



**FLACSO**  
Secretaría General

# Seguridad y Convivencia Democrática. Múltiples dimensiones de la relación

Juany Guzmán León  
Stella Sáenz Breckenridge  
(Editoras)



Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática



## *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*

Seguridad y Convivencia Democrática.  
Múltiples dimensiones de la relación

Juany Guzmán León  
Stella Sáenz Breckenridge  
(Editoras)

Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática

FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Coordinadora Colección: Juany Guzmán León

Editoras: Juany Guzmán León

Stella Sáenz Breckenridge

323.4

S456s Seguridad y convivencia democrática : múltiples dimensiones de la relación / Juany Guzmán León, coord. ... [et al.]. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2013.  
252 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-258-7

1. Democracia. 2. Seguridad ciudadana. 3. Derechos humanos.  
4. Estado de derecho. I. Guzmán León, Juany, coord. II. Título.

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Setiembre 2013.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## Dimensiones Seguridad Seguridad y Convivencia Democrática Múltiples dimensiones de la relación

### **Presentación**

*Adrián Bonilla Soria* ..... 5

### **Introducción**

*Juany Guzmán León y Stela Sáenz Breckenridge* ..... 7

### **Seguridad alimentaria, ambiental y social**

**Desafíos jurídicos e institucionales para la seguridad alimentaria**

*Marlen León Guzmán* ..... 17

### **Autoconsumo y poblaciones indígenas**

*Virgilio Reyes* ..... 37

### **Seguridad Ambiental:**

**Vigencias conceptuales y desafíos operativos en América Latina**

*Alonso Brenes* ..... 47

### **Bienestar, seguridad social y convivencia democrática:**

**Insumos para el debate.**

*Juliana Martínez Franzoni* ..... 67

### **Seguridad Social y Salud:**

**Políticas de gobierno ‘en su totalidad’.**

*Jorine Muiser, MSc.* ..... 85

### **Sin democracia participativa no habrá seguridad social.**

**Salario-pensión... indicador crudo de la realidad**

*Héctor Ferlini-Salazar* ..... 105

### **Seguridad, Justicia y Estado de Derecho**

**Violencia, seguridad y derechos humanos:**

**Experiencias de investigación**

*María Victoria Pita* ..... 119

### **Nota sobre la estrategia de seguridad de Centroamérica**

*Luis Suárez-Carreño* ..... 143

<b>Seguridad Jurídica</b>	
<b>Seguridad jurídica en Centroamerica, Sistema Regional</b>	
<i>Manuel Edgardo Lemus</i> .....	149
<b>Seguridad Jurídica: Caso Costa Rica</b>	
<i>Carlos Segnini Villalobos</i> .....	161
<b>Seguridad jurídica, ¿para quién y para qué?</b>	
<i>Benjamín Cuellar</i> .....	167
<b>Seguridad jurídica: Caso Guatemala.</b>	
<i>Virginia Pineda</i> .....	177
<b>Situación de la seguridad jurídica en Nicaragua</b>	
<i>Alejandro Ramón Aguilar Altamirano</i> .....	185
<b>La seguridad jurídica en Panamá</b>	
<i>Severino Mejía</i> .....	193
<b>Seguridad Estatal, Colectiva y Pública.</b>	
<b>El estado actual del debate sobre seguridad ciudadana en Chile y en el contexto latinoamericano</b>	
<i>Javiera Blanco Suárez</i> .....	197
<b>Estado actual de la seguridad pública:</b>	
<b>Derechos humanos y políticas públicas de seguridad</b>	
<i>Daniel Soto Muñoz</i> .....	229
<b>Nuevos conceptos, normas y prácticas de seguridad:</b>	
<b>Perspectivas Internacionales y desde América Latina</b>	
<i>Claudia Fuentes Julio</i> .....	237

## Presentación

Los textos que se presentan en este volumen son elaborados en base al propósito de integrar las principales dimensiones del amplio concepto de seguridad, la seguridad “apellidada”, y sus diversas interacciones con la convivencia política y la gobernanza en América Latina.

Estos textos fueron presentados en los distintos seminarios y talleres temáticos que dieron cuenta, en el transcurso del Proyecto, de las relaciones entre seguridad y convivencia política.

Este libro se presenta en cumplimiento de unos de los objetivos del Proyecto titulado *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*, cual es precisamente, avanzar en la generación de conocimiento sobre la relación entre los dos conceptos pilares que dan nombre al Proyecto, que en su Fase II, retoma las preguntas planteadas en la primera etapa del proyecto, y que apunta precisamente, casi de manera obligatoria a introducir activamente en la discusión las relaciones entre convivencia democrática y seguridad. El Proyecto ha sido desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-. El libro que presentamos, *Seguridad y Convivencia Democrática. Múltiples dimensiones de la relación*, se constituye así en un resultado más en el marco del proyecto que se ha desarrollado en la región gracias al apoyo invaluable de la AECID.

El libro tiene como foco el dialogar los desafíos de la seguridad “apellidada” en América Latina: alimentaria, ambiental, social, ciudadana, pública, internacional, jurídica, entre otros; y su mutua influencia con la aspiración por la convivencia democrática en la región.

El propósito de este volumen es que los capítulos sean de insumo para continuar el debate y el análisis, con miras a la generación de conocimiento sobre el tema, pero también como aporte al quehacer “en la política”, para quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones públicas.

FLACSO expresa su reconocimiento y gratitud a todas las personas que de manera desinteresada dieron su opinión, aquí consignada, para comprender cada vez más el pensar y sentir de las y los latinoamericanos; de igual forma reitera su agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo al Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

Adrián Bonilla Soria  
Secretario General  
FLACSO

## Introducción

La discusión sobre convivencia democrática y gobernabilidad, ha estado marcada por la necesidad de precisar cuáles son los factores que intervienen en la relación entre gobernanza y convivencia. Debido a que en las múltiples consultas que se realizaron en el marco del Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática que da origen a este libro<sup>1</sup>, mostraron desde los más diversos ámbitos una preocupación central sobre la influencia que tendría en particular el contexto de inseguridad que se vive en la mayoría de los países latinoamericanos; se consideró importante valorar precisamente qué significa, cómo se concreta y cuáles son los desafíos de la relación entre seguridad y convivencia política.

En primera instancia, dar cuenta del concepto de convivencia democrática que ha transversado la discusión en el marco del Proyecto en que se inscribe la presente publicación<sup>2</sup>. Al respecto, destacar que convivencia democrática refiere a las relaciones entre habitantes de un determinado territorio, que está intermediada por lo público, por la relación que va más allá de los grupos familiares o de barrio, sino que la aspiración tiene claramente un objetivo político: cómo se construyen relaciones en países que se dicen democráticos y sobretodo en sociedades que aspiran a ser sociedades democráticas.

La convivencia democrática va en ese sentido en relación con una apuesta deliberada por el reconocimiento de los derechos ciudadanos protegidos según la constitución y las leyes, está en la relación con las autoridades públicas en lo nacional y en lo subnacional, en lo local, en el tipo de relación, en fin, que se construye ya no solamente en lo interpersonal sino entre las ciudadanas y ciudadanos, mujeres y hombres sujetos de derechos. Entre ellos y quienes les gobiernan, en la construcción de un conjunto de normas que están la mayor parte explícitamente apoyadas en todo un marco institucional o jurídico.

---

1 Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática Fase II, coordinado por la Secretaría General de FLACSO, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

2 León Guzmán Juany. *Apuntes sobre actores y desafíos de la convivencia democrática en América Latina*. En *Apuntes para una Teoría sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*. FLACSO. San José, Costa Rica, 2010.

La convivencia democrática como aspiración tiene entonces que ver con varias dimensiones: 1. si las normas y las reglas acordadas para las relaciones entre gobernantes y gobernados, y las relaciones entre los mismos grupos de población, apuntan a un reconocimiento efectivo de derechos ciudadanos que genere una interlocución que respete sus condiciones y aspiraciones como seres humanos. 2. si el entorno diacrónico y sincrónico, posibilita o facilita el reconocimiento de unos y otros como interlocutores válidos y 3. si las reglas, en particular para la resolución de los conflictos, son válidas para todas y todos los habitantes de la comunidad política: del distrito, el municipio, el departamento o el país.

Esta tercera dimensión es clave en el concepto de convivencia democrática. La convivencia política no obvia ni rehúye el conflicto, al contrario es consustancial a la convivencia porque ésta implica el juego de intereses diferentes, pero también contradictorios. La convivencia política en lo que hace énfasis es cómo se enfrentan los conflictos. En las condiciones que entran los distintos actores para dirimir o al menos administrar los conflictos. Los sistemas democráticos son por excelencia los sistemas políticos que más han avanzado en crear mecanismos de resolución de conflictos que reconozcan los derechos de todas y todos los habitantes.

En lo que claramente estamos totalmente rezagados en América Latina es en reconocer y enfrentar las enormes desigualdades de condiciones, recursos, oportunidades, accesos y capacidades en que entran los distintos grupos de población a dirimir esos conflictos. Aunado a ello, la presencia de corrupción y de impunidad que carcome en la base estos mecanismos de resolución de conflictos. Por ello se deslegitiman los mecanismos democráticos y se recurre a vías autoritarias en donde la violencia en sus más diversas formas sustituye de manera perversa las reglas de resolución democrática de los conflictos. En ese punto, la convivencia inmediatamente pierde nombre, empezando por denominarla como “deterioro de la convivencia”.

Por otra parte, y partiendo de la premisa de la amplitud/ambigüedad del concepto de seguridad, se decide analizar esta compleja relación desde lo que llamamos la seguridad “apellidada”. A saber, reconocer que la inseguridad tiene múltiples causas y expresiones en la vida cotidiana, pero también en la convivencia política de las y los latinoamericanos. Con estos propósitos se realiza un esfuerzo de reflexión sobre

las distintas dimensiones de la seguridad que pueden estar afectando las aspiraciones de la convivencia democrática en la región.

Los límites entre estas dimensiones son, en la mayoría de los casos, más bien de carácter analítico. Esto es especialmente cierto si relacionamos Seguridad y Estado de Derecho, seguridad jurídica o seguridad y justicia, para citar solo algunas, y sus relaciones con la convivencia política. No obstante, como lo muestran los trabajos que aquí se presentan, los desafíos en justicia, afectan la seguridad y la convivencia; los desafíos que enfrenta la seguridad jurídica en varios de nuestros países latinoamericanos, también afecta la seguridad y la convivencia, y así entre varios otros.

Es decir, que este libro aborda las relaciones del binomio seguridad-convivencia política desde un conjunto importante de sectores estratégicos del desarrollo y el sistema político en América Latina, que muestran no solamente la complejidad de estas relaciones, sino que pone en evidencia la mutua interacción entre satisfacción de necesidades y carencias en justicia, ambiente, seguridad alimentaria, seguridad social y otras; para avanzar a una región más segura en un sentido más amplio e integrador, que es el escenario idóneo para situarse en la dirección de la convivencia democrática.

Con estos propósitos, la presente publicación se propone presentar conjuntamente los resultados de un conjunto de talleres que fueron desgranando las relaciones entre seguridad y convivencia política en el sentido señalado<sup>3</sup>.

A efectos de la presente publicación, los artículos han sido agregados en cuatro grandes apartados: Seguridad alimentaria, ambiental y social, Seguridad, Justicia y Estado de Derecho, Seguridad Jurídica y Seguridad Estatal, Colectiva y Pública.

Con respecto al primer eje, Seguridad alimentaria, ambiental y social y sus vínculos con la convivencia política, es importante destacar algunas conclusiones que se extraen de los talleres realizados y que

<sup>3</sup> Los Talleres realizados fueron los siguientes: **Taller Seguridad Ambiental**, 12 de abril 2012 - Secretaría General FLACSO, Costa Rica. **Taller Seguridad Alimentaria**, 12 de abril 2012 - Secretaría General FLACSO, Costa Rica. **Taller Seguridad Social**, 12 de abril 2012 - Secretaría General FLACSO, Costa Rica. **Taller Seguridad Colectiva, Estatal, Política y Ciudadana**, 14 de mayo 2012 - Sede Académica FLACSO Chile. **Taller Estado de Derecho, Seguridad y Justicia**, 17 de mayo 2012 - Secretaría General de FLACSO, Costa Rica. **Taller Seguridad Jurídica**, 24 de agosto 2012 - SICA, El Salvador.

están planteadas en los artículos que sobre la temática presentan en este libro sus autoras y autores:

- Es preciso dar cuenta de los procesos de institucionalización en la seguridad social, alimentaria y ambiental. Además es esencial la importancia en términos de los conceptos que involucran cada uno de los sectores de actividad y el origen de estos, además de tomar en cuenta la interdisciplinariedad que involucra las relaciones entre ellos.
- Es necesario tener claridad sobre los alcances del contexto en el cual se desarrollan cada una de las temáticas para así considerar las implicaciones que llevan a considerar la diversidad tanto en el ámbito social, ambiental y alimentario.
- El reconocimiento de los procesos de inclusión de la seguridad social, alimentaria y ambiental en las agendas de las organizaciones internacionales, permite avanzar hacia un mayor empoderamiento del debate en dichas temáticas.
- Conocer y rescatar las experiencias positivas y exitosas tanto a nivel nacional como local, permite dar luces para la formulación de políticas públicas que renueven la legislación y sobretodo la institucionalidad vigente en una perspectiva de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones de estas áreas del desarrollo social, económico y político de las comunidades y los países.
- Es necesario asumir una visión de la diversidad como valora agregado y no obstáculo para el debate, ya que esta puede llevar a un aporte conceptual para un diagnóstico de propuestas para los tres sectores de actividad.
- Es fundamental estudiar ampliamente los conceptos de desarrollo sostenible y seguridad humana, y no quedarse en el concepto de la seguridad como tal, ya que tiene una fuerte interdisciplinariedad en los tres sectores tanto sociales, alimentarios y ambientales.

En el segundo apartado, referente a Seguridad, Justicia y Estado de Derecho, las conclusiones de los talleres realizados, incorporan tres niveles, como se observa en este libro:

El primero de ellos es el ámbito conceptual. En este sentido, se llama la atención sobre:

- La relación compleja que se plantea desde el Estado de Derecho y la criminalidad. En lo que refiere al concepto del crimen organizado es necesario analizarlo desde la actividad como tal, tanto como de los actores involucrados.
- Es fundamental la reactivación de la discusión del tema de los Derechos Humanos, pero aterrizando en los Derechos Humanos de las personas como ejercicio pleno de ciudadanía y no solamente restringido a derechos civiles y políticos.

En el segundo nivel se sitúa el que denominamos ámbito de diagnóstico:

- El tema carcelario es claramente un sector en crisis en la región, es un claro ejemplo del fracaso de las políticas económicas, de desarrollo social y judicial de los países.
- Se produce una disyuntiva, en particular para los países centroamericanos en lo referente al debilitamiento institucional contra el mejoramiento de la seguridad.
- Las desigualdades y asimetrías de los países centroamericanos representa un reto en su reconocimiento y capacidad de respuesta, se deben tomar decisiones precisas y con ellas generar confianza.
- El relevo del papel del Estado en el tema del combate de la inseguridad por medio de la inclusión de los militares en el logro del establecimiento de niveles de seguridad ciudadana y nacional. Es tarea del Estado proporcionar el derecho de la seguridad a los ciudadanos.

Y un tercer nivel de carácter más propositivo:

- Es necesario llegar a una armonización legislativa para así lograr una coordinación institucional inter y subregional.
- Se debe de dar una inclusión de mayor compromiso de la academia en la generación de conocimiento y aporte de información.
- Es fundamental el mantenimiento del debate en el tema de Seguridad y Estado de Derecho para así generar capacidades de respuesta en un tiempo real.
- Es primordial que se de una inclusión del tema de la seguridad de salud pública en el debate de las consecuencias de la inseguridad y sus implicaciones en el debilitamiento del desarrollo social nacional.

- Debe focalizarse en el fortalecimiento institucional de los órganos de justicia y seguridad: las fuerzas policiales, la investigación penal, los mecanismos de enjuiciamiento, la rendición de cuentas y la importancia del intercambio de experiencias institucionales.

Las discusiones sobre Seguridad Jurídica y convivencia política; además de que muestran lo señalado más arriba, en el sentido de que los límites entre las diversas acepciones de la seguridad, en muchos casos es más bien analítico, pone en evidencia una carencia generalizada en el binomio Seguridad y Convivencia Democrática; a saber, las debilidades institucionales para responder adecuadamente a las expectativas que la democracia genera.

En este aspecto, la presente publicación rescata algunas interrogantes que fueron planteadas desde las discusiones en el marco del taller realizado. Es importante señalar, que en este caso, se toma como referencia solamente a los países centroamericanos:

- En primera instancia plantearse la posibilidad de construcción de un Acuerdo Marco de Seguridad. Dificultades en seguridad jurídica en la región deben situarse en las dificultades de la funcionalidad del Estado de Derecho.
- ¿Cuál es y cuál debe ser el papel de la sociedad civil en pro del desarrollo social, político y económico de los países de la región?.
- Sobre la educación en la integración regional. Importante saber qué sucede realmente. Apropiación del ciudadano, sentido de regionalismo.
- ¿Cómo enfrentar efectivamente los problemas fronterizos, si no hay soluciones concretas transfronterizas?.
- ¿Cómo enfrentar la ausencia de legislación sobre la libre competencia regional?.
- Existe una brecha en el abordaje de los temas sociales para la aplicación de la seguridad jurídica que lleve a un Estado de Derecho.
- Pacto entre el cumplimiento e incumplimiento de quienes hacen y aplican la ley.
- Como reconocer y promover el papel activo de los grupos de la sociedad civil en la promoción de acciones, denuncias, en la ejecución

de la seguridad jurídica: Débil papel a nivel regional, pero fuerte a nivel nacional. Pueden lograr poner a andar una agenda en vigilancia de la creación de una normativa y su cumplimiento y batallar por la legitimación, existen grupos importantes de la región por el cumplimiento jurídico regional.

- Sobre las legislaciones regionales; uniformar políticas humanas y legislaciones homogéneas. Planificación de prioridades para llegar a una efectiva seguridad jurídica que contribuya a la confianza y la transparencia, que es el camino a la convivencia democrática.
- Desde estas interrogantes surgen algunas conclusiones que muestran la necesidad de una mirada de más largo plazo:
- La necesidad de destacar el vínculo entre producción normativa-estado del arte y aplicación de las normas. Déficit de la norma en eficacia.
- Las garantías constitucionales que se ofrecen para generar confianza a nivel nacional e internacional. La desconfianza existente invisibiliza las acciones que se han llevado a cabo.
- Visión seguridad jurídica y reconocimiento de los derechos ciudadanos. La desprotección se da por la falta de normativa, eficacia y la asignación de poder. Se desarrolla una institucionalidad débil, los liderazgos individuales limitan la institucionalidad.
- Seguridad jurídica-Cultura democrática. Un proceso de construcción, un desafío en la cultura política, y un compromiso expreso con la educación, necesidad de un compromiso político explícito.

En el último apartado, sobre Seguridad Estatal, Colectiva y Pública y su influencia o afectación a la convivencia política, muestran un conjunto de desafíos que son recuperados en los textos de este volumen:

- El rescate del gobierno de la seguridad, el papel del Estado en el tema de defensa nacional está muy claro, pero el de seguridad ciudadana no está en una situación real, es necesario corregir la vinculación de la institución militar que ha incursionado en el papel policial.
- La implementación de los conceptos de seguridad en el debate, especialmente el de seguridad humana. Es fundamental la capacidad de

una respuesta integral para que las políticas que se planteen sean realmente integrales.

- Tomar importancia a los datos de inequidad, y su relación con la criminalidad y el delito violento.
- La discusión de cómo el propio Estado de Derecho puede llevar a la inseguridad, si no actúa eficazmente. Como ejemplo, el papel del crimen organizado en la corrupción política.
- Lucha de la criminalidad desde una perspectiva de recuperación de espacios y no que solo sea de un estado de vivir y morir.
- Superar la dicotomía entre seguridad - democracia, la visión de un Estado libre versus Estado seguro, para lo cual es necesario cuestionarse cómo hacer para que el Estado puede hacer frente a la criminalidad y mantenerse como un Estado de Derecho, cuál es el verdadero significado de la soberanía.
- El nivel de incumplimiento del Estado de su obligación social, económica está a la base de estos desafíos, y no solamente en relación con la seguridad ciudadana y colectiva. Es preciso sentar el sentido de responsabilidad de cumplimiento del Estado.
- La violación de los Derechos Humanos en pro del mantenimiento de la seguridad, sigue siendo una tensión y una deuda en particular la democracia como régimen político que propicia la convivencia en nuevos términos. La seguridad debe ser vista más como ampliación del concepto de justicia.
- Es necesario un empoderamiento del sector civil en el planteamiento de políticas públicas. Y avanzar en una armonización interna de los Estados, para así evitar la distribución desigual de la legalidad y derechos.

Los textos están reunidos en razón de los objetivos planteados a los autores en cada uno de los talleres; de ahí que pueden verse capítulos de carácter conceptual y de análisis de políticas públicas, sobre todo en aquellos que refieren a la seguridad estatal, colectiva y pública, como lo muestran Javiera Blanco, Daniel Soto y Claudia Fuentes. Pero también para los análisis en torno a seguridad social, alimentaria o ambiente, como lo muestran Juliana Martínez, Jorine Muiser, Marlen León y Alonso Brenes.

Se encuentran también lecturas de carácter subregional, como son los artículos del Sr. Manuel Edgardo Lemus, Luis Suárez-Carreño y María Victoria Pita. Y finalmente se encuentran los artículos de Virgilio Reyes, Héctor Ferlini, Carlos Segnini, Benjamín Cuellar, Virginia Pineda, Alejandro Ramón Aguilar Altamirano y Severino Mejía; todos ellos, destacan las particularidades nacionales de las relaciones entre diversas dimensiones de la seguridad y la convivencia.

Consideramos que los aportes que se reúnen en este libro, se constituyen en un insumo valioso para el debate sobre gobernanza y convivencia. Deseamos dejar constancia de nuestro reconocimiento y gratitud a las autoras y autores de este libro, a todas las personas que de manera desinteresada dieron su opinión, aquí consignada, para comprender cada vez más el pensar y sentir de las y los latinoamericanos; de igual forma reitera su agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo al Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

Juany Guzmán León  
Coordinadora

Stella Sáenz Breckenridge  
Asistente Investigación

Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
FLACSO



# Desafíos jurídicos e institucionales para la seguridad alimentaria

Dra. Marlen León Guzmán<sup>4</sup>

Investigadora, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UCR  
Universidad de Nantes, Francia- European Research Council<sup>5</sup>

**Resumen.** A. Las diferencias entre la noción de seguridad alimentaria y el Derecho a la Alimentación. B. Determinar las obligaciones del Estado para asegurar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación: Un primer desafío jurídico e institucional. C. Determinar y evaluar las obligaciones de las personas físicas y morales para la realización del Derecho a la Alimentación : un segundo desafío jurídico e institucional. Conclusión. Bibliografía.

**Palabras clave:** Derecho a la alimentación, seguridad alimentaria, derechos subjetivos, obligaciones, derechos, responsabilidad, ejecución, aplicación, enforcement. Défi, Droit à l'alimentation, sécurité alimentaire, droits subjectifs, obligations, droits, responsabilité, exécution, application.

---

4 Doctora en Derecho Privado y Derecho Alimentario Europeo, Universidad de Nantes-Francia. Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. marlen.leon@ucr.ac.cr

5 Programme Lascaux- Université de Nantes- European Research Council. Derecho Alimentario Europeo, <http://www.droit-aliments-terre.eu>.

## Introducción.

El término “desafío” remite a “la acción y efecto de desafiar”<sup>6</sup>. Para nuestro análisis retendremos la acepción que lo define como “enfrentarse a las dificultades con decisión”. De manera general, “los desafíos” comprenden tres elementos: a) la acción de enfrentar, b) las dificultades y c) la decisión. Estas últimas se materializan a través de actos precisos y claros, lo que permite enfrentar la situación de disconformidad. En síntesis el término “desafío” es una manera eufemística de referirse al proceso de análisis, planificación y ejecución de acciones en un ámbito de gobernabilidad.

La gobernabilidad<sup>7</sup> es la “cualidad de gobernable”<sup>8</sup> que tiene una nación o un pueblo. Una nación es gobernable cuando existen las condiciones jurídicas, sociales y económicas que permiten su desarrollo. La gobernabilidad es en ese sentido sinónimo de “gobernanza” es decir, el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”<sup>9</sup> De esa manera, al referirnos al término gobernabilidad estamos partiendo de la puesta en marcha de procesos de desarrollo social y económico condicionados a su vez, por procesos analíticos para la toma de decisiones, de planificación y de ejecución de éstas.

En el marco de estos procesos es necesario detenerse para estudiar las dificultades que presentan las situaciones de inseguridad alimentaria. Desde la perspectiva jurídica, los “desafíos” en materia de inseguridad alimentaria deben ser analizados a partir del concepto mismo.

6 La Real Academia Española define este último como “1.Retar, provocar a singular combate, batalla o pelea. 2. Contender, competir con alguien en cosas que requieren fuerza, agilidad o destreza. 3. Afrontar el enojo o la enemistad de alguien contrariándolo en sus deseos o acciones. 4. Enfrentarse a las dificultades con decisión. 5. Dicho de una cosa: Competir, oponerse a otra...”. Diccionario de la Real Academia Española. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=desaf%Edo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=desaf%Edo).

