

aplicado las políticas latinoamericanas que han adoptado la primera de las posturas mencionadas, tomando como antecedente la doctrina de la seguridad nacional, para llegar, de este modo, a concluir la necesidad de abordar la temática desde el segundo punto de vista señalado. Como paso previo a este análisis, será desarrollado el contexto en el cual se desarrollan las posturas antedichas.

*L*a educación, a través de la concientización y la transmisión de valores, tiene incidencia directa en la construcción de una sociedad más tolerante



Si bien la temática tratada no se limita, en absoluto, a la región latinoamericana, por razones metodológicas, el abordaje del presente trabajo se centrará en esta región, lo que no implica que se haga referencia a situaciones globales que inciden en la misma. Por otra parte, se cree que existen características comunes en los países latinoamericanos que permiten hablar de la "realidad latinoamericana", sin que ello implique desconocer las particularidades de cada uno.

Contexto latinoamericano.

Una de las principales preocupaciones actuales en América Latina es el tema de la inseguridad según reflejan las encuestas. Bernardo Kliksberg² ha manifestado que "los índices de criminalidad de América Latina se han disparado en las dos últimas décadas"³. Las estadísticas del PNUD, por su parte, son elocuentes: en las grandes ciudades latinoamericanas se registra el mayor porcentaje de población que ha sido víctima de delitos⁴. Esta realidad en la cual se encuentra inmerso el continente ha hecho que la temática sea abordada, cada vez más, por cuantiosos doctrinarios y organismos internacionales.

Respecto a las causas de la criminalidad, si bien el tema es vasto y complejo y, por ende excede el presente trabajo, se debe tener presente, de antemano, que esta problemática no responde a una o unas pocas causas determinadas. Hay consenso doctrinario respecto a la multicausalidad de la inseguridad y son cuantiosas las teorías que se han adoptado al respecto⁵.

Esta aclaración no impide que se pueda marcar algunos aspectos de la situación que se cree inciden en la temática abordada. En este sentido, no se puede obviar la extrema situación de pobreza⁶ y marginación que vive América Latina. La desigualdad social es una de las características

2 Coordinador General de la Iniciativa Interamericana del Capital Social y Ética y Desarrollo del BID

3 Kliksberg, Bernardo "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente". Sitio web: <http://www.iadb.org/etica>

4 El porcentaje de la población total que ha sido víctima de delito es: el 61,1 % en Buenos Aires, el 54,6 % en Bogotá, el 44 % en Río de Janeiro y el 40,4 % en San José de Costa Rica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Informe de Desarrollo Humano 2002" pag. 220

5 Bernardo Kliksberg, por ejemplo, sostiene como principales

causas del aumento de la criminalidad la desigualdad social, la alta tasa de desocupación juvenil, la desarticulación de la familia y los bajos niveles de educación. Kliksberg, Bernardo "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente".

6 "En Centroamérica son pobres el 75 % de los guatemaltecos, el 73 % de los hondureños, el 68 % de los nicaragüenses y el 55 % de los salvadoreños. Es pobre el 54 % de la población peruana, más del 60 % de la ecuatoriana, el 63 % de la boliviana y se estima que más del 70 % de la venezolana" Kliksberg, Bernardo "Hacia una nueva visión de la Política Social en América Latina. Desmontando mitos" sitio web: <http://www.iadb.org/etica>

más preocupantes del continente⁷. Los procesos de democratización posteriores a las dictaduras de los años setenta impulsaron planes político económicos de privatizaciones y flexibilización que lejos de lograr la reestructuración de los Estados, hundieron a gran parte de la sociedad a la pobreza, además de agravar la de quienes ya estaban en esa situación. La desocupación, la pobreza y la marginación, según se ha dicho, no pueden ser consideradas como las únicas causas de la inseguridad, pero sin lugar a dudas contribuyen a la formación de un escenario de constante tensión social.

*La magnificación de la
sensación de inseguridad
es muchas veces inducida por
los medios de comunicación y
los operadores políticos
fundamentalmente en
momentos de
campaña electoral*



Paralelamente al desempleo y empobrecimiento de la sociedad latinoamericana, las políticas seguidas por los gobiernos han desbaratado la educación. En América Latina del 25 al 50 % de los chicos que ingresan a la primaria no terminan 4to grado.⁸ La educación, a través de la concientización y la transmisión de valores, tiene incidencia directa en la construcción de una sociedad más tolerante basada en el respeto mutuo. Se ha señalado que “el ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad”⁹

Por su parte, se puede señalar junto a la criminalidad con sus múltiples causas, la ineficacia e ineficiencia de los programas gubernamentales que se han llevado a la práctica para dis-

minuirla. Estos generan, paradójicamente, una mayor sensación de inseguridad en nuestra población la cual puede verse reflejada en las encuestas¹⁰. Ello trae como consecuencias, según el CELS, “altísimos niveles de descreimiento y desconfianza en la opinión pública en las posibilidades de que los tribunales y las fuerzas de seguridad tengan la capacidad mínima para asegurar la paz social y la resolución de los conflictos”¹¹

De acuerdo a lo expuesto, no solo la criminalidad incide en esta sensación de inseguridad que existe en la sociedad civil. La indebida o ausente respuesta por parte del Estado frente a este problema, vislumbrada en los constantes casos de abuso policial y en la ineficiencia e ineficacia de los sistemas judiciales, aumentan esta sensación¹².

