

Actualmente la investigación acción (IA) hace parte de las ciencias aplicadas y está generando un fuerte acercamiento entre las ciencias exactas y las ciencias sociales. Este acercamiento está llevando a un cambio de visión

en la cooperación internacional del desarrollo desde los países industrializados.²

Con la propuesta de la investigación-acción-participación (IAP) queremos avanzar hacia los procesos liberadores y autonomizadores de las comunidades a través de su empoderamiento y el crecimiento de la inteligencia colectiva. Esta visión de la investigación acción permite a los actores apropiarse y producir saberes ligados a la práctica. En esencia, ella busca transformar los actores, los cuales transforman al mismo tiempo su realidad y su entorno.

Aplicación de los fundamentos de la IAP

Para el presente estudio se priorizaron tres fundamentos históricamente desarrollados (Des Roche, 1981, citado en Goyette y Lessard-Hebert, 1987):

La investigación en sí misma: les permite a los actores la producción y la apropiación de los saberes ligados a sus prácticas.

La formación: permite transformar al sujeto en actor y producir teoría fundada sobre la sistematización y la evaluación continua de los procesos.

Estrategia de cambio social: permite transformar de manera activa e intencionada una situación no deseada en una situación deseada. Esto se hace de manera participativa y consensual.

En nuestra práctica de terreno se han tenido en cuenta la postura y el rol del investigador-interviniente en los siguientes aspectos:

- Una implicación social fuerte que al mismo tiempo tome distancia del proceso. Esto implica estudiar y conocer en profundidad el contexto dentro del cual se conduce la investigación.
- La intervención se ha hecho con otros actores afectados por la problemática, evitando ser percibidos como “investigador que observa y encuesta”; asimismo, se ha buscado involucrarse como actores integrados al tejido social del contexto a estudiar y transformar.
- Se han co-construido procesos de saberes, que no necesariamente llevan a un cambio radical inmediato de la situación. Cuando se han terminado las intervenciones en estos barrios, los procesos han continuado de manera

2 Estas reflexiones han generado reevaluaciones de las metas del milenio fijadas por la ONU para la reducción de la pobreza. Para lo cual se viene discutiendo sobre la aproximación entre la investigación aplicada y la investigación fundamental. Esta claridad es importante para determinar la coordinación entre programas de ciencias exactas y de ciencias sociales.

sostenida. Los cambios bio-sico-sociales, culturales y en posturas políticas han sido evidentes.

En lo que concierne al análisis cualitativo-cuantitativo, se han utilizado técnicas más sofisticadas y menos accesibles a los participantes. Las bases de datos se han ido enriqueciendo a medida que el conocimiento y la observación del terreno lo permiten. Las estadísticas oficiales y de ciertas instituciones que trabajan en lo social son muy importantes. Esto se complementa con el seguimiento a los medios informativos, la consulta de revistas de investigación, lecturas bibliográficas o búsquedas en Internet. Para este procesamiento estadístico, se toman las bases de datos iniciales y se enriquecen con la continuidad de participación de los que van deviniendo actores del proceso.

Se utilizaron varios programas informáticos (Excel, Access, Tulip, SIG) para organizar y analizar este proceso desde diferentes miradas. Así, se pudo cartografiar el estado inicial de la red social de las personas mayores en el barrio, así como su desplazamiento cotidiano y sus sitios de encuentro (ver gráficos 8.1 y 8.2). Estos resultados se confrontan con lo observado, lo escuchado y lo que ellos mismos expresaban. Con mucha exactitud se pudieron detectar fuertes problemas de aislamiento y segregación, así como rupturas del tejido social y “huecos estructurales”. Igualmente, estos gráficos mostraron una gran coincidencia entre las personas que se detectaron como líderes del proceso y las que tenían más conocidos o que llevaban una vida social activa.

Análisis cualitativo-cuantitativo: Este análisis se ha cruzado en cinco niveles de recolección y procesamiento de la información, así:

Primer nivel. Esta información es de tipo estadístico y teórico. Incluye las bases de datos sobre la composición socioeconómica y cultural de los habitantes del sector y diversas entrevistas con personas que llevaban largo tiempo viviendo en el barrio, o con profesionales que ejercían labores que los conducían a conocer en detalle lo que pasaba allí.

Segundo nivel. En un proceso de exploración, el equipo de investigadores y algunos habitantes voluntarios hicieron observaciones en el terreno. Estas observaciones se hicieron en lugares y horas donde se veía más movimiento de población (buses, supermercados, iglesias, bares, cementerios, etc.). Se tomaron fotos, se hicieron filmaciones y se escribieron diarios de campo. Además, con algunos habitantes se hicieron “caminadas diagnósticas” (un recorrido por los lugares del barrio, con el fin de observar, fotografiar, describir, conversar con la gente y compartir picnics). Para adelantar este proceso fue clave el apoyo de

las autoridades locales y de las instituciones contactadas previamente. Desde el inicio, los investigadores se vinculan a un gran número de actividades de la localidad. Esto permite multiplicar contactos y ganar familiaridad con los habitantes.

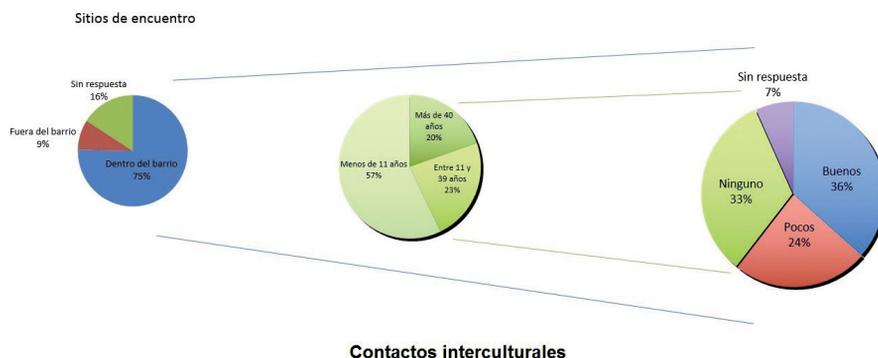
Tercer nivel. Para este nivel se realizaron cerca de treinta entrevistas no estructuradas. Se seleccionaron profesionales que trabajan con la población y algunos habitantes que aceptaron ser entrevistados. En estas entrevistas se pudo confrontar el conocimiento inicial que los investigadores tenían sobre la realidad, se detectaron pistas, se generaron ciertas hipótesis y se motivó al conjunto de la población para vincularse y disponerse a colaborar con la encuesta que vino posteriormente. De estos tres niveles iniciales se elaboró un “informe de inmersión”, que permitió pasar al nivel siguiente.

Cuarto nivel. Con todo el proceso anterior se logró vincular a cierta cantidad de personas y de instituciones que trabajan con personas mayores. Asimismo, se acompañó la conformación de un equipo interdisciplinario para todo el proceso de las encuestas. Finalmente, se logró encuestar al 20% del total de la población del barrio seleccionado. Estas encuestas se basan en un cuestionario que incluye preguntas abiertas, semiabiertas y cerradas. La sistematización se hace en forma participativa: los especialistas hacen los ajustes técnicos, los comparten con el equipo y luego se y entrega una síntesis a las autoridades, a las instituciones y a la población concernida. Se comienzan los foros comunitarios para validar y complementar los resultados de este proceso. Es en esta parte donde el “teatro del oprimido” comienza a desempeñar su rol importante. Los pobladores y las autoridades reconocen que es la primera vez en la historia que un proceso participativo tiene esos resultados iniciales. En este cuarto nivel se cierra la etapa llamada “exploración diagnóstica”. Un documento ampliamente difundido oficializa el comienzo de una nueva fase de este trabajo social comunitario.

Quinto nivel. Este nivel refleja un proceso más complejo y con una participación de los investigadores (habitantes, profesionales, científicos) en un nivel de interacción más profundo. Los pequeños grupos de acción-reflexión comienzan a ser los motores de los foros comunitarios que se realizan dos o tres veces al año, y se gestan proyectos para dar salidas a problemas centrales detectados (como altos índices de soledad, faltas de relaciones interculturales, enfermedades por depresión, alcoholismo, etc.).

En un proceso de 4 o 5 años de intervención, han emergido alrededor de 8 o 10 proyectos, coordinados y en sinergia con las diferentes instituciones públicas y privadas existentes.

Gráfico 8.5. Relación entre los lugares de vida social y los contactos interculturales



Esta figura muestra la relación entre los sitios de encuentro, la antigüedad de vivir en el barrio y las relaciones interculturales. La paradoja más sorprendente es que el 75% de las personas hacen vida social en el barrio. De esa cantidad, un 20% de las personas que viven en el barrio desde hace más de 40 años no tienen ningún contacto con personas de otras culturas. Esta información coincide con el hecho de que la mayoría de las personas encuestadas afirma ser de origen suizo, y señala que las personas provenientes de otras culturas conforman una migración aún reciente y que no han tenido fuertes procesos de integración con los residentes más antiguos y de más edad. Igualmente, el gráfico muestra el aislamiento cultural de una gran cantidad de personas de edad.

Gráfico 8.6. Relaciones de las personas mayores con otras generaciones



Este gráfico nos revela la debilidad de contactos entre las generaciones. Entre la persona tiene más edad, dispone de menos contactos con otras generaciones. Más de la mitad de los encuestados que tienen más de 80 años manifiestan no tener ningún contacto con otras generaciones.

Reflexiones y conclusiones intermediarias

Contrario a lo que presuponíamos en nuestra hipótesis (que un tejido social local fuerte era por sí mismo garantía del desarrollo de una comunidad), las investigaciones nos llevan a encontrar comunidades con un tejido social de proximidad fuerte y con contactos sociales débiles fuera del barrio. Este hallazgo confirma la teoría de Granovetter, según la cual esta situación tiende a generar ciertas tendencias al aislamiento. En otra experiencia de un barrio aislado, con una interacción social más fuerte, podemos constatar la tendencia a formar guetos, a ser endogámicos y a generar un pensamiento conservador y excluyente. En este caso la violencia intrafamiliar es muy fuerte, y no tanto así la violencia colectiva (bandas o acciones contestatarias contra el Estado). La comunicación predominante es el rumor: un rumor termina o se aumenta con la generación de otro.

Sin embargo, la ruptura o la debilidad de un tejido social, con predominio de vínculos sociales de proximidad débiles y externos, genera un grupo de humanos sin cohesión social, con presencia débil de la solidaridad y con tendencias fuertes a la violencia intrafamiliar y entre los vecinos. O al menos la ausencia de violencia es copada por la indiferencia. Hemos encontrado varios casos de personas de edad que han fallecido solas en su apartamento, y los vecinos o las autoridades se dan cuenta semanas o hasta meses después.

Los resultados obtenidos en este proceso de IAP son evidentes:

En cuanto a investigación propiamente dicha. Se ha logrado demostrar que la IAP aporta un método de mirada holística que supera la tradicional visión lineal causa-efecto que predomina en las culturas occidentales. El éxito del progreso científico de la humanidad se ha dado al poder aislar sistemas para analizarlos, medirlos, calcularlos y predecir los resultados. Sin embargo, la aplicación de métodos bajo una visión de la complejidad en la IAP nos ha demostrado que las contradicciones científico-filosóficas entre reversibilidad e irreversibilidad o entre determinismo y aleatoriedad generan grados de intensidad entre estas visiones absolutistas (Prigogine, 1997: 37). Por otro lado, la aplicación de la IAP ha permitido hacer una aproximación entre las ciencias exactas y las ciencias sociales a través de estas teorías caóticas. Estos modelos de análisis en construcción de las relaciones sociales entre los humanos se pueden analizar en modelos matemáticos cada vez más complejos y menos deterministas.