7 Sobre el tema de la gobernanza en materia de derecho alimentario, ver Hospes, O. Feed security contested, in: O. Hospes and I. Hadiprayitno (eds). *Governing food security: law, politics and the right to food*. Wageningen Academic Publishers, 2010, pp. 350-372. También Hospes, O, Dijk, H. van, Meulen, B. Van der. Introduction, in: O. Hospes and I. Hadiprayitno, eds. *Governing food security: law, politics and the right to food*. Wageningen Academic Publishers, 2010, pp. 1-17. Igualmente, Everson, M. & Vos, E.I.L. *European Risk Governance in a Global Context*. In E. Vos (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*. Mannheim: Connex. Connex Report Series, 6, 2008, pp. 7-36.

8 Diccionario de la Real Academia Española. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=gobernabilidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernabilidad).

9 Diccionario de la Real Academia Española. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=gobernabilidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernabilidad)

Por ello se debe distinguir la naturaleza del contenido de la noción de “seguridad alimentaria” de aquel del Derecho a la Alimentación (A), al igual que es indispensable determinar las obligaciones del Estado (B) y de las personas físicas o jurídicas (C) que intervienen en su realización.

### **La distinción entre la “Seguridad Alimentaria” y el Derecho a la Alimentación**

La noción de seguridad alimentaria es frecuentemente tratada como sinónimo de derecho a la alimentación. El contenido jurídico de este último se distingue del contenido político de la primera. La importancia de esta distinción reside en el desarrollo de derechos, obligaciones y responsabilidades que derivan del derecho de la alimentación frente al uso declarativo de los términos “seguridad alimentaria”.

### **Las diferencias entre la noción de seguridad alimentaria y el concepto de derecho a la alimentación.**

La noción “seguridad alimentaria” no es análoga al concepto de Derecho a la Alimentación<sup>10</sup>. La Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial reafirmó el “derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”<sup>11</sup>. Es decir, el derecho al acceso a los alimentos es distinto al derecho a la alimentación y de aquel a no tener hambre. La diferencia, aunque tenue, se origina en la realidad social. Así por ejemplo, una familia puede tener un acceso limitado a los alimentos a causa de su alto precio. La calidad de estos no siempre permite considerarlos como sanos o nutritivos. Como efecto, no es posible llevar a cabo una alimentación apropiada, a pesar de satisfacer la necesidad del hambre. El interés de la Declaración de Roma al mencionarlos de manera separada radica en enfatizar la esfera de acción que se define a partir de cada uno de ellos.

Esta Declaración enunció también una serie de políticas para erradicar la inseguridad alimentaria mundial. Ellas integraron el “Plan

10 Sobre el estatus jurídico de la alimentación ver Viale (B). Le statut juridique de l'alimentation en droit communautaire. Thèse. Université de Rennes, 2001, p. 61-69. Accesado el 28/3/2012 en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00106335/>.

11 Párrafo primero. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 13 de noviembre de 1996.

de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación” en el que se establecieron, entre otros, los siguientes compromisos:

*“... garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos;*

*aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva;*

*nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura;*

*nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado;*

*nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de maneras que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras;*

*promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial;*

*aplicaremos, vigilarémos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.*

*Nos comprometemos a adoptar las medidas y prestar el apoyo necesarios para aplicar el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.” (El resaltado es propio.)*

El “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación” es un conjunto de compromisos asumidos por los Estados con la finalidad de llevar a cabo acciones en materia de seguridad alimentaria. Es en dicho plan que se definió el concepto actual de seguridad alimentaria, la cual existe “ [...]cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”<sup>12</sup> En este contexto la seguridad alimentaria es un fin que orienta una serie de políticas públicas. Bajo esta perspectiva, la seguridad alimentaria es un concepto cuyo contenido es esencialmente *político*<sup>13</sup> y cuyo principal responsable es el Estado.

El Derecho a la Alimentación tiene un contenido diferente. El Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el artículo 11:

- “1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*
2. *Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*
  - (a) *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.*

---

12 FAO. Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, 13 de noviembre de 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

13 En este mismo sentido, Bojic Bultrini (D). *Infra*, n°14, p.20

- (b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan*".<sup>14</sup> (El subrayado no corresponde al original)

El artículo anterior permite identificar los elementos subjetivos y objetivos del Derecho a la Alimentación. Desde la perspectiva subjetiva, se trata de un derecho fundamental e individual. Es un derecho propio a la calidad de la persona humana. Por ello, a nadie le puede ser negado el acceso a los alimentos. Como derecho individual, implica la consideración de las necesidades particulares de alimentación que varían entre otros aspectos, según las etnias, el sexo, la edad o el estado de salud.

Desde una perspectiva objetiva, el derecho a la alimentación busca el acceso a los alimentos, lo que constituye su objeto. Por una parte, tratándose de un bien, el alimento debe satisfacer al menos dos condiciones: 1) debe ser adecuado en términos de calidad e inocuidad y 2) deber estar disponible en cantidades suficientes. Por otra parte, estas condiciones están supeditadas a la capacidad objetiva de acceder a los alimentos. Es decir, toda persona tiene el derecho de poder adquirir alimentos indiferentemente de su situación individual por el simple hecho de su condición humana y sin recibir ningún tipo de discriminación.

El acceso a los alimentos tiene dos condiciones previas, la disponibilidad y la capacidad para adquirirlos. Para esto es necesario que los alimentos se encuentren en el mercado. Además, es necesario que las personas tengan los recursos económicos para comprar sus alimentos. Esto se garantiza con el establecimiento y el pago de salarios mínimos que permitan la compra de los víveres básicos.

Tanto los elementos objetivo como subjetivo del Derecho a la Alimentación tienen como finalidad permitir el desarrollo de las personas. Esto empieza protegiéndolas contra el hambre. El hambre es la necesidad de comer. Comer forma parte de las actividades esenciales del ser humano, por lo que es posible calificar este Derecho como u

---

<sup>14</sup> Pacto Internacional sobre los Derechos Culturales, Económicos y Sociales. Ley n° 4229 del 11 de diciembre de 1968. Colección de Leyes y Decretos, II semestre, tomo 2, p. 903.

*derecho absoluto*<sup>15</sup> y a su vez como un derecho humano fundamental.<sup>16</sup> Esta calificación es de particular importancia en el ámbito jurídico, pues no todos los derechos son considerados como fundamentales. Los Derechos Fundamentales son objeto de una protección específica por parte del Estado de Derecho, en la medida que permiten asegurar un mínimo de seguridad jurídica a las personas. En el caso del Derecho a la Alimentación, su protección va más allá de la implementación de políticas: el juez puede sancionar su violación mediante los instrumentos que el sistema jurídico le provee<sup>17</sup>. Esta constituye la principal diferencia entre la noción de seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación<sup>18</sup>.

La noción de seguridad alimentaria tiene un contenido político. Este se desprende del contexto en el cual fue establecida, es decir, como parte del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. La finalidad de este Plan es la definición de políticas públicas para tratar el problema de inseguridad alimentaria mundial.

El Derecho a la Alimentación establece por su parte, una esfera de protección normativa que permite concretar su contenido en relación a las personas y a sus necesidades. La noción de seguridad alimentaria no justifica la sanción al incumplimiento de las políticas públicas mientras que el derecho a la alimentación permite sancionar la violación que se haga de él. Por otra parte, la noción de seguridad alimentaria se orienta a la acción de los Estados, mientras que el Derecho a la Alimentación implica tanto la acción de éste como la de las personas físicas y jurídicas quienes, en su conjunto garantizan, el derecho a la alimentación.

15 "Norma absoluta: El único derecho que el PIDESC califica como "fundamental" es el derecho de toda persona a no padecer hambre. Se considera una norma "absoluta": debe garantizarse un nivel mínimo para todos, independientemente del nivel de desarrollo de un Estado concreto, en cuanto a los recursos básicos mínimos necesarios para la supervivencia de la población. Este derecho no incluye los recursos necesarios para llevar una vida digna en una comunidad." FAO, *The right to food*. Roma, 2009. Consultado 25/3/2012 <http://www.fao.org/righttofood/public10/pdf/glossary.pdf> Sobre este mismo punto, ver Gaiha, (R). *Does the Right to Food Matter?* Economic and Political Weekly . Vol. 38, No. 40 (Oct. 4-10, 2003), pp. 4269-4276.

16 Evans, S. *Improving human rights analysis in the legislative and policy processes*. Legal studies research paper No. 124. Melbourne, Australia, Melbourne Law School, julio 2005. (disponible en: <http://ssrn.com/abstract=771225>).

17 Eide, W.B. *Breaking conceptual and methodological ground: promoting the human right to adequate food and nutrition*. *Ecology of Food and Nutrition*, 2001; 40(6): 571-95. Mechlem, K. *Food security and the right to food in the discourse of the United Nations*. *European Law Journal*, 2004; 10(5): 631-648. Curtis, C. *The right to food as a justiciable right: challenges and strategies*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2007; Vol. 11, pp. 317-337.

18 En este mismo sentido, Bojic Bultrini (D). *Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación*. FAO: Roma: 2009, p. 20.

La importancia de esta distinción radica en dos aspectos. En primer lugar es necesario distinguir el derecho a la alimentación de la seguridad alimentaria para evitar la manipulación discursiva de este derecho. Constantemente la noción de seguridad alimentaria es utilizada como sinónimo de derecho a la alimentación, provocando su uso meramente declarativo, dejando de lado su contenido jurídico y por lo tanto, su realización subjetiva. Es decir, más allá de los objetivos declarativos de la “seguridad alimentaria” constantemente promulgados en los foros internacionales, el derecho a la alimentación permite garantizar en el sistema legal interno, los mecanismos jurídicos para satisfacer la necesidad alimentaria de las personas.

En segundo lugar, esta distinción es necesaria en el tanto que del enunciado político “seguridad alimentaria” no derivan derechos subjetivos y por lo tanto, tampoco responsabilidades exigibles jurídicamente. Lo que sí sucede con el derecho a la alimentación. A partir de éste último sí es posible establecer las obligaciones de las diferentes partes de la sociedad para así poder realizar su fin. En consecuencia, es posible establecer las responsabilidades y hacerlas exigibles en vía judicial, lo que fortalece finalmente el Estado de Derecho y la convivencia democrática.

La posibilidad de hacer exigible por la vía judicial el derecho a la alimentación resulta ser un mecanismo de promoción de la convivencia democrática<sup>19</sup>. Esto se da en la medida que los diferentes actores sociales participan en la realización de éste derecho fundamental y que encuentran reparo en el Estado de Derecho cuando éste es transgredido. Se trata en síntesis, de un mecanismo jurídico que garantiza la realización de un derecho a la vez individual y colectivo, que permite la participación de todos los actores de la sociedad en su ejecución y resguardo, generando así un ambiente de convivencia democrática.

Sin embargo, ¿están claramente definidas las obligaciones de los actores sociales para lograr la realización del Derecho a la Alimentación? Este es el primer reto jurídico e institucional que deseamos señalar: ¿Podemos determinar con precisión cuáles son las obligaciones del Estado y de las personas jurídicas para asegurar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación?

---

19 En este sentido, Golay (Ch). *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, 2011, p. 90 et s.

## **Determinar las obligaciones del Estado para asegurar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación: Un primer desafío jurídico e institucional**

El derecho a la alimentación conlleva tanto derechos como obligaciones. De él derivan una serie de derechos de carácter subjetivo. Un derecho subjetivo es “*un poder jurídico conferido a los particulares por parte del ordenamiento jurídico ( del “derecho objetivo”) como un medio para la salvaguardia de sus intereses*”.<sup>20</sup> Los derechos subjetivos emanados del derecho a la alimentación son por lo tanto múltiples, comprendiendo desde el derecho a una alimentación nutricionalmente equilibrada hasta el derecho de escoger entre alimentos de un precio o calidad variable; desde el derecho a la participación en una economía de mercado hasta el derecho a ser protegido de los abusos que en él puedan generarse.

Estos derechos subjetivos implican por otra parte, obligaciones. Las obligaciones recaen sobre el Estado, personas físicas y las otras personas jurídicas. La fijación de obligaciones forma parte de la dialéctica propia del Derecho. Todo derecho conlleva obligaciones de la misma forma que toda libertad implica responsabilidades. En el desarrollo del Derecho a la Alimentación, cada uno de los derechos subjetivos que de él derivan suponen que existe una obligación de una contraparte que permite llevarlo a cabo. Pero ¿podemos identificar con claridad esas obligaciones? ¿Se encuentran definidas en la legislación? ¿Es posible determinar cómo las personas exigen el cumplimiento de sus derechos ligados a la seguridad alimentaria? ¿Cuáles son las sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones del Estado o de las personas jurídicas ?

De manera general, quien posee la mayor cantidad de obligaciones en relación a la aplicación y ejecución del Derecho a la Alimentación es el Estado. Desde una esfera internacional, los diferentes instrumentos internacionales (Tratados y Convenciones) le establecen un marco jurídico compuesto por múltiples obligaciones. Sin embargo, ¿son esas obligaciones coherentes entre sí, para asegurar el cumplimiento de este derecho? En primer término es necesario identificar cada una de esas obligaciones, lo que resulta una tarea particularmente ardua. Sin embargo, es necesario para poder determinar si el Estado cumple

---

20 Rùthers B. Teoría del Derecho. Concepto, validez y aplicación del derecho, UBIJUS: Distrito Federal, 2009, 1era ed, p. 39 §2.1.

con su rol. Desde una perspectiva jurídica, esta tarea implica un análisis de la ejecución de las normas<sup>21</sup> que permiten realizar el Derecho a Alimentación.

Este análisis no es como suele pensarse, una tarea de “*elaboración de leyes*”. Contrario a las recomendaciones internacionales o nacionales que buscan el establecimiento de regímenes jurídicos “marco” o novedosos<sup>22</sup>, cada Estado debe construir su propio ordenamiento jurídico según sus necesidades y capacidades. La importación de una “legislación marco”<sup>23</sup> conduce, como ya hemos visto en el pasado, a la existencia de normas inaplicables en el ordenamiento jurídico nacional, lo que afecta finalmente la seguridad jurídica y la credibilidad del Estado, generando así, más elementos de ingobernabilidad.

Para evitarlo, uno de los desafíos jurídicos consiste en identificar cuáles son las disposiciones jurídicas que permiten efectivamente llevar a cabo el derecho a la seguridad alimentaria y sobre todo, cuáles son aquellas que impiden su realización.

Lo anterior es fundamental, pues en muchos casos es posible que la ley o las disposiciones jurídicas ya existan, pero que la falla se encuentra en la *aplicación* o en la falta de *mecanismos de control de esa aplicación*, es decir, en el “*enforcement*”. La creación de leyes reiterativas- “la inflación legal”- es un factor de ingobernabilidad. Cada nueva ley implica en buena técnica, la disposición recursos humanos y económicos para aplicarla. De lo contrario, es una norma más en desuso, un obstáculo para la gobernabilidad.

En segundo lugar, el análisis de las deficiencias de aplicación y de control de esa aplicación implica una *evaluación del trabajo institucio-*

21 Para efectos de ésta ponencia, el término “normas” comprende de manera general, las diferentes formas de regulación jurídica: leyes, decretos, reglamentos, entre otros.

22 Por ejemplo, entre los años 2005 y 2006 a nivel centroamericano se promulgaron una serie de leyes que trataron algún elemento de seguridad alimentaria, en particular, de carácter nutricional. Sin embargo, no se realizó en ningún país una evaluación previa del estado de la legislación relacionada a la ejecución del Derecho a la Alimentación que revelara cuáles son los instrumentos jurídicos que lo obstaculizan o que generan trabas institucionales. En ese sentido las iniciativas legales tienen un carácter principalmente declarativo, tal y como es señalado en el “Capítulo V: el Desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes” del Estado de la Región de 2008: “Institucionalidad, políticas y programas: mucha dispersión y poco impacto.” Ver en este sentido, “Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano, 2008, p. 234-235. Consultado en [http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/toma\\_decisiones/centroamerica/cap\\_5.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/toma_decisiones/centroamerica/cap_5.pdf)

23 Como lo propone FAO en el documento “Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación”. Tercera parte: La Ley Marco, específicamente, p. 62-143. Bojic Bultrini (D). Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación”. Roma: 2009, p. 62-143.

*nal.* Es decir, las normas no existen en sí mismas ni se llevan a cabo teóricamente. Son las instituciones, integradas por personas, quienes las aplican. Por ello, la ejecución de las disposiciones jurídicas que contienen derechos subjetivos derivados del Derecho de la Alimentación son objeto del trabajo institucional. Sin embargo, al referirnos a este último, no nos estamos refiriendo únicamente a las instituciones públicas sino también a las privadas. Ahora bien, no queda duda que es a las primeras a las que les corresponde fijar las pautas para concretar este Derecho.

En síntesis, un primer desafío para la aplicación del Derecho a la Alimentación y sus derechos subjetivos derivados, es la identificación de las obligaciones del Estado. Esta identificación no es un trabajo de promulgación de leyes o normas jurídicas cualquiera que sea su rango, sino más bien, una labor de análisis y evaluación de la aplicación de las normas existentes y evaluación de los mecanismos de control de la aplicación de esa normativa.

En el primer aspecto es fundamental determinar cuáles son las disposiciones que permiten la realización del Derecho a la Alimentación y principalmente, cuáles son aquellas que impiden su realización- es decir- que son incoherentes.

En el segundo aspecto, es necesario determinar cuáles son los instrumentos de control de aplicación y si son realmente eficaces. Esta es una labor de carácter institucional y un gran desafío en la organización del Estado y de otros actores sociales. Así por ejemplo, si existe un derecho al acceso a los alimentos variados a precios razonables, es necesario que existan mecanismos para el control gubernamental y no gubernamental de esos precios de manera tal que se garantice su acceso razonable. La ausencia de tales mecanismos demuestra finalmente, que aún cuando el derecho está previsto su aplicación no es posible en el tanto que los instrumentos de control de su ejecución no existen.

Si bien el control de la aplicación o del *enforcement* del derecho a la alimentación es una labor que recae principalmente en el Estado, otros actores son clave. La estructura del sector alimentario contempla diferentes participantes en la cadena<sup>24</sup>. En ese sentido, es nuestro

<sup>24</sup> Schejtman A, desarrolla con detalle el tema de la estructura de la cadena alimentaria y en particular plantea un análisis a nivel regional. Schejtman (A). Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria en Centro América En, Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica: San José, 2005; p. 31: 7-47.

interés plantear como segundo desafío jurídico-institucional, la determinación y evaluación de las obligaciones de las personas físicas- individuales- y las demás personas morales.

### **Determinar y evaluar las obligaciones de las personas físicas y morales para la realización del Derecho a la Alimentación : un segundo desafío jurídico e institucional**

Frecuentemente la aplicación de los derechos de las personas es visto como una obligación del Estado. Sin embargo, en una sociedad democrática<sup>25</sup> todos los individuos participan en la realización de cada uno de los diferentes derechos. El comerciante que respeta los precios de venta de los alimentos contribuye a la realización del Derecho a la Alimentación en la medida que permite el acceso a los alimentos a un precio razonable y conforme a la ley. Por el contrario, el comerciante que especula con el precio de los alimentos aumentando su valor afecta directamente la ejecución de este derecho, en el tanto que obliga a las personas a adquirir menos alimentos o menos cantidad. De igual manera, las cadenas de la gran distribución que definen la venta de ciertos productos en detrimento de otros afectan la oferta alimentaria de las personas, privándolo de opciones y por lo tanto limitando su derecho a escoger alimentos<sup>26</sup>. Es decir, en una sociedad democrática los actos de unos afectan a las demás personas.

Precisamente es en el desarrollo de una democracia participativa que es necesario determinar el rol de cada actor social. En un primer término, las personas físicas, es decir los individuos, participan en el desarrollo de sus derechos al conocerlos y hacerlos exigir. El agricultor como persona individual garantiza el derecho a la alimentación de las demás personas al sembrar al igual que lo hace al seleccionar las mejores semillas para la cosecha siguiente. El consumidor informado participa en la realización de este derecho al confrontar a quienes le venden productos adulterados o fraudulentos de la misma forma que lo hace al denunciar esas prácticas<sup>27</sup>. Cada una de estas acciones materializan el derecho a la alimentación. En la medida que cada indivi-

---

25 Drèze (J). Democracy and Right to Food. *Economic and Political Weekly* . Vol. 39, No. 17 (Apr. 24-30, 2004), pp. 1723-1731.

26 Lo anterior sin perjuicio de las prácticas desleales en materia de competencia. Balto (D). Supermarket Merger Enforcement. *Journal of Public Policy & Marketing* . Vol. 20, No. 1, Competition Policy and Antitrust Law (Spring, 2001), pp. 38-50.

27 Para ampliar sobre el tema de la transparencia y a información al consumidor ver, Muñoz Ureña (H). Principe de transparence et information des consommateurs dans la législation alimentaire européenne. INIDA: Charleston, 2011, p. 466.

duo lleve a cabo las acciones que le correspondan, participa entonces en el *control de la ejecución de este derecho*. Es decir, las personas en su condición individual son agentes de *enforcement*<sup>28</sup> y por lo tanto, intervienen en la creación de un ambiente de seguridad jurídica.

En una sociedad, las formas de organización permiten que grupos de individuos se organicen para llevar a cabo fines e intereses particulares. El Estado de Derecho favorece las organizaciones sociales con el objetivo de promover un ambiente democrático. Dentro de esas organizaciones es posible distinguir formas tan variadas como intereses. No obstante, como parte del crecimiento normal de un Estado, las personas se unen para realizar actividades económicas, bajo la forma más común que es la constitución de personas jurídicas o morales. Éstas existen para dar vida, en el mundo jurídico, a personas morales que tienen obligaciones.

En el ejecución del derecho a la alimentación las personas jurídicas juegan un rol central. Muchas de ellas intervienen de manera directa bajo la forma de “empresas” y desarrollan actividades que comprenden toda la cadena de producción, transformación y distribución de alimentos. Sin embargo, generalmente son vistos como actores económicos- producto de una manipulación lingüística y de la preponderancia del interés económico- más que como sujetos de Derecho. Así se ha olvidado- o se ha querido eliminar de la memoria social- que las personas jurídicas son sujetos de *obligaciones*.

Frente al derecho a la alimentación, las personas jurídicas tienen una serie de obligaciones aún más importantes – desde nuestra perspectiva- que las que podría tener el Estado. En primer lugar, porque intervienen directamente en la ejecución del derecho a la alimentación. Así por ejemplo, la obligación de una empresa que importa alimentos no es en sí la de aprovisionar sino la de garantizar la inocuidad y la calidad razonable de éstos así como ajustarse a los precios de venta que han sido fijados. Ella participa en la ejecución del derecho a la alimentación desde tres perspectivas. Por un lado, tiene la obligación de velar por la inocuidad de los alimentos, lo que permite proteger la salud de las personas que los consumen y así proteger el derecho a la alimentación. Por otro lado, interviene en la protección de los intere-

28 Esta noción no es propia del Derecho Germano-Románico. Sin embargo, su contenido no es extraño a nuestro sistema de Derecho. Para ampliar sobre el tema en Derecho Alimentario, Law T (M). How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drugs Act, 1907-38. *Journal of Law, Economics, & Organization* . Vol. 22, No. 2 (Oct., 2006), pp. 459-489.

ses subjetivos de las personas al verificar que el alimentos cumpla con una serie de características específicas- calidad- que lo hacen objeto de predilección para esos individuos. Finalmente, puede favorecer la ejecución del derecho a la alimentación en el tanto que garantiza el acceso a esos alimentos a un precio razonable. Es decir, en el desarrollo de sus actividades las personas jurídicas cumplen con obligaciones que en su conjunto pueden afectar, positiva o negativamente, la realización del Derecho a la Alimentación.

En segundo lugar, las personas jurídicas poseen una estructura organizacional que les permite llevar a cabo de manera precisa las acciones que integran el derecho a la alimentación tanto a nivel nacional como internacional. Lo anterior tiene como consecuencia que se establecen diferentes niveles de responsabilidad. Sin embargo, ¿se encuentran esas responsabilidades claramente determinadas? *El segundo gran desafío jurídico-institucional consiste precisamente en definir esas responsabilidades.* Por ejemplo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ha estado discutiendo el tema de las “normas privadas”<sup>29</sup> en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias. ¿Hasta dónde pueden llegar las empresas al exigirle a sus contrapartes el cumplimiento de obligaciones sanitarias particularmente estrictas? ¿Pueden los Estados intervenir? ¿Cuál es la responsabilidad de las empresas internacionales al establecer estándares que descartan la comercialización de productos tradicionales de ciertas dietas regionales o nacionales? ¿Pueden las empresas establecer exigencias más estrictas que las gubernamentales?

Desde una perspectiva estrictamente contractual, las empresas, como personas jurídicas, pueden convenir las condiciones que deseen en los contratos de producción, de transformación o distribución siempre y cuando éstas no sean contrarias al orden público. Esto quiere decir que son las personas jurídicas las que establecen sus propias obligaciones y por lo tanto, los límites a sus responsabilidades dentro de un ámbito de Derecho.

