



# Convivencia y seguridad en Iberoamérica

## Nuevas visiones

**I Encuentro Iberoamericano sobre Convivencia  
y Seguridad Ciudadana en Iberoamérica  
Barcelona, 15 y 16 de noviembre del 2007**



Casa Amèrica Catalunya



© Fundació Casa Amèrica Catalunya / Fundació CIDOB

© de los textos: Los autores

Editor: Juan Guillermo Sepúlveda

Imagen de portada: © Carlos Obando A. / Barrio Santo Domingo Savio,  
en la Comuna Nororiental en Medellín (Colombia), un sábado de mercadillo.  
En la parte superior, sistema de transporte masivo Metrocable, enlace  
Acevedo-Santo Domingo.

Realización editorial: líniazero edicions

Impresión: Syl

Esta obra se encuentra bajo una licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObra-  
Derivada 2.5 Spain de Creative Commons. Para ver una copia, pueden visitar  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>.

Se permite la copia, distribución y reproducción de esta obra siempre y cuando  
sea sin ánimo de lucro, se acredite la autoría y se mantenga la nota de licencia.

ISBN: 978-84-85736-38-6

DL: B-20.320-2008

Las instituciones editoras no se responsabilizan de las opiniones  
expresadas por los autores.

Fundació Casa Amèrica Catalunya

Còrsega, 299, entresòl / E-08008 Barcelona

[www.americat.net](http://www.americat.net)

## 7 PRESENTACIÓN

### INTRODUCCIÓN

- 11 **DECÁLOGO SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD**  
Narcís Serra
- 16 **UN LLAMADO A LA ESPERANZA**  
Antoni Traveria
- 19 **DIEZ FALSAS DICOTOMÍAS DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA**  
Fernando Carrillo-Flórez
- 27 **IDEAS PARA LA REFLEXIÓN SOBRE LA CONVIVENCIA Y  
SEGURIDAD CIUDADANAS EN AMÉRICA LATINA**  
Juan Guillermo Sepúlveda Arroyave

### PARTE I

- 39 **INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA  
SEGURIDAD. UNA VISIÓN ENTRE EL «CENTRO» Y EL «MARGEN»**  
Massimo Pavarini
- 71 **ESTADO DE DERECHO Y SISTEMA PENAL:  
EL DILEMA INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN**  
Fernando Tenorio

### PARTE II

- 85 **VIOLENCIA URBANA. LECCIONES APRENDIDAS  
EN LA COMUNA 13 DE MEDELLÍN.**  
Pablo Emilio Angarita
- 123 **LOS CAMINOS DE LA ALIANZA ENTRE  
PARAMILITARES Y POLÍTICOS**  
León Valencia

- PARTE III**
- 161 **CREACIÓN DE RIQUEZA COLECTIVA, LA NUEVA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LOS EMPRESARIOS. EL CASO DE MEDELLÍN (COLOMBIA)**  
Jaime Echeverri Chavarriaga
- 183 **DESPLAZAMIENTO INTERNO POR LA VIOLENCIA, O VÍCTIMAS DE LA INEQUIDAD SOCIAL EN ANTIOQUIA (COLOMBIA)**  
Juan F. Ángel de la Cuesta
- PARTE IV**
- 197 **CÁRCEL Y CIUDAD: CONVIVENCIA CARCELARIA PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA. EXPERIENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS PENITENCIARIAS EN LA CÁRCEL NACIONAL DE BELLAVISTA, (MEDELLÍN, COLOMBIA)**  
Juan Guillermo Sepúlveda Arroyave
- 227 **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA VIOLENCIA ARMADA ORGANIZADA**  
Daniel Luz
- PARTE V**
- 247 **EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO MEXICANO Y EN EL DISTRITO FEDERAL**  
José Héctor Carreón Herrera
- 264 **VISIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, LA INMIGRACIÓN Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ALGUNOS PAÍSES ANDINOS**  
Ernesto Amézquita Camacho
- PARTE VI**
- 283 **DE LAS BANDAS LATINAS A LOS PROYECTOS COMUNITARIOS. UNA APROXIMACIÓN SOCIAL: LA PROPUESTA DE BARCELONA**  
Josep Maria Lahosa i Cañellas
- 294 **PROMOCIÓN DEL CIVISMO Y LA CONVIVENCIA. LA EXPERIENCIA DE L'HOSPITALET DE LLOBREGAT**  
José Conde Pérez
- 303 **POLICÍA LOCAL Y MEDIACIÓN COMUNITARIA. LA EXPERIENCIA DE SANTA COLOMA DE GRAMENET**  
Nico Villena Córdoba y Roberto Jorge

## PRESENTACIÓN

El I Encuentro Iberoamericano de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Nuevas Visiones (Barcelona, 15 y 16 de noviembre del 2007), es el intercambio entre la teoría y la práctica de diferentes administraciones públicas, instituciones privadas y profesionales reconocidos en la materia, venidos de América Latina y España, que se han atrevido a incursionar en ese riesgoso mundo del conflicto urbano. La metodología de trabajo se basó en un diálogo entre gobiernos locales e instituciones públicas y privadas, que expusieron sus programas, proyectos y experiencias de buenas prácticas en el tema.

Para el desarrollo de la iniciativa, se contó con el apoyo de la Fundación Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB), Casa Amèrica Catalunya y HUMAN; y con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Diputación de Barcelona.

Nuestro reconocimiento a los conferencistas, que, con sus posiciones interdisciplinarias, venidas del sector público y privado, o como investigadores universitarios, enriquecieron el debate. Ellos son: Massimo Pavarini, Fernando Tenorio, Pablo Emilio Angarita, León Valencia, Jaime Echeverri Chavarriaga, Juan F. Ángel de la Cuesta, Daniel Luz, José Héctor Carreón, Ernesto Amézquita Camacho, Josep Maria Lahosa i Cañellas, Nico Villena Córdoba, Roberto Jorge y José Conde.

Así mismo, nuestro aprecio a los expertos en la materia, que, con su presencia y participación desde la moderación activa de los diferentes paneles, le dieron al evento el nivel científico esperado. Ellos son: Auxiliadora Manrique, jefa del Servicio de Cooperación, Unidad de Apoyo de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica, Programa de Gobernabilidad, AECID; María Marcos, directora del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), España; Marta Nin, directora adjunta de Casa Amèrica Catalunya, y José

Antonio Rodríguez González, director del Gabinete de Estudios de la Seguridad Interior (GESI) del Ministerio del Interior de España, que dictó la conferencia de clausura del encuentro.

Del encuentro quedaron registradas unas memorias que hoy se presentan como libro, con la finalidad de dar difusión y aportar al debate del tema de la convivencia y la seguridad ciudadana en Iberoamérica.

Es el primer encuentro porque queremos adquirir el compromiso de seguir realizando más encuentros sobre nuevas visiones de convivencia y seguridad ciudadana en Iberoamérica, que nos permitan hacerle seguimiento a las políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en la región.

Esperamos poder llevar a cabo el II Encuentro Iberoamericano sobre Convivencia y Seguridad, Nuevas Visiones, en la ciudad de Medellín (Colombia), a finales del 2008, bajo el lema «Gobiernos locales y sector privado: una alianza por la convivencia y la seguridad ciudadana».

## INTRODUCCIÓN

## DECÁLOGO SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

### Sesión inaugural del I Encuentro Iberoamericano sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana, Nuevas Visiones (Barcelona, 15 de noviembre del 2007)

**Narcís Serra**

Presidente de la  
Fundación CIDOB

América Latina es la región del mundo con mayor seguridad externa, es decir, que menos guerras ha sufrido en el último siglo. En cambio, es la región que tiene unos mayores índices de inseguridad interna.