En cuanto a la formación. Si bien los resultados en formación científica siguen siendo elitistas, en este proceso se ha logrado un acercamiento práctico

entre las escuelas de trabajo social y las facultades de ciencias sociales de ciertas universidades con las comunidades. Dichas escuelas se han logrado vincular con eventos comunitarios de intercambio académico y de intercambio de prácticas, cada vez con mayor profundidad (dos foros regionales interbarriales, interprofesionales e interinstitucionales), y en varios encuentros de investigación-acción en la región francófona de Europa. Un bagaje teórico comienza a fluir entre el continente americano y el continente europeo alrededor de estas prácticas comunitarias.³

En cuanto a los resultados concretos con los habitantes de los barrios intervenidos. Durante seis años de interacción con estas comunidades, los resultados son evidentes: en cada barrio se logró acompañar el proceso de diagnóstico y construcción de un proceso participativo, donde quedaron funcionando varios grupos de habitantes, con sus respectivos grupos de trabajo, coordinación y prensa local. Hasta finales del primer semestre de 2012 se habían realizado cinco asambleas de barrio en cada uno de ellos, con una participación promedio de cincuenta personas. Las comunicaciones entre los vecinos, la consecución y el mejoramiento de lugares de encuentro y la colaboración con algunas empresas privadas, instituciones sociales y autoridades locales han facilitado logros muy importantes en la movilidad y en las relaciones intergeneracionales e interculturales. Los datos empíricos de las autoridades muestran una reducción importante de la violencia social de los jóvenes y mejores relaciones entre estos y los adultos mayores; asimismo, los proyectos de colaboración e interacción se han venido multiplicando. La gobernabilidad ha mejorado ostensiblemente. La participación de la población como ciudadanos va en aumento. En síntesis, el tejido social de proximidad se ha densificado y las relaciones sociales externas, aunque secundarias en lo social, también han aumentado. Ahora lo que está en reflexión es acompañar la iniciativa de ciertos procesos comunitarios para conformar lo que ellos llaman “plataforma de habitantes”.

En cuanto a la disciplina de la geografía humana. En el trabajo social comunitario bajo la metodología de la investigación-acción-participación, esta disciplina ha logrado armonizar las categorías de redes sociales de proximidad y las relaciones sociales externas, para lograr el empoderamiento de las comunidades. Esto nos conduce a admitir que estamos en un mundo globalizado, con incremento de la movilidad humana y con diversificación en las comunicacio-

3 Igualmente, este proceso ha dado lugar a una asociación interprofesional y de habitantes: www.communautaires.ch

nes y en la interculturalidad. Esto conlleva al mejor desarrollo de prácticas y pensamientos complejos en la glocalización del desarrollo.

Referencias

- Baillergeau, Evelyne (2007). "Favoriser les liens sociaux de proximité: de nouvelles pratiques d'intervention sociale dans les villes européennes". *Pensée Plurielle*, N.º 15, pp. 9-18. Doi: 10.3917/pp.015.0009.
- Barreto, Adalberto, (2009). *La thérapie communautaire pas à pas*. (Traduction française : J-P. Boyer, C. Fénéon, N. Hugon, 2010). Edition LCR, Fortaleza, Brésil.
- Bassand Michel (2004). *La Métropolisation de la Suisse*. Montreux: Corbaz S.A. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Bourdieu, Pierre (1980). "Le capital social". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Vol, 31, Janvier, pp. 2-3.
- Castells, Manuel (1981). *La question urbaine*. Paris: FM Fondations.
- Cherpit, Christophe (2008). "Les noces de l'expert et du profane, exploration d'un itinéraire pédagogique dans une démarche communautaire", travail de mémoire du diplôme des hautes études des pratiques sociales. Université de Strasbourg.
- Da Cunha, Antonio (2007). *La ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Suisse: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- (2010) "De la mixité social à la justice urbaine". *Vue sur les Villes*, Revue de l'Institut de Géographie de l'Université de Lausanne, N.º 25.
- Da Cunha, Antonio; Leresche, Jean-Philippe et Vez, Isabelle (comp.) (1998). *Pauvreté urbaine. Les liens et les lieux*. Lausanne: Réalités Sociales.
- Fals Borda, Orlando (comp.) (1998). *Participación popular, retos del futuro*, Octavo Congreso Mundial de Convergencias en Cartagena, Colombia, mayo-junio de 1997. Bogotá: Icfes.
- Fondation Leenards et Pro Senectute Vaud (2008) "Quartiers Solidaires: exploration d'un défi communautaire", Rapport de Recherche, Lausanne et Genève.
- García Chacón, Beatriz (comp.) (2002). *Técnicas interactivas para la investigación social cualitativa*, Grupo de investigación laboratorio internacional universitario de estudios sociales. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.
- Goyette, Gabriel et Lessard-Hebert, Michelle (1987) *La recherche-action, ses fonctions, ses fondements et son instrumentation*. Montreal : Presse Université de Québec.
- Granoveter, Mark S. (1973). "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380. En: <http://www.ucm.es/info/pecar/Articulos/GRANOVETTER2.pdf>. Acceso: 10 de junio de 2012.
- Le-Bras, Hervé (2000). *Essai de géométrie sociale*. Paris: Editions Odile Jacob.

- Lemieux, Vincent (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris: Presse Universitaire de France.
- Morin, Edgar (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Paris: Unesco.
- (2012) "El método I". En: *Cátedra Unesco Edgar Morin*. En: www.edgarmorin.org. Acceso 2 de julio de 2012.
- Paugam, Serge (comp.) (1996). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- Paugam, Serge (2009). *Le lien social*. Paris: Puf, Collection que sais-je.
- Putnam, Robert D. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2001). London : Simon & Schuster.
- Pedrazzini, Yves (2010). "Violences urbaines, violence de l'urbanisation et urbanisme de la peur". *Epfl-talk-* (Lausanne) N° 147914.
- Prigogine, Ilya (1997). "Tan solo una ilusión, una exploración del orden al caos". En *Metatemas, libros para pensar la ciencia*, Barcelona: Tusquets.
- Salazar, Joaquín (2008). "Quartiers Solidaires, de l'exploration à la construction d'un projet communautaire". Rapport d'exploration à Prilly, période de juillet 2007 à décembre 2008. Lausanne: Pro Senectute Vaud.
- Segaud, Marion (2007). *Anthropologie de l'espace: habiter, fonder, distribuer, transformer*. Paris: Edition Armand Colin.

9

Control, vigilancia y respuesta penal en el ciberespacio

*Darío Nicolás Rolón**

Resumen

Los problemas relacionados con internet adquieren cada vez más importancia en la toma de decisiones estratégicas no solo en los campos político, cultural, industrial y económico, sino también en el terreno de la vigilancia. La naturaleza transnacional de internet requiere el examen de los diferentes problemas que surgen de la disponibilidad de los medios tecnológicos. En el terreno académico, no existe acuerdo sobre la definición aplicable al crimen informático y a las definiciones convergentes, mientras que las agencias administrativas proponen una serie de estrategias mediante las cuales toman el control de muchos aspectos de la vida cotidiana mediante la ejecución de medidas policiales tendientes a criminalizar cualquier conducta vinculada con la posibilidad de cometer cualquier clase de delito en internet.

El empleo de bases de datos por las agencias de vigilancia hace posible la formación de perfiles de riesgo, como muestra la experiencia en Alemania y Estados Unidos, especialmente desde 2001. No obstante, el despliegue de mecanismos de vigilancia en el ciberespacio tiene lugar no solo por las agencias públicas de seguridad sino también por las privadas, de manera que la defini-

* Abogado, Universidad de Buenos Aires. Doctorando en la Universidad de Buenos Aires-Lüdwig Maximilians Universität, München.

ción del cibercrimen deviene vicariante. El estado del análisis científico de esta clase de cuestiones en Latinoamérica muestra la situación paradójica entre la intervención progresiva de las agencias de seguridad al controlar, secuestrar, confiscar y tomar otra clase de medidas, y la ausencia de límites críticos.

Palabras clave: Crimen informático, sociedad de la información, estrategias de intervención penal, delito ex ante, vigilancia electrónica, vigilancia privada, perfiles de riesgo.

Introducción

Se podría decir que toda la crítica a la obra del derecho puro de Hans Kelsen se reduce a la necesidad de compatibilizar el método dogmático con el método tópico o, en otras palabras, a la necesidad de establecer relaciones entre el deber ser y el ser, de la cual pueda predicarse también una relación de coherencia entre ambos niveles. Esta relación se evidencia constatando el grado de concreción de las normas a nivel constitucional con las normas de rango inferior, y con el plano de la realidad a la que están destinadas a regular. La existencia de puntos débiles en la formulación del programa de legislación penal se traduce, sine qua non, en la legitimación del poder de facto de las agencias de control y vigilancia.

La falta de delimitación del objeto sobre el que operan las normas con contenido punitivo no ha sido obstáculo para la existencia de propuestas políticas represivas, que se justifican aludiendo a hipótesis graves de conflicto. En la realidad, sin embargo, los mecanismos de vigilancia tienen lugar en espacios grises con dudosa legitimación jurídico-política. La necesidad de luchar contra el crimen organizado, cuyo concepto carece de cualquier límite, ha conllevado recientemente, y debido a la presión internacional, la incorporación de una serie de instrumentos legales con el fin de promover la lucha eficaz contra diferentes males, como el control de tráfico de estupefacientes y personas, la corrupción o los cibercrimes, lo que implicó el desarrollo de un arsenal de mecanismos de vigilancia y de control, cuya eficacia no parece ser compatible con la persistente vigencia de dichos conflictos, para cuya solución habrían sido diseñados.

Este artículo pretende señalar cuál es el estado de la cuestión en el ámbito de la ciencia jurídica frente a los “nuevos desafíos” que las nuevas formas de criminalidad informática plantean, y de los riesgos, en algunos casos latentes y en otros ya vigentes, que son consecuencias de la falta de exámenes críticos sobre los

presupuestos en los que reposan los discursos que postulan la intervención penal como forma de resolución de conflictos emergentes de las nuevas tecnologías.

Nuevos desafíos y problemas de definición

Desde el punto de vista metodológico, la falta de precisión conceptual es sinónimo de imposibilidad en delimitar el objeto de proyección de cualquier investigación, lo que constituye un obstáculo para pautar los límites de un discurso; en nuestro ámbito, la cuestión se traduce en la imposibilidad de pautar los alcances de la respuesta estatal punitiva.

Pese a que últimamente se ha hecho referencia en el discurso político, mediático y académico al concepto de delito informático (Majid, 2005: 409), no existe una definición unánime: la convención de Budapest sobre delitos informáticos, en el año 2001, si bien reconoce el valor de la información, carece de definición sobre este tipo de delitos, y se centra en la protección de datos informáticos (títulos 1 y 2), a los que define como “toda representación de hechos, información o conceptos expresados de cualquier forma que se preste a tratamiento informático, incluidos los programas diseñados para que un sistema informático ejecute una función” (art. 1, b), y en la protección de bienes jurídicos frente a conductas que se realizan mediante la transmisión de contenido ilícito (títulos 3 y 4).

Por su parte, la doctrina tampoco define qué se debe entender como tal, pues la aceptación provisional de la distinción entre “delitos asistidos por internet”, (computer-assisted crimes), que son delitos ordinarios que tienen lugar en el espacio virtual (computer-focused crimes), (fraude, hurto, lavado de dinero, pornografía, etc.), y delitos enfocados en internet, es decir, aquellos que no podrían cometerse de no existir la red (*hacking*, ataques virales, etc.) (Majid, 2005: 409), entre otras definiciones provisionales posibles, eventualmente podría satisfacer necesidades prácticas pero no es suficiente para la delimitación de los entes que integran el objeto de estudio.

Las formas de legitimar y acotar al mismo tiempo la intervención estatal resultan primero de la correcta definición del conflicto: la identificación de la conducta y su interpretación en el contexto de relación que supone internet, el cual, desde el punto de vista dogmático jurídico, presenta particularidades propias: a) la intervención forzosa de numerosas personas (sin su intervención, el funcionamiento de la red no sería posible [Gercke/Brunst, 2009: 234]), b) la

existencia de procesos de automatización¹ que pueden multiplicar las conductas y sus resultados, c) la problemática de los delitos a distancia frente al principio de territorialidad y las tendencias de universalización de justicias locales, d) la posible desproporción entre el contenido de injusto y la reprochabilidad de la conducta como consecuencia de los delitos a distancia, e) la posibilidad de habilitar una imputación de carácter puramente objetiva, al recurrir especialmente al modelo de imputación penal por infracción de deberes formales (responsabilidad penal por incumplir deberes de autovigilancia), entre otras.

¿Sociedad de la información?

Para legitimar la intervención penal del Estado, se han destacado una serie de desafíos que surgen de la denominada *sociedad de la información*; desde la perspectiva del derecho penal material, y a manera de aproximación, dichos desafíos se podrían resumir de la siguiente manera: a) la posibilidad de que cualquier persona pueda ser autora de un delito informático, que lo haga de manera anónima, que pueda atacar contra infraestructura vital del Estado y, además, que lo pueda hacer a distancia; b) la crisis del principio de soberanía en el control de la información que, en el ámbito de la teoría de la aplicación de la ley, se proyecta en los déficits del principio de territorialidad y, por ende, obliga a los estados a buscar mecanismos de cooperación internacional, o bien a extender la aplicación de su normativa local a otros entornos también soberanos.