**¿Puede la OMC definir esas responsabilidades? De hecho uno de los**

<sup>29</sup> En el caso de los proveedores de bananos en los supermercados del Reino Unido, estos últimos establecieron una serie de obligaciones de “autocontrol” limitando la competencia con los proveedores extranjeros. En consecuencia, en 2005 Saint Vincent y las Grenadinas comunicaron al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el problema ligado a la aplicación del sistema EurepGAP. G/SPS/GEN/746; 24 de enero 2007. Otros miembros de la OMC han declarado igualmente su preocupación por los efectos de las normas privadas. G/SPS/GEN/746; 24 de enero 2007. Sobre la obligación de autocontrol, ver León G (M). L'obligation d'autocontrôle en droit européen de l'alimentation. INIDA: Charleston, 2011, 517 p.

aspectos no contemplados en el marco de la OMC frente a este tema, es que la OMC no es una instancia competente para conocerlo. La OMC regula las relaciones entre los Estados como sujetos de derecho internacional público. No tiene competencia para la regulación de las actividades de las personas de derecho privado internacional, dentro de las que se encuentran las empresas internacionales. ¿Puede hacerse esto a nivel interno? En muchos casos la legislación ya existe; pero en la mayoría hay un vacío normativo en lo que respecta a la definición específica de las responsabilidades de las personas morales en la realización del derecho a la alimentación. Se trata en síntesis, de definir esas responsabilidades como parte del orden público nacional y la creación de un orden público internacional que permita en un futuro, su desarrollo y control.

La participación de las personas morales en la puesta en marcha de éste Derecho es innegable. Sin embargo, es interesante ver cómo sus responsabilidades no son reguladas o bien, se confunden en un marco jurídico que señala al Estado como el único responsable. Desde nuestra perspectiva, la determinación y evaluación de las obligaciones y las responsabilidades de las personas morales es el segundo gran desafío jurídico e institucional para garantizar el Derecho a la Alimentación. En este sentido es preciso retomar el final del primer párrafo del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996:

*“[...]Cada país deberá adoptar una estrategia en consonancia con sus recursos y capacidades para alcanzar sus objetivos propios y, al mismo tiempo, cooperar en el plano regional e internacional para dar soluciones colectivas a los problemas mundiales de la seguridad alimentaria. En un mundo de instituciones, sociedades y economías cada vez más entrelazadas, es imprescindible coordinar los esfuerzos y compartir las responsabilidades.”<sup>30</sup>*

---

30 FAO, Op.cit n°5, párrafo primero. El subrayado es nuestro.

## Conclusión

La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación no son sinónimos. Se trata de términos cuyo contenido y naturaleza es diferente. El primero tiene un contenido amplio y de carácter político, por ello su utilización es diversa y objeto de adaptación ideológica. El segundo, tiene un contenido limitado por derechos y obligaciones que definen su naturaleza jurídica. El derecho a la alimentación se determina en el contexto particular según el sistema jurídico en que se desarrolle.

El derecho a la alimentación implica la existencia de otros derechos y también, de obligaciones. Estas atañen a todos los actores de la sociedad. Es decir, de este derecho no derivan únicamente obligaciones para el Estado. Sin embargo, ¿podemos identificarlas y evaluar su cumplimiento?

A nuestro parecer esta pregunta permite plantear dos grandes desafíos jurídicos e institucionales en relación al derecho a la alimentación ¿Cuáles son y cómo podemos evaluar la ejecución de las obligaciones del Estado respecto a este derecho? ¿Podemos identificar y evaluar las obligaciones de las personas físicas y morales en relación a este derecho? Las respuestas a estas interrogantes pueden permitir la definición de las responsabilidades de los diferentes actores sociales en la aplicación real del derecho a la alimentación. Esto es un factor que podría contribuir a la construcción de un ambiente de seguridad jurídica en la medida que las personas participan activamente en el fortalecimiento de su propio derecho y por lo tanto del Estado de Derecho en general, siendo así un factor positivo de gobernabilidad.

## Bibliografía

Balto (D). Supermarket Merger Enforcement. *Journal of Public Policy & Marketing* . Vol. 20, No. 1, Competition Policy and Antitrust Law (Spring, 2001), pp. 38-50.

Bojic Bultrini (D). Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación”. FAO: Roma: 2009, p. 20.

Courtis, C. 2007. The right to food as a justiciable right: challenges and strategies. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, pp. 317–337.

Drèze (J). Democracy and Right to Food. *Economic and Political Weekly* . Vol. 39, No. 17 (Apr. 24-30, 2004), pp. 1723-1731.

Eide, W.B. 2001. Breaking conceptual and methodological ground: promoting the human right to adequate food and nutrition. *Ecology of Food and Nutrition*, 40(6): 571–95.

Estado de la Nación. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano, 2008, p. 234-235. Consultado en [http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/toma\\_decisiones/centroamerica/cap\\_5.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/toma_decisiones/centroamerica/cap_5.pdf)

Evans, S. 2005. Improving human rights analysis in the legislative and policy processes. Legal studies research paper No. 124. Melbourne, Australia, Melbourne Law School, julio (disponible en: <http://ssrn.com/abstract=771225>).

Everson, M. & Vos, E.I.L. European Risk Governance in a Global Context. In E. Vos (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*. Mannheim: Connex. Connex Report Series, 6, 2008, pp. 7-36.

FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 13 de noviembre de 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

FAO, The right to food. Roma, 2009. Accesado 25/3/2012 <http://www.fao.org/righttofood/publi10/pdfglossary.pdf>

FAO. Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, 13 de noviembre de 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

Gaiha.(R). Does the Right to Food Matter? *Economic and Political Weekly*. Vol. 38, No. 40 (Oct. 4-10, 2003), pp. 4269-4276. Published by: Economic and Political Weekly. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/441411>

Golay (Ch). Droit à l'alimentation et accès à la justice, Bruylant, 2011, p. 90 et s.

Hospes, O, Dijk, H. van, Meulen, B. Van der. Introduction, in: O. Hospes and I. Hadiprayitno, eds. *Governing food security: law, politics and the right to food*. Wageningen Academic Publishers, 2010, pp. 1-17.

Hospes, O. Feed security contested, in: O. Hospes and I. Hadiprayitno (eds). *Governing food security: law, politics and the right to food*. Wageningen Academic Publishers, 2010, pp. 350-372.

Law T (M). How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drugs Act, 1907-38. *Journal of Law, Economics, & Organization* . Vol. 22, No. 2 (Oct., 2006), pp. 459-489.

León G (M). L'obligation d'autocontrôle en droit européen de l'alimentation. INIDA: Charleston, 2011, 517 p.

Mechlem, K. 2004. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5): 631-648.

Muñoz Ureña (H). Principe de transparence et information des consommateurs dans la législation alimentaire européenne. INIDA: Charleston, 2011, p. 466.

OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Las normas privadas y el Acuerdo de MSF. G/SPS/GEN/746; 24 de enero 2007.

Pacto Internacional sobre los Derechos Culturales, Económicos y Sociales. Ley n° 4229 del 11 de diciembre de 1968. Colección de Leyes y Decretos, II semestre, tomo 2, p. 903.

Rüthers B. Teoría del Derecho. Concepto, validez y aplicación del derecho, UBIJUS: Distrito Federal, 2009, 1era ed, p. 39 §2.1.

Schejtman (A). Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria en Centroamérica En, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica: San José, 2005; p. 31: 7-47.

Viale (B). Le statut juridique de l'alimentation en droit communautaire. Thèse. Université de Rennes, 2001, p. 61-69. Accesado el 28/3/2012 en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00106335/>.

## **Autoconsumo y poblaciones indígenas**

Virgilio Reyes<sup>31</sup>

### **Pueblos indígenas y autoconsumo**

Parte de los rasgos que caracterizan a la región latinoamericana son su diversidad biológica y la presencia de numerosos grupos sociales que se identifican con una cultura propia y cuya presencia es reflejo de un proceso histórico complejo de construcción de territorios donde la contradicción dominación-sobrevivencia ha marcado los rumbos de la pluriculturalidad en los estados nacionales de la región. Estas diversidades que interaccionan en ecosistemas definidos nos presentan una amplia gama de actividades de producción y consumo que se producen de esos procesos de adaptación de la organización social a las condiciones naturales, sociales, económicas y políticas, que el medio les presenta. Así actividades como la agricultura de maíz, la pesquería artesanal, el pastoreo, la caza y recolección han identificado a grupos como los denominados pueblos originarios con historias de más de 500 años en el continente; los afrodescendientes con una gama de identidades específicas y los pueblos mestizos que forman parte de éste entramado cultural.

Si a todo esto agregamos también que los patrones de asentamiento de población son igualmente muy distintos que involucran tipos más sedentarios y otros más trashumantes, que fueron los modelos clásicos que los antropólogos por muchos años se dedicaron a definir en esos antiguos estudios de comunidad y que ahora se ven superados por las dinámicas de los procesos migratorios y el impacto de los modelos de desarrollo que hacen de esas mismas comunidades estudiadas realidades totalmente distintas hoy día, llegamos entonces a la conclusión que hablar de autoconsumo en contextos diversos y complejos no es tarea fácil en consideración de los factores estructurales y coyunturales que atraviesan la vida social y económica de éstos pueblos.

---

31 Investigador y Coordinador Académico de Docencia, FLACSO- Guatemala.

Las implicaciones en términos políticos, y en consideración al desarrollo, de la diversidad cultural en América Latina tienen que ver con los niveles de representación que logran alcanzar en cada país, en los cuales los grupos o son una población minoritaria que requieren de políticas focalizadas para la atención de sus necesidades más inmediatas o de sus demandas mejor posicionadas o bien son una mayoría que requieren de políticas transversales que afectan el conjunto del funcionamiento de la sociedad.

Los problemas del desarrollo, como los que enmarcan a Centroamérica y que tienen por característica común la desigualdad social que va figurando la naturaleza de la pobreza y la exclusión social, además de los incentivos que los estados promueven para la explotación transnacional de bienes naturales públicos que en muchos casos están ubicados en regiones con población indígena, van constituyéndose en conjunto como los factores de presión a los medios de vida de las familias, lo que da lugar a una situación de permanente conflictividad social, en la cual la inseguridad alimentaria se van convirtiendo no solo en una vulnerabilidad, sino al mismo tiempo en una amenaza que resulta dinámica.

### **Los pueblos indígenas en Centroamérica**

De acuerdo a la información del Consejo indígena de Centroamérica, CICA, hasta el año 2008 la población de la región se estimaba en 38,953,111 habitantes, de los cuales un quince por ciento del total, es decir, 5,842,152 habitantes eran considerados indígenas. Del total de población indígena centroamericana por lo menos un 76.8 por ciento se concentraba en Guatemala representando éste el 43 por ciento del total nacional. Para el año de referencia, se consideraba también que había 66 grupos lingüísticos extendidos desde Belice hasta Panamá, de los cuales un 35 por ciento de los mismos se ubicaban mayoritariamente en Guatemala. (Ver. Cuadro, .1)

**Cuadro No. 1**  
**Población Indígena en Centroamérica**

<b>Pais</b>	<b>Poblacion Total</b>	<b>Población Indígena</b>	<b>%</b>	<b>Grupos Lingüísticos</b>
Belice	232,111	39,459	17	4
Costa Rica	4,147,400	63,876	2	8
El Salvador	6,638,100	132,762	2	3
Guatemala	12,309,400	4,487,138	43	24
Honduras	7,001,100	440,313	7	10
Nicaragua	5,488,700	393,850	8	10
Panamá	3,116,300	284,754	10	7
<b>TOTAL</b>	<b>38,953,111</b>	<b>5,842,152</b>	<b>15</b>	<b>66</b>

Elaborado con base a: Consejo Indígena de Centroamérica, -CICA- 2008.

La distribución de la población a lo largo del subcontinente presenta un patrón diferente de país a país (Ver. Mapa 1). En Guatemala la mayor parte de la población indígena se concentra en el occidente o como en términos populares se le denomina: el altiplano. En el resto del territorio esta población va conformado “bolsones” de grupos específicos que coexisten con poblaciones mestizas, como por ejemplo el Corti, en el oriente, el Itzá y Mopán en el Petén y hacia el sur comunidades pequeñas de población Quiché y Kakchiquel. En Nicaragua la población indígena mantiene una franja en toda la Costa Atlántica y pequeños territorios hacia la Costa del Pacífico, mientras que en Costa Rica, va del Atlántico al centro. Estas poblaciones en su mayoría son de asentamientos permanentes, algunos con data de más de 500 años, mientras que otras, como por ejemplo en Panamá, presentan un patrón más amazónico.



Fuente: La dinámica demográfica de las poblaciones indígenas del trópico húmedo en América Central (censos del 2000). Héctor Pérez Brignoli, Universidad de Costa Rica. Año 2005.

Cada país centroamericano tiene sus propias políticas de reconocimiento y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, así como también las hay a nivel de región en el marco de los procesos de integración centroamericana. Con todo esto, de forma general, son los pueblos indígenas los más vulnerables a los problemas del desarrollo en la región tal y como lo ilustra el caso de Guatemala.

### Guatemala: desigualdad e inseguridad alimentaria

Guatemala en la actualidad tiene un población de más de catorce millones de habitantes de los cuales, como ya se señaló, un 43 por ciento es población indígena. La incidencia de la pobreza a nivel nacional (Ver Cuadro. No. 2) se pondera para el año 2011 en un 13.33 por ciento de población en pobreza extrema y un 40.38 que se ubica en situación de pobreza no extrema, es decir, entonces, que la pobreza en Guatemala es del 53.71 por ciento que refleja ante todo una población

social y económicamente vulnerable a los cambios provocados por factores estructurales.

**Cuadro No. 2**  
**Incidencia de la Pobreza a Nivel Nacional**  
**Comparación años 2000, 2006 y 2011**

<b>AÑO</b>	<b>Pobreza Extrema %</b>	<b>Pobreza No Extrema %</b>	<b>Pobreza Total %</b>	<b>No Pobreza %</b>
2000	15.70	40.30	56.00	44.00
2006	15.20	35.80	51.00	49.00
2011	13.33	40.38	53.71	46.29

Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENVOVI 2011

Un estudio reciente publicado conjuntamente entre el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, y la UNICEF acerca del costo de erradicar el hambre en Guatemala para el período 2012-2021 señala que el país es uno de los más desiguales del mundo; es en América Latina y el Caribe el que presenta uno de los mayores índices de desnutrición y es el sexto a nivel mundial. De acuerdo con éste informe, dicha situación esconde tras de sí una relación de desigualdad social que resulta al desagregar el promedio nacional de desnutrición crónica que se ubica en un 49.8 por ciento, el cual finalmente se traduce en un 65.9 por ciento de niños y niñas indígenas desnutridos que es un porcentaje mayor a lo que sucede en el país con mayor desnutrición en el mundo, Afganistán que posee un 59 por ciento de desnutrición (ICEFI, UNICEF, 2011: 7).

En el citado estudio se argumenta que existen tres fenómenos estructurales que permiten que aumente la probabilidad de que una niña o niño menor de cinco años padezca de desnutrición: El rezago en el desarrollo rural; la baja cobertura y poca pertinencia cultural de los servicios de salud y la carencia de servicios de agua, drenajes y deposición de basuras (ibíd.). El primero de los casos es el que se relaciona directamente con la producción y consumo de alimentos en la población indígena y remite directamente al modelo de desarrollo en el campo.

El problema agrario en Guatemala es una cuestión histórica y hasta el momento irresoluble; se han ensayado distintos modelos de cómo promover el desarrollo en el campo y las condiciones de pobreza si-

guen prevaleciendo. Un corte importante en la lógica de la desatención estatal a la población indígena y campesina se produce hacia 1952, en el contexto de los cambios estructurales promovidos por la revolución de octubre de 1944. En este período que inicia con el Gobierno de Juan José Arévalo y termina con el derrocamiento del Coronel Jacobo Arbenz, se consideró que la situación del agro guatemalteco debía cambiar y modernizarse frente a lo que había sido un sistema de relaciones cuasi feudales en las cuales la población campesina se veía expoliada por los terratenientes y los gobiernos dictatoriales. El momento álgido a partir del cual la problemática agraria se orienta hacia otro rumbo es la promulgación del Decreto 900, Ley de Reforma agraria la cual pone al centro a los campesinos como los copromotores de un cambio social de corte capitalista y de contenido nacionalista. En el marco de la guerra fría y con las expropiaciones que se hicieron a la United Fruit Company, el régimen fue tachado de comunista y finalmente derrocado.

Las secuelas de este suceso histórico provocan que el país entre en la lógica de políticas anticomunistas para evitar movimientos sociales de base campesina a través del impulso de políticas de repartimiento agrario que tampoco funcionaron por la corrupción e inestabilidad política que Guatemala tuvo que atravesar hasta la firma de los acuerdos de paz en 1996. Al salir del modelo de reforma agraria vía la expropiación, se implementaron otros dos con el nuevo régimen. El primero denominado de transformación agraria, en el cual el Estado repartió tierras nacionales a población rural bajo el régimen de propiedad privada y el segundo fue la colonización dirigida por el Estado hacia el Petén, en el marco de la estrategia militar de incorporar ese departamento al dominio nacional derivado del abandono en el que se encontraba.

Dados los procesos fallidos de transformar el campo en Guatemala, surge la conflictividad agraria como uno de los contenidos que alimentan el conflicto armado interno, que se expresa con la dificultad de acceso a la tierra, los bajos salarios, el incumplimiento de las obligaciones patronales y la represión violenta de la protesta social cuyo resultado final fue la escandalosa cifra de 200000 muertos, en su mayoría población indígena y campesina no combatiente.

Con el inicio del proceso democratizador del país en 1986, cuando se elige un gobierno civil a través del sufragio libre y al momento de

que el conflicto armado continua dejando secuelas en la población, se instituye una nueva figura en el ordenamiento del territorio como lo son las áreas protegidas, las cuales a la vez que constituyen una salvaguarda para recursos naturales estratégicos para el desarrollo del país, se constituyen en una barrera para la población que busca tierras para garantizar su subsistencia.

La firma en 1996 de los Acuerdos de Paz entre los actores del conflicto armado, la guerrilla y el Estado supuso un cambio en el paradigma predominante de la época en el cual la población indígena y campesina era, en sus prácticas productivas y de consumo, un reflejo de un modelo atrasado de desarrollo. Los acuerdos de identidad y derechos de los pueblos indígenas y el acuerdo socioeconómico y agrario establecerían el marco para la generación de cambios de esa realidad que habían alimentado el escenario de confrontación armada. Paradójicamente tras la firma de la paz, comienza el proceso de desmantelamiento de las instituciones estatales y con ello los entes públicos que prestaban servicios de asistencia a la población desaparecieron como la Dirección General de Servicios Pecuarios, DIGESEPE y la Dirección General de Servicios Agrícolas, DIGESA, entre otros, lo que provocó que las condiciones de pobreza se agudizaran debido a que ese espacio de extensión no fue cubierto de forma sostenible, ni por las empresas privadas y tampoco por las Organizaciones No Gubernamentales.

El acceso a la tierra en este nuevo contexto se realizaría a través del mercado, el cual tampoco funcionó ya que los terratenientes ante las posibilidades de compra por parte del Estado sobrevaloraron las propiedades, las cuales muchas veces no tenían un perfil productivo viable, caminos accesibles y mercados potenciales.

El panorama que dibuja Guatemala en el tema del consumo de las poblaciones indígenas sigue esa ruta de la desigualdad social en los cuales los niños se encuentran dentro de los más vulnerables; se estima que del total de niños que trabajan, el 75 por ciento lo hace en la agricultura, el 7 por ciento en la industria y 3 por ciento en la construcción; esto resalta el perfil rural del país.

Otro aspecto relevante en el tema de seguridad alimentaria de la población rural es sin duda la estructura de la tenencia de la tierra. Del censo más reciente elaborado en el 2003 se desprenden cuatro

tipologías de productores que resultan de la extensión de las unidades productivas. Un primer tipo, son los productores de infra subsistencia que poseen menos de 0.7 hectáreas y se conforma en un grupo de 375,708 productores que tienen un 3.2 por ciento de extensión de tierra. Un segundo tipo representado con 388,976 productores, es el de subsistencia los cuales tienen entre 0.7 y 7 hectáreas que equivalen al 18.75% de la extensión de tierra. El tercer tipo corresponde a los excedentarios los cuales pueden tener entre 7 y 45 hectáreas, y mantienen el 21.5 por ciento de la tierra. Por último están los productores comerciales que poseen más de 45 hectáreas, son 15, 472 productores y conservan el 56.6 por ciento de la tierra.

Como se observa, la concentración de la tierra es un problema que impacta en el acceso a los bienes naturales que conforman los medios de vida de la población rural y puede decirse que de acuerdo al censo citado el 92 de los productores que tienen tierra se encuentran entre los estratos de infra a subsistencia que sería el grueso de la población indígena y campesina.

### **Factores que presionan a las comunidades indígenas y campesinas**

En los últimos años aparecen en los territorios de las comunidades nuevos actores que se insertan en lógicas más globales que presionan a la población en el acceso, uso y tenencia de los bienes naturales, de los cuales se pueden mencionar los derivados del funcionamiento del modelo de desarrollo y los que se derivan del tránsito y comercialización de productos ilícitos.

En el primero de los casos, el auge de los agrocombustibles como la palma africana ha provocado en las zonas aptas para este cultivo, el desplazamiento de población e inclusive de comunidades completas sobre la base de los incentivos a un mercado local de tierras en el cual, los pequeños propietarios siempre pierden. Algo parecido sucede con la minería caso en el cual los propietarios también venden sus tierras adquieren otras en áreas urbanas que solo tienen utilidad para vivienda, o bien, como frecuentemente sucede, migran y tratan de ocupar tierras en fincas privadas con problemas o bien en áreas protegidas.

Las remesas familiares constituyen otro caso interesante que inter-

viene en el precio de la tierra principalmente en el campo; para el año 2011 Guatemala recibe por concepto de remesas 4,378,031.9 millones de dólares que los migrantes residentes en Estados Unidos envían a sus familiares en el país y que son invertidos en mejoramientos de viviendas, compras de tierras y otros servicios.

En el caso de los productos ilícitos, es bien conocido que Centroamérica es un corredor para el tráfico de drogas que van hacia los Estados Unidos, que es el principal consumidor. Con el afán de garantizarse territorios fronterizos o bien lavar dinero proveniente del trasiego de este tipo de productos, los narcotraficantes presionan a pequeños y medianos propietarios para vender las tierras.

# Seguridad Ambiental: Vigencias Conceptuales y Desafíos Operativos en América Latina

Alonso Brenes<sup>32</sup>

**Resumen:** La seguridad ambiental, como noción, ha sufrido una serie de transformaciones desde los momentos en que se acuñó hasta el presente. En sus cambios es posible identificar las grandes preocupaciones, tendencias y desafíos de lo que se conoce como la agenda ambiental.

En América Latina, los desafíos ambientales se entrecruzan con los temas centrales de las agendas de desarrollo. El patrimonio natural de la región, al estar amenazado, amenaza las estrategias de desarrollo e incrementa los factores de inestabilidad y conflicto social y político. El trabajo presenta una recapitulación de las transformaciones de este concepto y de las relaciones de dependencia con algunos de los principales retos de la era en términos regionales.

**Palabras claves:** Seguridad ambiental, desarrollo, medioambiente, Latinoamérica, globalización.

---

32 Investigador Programa Desastres Naturales. FLACSO Secretaría General.

## Introducción

Es probable que la seguridad ambiental, como noción, desaparezca en el mediano plazo. Hoy es un tema central para muchos debates técnicos y académicos, pero las discusiones y replanteamientos en torno a una idea actualizada e integral de Seguridad aumentaron notablemente en los últimos años, lo que introdujo otras variables y perspectivas.

Tradicionalmente, la Seguridad se concibe como una condición que nos protege de potenciales daños o amenazas. Sus formas son variadas y están configuradas a partir de lo que se considere amenazante. Varía a través de la historia y aplica tanto para entornos colectivos como individuales; desde la constitución de los ejércitos hasta las pólizas contra invalidez.

Dentro del debate académico y político las definiciones e ideales de seguridad se han construido a partir de las tendencias, ideologías y áreas del conocimiento más variadas. El resultado es un corpus teórico, conceptual y operativo amplio, con decenas de definiciones y enfoques, y muchas formas de diseñar mecanismos para garantizar la permanencia de las condiciones seguras.

La seguridad ambiental surge a la sombra de estos grandes debates. Derivada de conceptos tan dinámicos en términos de su percepción y estudio como *seguridad* y *ambiente*, carga con un acervo teórico lleno de variaciones, matices e imprecisiones; y las formas posibles de entenderla (e implementarla, eventualmente) son múltiples y en ocasiones antagónicas.

Dentro de un contexto global y regional de cambios en diversos ámbitos, las reflexiones que se presentan buscan poner en perspectiva la evolución de esta noción dentro de un proceso general de construcción de estrategias de desarrollo. Qué significa estar ambientalmente seguros en el contexto latinoamericano se considerará acá un elemento clave. Interesa además conocer qué se requiere para implementar procesos colectivos que posibiliten un tránsito desde el debate conceptual hacia transformaciones territorialmente tangibles, de acuerdo con la reconfiguración de las prioridades, necesidades y temores de la sociedad latinoamericana contemporánea.