La seguridad es una condición que va ligada a la gobernabilidad, entendida como el funcionamiento eficiente y legítimo de las instituciones. A menudo, las democracias latinoamericanas están lastradas por la corrupción, por la pobreza que cuesta reducir aun en periodos de crecimiento económico, y por la desigualdad de oportunidades, que es creciente en muchos casos. Esta situación puede generar un círculo vicioso. Mientras que la corrupción, la pobreza y la desigualdad generan inseguridad, dicho aumento de inseguridad acentúa la corrupción, la pobreza y la desigualdad de oportunidades. Cuanta más inseguridad, más debilidad democrática.

Por ello, la política de seguridad no debe ser de Gobierno o de partido, sino una política de Estado. Sin embargo, debemos señalar dos matices de esta política de Estado. Por un lado, debe tenerse en cuenta que, a veces, el Estado es percibido como parte del problema, como causante de inseguridad, ya que los ciudadanos a menudo consideran que la policía es corrupta. Por el otro, la política de seguridad debe también tener en cuenta el papel de los municipios o de las autoridades locales. De hecho, es en los municipios donde se produce el fenómeno de la inseguridad y donde debe resolverse. Los municipios pueden ser, al mismo tiempo, los motores y los demandantes de las reformas institucionales necesarias. Subsiste aún la idea de que la Administración municipal es una Administración menor que debe estar subordinada a la estatal. No obstante, encontramos ya algunas muestras de superación de esta actitud en la aceptación del concepto de *subsidiariedad*, las dinámicas de cesión de poder del Estado (hacia arriba y hacia abajo) o la misma conciencia de que los problemas son «glocales». Por tanto, es necesario situar a las administraciones loca-

les en primera línea de construcción de una seguridad mejor para los ciudadanos.

El intercambio de experiencias o de buenas prácticas ha permitido ir construyendo un consenso teórico sobre algunos ejes de los problemas actuales de la seguridad ciudadana. A partir del examen de las buenas prácticas desarrolladas en otros países y en otras circunstancias, podemos extraer algunas conclusiones en forma de decálogo:

**1.** Para avanzar en la mejora de la seguridad, hay que avanzar en paralelo en la reforma y el refuerzo del proceso democrático de cada país. Las instituciones democráticas deben ganar no sólo en eficiencia, sino también en legitimidad. Hay niveles de inseguridad en Iberoamérica que sólo son posibles cuando se produce una debilidad de las instituciones representativas y del funcionamiento del Estado. Es necesario, si de verdad se quieren soluciones duraderas, insertar las reformas en el campo de la seguridad en una reforma global del proceso democrático.

**2.** Existe un acuerdo sobre la necesidad de políticas integrales de mejora de la seguridad. Las políticas integrales requieren de transformaciones del conjunto de las instituciones. Por ello, la reforma de la justicia, de la policía y del sistema de prisiones es un ingrediente necesario para la mejora de la seguridad y el fortalecimiento del Estado democrático.

**3.** Dentro de las reformas institucionales es esencial repensar y reforzar los gobiernos locales. No habrá una mejora estable de la seguridad sin implicar a los gobiernos locales. La descentralización hacia los municipios, más fácil cuando ya existen fórmulas de regionalización, ayuda al incremento de las políticas actuales de seguridad. Suele defenderse, por razones de eficacia y conocimiento, que los gobiernos locales tienen mayores capacidades de enfrentarse a los problemas por la proximidad y la facilidad de implicar a la ciudadanía. La actuación en el nivel más próximo al ciudadano también es una forma de hacer políticas de Estado.

**4.** El *bottom-up approach* es una condición de eficacia para las nuevas políticas de seguridad ciudadana. Hay que implicar a los ciudadanos,

incluso a nivel de barrio, en los esquemas de mejora de la seguridad. El municipio debe ser el motor del proceso porque es el ámbito que tiene un conocimiento más directo de los problemas de seguridad, porque posibilita la participación de la sociedad civil y, finalmente, porque permite adaptarse al tratamiento de determinados colectivos o barrios.

**5.** Para elaborar buenas políticas de seguridad hay que desarrollar instrumentos de información y estadísticas rigurosos (principalmente, encuestas de victimización). Estos instrumentos deben permitir cumplir con los cometidos de planificación de las actuaciones, evaluación del impacto de las medidas y de los resultados de programas pensados para el medio plazo, e información a los ciudadanos sobre la situación real de su seguridad. Hemos de esforzarnos en tener instrumentos precisos de información sobre la resolución de la violencia, del delito o de la inseguridad.

**6.** Si, como ya hemos apuntado, las políticas de seguridad deben ser integrales, son necesarios organismos eficaces de coordinación para convocar a todos los actores participantes y definir las líneas de actuación y las responsabilidades con claridad. Es necesario constituir juntas o consejos de seguridad en los cuales participen todos los niveles de la Administración y otras instituciones, para vincularlos al conjunto de las actuaciones que se desarrollan.

**7.** Las políticas de mejora de la seguridad deberían ser sostenibles. Los esfuerzos que no llegan a producir resultados duraderos no interesan y lo único que hacen es desanimar tanto a la opinión pública como a los funcionarios públicos responsables de dichas actuaciones. Un elemento crucial para la sostenibilidad de las políticas es la voluntad política de los representantes de los ciudadanos, de los partidos políticos, etc. Por ello, la tenacidad y la persistencia en dichos esfuerzos es imprescindible.

**8.** No hay seguridad sin ciudad. El urbanismo importa. Deben emprenderse políticas de dignificación de los espacios públicos, así como de potenciación de las actitudes cívicas y de castigo contra las contrarias a la convivencia. Tomando como ejemplo la ciudad de Barcelona, la dignificación de barrios, la apertura de espacios públicos y la dotación de

equipamientos han sido elementos cruciales para cambiar el aspecto del barrio El Raval.

**9.** La prevención de la seguridad debe centrarse en los grupos de mayor riesgo, especialmente los jóvenes.

**10.** La seguridad es un bien público. Deben hacerse esfuerzos para que alcance a todos los ciudadanos en la misma medida. Hay que combatir la tendencia a la privatización de la seguridad. Los guetos de seguridad privada dirigen recursos en la dirección de los síntomas, pero no de las causas de la enfermedad, así como aumentan, en el resto de la población, la percepción de las desigualdades existentes y la falta de cohesión de la sociedad.

En definitiva, es imprescindible el intercambio de buenas prácticas para elaborar unas bases de consenso o de posiciones comunes. El concepto de *seguridad humana* nos permite trabajar en la dirección del decálogo expuesto. Hemos pasado del concepto de *seguridad* tradicional, consistente en la protección de los estados a través de instrumentos puramente militares, al concepto de *seguridad humana* basado en la protección de los individuos y comunidades en cuestiones de carácter económico, alimentario, sanitario, ambiental, personal, comunitario y político. El ciudadano pasa a estar en el centro de la seguridad internacional. Esto es, el objetivo final de la seguridad ya no es tanto la eliminación de enfrentamientos violentos o guerras entre estados como que cualquier esfuerzo de paz o de incremento de la seguridad vaya dirigido a la protección de los Derechos Humanos. Así, el concepto de la *seguridad humana*, que nació débil y como una idea de algunos teóricos utópicos, hoy está avalado por la opinión pública global y va creciendo, cada día más, en contenidos.