Sin embargo la magnificación de esta sensación de inseguridad es muchas veces inducida por los medios de comunicación y los operadores políticos fundamentalmente en momentos de campaña electoral. En



7 “Existe unanimidad en los organismos internacionales en que América es la región más inequitativa del orbe”. **Kliksberg, Bernardo** “Hacia una nueva visión de la Política Social en América Latina. Desmontando mitos” sitio web: <http://www.iadb.org/etica>

8 **Kliksberg, Bernardo** “Hacia una nueva visión de la Política Social en América Latina. Desmontando mitos”

9 *Idem anterior*

10 En Centro América, por ejemplo, según encuestas publicadas por el BID, la delincuencia es la preocupación principal de la sociedad, con porcentajes entre el 40 y el 60 %, según los países. **Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Modernización del Estado y Sociedad Civil** “situación de la Violencia en Centroamérica”. sitio web: <http://www.iadb.org/etica>

11 **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, Informe 1998: Cap. XIII: Seguridad pública y derechos humanos sitio web: http://www.cels.org.ar/Site_cels/publicaciones/informes_pdf/1998

12 “El tema de la inseguridad ciudadana, en especial en nuestra región, esta estrechamente vinculado con la violencia y los abusos policiales y la corrupción e ineficacia de los tribunales” **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, Informe 1998: Cap. XIII: Seguridad pública y derechos humanos



este sentido, los intereses económicos y empresariales de quienes concentran la mayor parte de la riqueza y el poder en los países latinoamericanos, entre ellos los dueños de los grandes medios de comunicación, se sienten amenazados ante una realidad en la cual los índices de la criminalidad se encuentran en alza y el descontento social es cada vez mayor y, por ello, movilizan la opinión pública a favor de políticas que protejan sus intereses a través de medidas represivas. En la misma dirección, operadores políticos la movilizan en beneficio de intereses electorales¹³. Este tipo de manejo de la opinión pública da lugar a soluciones oportunistas que ofrecen, como se analizará, respuestas rápidas a este complejo problema a través del aumento de la represión y en franca oposición a los derechos humanos.

Sostiene la organización Human Rights Watch que con el aumento de la pobreza y la injusticia social, el desencanto popular generalizado hacia las democracias poco desarrolladas de la región despertó serias preocupaciones



El contexto latinoamericano que ha sido previamente esbozado muestra una debilidad del sistema democrático alcanzado en América luego de sangrientos años de dictaduras militares, poniéndolo peligrosamente en duda. Así lo ha entendido la Organización de Estados Americanos cuando en la Resolución 1380 adoptada en el año 1996 puso de manifiesto *“Que la criminalidad, la impunidad y las deficiencias de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal*

desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias...”¹⁴. En el mismo sentido, sostiene la organización Human Rights Watch que “Con el aumento de la pobreza y la injusticia social, el desencanto popular generalizado hacia las democracias poco desarrolladas de la región despertó serias preocupaciones.”¹⁵ Esta debilidad democrática frente al contexto actual fue evidenciada por el fallido intento de golpe de Estado en Venezuela el pasado 11 de Abril del 2002.

Sin embargo, no solo el contexto latinoamericano ha puesto en jaque el sistema democrático. Pues, nos hallamos ante un problema mundial que, luego de un conflicto bélico internacional que sacudió el orden internacional, puede, sin lugar a dudas, agravarse¹⁶.

Contrariamente a lo expuesto anteriormente, la encuesta Latinbarómetro 2002 refleja que el apoyo a la democracia ha crecido en América Latina pese a la crisis que atraviesan sus países¹⁷. Este alentador dato, sin embargo, pareciera ser una gran contradicción explicada en los siguientes términos: la democracia se defiende como valor en sí por oposición a la dictadura, sin embargo se aceptan, y muchas veces se exigen, regímenes autoritarios para frenar la criminalidad en aumento.



13 El tema de la Seguridad, por ejemplo, ha sido el eje fundamental de la Campaña electoral para la elección de gobernador en la Provincia de Buenos Aires. .

14 **Organización de Estados Americanos.** AG/RES. 1380 (XXVI-O/90)

15 **Human Rights Watch.** “Informe Anual 2003”: Cap. Panorama General de América Latina: *item* La situación de los derechos humanos

16 La gran preocupación existente puede verse reflejada en el Informe de Desarrollo Humano 2002 del PNUD que ha sido titulado *“Profundizar la Democracia en un mundo fragmentado”*

17 **Kliksberg, Bernardo** “Hacia una nueva visión de la Política Social en América Latina. Desmontando mitos”



Acontecimientos internacionales que inciden en la materia.

Al contexto anteriormente expuesto se suman acontecimientos a nivel global como, entre otros, los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y la posterior lucha contra el terrorismo, así como los masivos movimientos migratorios, que han modificado el escenario de las relaciones internacionales y algunas de sus consecuencias se vislumbran en las políticas internas de seguridad de los Estados.

Los atentados perpetrados a las Torres Gemelas en Washington el 11 de Septiembre de 2001 "han endurecido los discursos y las acciones, con un retroceso en materia de garantías individuales."¹⁸ Organizaciones de derechos humanos de reconocida trayectoria se han preocupado por las consecuencias de dichos acontecimientos en la llamada "lucha contra el terrorismo"¹⁹. De esta manera, se evidencia, claramente, la influencia de los atentados en el debate de la seguridad y los derechos humanos. Pues, como ha dicho el director de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, Vicenç Fisas "los atentados del 11 de Septiembre han obligado a replantear los conceptos tradicionales de la seguridad"²⁰.

Otro acontecimiento mundial que incide en los discursos adoptados en la materia, y que esta estrechamente relacionado con los atentados antes mencionados y con las crisis económico-sociales, es el fenómeno de las migraciones masivas y los refugiados. A menudo el ingreso masivo de inmigrantes lleva a los países receptores a endurecer sus leyes migratorias y argumenta como objetivo de estas leyes la seguridad ciudadana.

A estos acontecimientos internacionales que inciden en el abordaje de la Seguridad se puede agregar, no

menos importante, el problema del Narcotráfico internacional y las políticas seguidas para terminar con él. En este aspecto, lamentablemente es de suma importancia, la incidencia de los EE.UU. como impulsor (no solo en su territorio sino en cantidad numerosa de países²¹) de políticas de seguridad que lejos están de poner el foco de atención en los Derechos Humanos (algo a lo que nos tiene acostumbrado esta potencia).

A menudo el ingreso masivo de inmigrantes lleva a los países receptores a endurecer sus leyes migratorias y argumenta como objetivo de estas leyes la seguridad ciudadana.



