

# Editorial

## Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica

DENNIS RODGERS\*  
University of Glasgow

El concepto de ‘seguridad ciudadana’ se difundió ampliamente en Latinoamérica a finales de la década de los 90, concurrentemente con una percepción cada vez más generalizada de que la región se encontraba asediada por el crimen y la inseguridad, y que esta nueva ola de violencia era diferente a las formas hegemónicas de violencia del pasado en el sentido de que no representaba una amenaza contra los Estados o los gobiernos, sino que principalmente afectaba las vidas cotidianas de los ciudadanos.<sup>1</sup> Este enfoque “marc[ab]a un cambio radical con respecto a las políticas estatales o nacionales de seguridad”, al enfatizar en la calidad de vida y la dignidad humana, y “el concepto político clave de seguridad ciudadana fue reconceptualizado y vinculado con otros conceptos tales como la libertad y los derechos universales, y fue posicionado para representar elementos tanto concretos como intangibles del bien público”, como lo señala Marquardt.<sup>2</sup> En otras palabras, el concepto proyectaba la seguridad como “un imaginario cultural que involucraba una forma igualitaria de sociabilidad, un entorno compartido libremente por todos”.<sup>3</sup>

\* Profesor de Investigación Urbana, University of Glasgow (Reino Unido). Correo electrónico: denniswrogers@gmail.com

<sup>1</sup> Véanse Frühling, H.; Tulchin, J. S. & Golding, H. A. (eds.), *Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy, and the State*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2003; y Neild, R., “From national security to citizen security: civil society and the evolution of public order debates”, paper for the International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal (Canada), 1999, en <<http://www.umass.edu/legal/Benavides/Fall2005/397U/Readings%20Legal%20397U/9%20Richard%20Neild.pdf>>, consulta del 27 de mayo de 2013.

<sup>2</sup> Marquardt, K. M., “Participatory security: citizen security, participation, and the inequities of citizenship in urban Peru”, *Bulletin of Latin American Research*, 2012, 31, (2), pp. 174-189.

<sup>3</sup> Arriagada, I. & Godoy, L., “Prevention or repression? The false dilemma of citizen security”, *Cepal Review*, 2000, 70, pp. 111-136.

No obstante lo anterior, mientras que inicialmente el debate sobre la seguridad ciudadana trataba la inseguridad como un problema de desarrollo,<sup>4</sup> en años recientes se podría decir que se ha venido transformando la conceptualización de la seguridad como la problemática del desarrollo. Por ejemplo, el *Informe sobre el desarrollo mundial* del año 2011 del Banco Mundial es un claro ejemplo en este sentido, ya que explícitamente argumenta que es crítico “aceptar los vínculos que existen entre la seguridad y los resultados del desarrollo”.<sup>5</sup> Esto marca un cambio radical. Dicha vinculación entre la seguridad y el desarrollo abandona los compromisos éticos que sustentan el desarrollo, reemplazando metas (utópicas) por resultados (pragmáticos) como la fórmula para medir el progreso obtenido. Esto se hace todavía más patente en el hecho que una de las recomendaciones políticas centrales del *Informe sobre el desarrollo mundial* se relaciona con el fortalecimiento de la ‘legitimidad’ de las instituciones, con el fin de que puedan reducir la violencia de manera más efectiva, pero, al mismo tiempo, fundamenta tal legitimidad en la capacidad de las instituciones para limitar la violencia, en vez de asuntos tales como la inclusión, la participación o la representación.<sup>6</sup>

Ello resalta claramente la forma en que el concepto de ‘seguridad ciudadana’ se ha ‘tecnificado’. En parte debido a su adopción generalizada por parte de organismos internacionales, como el Banco Mundial, pero también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mayoría de las veces se define y discute en términos extremadamente vagos y vacíos. El PNUD,<sup>7</sup> por ejemplo, define la seguridad ciudadana como una “estrategia integral y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población”, mientras que las más recientes recomendaciones políticas propuestas por el BID

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Ayres, R., *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoint Studies Series, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

<sup>5</sup> Banco Mundial, *World development report 2011: conflict, security, and development*, Banco Mundial, Washington, D.C., p. 276.

<sup>6</sup> Para una discusión más exhaustiva, véase Jones, G. A. & Rodgers, D., “Policy Arena: The World Bank’s World Development Report 2011 on Conflict, Security, and Development: a critique through five vignettes”, *Journal of International Development*, 2011, 23, (7), pp. 980-995.