Es evidente que no se puede distinguir entre *seguridad interna* y *seguridad externa*, no son compartimentos estancos. Como escribía el secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho Vizcaíno, en un artículo publicado en el periódico *El País*, «nada de lo que ocurre en ningún punto del planeta es ajeno a nuestra seguridad y a nuestro bienestar. Cada vez es más necesario trabajar allí para estar más seguros aquí». En este sentido, la democratización y modernización de las Fuerzas Armadas es un elemento necesario para reformar también la

policía. Hay que revertir una tendencia actual hacia la militarización de los problemas de la seguridad interna. Ni la militarización de la policía ni el empleo de los militares cuando la policía falla son soluciones factibles, ya que sólo retrasan la necesaria reforma policial. Además, los militares aprovechan esta situación para reforzar su autonomía y su capacidad de influir en las decisiones políticas, cuando, precisamente, este uso incrementado de las misiones internas debería conllevar un refuerzo del poder civil sobre las Fuerzas Armadas.

El peligro del populismo se presenta también en relación a la seguridad ciudadana. Los enfoques de «mano dura» o de incremento de las penas en los códigos penales son pan para hoy y hambre para mañana. Igual puede suceder con el empleo de los militares. La política de mano dura no sólo es errónea porque puede generar reacciones contraproducentes en la sociedad y, definitivamente, no contribuye a crear o reforzar el tejido social, sino también es errónea porque puede hacer creer que existen soluciones unidimensionales cuando no hay avances si no es a través del empleo de paquetes de medidas en muchos campos a la vez. Por otra parte, la política de mano dura suele acentuar la inmunidad de las fuerzas del orden. Sin embargo, contra la impunidad de los delincuentes no puede emplearse la inmunidad de la policía o de los militares. Si se pierde, o se deja de dar la batalla por los Derechos Humanos (sean políticos o civiles), se perderá, tarde o temprano, la lucha por una mayor seguridad.



## UN LLAMADO A LA ESPERANZA

**Antoni Traveria**

Director general  
de Casa Amèrica  
Catalunya

«La inseguridad es un problema que amenaza la democracia y la estabilidad en muchos países de América Latina.» Así empieza el documento de síntesis del Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana «Violencia social y políticas públicas», celebrado en verano del año pasado. Comprenderán, pues, que con un diagnóstico así de contundente y explícito, uno no deje de aplaudir iniciativas como este I Encuentro Iberoamericano de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Nuevas Visiones, y la decidida búsqueda de alternativas que en su sugerente subtítulo se plantea para el afrontamiento de una problemática que, indiscutiblemente y entrelazada con otras cuestiones, ocupa y debe ocupar, a nuestro juicio, uno de los subrayados ineludibles en la agenda de prioridades de los gobiernos de los países de América Latina. En ese sentido, quiero felicitar expresamente a Juan Guillermo Sepúlveda, que ha estado trabajando seria y rigurosamente durante estos meses junto con el equipo del Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB) y con nosotros, Casa Amèrica Catalunya. Este ha sido un trabajo multilateral pero muy destacado por parte de Juan Guillermo, y quiero agradecerle su trabajo.

No hace mucho, en Casa Amèrica Catalunya, el periodista y escritor mexicano Sergio González, un periodista que ha arriesgado su vida destapando el alcance del fenómeno del feminicidio en Ciudad Juárez (el asesinato sistemático, como saben, de mujeres, que sacude desde hace años a la ciudad), nos decía que, en México, el 95 % de los delitos quedan impunes, y añadía su falta de esperanza de que en el futuro la cosas fueran a cambiar en su país. Algunos elementos ya los ha apuntado Narcís Serra y, por tanto, no los voy a repetir, pero, justamente, de lo que se trata, a nuestro juicio, es de recuperar esa esperanza que Sergio González no tiene y que tantos ciudadanos en América Latina no tienen, de generar para esos millones de ciudadanos y ciudadanas de América Latina una nueva fe en el futuro, puesto que demasiados

están también por sobrevivir en el día a día. Y todo ello a pesar del crecimiento económico del continente, de la consolidación de los gobiernos democráticos en sus países (con la sonora excepción de Cuba) y de la llegada al poder, en la mayoría de esas naciones, de nuevas ideas, con nuevos proyectos basados en la cohesión y la equidad social.

Precisamente, en este seminario, una de las cosas que queríamos era ver, analizar con expertos como ustedes, esos cambios; de qué forma pueden notarse, también, en el trabajo sobre la seguridad. Proyectos basados, decía, en la cohesión, en la equidad social, que hasta hace bien poco eran toda una utopía en la mayor parte de las naciones iberoamericanas. Así pues, para que esta oleada de esperanza que empieza a recorrer de alguna manera América Latina, con sus diversos modelos, no defraude esas expectativas, uno de los primeros retos debe ser, obligatoriamente, la búsqueda de fórmulas efectivas que ayuden a atajar esa espiral de violencia cotidiana que se registra con especial intensidad en demasiadas ciudades.

Aquí, la educación y la cultura, que es el ámbito en el que más trabaja Casa Amèrica Catalunya, deben ser instrumentos imprescindibles en la consecución del objetivo de acompañar, especialmente, a aumentar la cultura democrática en el joven latinoamericano, demostrar a los adolescentes, a esos jóvenes en riesgo de entrar a formar parte de grupos de delincuencia, ya sean bandas, maras o pandillas, las posibilidades del sistema democrático y los beneficios que aporta un Estado de bienestar donde hoy hay demasiados excluidos.

El debate y el diálogo entre expertos y gobiernos es el camino adecuado para dibujar las recetas que curen o que intenten aligerar esta gravísima epidemia, y, en base a ello, uno tiene la certeza de que de este I Encuentro Iberoamericano de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Nuevas Visiones, surgirán —entiendo— deseos, conclusiones e iniciativas de calado de enorme utilidad para que el conjunto de los ciudadanos y ciudadanas latinoamericanos pueda vivir y convivir en paz y con seguridad en sus lugares de residencia, de trabajo, de estudios o de ocio.

Y, antes de mencionar nuestro agradecimiento a los coorganizadores de este evento, en especial a la Fundación CIDOB, a HUMAN y a los colaboradores y patrocinadores, es decir, a la Diputación de Barcelona, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), con especial mención a

la Dirección General para Iberoamérica de la AECI, que dirige Aurora Díaz Rato, quien me ha pedido que excuse su ausencia debida a hechos puntuales que están pasando estos días y que ustedes comprenderán sin citarlos, vaya mi deseo para todos ustedes de que este seminario sea provechoso, que la ciudad (Barcelona) los trate bien estos días y que nosotros estemos a la altura de tratarlos bien, también. Por tanto, bienvenidos y muchísimas gracias.

## DIEZ FALSAS DICOTOMÍAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

**Fernando Carrillo-Flórez**

Asesor principal de la oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ex-ministro de Justicia de Colombia

En primer término, permítanme agradecer a Narcís Serra, presidente de la Fundación CIDOB, el haber auspiciado y liderado la realización de este seminario conjuntamente con Casa Amèrica Catalunya y HUMAN. Narcís Serra ha sido un actor de primer orden en la apertura del debate sobre los temas de seguridad en América Latina. Para el BID, su presencia ha constituido la columna vertebral de los diagnósticos, las estrategias y las acciones que se han adelantado en varios países de la región.