De modo que la seguridad, según lo expuesto hasta aquí, se ha trasladado como eje fundamental del debate político actual a nivel tanto interno como internacional. Naturalmente, como en todo debate, han surgido posiciones dispares. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del contexto en el cual se desenvuelven estas discusiones, el mismo ha sido expuesto como para pasar a desarrollar algunas de estas posiciones adoptadas.



18 **Salvioli, Fabián.** "La Doctrina de la Seguridad Nacional en la Relaciones Internacionales antes y después de la Guerra Fría: una respuesta desde los Derechos Humanos" para el Seminario "El exilio en las dos orillas", Centro Extremeño de Estudios y Cooperación Iberoamericana, 8 al 12 de Julio de 2002, Cáceres, Extremadura, España.

19 Ver, por ejemplo, **Amnistía Internacional** "Informe Anual 2002", Edit. EDAI, Madrid España

20 **Vicenç Fisas.** "Repensar la seguridad" 30 de Julio de 2002, Diario El País, España

21 A modo de ejemplo y por ser el caso, quizás, más relevante hay que destacar la situación colombiana y el papel de los gobiernos norteamericanos en ese país.



El debate de las soluciones para el problema de la inseguridad.

Frente al problema de la criminalidad y la inseguridad se han esbozado diversas teorías y soluciones. Sin embargo, a grandes rasgos se pueden diferenciar dos grandes posiciones antagónicas al respecto: La represiva y la preventiva.²²

Frente al problema de la criminalidad y la inseguridad se han esbozado diversas teorías y soluciones. Sin embargo, a grandes rasgos se pueden diferenciar dos grandes posiciones antagónicas al respecto: La represiva y la preventiva



La primera plantea, generalmente, soluciones rápidas frente a la inseguridad que pasan por una mayor represión en oposición a los derechos humanos. Parte de una falsa antinomia que podría resumirse así: "... restringe las libertades pero es un instrumento idóneo para lograr la seguridad"²³. Se traduce en reformas que no atienden a las causas de

la criminalidad, sino que se limitan a implementar la restricción de las libertades humanas²⁴ como única vía.

La segunda posición, la preventiva, implica un análisis más profundo del tema. Los partidarios de esta postura señalan que la vía represiva solo "obtiene algunos efectos aparentes de corto plazo pero son siempre pasajeros. A mediano y largo plazo los índices delictivos siguen subiendo"²⁵ Por ello se parte del principio opuesto. Se intentan descifrar las causas de la criminalidad y a partir de allí trabajar sobre ellas. Este trabajo es más a largo plazo y requiere para su efectividad de la participación de la sociedad civil. A los efectos del presente trabajo, se caracterizará a esta postura preventiva como aquella que parte de la premisa que la seguridad es la garantía de los derechos humanos.

Habiendo hecho una breve introducción a estas posturas, se analizará, a continuación, su aplicación en los Estados Latinoamericanos.

La postura represiva: Dicotomía entre los derechos humanos y la seguridad.

a. Antecedentes en América Latina.

Como antecedente inmediato de la postura que enfrenta la seguridad a los derechos humanos podemos encontrar la doctrina de la seguridad nacional seguida por los gobiernos de facto que asolaron a nuestro continente en décadas anteriores. Esta doctrina surgida en el contexto de la guerra fría e impulsada por el gobierno de Estados Unidos para frenar el avance del comunismo sobre América Latina, se asienta en dos postulados: la bipolaridad y la guerra generalizada. Así, se puede resumir su dogma esencial "en el imperativo



22 Al respecto ver **Kliksberg, Bernardo** "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente". <http://www.iadb.org/etica>

23 **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, Informe 1998: Cap. XIII: Seguridad pública y derechos humanos sitio web: http://www.cels.org.ar/Site_cels/publicaciones/informes_pdf/1998

24 Siendo ejemplos de estas reformas: la ampliación de facultades discrecionales a las fuerzas de seguridad, el aumento de efectivos policiales en las calles, la construcción de más cárceles, la reducción de la edad de imputabilidad para los menores.

25 **Kliksberg, Bernardo** "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente". <http://www.iadb.org/etica>



mados" sostiene el CELS en alusión a la policía argentina "se despliega tanto en modelos de organización castrense como en un cuerpo consolidado de doctrinas, prácticas autoritarias, represivas, brutales y de encubrimiento corporativo"³²

La intervención de Estados Unidos en Colombia, a través de la ayuda militar principalmente, lejos de reducir la inseguridad, la ha agravado en el último año



En otro aspecto, en este nuevo escenario, Estados Unidos continúa interviniendo como factor determinante en materia de seguridad en América Latina, pero ya no haciendo referencia a la doctrina de seguridad nacional, sino con un nuevo discurso. Así "el enemigo a combatir pasó a llamarse el narcotráfico y el viejo rol de la Escuela de las Américas para militares lo asume la DEA (Drugs Enforcement Agency)"³³. La intervención de esta polémica agencia estadounidense de lucha contra el narcotráfico se evidencia en la confección y apoyo al Plan Colombia, cuestionado por organismos de derechos humanos como violatorio de los mismos. En el marco de este plan, se ha

32 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Informe 1998: Cap. XIII: Seguridad pública y derechos humanos

33 Salvioli, Fabián. "La Doctrina de la Seguridad Nacional en la Relaciones Internacionales antes y después de la Guerra Fría: una respuesta desde los Derechos Humanos"

34 Entre ella: requisas, allanamientos y detenciones sin necesidad de supervisión judicial

35 al respecto ver **Amnistía Internacional**, "Un país manos arriba", pp. 10/11, Junio-Julio 2002, Edit. EDAI, Madrid, España

militarizado la seguridad interna colombiana, lo que hace pensar en la reinstauración de la Doctrina de la Seguridad Nacional, aunque sin hacer referencia expresa de esta. Más aún, desde la óptica de los derechos humanos, se ha visto con disfavor la Ley colombiana N° 684 de "Defensa y Seguridad Nacional" del año 2001, la cual otorga facultades extraordinarias³⁴ a las fuerzas armadas de ese país en materia de seguridad interna.