## **Surgimiento y evolución del discurso sobre seguridad ambiental**

La aparición de la seguridad ambiental es relativamente reciente. Su germen viene dejando trazas desde la década de los 60 y su debate, en una manera más formal y sistemática, se ubica en alguna parte de los pasados 80. Pese a ser reciente, mucho se ha escrito e investigado, con aportes hechos desde diversas partes del mundo y distintas escuelas de pensamiento y producción teórica.

Dentro de este mapeo de orígenes y paternidades es importante recordar que el debate surge en el contexto de la Guerra Fría, marco estructural que dejaría impronta en su evolución y articulación como discurso. Este orden geopolítico, en tanto que proceso dinámico, condicionó en mucho, con su propia evolución, el desarrollo de la investigación en torno a la seguridad ambiental. El impacto fue notorio en términos epistemológicos pero también operacionales, especialmente en las formas, estructuras e instituciones desde las que se buscaba garantizar este advenedizo tipo de seguridad.

Las discusiones sobre seguridad ambiental han estado estrechamente vinculadas a los debates sobre desarrollo y otros temas afines, sobre los que también conviene recordar que solo han estado en el debate público por unas décadas (al menos bajo las formas y códigos actualmente reconocidos). En un marco histórico amplio, las fórmulas del desarrollo implementadas después de la Segunda Guerra Mundial, y representadas casi exclusivamente por modelos industriales, se basaban en principios y estructuras que se habían definido en Europa y Estados Unidos a finales del siglo XIX. Desde los códigos marco que normaban las relaciones y percepciones entre las sociedades y el ambiente, hasta las estructuras productivas y de gobierno, en raras ocasiones se reparaba en dimensiones integradas o sistemáticas del crecimiento económico de las naciones; la capacidad de carga de los ecosistemas o los ámbitos de bienestar humano más allá del componente económico no eran parte de las consideraciones de aquel entonces. Muchas de las ideas del Movimiento Progresista sobrevivirían el trance de las dos guerras mundiales y permanecerían en las décadas siguientes, principalmente aquellas que consideraban a la Naturaleza como un freno para el progreso de los países; la noción de recursos agotables solía ser una excentricidad.

Discusiones importantes surgieron desde diferentes colectivos en los años 60 y 70 en torno al impacto que las actividades humanas estaban generando en el entorno natural<sup>33</sup>. Desagradables hallazgos sirvieron como base para plantear interrogantes sobre la inagotabilidad de los recursos y la efectividad de instituciones en las que la sociedad depositó su confianza durante el periodo de Guerra Fría para generar entornos de prosperidad, paz y seguridad.

**Para el caso de la seguridad ambiental, dos procesos fueron especialmente significativos en su surgimiento:**

1. Aparición de los movimientos ambientalistas. Entre los 60 y 70 se incrementó la preocupación de ciertos grupos por el impacto que las actividades industriales y productivas podían estar teniendo en los ecosistemas y, consecuentemente, en la afectación de comunidades, fuera por escasez o por degradación de recursos vitales como el agua, los alimentos o las fuentes energéticas. Avances en la ecología empezaban además a insistir en las interacciones entre sistemas humanos y naturales, refutando las visiones fragmentadas de la realidad sobre las que se articula una parte importante del funcionamiento de las economías<sup>34</sup>.
2. Sofisticación del debate sobre seguridad. La serie de conflictos, militares y civiles, que a nivel regional afloraron durante los 70 y 80, generaron dudas sobre la forma en que se concebía y promovía la seguridad. Tradicionalmente tratada desde lo militar y de lo nacional, las nuevas crisis indicaban que un estado permanente de seguridad requeriría mucho más que armas y generales. El Estado, como figura y plataforma de acción y promoción de lo seguro, empezaba a verse estrecho, rígido e inadecuado para tratar temas esencialmente transnacionales o, en el otro lado del espectro, de naturaleza local y comunitaria.

---

33 Tuan, Y. 1974. *Topophilia. A Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values*. Columbia University Press: New York.

34 Brenes, A. 2007. *Elementos Conceptuales y Desarrollo Histórico de la Noción de Gestión del Riesgo y los Desastres*. Reflexiones. 86-2.

## **Inflexiones en la evolución de la seguridad ambiental**

Existen varios eventos significativos que son representaciones de la evolución de la seguridad ambiental como discurso. No son episodios aislados ni logros institucionales en sí mismos; son ejemplos de las maneras en que decantaron las preocupaciones colectivas dentro de agendas, instrumentos e instituciones de resonancia global. Detrás de cada foro regional o mundial que trató el tema, deben reconocerse años previos de abogacía y acción cívica y académica, intercambio y concatenación de esfuerzos.

Los episodios que se describen son una muestra de puntos altos que influyeron de modo contundente dentro del ámbito de la investigación y acción en torno a la seguridad ambiental, al igual que con otros procesos clave de los estudios sobre el desarrollo.

*1972 – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Seguridad Humana.* Realizada en Estocolmo, se convocó principalmente por la preocupación sobre el impacto de la contaminación. En esta conferencia se funda el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

*1973 – Crisis del petróleo.* Con el conflicto con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) quedó expuesta la dependencia de los sistemas globales de producción hacia los recursos naturales, así como la vulnerabilidad de los flujos económicos y sociales ante recortes en el abastecimiento. Este *impasse* sumó una línea adicional de debate sobre los nexos entre las dimensiones ambientales, políticas y económicas en las agendas de desarrollo<sup>35</sup>.

*1982 – Asamblea General de las Naciones Unidas y la Carta Mundial para la Naturaleza (R.37/7)*<sup>36</sup>. Proclama una serie de principios que respaldarían muchos de los esfuerzos por los que grupos académicos y civiles estuvieron abogando; establece los principios que deben guiar y juzgar “todo acto del hombre que afecte a la naturaleza”. Hace hincapié en la necesidad de compatibilizar y adaptar el desarrollo de las actividades productivas con la capacidad de los ecosistemas y asumir las responsabilidades por los daños generados al ambiente.

---

35 Brown, O. 2005. *The Environment and Our Security. How our Understanding of the Links has Changed.* IISD: Winnipeg.

36 Organización de las Naciones Unidas. 1982. *Carta Mundial de la Naturaleza. A/37/L.4 y Add.1.* ONU: New York.

*1987 – Presentación del Informe Brundtland.* Es el informe que se presentó a la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, preparado por Gro Harlem Brundtland. En el documento se acuña el concepto de *desarrollo sostenible* como el punto de equilibrio entre las temáticas ambientales, sociales y económicas. Fue enfático en señalar el *potencial* humano para provocar daños irreversibles en los ecosistemas.

*1991 – Fin de la Guerra Fría.* Finaliza un orden geopolítico que definió gran parte de las formas de definir y garantizar la seguridad. Con el cierre de este capítulo, el mundo debía reconfigurar sus estructuras de poder a todas las escalas y además determinar sus nuevas prioridades en términos de seguridad, lo que incluía hallar a nuevos amenazantes y protectores, que no tardarían mucho en ser identificados.

*1992 – Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.* Refinó y precisó las urgencias e implicaciones de apostar por un desarrollo sostenible. Definió además una serie de recomendaciones para que los países iniciaran procesos de fortalecimiento de su desarrollo en un contexto de respeto, conservación y uso sostenible de los recursos naturales, conocida como la Agenda 21<sup>37</sup>.

Al tiempo que se abogaba por un tipo de desarrollo diferente, medurado y equilibrado, también se produjeron las mayores catástrofes ambientales provocadas por el ser humano. Las valoraciones que se hicieron sobre el impacto que tuvo la Segunda Guerra Mundial en el paisaje y los ecosistemas en donde ocurrió, especialmente a raíz de la devastación nuclear en Japón, abrieron camino a otras investigaciones subsecuentes.

## **Nuevos contextos para la discusión en el periodo post Guerra Fría**

El fin de la Guerra Fría no es un elemento menor dentro de la evolución y desarrollo de la seguridad ambiental. Con el término de este orden geopolítico se reconfiguraría un amplio espectro de dinámicas estructurales mundiales. El confort de la discusión dentro de un marco de reglas claras se desvaneció ante la intensificación de las dinámicas globalizadoras y multipolares.

---

37 Organización de las Naciones Unidas. 1992. Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>

El cambio climático, por ejemplo, emergió como uno de los nuevos amenazantes globales. Siempre desde un enfoque belicista, se nos convidaba a *combatir* a este fenómeno, amenaza directa para nuestra supervivencia. Los países y sus ciudadanos son convocados a sumarse a esta cruzada global contra un enemigo común.

Los nuevos contextos dentro de los que se deben decidir los mecanismos para garantizar la seguridad, y en consecuencia el desarrollo, presentan cuatro rasgos que se consideran de particular interés:

1. Nuevos ritmos de evolución e interconexión entre las dimensiones territoriales clásicas.
2. La internacionalización de los grandes temas del desarrollo y la seguridad.
3. Pesos y balances reconfigurados entre bloques territoriales en términos de relevancia, poder de cambio y atenuación o agudización de conflictos.
4. Un clima generalizado de incertidumbre que está imponiéndose frente a seguridades tradicionales que se fundamentaban en la Ciencia, la Técnica y la Economía.

### **La seguridad (ambiental) y sus adjetivaciones**

La definición de una noción híbrida, compuesta de conceptos tan complejos como “seguridad” y “ambiental”, siempre genera mucha teoría y reflexión. La revisión de la literatura da fe de decenas de definiciones y esfuerzos de grupos académicos y políticos para lograr un consenso en torno a una definición comúnmente aceptada. No obstante pareciera que, en el afán de definir, el debate tiende a perder de vista los elementos que motivaron su discusión en primer lugar, que son comunes también a otros temas vecinos como la gestión ambiental, la adaptación al cambio climático o la gestión del riesgo de desastres.

### **Conceptos y definiciones alrededor de la seguridad ambiental**

Seguridad se define de muchas maneras; ambiente también. Y las combinaciones posibles son interminables. Resultan definiciones tan variadas que llegan a ser antagónicas, con decenas de matices entre

los extremos. Barnett<sup>38</sup> la define como el ejercicio de “minimización proactiva de las amenazas antropogénicas a la integridad funcional de la biósfera”; mientras, la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), utiliza un concepto de seguridad en el que el ambiente se ve como una línea de amenaza en la que procesos naturales pueden afectar la normalidad del funcionamiento de la sociedad<sup>39</sup>. En un extremo lo ambiental es objeto de protección; en otro lo es de amenaza, y en el medio abunda un amplio abanico de percepciones.

Desde el ámbito de la investigación académica, Brown agrupa la mayor parte del trabajo que ha girado en torno a seguridad ambiental dentro de cuatro abordajes interconectados:

1. La Escuela de Toronto. Liderada por Thomas Homer-Dixon. Profundiza en las dinámicas que conducen a situaciones de conflicto e inseguridad a partir de la escasez de recursos. Plantea nociones como marginalización ecológica, que se da cuando las relaciones de poder de un grupo sobre otros se manifiesta mediante el acaparamiento de recursos y la eventual exclusión de los grupos más débiles de su disfrute.
2. El enfoque del Proyecto Suizo de Ambiente y Conflicto. Articulado alrededor de los trabajos realizados por Günther Baechler, quien se interesa en los vínculos entre el conflicto ambiental y la transición de economías de subsistencia hacia economías de mercado. Plantea que el cambio de uso sobre los recursos genera resistencia y conflicto ante el avance de nuevos esquemas de producción y manejo de bienes patrimoniales.
3. El abordaje del Instituto de Investigación para la Paz en Oslo. Restringe el tema como algo propio de los Estados en desarrollo, enfocándose en situaciones en las que se dan disputas por el control de recursos abundantes. Según esta línea de trabajo, con cierto énfasis en la perspectiva estatal, los conflictos ambientales ocurren por el control de recursos que son de alto valor, fáciles de transportar y difíciles de rastrear.
4. La degradación ambiental como una cadena de amenaza. Ubica el debate en un contexto globalizado e interconectado. En

---

38 Barnett, J. 1997. Environmental Security: Now What?. Seminario de la Universidad de Keele, Departamento de Relaciones Internacionales. 4 de diciembre de 1997.

39 [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49216.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49216.htm)

este, las decisiones en torno al uso de ciertos recursos tienen implicaciones en colectivos mayores y localizados en otras regiones del planeta. La negociación y la fuerza dejan de ser mecanismos efectivos en virtud de que los incentivos para detener un problema global deben funcionar a nivel individual, aunque sus consecuencias tengan impactos mayores.

Pese a ser diferentes en sus contextos y puntos de partida, hay vecindades y conectores entre estas líneas de aproximación. Las confluencias en temas mayores a la seguridad ambiental son inevitables, y buenas noticias para los grupos que urgen la materialización del diálogo interdisciplinario en procesos verificables de transformación de políticas públicas, muchos de los cuales aun se encuentran en gestación en América Latina.

### **Los apellidos de la seguridad**

Primero tuvimos Libertad; luego libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad de empresa, individuales y colectivas. Después Desarrollo; económico, social, humano y político, integral y sostenible. Y ahora también Seguridad; nacional, alimentaria, militar, ambiental y social.

Es una costumbre bastante común la de adjetivar (y de paso separar) nociones que suelen ser centrales en la organización de la sociedad. Es algo comprensible. Los énfasis cartesianos de nuestros instrumentos de saber y aprender, que venimos usando desde el siglo XVIII, insisten en aproximaciones fragmentadas frente a procesos y flujos que solo hasta hace poco se empezaron a cuestionar y modificar. La especificidad y sectorialización tienden a inclinar la balanza en detrimento de abordajes integrales u holísticos sobre nuestro entorno, lo que subyace esta recurrente atomización de temas y procesos.

El balance en este sentido es una alternativa sensata. Es difícil que el médico conozca con detalle y precisión las particularidades del funcionamiento de todos los órganos, de ahí que la especialización es necesaria; sin embargo a la hora de diagnosticar un problema localizado, debe considerarse la integralidad del organismo y cómo el mal funcionamiento de un órgano compromete la totalidad del individuo.

Así sucede también con temas como la seguridad. Como concepto en evolución, es importante mantener presente que su desarrollo depen-

de del aporte de actores y saberes muy variados. La suma de *apellidos*, más allá de las confusiones conceptuales que pueda generar, es señal de un proceso de aprendizaje y evolución colectiva, que avanza y se nutre desde diferentes regiones, campos del conocimiento y ritmos y velocidades.

Sin embargo la seguridad es integral. No hay varias seguridades sino una, multidimensional y dependiente de varias líneas de fortalecimiento, y que en definitiva van mucho más allá de lo militar. Seguridad, entonces, sin la dimensión social, o ambiental o alimentaria, no es seguridad, es un arreglo operativo diferente, quizá similar en algunos puntos, pero no puede ser equiparado con la idea integral del concepto.

Las principales investigaciones y trabajos realizados en torno a la seguridad desde el siglo XIX se circunscribieron al ámbito militar. Desde lo bélico y desde el Estado era como se abordaba, entendía e implementaba. Así, las subsecuentes diferenciaciones y especificaciones sobre otras seguridades son interpretadas en este trabajo como reivindicaciones semánticas importantes dentro de una evolución conceptual de larga duración.

Similar sucedió con el Desarrollo. El énfasis que se hizo en el Informe Brundtland pretendía atenuar una tendencia a homologar crecimiento económico, riqueza e industria con condiciones de bienestar. En sentido estricto, la sostenibilidad es una condición *sine qua non* del desarrollo; no puede haber otra forma, pero la reiteración se hacía pertinente en virtud de las señales de alerta que aparecieron en torno a la manera en que se impulsaban estas agendas en los países.

Las adjetivaciones que se dan a la seguridad y al desarrollo se aprecian en tanto que obedecen a contextos y coyunturas particulares. Sus diferentes clases, sin embargo, no deben distraernos de los procesos estructurales frente a los que surgieron.

Conviene también tener la preocupación de evitar que ejercicios teóricos, que reivindican desde el concepto facetas y dimensiones esenciales, no sean trasladados en esos mismos términos a instituciones e instrumentos con mandatos de concretar dichas actividades. En el fondo se está tratando un tema multifacético, que se nutre a partir de flujos e intercambios dinámicos y que no conviene sectorizar dentro de

estructuras institucionales rígidas. Las destrezas en la separación de los problemas en partes las hemos desarrollado notablemente; devolvernos e integrar lo aprendido sigue siendo un desafío mayor.

### **Lo ético y las decisiones**

Seguridad es una condición necesaria para que haya desarrollo. Por lo tanto los vínculos entre ambos son muchos y muy estrechos. Dependiendo de lo que entendemos o añoramos como desarrollo así serán nuestras necesidades en términos de recursos, entornos y seguridad. Diferentes alternativas, colectivas e individuales, representan eventuales niveles de conflicto y distintas necesidades de protección.

La Ciencia y la Técnica nos asisten hasta cierto punto. Nos orientan conceptualmente y ofrecen estrategias y mecanismos para la acción. Sin embargo llegamos a un punto en que sus aportes no pueden reemplazar las decisiones éticas que, finalmente, son las que garantizan la permanencia de las iniciativas y entornos de seguridad.

Decidir el tipo de desarrollo y definir los medios para alcanzarlo son cuestiones fundamentalmente éticas y muy remotamente técnicas. Las prioridades son de pronto relativas y las ideas de prosperidad y felicidad, o de plenitud y seguridad son infinitamente diversas. Cómo posibilitar sociedades en donde quepa la diversidad es una labor que no se logra a través de tecnocracia, sino mediante acuerdos colectivos fundamentados en principios éticos.

Qué tan tolerable nos sea la pobreza o la marginalización social, o cuánto estemos dispuestos a alterar el patrimonio natural, son decisiones éticas y morales, que pueden ser informadas por sofisticados modelos de costo - beneficio, pero que en última instancia se definen desde lo político. La neutralidad valorativa, tan defendida en los pasados dos siglos, promovió una división (que asumimos acá ficticia) entre los ámbitos de lo moral, lo técnico y lo político. Replantearnos estas relaciones y empezar a reconocernos dentro de este arreglo tripartito significaría un avance mayor dentro de la ruta hacia las nuevas seguridades que se requieren actualmente.

### **(Todos) Los desafíos que permanecen**

Como sea que se conciba, el *tema ambiental* está lejos de ser un ámbito exclusivo de las comunidades de la seguridad ambiental. Está lejos,

de hecho, de ser propiedad exclusiva de cualquier tipo de comunidad científica. Desde su surgimiento y posicionamiento dentro de las agendas técnicas y políticas, se han desarrollado otras nociones vecinas y escuelas de pensamiento que suelen tocarse ocasionalmente. Gestión ambiental, adaptación al cambio climático, gestión del riesgo de desastres, planificación u ordenamiento territorial o desarrollo sostenible, son parte de un mosaico de aproximación conceptual que aborda un conjunto de temas comunes. Muchos conceptos han evolucionado y otros han permanecido desde su surgimiento en los 60; otros entrarán en desuso y algunos nuevos surgirán en el futuro, constatando como la diversidad y lo dinámico, en términos epistemológicos, es una constante dentro de la evolución de los estudios ambientales.

### El ámbito de lo tangible

No obstante, al margen de los debates teóricos, y analizando los datos y la realidades en el terreno, es posible señalar una serie de problemáticas que se suelen ser catalogadas como propias de lo ambiental. Importa hacer dos salvedades respecto a estos desafíos ambientales:

1. Aunque sean preocupaciones contemporáneas no significa que sean problemas nuevos; son, de hecho, dinámicas cuyos procesos de gestación se remontan décadas e incluso siglos atrás.
2. Las situaciones de crisis o degradación corresponden a la cristalización de procesos, estructurales y coyunturales, en cambios, visibles y medibles, de la estructura o funcionamiento de los ecosistemas; la ramificación de los procesos subyacentes del desarrollo tendrá manifestaciones en los sistemas naturales, pero no necesariamente surgen o se explican desde lo ambiental.

En América Latina pueden identificarse ejemplos regionales de las grandes preocupaciones ambientales a nivel global. Son, según alguna suerte de consenso general, los retos mayores de la agenda ambiental latinoamericana.

*Extinción de especies.* Según PNUMA<sup>40</sup>, en América Latina se encuentran cinco de los 20 países con el mayor número de especies en peligro de extinción: México, Colombia, Ecuador, Brasil y Perú. Esta propor-

---

40 PNUMA. 2010. Perspectivas del Medio Ambiente: América latina y el Caribe. GEO ALC 3. PNUMA: Ciudad Panamá.

ción representa, en mayor o menor medida, una realidad que aplica para todos los países del área. En los últimos 100 años, la región ha perdido el 75% de la diversidad genética de sus cultivos agrícolas.

*Deforestación.* Constituye uno de los temas alrededor de los que se ha levantado la conciencia ambiental de los grandes colectivos. Es un resultado de diferentes presiones sociales sobre el bosque. En Guatemala existe una relación directa entre la deforestación y los niveles de pobreza y marginalidad<sup>41</sup>; el comercio de maderas y el abastecimiento de energía son dos presiones bien estudiadas en este caso. En Paraguay, el modelo agroexportador sojero, que se fortaleció a finales de los 90, es uno de los principales frentes de presión sobre el 46,5% de cobertura boscosa con que cuenta el país<sup>42</sup>.

*Cambio climático.* Es un tema mayor por varias razones. Se prevé que sus potenciales impactos afectarán el desempeño de una gran variedad de actividades; y es uno de los procesos más claros acerca del impacto negativo que la sociedad puede tener en el planeta, lo que comprometerá el funcionamiento de dinámicas globales. Los países andinos se presentan como casos representativos a nivel latinoamericano. En Ecuador se atribuye al cambio climático una reducción del 27,8% de sus glaciares entre 1997 y 2006<sup>43</sup>.

*Conservación del recurso hídrico.* La región alberga el 31% del agua dulce del planeta<sup>44</sup>. Sin embargo esta abundancia no se traduce en un disfrute pleno de las sociedades y los ecosistemas debido a frentes de degradación y una restricción en el acceso para un amplio sector de la población, que para el caso de Centroamérica, ronda los 4,5 millones de habitantes. En términos regionales, la degradación del recurso hídrico puede ser identificada desde tres canales: la transformación del entorno, dada por deforestación, alteración de cauces y expansión de espacios urbanos; aumentos en el consumo, derivados del aumento de población e intensificación de las actividades productivas; y la

---

41 MARN-URL e IARNA-PNUMA. 2009. Informe Ambiental del Estado – GEO Guatemala 2009. MARN: Ciudad Guatemala.

42 CATHALAC. América Latina y el Caribe – Atlas de un Ambiente en Transformación. Disponible: [http://www.cathalac.org/lac\\_atlas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73&Itemid=26](http://www.cathalac.org/lac_atlas/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=26)

43 Ministerio del Ambiente de Ecuador. 2011. Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Ecuador 2011. Gráficas Arboleda: Quito.

44 Bucher, E., Castro, G., y Floris, V. 1997. Conservación de Ecosistemas de *Agua Dulce*: Hacia una Estrategia de Manejo Integrado de Recursos Hídricos. Documento técnico para el Banco Interamericano de Desarrollo No. ENV-114: Washington, D.C.

contaminación de fuentes por actividades agropecuarias, industriales y domésticas<sup>45</sup>.

Sumados a estos, de gran cobertura científica, política y mediática, existen otros procesos de comprobado impacto, como la desertificación, la contaminación atmosférica o la destrucción de ecosistemas. Y todos están relacionados. Conforme se profundiza en las causas de la degradación de los acuíferos, descubriremos que la deforestación (y las dinámicas que la generan) juega un rol determinante; al hablar de adaptación al cambio climático, es ineludible afrontar el reto de replantear los tipos de actividades productivas o las condiciones de desigualdad social.

Las relaciones entre todos ellos son incontestables, pero su sonoridad dentro de las agendas y prioridades ciudadanas sigue dependiendo de cómo son percibidos, quiénes sufren las externalidades y qué tan claros son sus impactos. Y es en este punto en donde las pugnas, pujas y conflictos entre colectivos e individuos son tornan más complejos aun. De la conjugación de estas interacciones dependerán finalmente los resultados territorialmente plasmados. En concreto: de los diferenciales de poder entre los grupos, dependerá el uso y distribución del patrimonio natural. Este es un hecho universal, que aplica tanto en Somalia como en Noruega o Brasil.

### **El boomerang de la degradación**

De la época de certezas que significó la Guerra Fría nos quedan algunos restos. Sabemos con seguridad que la alteración negativa del ambiente tiene como denominador común el componente humano; y que la degradación, en cualquiera de sus formas posibles, derivará eventualmente en conflicto. En el acto de degradar se soslayan los derechos de acceso y disfrute de unos por los de otros. Dichas acciones son, en un sentido amplio, un acto de agresión hacia los derechos colectivos.