Desde un punto de vista general, la inserción de unas Fuerzas Armadas modernas en los nuevos escenarios de la democracia latinoamericana, como la creciente presencia del civismo en los temas militares, han sido dos propósitos liderados por Narcís Serra en nuestra región. En el campo específico de la seguridad ciudadana, su experiencia, su afinado criterio y su conocimiento de América Latina han sido también garantía para realizar el debate dentro de los parámetros que reclama la democracia y la preocupación creciente de la ciudadanía sobre estas materias.

Me propongo presentar de manera sucinta lo que he denominado «Diez falsas dicotomías de las políticas de seguridad ciudadana». Son diez debates enmarcados dentro de objetivos aparentemente incompatibles, que han aparecido en América Latina durante la última década y que han llevado a que hoy se adopte una especie de visión más complementaria frente al maniqueísmo del manejo de dos extremos ordinariamente ideologizados en nuestra región latinoamericana.

Esa visión maniquea tradicional según la cual «es lo uno o es lo otro» debe superarse y hoy nos debe llevar, un poco, a tratar de combinar polos opuestos y visiones en apariencia incompatibles, en un proceso dialéctico de la tesis, la antítesis y la síntesis, que no conduzca a visiones erráticas en el marco de una polarización política que hoy busca acentuarse en nuestra región.

Bien se ha dicho que si hay una tendencia de izquierda —y ha habido mucha gente que se ha devanado los sesos tratando de decir cuántas *izquierdas* existen en América Latina—, hay también quienes, además, con mucha sorna, han querido decir que está de un lado, la izquierda que irónicamente se llama *vegetariana*, una izquierda parca, una izquierda socialdemócrata, una izquierda pragmática, representada por los casos de Bachelet, Lula y Vásquez; y otra izquierda dentro de esa tesis, un poco más carnívora, antiimperialista y antiinstitucionalista. Y, dentro de ello, una especie de desafío para los gobiernos electos de América Latina, porque, de los once procesos electorales realizados en América Latina en el 2006, si algo hubo claro fue que, por primera vez en la historia de la democracia latinoamericana, aparece evidente el reto de romper ese círculo vicioso tradicional de la región en donde, por cuenta de los problemas de la inequidad, la exclusión y la fragmentación social, se pasaba esa cuenta de cobro a la democracia y no al ejercicio de la política.

Por primera vez en la historia democrática latinoamericana, estamos enfrentados a gobiernos democráticos que, desde este sistema político, tienen que hacer las reformas y las políticas sociales para romperle esa vértebra a la exclusión y a la fragmentación social. Eso es clave resaltarlo, porque, en últimas, independientemente de que sea carnívora o vegetariana, lo importante es que no resulte convertida en una patología de anorexia democrática o bulimia populista a la hora de combatir las grandes inequidades de América Latina. Ese remedio ya lo ha tragado la región y ha mostrado su ineficacia.

Dentro de este marco, me referiré telegráficamente a esas **diez rupturas** que se han dado gracias a la reflexión que se ha dado en los temas de seguridad:

**1. Conocimiento teórico versus ejercicio práctico** Conocimiento teórico reflejado en gran cantidad de diagnósticos, todos inspirados por el síndrome de la inseguridad en la región, que es muy parecido a lo que ha sido el síndrome de la necesidad de la reforma judicial en la región durante las dos últimas décadas. Hoy se encuentran en cada país de la región un superávit de diagnósticos, miles de páginas escritas sobre la problemática de la justicia, ayer y hoy, de la seguridad, sin reconocer la importancia de los escenarios prácticos, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas puestas en marcha. Desde la otra orilla, otros han

insistido en que lo que importa, siguiendo el método inductivo, son los ejercicios prácticos y las acciones concretas. Se requiere, sin duda, un poco de lo uno y un poco de lo otro.

La experiencia de Colombia, por ejemplo en Bogotá y Medellín, que han sido políticas públicas locales muy efectivas de reducción de criminalidad, ha mostrado, muchas veces, que las acciones operativas salen tanto de reflexiones teóricas como de experiencias concretas, que permiten elaborar marcos operativos que producen resultados evaluables. Porque, en últimas, también se trata de analizar, como se dice ordinariamente, no la «foto» del instante del problema de la seguridad ciudadana del país, sino la «película completa» de las circunstancias de las causas, los efectos y las incidencias que se derivan de la violencia de todo tipo, en realidades concretas. No mucha teoría ni mucha obsesión por ejecutar modelos en la práctica sin tener claras las causas y no sólo los síntomas de la inseguridad ciudadana.

**2. Prevención versus represión** Es una falsa dicotomía porque, como se enseña en el curso elemental de Derecho Penal, la pena tiene función preventiva y, de alguna manera, los mecanismos de prevención, concebidos muchas veces como mecanismos de promoción de sistemas de autocontrol (común del caso centroamericano), llevan a que, si hay «zanahoria» o «garrote», dependiendo de cómo se utilicen, la zanahoria (es decir, el trato favorable a menores en situación de riesgo que no han delinquido), muchas veces, lleva necesariamente a crear un estímulo, de la misma manera que la sanción implica también, desde el punto de vista de los incentivos, un mensaje para quienes están respetando, digamos que bien, la «ley», la «moral» o la «costumbre», dentro de la típica trilogía que plantea Antanas Mockus, ex-alcalde de Bogotá, a lo cual me referiré más adelante.

Entonces, hay un poco de lo uno y hay un poco de lo otro. Esa visión de que la zanahoria debe ser únicamente para los malos, en el sentido de que las acciones sociales deben estar focalizadas (por ejemplo, en los barrios problemáticos), quedó en entredicho durante los disturbios de París, en diciembre del 2005, porque se demostró, además, que la mayoría de los problemas de orden público estaban originados en barrios donde había una gran acción social y una gran inversión de los presupuestos del Estado. Con esto no quiero llevar al argumento contrario, sin duda perverso, de abandonar a su suerte a las zonas ur-

banas problemáticas, sino a la importancia de mostrar cómo una y otra visión son importantes para llegar a una recomendación de política pública, y demostrar, entonces, que la complementariedad es esencial, que hay que trabajar en los temas de prevención, en los temas de represión y en los temas de rehabilitación de manera concomitante, dentro de una visión comprensiva y complementaria.

**3. «Zanahoria» versus «garrote»** Crear incentivos perversos, en función del uso de la «zanahoria» o el «garrote», como se dice coloquialmente, es uno de los grandes dilemas hoy en día frente las pandillas y las maras en América Central. Incentivos perversos, además, que supondrían que no se trabajaría con jóvenes en situación de riesgo y que no han violado todavía la ley penal, a diferencia de lo que se hace con los casos más problemáticos. De ahí la importancia de trabajar, y esa ha sido un poco la filosofía de algunos programas de seguridad ciudadana del BID, por ejemplo, en la construcción y adecuación de escenarios deportivos y culturales, con el propósito de crearle estímulo a quienes están en situación de riesgo, pero no han infringido todavía la ley penal. Los efectos de la iluminación, por ejemplo, de escenarios polideportivos son una política de prevención con resultados indiscutibles en materia de convivencia, que debería ponerse en marcha no únicamente en zonas consideradas de *conflicto*.

**4. Demagogia del populismo punitivo versus demagogia del populismo compasional** Dos extremos que llevan a posiciones insostenibles. El populismo punitivo lleva a la satanización y a la culpabilización de las víctimas; el populismo compasional lleva un poco a la victimización de los culpables. Son dos extremos de la interpretación de la realidad social, en el sentido o de criminalizar el fenómeno social, digámoslo así, desde una supuesta perspectiva de la derecha, o de socializar excesivamente el comportamiento criminal desde una perspectiva de izquierdas. En este caso, y a diferencia de las otras dicotomías, se tratará de evitar caer en alguna de estas dos visiones extremas.