La intervención de Estados Unidos en Colombia, a través de la ayuda militar principalmente, lejos de reducir la inseguridad, la ha agravado en el último año enmarcada en la nueva campaña contra el terrorismo emprendida por ese país. Por otra parte es preocupante que, en este contexto de guerra civil colombiano, las propuestas provenientes de los estratos políticos no se centren en la protección de los derechos humanos sino, más bien, en la intensificación de esta triste confrontación que vive el país³⁵

Sin llegar a la extrema situación colombiana, los postulados represivos de la doctrina de la seguridad nacional amenazan e inciden en las propuestas gubernamentales de los otros países latinoamericanos esbozadas para hacer frente a una de las preocupaciones principales de estos países cual es la inseguridad. A los efectos de hacer un paralelismo con la doctrina mencionada, se puede decir que el enemigo, que por entonces fuera el comunismo, hoy se puede hallar en el narcotráfico, en el terrorismo o lo que es peor en las minorías étnicas o la pobreza.

Esta tendencia hacia la aceptación de la vía represiva como solución a la inseguridad, propia de la doctrina de la seguridad nacional, es realmente preocupante si se tiene en cuenta que se da en países que se hallan en proceso de democratización. En este sen-

dad en contraposición a los derechos humanos, sin atender a las causas que generan la inseguridad⁴².

La inseguridad, se repite, es un tema del cual se valen los representantes políticos proponiendo soluciones represivas que supuestamente son una rápida salida al problema y son, por tanto, acogidas por gran parte de la sociedad. Esta demagógica postura de los políticos se acentúa frente a hechos violentos que sacuden la opinión pública, como fue en Argentina la ola de secuestros del año 2002 que hoy día pareciera reavivarse (al menos en la opinión pública). Respecto a este país, sostiene el Centro de Difusión de la Victimología que "ante cada hecho violento que impactó en la opinión pública, el Poder Ejecutivo o el Legislativo salieron a anunciar medidas contra el delito"⁴³

En igual sentido, los medios de prensa ejercieron y ejercen un papel fundamental a la hora de incentivar políticas de seguridad de tinte represiva. Al respecto una revista argentina, en un informe transcribe parte de una columna titulada "la batalla que estamos perdiendo en América Latina" publicada en La Nación, uno de los diarios más importantes del país, en el cual se manifiesta "si alguien debe padecer miedo que sean los transgresores de la ley"⁴⁴

De manera preocupante se refleja



42 **Amnistía Internacional** "América Latina: La situación de los Derechos Humanos", p. 35-36, Agosto-Septiembre 2003, Edit. EDAI, Madrid, España

43 **Centro de Difusión de la Victimología** "Las mayores atribuciones policiales" sitio web: http://www.geocities.com/fmuraro/mayores_atribuciones_PF.htm

44 **La Pulseada**. "Marcados para morir" pp. 4-11, Abril, 2002,

45 **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, Informe 1998: Cap. XIII: Seguridad pública y derechos humanos

46 **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** "Informe sobre Desarrollo Humano 2002" p. 4



esta manipulación de la opinión pública por parte de los sectores políticos y/o empresariales, cuando se percata que los sectores populares, probablemente las principales víctimas de la política represiva, sean, a su vez, sostenedores de estas políticas. Desde otro enfoque, el CELS sostiene que es la inseguridad social y cultural la que alimenta el apoyo por parte de los sectores populares a la políticas de represión. El mecanismo funcionaría como una manera de recuperar la identidad perdida, en este sentido "soy marginado de mercado pero no de la comunidad política, no soy delincuente"⁴⁵

*Los medios de prensa
Lejercieron y ejercen un
papel fundamental a la hora
de incentivar polí-
ticas de seguridad
de tinte represiva*



Es de tener en cuenta, asimismo, que la aceptación de esta vía se desenvuelve en un contexto de crisis de gobernabilidad y profundas crisis sociales, evidenciadas fundamentalmente por la cada vez mayor desigualdad social. Al respecto ha señalado el P.N.U.D. que "en América Latina, las grandes desigualdades de ingresos y la pobreza van unidos directamente a una escasa confianza de la gente en la instituciones políticas y a una mayor disposición a aceptar un régimen autoritario y violaciones de los derechos humanos"⁴⁶

Este escenario de descontento social frente a la crisis económico social y la incapacidad del Estado para revertir la situación ha dado lugar a masivas manifestaciones populares que fueron correspondidas por parte de las autoridades a través de violentas represiones y medidas restrictivas de

la libertad. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha preocupado por los estados de sitios declarados, durante el 2001, en Guatemala y Argentina, por medio de los Decretos Gubernativos 1 y 3- 2001 y el decreto 1678/2001 respectivamente.⁴⁷ Del mismo modo, son igualmente preocupantes las medidas adoptadas por el ex-presidente boliviano, Sánchez de Losada, quien antes de renunciar, el 17 de Octubre de 2003, había dispuesto la militarización de las calles de La Paz frente a las manifestaciones populares por parte de grupos indígenas. En este año, aunque con tintes particulares, son preocupantes las situaciones de protesta social y represión consecuente en dos países latinoamericanos, Haití y Venezuela.

En otro sentido, como se adelantara anteriormente, acontecimientos que han sacudido el orden internacional ejercen un papel decisivo a la hora de analizar las políticas de seguridad nacional de los Estados. Los atentados del 11 de Septiembre del 2001 significan un hito en esta materia. Pues, a partir de ese acontecimiento, se ha reforzado el discurso represivo, ahora enmarcado en la campaña de persecución al terrorismo.