<sup>7</sup> PNUD, “Issue brief: citizen security”, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, en <[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/07022013\\_citizen\\_security\\_issue\\_brief\(English\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/07022013_citizen_security_issue_brief(English).pdf)>, consulta del 27 de mayo de 2013, p. 1.

para la implementación de la seguridad ciudadana en la región incluyen superficialidades sin sentido, tales como “consolidar una identidad que integre saberes y acciones multiagenciales”, recordando que “toda seguridad es ‘glocal’ (global + local)”, así como el hecho de que la “la seguridad es un bien público que se coproduce con la participación de la sociedad civil y la responsabilización de actores estatales”.<sup>8</sup> Desafortunadamente, este tipo de literatura es la que domina actualmente en las discusiones, y, en esta medida, esta edición especial de *Estudios Socio-Jurídicos* busca contribuir reorientando la discusión hacia un entendimiento de mayor significancia y con una visión más crítica del concepto.

Iniciamos con una contribución de Desmond Arias y Mark Ungar, la cual fue publicada anteriormente en la revista estadounidense *Comparative Politics* en julio de 2009. En su artículo, identifican cuatro carencias principales en los debates sobre seguridad ciudadana que continúan siendo altamente relevantes hoy en día, las cuales ilustran por medio de sus respectivas investigaciones en Brasil y Honduras. En primer lugar, Arias y Ungar señalan que la mayoría de los estudios sobre la formulación de políticas de seguridad ciudadana no se detienen a analizar las relaciones políticas que determinan el diseño y la operación de las reformas. Segundo, resaltan que, al ubicarse dentro del debate sobre los derechos humanos, la literatura sobre seguridad ciudadana tiende a representar la problemática de la seguridad como un problema técnico por ser resuelto, en vez de un problema político con implicaciones éticas e ideológicas. En tercer lugar, argumentan que los académicos y los tomadores de decisiones políticas tienden a simplificar demasiado las relaciones entre el Estado y la sociedad en los intentos de reforma, y a implementar las reformas desde arriba hacia abajo. Por último, describen cómo la mayoría de los estudios sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica examinan casos de países individuales, desatendiendo las comparaciones entre naciones, por lo que pierden una comprobada y valiosa fuente de conocimiento. Todas estas críticas siguen siendo aplica-

<sup>8</sup> Beliz, G., *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*, Documento de Debate N° IDB-DP-215, Sector de Instituciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012, en <[http://comunidadyprevencion.org/wp/wp-content/uploads/2012/09/Gobernar\\_la\\_seguridad\\_ciudadana\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe-\\_Amenazas\\_desaf%C3%ADos\\_y\\_nudos\\_estrat%C3%A9gico3.pdf](http://comunidadyprevencion.org/wp/wp-content/uploads/2012/09/Gobernar_la_seguridad_ciudadana_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe-_Amenazas_desaf%C3%ADos_y_nudos_estrat%C3%A9gico3.pdf)>, consulta del 27 de mayo de 2013, pp. 1-2.

bles hoy en día, y esperamos que, al publicar la traducción al español de esta importante contribución al debate sobre la seguridad ciudadana, esta edición especial ayude a divulgar más ampliamente su análisis crítico.

La siguiente contribución, de Daniel Míguez, se enfoca en la manera en que las experiencias y percepciones de inseguridad se articulan en formas que no son ni obvias ni sencillas, y cómo ciertos tipos de configuraciones pueden generar determinados tipos de demandas públicas relacionadas con el tema de la seguridad. Con base en el ejemplo de Argentina, Míguez destaca cómo no es tanto el nivel real de inseguridad el factor que más importa para la definición de las políticas de seguridad, sino más bien la forma en que algunos sectores ciudadanos experimentan la inseguridad, y, adicionalmente, cómo ciertos eventos paradigmáticos pueden concentrar el sentir de la población y producir resultados muy alejados de la realidad. Esto se ilustra también muy bien en el artículo de Myriam Janneth Román Muñoz, quien extrae enseñanzas de su investigación actual sobre el 'Plan Cuadrante' de Santiago de Cali y hace un seguimiento a las percepciones de la ciudadanía caleña sobre el Plan, y, más específicamente, sobre las acciones implementadas por la Policía. Román resalta, en particular, las ambigüedades y contradicciones en cuanto a las percepciones de los ciudadanos sobre la Policía y su accionar, indicando cómo, paradójicamente, la Policía es a menudo considerada una fuente de inseguridad, pero, al mismo tiempo, es estimada como el eje central de la seguridad en Cali.