**5. Mano dura versus mano blanda** Más allá de «zanahoria» versus «garrote», a lo cual ya aludimos, esta referencia nos sitúa en algunos de los procesos electorales recientes de algunos países de América Central, que han puesto el tema de la inseguridad en el epicentro del debate polí-

tico. Así de dramático ha sido el escenario de las promesas electorales en países como Guatemala. Es bueno tenerlo en cuenta porque el tema de la mano dura en últimos tiempos, ¿qué es lo que representa?

La mano dura es la permisividad de la violación de los Derechos Humanos; la mano dura es cercenar libertades o es impunidad frente los Escuadrones de la Muerte o la acción de los grupos paramilitares. Aquí tenemos como ponente en este seminario a un gran experto en paramilitarismo en Colombia, León Valencia, quien, seguramente, les va a contar un poco cuál es ese desafío que se está viviendo en función de lo que pide normalmente la opinión pública en época preelectoral, que es el ejercicio de la mano dura y que, frente a la mano blanda, lleva a dos extremos:

**a.** a la no aplicación de la ley, lo que supondría un incumplimiento de las obligaciones del poder ejecutivo;

**b.** a ignorar ese fenómeno de carácter social que es la criminalidad.

Esto último ha llevado a concluir, en el caso particular del tema de la mano dura, para mirar cuál es el balance, que es: ineficiente desde el punto de vista económico; insostenible desde el punto de vista político (en El Salvador está demostrado en las encuestas, por ejemplo, que el respaldo de la opinión a la mano dura, dura poco), y condenable desde el punto de vista ético.

**6. Estrategia política versus visiones técnicas del problema** Estrategia política no sólo en el sentido de los réditos electorales que ofrece la mano dura (por ejemplo, la necesidad de reprimir el crimen), sino desde el punto de vista de creer que se trata sólo de exhibir voluntad política frente al crimen, para que haya resultados. Desde el otro lado de la moneda, el creer que las reformas institucionales sin liderazgo político bastan para que haya resultados en materia de seguridad ciudadana, y que las visiones técnicas son autosuficientes, fundadas un poco en la necesidad de crear los observatorios del delito, de tener sistemas de información y de monitoreo, de evaluar las políticas, etc. Por ello, se trata de volver a la lógica de la ruptura de esta dicotomía; un poco de lo uno y un poco de lo otro.

**7. Lo público versus lo privado** Se trata aquí de dimensionar el papel del Estado, que lleva a la dicotomía de la «publicación», por llamarlo

de alguna manera, de la acción de la lucha contra la violencia *versus* la privatización de la lucha contra la violencia. Una tensión que se siente en el marco de las acciones públicas y privadas contra la inseguridad.

¿Es sólo el Estado quien debe tomar cartas en el asunto? ¿Hay que involucrar al sector privado en esta lucha? ¿Hay que sacar a la sociedad civil del fenómeno? ¿Hay que comprometer a la empresa privada en el fenómeno? ¿Cómo hacerlo? Hay un sinnúmero de preguntas que incluso aquí van a ser resueltas, en este seminario. Aquí se va a tener una presentación sobre el caso del involucramiento de la empresa privada en la ciudad de Medellín, y eso es muy importante tenerlo en cuenta, simplemente el tema del rol del sector privado, para ser valorado desde lo positivo y desde lo negativo. Desde lo positivo, en virtud de las teorías de la Responsabilidad Social Empresarial (RES) y la práctica de la RES, como lo ha hecho la Cámara de Comercio de Medellín. Desde lo negativo, el abuso de prácticas ajenas al Estado de derecho y al monopolio de la fuerza, con asuntos tan dramáticos como los Escuadrones de la Muerte y los grupos paramilitares; es decir, la justicia por la propia mano y un Estado que mira para otro lado frente a ese tipo de actitudes. Se trata, de nuevo, de rechazar los excesos y encontrar un espacio para que el compromiso de los particulares coadyuve a la acción pública y no la suplante.

**8. Glocalización *versus* transplante de fórmulas universales a escenarios locales** Es bien conocida la expresión de Ulrich Beck que, en esencia, señala la falsa dicotomía entre escenarios globales *versus* problemas locales. La violencia, que, como fenómeno global, después del 11 de septiembre del 2001 (el primer atentado terrorista global de la historia), tiene esa connotación, requiere también tener en cuenta las experiencias particulares a nivel local, que, como ya bien decía Narcís Serra, nos remiten al tema de «hacer ciudad» en el marco del espacio urbano. Es esencial, a la hora de demostrar que la especificidad es necesaria para tener una teoría «glocalizada», es decir, globalizada en el marco de estrategias internacionales de lucha contra la inseguridad y la violencia, pero también localizada en función de las particularidades de la violencia urbana que se deben combatir acudiendo a fórmulas expresas y particulares.

**9. Reforma de la justicia *versus* desarrollo social** La dicotomía de unas intervenciones judiciales (es decir, del fiscal y la policía), incidien-

do sobre una realidad de combate del crimen en el corto plazo *versus* el desarrollo social a largo plazo. La reforma de la justicia tiene hoy connotaciones sociales indiscutibles y, por ello, es considerada ya como *reforma social, factor de inclusión y cohesión social*. Allí entra de nuevo por la puerta de delante la teoría que prosperó hace una década de la relación intrínseca entre la pobreza y la violencia. Posteriormente, desde el punto de vista econométrico, por ejemplo, se pudo desestimar la relación directa que existiría entre la pobreza y la violencia, para incluir una variable distinta, como la inequidad y la exclusión, que hoy es reconocida como factor de pérdida de capital y de cohesión social y, por ende, potencial generadora de violencia.

El BID propició un estudio en América Central, que condujo el investigador Mauricio Rubio, en el que se demuestra que las acciones de los mareros (los pandilleros en América Central) son acciones de personas que, en muchos casos, no hacen parte del estrato económico más bajo de la población, es decir, que tienen un determinado nivel económico; la figura del pandillero «rico» que existe en América Central no pertenece a los estratos más bajos desde el punto de vista de los ingresos. Muchas veces, con maná que les cae del cielo (las remesas), consolidan un poder económico, porque, en últimas, lo que el marero busca es algo más que estatus económico (porque ya lo tiene); es el reconocimiento social, que es otro tipo de figuración en el ámbito social. Eso es muy importante para ser tenido en cuenta.

**10. Lo cultural *versus* lo político** La última reflexión, muy francesa en su alcance, se encuadraría dentro del debate según el cual se trata de un fracaso cultural o de un fracaso político. De nuevo, hay que resaltar que lo uno no excluye lo otro.

Un fracaso cultural que, como en el caso particular de los pandilleros centroamericanos, se diferencia notablemente del crimen organizado, como es el caso de la guerrilla colombiana, y se parece mucho a los disturbios de París de noviembre del 2005, donde el discurso político simplemente no existe, ni pretende existir. En materia de discurso, algo parecido puede suceder con el tema de la guerrilla colombiana por otras razones, porque el discurso se quedó atrás y la justificación política de sus acciones fue absorbida por el narcotráfico, el secuestro y los crímenes de lesa humanidad. Se les cayeron la Torres Gemelas y se cayó el muro de Berlín y no se dieron cuenta de que eso

cambió por completo las coordenadas de su ubicación, supuestamente política, en el mundo global. Para el caso de los mareros, es que no ha habido discurso político, ni pretende haberlo; es el ruido ensordecedor del discurso como alguien decía, ese es el problema, que, por consiguiente, obedece más a un fracaso cultural fundado en la exclusión y una cultura de ruptura con los valores de la sociedad.