Esta tendencia se refleja en gran cantidad de leyes y medidas adoptadas en países de todo el mundo, desde los atentados hasta la fecha. Respecto a América Latina, países como Perú y Paraguay fueron denunciados por Amnistía Internacional por la detención de musulmanes e individuos de origen árabe sospechados de estar relacionados con organizaciones terroristas y se teme que sean víctima de detenciones arbitrarias y malos tratos⁴⁸.

De este modo, se asiste no solo a un avance de la políticas represivas en materia de seguridad sino, al mismo tiempo, a un fortalecimiento del racismo y la agresión étnica. La migra-

*Se asiste no solo a un
Avance de la políticas
represivas en materia de
seguridad sino, al mismo
tiempo, a un fortaleci-
miento del racismo y
la agresión étnica*



ción masiva que se desarrolla en el mundo, gran parte a causa de los conflictos bélicos (algunos en el marco de la campaña antiterrorista) y gran parte a causa de crisis económico-sociales, es objeto de medidas que violan los derechos humanos con un supuesto objetivo de seguridad. Según manifiesta Baltasar Garzón "se ha descubierto que la inmigración es un problema y debe ser objeto de preocupación"⁴⁹. Por ello, se ha comenzado una lucha contra la inmigración ilegal⁵⁰ y se han establecido mayores reparos a la inmigración legal.⁵¹

Estas tendencias en materia inmigratoria presentan como causa un aspecto, al cual se ha recurrido en oportunidades varias en el presente trabajo, cual es la sensación de inseguridad. Cuando el miedo se apodera del discurso político, resume Amnistía Internacional "la realidad se tergiversa, reinan los estereo-



47 **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** "Informe Anual 2001" Cap. IV

48 **Amnistía Internacional**. "Los derechos humanos ante la crisis internacional" pp. 12-13, Enero 2002, EDAI, Madrid, España

49 Ver **Garzón, Baltasar**. "Cuentos de Navidad. Es posible un mundo diferente". pp. 199-209, Edit. Universidad Nacional de Quilmes/ Prometeo 3010, Buenos Aires, Argentina, 2002.

50 Ver **Amnistía Internacional**. "La guerra de la Unión Europea contra "La inmigración ilegal" pone en peligro los derechos humanos", pp. 12-15, Agosto-Septiembre 2002, Edit. EDAI, Madrid, España

51 Los argentinos, por ejemplo, tuvieron que volver, desde el 2002 a solicitar la Visa para entrar a Estados Unidos después de años sin exigírseles este requisito.



tipos y surgen las simplificación y los prejuicios raciales”⁵²

Aún cuando las consecuencias en materia de seguridad de estos acontecimientos internacionales se intensifique, más que nada, en los Estados Unidos y la Unión Europea, América Latina no ha sido ajena a ellas.

Por otra parte, hay que tener presente que, en un clima bélico internacional como el que aún se vive⁵³, es de esperar el aumento de los movimientos migratorios forzados a causa de desplazamientos, exilios y numerosas crisis económico-sociales. Esta situación es un importante punto de consideración en materia de seguridad en cuanto a las medidas que se adopten respecto a estos desplazados. En este sentido, se reitera, América Latina no va a estar al margen.

En el marco señalado, es importante, si bien prematuro para sacar conclusiones, hacer un seguimiento en los meses venideros de las medidas que se adopten como consecuencia de los atentados de Madrid del pasado 11 de marzo, no solo en España sino en el resto del mundo (principalmente occidental).



52 **Amnistía Internacional.** ‘La guerra de la Unión Europea contra “La inmigración ilegal” pone en peligro los derechos humanos’, pp. 12, Agosto-Septiembre 2002, Edit. EDAI, Madrid, España

53 Si bien la guerra de Irak ha sido declarada como “terminada” continúa la ocupación de sus tierras por parte de las fuerzas aliadas y, por su parte, se ha intensificado notoriamente la resistencia opuesta por los iraquíes y musulmanes sea en Irak como en otras partes del mundo.

54 “La ineficacia, la corrupción y especialmente, la extralimitación de funciones por parte de las instituciones armadas encargadas de preservar el orden público, además de ser generadoras de una forma de violencia contra la población, produce un sentimiento generalizado de temor y desconfianza frente a ellas”. **Cuellar, Roberto** “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos: Aspectos Generales y Precisiones Conceptuales” para la VIII Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, Noviembre 15 y 16, ciudad de La Antigua Guatemala, Guatemala



La postura preventiva: Nuevo concepto de seguridad

a. Necesidad de una nueva mirada.-

La escasa profundidad con la cual se ha afrontado el problema de la inseguridad, tal como ha sido manifestado anteriormente, y el fracaso de las posturas represivas adoptadas, plantean la necesidad de abordar la temática desde una mirada distinta. En efecto, las medidas tomadas que fueran desarrolladas en el capítulo anterior, no solo no han logrado disminuir los índices de criminalidad (al contrario siguen aumentando) sino que han generado mayor inseguridad en las sociedades.

En este sentido, las estadísticas muestran que en los países latinoamericanos las cárceles se encuentran superpobladas, con un alto porcentaje de procesados en espera de resolución judicial, la Justicia colapsada por la gran cantidad de causas en trámite, gran participación de las fuerzas policiales en hechos delictivos, la niñez amenazada frente a un sistema que solo debate su imputabilidad y no sus necesidades.

Sumado a ello, las instituciones que han sido encomendadas en la tarea de la “disminución” de los índices de criminalidad han perdido la confianza de la mayor parte de la población.⁵⁴ En efecto, el temor y la desconfianza para con las fuerzas policiales, por un lado, son muestras elocuentes del fracaso de los modelos implementados. Quienes deberían brindar seguridad, muy por el contrario, agravan la sensación de inseguridad. La ineficacia e ineficiencia de los sistemas judiciales, por otro lado, generan un sentimiento de impunidad en la sociedad que agrava la situación. Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos

ciudadana para diferenciarlo de la seguridad nacional, lo cual, como se ha visto, ha sido frecuentemente confundido en años anteriores. En efecto, como sostiene Rafael Nieto Loaiza⁶², "la seguridad ciudadana debe primar sobre la seguridad del gobierno".⁶³ En este sentido, es muy positiva la consagración legislativa de esta distinción con el objeto de no dejar ningún tipo de dudas. Por ello, se ve como algo valioso el artículo 4° de la ley Argentina N° 23.554. del año 1988. que, en esta dirección, establece: *"Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior."*

A sí como el Estado no puede resignar los derechos humanos en aras de la seguridad, tampoco puede, desligarse de su deber para con la seguridad de los ciudadanos.