Los sistemas naturales no funcionan en el vacío. Alimentan y se alimentan de otros procesos que los condicionan. Por lo tanto los diferentes tipos y magnitudes de degradación tendrán efectos muy particulares según sea el caso. A grandes rasgos es posible clasificar los

---

<sup>45</sup> Brenes, A. 2010. Perspectivas del Deterioro del Recurso Hídrico en Centroamérica en Contextos de Cambio: Una Lectura desde el Desarrollo. Documento técnico preparado para el Informe del Estado de la Región 2011. CONARE: San José.

impactos o manifestaciones en tres grandes ámbitos:

1. *Impactos directos en el individuo.* Corresponden a daños directos en la integridad física de las personas. Suelen manifestarse generalmente en deterioro de las condiciones de salud, como el que se da por envenenamiento por ingesta de aguas contaminadas, la respiración de partículas tóxicas en suspensión, los efectos de exposición sostenida a contaminación sónica o el consumo de pesticidas en los alimentos.
2. *Degradación de las condiciones de entorno.* Suele derivar en tres consecuencias que han sido bien identificadas: puede significar un deterioro desde el punto de vista cultural y religioso de sitios y paisajes con valores inherentes, o bien, en casos en los que dichas variables no se consideren importantes, puede significar impactos económicos cuantificables, como en el caso de paisajes con valor turístico; puede conducir a aumentos en las condiciones de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, que suman al incremento del riesgo de desastre; o, finalmente, puede llegar a alterar espacios, a tal punto que se vuelven no aptos para la vida, como el caso de las áreas vecinas a accidentes nucleares.
3. *Impactos concatenados por afectación de flujos.* Con regularidad, la degradación del ambiente llega a tener impactos notorios en flujos que afectan el funcionamiento de sistemas en otras esferas de los procesos sociales, como los económicos. Los servicios ecosistémicos son vitales para la producción de bienes que vemos como indispensables. Agua para consumo animal, agricultura e industria, así como para generación hidroeléctrica; hidrocarburos como carbón, madera o petróleo para mantener el abastecimiento de energía; o minerales, fundamentales para la construcción, pero también para el pujante desarrollo tecnológico sobre el que se sostiene gran parte de la sociedad contemporánea. Pequeñas alteraciones locales pueden llegar a tener implicaciones exponenciales según las relaciones territoriales en las que se enmarquen.

Bienes y servicios y las condiciones de confort y seguridad dependen de un delicado balance en un funcionamiento de los ecosistemas, que suele olvidarse con facilidad. Uno de los eslabones más importantes

de nuestra sociedad es también uno de los más frágiles. Por tanto su fortalecimiento y protección no debe considerarse como un obstáculo para el desarrollo y el crecimiento, sino como una forma de garantizarlos en el largo plazo.

Estos procesos sostenidos (y en ocasiones ascendentes) de degradación ocurren al tiempo que, en otros ámbitos de la realidad, cambios estructurales se siguen consolidando. El proceso de globalización post Guerra Fría apenas empieza a mostrar sus implicaciones en toda su magnitud. En este contexto de cambio, la insistencia en aferrarnos a viejos paradigmas, hoy más que nunca, parece estar contraindicada.

### **Los nuevos contextos estructurales y algunas posibilidades**

¿Cómo entender los nuevos contextos del sistema mundial contemporáneo? ¿Cómo armonizar las diversas tendencias que buscan resolver los desafíos identificados dentro del sector ambiental? ¿Cómo integrar “lo ambiental” con el resto de sectores que concebimos como pilares de la Seguridad y el Desarrollo? Para estas preguntas contamos solo con respuestas parciales, fragmentadas y en evolución. Sin embargo muchas partes de la solución son comunes para las tres, lo que es un punto de partida alentador para los nuevos debates que se enfrentarán en el futuro.

En América Latina y el Caribe, luego de 40 años de intentos, éxitos y fracasos, dos aprendizajes permanecen en pie y es vital mantenerlos presentes:

1. Las ideas de elasticidad y la condición de “no agotables” que se asume a propósito de algunos recursos naturales debe ser reconsiderada, ya que sigue cediendo ante la contundencia de las evidencias que indican lo contrario. Nuestra capacidad para alterar y agotar recursos está más que certificada, lo mismo que las cadenas de causalidad que, tarde o temprano, llegan a afectar la totalidad de los sistemas sociales.
2. Las falsas barreras entre las dimensiones territoriales se vuelven infranqueables cuando, desde este tipo de abordajes, se desea avanzar hacia acciones que fomentan una idea integral de desarrollo. Mientras no se construyan y fortalezcan puentes entre agendas sectoriales y se adopten enfoques sistémicos, los grandes desafíos regionales continuarán creciendo.

Esta reingeniería es quizá uno de los retos más complejos que las institucionalidades de la región, particularmente a nivel estatal, deberán resolver en las próximas décadas.

### Los entornos contemporáneos de la problemática ambiental

Al margen de la exégesis en materia ambiental, convenimos acá que, en términos territoriales, no existen procesos enteramente ambientales. Pueden apreciarse manifestaciones visibles y medibles en varios aspectos y procesos naturales, como las modificaciones en las tendencias del clima, la reconfiguración del hábitat de ciertas especies o la reducción del área glaciaria; sin embargo sabemos también, gracias a variados esfuerzos científicos, que las raíces de estas manifestaciones se explican por procesos humanos de alteración o aumento de exposición de las comunidades. Cabe entonces insistir sobre el por qué, en términos de la organización estatal en América Latina, se siguen tratando estas dinámicas desde sus consecuencias y no desde sus causas. Invariablemente, las acciones para hacerle frente al cambio climático se articulan desde los ministerios de ambiente y no desde las instancias que influyen en los procesos que están alimentando la alteración del sistema climático, como los modelos de crecimiento urbano o las estrategias de producción agropecuaria.

Los desafíos ambientales, que son desafíos del desarrollo, están determinados por condiciones estructurales que deben ser reconocidas e incorporadas como principios de realidad dentro de las diferentes iniciativas de acción y política. Cuanto antes, mejor. A continuación enfatizamos sobre cuatro de ellas:

1. *Nuevas ideas de seguridad.* Por lo tanto nuevos amenazantes. La nueva posición de guardia que la sociedad está asumiendo es fundamentalmente distinta a la que existió en el mundo durante la Guerra Fría. De acuerdo con Beck<sup>46</sup>, nuestros nuevos riesgos se caracterizan por tres rasgos: deslocalización, incalculabilidad y no-compensabilidad. Con un breve tránsito por el terrorismo, el cambio climático o el colapso económico, publicitados por los medios con tanto énfasis, comprobaremos cómo estos tres rasgos se cumplen en todos los casos.

---

46 Beck, U. 2008. *La Sociedad del Riesgo Mundial. En Busca de la Seguridad Perdida.* Paidós: Barcelona.

2. *Internacionalización de los desafíos.* Que replantea automáticamente el peso y papel del Estado como institución en términos de su capacidad y autosuficiencia. La movilidad de las nuevas dinámicas globales sobrepasa los rangos de acción de la mayoría de las instituciones en las que se han depositado las esperanzas de protección. Acá una paradoja: ni el cambio climático ni el terrorismo pueden ser controlados por un solo país; sin embargo pueden ser potenciados, eso sí, por un Estado o un grupo de Estados fácilmente identificables. El resultado será un aumento en los niveles de miedo global, ante el cual, la única respuesta identificable por ahora es un replanteamiento de la soberanía y la cooperación transnacional.
3. *Reconfiguración de los pesos globales.* Los nuevos clubes de naciones que se reúnen con regularidad pueden interpretarse como señales de búsqueda de nuevos foros e identidades del sistema internacional<sup>47</sup>. La multipolarización post Guerra Fría derivó en nuevos procesos de regionalización; las hegemonías se han sectorizado al tiempo que la idea misma de lo significa ser hegemónico se replantea, desde lo teórico hasta lo concreto.
4. *El dominio de la incertidumbre.* El mundo contemporáneo se aleja a grandes pasos de los ideales platónicos que se promocionaban décadas atrás, y la incertidumbre se infiltra y manifiesta desde donde quiera que se mire. En contextos en donde la conectividad entre personas y lugares aumenta, aumentarán, en consecuencia, las variables que determinan tipos, magnitudes y direcciones de las nuevas interacciones globales. En definitiva, el precio a pagar por un mundo más pequeño es un mundo más incierto.

### Bases para construir alternativas

Es posible que la Seguridad y el Desarrollo desaparezcan como nociones o estrategias. O que se reconfiguren a tal punto que no nos sean reconocibles en virtud de esta transformación de instituciones que, al decir de Beck, están pasando de fideicomisarias a sospechosas; ya no gestionan el riesgo y la inseguridad sino que los provocan.

<sup>47</sup> Brenes, A., Lavell, A. y Giro, P. 2011. Armonización entre Ambiente, Desarrollo y el Rol del Estado en Contextos de Cambio en América Latina y el Caribe. Debates Globales en Estructuras Regionales. En América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado. FLACSO: San José.

Las crisis, los riesgos y lo inseguro suelen ser asimilados tanto como amenazas como oportunidades, y es en este nivel en donde los nuevos colectivos deben ser enfáticos y cuidadosos en democratizar las pérdidas y ganancias de los nuevos procesos globales.

Como se apuntó atrás, es difícil pensar en alternativas técnicas y operativas sin considerar la dimensión ética de los entuertos regionales, que en definitiva condicionará la ruta de las estrategias de bienestar, desarrollo o entornos seguros. ¿Se desea construir relaciones de convivencia sobre una suerte de misantropía selectiva, abonando a la idea de la *Crisis Total del Hombre*, de la que hablaba Sábato, o estamos dispuestos, desde lo individual y colectivo, a participar de estructuras que graviten alrededor de plataformas que promuevan lo mejor de los modelos democráticos?

Decidido esto, las posibilidades de lidiar con los grandes temas de la agenda regional serán siempre más de una. ¿Es posible mantener los ritmos de producción y consumo de recursos naturales? Posiblemente sí. Pero estas modalidades seguirán generando externalidades que intensificarán los niveles de marginalización social, como en América Latina; la explotación laboral, como en China; o el colapso de Estados enteros, como en Europa y África.

Existen algunas avenidas que podrían contribuir a la adaptación de nuestros rígidos esquemas de funcionamiento e instituciones a los nuevos, caóticos y volátiles contextos. Si bien es cierto que quedan pocas certezas, sí se han acumulado varios aprendizajes.

Sabemos hoy que las diferentes escalas de nuestras realidades se encuentran interconectadas. La rigidez de las estructuras sectorizadas deben ser remplazadas por enfoques y plataformas sistémicas. Esto puede ser válido tanto para la organización operativa de los países como para las relaciones entre las diferentes escalas territoriales. Entendiendo que lo ambiental no puede seguir siendo solo un tema de las secretarías de ambiente, se dará un buen paso al convocar e integrar sectores que, en ocasiones sin percatarse, dependen entre sí. Agricultura, energía, transporte o protección civil, por ejemplo, están en la capacidad de estrechar lazos y establecer canales de comunicación y coordinación, ajustando, concediendo y cooperando.

John Dewey solía afirmar que los discursos globales no nacen del consenso en las decisiones sino más bien del disenso sobre las consecuen-

cias de las mismas<sup>48</sup>. Los entornos de incertidumbre podrían disiparse en el futuro. Quizás. Mientras, la cooperación puede ser un espacio común para que los actores democráticos no sean sobrepasados por el mundo de la conjetura. Entre sectores y entre países la cooperación y el diálogo han demostrado que son alternativas efectivas. Eventualmente, las tendencias de los nuevos problemas, además, obligarán a fortalecer, desde la diversidad de la región, foros sobre desafíos comunes y abstractos; lo ideal, desde luego, es que esta confluencia se de por un convencimiento regional y una confianza en el diálogo antes que por condiciones de crisis que no dejan otra alternativa más que sentarse a la mesa.

La coyuntura particular por la que atraviesa América Latina se perfila como una oportunidad especial para fortalecerse como un actor global, pero mientras los potenciales de conflicto ambiental, social o político continúen latentes en su interior, los beneficios de los tiempos actuales seguirán siendo disfrutados por unos cuantos en la región más desigual del planeta.

Las fórmulas concretas y los “cómos” tecnocráticos deben surgir después de un convencimiento ciudadano de cerrar las brechas entre los más y los menos, no antes. Al respecto Wallerstein<sup>49</sup> plantea que la virtud de la incertidumbre es que abre posibilidades infinitas a la imaginación y a la creación de alternativas, lo que en un contexto megadiverso como el latinoamericano es particularmente cierto.

---

48 Dewey, J. 1927. *La Opinión Pública y sus Problemas*. Morata: Madrid.

49 Wallerstein, I. 2005. *El Fin de las Certidumbres y los Intelectuales Comprometidos*. Disenso, 47.

## Bienestar, seguridad social y convivencia democrática: insumos para el debate

Juliana Martínez Franzoni<sup>50</sup>

**Resumen:** Bajo un contexto de alternancia partidaria y de “giros hacia las izquierdas”, durante la última década América Latina ha atravesado un cambio sustantivo: la reducción de la desigualdad del ingreso. Entre otros factores, esta reducción refleja intensos cambios en materia de la política social de los países. Puede decir que, en tanto región, la fase de retracción del Estado ha quedado atrás y en su lugar tiene lugar una fase de expansión de programas, coberturas y derechos. Dicha expansión se expresa, por ejemplo, en aumentos de la inversión social por habitante, de la cobertura de la seguridad social, y de mejoras en las condiciones de vida de la población como lo refleja la mortalidad infantil. Siendo esta región históricamente tan inestable en términos de los modelos económicos y sociales seguidos, la continuidad de este escenario está lejos de garantizado. Sin embargo, crea condiciones favorables para fortalecer una noción amplia de la seguridad social en tanto componente indispensable de la seguridad y por lo tanto también de la convivencia democrática.

**Palabras clave:** Política social, seguridad social, estado social, América Latina, desigualdad,

---

50 Investigadora Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica..

## Introducción

De la mano de los “giros hacia la izquierda” en el marco de la alternancia democrática (Cameron y Hershberg, 2011), América Latina experimenta hoy una expansión de su política social. ¿En qué medida ello ocurre de la mano de avances hacia una noción amplia respecto a en qué consiste y a quiénes va dirigida la seguridad social? Esta noción amplia de la seguridad social comprende tanto la prevención como el manejo colectivo de riesgos (Martínez Franzoni, 2008). Como lo plantea la FLACSO (2012) en el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, la *prevención* tiene que ver con la formación de capital humano y la atención de la salud, en salud (protección en forma de asistencia médica y de ayuda a los diferentes grupos de población). El *manejo* de riesgos tiene que ver con situaciones que amenazan la pérdida o desaparición de los ingresos: enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, discapacidad, vejez y muerte.

La importancia de una noción amplia de la seguridad social está dada por el papel más general de la política social en el bienestar de la población. Concretamente, dicha política introduce y debe introducir, márgenes de autonomía entre la capacidad adquisitiva de las personas, por un lado, y la prevención y el manejo de riesgos, por el otro. Ello es lo que Esping-Andersen (1990), en su trabajo pionero sobre mundos del bienestar en los países desarrollo, llamó “desmercantilización” del bienestar. Todas las sociedades introducen algún grado de desmercantilización pero varían enormemente en dos sentidos: en su eficacia, tanto en cobertura como en generosidad de las prestaciones, como en los criterios para definir quienes son elegibles a dicha desmercantilización. ¿Son solo las personas pobres? ¿Son sólo quienes están en capacidad de aportar a esquemas contributivos? ¿Son más en general las personas que integran una comunidad? Este último aspecto es objeto de debate político y en gran medida refleja la economía política detrás de las políticas sociales (Esping-Andersen, 1990; Filgueira, 1998).

Una noción de la seguridad social que combina la contribución y la necesidad económica como criterios de elegibilidad para acceder a la política social<sup>51</sup>, tiene origen en el informe Beveridge de 1942 y en las

---

51 Los seguros sociales, en cambio, se concebían como mecanismos de protección social estrictamente contributivos, para la población ocupada y sus familiares económicamente dependientes.

recomendaciones de la Organización Mundial del Trabajo después de la segunda guerra mundial, y recientemente ha sido relanzada bajo nociones como las de “piso de protección social” propuesta por Naciones Unidas (OIT-OMS, 2010), universalismo básico elaborado desde el BID (Molina, 2006) y matriz de protección social (CEPAL, 2009). Todas estas nociones se plantean alguna forma de recuperación de terreno del estado frente al mercado de cara al bienestar de la población.

A continuación este documento discute respuestas a esta pregunta de manera exploratoria, más destinada a alimentar el debate que a zanjarlo. Para ello a continuación primero caracterizo la dirección del cambio en materia de desigualdad social que tiene lugar actualmente en América Latina, y ubico el papel de la política social en el cambio de dirección que ha tenido lugar. Segundo, ubico la política social actual en la trayectoria histórica reciente. Tercero, discuto en qué consisten, en términos generales, las transformaciones actuales de la política social en la región. Termino planteando retos de cara a una perspectiva de la seguridad social que abone a la construcción de la convivencia democrática.

### **Cambios en la dirección del cambio en materia de bienestar en América Latina**

Hay múltiples maneras de medir el bienestar de la población. Una sin duda útil es la relativa a la desigualdad, en general y de los ingresos en particular.

América Latina es la región más desigual del mundo y lo ha sido desde que se registra estadísticamente la desigualdad de los ingresos. Los datos relativos a desigualdad de los ingresos no son estrictamente comparables entre países. Sin embargo, son sí indicativos de los grados de desigualdad del ingreso existentes en una perspectiva comparada.

Si consideramos los veinte países más desiguales del mundo en función de la distancia entre altos y bajos ingresos medidos por el coeficiente de Gini, entre ellos nos encontremos con catorce de los dieciocho países latinoamericanos (incluyendo Brasil y todos los países hispanoparlantes menos Cuba) (véase cuadro 1). Si en lugar los primeros veinte, consideramos los primeros treinta, todos los países latino-

americanos, incluyendo Costa Rica y Uruguay, quedarían incluidos. De acuerdo a los datos presentados, el país latinoamericano menos desigual es Nicaragua (coeficiente de Gini de 43.06).

**Cuadro 1**  
**Países latinoamericanos ubicados entre los veinte países más desiguales del mundo según orden, país y coeficiente de Gini**

1	Lesoto	63.13
2	Swasiland	60.65
3	Bolivia	60.05
4	Haití	59.21
5	Colombia	58.62
6	Brasil	57.96
7	Suráfrica	57.77
8	Chile	57.61
9	Panamá	56.45
11	Guatemala	55.13
12	Perú	54.57
13	Honduras	53.84
14	Ecuador	53.84
15	Argentina	52.79
16	El Salvador	52.36
17	República Dominicana	51.69
18	Nigeria	50.61
19	Malawi	50.31
20	Gambia	50.23

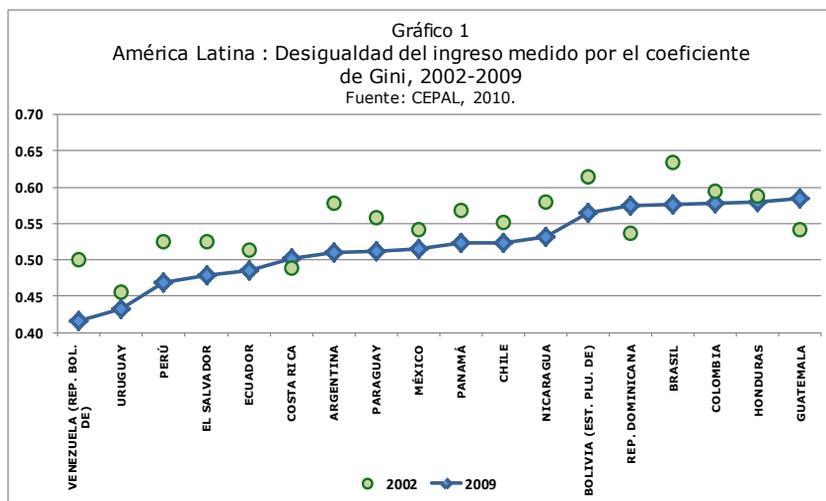
Fuente: World Development Indicators Database.

Como lo argumentara el Banco Mundial en su reporte de 2003, “Breaking with History? Report on inequality”, la literatura empírica “muestra sin ambigüedad que América Latina tiene la mayor desigualdad del mundo y que esto ha sido cierto desde que se cuenta con estadísticas al respecto” (2003: 53-54; traducción propia).

Sin embargo, durante los últimos diez años, la región ha mostrado una tendencia inesperada: una caída de la desigualdad socioeconómi-

ca. Aunque esta tendencia es insuficiente para que la región deje de ser la más desigual del mundo, sí es un cambio en la dirección correcta. Así lo han documentado instituciones dedicadas al análisis de la realidad social latinoamericana, desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hasta el Banco Mundial.

El siguiente gráfico muestra el cambio a partir de consignar, para cada país, la desigualdad del ingreso medida mediante el coeficiente de Gini en dos momentos, 2002 (color verde) y en 2009 (color azul). Cuanto más por debajo se ubica el punto azul respecto al verde, más se redujo la desigualdad del ingreso durante los seis años transcurridos.



Además, la caída de la desigualdad latinoamericana fue al doble de países que la caída de la desigualdad que tuviera lugar en otras regiones (véase cuadro 2).

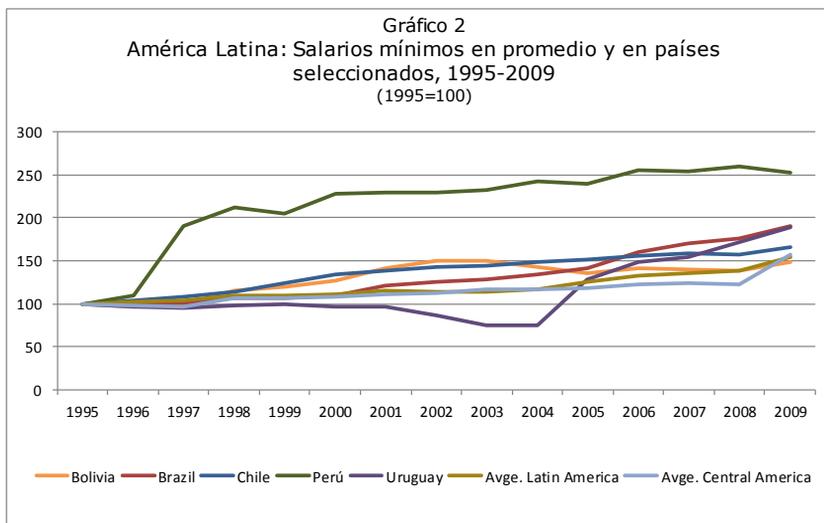
**Cuadro 2**  
**Caída relativa de la desigualdad según ingresos**  
**en América Latina y otras regiones**

<b>Tendencia</b>	<b>OECD</b>	<b>América Latina</b>	<b>Sureste y Este asiático</b>	<b>África Sub-Sahariana</b>	<b>Mundo</b>
Caída	8	3	7	7	40
Se mantuvo	10	3	2	9	32
Se redujo	5	12	5	10	41
%	21%	67%	36%	38%	35%
Número de países	23	18	14	22	114

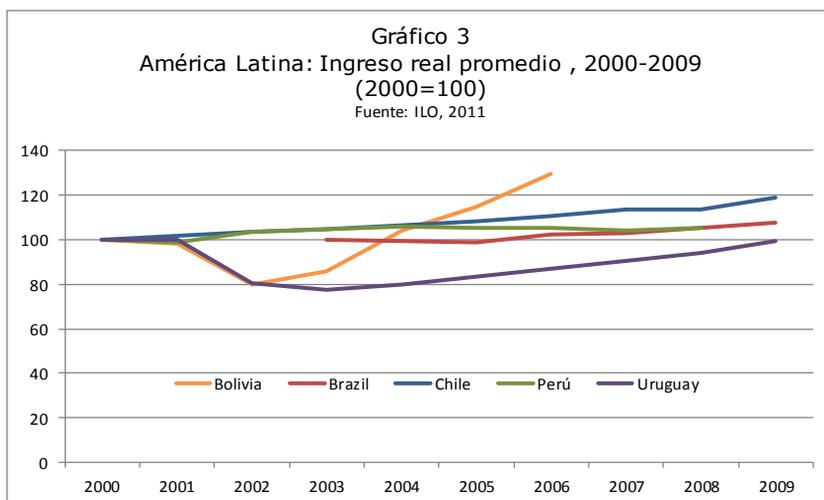
Fuente: Cornia (2000)

La pregunta inmediata es a qué se debe el cambio. ¿Qué ha ocurrido y, en particular, qué han hecho los gobiernos durante la última década para cambiar la dirección del cambio en materia de la desigualdad y, por ende, del bienestar de la población?

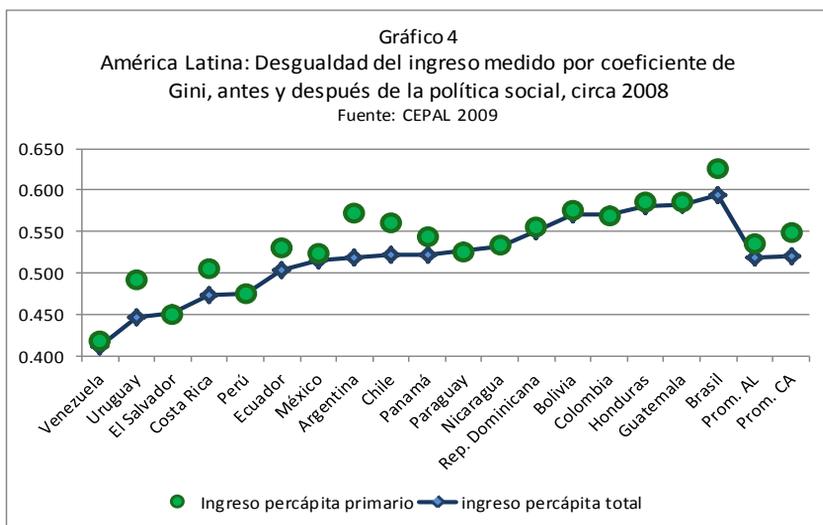
La literatura al respecto es aún incipiente. Aun así, estudios disponibles señalan al menos tres cambios que estarían dando cuenta de una menor desigualdad. Primero, el rápido crecimiento del empleo formal y de los salarios, en gran medida debido al incremento del salario mínimo. Como lo muestra el gráfico 2, entre 1995 y 2009, los salarios mínimos han aumentado, para la región en su conjunto, en ciento cincuenta dólares.