En el caso del fracaso político, se trata, únicamente, de consideraciones de carácter político, de un problema del Estado, de un problema de institucionalidad legal que lleva necesariamente a todo el fenómeno de una violencia anómica, que es una falta de respeto a las reglas de juego. Lo cultural pretende dejarse a un lado. Es ahí donde entra a actuar la famosa tesis del ex-alcalde de Bogotá Antanas Mockus alrededor de la importancia de lograr una armonía entre la *ley*, la *moral* y la *costumbre*, es decir, lo que dice institucionalmente el Estado, lo que cree personalmente el individuo en su fuero interno y lo que dicen las normas sociales. En el caso de Bogotá, la aplicación práctica de esta teoría mostró resultados, pues implicó acciones mixtas en las tres esferas, no restringidas a uno u a otro campo.

Quiero terminar resaltando, simplemente, que la conclusión que arrojan estas dicotomías es que, por una parte, en política no hay milagros y, por otra, los resultados son la consecuencia de políticas públicas modernas, consensuadas, planificadas y expuestas de manera permanente al imperativo de moverse con versatilidad dentro de categorías que muchos han considerado incompatibles o poco susceptibles de potenciarse las unas con las otras. Por no dejar al lado, tampoco, que los casos de Bogotá y Medellín son, ante todo, el resultado de un proceso caracterizado por la sostenibilidad política. Políticas de Estado que se han impuesto sobre las coyunturas y las contingencias electorales.

Finalmente, desde el punto de vista del gran dilema de aplicación en las políticas públicas de los principios de la seguridad o la libertad, la dicotomía mayor que los neoconservadores han puesto de nuevo en la agenda, no sobra recordar que la seguridad y la libertad son dos caras de la misma moneda. En concreto, no debe haber el sacrificio de derechos individuales por obtener seguridad, ya que, como decía muy sabiamente Benjamín Franklin: «Un pueblo que esta dispuesto a renunciar a un poco de libertad por un poco de seguridad no se merece ni la una ni la otra».

## IDEAS PARA LA REFLEXIÓN SOBRE LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANAS EN AMÉRICA LATINA

**Juan Guillermo Sepúlveda Arroyave**

Consultor y experto en Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, reconocido por la Organización de Estados Americanos, y director de HUMAN

**«Los problemas no radican en la conflictividad, radican en la ausencia de canales institucionales para procesarlos por vías pacíficas.»**

**Fernando Carrión:** *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, p. 62.

**ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LO CUANTITATIVO: LA VIDA, UN BIEN ESCASO** El presente siglo está marcado por dos fenómenos fundamentales: la ciudad como referente de vida y la crisis de los medios de regular los conflictos. La ciudad como referente de vida existe en países donde realmente hay una gestión democrática de la seguridad, donde encontramos una civilización de lo urbano en plena mutación, que expresa nuevos fenómenos sociales, políticos y económicos, producto de la interacción de lo local y lo global, de lo individual y lo colectivo, de lo intercultural. Donde la ciudad, mucho más que el encuentro de las múltiples diferencias humanas en un espacio físico determinado, es también la posibilidad para el ejercicio político que soporta la construcción de la vida pública en la práctica democrática a través de niveles diferenciados de acción ciudadana.

Por ello, las ciudades del futuro se perfilan como agentes de transformación social que, además de ser entes territoriales y conglomerados urbanos, hacen de la crisis de resolución de conflictos, oportunidades, desde donde la apuesta por el civismo, la ciudadanía, la seguridad comunitaria, la mediación comunitaria, en suma por la cultura de la paz como norte o camino a recorrer en busca de la verdadera seguridad ciudadana, vele por la seguridad de los derechos de todos.

Por desgracia, la mayoría de los escenarios urbanos latinoamericanos no son «referentes de vida», sino todo lo contrario: escenarios donde la violencia urbana del día a día produce más del 85 % de las muertes violentas, donde el concepto de la *inseguridad ciudadana* trasciende los conceptos de *desarrollo humano* y *calidad de vida*, para ubicarse en el más básico: la vida. Pues en países donde la vida es un bien escaso, difícilmente podemos plantearnos el desarrollarla y, menos, buscar en ese bien escaso —la vida— la calidad. Es la zona [América Latina] más violenta del planeta, en términos de *violencia*

*homicida*. Con una tasa media de veinticinco homicidios por cada cien mil habitantes tres veces superior a la media mundial y dieciocho veces mayor a la media de Europa occidental, y con países como Guatemala o El Salvador que rozan o superan los cincuenta, nuestra región se encuentra ante un problema que, lamentablemente, va en aumento.

«Esta cifra duplica la que presentaba la región a inicios de los años ochenta (12,5 homicidios por cada 100 000 habitantes por año), y la criminalidad se ha convertido en la principal causa de muerte de personas jóvenes en algunos países de la región.»<sup>1</sup>

1. Cfr. Rebeca Grynspann y Kathleen Cravero (2007).

Se calcula que anualmente mueren 350 000 personas de manera violenta, de las cuales 110 000 son asesinadas, siendo la principal causa de muerte de personas jóvenes en algunos países de la región.

Además de las muertes permanentes que desangran las ciudades y acaban con generaciones enteras, esta violencia urbana tiene unos efectos colaterales transversales devastadores que afectan lo económico, el desarrollo humano, la democracia, la seguridad jurídica, la administración de justicia, las libertades de las personas y la convivencia vecinal, entre otros muchos.

Poco a poco, la violencia urbana se transforma en una espiral de conflicto urbano armado interminable, representados en ecuaciones cuantitativas sinónimos de muerte, como es el hecho de que a más violencia, menos desarrollo humano, menos inversión social y menos democracia, y ello produce mayor violencia, que genera muchísimo menos desarrollo humano, muchísima menos inversión social, y así sucesivamente, en una espiral de violencia y de inseguridad ciudadana de no retorno.

La violencia urbana produce inestabilidad en la región, que afecta considerablemente a la productividad, la competitividad económica y, en general, al crecimiento y desarrollo económico de los países. Un ejemplo es el de Brasil: si hubiera tenido la tasa baja de homicidios que tuvo Costa Rica, su renta per cápita en la década de 1990 habría sido de doscientos dólares, y su PIB habría aumentado del 3,2 % al 8,4 %. Ello obedece a que los países de la región tienen que derivar dinero que puede invertirse en salud, educación, vivienda, etc., para atender los gastos que representa la violencia cotidiana. Las cifras son más que elocuentes: del PIB se destina entre el 2 % y el 15 % para atender este

campo, y en el renglón de la seguridad privada, entre el 8 % y el 25 %, viéndose afectada considerablemente la inversión social, que en el caso de la salud pública representa sólo el 5 % del PIB, y en materia de justicia llega escasamente al 9 %.

**EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LO CUALITATIVO: LA SEGURIDAD, UN DERECHO EXCLUSIVO** El concepto de *seguridad* ha ido evolucionando con el paso del tiempo, unido a momentos de guerra o de paz que ha tenido la humanidad. De la seguridad nacional, producto de la guerra fría, donde el enemigo era externo, hemos pasado a la seguridad humana, donde el hambre, la pobreza y la desigualdad social son el centro del análisis y del debate. Posteriormente, los conceptos de *seguridad e inseguridad* se han focalizado en nuestras calles y ciudades, transformándose en lo que se conoce como *seguridad ciudadana*, la de la metrópoli, la de las ciudades, la urbana, para llegar, finalmente, a la *convivencia ciudadana*, término que tiene que ver más con la prevención del delito, con programas a largo plazo, y cuyos efectos suelen ser más duraderos, pues mejora la comunicación entre las partes y admite cualquier forma de resolver el conflicto que las partes elijan, siempre que no sea el uso de la fuerza.