Como consecuencia de esta primera aclaración surge la segunda: es preciso hacer la distinción entre las funciones que competen a las fuerzas policiales civiles y a las fuerzas militares. En efecto, mientras a las fuerzas militares le corresponde lo atinente a la defensa de la soberanía, por ejemplo frente a un hipotético conflicto internacional, las fuerzas policiales de índole civil, no militar, están destinadas a mantener el orden y la seguridad interna. Esta distinción que, en principio, parece obvia, ha sido muchas veces intencionalmente confundida y se continua confundiendo.

Ahora bien, no basta con solo

mencionar a las fuerzas policiales como cuerpos civiles, mientras sigan siendo capacitados y organizados reproduciendo los modelos de organización castrense. Es necesario intensificar los esfuerzos en la capacitación profesional de la Policía mediante una reestructuración de esta que tome como eje su función de garantes de los derechos humanos (este punto será tratado más adelante).

La tercera aclaración a realizar, también muy relacionada con la primera, se refiere al punto de partida de las políticas de seguridad. Como se ha explicado anteriormente, tanto la doctrina de la Seguridad Nacional como las políticas que le siguieron tomando sus postulados, partían de considerar como eje de sus políticas la seguridad de un ente colectivo: la nación. Sin embargo, de acuerdo al nuevo concepto de seguridad que aquí se explica, toda política en la materia debe tomar como eje central al ser humano. De lo contrario se dejaría abierta la puerta a la violación de los derechos individuales y al abuso por parte de los funcionarios encargados de mantener el orden en aras de un supuesto bien público. Por otra parte, esta última postura desconoce una premisa que es fundamental comprender: el respeto de los derechos y libertades humanas hace al bien público

Hechas estas aclaraciones previas que hacen al concepto de seguridad se comenzará por establecer que la seguridad no solo es un derecho sino también un deber de los Estados. Así como el Estado no puede resignar los derechos humanos en aras de la segu-

62 Consultor internacional en materia de derechos humanos

63 Nieto Loaiza, Rafael. "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" IIDH, Septiembre 2002. Audio escuchado en el sitio web: <http://www.fire.or.cr/setiembre02/iidh.htm>

ridad, tampoco puede, con la excusa del respeto a los derechos humanos, desligarse de su deber para con la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 1, obliga a los Estados no solo a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella sino también a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción.

De este modo, se construye el concepto de seguridad como el derecho humano de todo individuo, sin discriminación, a ver garantizado, por parte del Estado principalmente, el ejercicio de sus derechos y libertades. En la misma línea, Rafael Nieto Loaiza, considera a la seguridad como la situación en la cual las personas pueden disfrutar sus libertades sin interferencia ilegítima de otros individuos o de funcionarios estatales y de este modo no ver amenazada su dignidad como seres humanos y asegurar las condiciones para un desarrollo en el tiempo como tales⁶⁴

Esta garantía ineludible que tiene el sujeto debe resguardarlo frente a todo tipo de inseguridad. En efecto, sostiene el PNUD, principalmente en su Informe del año 1994, que la inseguridad comprende ocho dimensiones a saber: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política.⁶⁵

En este sentido, el deber de seguridad a cargo del Estado no puede

entenderse solamente en un sentido negativo y limitado de impedir la violación de los derechos humanos enfrentando la delincuencia, sino en un aspecto positivo y más amplio como es el de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos reconocidos. Ello abarcaría no solo la reforma policial o de las fuerzas de seguridad sino también las reformas que permitan disminuir las inseguridades antes mencionadas, ya sea a través de una política de empleo, como de salud, en materia ambiental, etc.

Se construye el concepto de seguridad como el derecho humano de todo individuo, sin discriminación, a ver garantizado, por parte del Estado principalmente, el ejercicio de sus derechos y libertades



Así lo ha entendido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al sostener que "la lucha contra la delincuencia esta asociada con la promoción de valores de tolerancia y el fortalecimiento del tejido social, a través de la educación y el desarrollo"⁶⁶ En el mismo sentido, se han pronunciado organizaciones internacionales, como por ejemplo la UNESCO que sostiene la importancia de la comprensión multidimensional de la seguridad basada en el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos, el logro de un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza extrema⁶⁷.

Siguiendo la ideas expuestas por el Premio Nóbel de Economía Amartya Sen, se entiende al desarrollo, objetivo último de la política de seguridad así entendida, como un proceso



64 **Nieto Loaiza, Rafael.** "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" IIDH, Septiembre 2002. Audio escuchado en el sitio web: <http://www.fire.or.cr/setiembre02/iidh.htm>

65 **Vicenc Fisas.** "Repensar la seguridad" 30 de Julio de 2002, Diario El País, España

66 **Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** Comunicado de prensa N° 18/98 sobre Guatemala, 1998.

67 **Vicenc Fisas.** "Repensar la seguridad" 30 de Julio de 2002, Diario El País, España



expuestas deben ser tenidas en cuenta para las fuerzas de seguridad del Sistema Penitenciario.