El texto de Ana Milena Montoya Ruiz se enfoca en la seguridad ciudadana desde el punto de vista del derecho a la ciudad, concebido desde una perspectiva de género, un tema claramente relevante a la luz del aumento en los 'femicidios' en México (Ciudad Juárez) y en Centroamérica (Guatemala y El Salvador). Montoya describe cómo las ciudades no son espacios neutrales en términos de género, sino que más bien producen y reproducen desigualdades entre hombres y mujeres –incluyendo, por ejemplo, la feminización de la pobreza–, y que existe, por lo tanto, una necesidad real de contar con políticas de seguridad ciudadana que se construyan con base en el concepto del derecho a la ciudad, a ser repensada explícitamente en términos de género y que vayan más allá de mandatos generales de no reproducir las estructuras patriarcales. Similarmente, la contribución de Juan Camilo Rivera explora el modo en que las concepciones de la seguridad ciudadana sin sentido crítico y que no tienen en cuenta los marcos legales

dentro de los cuales se circunscribe el accionar de las organizaciones de seguridad, incluyendo, particularmente, su acceso a la información privada, el alcance de la reserva y la vigilancia institucional, inevitablemente no logran comprender algunas de las fuerzas poderosas que generan las políticas de seguridad ciudadana. Con base en el análisis de una propuesta de ley reciente que busca reglamentar los servicios de inteligencia colombianos, Rivera muestra cómo, mientras que la propuesta en efecto limita el alcance de la reserva y ofrece un medio de control, también deja vacíos significativos que potencialmente podrían llevar a las fuerzas de inteligencia a desconocer los derechos individuales, particularmente con relación a la privacidad, en el nombre de la seguridad ciudadana.

Por último, esta edición especial contiene dos reseñas de libros que ofrecen apreciaciones sobre dos importantes contribuciones recientes a la literatura sobre la seguridad ciudadana y la inseguridad. En primer lugar, Diego Armando Varila Cajamarca reseña el libro *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, de Gabriel Kessler, un estudio decisivo sobre el temor al crimen en Argentina, el cual descompone la manera en que emerge y se propaga el fenómeno –algo particularmente revelador en una sociedad que se considera tiene un nivel de violencia más bajo que el resto de Latinoamérica (aunque el estudio de Javier Auyero [2013] sugiere que esto tiene más que ver con el hecho de que la violencia en Argentina tiene una distribución espacial particular y se presenta de forma más aislada que con el hecho de que los niveles de violencia sean mucho más bajos...)–. En segundo lugar, Astrid Verónica Bermúdez Díaz reseña el trabajo de Andreína Torres, Geannine Alvarado y Laura González, *Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones*, uno de los trabajos más recientes que contiene lo último sobre el concepto de seguridad ciudadana y sus políticas de implementación, el cual se enfoca, particularmente, en el caso poco estudiado de Ecuador y que recoge la amplia experiencia y los conocimientos de las investigaciones patrocinadas por la Flacso y el IDRC.

## Bibliografía

1. Arriagada, I. & Godoy, L., "Prevention or repression? The false dilemma of citizen security", *Cepal Review*, 2000, 70, pp. 111-136.

2. Auyero, J., "Born amid bullets", *Contexts*, 2013, 12, (1), en <<http://contexts.org/articles/winter-2013/born-amid-bullets/>>, consulta del 27 de mayo de 2013.
3. Ayres, R., *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoint Studies Series, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.
4. Banco Mundial, *World development report 2011: conflict, security, and development*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2011.
5. Beliz, G., *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*, Documento de Debate N° IDB-DP-215, Sector de Instituciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012, en <[http://comunidadypreencion.org/wp/wp-content/uploads/2012/09/Gobernar\\_la\\_seguridad\\_ciudadana\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Amenazas\\_desaf%C3%ADos\\_y\\_nudos\\_strat%C3%A9gico3.pdf](http://comunidadypreencion.org/wp/wp-content/uploads/2012/09/Gobernar_la_seguridad_ciudadana_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Amenazas_desaf%C3%ADos_y_nudos_strat%C3%A9gico3.pdf)>, consulta del 27 de mayo de 2013.
6. Frühling, H.; Tulchin, J. S. & Golding, H. A. (eds.), *Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy, and the State*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2003.
7. Jones, G. A. & Rodgers, D., "Policy Arena: The World Bank's World Development Report 2011 on Conflict, Security, and Development: a critique through five vignettes", *Journal of International Development*, 2011, 23, (7), pp. 980-995.
8. Marquardt, K. M., "Participatory security: citizen security, participation, and the inequities of citizenship in urban Peru", *Bulletin of Latin American Research*, 2012, 31, (2), pp. 174-189.
9. Neild, R., "From national security to citizen security: civil society and the evolution of public order debates", paper for the International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal (Canada), 1999, en <<http://www.umass.edu/legal/Benavides/Fall2005/397U/Readings%20Legal%20397U/9%20Richard%20Neild.pdf>>, consulta del 27 de mayo de 2013.
10. PNUD, "Issue brief: citizen security", Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, en <[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/07022013\\_citizen\\_security\\_issue\\_brief\(English\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/07022013_citizen_security_issue_brief(English).pdf)>, consulta del 27 de mayo de 2013.