Segundo, ha tenido lugar una reducción de la brecha de ingresos entre trabajadores/as calificados y no calificados. Como lo muestra el gráfico 3 para países seleccionados, no solo el salario mínimo (que podría incumplirse) sino también el salario promedio real ha aumentado.



Tercero, y el asunto que me interesa abordar en este documento, la política social se ha transformado y con dicha transformación, su papel en mejorar la distribución del ingreso ha aumentado. En el gráfico 4 los puntos verdes registran la desigualdad del ingreso primario, es decir, antes de la intervención de la política social. Los azules, en cambio, muestran el papel de la política social en mejorar o no dicha distribución. Cuanto mayor la brecha entre ambos puntos, más grande el efecto de la política social en mejorar la desigualdad del ingreso.



¿Qué ha estado ocurriendo en materia de política social en la región, tanto en general como de seguridad social en particular? Para responder a esta pregunta, primero vale la pena ubicar los cambios actuales en materia de política social, en una perspectiva histórica de más largo aliento.

### Lo que precede a la “nueva” política social

Los cambios actuales pueden ubicarse en tres principales momentos históricos, uno expansivo, seguido por uno retractivo seguido por el presente momento expansivo. El primero tuvo lugar bajo la implementación del modelo de sustitución de importaciones, en una época cuando la política “estrella” en transformación era la seguridad social. La población principalmente destinaria de esta política social era la

población asalariada y sus familias, incorporadas en tanto fueran personas económicamente dependientes. En tanto la seguridad social se dirigió principalmente a la población asalariada formal, los resultados alcanzados en gran medida reflejaron la informalidad de los mercados laborales latinoamericanos. De allí que la política social de aquel período fuera, como lo argumenta Filgueira (1998) en el mejor de los casos, de alcance universal pero estratificado (como en Uruguay) y el peor, excluyente (como en la mayor parte de Centroamérica). Entre medio, los países duales mostraban características de los primeros en las áreas urbanas, y de los segundos en las rurales (véase cuadro 3).

**Cuadro 3.**  
**América Latina: Mundos del bienestar y cobertura en educación y seguridad social, circa 1980**

Mundo del bienestar	Educación	Seguridad social	
		Alcance	Cobertura
Universalismo estratificado (Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil)	Toda o casi toda la población	Mayoría de la población	83%
Dualista (Brasil, México, Venezuela)	Mayoría en zonas urbanas y poca en zonas rurales	Mayoría en zonas urbanas y poca en zonas rurales	50%
Excluyente (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y otros)	2/3 partes de la población	Poca población	16%

Fuente: Filgueira (1998).

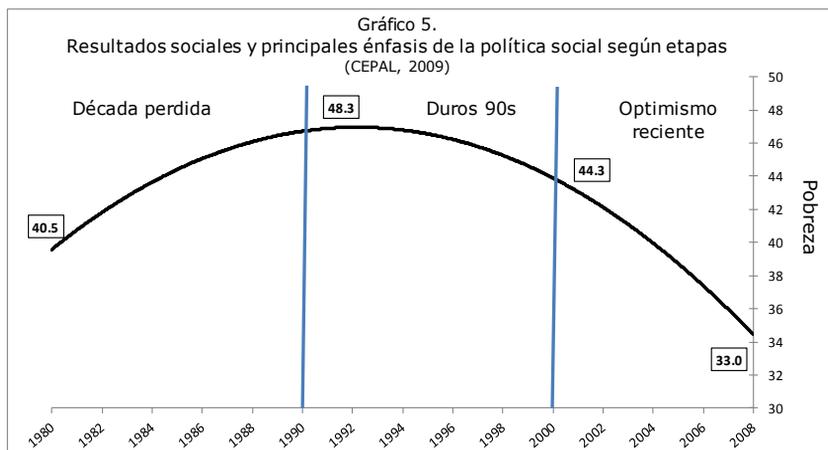
Un indicador ilustrativo del desempeño de la política social es el de la cobertura de la seguridad social: más del 80% entre los países con universalismo estratificado y menos del 20% de la población entre los países excluyentes. Los datos presentados en el gráfico 6 muestran cuán desigual fueron las condiciones de vida alcanzadas por parte de la política social durante ese período. Así lo evidencian situaciones tan elementales como la mortalidad infantil, el analfabetismo y la esperanza de vida.

**Cuadro 4.**  
**América Latina: Mundos del bienestar y bienestar, circa 1980**

Mundos del bienestar	Hogares bajo línea de pobreza y de pobreza extrema	Analfabetismo	Mortalidad infantil (por 1000)	Esperanza de vida al nacer
Universalismo estratificado	12/4%	9%	50	67
Dualista	41/18%	30%	77	61
Excluyente	62/31%	40%	112	54

Fuente: Filgueira (1998).

El segundo momento tuvo lugar de la mano de la liberalización económica y consistió en privatizaciones y transferencias de los servicios al mercado, de la mano de una especialización de la política social en acciones focalizadas dirigidas a la población en condiciones de pobreza. Durante este período además, la política social se privatizó y descentralizó. El gráfico 5 muestra que durante este período la región alcanzó los máximos niveles de pobreza, para luego comenzar a experimentar un descenso bajo la situación que la CEPAL ha caracterizado como “los duros 90”.

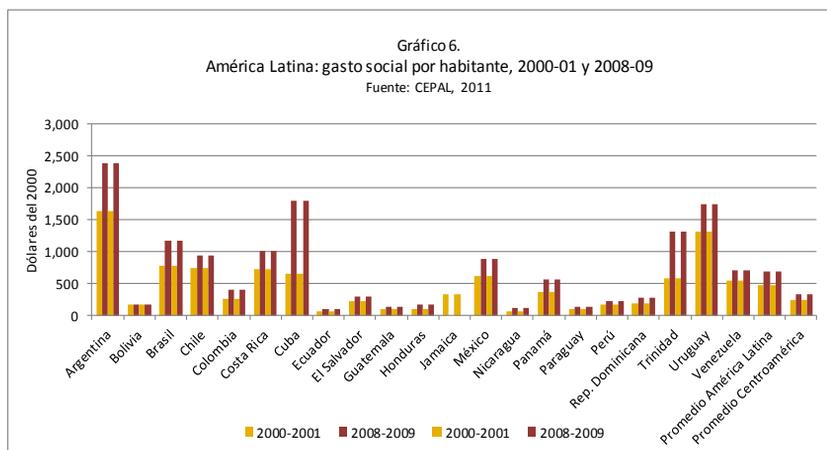


Los países que hasta entonces tenían una relativa presencia del estado en la política social, continuaron teniéndola. Sin embargo, algunos llevaron a cabo las reformas de manera muy rápida y radical (Chile

y Argentina) y otros lo hicieron de manera más gradual y heterodoxa (Costa Rica, Brasil, Uruguay).

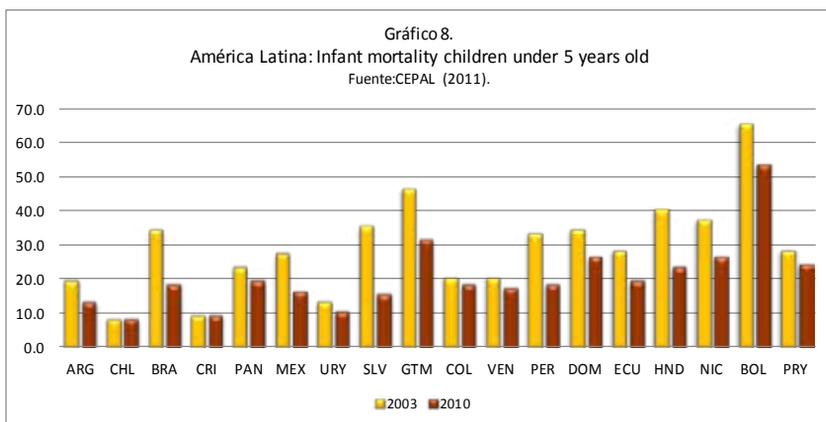
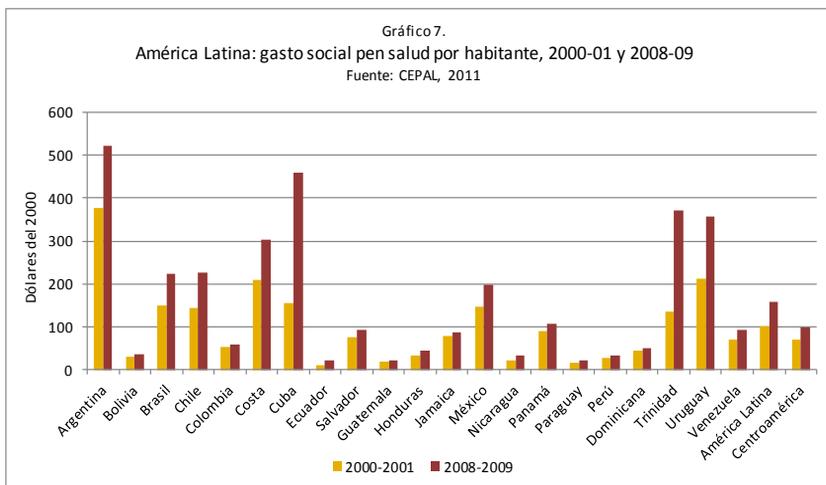
### Las buenas noticias del presente

El tercer momento tiene lugar de la mano del llamado “giros hacia la izquierda” (Cameron and Hershberg, 2011). Bajo este marco tienen actualmente lugar varias buenas noticias de las cuales subrayo dos. Primero, ha ocurrido un aumento del gasto social por habitante. Así lo ilustran los gráficos 6 y 7 con respecto al gasto social total y en salud, respectivamente.



El aumento del gasto social por habitante es, en sí mismo, ilustrativo. Sin embargo, bien podría ser que se tratara de un gasto regresivo, por ejemplo enfocado en pensiones para la población de mayores ingresos. Es por ello útil complementar el dato relativo al gasto social en general, con el relativo al gasto en salud, en particular. En la mayoría de los países, este gasto principalmente refleja mejoras en materia de salud pública que, a su vez, beneficia a las personas de menores recursos en mucha mayor proporción que a las personas de menores recursos.

Bienestar, seguridad social y convivencia democrática:  
insumos para el debate

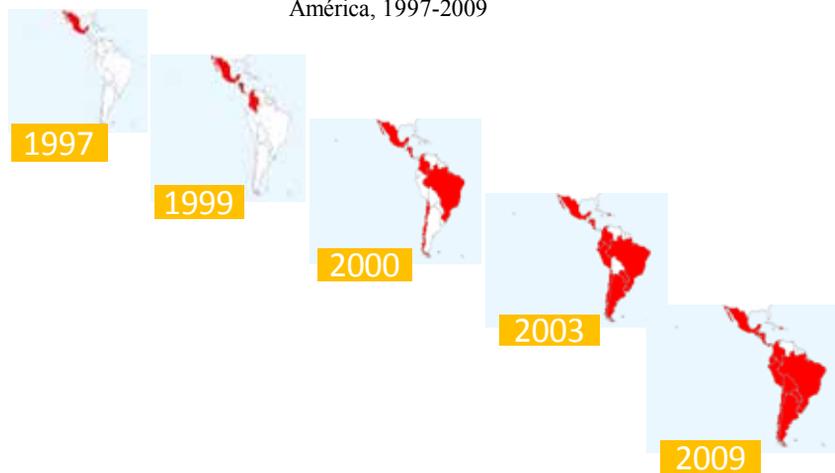


En segundo lugar han tenido lugar mejoras en las condiciones de vida de la población. Así lo indica la reducción de la mortalidad infantil, excepto en aquellos países en los cuales la mortalidad infantil era ya muy baja al inicio de la década (como Chile o Costa Rica).

La “nueva” política social se basa en cambios en dos tipos de políticas: las de asistencia social y las re-reformas sectoriales. Las políticas de asistencia social son las que han recibido la mayor atención. Fueron generalmente iniciadas por gobiernos de centro-derecha o derecha, y heredadas por los gobiernos de izquierda que les siguieron. Consisten

en transferencias en dinero a cambio de la formación de capital humano (principalmente educación y atención primaria de la salud) de niños y niñas. Entre 1997 y 2009, estos programas se extendieron a toda la región, excepto Venezuela (véase gráfico 9).

Gráfico 9  
Presencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América, 1997-2009



Fuente: Borges (2009).

Estos programas han sido controvertidos e interpretados de diversas maneras. La visión más pesimista señala que estamos ante programas que otorgan pocos beneficios de manera inestable y temporaria. Son focalizados, no universales, y además de no generar derechos dejan intocadas las fuentes de generación de la riqueza que están en la base de la desigualdad del ingreso en la región. La visión optimista enfatiza que el estado y su función redistributiva están alcanzando a población que nunca antes había experimentado grados de desmercantilización del bienestar. Señala además que en los países desarrollados, programas focalizados promovidos bajo un enfoque liberal, dieron pie a una ruta expansiva socialdemócrata que creó derechos universales para toda la población.

Pero las transferencias monetarias condicionadas no son ni de cerca lo único que está ocurriendo en materia de política social en América La-

tina. Las re-reformas sectoriales se enfocan principalmente en salud y en pensiones y tienen que ver con políticas sociales cuyos criterios de elegibilidad son más amplios que la pobreza. En salud ejemplos son en Brasil la creación del Sistema Unificado de Salud; en Chile la creación primero, y expansión después, de las Garantías Explícitas en Salud (Ex AUGE); en Uruguay, la creación del Fondo Nacional de Salud; y en El Salvador la creación de un sistema de protección social universal que incluye la eliminación de los pagos complementarios para acceder a los servicios públicos y la garantía en el acceso a los medicamentos en el marco del sistema de salud. En pensiones ejemplos son en Argentina la re-estatización de pensiones contributivas; en Bolivia y en El Salvador, la creación de una pensión mínima no contributiva; re-estatización de pensiones contributivas, y en Chile, la creación de una pensión básica universal.

A diferencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas, estas políticas tienen el potencial de atraer a diversos sectores medios al uso activo de los servicios públicos. A la vez, se trata de transformaciones políticamente más costosas, en particular luego de reformas de mercado que dieron lugar a nuevos y poderosos actores privados (Ewig y Kay, 2011). Ello a su vez podría mejorar las condiciones para la sostenibilidad de los cambios y para un aumento de la calidad de los servicios. Los cambios en materia de cobertura sugieren una tendencia positiva: que las mejoras, ni se concentran solo en la población pobre (dado que llegan a la población asalariada formal, la mayoría de la cual no se encuentra en condiciones de pobreza), ni deja por fuera a la población más vulnerable (caso de las trabajadoras domésticas). El cuadro 3 muestra el importante aumento de la cobertura de la seguridad social, no solo entre la población asalariada sino también entre las personas auto empleadas y entre las trabajadoras domésticas (véase cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Población trabajadora con seguridad social**  
**(salud y/o pensiones), % de cada grupo. 2009**

	Total	Población asalariada	Población asalariada con menores de 6 empleados/as	Población no asalariada	Población autoempleada y familiar	Trabajadoras domésticas remuneradas
Brasil	65.0	80.5	47.4	40.8	31.1	39.2
Chile	93.9	96.8	92.1	89.0	85.3	95.0
Perú	45.3	58.8	26.3	31.0	27.0	24.4
Uruguay	96.4	98.1	93.2	92.3	91.2	96.9
América Latina	55.0	71.8	32.9	28.8	24.5	27.3

Fuete: Panorama Laboral OIT (2010).

### En síntesis

En los últimos años la alternancia democrática ha favorecido la ampliación de la política social. Estos cambios sugieren que luego de dos décadas de retracción del papel del estado en el bienestar de la población, los gobiernos actuales perciben que una mayor participación del estado en la prevención y el manejo de riesgos es necesario para atender el importante déficit social que, con variaciones entre países, experimenta la región. Dado además que la atención de las demandas sociales es una razón fundamental para dar cuenta de la llegada de distintos partidos de izquierda a los gobiernos nacionales, el vínculo entre política social y convivencia democrática parece algo sencillo de hacer. El momento actual es por lo tanto sumamente propicio para abordar el aporte de la seguridad en general y de la seguridad social en particular para la convivencia democrática. Parece también un momento propicio para partir de una noción amplia de la seguridad social como la que se plantea FLACSO (2012), y para pensar en las articulaciones entre seguridad social y otras expresiones de la política social.

De cara a señalar principales retos, tengo claro que generalizar retos para una región tan grande y diversa como la latinoamericana presenta riesgos enormes. Dispuesta a correr el riesgo, me atrevería a decir que hay tres “nudos” en las que las transformaciones actuales presentan debilidades y necesidad de generar mayores avances:

- El primero es el relativo a la sostenibilidad financiera. Ello requiere asegurar fuentes de recursos más allá del boom de las materias primas al sur de Panamá así como capacidad de financiar una política social expansiva de Panamá hacia arriba, adonde se carece de materias primas. ¿Puede un papel renovado de la política social contribuir a legitimar la siempre impopular bandera de las reformas fiscales en general, y tributarias en particular? ¿Y puede a su vez una política social fortalecida, expresarse en la presencia de actores capaz de contrapesar el poder de las elites para frenar reformas fiscales progresivas?
- El segundo “nudo” tiene que ver con qué aspectos del diseño de la seguridad social y de la política social en general deben transformarse para atender dos cambios. Primero, el envejecimiento muy rápido de la población; segundo, las transformaciones en las relaciones de género a partir de una irreversible incorporación de las mujeres al mercado laboral y de una creciente diferenciación en la organización de las familias (OIT/PNUD, 2009). Estas tendencias conllevan preguntas importantes para el rediseño de políticas sociales. Por ejemplo, ¿qué más además de transferencias en dinero se necesita para garantizar el cuidado de la población adulta mayor en ausencia de mujeres cuidadoras tiempo completo? ¿Puede un sistema educativo al que crecientemente asisten hijos e hijas de familias con padre y madre proveedores de ingresos continuar siendo de media jornada? La arquitectura actual de la política social tiene deudas en ambos aspectos. Si bien varios países comienzan a buscar poner su política social a tono con los cambios en la estructura social, casi todo está aún por hacerse.
- El tercer “nudo” refiere a adónde se ubican en la estructura socioeconómica las personas que se benefician de más y mejor política social. Por un lado es cierto que la combinación entre escasez de recursos y enorme demanda social hace necesaria algún tipo de focalización de las políticas. Por otro lado, la expansión de la política social pero también la calidad y pertinencia de sus servicios depende, en última instancia, de condiciones políticas. Concretamente, requiere que los sectores

medios se beneficien de la presencia del estado. Ello implica “devolver” amplios sectores de la población del uso activo de servicios privados estratificados; no siempre de buena calidad; casi siempre demasiado costosos para el poder adquisitivo de los sectores medios y por lo tanto asociados a procesos de des acumulación de recursos. Esto a su vez implica tensiones con un mercado privado que durante la década de los 90 se extendió y fortaleció.

Las posibilidades de consolidación y ampliación de una convivencia democrática que impacte positivamente a toda la población, y en particular a los sectores sociales más vulnerables, en gran medida depende de contar con los recursos, los diseños de política, y los apoyos políticos necesarios. Colocar estos “nudos” en la mesa como parte de un horizonte normativo relacionado con una mejor convivencia democrática sería en sí mismo una manera de comenzar a desatarlos.

## Referencias

Banco Mundial (2003) *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington DC: Banco Mundial.

Borges Sugiyama, Natasha. 2009. ‘The Diffusion of Conditional Cash Transfers in the Americas’, *Paper prepared for delivery at XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-13, 2009.

Cameron, Maswell y Eric Hershberg (editores) (2010) *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder, CO: Lynne Rynner Publishers.

CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.

Cornia, Andrés. (2010) “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes,” *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1): 85-114.

Ewig, Cristina y Stephen Kay (2011). “Post-Retrenchment Politics: Policy Feedbacks in Health and Pension Reforms in Chile”, *Latin American Politics and Society*, 53(4): 67-99.

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. USA: Princeton University Press.

Filgueira, Fernando (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada” In Brian Roberts (editor) *Ciudadanía y política social* (San José; Costa Rica, FLACSO/SSRC), pp. 71- 116.

FLACSO (2012). “Programa Seminario Internacional: Seguridad y Convivencia Política: Los desafíos de la seguridad ambiental, alimentaria y social”, Programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, AECID-FLACSO.

Huber, Evelyne, and John D. Stephens (2012) *Rutas al bienestar*. Chicago University Press. En prensa.

Martínez Franzoni, Juliana (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. Editorial UCR, San José, Costa Rica.

Molina Gerardo (editor) (2006). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington y Mexico, DF: Editorial Planeta Mexicana.

OIT/PNUD (2009) *Una mirada regional hacia el trabajo decente: Nuevas políticas para trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares*. Santiago de Chile: OIT-PNUD.

OIT (2010) *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OIT.

OIT (2011) *Tendencias mundiales del empleo*. [http://laborsta.ilo.org/sti/sti\\_S.html](http://laborsta.ilo.org/sti/sti_S.html)

OIT-OMS (2010). *Iniciativa del Piso de Protección Social. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*. Elaborado por el Grupo de organizaciones colaboradoras y socios para el desarrollo. Naciones Unidas, Ginebra.

# Seguridad Social y Salud: políticas de gobierno ‘en su totalidad’

Jorine Muiser, MSc <sup>52</sup>

## El concepto original de la Seguridad Social

La seguridad social como programa público, es decir apoyado por gobiernos, nace como producto de la revolución industrial a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX. Alemania se hizo uno de los países pioneros en el tema. Empujado por el Canciller Otto von Bismarck, considerado el fundador del Estado de bienestar alemán, el país adopta tres tipos de seguro social: el seguro social de salud, el de accidentes de trabajo y el de pensiones en 1883, 1884 y 1889 respectivamente. Estos seguros, financiados de manera progresiva por empleados, empleadores y el gobierno, limitaban su acceso a trabajadores formales exclusivamente.

En el año 1919, como parte del Tratado de Versalles que marcó el fin de la Primera Guerra Mundial, se crea la Organización Internacional de Trabajo (OIT). La organización visionó la promoción de la justicia social y la paz universal a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo. La OIT desde entonces adoptó un total de 189 Convenios de Trabajo, de los que los primeros seis se referían a las horas de trabajo en la industria, desempleo, protección de la maternidad, trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima y trabajo nocturno de los menores en la industria; la más reciente, del 2011, es sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Los objetivos principales de la OIT siguen siendo los mismos; hoy en día se describen en términos de promover una globalización justa y el empleo como instrumento para superar la pobreza<sup>53</sup>.

## La Ley de la Seguridad Social en los Estados Unidos (1935)

En los Estados Unidos antes de 1935, el concepto de la seguridad social se limitó prácticamente a la seguridad económica; las políticas adoptadas se enfocaban primeramente en la provisión de pensiones y subsidios en caso de incapacidad, vejez y muerte. Bajo la presidencia

---

52 Candidata al Doctorado en el Programa Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica

53 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang-es/index.htm>

de Roosevelt en 1935, bajo el mismo paradigma del Estado de bienestar, se adoptó la Ley de la Seguridad Social con lo que quedó ampliado el concepto. La ley establece garantías estatales para asistencia y beneficios de vejez en todo el país; y algunas garantías específicas más amplias en Estados seleccionados, incluyendo provisiones adecuadas para personas mayores, personas ciegas, niños dependientes e incapacitados, bienestar maternal y de niñez, y salud pública, entre otras. La ley también establece un Consejo de Seguridad Social y describe instrumentos para recoger los fondos necesarios, entre otras cosas (Preámbulo de la Ley de Seguridad Social, 1935<sup>54</sup>). El financiamiento de los programas iba a ser a través de impuestos sobre el trabajo, tanto para trabajadores como empleadores.

### **El 'Informe Beveridge'**

El 'Informe Beveridge' o 'Informe sobre Seguro Social y Servicios Aliados'<sup>55</sup> presentado en 1942 ante el parlamento inglés por Sir William Beveridge, es visto como la base del desarrollo del Estado de bienestar en la Inglaterra post-Guerra. El informe eleva el sistema de seguros sociales organizados generalmente para trabajadores formales en fondos separados por ramo profesional, a un seguro del Estado que constituye un sólo fondo solidario a nivel de la nación para garantizar un acceso universal a los beneficios cubiertos. Según el Informe, la contribución al fondo debe provenir de impuestos u otras formas de financiamiento público basadas en la capacidad de pago de cada persona, es decir contribuciones proporcionales al salario por parte de empleados y empleadores, para los trabajadores del sector formal, mientras que la cobertura de personas sin capacidad de pago cayera bajo responsabilidad del Estado. Este último también debería de ser responsable para reforzar la obligatoriedad del seguro.