Potencialidad lesiva de cualquier usuario de la red y anonimato en internet

Uno de los principales desafíos que generalmente se citan para la sanción de normas penales se relaciona con la posibilidad de que se emprendan ataques contra la infraestructura vital de los Estados. Eventualmente se menciona la posibilidad de que se desencadene una guerra informática, argumento que con

1 Los procesos de automatización pueden conducir a la formación de redes de sistemas informáticos que actúan bajo el control de otros, sin que sus operadores tengan conocimiento de esto, para propósitos como adquisición de identidades, ataques contra el patrimonio, distribución de contenido ilícito, etc. El ejemplo más conocido tiene como propósito comercial la difusión de propaganda a través de los denominados correos *spam*, o bien a través del empleo de redes de robots destinadas a la reproducción de requerimientos o envío de información. En Alemania, esta cuestión está tratada a través de los párrafos 202 a, b, c, y 303 a, párrafo 3, y 303 b, párrafo 5 StGB (código penal alemán), referidos a espionaje de datos, captura de datos, preparación de la modificación de datos y sabotaje informático.

frecuencia se asocia con la disponibilidad de tecnología por parte de gran parte de la población mundial, pues sugiere que cada persona puede ser un potencial terrorista; al respecto se suelen citar diferentes ejemplos de ataques a bienes y servicios básicos.

Se ha señalado que la existencia y la expansión vertiginosa de tecnología destinada exclusivamente al ocultamiento de la identidad pueden incrementar los riesgos de comisión de delitos informáticos, pues con requerimientos técnicos mínimos disponibles actualmente se pueden cometer un variado repertorio de delitos contra la propiedad intelectual, superar barreras de protección de acceso a determinados contenidos, superar filtros de seguridad anticopia, producir ataques de denegación de servicios e instalar virus o herramientas para captar cualquier tipo de información introducida por medio de un teclado. El argumento, sin previa explicación y profundización teórica, parece habilitar al Estado para intervenir en el control de la identidad de todos aquellos que interactúan en internet o bien a criminalizar conductas relacionadas con la creación de herramientas de cifrado, de ocultamiento de identidad en internet, o de cualquier otro tipo.

Las referencias al terrorismo, o a los riesgos del anonimato, tienen concreción práctica mediante la puesta en funcionamiento de estrategias de formación de perfiles de riesgo, que surgen del cruzamiento de la información de las bases de datos, y cuya formación puede perseguir diferentes fines: tributarios, militares, etc. La cantidad de información disponible no procesada naturalmente implica el riesgo de atribución de responsabilidad por estereotipos (algunos ejemplos del funcionamiento de esta estrategia frente a los “nuevos desafíos” pueden verse *infra* “Vigilancia de conductas...”).

Déficits del principio de territorialidad

En el capítulo de la teoría de la aplicación de la ley del derecho internacional privado se puede mencionar al principio de territorialidad como el modelo preponderante de resolución de conflictos relacionados con la aplicación de la ley penal en el espacio. El resto de los modelos de aplicación de la ley, o principios, constituyen propuestas para resolver los problemas que deja sin solución el principio de territorialidad, como sucede, por ejemplo, con los delitos a distancia. La aplicación de otros principios requiere normalmente la celebración de acuerdos entre los Estados. En el caso de los denominados delitos informáticos, debido a la pérdida del control de la circulación de la información se incorpora

la celebración de acuerdos entre el sector público y el sector privado para configurar estrategias de control y vigilancia.

Entre los principios que complementan al principio de territorialidad se encuentran el principio de defensa y el principio universal. Por el primero, se puede distinguir entre a) la defensa de los bienes esenciales del Estado (principio de defensa en sentido estricto), b) la protección de los bienes jurídicos de sus nacionales (principio de personalidad pasiva) y c) a la inversa, la criminalización de conductas de nacionales del Estado (principio de personalidad activa). El principio de personalidad activa se emparenta directamente con Estados totalitarios. Un ejemplo de esto último lo constituyó la vigencia del principio de personalidad activa durante la Alemania del nacionalsocialismo con la aplicación de las leyes de pureza de sangre, y actualmente está desplazado por el principio de territorialidad (Knaup, 2011: 37). El principio universal, por su parte, presupone su aplicación excepcional en supuestos de afectación de bienes jurídicos que tienen reconocimiento por la comunidad jurídica.

Los supuestos que involucran los denominados delitos informáticos (con excepción de casos de gravedad extrema), en términos generales no tienen una respuesta clara por parte del principio de territorialidad. Sin embargo, existen propuestas basadas en exámenes propios de la dogmática jurídica que postulan la aplicación del principio de territorialidad a los delitos que se cometen en el extranjero, aunque los argumentos que se emplean parecen ser más aplicables a los principios de universalidad y de personalidad activa o pasiva, según el caso. Tal ha sido el caso de Alemania con la interpretación del §9 StGB (código penal alemán), especialmente con la expresión “resultado que pertenece al tipo penal” (Ambos, 2011: 7) para justificar la aplicación de la ley a actos cometidos desde Australia (Lagodny, 2001: 1200).

La aplicación de este principio puede generar serios inconvenientes, pues la uniformidad legal no es equivalente a la uniformidad cultural que puede implicar disociaciones en lo que respecta a las nociones de tiempo y espacio: aquello que una cultura considera lesivo del honor, la otra lo puede entender como amparado por la garantía de libre expresión, además de que se pueden entablar serios conflictos culturales entre los países por razones étnicas, religiosas, etc. (Schwarzeneger, 2000: 123). Por otra parte, los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención de Budapest (Capítulo II, sección 3 y capítulo III) simplemente permiten acelerar las formas de cooperación, y eventualmente relajar el requerimiento de doble tipificación de las conductas, naturalmente no permite resolver problemas de tiempo y espacio que plantean estas hipótesis.

Concreción de las estrategias de intervención penal

La falta de un concepto delimitador del horizonte de proyección de la respuesta estatal parece no representar ningún obstáculo para la formulación de estrategias para enfrentar los desafíos derivados de la sociedad de la información. En ese sentido, se pueden advertir tres formas de intervención penal estatal: a) la proyección de leyes penales que criminalizan en el campo previo de la lesión a un bien jurídico, b) la vigilancia de la información que circula en la red y c) la imposición de deberes de vigilancia y de autoprotección.

Las estrategias de intervención estatal con base en el modelo punitivo parten de la ausencia de límites en la definición del objeto y de sus prácticas, y en muchas ocasiones toman prestados una serie de argumentos provenientes de diferentes ramas del saber, especialmente del derecho bélico y del derecho administrativo; es así como se alude a hipótesis de conflicto con actores civiles en función bélica, o a actores bélicos en función civil, a los que se les da un tratamiento recurriendo a argumentos provenientes del derecho administrativo, o se banaliza el rol del derecho constitucional. En otras ocasiones se recurre, aunque de manera ambivalente, a conceptos de tiempo y espacio, cuyos aspectos conflictivos no solo tienen proyección en las teorías de aplicación de la ley penal en el tiempo y el espacio, o en la teoría de la parte general del derecho penal, sino también en la articulación de estrategias de prevención del delito. Así, la criminología ecológica aplicada a este ámbito se enfrenta a la falta de conceptos geográficos para definir estrategias de intervención; asimismo, carece de herramientas conceptuales para definir el valor de los bienes objeto de agresión. Si bien es cierto que la información es el objetivo de los ataques, y que su valor resulta asignado por el atacante, también es cierto que la información es un medio para cometer un catálogo de delitos que van más allá de la simple obtención de la información (Majid, 2005: 419); en ese sentido, la determinación de los daños en el entorno informático en ocasiones resulta imposible de cuantificar; lo mismo puede decirse con respecto a la relación entre el daño producido y la culpabilidad del sujeto actuante, sobre todo debido a la imposibilidad de prever las consecuencias de la conducta en un significativo número de hipótesis (Majid, 2005: 414). Algo similar sucede en cuanto a la discusión sobre la privacidad en el espacio público virtual (Brunst, 2009: 202), o sobre la punición en el mundo *offline* y *online*.

Las consecuencias del vaciamiento de los conceptos en el ámbito penal son claras: a) el incremento de escalas penales, b) la justificación de la actuación

preventiva mediante la proliferación de delitos de peligro abstracto, c) la prescindencia de la conducta como elemento básico para la definición del delito, d) la proliferación de delitos de Estado, o una tendencia a ello, con el natural vaciamiento del concepto de culpabilidad, e) la atribución de responsabilidad por razones objetivas (responsabilidad por causación), etc.

Las consecuencias también van acompañadas de transformaciones en el ámbito del derecho procesal penal: a) la convalidación de medidas de intervención administrativa en ámbitos de la vida civil, sin necesidad de control judicial previo, b) la equiparación de la prisión preventiva a la sentencia de condena en cuanto a sus efectos y extensión, c) la proliferación de acuerdos entre acusado y fiscales con el fin de abreviar y cancelar el juicio como mal menor frente a las penas draconianas a imponer, d) la sentencia reduce sus condiciones de importancia, y el recurso de revisión o casación, según el caso, deviene en una verdadera sentencia, etcétera. Asimismo ocurre en el ámbito administrativo: a) la ampliación de competencias y el creciente aumento de autonomía legislativa, b) la relativización del valor del control judicial posterior, (c) la posibilidad de realizar ejecuciones sin proceso, etc.

Las transformaciones en los ámbitos penales, procesales y administrativos en lo que respecta al área asociada a los fenómenos conflictivos que tienen lugar en el entorno informático se concretan de la forma que explicamos a continuación.

Criminalización de conductas en el ámbito previo a la lesión de un bien jurídico

De la finalidad preventiva y, en especial, del entendimiento de que prácticamente toda la población mundial que tiene acceso a internet puede ser autora de delitos con consecuencias tan graves que logren conmover las bases de funcionamiento del Estado moderno, se han proyectado programas de intervención que criminalizan conductas que, de otro modo, no tendrían relevancia para el derecho penal pues carecen de proximidad con la lesión de un bien jurídico. Esta forma de fundamentar la expansión del poder punitivo del Estado reconoce un grado de concreción expreso en el artículo 6 de la Convención de Budapest, mediante la cual los estados se obligan a castigar actos preparatorios. También se prevé la represión de la simple tenencia de dispositivos tecnológicos de cuyo empleo podrían resultar daños para la seguridad, la confiabilidad de los sistemas o los derechos de propiedad intelectual.

La conexión entre la tenencia de los dispositivos y el contenido de injusto de los hechos que surgirían de la comisión de los delitos para los que estarían diseñados, introduce consideraciones bélicas antes que jurídico-penales; en el espectro de posibilidades, se puede contar con ataques a infraestructura del Estado, pero no con que cada uno de los usuarios de los programas se constituya en un posible terrorista. Este argumento parece estar más próximo a la demanda de mayor presupuesto por parte de las agencias ejecutivas y a la reforma de leyes penales que recorten libertades esenciales² (o que emprendan acciones de prevención contra el enemigo militar, especialmente contra Rusia, China e Irán),³ que al grado de concreción que representarían las supuestas amenazas.

Como ejemplo, en Alemania, cuya legislación tiene una notable influencia en el resto de las legislaciones penales europeas, y especialmente en el ámbito del Consejo de Europa,⁴ existen varios tipos penales que cumplen con el mandato de la aludida convención, entre ellos el §263, tercer párrafo, del código penal, mediante el cual se castiga la elaboración de programas destinados a la producción de fraudes informáticos, y el §202c StGB, por el cual se sanciona la fabricación de programas informáticos que tengan como finalidad la comisión de delitos. Estos mismos comportamientos, solo que realizados fuera del ámbito de internet, sin embargo, carecen de sanción penal.

La misma línea argumental desde la que se parte para la criminalización de actos preparatorios se aplica a los denominados delitos de “tenencia”, ya sea porque se trata de un contenido “riesgoso” para otro bien jurídico (por ejemplo, material pornográfico, castigando al portador de la muestra con el fin de proteger a los menores de edad que aparecen en la imagen), o porque la cosa tiene una “finalidad lesiva” (tenencia de software que es potencialmente ofensivo). Esta fundamentación va acompañada habitualmente de argumentos vinculados a la libre disponibilidad de tecnología de acceso libre, y a la supuesta facilidad de su empleo —¡Por casi toda la humanidad!—, como forma de incrementar la potencialidad ofensiva de conductas que, sin embargo, tradicionalmente son consideradas como inocuas desde la perspectiva del derecho penal clásico,

2 Véase la declaración de Keith Alexander, director del departamento de seguridad de los Estados Unidos de América: <http://www.nytimes.com/2012/07/27/us/cyberattacks-are-up-national-security-chief-says.html>. Acceso 19 de agosto de 2012.