La convivencia ciudadana, como su nombre indica, permite vivir en medio de la diferencia a través del reconocimiento y el respeto por el otro. Es de gran importancia en medio de la interculturalidad y la heterogeneidad que vive el mundo global. Tiene relación con aquella seguridad de todos los habitantes a tener seguridad sobre todos sus derechos. La convivencia es la sabia que nutre, de abajo arriba, el árbol de las demás seguridades; sin aquella, difícilmente se tienen estas. La convivencia, como utopía que es, debe ser practicada con gran regularidad para que se transforme en un hecho social normal.

De otro lado, la población mundial va camino a la ciudad, y América Latina no es la excepción, pues es un continente de ciudades, donde la ciudad emerge como el espacio natural de interacción, y el urbanismo, los cambios arquitectónicos, viales y ambientales, juegan un papel importante en la construcción que se ha ido elaborando sobre el concepto de la *seguridad*. Pues de la visión que tengamos de ella, depende que la ciudad sea reconocida como un «espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de una identidad colectiva»,<sup>2</sup> producto de la convivencia

2. Cfr. Fernando Carrión: «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana» (en F. Carrión, 2002: 28).

ciudadana; en suma, una seguridad sinónimo de *bien público*, cerca y al acceso de todos o, por el contrario, una ciudad donde reine el individualismo, la insolidaridad, la incertidumbre, la marginalidad, la desconfianza, produciendo fragmentación en los espacios públicos, cediendo ante el avance privatizador de la ciudad.

La ciudad no es la causa de la violencia, más bien es el escenario social de esta. Por ello, se propone cambiar el enfoque metodológico para que la cuestión del conflicto urbano sea analizada desde los efectos de la violencia en la ciudad y no al contrario, en el entendido de que la violencia deteriora la calidad de vida y afecta la creación de ciudadanía.

Este contexto urbano en permanente evolución trae consigo nuevas relaciones, nuevas realidades y nuevos conflictos sociales, frente a lo cual las instituciones públicas y las normativas que las deben acompañar han demostrado, desafortunadamente, sus limitaciones para adaptarse a estos cambios y poder dar respuesta a la conflictividad ciudadana del día a día, previniendo su transformación en violencia. «Hoy, la ciudad es omnipresente y ha absorbido los conflictos que, sin resolver, descomponen el tejido social. ¿Podemos, entonces, concebir un espacio sin conflicto, un espacio generador de seguridad que favorezca la resolución de conflictos y el civismo de las personas?»<sup>3</sup>

En este orden de ideas, «los problemas no radican en la conflictividad, radican en la ausencia de canales institucionales para procesarlos por vías pacíficas».<sup>4</sup> Se recomienda «la mediación como un derecho para todos los ciudadanos y una obligación para los poderes públicos»,<sup>5</sup> por ser una cultura preventiva que puede jugar un buen papel entre la ley, las instituciones y los ciudadanos, en la búsqueda de la transformación pacífica de los conflictos, recuperando la comunicación y reconstruyendo el tejido social. «Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.»<sup>6</sup>

En esta nueva redefinición del paradigma de la seguridad, el compromisario reconocido es el Gobierno local, el que siempre, por naturaleza, ha estado en una posición de proximidad con relación a la violencia cotidiana y, además, es ante el que se tramitan las demandas

permanentemente de seguridad ciudadana. Se recomienda, entonces, que sea desde los gobiernos locales desde donde se coordine y dirija lo relacionado con la prevención y el control del delito, tema que antes era competencia exclusiva de la policía, llegando a definirse como el «autogobierno policial de la seguridad».<sup>7</sup> Así las cosas, cuando hablamos de *seguridad* no nos referimos solamente a la policía y a sus intervenciones, sino que nos referimos a un espectro más amplio, donde protagonizan también los que tienen funciones relacionadas con los factores asociados a la seguridad de los habitantes, permitiendo la elaboración de políticas integrales de convivencia y seguridad ciudadana.

Son permanentes y cíclicos el interés, la preocupación, referidos a la institución policial en la línea de su modernización y profesionalización, que producen permanentes cambios y replanteamientos institucionales. Pero estas reformas, para que no se queden a medio camino, deben apuntar a aclarar el papel que cumplen en la democracia la fuerza militar y la policía, y reinventar unas nuevas relaciones entre la sociedad y los organismos de seguridad. Lo anterior debe revertir, necesariamente, en recuperar la confianza hacia la policía por parte de la población latinoamericana, pues es muy preocupante que más de la mitad de la población no cree en ella (con la excepción de Chile), y el caso extremo es el de Paraguay en donde de cada diez ciudadanos, nueve no creen en su policía.

En el proceso de reencuadre del concepto de *seguridad pública*, *seguridad ciudadana*, hasta llegar al de *convivencia ciudadana*, se han ido elaborando teorías que tratan de explicar el fenómeno de la violencia desde diferentes interpretaciones, que van desde las causas sociales hasta la racionalidad económica; sin embargo, no hay unanimidad al respecto.

No obstante, se empieza a abrir camino la teoría de que el fenómeno es multicausal y que, por tanto, debe tratarse de la misma manera. Sólo así se puede diseñar una verdadera política integral de convivencia y seguridad, y en ella se deben tener en cuenta todos los factores asociados con los temas de violencia y delincuencia, que van desde hacer ciudadanía para crear capital social, hasta enfrentar el problema de la ineficacia institucional; intervenir en los factores de riesgo como el alcohol y las drogas; atender la violencia intrafamiliar y de género; planificar el desarrollo urbanístico de las ciudades y enfrentar la delincuencia organizada, entre otras.

7. Cfr. María Eugenia Carrasco y Santiago Fernández (2007).

3. Cfr. Michel Marcuse: «Lugares de inseguridad», en Charlotte Boisteau (2007: 39).

4. Cfr. Fernando Carrión (2002: 27).

5. Cfr. «Nuevos conflictos, nuevas soluciones» (*Manifiesto de Zaragoza*, 2006).

6. Cfr. Fernando Carrión (2002: 55).



La convivencia y la seguridad ciudadana son algo complejo. Por ello, el Gobierno de la seguridad, dentro de la nueva visión de la seguridad ciudadana, debe superar el enfoque simplista y reduccionista con que tradicionalmente ha enfocado el tema, al punto de simplificar la seguridad ciudadana al orden en la calle, al aspecto defensivo, cuantitativo, enfrentando la fuerza del delito con la fuerza de la reacción del Estado y dejando de lado, en la mayoría de los casos, los derechos de los implicados y la eficiencia en las intervenciones. La seguridad ciudadana es algo complejo tanto por las relaciones que implica (entre ciudadanos, entre estos con las instituciones y entre las instituciones), como porque debe ser concebida no sólo como la seguridad de las personas, sino como la seguridad de sus derechos.

En el enfoque amplio y complejo de la seguridad hay un redimensionamiento a un estadio de mayor inclusión, posición esta que implica superar «la visión de una sociedad dual, en la que los excluidos son objeto de vigilancia y los incluidos de protección»,<sup>8</sup> donde los derechos de los ciudadanos no sean un obstáculo para las instituciones y funcionarios encargados de dar seguridad. La visión inclusiva de la seguridad conlleva un proceso mucho más amplio que el acostumbrado, donde se busca «la construcción de ciudadanía», y del que hacen parte los Derechos Humanos. Lo anterior implica recontextualizar la seguridad ciudadana en el campo local y mermar el protagonismo a los estados en el tema.