El seguro social, así lo plantea explícitamente el informe, no puede ser un programa aislado sino que 'debe ser tratado como una parte sólo de una política comprehensiva de progreso social'. Dentro de este contexto el informe subraya que la seguridad social se logra 'en base con la cooperación entre el Estado y el individuo'. Según el informe, el Estado debe ofrecer seguridad por servicio y contribución, establecer un mínimo nacional de beneficios cubiertos y a la vez' dar espacio e incentivos para la acción voluntaria a que cada individuo busque cómo

---

54 <http://www.ssa.gov/history/35actpre.html>

55 Traducido de: Report on Social Insurance and Allied Services

proveer más que el mínimo para sí mismo y su familia' (The Social Insurance and Allied Services Report, 1942<sup>56</sup>).

El Informe distingue el seguro social de la seguridad social: el primero es un instrumento, entre otros, para lograr el segundo. El seguro social facilita financiar y organizar programas de seguridad social a través de contribuciones pre-pagas, calculadas como % del salario mensual, pero también existen otros instrumentos, como un sistema basado en impuestos únicamente, o un sistema mixto, que es una combinación de contribuciones proporcionales e impuestos<sup>57</sup>.

### **El Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima)**

En 1952, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) adopta el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) lo que establece una serie de proposiciones que los países al ratificar el Convenio se comprometen a poner en práctica. Entre otras cosas, la norma estipula que para poder ratificar el Convenio los Estados deben proteger con los programas de Seguridad Social mínimamente a:

- > 50% de todos los asalariados, cónyuges e hijos
- > 20% de toda la población económicamente activa, cónyuges e hijos
- > 50% de todos los residentes
- > 50% de los asalariados que trabajen en empresas industriales con mínimo 20 personas empleadas, cónyuges e hijos

Según el Convenio, la Seguridad Social tiene dos dimensiones: la Seguridad de los Ingresos y el acceso a la Asistencia Médica. La Seguridad de los Ingresos implica:

- Prestaciones Monetarias de Enfermedad
- Prestaciones de Desempleo
- Prestaciones de Vejez
- Prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional
- Prestaciones familiares
- Prestaciones de maternidad
- Prestaciones de invalidez

---

<sup>56</sup> <http://www.sochealth.co.uk/history/beveridge.htm>

<sup>57</sup> Sistemas basados en impuestos pueden utilizar impuestos generales, es decir asignaciones del presupuesto nacional general, o impuestos dedicados que son recaudados con el fin explícito de ser utilizados para programas específicos, como en este caso, la seguridad social o la salud.

- Prestaciones de sobre vivientes

Fuente: Convenio OIT 102 1952<sup>58</sup>

La Asistencia Médica implica, según el Convenio: Asistencia médica preventiva y curativa incluyendo todo estado mórbido, cualquiera que fuera su causa, embarazo, parto y sus consecuencias. Las prestaciones que mínimamente deben ser cubiertas incluyen:

- En caso de estado mórbido:
  - asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio
  - asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, o la prestada por especialistas fuera de los hospitales
  - suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados
  - hospitalización, cuando fuere necesaria
- En caso de embarazo, parto y sus consecuencias:
  - asistencia prenatal, durante el parto y puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada
  - hospitalización, cuando fuere necesaria

Fuente: Convenio OIT 102 1952<sup>59</sup>

El objetivo principal de la Asistencia Médica es: 'Conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales'. Dos proposiciones adicionales claves del Convenio son los siguientes: 1. si se obliga a los beneficiarios a contribuir financieramente para la asistencia médica recibida, esto no puede representar un gravamen excesivo; y 2. que los proveedores públicos y/o privados que en nombre del sector público ofrecen servicios de Asistencia Médica, deben estimular a las personas protegidas, 'por cuantos medios puedan ser considerados apropiados', para que los utilicen (Convenio OIT 102<sup>60</sup>). Como se demuestra en adelante, estos tres aspectos (mejorar la salud de la población cubierta, un financiamiento que protege las personas contra choques económicos, y la promoción de un uso efectivo de los servicios), vuelven como el núcleo de las metas globales de los sis-

58 <http://www.cesdepu.com/instint/oit102.htm>

59 <http://www.cesdepu.com/instint/oit102.htm>

60 <http://www.cesdepu.com/instint/oit102.htm>

temas de salud definidas por la Organización Mundial de la Salud, aunque con palabras ligeramente diferente.

### **Seguridad Social y Salud: políticas de gobierno ‘en su totalidad’**

Según la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), es decir, según el acuerdo entre sus Estados miembros, la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social; y la salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados (Constitución de la OMS 1946<sup>61</sup>).

La misma Constitución refiere a que la salud no es una política aislada estipulando que la misma OMS debe promover, en cooperación con otras agencias especializadas donde sea necesario, una mejor nutrición, vivienda, saneamiento, recreación, condiciones económicas y laborales, y otros aspectos de higiene ambiental (WHO 2011)<sup>62</sup>.

Con respecto a los sistemas de salud, la OMS, en su Informe sobre la Salud en el Mundo 2000, define, como dicho arriba, que las metas globales son:

Mejorar la salud de la población

- I. Financiamiento justo
- II. La capacidad de respuesta a las expectativas no-médicas de las personas (la manera de tratar a la gente, entre otros cosas)

Fuente: Informe sobre la Salud en el Mundo OMS (2000)

Notablemente, la OMS igual que la OIT, menciona la importancia de la cooperación entre el Estado y el individuo o las personas, subrayando que por Estado se refiere al Estado ‘en su totalidad’ (OMS 2000)<sup>63</sup>, es decir no a una sola institución o un solo sector, como por ejemplo

---

61 [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)

62 Improving Health Equity by addressing social determinants, WHO 2011, Geneva: 7 [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

63 Informe sobre la Salud en el Mundo 2000, OMS, Geneva, Capítulo 6:137, [http://www.who.int/whr/2000/en/whr00\\_ch6\\_es.pdf](http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_ch6_es.pdf)

el Ministerio de Salud, aunque esta institución sí juega un papel crucial; sino el gobierno multi-sectorial, incluyendo también a los actores privados y los beneficiarios de los servicios. El papel del Estado 'en su totalidad' es crucial, no sólo en términos de financiamiento, sino también como promotor e impulsor de la obligatoriedad, ambos en vista de la necesidad de lograr la cobertura universal de los beneficios prestados.

### **La cobertura universal en Seguridad Social y Salud, y la protección financiera**

La cobertura universal es un tema clave en el debate actual sobre la Seguridad Social y la Salud llevado a cabo por la OIT y la OMS respectivamente. Con respecto a los sistemas de salud, para lograr la cobertura universal en salud, existen varios métodos de financiamiento, incluyendo contribuciones a uno o varios institutos de seguro social, impuestos generales o dedicados específicamente a la salud, seguros privados, seguros comunitarios, y pagos de bolsillo, entre otros. El tipo de financiamiento al que una persona tenga acceso a la hora de experimentar un evento adverso de salud, determina si ella goza de protección financiera contra este tipo de eventos, o no. Los tipos de financiamiento que ofrecen protección financiera son los basados en el pre-pago, es decir donde las personas tienen un acceso garantizado sin costo o un costo mínimo a la hora de acceder los servicios. Estos son los esquemas basados en contribuciones a un seguro social, en impuestos o ambos.

**Cuadro 1**  
**Diferentes sistemas financieros de salud persiguen la cobertura universal en América Latina**

- En América Latina hay diferentes sistemas financieros de salud:
  - Basados en impuestos (Brasil)
  - Basados en el seguro social primordialmente (Chile, Colombia, Costa Rica, México)
  - Sistemas mixtos (Perú, Bolivia, Ecuador)
  - seguro social para los trabajadores del sector formal
    - servicios financiados por impuestos para los del sector informal y para los sin capacidad de pago
    - En todos los países también existe la oferta de servicios privados que es accesible para la población con capacidad de pago
- Los diferentes sistemas representan diferentes instrumentos de financiamiento, pero el fin es, en términos formales, lograr cobertura universal en salud

Fuente: Elaboración propia

Los seguros privados también pueden ofrecer protección financiera a sus afiliados pero si no operan bajo un esquema de regulación explícita, tienen la opción de aplicar co-pagos excesivos, o mecanismos para excluir a personas de alto riesgo o poca capacidad de pago. Los seguros privados sin regulación estatal, por ende, no ofrecen garantías contra gastos catastróficos o empobrecimiento al nivel de la población nacional. Protección financiera universal sólo se realiza cuando se haga obligatoria la afiliación, es decir a través de un seguro social, i.e. cuando el Estado, o mejor dicho el gobierno, asume su responsabilidad de obligar y reforzarlo.

Los seguros comunitarios son esquemas manejados a niveles locales donde no es necesaria la intervención del Estado. Estos esquemas pueden funcionar bien entre los miembros de cierta comunidad. Sin embargo, para lograr cobertura universal en un país deben ser elevados al nivel nacional donde del nuevo sí requieren de la intervención estatal.

La protección financiera de las personas o los hogares, como mencionado arriba, es una proposición en el Convenio 102 y una de las metas globales de los sistemas de salud. Es un indicador clave para medir el comportamiento de los sistemas de Seguridad Social y de Salud res-

pectivamente. Sólo sistemas con cobertura universal pueden lograr, dependiendo de varios factores, protección financiera universal. Para medir el nivel de protección financiera en sistemas de salud generalmente se calcula el porcentaje de hogares de un país que incurre en gastos catastróficos por causa de acceder servicios de salud. Un gasto catastrófico implica que una persona u hogar sufre un choque económico debido a una necesidad en salud. Hay varios métodos para calcular gastos catastróficos<sup>64</sup>. En la siguiente sección se presentan algunos datos al respecto dentro del contexto de la región de América Latina y el Caribe.

### **'Seguridad Social' y 'Salud', elementos implícitos en una nueva generación de conceptos**

Como mencionado arriba, la OMS entiende la salud desde una perspectiva amplia. En efecto, ya ha sido probado en varios instantes que tanto las políticas de salud como las de la seguridad social tienen la misma efectividad como políticas aisladas en comparación con cuando son partes de un conjunto de políticas de desarrollo social integral (ver Box 2 y 6).

#### **Cuadro 2 Bután y Costa Rica: dos países felices**

Bután, junto con Costa Rica entre los países más felices del mundo, presenta la receta para elevar la felicidad de la población: *'Todo Gobierno debe centrar sus esfuerzos en el desarrollo socio-económico igualitario y sostenible, conservación de la naturaleza, preservación de la cultura y un Gobierno responsable y transparente'*.

Fuente: *La Nación* 26/03/2012

La OMS en efecto subraya que una condición necesaria para lograr una buena salud de la población de un país es tener buenos sistemas de salud, pero tenerlos no es suficiente. La salud poblacional implica también corregir inequidades causadas por múltiples factores económicos y sociales, los que más recientemente se han denominado 'los determinantes sociales de la salud'. Estos se entienden como las condiciones en las cuales las personas nacen, crecen, viven, trabajan y

64 Knauth et al (2011), Household catastrophic health expenditures: A comparative analysis of twelve Latin American and Caribbean Countries, *Salud Pública de México*, vol. 53, suplemento 2 de 2011: 85-95

envejecen; e incluyen los sistemas de salud, pero también reconocen la salud como un objetivo que va más allá de la capacidad de los sistemas de salud, es decir incluye educación, ocupación, ingreso, género y raza/etnicidad (WHO 2012; WHO 2011<sup>65</sup>). Viendo la inter-relación de los diferentes determinantes sociales, se concluye que las políticas de Seguridad Social y de Salud se suponen y se alimentan mutuamente. Pero yendo más allá de estas dos políticas y como se demuestra en el Box 3, ambos conceptos a su turno forman parte implícita o explícita de conceptos más recientes, como ‘Seguridad Humana’ (PNUD 1994), ‘Piso de Seguridad Social’ (OIT/OMS 2012) y ‘Producto Interno de Felicidad’ como alternativa para producto interno bruto (Informe de la Felicidad en el Mundo 2012).

---

65 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

**Cuadro 3**  
**Nuevos conceptos que implican Seguridad Social y Salud**

Seguridad humana	Piso de protección social	Felicidad humana
<p>La seguridad humana tiene dos aspectos principales: 1. significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; 2. Significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.</p> <p>El concepto tiene 7 dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad económica</li> <li>• Seguridad alimentaria</li> <li>• Seguridad en salud</li> <li>• Seguridad ambiental</li> <li>• Seguridad personal</li> <li>• Seguridad de la comunidad</li> <li>• Seguridad política</li> </ul>	<p>Nueva iniciativa de Naciones Unidas para responder a la crisis económica y social mundial.</p> <p>Promueve un conjunto de derechos básicos y transferencias sociales, así como servicios esenciales en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo</li> <li>• Salud</li> <li>• Saneamiento de agua</li> <li>• Alimentación</li> <li>• Educación</li> <li>• y apoyo a las familias a fin de proteger a los más pobres y vulnerables y capacitarlos para que puedan escapar de la pobreza</li> </ul>	<p>Felicidad se considera la combinación de bienestar humano, inclusión social y sostenibilidad ambiental. La persecución de la felicidad está relacionada íntimamente con la persecución de desarrollo sostenible (Informe de la Felicidad en el Mundo 2012)*.</p> <p>Determinantes de la felicidad:</p> <p>Factores externos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso</li> <li>• Empleo</li> <li>• Comunidad y gobernanza</li> <li>• Valores y religión (religión, altruismo, materialismo, medio ambiente)</li> </ul> <p>Factores personales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud mental</li> <li>• Salud física</li> <li>• Experiencia de la familia</li> <li>• Educación</li> <li>• Sexo y edad</li> <li>• (World Health Report 2012: 59)</li> </ul>

(UNDP 1994)<sup>66</sup> (OIT y OMS 2012)<sup>67</sup> \*<sup>68</sup>

Fuentes: Varios

## ¿Valores universales?

Mientras que estos nuevos conceptos se difieren entre sí en ciertos detalles, incluyendo unos u otros elementos o componentes constituyentes, todos se construyen sobre valores considerados universales dado que parten de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de

66 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

67 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

68 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

1948 y tratan de desligar el pensamiento sobre el desarrollo social de las ideologías. En este contexto, sin embargo, se debe tomar en cuenta que aunque muchos países son Estados miembros de las Naciones Unidas, no todos los países adoptan los acuerdos y convenios; y aún menos los ratifican, como demuestran los Boxes 4 y 5.

**Cuadro 4**  
**Indicadores seleccionados sobre el acceso a programas de Seguridad Social y Salud a nivel mundial**

- Hoy en día, en todos los países en el mundo existe cierto nivel de protección social, pero sólo un tercio de ellos (en los que vive el 28 por ciento de la población mundial) dispone de sistemas de protección social que incluyen todas las ramas de la seguridad social, según establece el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952.
- Sólo 20% de la población mundial en edad de trabajar y sus familias tiene acceso efectivo a una completa y adecuada protección social, de acuerdo con el Convenio 102 sobre la Seguridad Social
- 33% de la población mundial no tiene acceso a ningún servicio de salud o establecimiento sanitario en absoluto

Fuente: Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011<sup>69</sup>

- En algunos países, hasta el 11% de la población sufre un catástrofe financiero cada año y hasta el 5% se empobrece por necesidades en salud
- En total se trata de 150 y 100 millones de personas a nivel mundial respectivamente

Fuente: Informe sobre la Salud en el Mundo 2011<sup>70</sup>

---

69 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

70 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

**Cuadro 5**  
**Algunos datos sobre los sistemas de seguridad social y salud en América Latina**

- La primera generación de seguros sociales son en Argentina y Uruguay (1904), Chile (1924), Costa Rica, México, Panamá (1943)
- La segunda generación de seguros sociales son en Guatemala (1946), República Dominicana (1947), El Salvador (1949), Bolivia y Venezuela (1951), Nicaragua (1955), Honduras (1959), entre otros
- La tercera generación de seguros sociales son en Cuba (1963), Trinidad y Tobago (1971), Belice (1979), entre otros

Fuente: Centro Regional de Cooperación para Centroamérica y el Caribe<sup>71</sup>

- Solo 9 países latinoamericanos (26%) han ratificado el Convenio 102 de la OIT: México y Perú (1961), Barbados y Costa Rica (1972), Ecuador (1974), Bolivia (1977), Venezuela (1982), Brasil (2009), Uruguay (2010)

Fuente: ILO/Ilolex (2012)

Es decir, donde el proceso de formulación y adopción o ratificación de tratados internacionales es una tarea ardua, la implementación de este tipo de instrumentos es aún más difícil. Además, como demuestran experiencias pasadas, aun cuando los tratados estén adoptados y/o ratificados, esto no implica automáticamente que los consecutivos gobiernos también los implementan; aparentemente mucho depende de cada gobierno en turno. En efecto, tanto la formulación o aprobación como la implementación de valores 'universales' se determina más por factores políticos y culturales que por factores técnicos o incluso económicos. Como demuestra la Tabla 1, a pesar de que el derecho a la salud aparece en la mayoría de las Constituciones y legislaciones relacionadas en América Latina, aun falta mucho para erradicar, como dar un ejemplo, el gasto catastrófico en salud (o lograr la protección financiera universal en salud). La Tabla también indica que el resultado no depende únicamente del gasto público en salud,

---

71 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

es decir la organización del sistema de salud correspondiente. Como mencionado arriba, hay múltiples factores que determinan la salud de una población y todos tienen que reforzarse entre sí para tener logros sostenibles.

**Tabla 1**  
**Esperanza de vida, gastos catastróficos, gasto público en salud en países seleccionados de América Latina**

	<b>Esperanza de vida (ambos sexos, 2008)</b>	<b>Gasto público (% , 2009)</b>	<b>Hogares con gastos catastróficos en salud (% , varios años)</b>
Argentina	76	66,4	5,1
Bolivia	67	65,1	5,9
Brasil	73	45,7	4,4
Chile	78	47,4	11,0
Colombia	75	84,2	2,7
Costa Rica	78	67,4	0,7
Rep Dom	73	41,4	6,0
Ecuador	73	48,4	15,8
Guatemala	69	36,9	16,3
México	76	48,3	4,3
Nicaragua	74	56,6	19,9
Perú	76	58,6	6,1

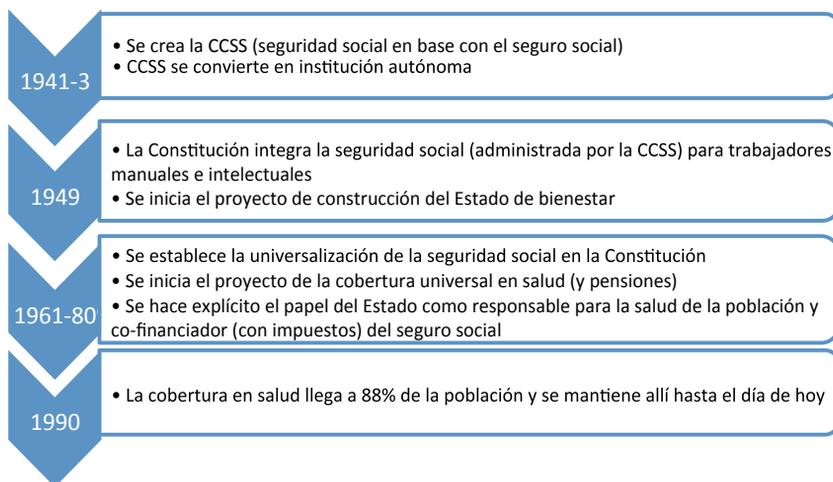
*Fuentes: WHOSIS, Knaul et al (2011)<sup>2</sup>*

Desde esta perspectiva de pensamiento, Costa Rica presenta un caso interesante, en particular cuando se comparan los periodos antes y después de los 1980s (ver Box 6).

## Cuadro 6 El caso de Costa Rica antes y después de los 1980s

### Antes de los 19080s

#### ¿Qué pasó?

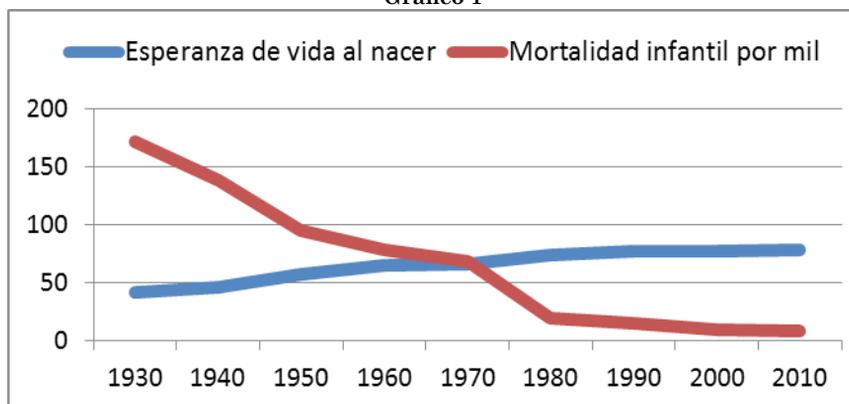


Fuente: Elaboración propia

#### ¿Qué fue el impacto?

- Se mejoraron los indicadores de salud dramáticamente

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base con CCP 2012

## ¿Cómo se explica?

- El proyecto de la universalización de la seguridad social en Costa Rica se inserte en un proyecto de desarrollo socio-económico integral
- Se crean instituciones autónomas para la provisión de servicios sociales universales (educación, salud, electricidad, telefonía, nutrición, y otros)
- Se crean empleo y oportunidades para la movilidad social
- El desarrollo económico y social se refuerzan mutuamente
- En salud, se construye una población sana, informada, con oportunidades de trabajo, y con acceso a un buen sistema de salud
- Factor político: El Estado de bienestar se implementa en Costa Rica después de la Segunda Guerra Mundial, y el proceso tuvo éxito en particular en el periodo 1970-1980, durante los gobiernos de Figueres y Oduber respectivamente: *‘El hecho excepcional en Costa Rica que el mismo partido político gana dos elecciones consecutivas, permitió que la gran reforma del sector social que se inició en los 1970s, continuó durante 8 años; este periodo de tiempo hizo posible que se lograron las metas... El Presidente Oduber empujó con gran energía los programas que se iniciaron en 1970 y los fortaleció vigorosamente con apoyo político y recursos financieros’* (Mohs 1995: 20).
- Con respecto al sistema de salud, se trasladaron todos los hospitales que tenía el país (en propiedad de las Juntas de Protección Social y unas empresas bananeras) a la CCSS. Entre tanto, el Ministerio de Salud comenzó a operar servicios de salud primaria en base con los programas Salud Rural para la población rural y Salud Comunitaria para la población urbana marginalizada. Los programas de la CCSS y el Ministerio eran complementarios: *‘En el año 1973, con la llegada Oduber al poder, se incorporaron los programas de Salud Rural, eso fue la revolución; allí se cambió la salud en este país. Se abrieron 300 nuevos puestos de salud, montados en el programa de malaria, en particular en comunidades alejadas, de poca accesibilidad. Allí trabajaban los auxiliares de enfermería, los famosos ATAP<sup>73</sup>. Allí empezó la revolución: control*

---

73 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

*de parásitos, nutrición, letrinas, bombas, vacunación, educación, mucha educación, saneamiento básico... Fue un programa muy exitoso, de allí los indicadores comenzaron a mejorarse, la mortalidad infantil comenzó a caer. Fue una época en que el café daba plata, tuvimos un plan nacional de desarrollo integral, hubo un conjunto de factores favorables. El enfoque de los determinantes comenzó ya con Figueres quien calzó a los chiquillos. No era política de salud, sino de gobierno' (Grupo focal 2011).*

- *En Costa Rica se emplea el concepto de salud como un valor del bienestar. No se trata solamente de la atención directa a las personas. El acceso a tales servicios es un derecho, pero la salud tiene muchos determinantes ... En Costa Rica, el sector salud incluye la seguridad social, la provisión de servicios de salud, pensiones, agua y saneamiento, nutrición, educación para la salud. Pero también incluimos el tema de la pobreza, vivienda, educación. La salud como un producto social. Es importante tener en cuenta que la mortalidad infantil es un indicador de desarrollo, no de los servicios de salud. Porque también la nutrición, las escuelas, el ICE, el AYA, la leche ... (Grupo focal 2011)*

## **Después de los años 1980s**

### **¿Qué pasó?**

- A partir de los 1980s cambia el papel del Estado, también en Costa Rica ...
- Se mantiene como motor del desarrollo económico pero se reduce su capacidad redistributiva
- Se privatiza la educación, el sector privado en salud comienza a crecer, se remplazan las políticas universales por políticas focalizadas, se aumenta la inequidad social

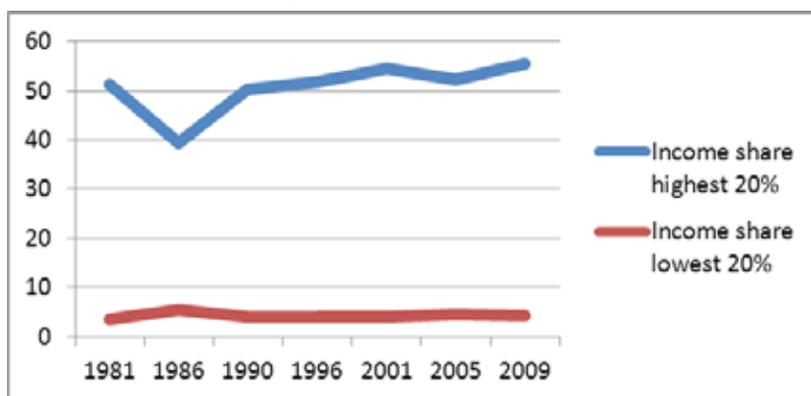
### **¿Qué fue el impacto?**

- Según Sojo, los décadas entre 1950 y 1980 representan el periodo más dinámico de la historia de Costa Rica en términos de la promoción de una sociedad equitativa, aunque las diferencias sociales no desaparecieron por completo (Sojo 2010: 63). Como consecuencia de las políticas sociales universales implementadas en esa época y la década siguiente, el coeficiente Gini fluctuaba entre

los más bajos de la región, es decir alrededor de 0,383 entre 1990 y 1998 (Sánchez and Sauma). Sin embargo, a finales del siglo pasado el coeficiente comenzó a subir alcanzando 0,503 en 2009. Con este puntaje, Costa Rica hoy representa un escore relativamente alto en la región de América Latina y el Caribe donde la media es 0,455, oscilando entre 0,226 en Chile y 0,539 en Brasil<sup>74</sup>.