3 Véase la declaración de Jonathan Evans, director del servicio de seguridad británico: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-18586681>. Acceso 19 de agosto de 2012.

4 Un ejemplo son las directrices de comercio electrónico, que contienen disposiciones regulatorias de competencia: EC/2000/31.

pero que habilitan la intervención estatal de la forma que ejemplificamos a continuación.

Vigilancia de las conductas en el entorno informático

Otra estrategia de intervención estatal se centra en la vigilancia y control de las actividades que tienen lugar en internet, especialmente las que se relacionan con la puesta a disposición de información en portales y otros sitios de internet, y reconoce como principal fuente de legitimación a los siguientes datos de la realidad: a) el hecho de que las transmisiones en internet transcurren en tiempo real, b) el carácter descentralizado y transnacional de internet y c) la posibilidad de actuar desde el anonimato y a distancia.

Los argumentos vinculados con la peligrosidad potencial de cada usuario de la red no parecen comparables a los peligrosos ejemplos de ejercicio del poder de vigilancia y de control por parte del Estado al recurrir a los medios electrónicos; incluso se podría decir que existen más casos de abuso de la tecnología en el ejercicio de actividades de vigilancia que hechos criminales tal como se los define en la Convención de Budapest, en sus protocolos adicionales y en las respectivas legislaciones que se adaptan a ella. Para mencionar algunos ejemplos, se pueden citar los rastrellajes *preventivos* de datos en 2001 con el fin de detectar actividad terrorista, avalados por el Tribunal Superior Alemán (Brunst, 2009: 429), o bien los de 2006 (operación “Mikado”), cuando se transfirieron todos los datos de las tarjetas de crédito de las personas objeto del rastrellaje con el fin de obtener información sobre datos de contenido pornográfico (Brunst, 2009: 424).

A ello hay que añadir los riesgos del completo registro y la catalogación de las conductas en internet, y la posibilidad de formular perfiles de las personas que atentan contra el derecho a la autodeterminación informacional, como sucedió en Estados Unidos de Norteamérica en 2006, cuando el Ministerio de Finanzas del Gobierno Federal transmitió los datos de las transacciones financieras a través de la red Swift (Brunst, 2009: 408), o en Alemania en 2007 mediante la recolección de datos personales, como nombre y apellido, nombre anterior, grado de doctor, nombre del grado artístico, y lugar y día de nacimiento, que fueron enviados al edificio de impuestos del gobierno central y fueron combinados con los números impositivos de cada persona, número que permanece vinculado a la persona hasta veinte años después de su muerte (Brunst, 2009: 233). También puede citarse, entre otros ejemplos recientes, el escándalo de Telekom

en 2008 en Alemania, en el que la empresa conservaba datos de tráfico de los administradores, el consejo de vigilancia y los periodistas (Brunst, 2009: 255), al igual que los acuerdos de la Unión Europea y el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica para transmitir las grabaciones de los nombres de los pasajeros de las líneas aéreas; en el país americano, las autoridades pueden examinar los datos con el fin de confeccionar perfiles de las costumbres de viaje para detectar cualquier actitud vinculada con el terrorismo (Brunst, 2009: 409). El riesgo se amplía considerablemente si se tiene en cuenta que las bases de datos pueden ser vendidas y pueden circular entre las agencias de seguridad públicas y privadas.

En este sentido, siguiendo con el ejemplo de Alemania, desde el punto de vista legislativo se han emprendido algunos intentos para lograr el bloqueo de los accesos a ciertos servicios que permiten a los usuarios actuar de manera anónima, además de que existen otras propuestas encaminadas a reducir el anonimato en la red, y que consisten en instalar dispositivos que obliguen al usuario a suministrar sus datos personales para tener mayores probabilidades de control de sus actividades, por ejemplo, mediante los datos hash o cookies; también se puede citar, entre otros ejemplos, la ley para dificultar el acceso a los contenidos pornográficos en las redes de comunicación alemana de 2009, que prevé, en su §1, que la oficina de política criminal de cada Estado debe elaborar una lista con los dominios de internet, las direcciones de protocolos de internet y las direcciones destinos de las ofertas de telemedios con pornografía infantil, la cual debe estar actualizada diariamente, con el fin de controlar la rectitud de los contenidos (Gercke/Brunst, 2007: 51).

La imposición de deberes de vigilancia y de autoprotección

La estrategia basada en la imposición de mecanismos de autovigilancia y control se fundamenta en el notable crecimiento de la disponibilidad de los recursos informáticos para controlar a distancia dispositivos electrónicos ajenos; también se sustenta en el principio de intervención forzosa de múltiples sujetos en el proceso de circulación de la información. Las estrategias que utiliza el legislador frente a estos supuestos pueden ser de dos tipos:

a) Mediante la criminalización de la construcción de redes de robots o sistemas zombis, que se basan en el control remoto, a modo de delito a distancia, lo que se logra especialmente mediante la criminalización de conductas del autor individual, por ejemplo, a través de la figura de *hacking*.

b) Mediante la imposición de deberes de vigilancia, para incriminar la no adopción de medidas de autoprotección, atendiendo a la necesidad de mantener el correcto funcionamiento de la red, con el peligro de que la seguridad del funcionamiento del sistema adquiera más valor que el de ciertas conductas sospechosas. De acuerdo con ese criterio se proyectan los modelos de atribución de responsabilidad penal de los proveedores de servicios de internet, reconociendo su intervención necesaria en la cadena de circulación de la información. Este aspecto de la problemática reconoce como principal recurso discursivo a la necesidad de establecer mecanismos de cooperación con el sector privado, lo que en ocasiones se traduce en legitimar el ejercicio de poderes de vigilancia a los titulares de los medios tecnológicos, quienes correrían el riesgo de sanciones penales en caso de no cumplir adecuadamente con sus funciones de control.

Así, por ejemplo, recientemente en Florida, Estados Unidos, la empresa Facebook reportó el caso de un hombre de treinta años que habría convenido con un menor de trece años para tener relaciones sexuales, gracias a que la empresa dispone hace tiempo de un software propio que permite identificar en tiempo real el contenido potencialmente ilegal relacionado especialmente con contenido sexual. En el caso de que existan mecanismos de codificación de información, entonces interviene un operador humano para decodificar el contenido y decidir el curso de acción a tomar. En este caso, la Policía se puso en contacto con los padres del menor, tomó control de la cuenta y detuvo a la persona en el lugar concertado. El procedimiento recibió una crítica positiva por parte de los funcionarios de la persecución penal en Florida, quienes, no obstante, aluden a cifras oscuras, y naturalmente demandan mejoras en la vigilancia.⁵

Por otro lado, esta estrategia se complementa con la posibilidad de imponer sanciones penales a los titulares de las empresas prestadoras de servicios en el caso de no cumplir adecuadamente con una serie de deberes a su cargo (por ejemplo, *notice take down procedure*, actualmente vigente en las secciones 103 y 104 de Ley Sopa de Estados Unidos de América) (Rücker, 2005). A continuación nos ocuparemos del caso alemán, que permite clarificar el funcionamiento de esta forma de intervención.

5 Ver <http://www.welt.de/wirtschaft/webwelt/article108298372/Facebook-ueberwacht-die-Chats-seiner-Nutzer.html>. Acceso 19 de agosto de 2012.

Concurso de personas en el proceso de circulación de la información

En este apartado explicaré brevemente cómo los aludidos déficits de definición del objeto y la falta de claridad en el horizonte de proyección del discurso jurídico-político tienen su concreción en ciertos dispositivos legales vigentes en toda Europa que permiten desplegar estrategias de intervención punitiva, basadas en la responsabilidad por autovigilancia, sobre todo por hacer propio el contenido ajeno.

A partir de 1997, el legislador alemán ha previsto un sistema de imputación penal para los proveedores de servicios de la sociedad de la información (en sus siglas en inglés: ISP), a los que clasifica como ISP de contenido, acceso, almacenamiento intermedio y almacenamiento.⁶ De acuerdo con este sistema de imputación penal, los ISP pueden ser declarados responsables por el contenido ilícito que ingresan a la red (en el caso del ISP de contenidos) y por el que circula en internet, siempre que hayan hecho propio el contenido referido, y en la medida en que no se pueda juzgar al autor principal del hecho. Los ISP devienen responsables de manera escalonada, de acuerdo con el orden previsto en la ley:⁷ en el caso de que no se pueda aplicar la ley penal al autor principal del hecho, la ley se aplica a los diferentes intervinientes en el orden legal señalado.

En ese sentido, los ISP son responsables por la información propia puesta a disposición de terceros, de conformidad con las leyes generales sobre responsabilidad civil y penal.⁸ No son responsables respecto de la información ajena que transmiten o respecto de la cual facilitan únicamente el acceso,⁹ con la condición de que no hayan hecho propia la información ajena. Lo mismo rige para los proveedores de memoria caché, porque esos proveedores no son responsables por el almacenamiento intermedio automático y limitado en el tiempo, en la medida en que el aludido almacenamiento tenga como fin la trasmisión eficiente de información ajena a petición de otro usuario,¹⁰ y que “no se haya hecho propia información ajena”. Lo mismo rige para el proveedor de *hosting*: no es responsable por la información ajena que se almacena para un usuario, “siempre que no haya hecho propia esa misma información”.¹¹

6 Cfr. §§8-11 de la TDG (ley de servicios telemáticos), y la actual TMG (ley de telemédios), versión 2007, sección 3, §§7-10, y arts. 12-14, EC/2000/31/EG.

7 Cfr. §§ 7-10, TMG.

8 Cfr. §7, TMG, proveedor de contenido.

9 Cfr. §8, TMG, proveedor de acceso.

10 Cfr. §9, TMG.

11 Cfr. §10, TMG.

Ninguna de las categorías de proveedores mencionada tiene un círculo definido de destinatarios, con lo cual las posibilidades de aplicación de una norma u otra son ambiguas, sobre todo teniendo en cuenta que la definición debe reconocer que los roles son variables y susceptibles de concentración. La referencia técnica al “proveedor de contenidos” tiene como destinatario a toda persona que suministre contenido a internet, o sea, que tenga la posibilidad de acceder a la red, y puede ser destinataria de las disposiciones sobre responsabilidad penal por contenidos en la red. Por otra parte, si bien el dispositivo seleccionado por el legislador (responsabilidad escalonada) reconoce los déficits en materia de la aplicación de la ley (en caso de no poder aplicar la ley penal al primer interviniente en el proceso de circulación de la información, se persigue al subsiguiente), los defectos en la determinación del círculo de destinatarios podría dar lugar a tornar ilusoria la aplicación del régimen escalonado.

La responsabilidad subsidiaria o escalonada de los ISP, prevista en los §§ 7-10 de la TMG alemana (ley de telemédios), y en las directrices de comercio electrónico, no son normas típicas de derecho penal, sino disposiciones que reconocen como fundamento la necesidad de limitar la imputación según la cantidad de personas que intervienen en el proceso de circulación de la información, con la particularidad de que esas normas establecen una remisión a las disposiciones de la parte general del código penal.¹² La remisión a la parte general de las normas sobre responsabilidad es una forma de establecer una conexión entre la simple infracción de las normas de vigilancia y el código penal. Los problemas que plantea este dispositivo normativo se reflejan especialmente en la interpretación jurídica de la denominada filiación teórica de las normas en cuestión (Hilgendorf/Frank/Valerius, 2005: 82; Spindler, 2002: 922; Koch, 1999: 707; Hörnle, 2002: 1011; Freytag, 2000: 609; Haft/Eisele, 2001: 118; Satzger, 2001: 110; Kudlich, 2002: 238; Waldernberger, 1998: 127) y, especialmente, en la interpretación de la expresión “hacer propio el contenido ajeno”, pues la incorporación de simples usuarios a la categoría de proveedor de servicio (por ejemplo, de almacenamiento de información) depende de qué sentido se le asigne a la expresión de hacer propio el contenido ajeno (Jürgens, 2006: 192). Lo mismo puede decirse sobre todos aquellos que intervienen en el proceso de transmisión de la información: la infracción de la aludida condición lo transforma de inmediato en alguien penalmente responsable.