Los anteriores cambios de paradigma en torno a la convivencia y seguridad ciudadana no son posibles sin un buen Gobierno de la seguridad, y, para que así sea, el tema de la seguridad ciudadana debe hacer parte de la agenda pública y no mirarla como una moda que se pretende resolver, sino asumiendo el compromiso de trabajar por ella, de saberla gestionar. Para ello, se requieren clases políticas, élites mucho más abiertas, que ayuden a construir estructuras sociales donde se puedan diseñar e implementar políticas públicas de seguridad desde «la institucionalización y la tolerancia del conflicto».<sup>9</sup>

El compromiso del Gobierno de la seguridad es con la seguridad como sinónimo de bien público, aquella que protege la seguridad de los derechos de todos, a costa de correr más riesgos, distinta a la seguridad privada, en la que «a cambio de correr menos riesgos, limitamos el ejercicio de nuestros derechos».<sup>10</sup> Pero la incertidumbre que producen los riesgos se equilibra con gobiernos de la seguridad gene-

radores de confianza, pues, en los tiempos que corren, es imposible tener un control racional del complejo mundo en el que vivimos. Por esa razón, la confianza se convierte en la gran virtud social que permite reducir tal complejidad hasta el punto de, simplificándola, ser capaces de enfrentarnos al mundo.

Finalmente, el Gobierno de la seguridad debe superar la visión neoliberal de la seguridad, que la reduce a temas de mercado: a mayor inseguridad, mayores costos, más costos de iluminación en las calles, en cárceles, aumento de penas y de policías, etc. «Se precisa de Gobiernos de los nuevos conflictos, Gobiernos que la seguridad sea un problema político donde haya una cultura política capaz de pensar en un nuevo orden social para proponer ante el desorden actual.»<sup>11</sup>

8. Cfr. *Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática* (2004: 22).

9. Cfr. L. A. Coser (1961: 174).

10. Cfr. Massimo Pavarini: «Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la seguridad» (en M. Pavarini, A. A. Pérez y F. Tenorio Tagle, 2006: 65).

11. Cfr. Pavarini, Pérez y Tenorio Tagle (2006: 58).

## BIBLIOGRAFÍA

**Álvarez, Alejandro E.:** «El estado de la seguridad en América Latina», *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia* (publicación trimestral del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile, el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia de Argentina (ILSED), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de LAC-SURF de Panamá, el proyecto regional América Latina Genera y el Programa Sociedad sin Violencia del PNUD, de El Salvador), 1, septiembre del 2007; disponible en: <[http://www.revistaseguridadydemocracia.org/documentos/doc\\_12\\_5\\_conferencia\\_alejandro\\_edit.pdf](http://www.revistaseguridadydemocracia.org/documentos/doc_12_5_conferencia_alejandro_edit.pdf)>.

**Cardús i Ros, Salvador:** «Seguridad contra confianza», *La Vanguardia*, 3 de octubre del 2001.

**Carrasco, María Eugenia, y Santiago Fernández:** «Entrevista a Marcelo Fabián Saín», en: *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*, 1, septiembre del 2007; disponible en: <<http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/1/conversandocon.php>>.

**Carrillo-Flórez, Fernando:** «Seguridad Ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso», *Pensamiento Latinoamericano*, revista bianual, 0 (*La nueva agenda de desarrollo de América Latina*), 2.ª época,

Madrid; disponible en: <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/26/0/seguridad-ciudadana-en-america-latina-un-bien-publico-cada-vez-mas-escaso.html>>.

**Carrión, Fernando** (ed.): *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito (Ecuador), FLACSO-Ecuador/OPS-OM, 2002; disponible en: <<http://www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadana.pdf>>.

**Coser, Lewis A.:** *Las Funciones del Conflicto Social*, México D.F., Fondo de Cultura Económico, 1961.

**Dammert, Lucía, y Gustavo Paulsen** (eds.): *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Red 14 «Seguridad Ciudadana en la Ciudad»/Programa URB-AL/Municipalidad de Valparaíso/FLASCO-Chile, 2005; disponible en: <[http://www.flacso.cl/flacso/documentos/tapa\\_introduccion.pdf](http://www.flacso.cl/flacso/documentos/tapa_introduccion.pdf)>.

**Grynsppann, Rebeca, y Kathleen Cravero:** «Una apuesta por la seguridad ciudadana y el desarrollo humano en América Latina», *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*, 1, «Editorial», septiembre del 2007; disponible en: <<http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/1/editorial.php>>.

**Luhmann, Niklas:** *Confianza*, Barcelona/México D.F., Anthropos/Universidad Iberoamericana/Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica, 1996, 1.ª ed.

**Manifiesto de Zaragoza, 2006**, Foro Europeo para la Seguridad Urbana. Seguridad, Democracia y Ciudades, Zaragoza, noviembre del 2006; disponible en: <[http://zaragoza2006.fesu.org/rubrique.php?id\\_rubrique=185&lang=es](http://zaragoza2006.fesu.org/rubrique.php?id_rubrique=185&lang=es)> y <<http://zaragoza2006.fesu.org/IMG/pdf/manifeste/Manifeste%20de%20Saragosse%20-%20ESPAGNOL.pdf>>.

**Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática**, documento del panel organizado por el Laboratorio de Políticas Públicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 24 de noviembre del 2004; disponible en: <[http://www.elagora.org.ar/site/documentos/mas\\_derechos\\_mas\\_seguridad\\_completo.pdf](http://www.elagora.org.ar/site/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_completo.pdf)>.

**Marcuse, Michel:** *Delito y Seguridad de los Habitantes*, México D.F./París, Siglo XXI/Programa Sistema Penal y Derechos Humanos (ILANUD y Comisión Europea), 1997.

—. «Lugares de inseguridad», en Charlotte Boisteanu (dir.): *Políticas urbanas y convivencia en ciudades de América Latina. Hacia una gestión integral de la ciudad*, Lausana, EPFL-LASUR, 2007; disponible en: <<http://lasur.epfl.ch/cahiers/CahierLaSUR11.pdf>>.

**Mockus, Antanas:** «Seguridad y ciudadanía: la experiencia de cultura ciudadana en Bo-

gotá», en: Charlotte Boisteanu (dir.): *Políticas urbanas y convivencia en ciudades de América Latina. Hacia una gestión integral de la ciudad*, Lausana, EPFL-LASUR, 2007; disponible en: <<http://lasur.epfl.ch/cahiers/CahierLaSUR11.pdf>>.

**Pavarini, Massimo:** «Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la seguridad», en M. Pavarini, A. A. Pérez y F. Tenorio Tagle: *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Flasad/Ediciones Coyoacán, 2006, 1.ª ed.

**PNUD:** *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara Argentina, 2004, 2.ª ed.; disponible en: <<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>>.

**Salazar, Juana:** «Presentación» del seminario regional «Alternativas al Sendero de las Maras», Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones II, División de Modernización del Estado y Sociedad Civil, Grupo de Seguridad Ciudadana y Sociedad Civil, Ciudad de Panamá (Panamá), 17 de junio del 2005; disponible en: <[www.cicad.oas.org/Crimen\\_Organizado/ESP/Reuniones/Seminario%20Regional%20BID.doc](http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Reuniones/Seminario%20Regional%20BID.doc)>.