Una fuerza policial que no comprenda su función preventiva de garantía de los derechos humanos, importaría un significativo obstáculo en el camino hacia una visión integral de la seguridad. Ello no implica que, dentro de las funciones de las fuerzas de seguridad, se contemple la posibilidad de adoptar medidas coactivas frente a casos concretos de violación de los derechos y libertades, como por ejemplo detener a una persona en el momento de la comisión de un delito (lo inaceptable es la postura represiva como eje fundamental de la política de seguridad). Tampoco significa que el Estado no pueda en circunstancias excepcionales suspender algunas garantías en beneficio de la seguridad. Ello está contemplado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷¹. Sin embargo, al tratarse de situaciones excepcionales que, en cierta medida, privilegian la seguridad del Estado, como ente colectivo, frente a los derechos de los individuos, deben ser interpretadas restrictivamente y sujetarse a los numerosos recaudos que determina la Convención⁷². Del mismo modo, aún cuando se reconozca a los Estados este derecho de suspensión de las garantías, la intención restrictiva de la Convención para con el mismo, puede verse reflejada en el conjunto de derechos que la misma no autoriza a suspender en estos su-

puestos. Desde otro enfoque, más allá de destacarse esta visible intención restrictiva, la disposición analizada no hace más que afirmar la compatibilidad entre la protección de los derechos humanos y la seguridad como garantía de los mismos.

La politización del sistema judicial, característica de los países latinoamericanos, no puede ni debe ser admitida bajo ningún aspecto



Por otra parte, frente a las violaciones a los derechos humanos ya consumadas, lo cual denota un evidente fracaso por parte de la policía preventiva, es preciso contar con un Sistema Judicial eficiente, ágil e independiente. En este sentido, la politización del sistema judicial, característica de los países latinoamericanos⁷³, no puede ni debe ser admitida bajo ningún aspecto. En lo que hace a la seguridad, el Poder Judicial, entendido como garante de los derechos humanos y de las reparaciones frente a las posibles violaciones de los mismos, tiene como función indispensable el control de las fuerzas públicas de seguridad, por lo cual es necesario que los funcionarios judiciales no se hallen sujetos o dependientes de ningún poder político.

Por otra parte, el Sistema Judicial debe ser efectivo y ágil. De lo contrario se estaría generando un sentimiento de impunidad que, como se ha dicho, propicia el aumento de la criminalidad. Frente a la ineficiencia del Poder Judicial se genera la sensación de que todo está permitido.

Sin embargo, lo antes manifestado, no implica que los funcionarios judiciales, al igual que lo hacen los funcionarios políticos, adopten posturas

71 Ver Arts. 27 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

72 En este sentido, establece que la suspensión debe ser determinada por ley y ser proporcional a las exigencias de la situación, limitada en el tiempo a su duración y no implicar discriminación. Además se establece la obligación de informar a los demás Estados partes de la Convención, así como a la Secretaría General de la OEA sobre la suspensión, motivo y duración



demagógicas de indole represiva. El Poder Judicial debe conservar intocable su calidad de imparcial y no dejarse llevar por el manejo de la opinión pública que, como hemos visto, frecuentemente exige de parte del Estado respuestas represivas frente a la criminalidad⁷⁴. De lo contrario se estaría dejando a un lado su función principal cual es garantizar los derechos humanos.

A fin de adecuarse a las pautas señaladas en los párrafos anteriores, es imprescindible, en principio, el cabal cumplimiento de las disposiciones al respecto establecidas por la normas internacionales en materia de derechos humanos.⁷⁵

Por último, es recomendable que los funcionarios del Poder Judicial trabajen en conjunto con un cuerpo interdisciplinario que le permita abordar a una mirada más acabada de la situación so perjuicio de agravar el escenario de conflicto social con decisiones desacertadas o, peor aún, desembocar en la criticada posición de criminalizar la pobreza.

Los puntos analizados previamente, aunque esenciales, no son sino parte del enfoque que se propone para abordar la Seguridad como garantía de los derechos humanos. En efecto, se repite que estas reformas deben ir necesariamente acompañadas de una reforma estructural que tienda a dar una seguridad integral que comprenda sus distintos matices, ya sea seguridad económica, ambiental, política, jurídica, de salud, etc.

c. Marco democrático como condición fundamental.-

El 11 de Septiembre del 2001⁷⁶, se aprobó la Carta Democrática Interamericana en la cual se reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y los países se comprometen a defender y a

asegurar el funcionamiento de sus instituciones. Se establecen como objetivos la erradicación de la pobreza, la educación, la conservación del medio ambiente y la promoción y protección de los derechos humanos.

La relación existente entre Democracia y Seguridad ha sido expuesta en este trabajo al sostener que la inseguridad y las reacciones surgidas ante ella debilitan, en cierto modo, el sistema democrático dando lugar a posturas autoritarias. En este sentido se ha sostenido que "la seguridad de las personas, y en especial, la percepción de ella que tiene la ciudadanía, constituyen hoy en día, factores principales del mayor o menor grado de satisfacción, credibilidad y/o adhesión de las poblaciones a la Democracia"⁷⁷

Sostiene el Juez español Baltasar Garzón que "la democracia es la piedra angular de la convivencia por la seguridad que transmite a sus ciudadanos, proporcionándoles derechos básicos, los mecanismos de defensa y protección de



73 Basta considerar el ejemplo de Argentina cuyos miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se encuentran sospechados, en los últimos años, de tener vínculos políticos con los presidentes del país, debido al mal uso del mecanismo de elección de dichos funcionarios judiciales

74 En este sentido, son preocupantes las declaraciones en los medios masivos de comunicación de Jueces acusando del aumento de la criminalidad a sus colegas "garantistas" con el distorsionado discurso de que las garantías judiciales benefician a los delincuentes en perjuicio de las víctimas o, más aún, de la sociedad. Si bien no se nombra ninguna fuente, este tipo de discursos son frecuentemente escuchados, por ejemplo, en los medio argentinos.

75 Por ejemplo, los Arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

76 Paradójicamente, el mismo día que ocurrieron los atentados a las Torres Gemelas en Washington que, como se puso de manifiesto, incidieron negativamente en lo que hace a la temática abordada por el presente trabajo, la seguridad.