12 Por ejemplo, véase el §7, 1, TMG.

El resultado

Con el desarrollo de las comunicaciones se ha observado la existencia de una suerte de marginalización de la política y fragmentación del poder, que resulta de la existencia de contactos virtuales entre los miembros de la sociedad (Lange, 1999: 406). El desarrollo de la regulación legislativa de los fenómenos que resultan de la expansión de los medios de comunicación y de la tecnología que la circunda reconoce como principal argumento la intervención frente a hipótesis de conflictos graves que se vinculan especialmente con la distribución de pornografía o con supuestos de terrorismo (del cual se derivan los argumentos vinculados a lavado de dinero, financiación de organizaciones ilícitas, difusión de mensajes con contenido sospechoso, etc.), aunque, en rigor, la legislación se propaga en virtud de normas relacionadas con la protección de los derechos de propiedad intelectual y, como telón de fondo, con la regulación de contenidos en la red —cuestión íntimamente vinculada con la libertad de expresión y de prensa (Altenhain, 1997:492), pilar de cualquier sistema democrático—. El reconocimiento de que el Estado ha perdido el control del monopolio de la información y de los medios tecnológicos, si bien parece ser uno de los elementos discursivos que permite justificar la necesidad de establecer alianzas y mecanismos de cooperación, no deja de tener también repercusión en la justificación de políticas de control y vigilancia en el entorno digital, con riesgos manifiestos y latentes de criminalizar conductas inocuas, especialmente en el ámbito de la libertad de expresión (Riklin, 1996: 577), ahora con la intervención de las agencias privadas actuando como colaboradoras del orden.

Desde otro punto de vista, estos nuevos fenómenos y respuestas estatales no parecen captar la atención de los intelectuales de nuestro ámbito, preocupados por otras formas de violencia ejercidas por el Estado, o por el tradicional delito de homicidio, que siempre ha devenido en el prototipo de delito grave que asegura la vigencia de la intervención penal del Estado, y que actúa como argumento para subrayar la importancia de la elaboración y discusión rigurosa sobre este hipertrofiado tipo penal. En este sentido, se puede afirmar que la trascendencia del fenómeno de la criminalidad en la red parece compartir los caracteres comunes de los denominados delitos de cuello blanco, no solo en lo que respecta al funcionamiento de las agencias de persecución en cuanto al entrenamiento de los agentes ordinarios de persecución del crimen, sino también en cuanto a la baja incidencia en la captación del interés de los estudios de la parte general y especial del código penal, y de otras ramas científicas

que tienen una estrecha relación con la aplicación de la ley penal, como sucede, por ejemplo, con el derecho internacional privado o la criminología, al mismo tiempo que se produce un desplazamiento del ejercicio de control biopolítico hacia el ejercicio de un poder configurador de tipo biopartidista, teniendo en consideración el vaciamiento del contenido del discurso político y su tendencia, imposible de disimular, hacia la adscripción a la emergencia.

Referencias

- Altenhain, Karsten (1997). "Die Strafrechtliche Verantwortung für die Verbreitung missbilligter Inhalte in Computernetzen", *Computerrecht*. München: C.H. Beck.
- Ambos, Kai (2011). *Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht-Völkerstrafrecht-Europäisches Strafrecht*. München: C.H. Beck.
- Brunst, Phillip (2009). *Anonymität im Internet-rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen. Zum Spannungsfeld zwischen einem Recht auf Anonymität und den Möglichkeiten zur Identifizierung und Strafverfolgung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Corera, Gordon (2012). "MI5 fighting 'astonishing' level of cyber-attacks" [en línea], Disponible en *BBC News (UK)*: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-18586681>. Acceso 19 de agosto de 2012.
- Freytag, Stefan (2000). "Providerhaftung im Binnenmarkt. Verantwortlichkeit für rechtswidrige Inhalte nach der E-Commerce-Richtlinie". *Computerrecht*. München: C.H. Beck.
- Fuest, Benedikt (2012). "Facebook überwacht die Chats seiner Nutzer" [en línea], Disponible en *Die Welt online*: <http://www.welt.de/wirtschaft/webwelt/article108298372/Facebook-ueberwacht-die-Chats-seiner-Nutzer.html>. Acceso: 19 de agosto de 2012.
- Gercke, Marco y Brunst, Phillip (2009). *Praxishandbuch Internetstrafrecht*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Haft, Fritjof; Eisele, Jörg (2001). "Zur Einführung: Rechtsfragen des Datenverkehrs im Internet". *Juristische Schulung*. München: C.H. Beck.
- Hilgendorf, Eric; Frank, Thomas; Valerius, Brian (2005). *Computer- und Internetstrafrecht. Ein Grundriss*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Hörnle, Tatjana (2002). "Pornographische Schriften im Internet: Die Verbotsnormen im deutschen Strafrecht und ihre Reichweite". *Neue Juristische Wochenschrift*. München: C.H. Beck.
- Jürgens, Uwe (2006). "Von der Provider-zur Provider- und Medienhaftung. Ein Pläyoder für eine 'zweifuge' Auslegung der Verantwortlichkeitsprivilegierungen für Telemedien am Beispiel von Internetforen". *Computerrecht*. München: C.H. Beck.

- Knaup, Martin (2011). *Die Begrenzung globaler Unternehmensleitung durch §9 Absatz 2 Satz 2 StGB, Beiträge zum Internationalen und Europäischen Strafrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Koch, Alexander (1999). "Strafrechtliche Verantwortlichkeit beim Setzen von Hyperlinks auf missbilligte Inhalte". *Multimediarrecht*. München: C.H. Beck.
- Kudlich, Hans; Merx, Oliver et. al (eds.) (2002). *Strafrechtlichen Fragen im Internet, en Multimedia-Recht*. Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Honk Kong, London, Paris, Tokio: Springer Verlag.
- Lagodny, Otto (2001). "BGH Urt. V. 12. 12. 2000 -1 StR 184/00 (LG Mannheim)", *Juristen Zeitung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lange, Klaus, Reinhard C. Meier-Walser et. al (eds.) (1999). "Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) Anmerkungen zum Problem der Bekämpfung". En. *Organisierte Kriminalität. Bestandaufnahme, Transnationale Dimension, Wege der Bekämpfung*, München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Majid, Yar; Knepper, Paul (eds.) (2005). "The novelty of 'Cybercrime'. An Assessment in Light of Routine Activity Theory", *European Journal of Criminology*. United Kingdom: University of Sheffield.
- Riklin, Franz (1996). "Information Highway und Strafrecht". En: Hilty, Reto (comp.). *Information Highway. Beiträge zu rechtlichen und tatsächlichen Fragen*. Bern, München: Stämpfli-Beck.
- Rücker, Daniel (2005). "Notice and take down-Verfahren für die deutsche Providerhaftung? Zur Begrenzung der Unterlassungshaftung von Online-Diensten durch das 'Verbot allgemeiner Überwachungslichten'". *Computer Recht*. München: C.H. Beck.
- Satzger, Helmut (2001). "Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Zugangsvermittlern". *Computerrecht*. München: C.H. Beck.
- Schmitt, Eric; Sanger, David E. (2012). "Rise Is Seen in Cyberattacks Targeting U.S. Infrastructure". *New York Times* [en línea], Disponible en: <http://www.nytimes.com/2012/07/27/us/cyberattacks-are-up-national-security-chief-says.html>. Acceso: 19 de agosto de 2012.
- Schwarzeneger, Christian (2000). "Der räumliche Geltungsbereich des Strafrechts im Internet, Die Verfolgung von grenzüberschreitender Internetkriminalität in der Schweiz im Vergleich mit Deutschland und Österreich". *Schweizerische Zeitschrift Strafrecht*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Spindler, Gerald (2002). "Das Gesetz zum elektronischen Geschäftsverkehr-Verantwortlichkeit der Dienste-anbieter und Herkunftslandprinzip". *Neue Juristische Wochenschrift*. München: C.H. Beck.
- Waldernberger, Arthur (1998). "Teledienste, Mediendienste und die 'Verantwortlichkeit' ihrer Anbieter". *Multimediarrecht*. München: C.H. Beck.

Epílogo

Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política

*Lucía Dammert**

Introducción

La publicación de material analítico es una tarea cada vez más compleja en América Latina, y en temas de seguridad ciudadana los desafíos son aún mayores. La carencia de especialistas en la temática, la limitada demanda de libros y la sobreespecialización de las revistas internacionales se ponen muchas veces en contra de aquellos que buscan especializarse en un área de trabajo clave en América Latina pero paradójicamente con limitado espacio académico.

En este contexto se edita el presente volumen, *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático*, con Alexandra Abello Colak y Pablo Emilio Angarita como editores. El documento expone una interesante combinación de autores y temas que recogen los avances y desafíos presentes en el debate de la seguridad en América Latina. Los autores ponen énfasis en estos desafíos, tratando de ver el “vaso medio lleno”

* Profesora asociada de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: lucia.dammert@usach.cl.

aunque son conscientes de las profundas dificultades que enfrentan la mayoría de los países de la región en la búsqueda de una mejor interpretación y acción pública en la temática.

Con el fin de complementar las perspectivas presentadas en los muy interesantes artículos que componen esta edición, y en ningún caso con el ánimo de resumirlos o reseñarlos, el presente comentario se propone establecer brevemente los avances y desafíos aún pendientes en el análisis y la práctica de la seguridad en América Latina. Sin duda, muchos de estos desafíos son abordados en los capítulos que se presentan en el volumen, y en muchos casos se proponen interesantes perspectivas de desarrollo.

Las iniciativas editoriales como la presente consolidan un necesario camino para entender uno de los principales problemas que afectan a nuestras sociedades en la actualidad.

Los avances

Más de tres décadas han pasado desde que los primeros libros sobre seguridad ciudadana se publicaron en América Latina. Inicialmente concentrados en la respuesta policial o en los factores sistémicos que aumentaban las probabilidades de una vida en la infracción, las publicaciones o debates sobre la temática tenían una visión bastante preliminar. Además, dominado por el lenguaje jurídico, el debate sobre seguridad pública, humana, democrática o ciudadana se concentraba en una perspectiva centrada en la capacidad legal para avanzar en mecanismos de prevención y control de la violencia y el delito.

Muchos son los avances logrados en estas décadas. En primer lugar, la seguridad dejó de ser un tema disciplinar, y se han desarrollado en América Latina múltiples publicaciones interdisciplinarias en las que se intercambian opiniones de economistas, antropólogos, abogados, sociólogos y trabajadores sociales, entre otros especialistas que aportan para obtener una mirada integral del problema. Las publicaciones no son homogéneas en América Latina, y algunos países muestran especialización o mayor énfasis en perspectivas específicas, pero se ha superado la mirada disciplinar y todos reconocen la necesidad de una perspectiva de interpretación y análisis multidisciplinar.

En este mismo sentido, se ha avanzado en la diferenciación de fenómenos diversos pero inicialmente utilizados como intercambiables. Violencia, crimen

e inseguridad son reconocidos como fenómenos interrelacionados pero en muchos casos independientes. Esta situación hace que la problemática se vuelva más compleja; además, refuerza la necesidad de involucrar múltiples perspectivas de análisis y consolida el ingreso de hipótesis de diversa interpretación. Así, por ejemplo, se ha considerado que el aumento del consumo de drogas es un disparador de la violencia en múltiples países, pero ¿se puede verificar esta vinculación? Al convertirse en crimen organizado, muchos autores estiman que la violencia aumenta cuando hay una efectiva lucha territorial.

Aún más relevante es la inclusión y el desarrollo de la inseguridad (el temor) como problema social clave en América Latina. Fenómeno reconocidamente autónomo de los niveles de violencia y criminalidad en un contexto determinado, el temor se ha instalado en la agenda pública y ciudadana. Se han desarrollado múltiples aristas de este fenómeno social, como la importancia de los medios de comunicación o su vinculación con el modelo de desarrollo.

No solo de temas conceptuales está marcado el desarrollo de la literatura latinoamericana en estos asuntos. De hecho, un avance sistemático se ha generado en la forma como se diseñan e implementan las políticas de seguridad ciudadana. Es cierto que aún está instalado en el mundo de la narrativa, y mucho menos claro en el mundo de la gestión pública, pero los avances son innegables. La vinculación entre desarrollos conceptuales y de aplicación es evidente; la literatura centrada en mejores mecanismos de gestión y, sobre todo, en prevención del delito, es múltiple y transversal en toda la región. Especial mención merecen los desarrollos centrados en las buenas prácticas locales y nacionales que se han adelantado en la región. La importancia de aprender de lo realizado y seguir construyendo un camino común es clave para la mayor efectividad de las iniciativas. También ha sido significativo el hecho de reconocer que no existen modelos únicos a seguir, sino más bien una acumulación de prácticas que evidencian lineamientos interesantes y lecciones aprendidas (positivas o negativas).

Si bien desde los inicios del análisis de la seguridad ciudadana se puso énfasis en la importancia de los derechos humanos y en el respeto del Estado de Derecho, es necesario destacar que esta declaración narrativa se ha materializado en los últimos años con propuestas concretas del accionar político y gubernamental sobre las iniciativas en el tema. Además, se han incluido iniciativas de política que tienen la protección de los derechos humanos en el centro de su formulación. Si bien el rol de múltiples organismos internacionales ha sido

clave en la temática, ya los expertos y la ciudadanía en general no están disponibles para contemplar iniciativas que podrían traer consecuencias de violación de derechos.

Los desafíos analíticos

El presente volumen recupera prácticamente todos los desafíos analíticos que persisten en América Latina. El principal desafío consiste en avanzar en la relación entre seguridad, democracia y derechos humanos. En muchos casos se han desarrollado definiciones narrativas fuertes sobre la importancia de la seguridad en la consolidación de procesos democráticos en construcción como los latinoamericanos. De hecho, la democracia delegativa, centrada en una participación ciudadana episódica e incluso instrumental, se afianza en el marco de un proceso de debilitamiento de las confianzas institucionales e interpersonales. Esto sin mencionar la percepción mayoritaria en la región, según la cual las respuestas del Estado son insuficientes, cuando no abiertamente ineficaces, para enfrentar los fenómenos de la violencia y la criminalidad.

En este mismo eje se encuentra el debate entre seguridad y libertad, reseñado de forma interesante en diversos capítulos del presente libro. Así, a medida que aumenta la percepción de impunidad, la ciudadanía recurre a mecanismos particulares para generar medidas de seguridad pero también reconoce la necesidad de limitar ciertas libertades para intentar asegurar la libertad. Así, por ejemplo, en el caso chileno retratado por Juan Carlos Ruiz, la generación de políticas focalizadas, muchas veces invasivas de los espacios, son justificadas por la ciudadanía en general. De igual forma, esta encrucijada se presenta en el caso de Medellín, elaborado por Alexandra Abello Colak, y en interesante análisis sobre El Salvador de Susan Hoppert-Flämig.

Ahora bien, en esta supuesta dicotomía entre libertad y seguridad, el respeto de los derechos humanos queda en muchos casos colgando de una línea muy tenue. Por múltiples razones que ha debatido la literatura, los derechos humanos muchas veces son reconocidos por la ciudadanía como una invocación a los derechos de los victimarios, lo que a su vez se lee como garantismo o impunidad. Diversos capítulos del presente volumen mencionan este desafío, no solo en el reconocimiento narrativo del eje principal de las políticas de seguridad sino también en su puesta en práctica en la gestión misma de las políticas o iniciativas nacionales y locales.

Un segundo desafío analítico relevante es el reconocimiento del rol de los gobiernos locales para enfrentar, definir y responder a la inseguridad en su multiplicidad de facetas. Diversos capítulos del libro, como el de Pablo Emilio Angarita, reconocen esta necesidad y avanzan en una reflexión sobre su participación en estas iniciativas así como en los logros y desafíos de las mismas. Estamos distantes aún de lograr buenas prácticas evaluadas con rigurosidad y método, pero sin duda hay experiencias prometedoras por doquier en la región. El libro se hace cargo de mostrar las más conocidas e identificar los desafíos que implica pasar de iniciativas episódicas a políticas integrales de largo plazo.

La carencia de información de calidad se encuentra en la base misma de todas las otras interrogantes que subsisten sobre el fenómeno. ¿Cuáles son los factores que generan más violencia? ¿Qué implica el aumento o la disminución del fenómeno del pandillaje? ¿Cuál es la relación entre drogas y violencia? Estas son solo algunas de las múltiples preguntas que están en el aire y que no pueden ser respondidas nítidamente en la región ni en la mayoría de los países de forma individual, debido a la carencia de sistemas de información integrales y transparentes. Así, muchas iniciativas de política se generan con base en evidencia empírica de países desarrollados o a partir de resultados analíticos de contextos muy diversos pero donde se tiene capacidad de investigación y recolección de información.

Sin duda, la presente publicación ayuda significativamente a contestar estas preguntas y avanza en la consolidación de los pilares interpretativos del fenómeno. Adicionalmente, el volumen y sus partes enfatizan en los desafíos pendientes y en la necesidad de continuar señalando que la inseguridad no se resuelve con medidas de corte policial o de justicia criminal únicamente.

Los desafíos de la gestión

Los desafíos son múltiples y de distintos niveles, pero reconocen la centralidad de la inseguridad en los procesos de fortalecimiento democrático en la región. En este sentido, la agenda democrática centrada en los temas de seguridad tiene espacios y tareas específicos que enfrentar en el corto, mediano y largo plazos. Los cambios institucionales propuestos a continuación son claves, pero las violencias evidenciadas en la región requieren también de profundas transformaciones en la forma en que se organizan nuestras sociedades. Así, un mayor control policial es una necesidad, pero no la solución para un problema

que sin duda surge de las estructuras mismas de la sociedad contemporánea, marcada por la desigualdad, la marginación y la vulnerabilidad. A continuación se nombran los principales desafíos vinculados con la capacidad institucional para enfrentar la violencia y el crimen en América Latina. Sin duda, el horizonte temporal para concretar cada una de estas iniciativas es diferente, pero en cada caso se pueden realizar avances de corto plazo que beneficiarían la calidad y la efectividad de las políticas.

Coordinación de políticas. Las políticas deben reconocer la presencia de ámbitos gubernamentales más allá de la justicia y las policías que cumplen un rol significativo en la prevención de la violencia y el crimen. Es necesario avanzar en una perspectiva de análisis integral, evidenciando la interrelación e interdependencia entre los diversos sectores, pero reconociendo sus claras especificidades. Los procesos de reforma que se lleven a cabo en el sector pueden ser simultáneos pero requieren de una estrategia temporal que permita avanzar con resultados concretos. Si las reformas no son generadas desde una perspectiva sistémica, así como bajo una secuencia y con prioridades específicas, es probable que los avances en un área sean opacados e incluso contrarrestados por deficiencias en otras. La misma prioridad se constata, a nivel externo, en lo que se refiere a la generación de políticas bilaterales y regionales.

Desarrollo de perspectivas de actuación subregional. Se debe avanzar en la definición de iniciativas efectivas de acción conjunta que permitan enfrentar, entre otros fenómenos, al crimen organizado, generando mecanismos de coordinación intergubernamental de tipo permanente. La entidad responsable deberá establecer metas y objetivos claros que a su vez estén vinculados con responsables nacionales y regionales. Las iniciativas de coordinación civil de alto nivel (ministerial) y de carácter permanente, con agenda preestablecida y definición de metas, generarían espacios de interacción internacional positiva.

Reformas comprehensivas y específicas. Es importante no confundir una perspectiva comprehensiva, integral y coherente con la estricta separación entre las funciones de prevención y control, las cuales deben ajustarse a los principios democráticos, al desarrollo institucional del Estado y al fortalecimiento de la sociedad civil. Cada una de las instituciones vinculadas con la temática enfrenta desafíos, tareas y funciones específicas cuyos límites deben ser claros, pero que deben considerarse en conjunto al analizar y diseñar las reformas.

Sostenibilidad política. La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región, donde las inicia-

tivas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinada. Si bien en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política para evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local. La particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De ahí que los gobiernos locales deban asumir un rol protagónico, no solo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

Financiamiento a pesar del “riesgo”. La prioridad definida en el discurso sobre la prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de los países es evidente el énfasis puesto en el aumento y el mejoramiento de la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios, y en algunos casos en la reforma de los procesos penales. La carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas, así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad en términos de prevención. De ahí la necesidad de construir consenso en el gobierno sobre la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas de apoyo y mecanismos de coordinación interinstitucional.

Fortalecimiento de las capacidades de seguimiento y monitoreo del poder legislativo. Este objetivo es parte de la agenda de corto plazo en el sector seguridad de América Latina y el Caribe. La consolidación de equipos de apoyo legislativo, el establecimiento de comisiones específicas para el sector seguridad y el aumento de las atribuciones de los congresos para el monitoreo de las acciones y decisiones deben ser prioridades en la agenda. La contratación de personal especializado en la temática para conformar equipos de expertos que asesoren a los diversos parlamentos de la región es un primer paso muy relevante. Como se ha señalado, el poder legislativo debe asumir mayor protagonismo en su rol fiscalizador, utilizando las atribuciones ya existentes.

Fortalecimiento de los equipos civiles de asesores. La temática del sector seguridad debe ser analizada y desarrollada desde el mundo civil, particularmente desde las universidades y los centros de investigación. La limitada experiencia civil sobre estas cuestiones alienta el mantenimiento de un circuito donde el debate del sector queda en manos de los miembros de las fuerzas de orden. En este sentido, se requiere institucionalizar la presencia de equipos permanentes de asesores civiles dentro de los ministerios para aportar a la constitución de un conocimiento aplicado en la materia.

Establecimiento de mecanismos apropiados para la definición presupuestaria. El presupuesto del sector seguridad debe ser debatido abiertamente para asegurar su rentabilidad. Las propuestas entregadas por las instituciones vinculadas con el tema tienen que ser confrontadas con las necesidades de otros sectores del gobierno. El poder legislativo tiene que mejorar su influencia en el debate presupuestario, aplicando sistemas de evaluación completa de costo-eficiencia. Adicionalmente, los ministerios de hacienda (encargados de la elaboración de los presupuestos) deberán fortalecer sus métodos de validación de los requerimientos de los diversos organismos del sector.

Intercambio de experiencias. Uno de las principales limitantes para el mejoramiento de las iniciativas de control y prevención es la carencia casi completa de intercambio de información. En algunos casos se descubre varias veces la misma “solución” para el aumento de la violencia y la criminalidad en un determinado lugar debido a la carencia de sistematizaciones de la experiencia local y de todos sus procesos. En este sentido, los cambios de gobierno, e incluso de los funcionarios encargados de la temática, representan en muchos casos un retroceso casi completo de lo avanzado por las administraciones previas. Esta situación a nivel nacional se magnifica si se considera el continente, donde los esfuerzos por compartir información de prácticas buenas o prometedoras son limitados y aislados. Esta situación abre paso a la repetición de los mismos problemas en iniciativas de diversos contextos, lo cual restringe las posibilidades de aprendizaje y, por ende, de mejoramiento de las iniciativas. En este sentido, queda aún pendiente un debate más profundo sobre los impactos que se presentan cuando el Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad incorporando nuevos actores, como el sector privado y la comunidad.

Además de los desafíos a nivel institucional general que acabamos de enunciar, hay algunos que son específicos del sector seguridad y que deberán ser enfrentados con celeridad para evitar una profundización de la problemática. Entre ellos se cuentan los que se enumeran a continuación.

Delimitación y especificación de las funciones de la Policía y las Fuerzas Armadas en el ámbito legal y operativo. La necesidad de enfrentar al crimen organizado de forma eficiente debe ir de la mano del fortalecimiento de la institucionalidad policial encargada de la materia. Para esto es primordial avanzar en la implementación de mecanismos de control del uso de la fuerza, mejoramiento de la calidad del servicio y disminución de los actos de corrupción. Específicamente, la participación militar en temas de seguridad pública no debería convertirse en una práctica común. Por el contrario, se requiere avanzar en procesos de fortalecimiento policial y de redimensionamiento de las fuerzas militares. En los casos en los que se permite la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna, deben establecerse claros parámetros para su actuación, incluyendo reglas de mando, temporalidad de la acción, mecanismos de coordinación con la acción policial y procedimientos de evaluación de su accionar.

Mejoramiento de los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial. Uno de los problemas centrales en la región es la limitada preparación y la deficiente capacitación de los miembros de las fuerzas policiales. Por ende, se propone revisar los sistemas de ingreso aumentando los requisitos, así como potenciar los sistemas de capacitación. Todo lo anterior debería vincularse con una mejora en la escala de ingreso salarial y en los sistemas de protección social (coberturas de salud, educación y jubilación) para sus miembros.