77 Cox Urrejola, Sebastián. "Seguridad pública: un desafío para la gobernabilidad democrática: una oportunidad para la participación ciudadana" Forja, Chile, Agosto 1999. consultado en sitio web: <http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario/servicio/plantillas/documentos.asp?Sec=13>



los mismos y, a través de ellos, por la posibilidad de erradicar la arbitrariedad y la corrupción de los poderes públicos y garantizar el principio de igualdad ante la ley...⁷⁸. Siguiendo las palabras del distinguido español se puede arribar a la conclusión de que la democracia hace a la seguridad y consecuentemente a ello la seguridad se construye en un marco democrático.

La seguridad como derecho humano y como garantía de los derechos humanos necesita de la Democracia y viceversa



Consecuentemente, este marco democrático implica que la política a seguir en materia de seguridad debe ser democráticamente determinada y llevada a adelante. Es indudable la necesidad del debate público y la participación de la Sociedad Civil en la construcción de una sociedad más segura. "La seguridad ciudadana solo es posible construirla con la comunidad"⁷⁹. Sería evidentemente contradictorio que la seguridad como derecho humano sea pasible de un tratamiento autoritario por parte de los gobiernos y no se dé participación a la población, víctima de la inseguridad, lugar en el debate sobre la política

a tomar. Por otra parte, los mismos Estados latinoamericanos han reconocido a la democracia como indispensable para el ejercicio de las libertades y los derechos humanos⁸⁰. Así, la seguridad como derecho humano y como garantía de los derechos humanos necesita de la Democracia y viceversa.

Sin embargo, lo anteriormente expuesto, puede llevar a un peligro que es preciso considerar. Como ya se ha señalado, frente a la criminalidad gran parte de la población tiende a apoyar posturas represivas fruto del temor, la mala información y la manipulación de la opinión pública. En este sentido, el marco democrático en el tratamiento de la seguridad no puede limitarse a la simple posibilidad de participación. Es necesario fomentar y garantizar la educación para el pleno desarrollo de la democracia. La misma Carta Democrática afirma que "la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido"⁸¹.

Por último, si bien muy importante, no es suficiente la participación de la Sociedad en el debate sobre las políticas de seguridad, aún cuando este capacitado a través de una buena educación. Además se precisa por parte de la misma el control de la actuación de los órganos encargados de la aplicación de dicha política. No es la primera vez que leyes muy ricas en contenido son constantemente violadas sin el debido control por parte del Poder Judicial, muchas veces principal responsable de la violación, y sin el control por parte de la sociedad. Al respec-

78 **Garzón, Baltasar**. "Cuentos de Navidad. Es posible un mundo diferente". pp. 38-39, Edit. Universidad Nacional de Quilmes/ Prometeo 3010, Buenos Aires, Argentina, 2002

79 **Sacasa, Eva Cecilia** "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" IIDH, Septiembre 2002. Audio escuchado en el sitio web: <http://www.fire.or.cr/setiembre02/iidh.htm>

80 **Carta Democrática Interamericana**. Artículo 7. Asamblea General de la OEA, Septiembre de 2001

81 **Carta Democrática Interamericana** Considerandos. Asamblea General de la OEA, Septiembre de 2001

to, sostiene el PNUD que hay hechos que respaldan que "los pueblos... no tendrán paz pública ni seguridad personal duraderas mientras la policía, los militares y otras fuerzas de seguridad no estén bajo un firme control democrático" ⁸².

Si bien es entendible y sano que la sociedad exija al gobierno (constituido por sus representantes) el desarrollo de una política de seguridad con una visión integral que comprenda la protección de los derechos humanos y el desarrollo humano como fines, no es menos cierto que la Sociedad debe asumir su responsabilidad en la construcción de una sociedad más segura. En definitiva, la seguridad requiere el compromiso de todos y todas.

Conclusión.-

La (in)seguridad es una de las principales preocupaciones actuales. Esto ha llevado a la sociedad a exigir de parte del Estado medidas y políticas al respecto y a aceptar las vías represivas creyendo que ello ayudaría a construir una sociedad segura. Sin embargo, ello no ocurrió. No hay nada más inseguro que dejar en manos autoritarias y represivas la consagración de la seguridad. Al contrario la única seguridad verdadera y que pueda perpetuar es la que brinda la consagración efectiva de los derechos humanos.

En este sentido es importante reconocer el avance que se ha dado en las últimas décadas en materia de promoción y protección de estos derechos. Hoy día nadie va a decir abiertamente que los derechos humanos son algo negativo. Por eso, es importante no retroceder sobre estas conquistas.

Sin embargo, aún cuando el discurso sea a favor de los derechos humanos, a menudo estos son relegados a un segundo plano frente a contingencias, como la inseguridad, que se suponen "más importantes". Se consideran, de este modo, a los derechos y libertades como subsidarios frente a situaciones que se creen contrarias a ellos. Esta suerte de desplazamiento de los derechos humanos corre el riesgo de agravarse en el contexto post-bélico y de temor generalizado frente a posibles atentados terroristas por el cual atraviesa la sociedad internacional. Aunque no en forma excluyente el gobierno norteamericano, quien muchas veces se presenta internacionalmente actuando por los derechos humanos, es un arma peligrosa para la confianza y lucha de la sociedad por estos derechos.

Los derechos humanos, sin embargo, no pueden dar un paso al costado frente a ninguna contingencia, ni aún la guerra o sus consecuencias político-sociales. Lejos de resignarse, el movimiento de derechos humanos tiene un desafío enorme actualmente que pasa por reforzar la ubicación de estos como eje transversal de toda política y, aún más, de la vida misma.

Con respecto a la seguridad se ha comenzado por decir que no puede ser entendida como un valor axiológico negativo. Ante la impuesta decisión de optar por la seguridad o los derechos humanos, se debe elegir por ambos, precisamente porque la primera es el derecho humano que garantiza el pleno ejercicio de los derechos y libertades. Si se logra tomar conciencia de eso, por fin podrá dejarse de ver a la seguridad como un mal necesario y podrá afirmarse, sin temor alguno, que **los derechos humanos no son negociables.**



82 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Informe sobre Desarrollo Humano 2002" p. 85