Promoción de iniciativas de Policía comunitaria orientada a la resolución de problemas. Se constata en la región la necesidad de fortalecer una mayor responsabilidad hacia la comunidad, para lo cual las policías deben enfatizar sus actividades de prevención de la violencia y el crimen y fortalecer sus capacidades para lograr mayor colaboración ciudadana. Esta asociación con la comunidad es requisito fundamental para ampliar los objetivos policiales de modo que se reduzca el miedo al delito y se mejoren las relaciones sociales y el orden social.

Diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas. Los altos niveles de autonomía de las instituciones encargadas principalmente del control de la criminalidad configuran una realidad preocupante y ponen en evidencia la necesidad de introducir sistemas de rendición de cuentas. Estos deberían incluir no solo la revisión de los gastos e inversiones realizados, sino también la efectividad de las iniciativas desarrolladas. La participación de la sociedad civil es clave para afianzar estos sistemas de rendición de cuentas públicas, reconociendo la necesidad de críticas constructivas y de miradas que permitan avanzar en una agenda conjunta de trabajo.

Evaluación y monitoreo de los procesos. Se requiere avanzar en la sistematización de los procesos de reforma y en el monitoreo de su implementación. Es importante que se promuevan estudios a nivel nacional —tanto en el ámbito público como en el privado— que den cuenta del desarrollo de políticas en el sector. Esto permitirá evaluar la situación así como reconocer las condiciones para una posible reforma exitosa. El monitoreo de los procesos permite evaluar el financiamiento así como la efectividad y los resultados de las medidas adoptadas.

Regulación de los servicios privados de seguridad. En muchos países, la oferta privada de seguridad supera a la oferta pública, lo cual convierte a la primera en un actor central del uso de la fuerza que debe ser regulado. De ahí la necesidad de instancias independientes de regulación, tipo superintendencias, que permitan asegurar no solo la calidad del servicio sino también la correcta utilización de sus facultades. De esta forma, la mayor fiscalización de estas prestaciones protegerá a la ciudadanía, que actualmente se enfrenta a una industria a menudo informal y poco profesionalizada.

A modo de cierre

Las reflexiones expuestas previamente no buscan desarrollar un listado completo de avances y desafíos. Por el contrario, muestran los múltiples caminos donde se han hecho avances significativos, pero dejando en claro que los mismos son insuficientes si no se tiene una mirada integral del fenómeno. Desde la perspectiva del análisis comparado, este volumen presenta un avance significativo en la mirada de diversos casos prácticos que, analizados con seria base teórica, permiten desarrollar hipótesis interpretativas e identificar si se está avanzando sobre tierra firme.

Este libro, además, centra su análisis en el contexto de democratización y de respeto del Estado de Derecho. Tomando este eje como articulador de las múltiples iniciativas revisadas, se convierte en una referencia clave para los procesos políticos en la región, en su articulación con la llamada ola de inseguridad latinoamericana.

Este volumen cuenta con renombrados autores que vienen desde diversas disciplinas. El aporte es evidente al mirar aristas distintas pero complementarias de un fenómeno que requiere de esta mirada múltiple. En este mismo sentido, la triangulación de una mirada teórica seria, con una perspectiva de análisis de política pública, abre el espacio para una mejor conversación entre dos mundos que muchas veces han estado alejados, sino divorciados.

Índice analítico

A

actores armados, 11, 14
adultos mayores, xxiv, 150, 152, 153, 159,
160, 164
afrodescendientes, 7, 12, 15
Alemania, 167, 170, 172, 175-177
Amnistía Internacional, 144
anonimato, 170, 171, 176, 177
Argentina, xvi-xxiv, 114, 131-134, 136,
142-146
armas, xvi, 10, 21, 23, 24, 27, 31, 32, 34,
113, 121
autoritarismo, xiv, 12, 19, 127
autovigilancia, 170, 177, 179

B

Baja California, 3
Barco, Virgilio, 20, 21, 30
Barrio en Paz (programa), 64
barrio(s), xx, 47, 49, 50, 52-60, 62-66,
151, 152, 155-160, 162-164, 191
Chile, de, 56
críticos, 58, 64, 65, 66

mejoramiento de, 50

Bogotá, 20, 32, 36, 121

Bolivia, 11

Brasil, xvi, 2

C

Cali, 20, 22, 36, 38

calidad de vida, 34, 53, 66, 152, 153

capital social, 65, 66, 150, 152

carteles, v. droga(s), carteles de

Centroamérica, xiv, 2-4

Chile, xvi-xx, 43, 49, 52, 56, 58, 64, 75,

112, 115, 143, 185

ciudadanía, 2, 4, 7, 14-16, 19, 20, 26, 30,

36-9, 49, 55, 66, 132, 133, 136,

140, 145, 187, 188, 194

Ciudad Juárez, 1, 3

cohesión social, 4, 58, 64, 66, 153, 163

Colombia, xviii-xx, 2, 3, 5, 6, 11, 12, 19-

22, 24, 25, 27-29, 33, 36, 38-40,

87-90, 112, 114, 118, 119, 121,

123, 143

Comisión de Seguridad Humana (CSH), 116

comuna(s), xx, xxi, 34, 55, 56

- comunicación, xxiv, 13, 16, 34, 131, 137, 143, 145, 155, 161, 163, 177, 181, 187
- Comunidad Homosexual Argentina (CHA), 137, 145
- confianza, 7, 27, 61, 64
- construcción de, 7, 34
- conflicto, xxiv, 2, 5, 12, 19-23, 28-30, 36-39, 55, 114, 125, 135, 168, 169, 173
- armado, 2, 19, 20, 22, 28, 37, 39
- urbano, 19, 37
- Consejos Vecinales de Desarrollo (CVD), 60, 61, 63
- conservadurismo, xii, 163
- Constitución de 1991 (Colombia), 21, 24
- Convención de Budapest, 172, 174, 176
- convivencia, 4, 12, 13, 20, 26, 33-37, 40, 53, 54, 126, 127, 134, 141
- ciudadana, 26, 33, 35
- corrupción, xxii, 4, 7-9, 15, 26, 168, 193
- Costa Rica, 143
- crimen(es), xx, xxiv, 1-5, 8-10, 12, 14-16, 19, 20, 28, 30, 32-34, 36-40, 53, 55, 135, 136, 141, 167, 168, 181, 186-188, 190, 193
- Estado, de, 32
- informático, 167
- lucha contra el, 5, 19
- odio, de, 131, 132, 134, 137, 141, 144, 146, 147
- organizado, 1- 5, 8-10, 12, 14, 15, 20, 30, 34, 38, 53, 55, 168, 187, 190, 192
- CSH, v. Comisión de Seguridad Humana,
- D**
- defensa, xxvi, 21, 23, 25, 27, 111, 114, 115, 128, 131, 133, 135, 136, 172
- nacional, 25
- delincuencia, 3, 4, 34, 37, 52, 53, 54, 65, 114, 121
- organizada, 4, 34
- delito(s), 11, 15, 22, 26, 27, 33-36, 49, 50, 78, 110, 120, 131, 134-136, 145, 146, 167-175, 177, 181, 186, 193
- control del, 9, 64
- exante, 168
- informático, 169, 170
- prevención del, 2, 11, 50, 173, 187, 190
- democracia, xii, xxvi, 4, 11, 12, 17, 20, 21, 23-25, 28, 31, 32, 35, 38, 40, 66, 109, 114, 117, 127, 131, 132, 136, 138-140, 149-151, 181, 186, 188-190, 194
- local, 149, 150
- deporte(s), 54
- derecho(s)
- ciudadanos, 125, 131, 133, 135, 136, 138, 146
- humanos, xiv, 2, 3, 5, 8-13, 15-17, 20, 22, 25, 26, 31, 32, 39, 111, 112, 115, 118, 127, 128, 131, 133, 138-140, 145, 149, 150, 187, 188
- cuarta generación, de, xiv, 139
- violación de los, 5
- internacional humanitario, 25
- penal, 170, 173-175, 180
- sexuales y reproductivos, 34
- desaparición forzada, 118
- desarrollo, xxvi, 1-3, 5, 8, 9, 25, 27, 33, 34, 44, 52, 54-56, 58-60, 66, 111, 112, 115, 117, 139, 144, 150, 151, 153, 155, 156, 159, 163, 165, 168, 181, 186, 187, 190, 194
- humano, 112, 115
- urbano, 58, 150
- desempleo, xvi, xx, 119, 120, 123, 124, 151
- estructural, 120
- desigualdad, xx, 2, 15, 190
- desorden, xxiv, 153
- desplazamiento, 7, 12, 15, 24, 27, 118, 125, 126, 150, 157, 159, 182
- diálogo(s), 21, 23, 109, 127
- dictadura, xiv, 112, 132
- discriminación, 3, 115, 134, 144-147
- droga(s), xxii 10, 25, 26, 29, 54, 125, 187, 189
- carteles de, xv, xviii, 22
- tráfico de, xv, 10, 35, 53, 168
- v. t. narcotráfico
- E**
- educación, 8, 13, 27, 35, 54, 121-124, 151, 193
- élites, xxii, 15, 117

El Salvador, xv, xvi, xxi, xxii, 71-74, 76, 78,
82, 83, 143, 188

empleo, 13, 25, 113, 123, 167, 170, 174,
175

empoderamiento, 10, 60, 117, 118, 127,
132, 133, 149, 151, 153, 156, 164

Estado de derecho, xxii, 5, 11, 17, 21, 23,
25, 28, 31, 139, 187, 194

Estados Unidos, xvi, 22, 29, 31, 112-114,
167, 175, 176, 178

Estrategia Nacional contra la Violencia, 22
estructura social, 151

exclusión, 6-8, 10, 11, 14, 15, 57, 64, 66, 123
social, 6, 8, 10, 15, 57

extorsión, 24, 26, 27, 35

F

falsos positivos, 32, 118

FARC, 12, 21, 23, 29

femicidio, xxii, 131, 132, 134, 137,
141-143, 146

feminicidio, *v.* femicidio

Flacso, xviii, xix

fuerzas armadas, xiv, 12, 23, 25, 32, 37,
39, 118, 121, 192

Fuerzas Armadas Revolucionarias de
Colombia, *v.* FARC

G

Gaviria, César, xviii, xix, 21, 22, 30

género, xix, 2, 8, 49, 125, 134, 141, 142,
144-146

identidad de, 134, 141, 144, 146

geografía humana, 153, 164

globalización, 10, 111, 114, 151, 164

governabilidad, 1, 2, 4, 6, 9, 11-17, 164

Guatemala, xxii-xxiv, 2-5, 11-13, 74, 143

guerra, xiv, xvi, 4, 23, 28, 29, 37, 112, 114,
170

guerrilla, 19, 21-23, 29, 30, 32, 90

H

hacking, 169, 177

Hobbes, Thomas, 135, 136

homicidio(s), 3, 11, 20, 24, 36, 118, 119, 123,
125, 126, 134, 141, 142, 146, 181

tasas de, xviii, 3, 33

homosexuales, xxiv, 139

Honduras, 1, 3, 74

I

IAP, *v.* investigación-acción-participación,
impunidad, xxii, 5, 7, 11, 13, 16, 25, 31,
32, 121, 188

inclusión, 11, 53, 66, 138, 144, 187

indígenas, xx, 2, 7, 10, 12, 13, 15

inequidad, 28, 135, 142

ingreso(s), xiv, 2, 124, 125, 187, 193

inseguridad(es), xiv, xvi, xvii, xix, 2, 3, 4, 5,
6, 8, 10, 11, 13, 15, 33, 44, 64, 65,
109, 110, 113, 116, 117, 118, 120,
122, 123, 124, 125, 126, 131, 132,
134, 135, 147, 187, 189, 191, 194

alimentaria, 125

excluyente, 2

pública, 3, 5, 6, 10, 11, 13, 15

internet, xxiv, xxv, 167, 169, 170, 171,

174, 175, 176, 177, 178, 179, 180

intervención(es), 2, 5, 30, 36, 49, 52, 53,

54, 55, 56, 57, 59, 65, 112, 114,

156, 158, 159, 168, 169, 170, 173,

174, 176, 177, 178, 179, 181

investigación-acción-participación, 149,

152, 153, 154, 155, 156, 163, 164

J

jóvenes, xvi, xxii, 1, 2, 8, 10, 12, 32, 34, 38,
52, 54, 55, 118, 145, 164

justicia, xx, xxii, 1, 2, 6, 8, 11-17, 22, 25,

35, 52, 55, 56, 117, 121, 135, 143,

189, 190

administración de, 6, 17, 26, 30, 31,

121

ciudadana, 17

privada, 121

L

legitimidad, 8, 13, 15, 16, 26, 30, 142

crisis de, 12

lesbianas, xxiv

v. t. homosexuales

Ley de Justicia y Paz, 32

LGBT (población), 7, 12, 15, 137, 144

- libertad(es), 20, 33, 34, 38-40, 64, 112-114, 116, 120, 134, 135, 139, 175, 181, 188
ciudadanas, 20, 39
líderes, 117, 123, 125, 126, 155, 157
- M**
- machismo, 6
mano dura, xii, xiii, xxi, xxii, 4, 6, 23, 71, 75-77, 118
maras, 4
v. t. pandillas
marginalidad, 11, 37, 151
matrimonio igualitario, 141, 144, 147
Medellín, xiv, xv, xx-xxiii, 20, 36, 87-91, 94, 96-100, 103, 105, 106, 109, 110, 119, 121-124, 188
cartel de, 22
México, xx, xxii, xxiv, 1- 5, 12, 13, 114, 143
miedo, xvi, 116, 125, 193
militarismo, xiv, 19, 30
minorías, 132, 133, 137, 139
sexuales, 132, 137
mujeres, xvii, 2, 7, 12, 15, 117, 118, 122, 124, 126, 134, 139, 142, 143, 146
trata de, 5
- N**
- narcotraficantes, 22, 26, 30, 32, 53
narcotráfico, 2, 4, 5, 13, 15, 19, 20-22, 24-26, 29, 30, 52, 53, 55, 56, 64, 65, 114
v. t. drogas, tráfico de
neoliberalismo, xv, xvi, 94, 120, 127, 151
niños(as), 7, 27, 54, 55, 118, 125, 126, 139, 143
trata de, 5
- O**
- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, xx, 91, 109, 110, 117, 121-126
observatorios, 6, 122
opinión pública, 121, 123
orden, xii, xxiv, 21, 23, 38, 110, 111, 114, 131, 134-136, 139, 153, 179, 181, 192, 193
público, 21, 110, 111, 114, 131, 134-136
Organización de las Naciones Unidas, 1, 3, 44, 47, 50, 66, 111, 112, 115, 116, 156
Organizaciones no gubernamentales (ONG), xviii, 32
OSHM, v. Observatorio de Seguridad Humana de Medellín
- P**
- pandillas, xvi, xxii, 4-6, 189
paramilitares, 21-23, 29, 30, 32, 114, 121, 125
participación, xviii, xxvi, 1, 7, 11, 12, 15, 24, 37, 50, 53, 57, 59, 117, 127, 140, 145, 149, 151, 153, 157, 158, 164, 189, 193
ciudadana, 13, 145, 188
política, 12, 15, 140
Pastrana, Andrés, 20, 23
paz, 22, 23, 25, 35, 111, 112, 135, 139
construcción de, 11
PBS, v. Programa Barrio Seguro
pensamiento complejo, 150, 153, 154, 165
Plan cuadrantes, 38
Plan de Seguridad y Convivencia, 36
Plan Nacional de Rehabilitación, 21, 22
pobreza, 21, 24, 28, 156
reducción de la, 2, 156
poder legislativo, 9, 134, 177, 191, 192
policía, xvi, xix, xx, xxii, 1, 9, 14, 17, 19, 20, 25-27, 33-35, 37-40, 52-54, 56, 59, 65, 75, 125, 132, 134, 135, 138, 147, 167, 178, 186, 189, 190-193
barrial, xx
estatal, xvi
Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 36
política(s), xvi, xviii, xxiv, 1, 2, 4-14, 16, 19-27, 29-40, 47, 49, 50, 52-55, 58, 60, 64, 66, 109-111, 114-118, 120-123, 126, 127, 132-140, 143-146, 151, 157, 168, 177, 181, 185, 187-190, 194
juventud, de, xviii, 22
públicas, 1, 6, 14, 16, 35, 47, 111, 117, 126, 133, 137, 140, 146

- seguridad, de, xxvi, 7, 19-21, 36, 39, 52, 110, 114, 118, 127, 187, 188
- populismo, 7, 31, 127
- posconflicto, 4, 5, 12, 117
- PQMB, v. Programa Quiero mi Barrio
- Programa Barrio Seguro (PBS), 49, 52, 53, 55, 58, 60, 64, 65
- Programa Quiero mi Barrio (PQMB), 49, 56
- propiedad intelectual, 171, 174, 181
- R**
- rama judicial, xiv
- v. t. justicia
- recreación, 54
- v. t. deporte
- reinserción, 30, 32, 55
- represión, xii, xvi, xx, 26, 78, 174
- Río de Janeiro, 5, 113
- S**
- salud, 8, 27, 54, 115, 119, 121, 123-125, 137, 151, 193
- Samper, Ernesto, 22
- Santos, Juan Manuel, 19, 20, 33, 36-38, 100, 120
- secuestro, 24, 27, 118
- seguridad
- ciudadana, 1, 2, 5, 8, 10, 11, 15-17, 19, 20, 33, 35, 37-39, 55, 59, 134, 136, 138, 141, 145, 146, 185-187, 190
- democrática, 19, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 37, 114, 118
- derecho a la, 53, 59
- desde abajo, xxii
- economía de la, 10
- económica, 123, 124
- Estado del, xviii, 19, 30, 32, 37, 38, 113
- física, 131, 135
- governabilidad de la, 6, 9, 15
- hardware de la, xxv, xxvi, 106
- humana, xiv, xx, 1, 5, 10, 109-112, 115-118, 122-124, 126, 127
- desde abajo, 109, 110, 116-118, 126, 127
- internet, en, xxiv
- legítima, 2, 7
- militarista, 4, 109, 111, 113, 116, 123
- personal, 33, 123, 124
- policial, xiv
- privada, xiv, xvi, 5, 10, 14, 121
- pública, xxii, 1, 4-7, 11, 15, 16, 55, 110, 125, 131, 133-136, 177, 186, 193
- software de la, xxv, xxvi, 106, 175, 178
- Seguridad y Convivencia Ciudadana (plan), 19, 33
- servicios urbanos, 13
- sistematización de experiencias, 12, 56, 59, 150, 156, 158, 192, 194
- slums, 44
- sociedad
- información, de la, 168, 170, 173, 179
- solidaridad, 27, 28, 31, 115, 117, 126, 149-153, 161, 163
- subjetividades, xx
- T**
- tejido social, 8, 13, 56, 127, 149-153, 156, 157, 163, 164
- territorialidad, 170-172
- terrorismo, xviii, 19, 24-29, 31, 32, 114, 171, 177, 181
- lucha contra el, 29, 32
- transexuales, xxiv
- v. t. homosexuales, lesbianas
- U**
- Unión Patriótica, 21
- Uribe, Álvaro, xviii, xix, 19-21, 23, 28-30, 33, 36, 37, 90, 104
- V**
- vecindario, 3, 151-153
- víctimas, xxii, 15, 25, 27, 35, 55, 132, 133, 142, 145
- vigilancia, xx, 7, 37, 38, 52, 56, 65, 121, 125, 126, 167, 168, 172, 173, 176-178, 180, 181
- comunitaria, xx
- electrónica, 168
- privada, 121, 125, 168
- vínculos sociales, 149, 150, 160, 163
- violencia(s)
- armada, 10
- barrial, xxiv
- continuidad de la, 4
- control de la, 186

- doméstica, 5, 34, 35, 163
Estado, de, 29
formas de, xvi, 1, 3, 4, 15, 22, 141, 181
género, de, 1-3, 5, 14, 137, 141, 142, 146
mujeres, hacia las, xviii, 8, 132, 141, 147
v. t. femicidios, xviii
prevención de la, 16, 59, 65, 149, 150,
153, 190, 193
- rural, xvi
sexual, 118
social, 120, 152, 164
urbana, xvi, 2
vulnerabilidad, 1, 2, 7, 14, 15, 57, 58, 65,
66, 116, 121, 131-133, 136, 141,
146, 190

Index

A

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA),
74, 75, 82
armed actors, xv, 72, 78-82, 88, 90-92, 94,
96, 99, 100, 101, 103, 104
arms, 77, 101, 104
control, 77
authoritarianism, xv, 75, 76, 83

B

Brazil, xvii

C

cartels, xv, xxi
see also drugs, xv, xxi
children, 92, 95, 102, 106
citizen(s), xv, xvii, xix, xxv, 71-73, 77, 82,
83, 89, 92-105
participation, xvii, xix, xxv, 73, 77, 82,
83, 92-105
security, 71-73, 77, 103
citizenship, xix, 73, 87, 88, 93, 94, 96, 98-
100, 102, 103, 105-107
meaningful, 96, 97, 100, 103, 105-107
conflict, xxiii, 74, 77, 90

resolution, 77
crime, xix, xxiii, 72, 74, 75-78, 81-83,
100-103, 169
control, 77
organized, 74, 76, 77, 82, 88, 100
prevention, 77, 100, 103
rates, 76
criminal groups, 99, 101, 104

D

democracy, xiii, xxv, 76, 87-89, 93-96, 98,
100, 103-107
dictatorship, xv, 74
drug(s), xv, xxi, 74, 82, 89, 90, 92, 93, 100,
101
trafficking, xxii, 74, 82, 89, 91-93

E

El Salvador, xv, xvi, xxi, xxii, 71-74, 76, 78,
82, 83, 143, 188

F

femicide, xxiii
FMLN, xxi, xxii, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 80,
81, 82, 83

forced disappearances, 91
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, *see* FMLN, xxi, xxii, 71-74, 77, 78, 80-83
Fuerza Joven, 100-102
Funes, Mauricio, 78, 79, 82

G

gangs, xvii, xxi, 74-81, 83, 89, 90, 92, 95, 96, 98, 100, 101, 103, 104

H

homicide, xvii, 74, 75, 78, 83, 88, 89, 91, 99, 106
rates, xxiii, 74, 75, 78, 83, 88, 89, 91, 99, 106
human rights, xv, 76, 80-83, 91, 106
violations, 76, 81, 83, 93

I

income, xv
inequality, xxi, 90, 102
insecurity, xv, xvii, xxi, xxv, 73, 75, 82, 90, 91, 99, 104, 106, 107

M

mano dura, xii, xiii, xxi, xxii, 4, 6, 23, 71, 75-77, 118
marginalization, 81, 88-91, 94, 97, 99
militarism, xv, 82

N

National Policy of Justice, Public Security and Living together, 77, 79
neighborhood, xix, xxiii, 90, 91, 95, 99, 100, 103, 104
neoliberalism, xv, xvi, 94, 120, 151
non-governmental organizations, xix, 79, 80
non-state actors, 94, 96-98, 100, 105

O

order, xiii, xxiii, xxv, 74, 77, 79, 91, 93-95, 100, 101, 106

P

paramilitaries, 74, 89-91
participation, xv, 89, 92, 95, 100, 101
Peace Accords (El Salvador), 74, 82
police, xv, xvii, xix, xxi, 38, 74-78, 89, 92, 95, 97, 99, 100, 103, 104, 105

post-war, 72, 76
poverty, 90, 102
prison(s), 72, 75, 77-82, 101
management, 77, 78, 80
policies, 72
system, 72, 79
public order, 71, 82

R

rehabilitation, 75, 77, 79
reintegration, 76, 77, 89
repression, xiii, xvii, 75, 77, 78
resilience, 93

S

security
crisis, xix
from below, 73
hardware, xxv, xxvi, 106
human, xv, xxi, 71-73
private, xv, xvii
provision, xvii, xxi, xxiii, 71, 73, 76, 79, 82, 83, 87, 88, 92, 98, 103, 106
reforms, 71, 76
software, 88, 106
social change, 96, 107
social urbanism, 89, 95
state
protection, 77
security, 71, 73, 83

U

unemployment, xv, xxi
United Nations, 74, 76

V

victims, xxv, xxvi, 77, 91, 97, 99
violence, xv, xvii, xix, xxi, xxiii, xxvii, 71, 72, 74-79, 82, 83, 87-99, 102-107
against women, xxiii, 92
chronic, 87
domestic, 92
urban, 87, 88, 90, 99
vulnerability, 72

W

war, xv, xvii, 73, 74, 76, 83, 90, 100, 102
women, xxiii, 81, 92, 95, 106

Y

youth, xv, xix, xxi, 75, 91-93, 95, 97-102, 106



Imprenta
Universidad de Antioquia

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13
Correo electrónico: imprenta@quimbaya.udea.edu.co
Impreso en octubre de 2013