- También comparando la proporción del ingreso nacional del 20% de la población más rica con la más pobre, a mediados de los 1990s la brecha comenzó a crecer.

**Gráfico 2**  
Proporción Ingreso Nacional



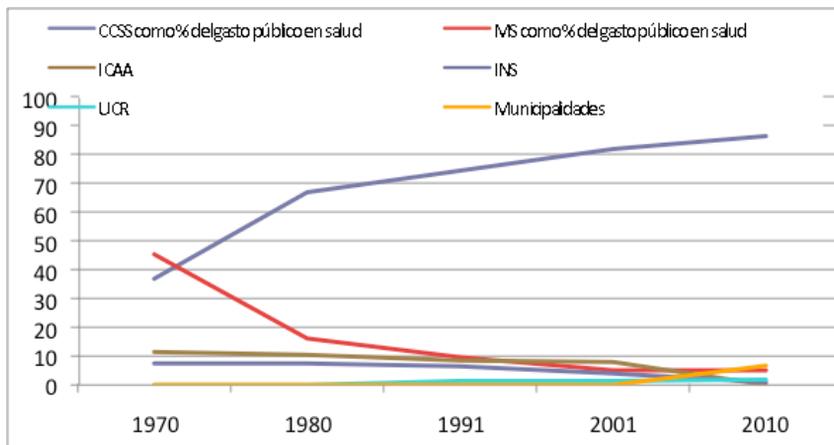
Fuente: <http://data.worldbank.org/>

- Con respecto a la política de salud, con el traslado de los hospitales a la CCSS, el cierre, poco a poco, de los programas de salud primaria del Ministerio de Salud a partir de los 1990s y la creación en la CCSS de la red de los Equipos Básicos de Asistencia Integrada en Salud (EBAIS) como nuevo programa de salud primaria en 1994, la CCSS quedó como único proveedor de servicios de salud públicos, al lado de un creciente sector privado. El Ministerio de Salud quedó como rector del sistema de salud, pero sus recursos que ya habían comenzado a disminuir durante los 1980s, continuaron a reducirse.

74 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

- Dentro del sector salud (instituciones públicas<sup>75</sup>), la única institución con poder económico es la CCSS. También en términos de poder jurídico, la CCSS se mantiene con un alto nivel de autonomía lo que complica dramáticamente la capacidad del Ministerio de Salud para ejercer su función de rectoría.

Gráfico 3



Fuente: Muiser 2012

### ¿Cómo se explica?

- Hubo un cambio de política; el Estado se redujo, el modelo económico de la sustitución de la importación (producción nacional para el mercado nacional) se reemplazó por un modelo enfocado en la exportación de productos al mercado internacional, se incrementó la participación del sector privado en todos sectores aboliendo regulaciones y restricciones: 'La consigna de menos Estado y más mercado comienza a desarmar la sociedad nuestra, como comienza a desarmarla en todas partes del mundo' (Ex-Presidente Ejecutivo de la CCSS 2010).
- El cambio implicó que la implementación de la política de salud, la que es formalmente responsabilidad del Estado en Costa Rica,

75 Improving equity in health by addressing social determinants, WHO Geneva, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241503037_eng.pdf)

se trasladó a la CCSS y el sector privado, dos instituciones con enfoque en la provisión de servicios personales exclusivamente. La función de rectoría del sistema de salud, incluyendo la dirección y regulación de las acciones en salud de todos los actores sociales públicos y privados perdió prioridad política. Concretamente, consecutivos gobiernos dejaron que se disminuyera la capacidad del Ministerio de Salud de gestionar la política de salud desde una perspectiva más amplia. Se dejó de implementar la política de salud desde la perspectiva del gobierno ‘en su totalidad’.

Fuente: Elaboración propia en base con entrevistas con informantes claves y revisión de literatura

## Conclusiones

- Las políticas de Seguridad Social y Salud se suponen y se alimentan mutuamente.
- Ambas son políticas que no se hacen a solas; para tener un impacto sostenible, deben insertarse en políticas de desarrollo integral y sostenible.
- Se debe aprender de experiencias como las de Costa Rica, entre otros países, y tomar en cuenta los nuevos conceptos de los determinantes sociales de salud, la seguridad humana, el piso de protección social, y la felicidad humana para entender que las políticas de Seguridad Social y Salud deben insertarse en otras políticas sociales y para hacerlas efectivas se deben buscar su universalidad.
- Para gestionarse bien, las políticas de Seguridad Social y Salud deben ser parte integral de las políticas de gobierno; y cada gobierno ‘en su totalidad’ debe garantizar su efectiva implementación.

## **Sin democracia participativa no habrá seguridad social Salario-pensión... indicador crudo de la realidad**

Héctor Ferlini-Salazar <sup>76</sup>

Si consultamos un diccionario, encontraremos que salario se define, -con más o menos palabras, como la remuneración que recibe una persona por su trabajo. En algunos casos, encontraremos además asociado el concepto “por cuenta ajena”. Por su parte, la definición de pensión aparece regularmente relacionada con palabras tales como subvención, auxilio, subsidio, ayuda.

Pero si ponemos ambos conceptos en perspectiva socio-histórica para el caso de Costa Rica y los países de la región centroamericana, podemos afirmar que el salario y la pensión son los recursos con que cuenta una persona para sostener su vida, al carecer de bienes materiales o medios de producción que le generen una renta suficiente. Tenemos entonces dos opciones para afrontar la vida: poseer bienes o medios de producción en cantidad y calidad suficiente, ó percibir un salario o pensión.

Esta caracterización nos permite despejar dudas en relación con quiénes son las personas que reciben o auto-reciben un salario o pensión... que dependen de ese tipo de ingresos para vivir. Así, caemos en la cuenta que el sistema que se nos ha impuesto, ha creado una serie de expresiones laborales que le permiten encubrir la situación real en torno al tema.

Enumero:

- Micro y pequeñas empresas que nunca logran despegar
- Trabajadoras y trabajadores “por cuenta propia” en ventas ambulantes
- Economía familiar de subsistencia generalmente agrícola
- Trabajo independiente profesional o semiprofesional (le llaman freelance)

---

<sup>76</sup> Comunicador con una Maestría en Administración (UCR), docente en la Universidad de Costa Rica, Director del periódico SURCOS.

- Profesionales en consultorías esporádicas no asociadas a la corrupción
- Intermediación en áreas de la industria y el comercio
- “Representantes” de marcas de cosméticos, lencería y similares
- Personal de múltiples empresas, instituciones y organizaciones que trabajan bajo el régimen de servicios profesionales
- Taxistas, porteadores, taxistas-“piratas”
- Albañiles, carpinteros, fontaneros, jardineros, mecánicos de electrodomésticos a domicilio...
- Servicio doméstico por horas

Revise cualquiera de estas opciones, y encontrará lo siguiente: son personas que no tienen bienes o medios de producción en cantidad y calidad suficiente para sostener su vida, luego entonces, dependen básicamente de su **trabajo** para generar los ingresos necesarios para vivir. Es común incluso que muchas de estas personas si tienen una perspectiva administrativa, utilicen la expresión “me pago un salario”, para referirse al ingreso que generan para sí, y al hecho de que complementariamente “apartan” lo necesario para cubrir otras necesidades funcionales de la operación y asegurar la continuidad **de su trabajo**. Pero la cultura dominante no le llama a lo que reciben estas personas salario. Esto es una falacia: el salario se lo paga cada quien, a como puede. Algunas de esas personas buscan en su actividad económica independiente su realización, pero solo algunas. Quienes tienen en este sistema socio-económico la capacidad real de asumir la responsabilidad salarial, la han ido dejando de lado; el sistema ha creado mecanismos para evadir el pago de salario para quienes dependen de su trabajo, pero ya no tienen quien asuma la responsabilidad salarial. El sistema no habla de salario, sino de comisiones en algunos casos, y a muchas de esas personas no se les denomina como empleadas, sino colaboradoras o representantes. El sistema lo esconde, pero se trata de salario precario en la mayoría de los casos.

Ese sistema, -hábilmente y mostrando su carácter, se desembarazó de una parte muy significativa de la población que no entra en las consideraciones oficiales, y *oficiosas*, sobre el tema salario-pensión. Así, es posible mostrar en algunas ocasiones estadísticas con buena cara, o en camino a tener buena cara.

¿Hay mejora salarial? Para responder esta pregunta tendríamos que analizar tanto los aumentos concretos en el empleo formal, como la situación de vida de las personas en esos grupos poblacionales señalados, **que dependen de su trabajo** aunque el sistema los haya expulsado abierta o sutilmente hacia el espacio de salario-precario (dependen de sus capacidades humanas, no de bienes materiales o propiedades).

Salario-precario es entonces, también, el que tiene como características la informalidad, la inconstancia, la inseguridad, la ausencia de cobertura de la seguridad social (salud, pensión-digna, aguinaldo...). Así viven estas personas. El sistema les dice que no son asalariadas, pero en contraposición a la otra forma de afrontar la vida si lo son, solo que se les despojó del asidero legal que da la formalidad. Y si no tienen salario plenamente reconocido, tampoco tendrán pensión como beneficio construido socialmente, a lo sumo, podrán vivir en su vejez con los ahorros que individualmente hayan logrado como parte de la privatización del sistema de pensiones que entregó el poder a las operadoras privadas.

Según datos del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, para el año 2006 había en la categoría “Ocupados asalariados de la empresa privada” 933,100 personas; mientras tanto en la categoría “Ocupados asalariados del Estado” se encontraban 264,915 personas. Para una Población Económicamente Activa de cerca de dos millones, cabe preguntarse entonces, ¿es la diferencia de cerca de 800 mil personas una población empresaria capaz de sostenerse con base en otra forma de economía no-salarial? <http://www.tdc.odd.ucr.ac.cr/pantalla2.php?var1=1&var2=2&var3=3>

### **La complejidad del análisis sobre salario-pensión**

Con las consideraciones anteriores como referencia, entraré ahora a algunos señalamientos particulares que nos muestran el panorama en el tema salario-pensión. Este comentario, por razones de espacio, no entrará en detalles técnicos, busca colocar una discusión que enfrente las falacias en torno al asunto que nos ocupa, así como un enfoque de solución.

## Salario formal

Al Consejo Nacional de Salarios le corresponde la fijación de salarios para el sector privado. El 27 de octubre del 2011, este Consejo modificó la metodología para la definición salarial aprobando una propuesta impulsada por la representación sindical. Lo novedoso del acuerdo, es que se considera tres componentes para el sector privado:

- Inflación acumulada
- Inflación adelantada (elemento nuevo)
- Un porcentaje por concepto de crecimiento del PIB de los últimos 5 años (elemento nuevo)

Desde el punto de vista sindical, esta nueva fórmula constituye un logro pues no solo se reconoce la inflación acumulada, sino que se agrega la previsión inflacionaria que se espera ocurra en el periodo para el cual se hace la fijación. Además, el porcentaje por crecimiento del PIB se estima como un mecanismo de distribución de la riqueza.

El acuerdo del Consejo Nacional de Salarios toma la precaución de supeditar la aplicación a que no se den condiciones excepcionales de la economía. En un órgano tripartito donde el sector sindical es un tercio de los votos, la valoración de cuáles se consideran condiciones “excepcionales” de la economía es evidentemente una limitación a tener presente. Además, cabe preguntarse, ¿cuáles elementos estructurales y coyunturales pesaron en esa decisión para que los sectores empresarial y gubernamental la apoyaran? ¿Hay consideraciones relacionadas con la necesidad de mantener en un nivel aceptable el mercado interno? ¿Cuál es el peso de las empresas privadas enfocadas al mercado interno en el Consejo Nacional de Salarios? Además: al incorporar el mecanismo de aumento vinculado al crecimiento del PIB, ¿hay interés de comprometer al sector laboral en ese crecimiento y podría esto operar como mecanismo que mediatice las demandas sindicales? Son todas cavilaciones... ¿Es hilar fino? Quizá, pero de cara a la situación de incertidumbre de nuestra economía regional y a un deterioro sensible en las condiciones de vida (salario-pensión precario en aumento) vale la pena afinar el lápiz de antemano sin demeritar la propuesta sindical.

Para el caso de los salarios del sector público, las organizaciones estiman que hay un retroceso. Se ha discutido en torno a la inflación

acumulada que no se dio en el primer semestre del 2012 y a la fijación unilateral de parte del gobierno de solo ¢5,000 en enero de este mismo año.

La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, está integrada por la máxima autoridad o su representante de los ministerios de Hacienda y Trabajo, la Dirección General de Servicio Civil, y representantes sindicales. Pero en enero del 2012, el gobierno fijó por decreto un alza de 5 mil colones sin negociar, es decir, la comisión negociadora quedó en nada. La movilización sindical produjo una marcha importante el 15 de febrero que provocó una ronda de negociaciones.

Como producto de ello, los sindicatos lograron que no sea la Autoridad Presupuestaria la rectora del tema del empleo público, como estaba en las intenciones del gobierno. Asimismo, el Ejecutivo se comprometió a presentar “en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, la iniciativa de Ley de Empleo Público para su discusión y eventual acuerdo, previo a su remisión para trámite ante la Asamblea Legislativa.... De no alcanzarse un consenso entre las partes sobre el proyecto de ley en el plazo establecido, el Gobierno remitirá la iniciativa para su respectiva tramitación legislativa. En cualquier situación, el proyecto de ley, u otra iniciativa en esta dirección, se apegará a los principios constitucionales, respetando los derechos adquiridos, convenios colectivos de trabajo, convenios de OIT ratificados por el país, y no contemplará la modalidad de salario único”. Pero en relación al tema salarial, según el acuerdo firmado, “El Gobierno de la República reitera que mantendrá la vigencia del Decreto No. 36966-MTSS-H de fijación salarial por 5000 colones para el primer semestre del 2012, porque genera un aumento porcentual mayor para los grupos de menores ingresos. En el segundo semestre del 2012 el Gobierno aplicará la fórmula convenida en el 2007 para la fijación del ajuste salarial, adicionalmente, se aplicará un 1% a la base de los funcionarios que devengan salarios base superiores a 268,000 colones el cual se pagará en la primera quincena del mes de octubre de 2012”. Así está escrito en el acuerdo firmado.

Como se ve, la política salarial restrictiva que no compensó el aumento en la inflación se sostuvo marcando un claro deterioro.

### **Salarios / pensiones:**

Como complemento, es claro que mejores salarios, de alguna forma, beneficia a las pensiones pero los estudios actuariales son los que mandan. El régimen de pensiones no se basa en la revisión del costo de vida como han defendido los sindicatos, sino que el criterio es estrictamente actuarial, es decir, con base en consideraciones estadísticas y matemáticas se analizan sostenibilidad y riesgos para establecer las pensiones. Si el costo de vida aumenta, nada que hacer, pues no se parte de un criterio de distribución de la riqueza, sino, como se señaló al inicio de este artículo, el concepto pensión aparece más bien asociado a términos como subvención, auxilio, subsidio, ayuda.

Según esto, la persona que es “beneficiaria” de la pensión debe seguir viviendo no con base en el criterio de que durante toda su existencia ha aportado a la construcción de riqueza... como ya terminó su etapa “productiva” (¿?) ahora debe ser auxiliada, siempre que haya contribuido. Y siempre que los indicadores actuariales lo validen. Si no ha contribuido como resultado de que fue expulsada del empleo formal, el sistema quizá lo lamenta, pero no puede hacer nada, a lo sumo, -aunque haya contribuido a la generación de riqueza, le auxiliará con una pensión no-contributiva acreditable al sistema clientelar.

En el Consejo Nacional de Salarios, el sector sindical ha defendido que las pensiones deben actualizarse en relación con el costo de la vida, pero la CCSS actúa solo con estudios actuariales y no con base en el criterio del costo de la vida. No hay, además, base para esperar eso en las actuales condiciones de clara limitación de recursos por debilidades muy marcadas en la distribución fiscal de la riqueza.

### **Salario/pensión: ¿base de la seguridad social ó mecanismo para disciplinar?**

El salario y la pensión, -para quien no tiene bienes o medios de producción en cantidad y calidad suficiente, simbólicamente es lo único que se posee, de ahí se derivan los otros “beneficios”. En este contexto del subtema, salario/pensión: ¿base de la seguridad social ó mecanismo para disciplinar?, vale la pena tomar en cuenta algunas consideraciones.

1. Menores salarios equivale a menores pensiones, menores salarios también implica presión que empuja hacia el endeudamiento y el

fortalecimiento del sistema financiero especulativo. Menores salarios asociados al consumismo promovido por ese mismo sistema, es un factor generador de un mercado cautivo, -por desesperación, para el crédito especulativo, no productivo. Ese sector de la población mayoritario que no cuenta con bienes o medios de producción en cantidad y calidad suficiente para afrontar la vida, se encuentra entonces atrapado en un sistema formado por un tridente: a) salarios deprimidos por el concepto de la economía financiarizada según el cual debe controlarse la inflación a cualquier costo y debe priorizarse la actividad de las empresas de cara al mercado global por encima de la vida digna, b) una maquinaria que promueve el consumismo, c) un dominio absoluto de la vida nacional e internacional por parte del crédito especulativo que exprime el salario formal y el precarizado.

2. La pensión por su parte, como elemento derivado directamente del salario por interpretación actuarial, produce una situación de incertidumbre, no solo por riesgo de agotamiento de fondos, sino además por calidad de la pensión de cara al aumento del costo de vida. Queda en incertidumbre además, pues si se pueden precarizar los salarios, se podrán precarizar las pensiones.
3. Según una nota publicada por la Agencia de Información Fray Tito para América Latina, "... la Organización Internacional del Trabajo (OIT) difundió el Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: *Mejores empleos para una mejor economía*. El documento hace un análisis de la situación del empleo en el mundo y señala que ésta se está deteriorando sin indicios de que mejorará en el corto plazo. Agrega que la crisis mundial del empleo se refuerza mediante la creación de empleos precarios. En 26 de las 50 economías investigadas, las llamadas 'formas no convencionales de empleo' se incrementaron en los últimos años. "Sin embargo, algunos países han logrado generar empleos y al mismo tiempo mejorar la calidad del trabajo, o al menos uno de sus aspectos. Por ejemplo, en Brasil, Indonesia y Uruguay las tasas de empleo han aumentado y la incidencia de trabajo informal ha disminuido. Esto se debe a la introducción de políticas sociales y laborales adecuadas", se explica en el informe. Para combatir este deterioro cada vez más serio del empleo y sus graves consecuencias, la OIT propone la adopción de una combinación de políticas favorables a la creación de empleo,

basada en impuestos y en el aumento de inversiones públicas y beneficios sociales”, finaliza la nota de ADITAL.

4. La propuesta de la OIT no es la adoptada por los países de la región. Según el Informe Mundial Sobre Salarios 2010-2011 de la OIT, desde el 2006 hubo una reducción del crecimiento salarial. En ese año fue del 4,2 como porcentaje regional, dándose en el 2008 un crecimiento de solo 1,9 y pasando a 2,2 en el 2009. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_146710.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146710.pdf) Importante: En este comportamiento latinoamericano que reseña la OIT en su informe, debemos tener presente el peso de Brasil con una política de mejora salarial consistente: este país alberga a casi el 39 por ciento del sector asalariado de la región, según el mismo documento de la OIT. Más bien el organismo mundial señala que en América Latina no hay “un patrón discernible, y se muestran “grandes diferencias entre países con niveles relativamente similares de desarrollo económico (p56 del mismo documento). “La decisión de Brasil de aumentar de manera considerable los salarios mínimos continúa siendo una excepción en América Latina”. Una muestra de 11 países latinoamericanos que regularmente ajustan sus salarios mínimos, indica que la mayoría optó por ajustes apenas coincidentes con la inflación pasada.

Cuadro 1

	Inflación durante el pasado periodo de aplicación del salario mínimo (%)	Último ajuste nominal del salario mínimo (%)
Bolivia	11,8	12,0
Brasil	5,4	12,0
Chile	1,8	3,2
Costa Rica	6,9	9,1
Colombia	7,7	7,7
Ecuador	8,8	9,0
Guatemala	9,4	7,2
Honduras	10,8	100,0
México	6,5	4,6
Uruguay	3,6	7,0
Venezuela	27,7	10,0.

Fuente: Informe Mundial Sobre Salarios 2010-2011 de la OIT

5. Este panorama que se nos describe en los puntos 3 y 4 no muestra un camino, -al menos en Centro América, hacia condiciones de vida digna con base en el concepto amplio de salario que hemos expuesto en este documento. Todo lo contrario, la región centroamericana camina, -incluida Costa Rica, hacia una profundización del empleo precario y el salario-precario. Por contraposición con el caso brasileño comentado por la OIT, tenemos la situación de Honduras, donde un aumento al salario mínimo impulsado por el presidente Zelaya fue uno de los elementos presentes en el golpe de Estado, y en enero del 2012, la dirigencia empresarial celebró como “acuerdo histórico” un limitado incremento salarial que “protege la inversión y la actividad empresarial gracias a lo cual no aumentará el desempleo”. Revisiones de prensa muestran lo anterior, y en esas mismas noticias, las centrales sindicales de este país, expresan que “el aumento del desempleo ha hecho aceptar bajos porcentajes en el aumento al salario mínimo”. [http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Apertura/De-L-300-a-650-seria-aumento-al-salario-minimo-en-Honduras#.T9i\\_-hfSrug](http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Apertura/De-L-300-a-650-seria-aumento-al-salario-minimo-en-Honduras#.T9i_-hfSrug)
6. La inexistencia, reducción o acoso contra la negociación colectiva y la libertad sindical (situación generalizada y comprobable en la región centroamericana) ponen en un estado irresoluble la precarización salarial que es más aguda en los casos de las mujeres y la juventud como se puede revisar en los mismos documentos de la OIT, tanto en el Informe Mundial Sobre Salarios 2010-2011 como en el Panorama Laboral 2011 de América Latina, asimismo hay abundantes datos en el Estado de la Región, especialmente en el Capítulo IV. (Informe IV Estado de la Región <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica>)
7. Sumemos a esta realidad cruda, y que solo se refiere al salario en el empleo formal, el hecho de que en términos generales los sistemas de seguridad social dependen del empleo, es decir del salario-pensión formal. Quien no cuenta con bienes o medios de producción en calidad y cantidad suficiente para garantizar su vida y no tiene tampoco salario-pensión formal, se encuentra en el desamparo absoluto aunque de momento sus negocios le estén saliendo bien. La seguridad social es parte del salario, es salario social.
8. La situación socio-económica de las mujeres y la juventud ameritan todo un tratamiento especial no posible aquí por razones de espacio,

pero las mismas fuentes citadas en párrafos anteriores abundan en elementos. En el Panorama Laboral 2011 de América Latina y el Caribe (<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama11.pdf>) advierte sobre el “imperativo de abordar situaciones como el desempleo juvenil, la persistencia de la informalidad, la baja cobertura de la seguridad social y la necesidad de enfrentar la pobreza rural a través del trabajo”. Está claro entonces que el tema no es solo socio-económico, sino especialmente político desde el punto de vista de mujeres y jóvenes para hacer valer sus derechos. Para la juventud, salario/pensión en el momento actual implica preguntarse: ¿Dónde está el mercado laboral para el cual nos formamos en las universidades y centros de formación profesional?, ¿Cuáles son las condiciones de ese mercado desde el punto de vista de la oferta salarial?, ¿Cuáles son las expectativas que ofrece ese mercado laboral desde el punto de vista de la jubilación?, ¿Ofrece certezas para la juventud la perspectiva salarial?

9. A esta altura, vuelvo a plantear la interrogante: salario/pensión... ¿base de la seguridad social ó mecanismo para disciplinar? Algunas aproximaciones sintéticas por razones de espacio:
- a. En las condiciones actuales del modelo vigente, el salario-pensión es equivalente a dignidad. No tenerlo de forma adecuada y justa (ya sea en su expresión formal o en la precaria) es estar en situación de exclusión. La depresión salarial (formal o precarizada) equivale entonces a depresión de la dignidad
  - b. Simbólicamente entonces, esa situación de depresión salarial implica sometimiento e impotencia socio-política en un contexto ideológico donde no hay otras fuerzas que se opongan al sistema impuesto.
  - c. Es además un recurso para la mediatización socio-política en el marco de la estructura de mercado como elemento dominante, que es también, una matriz ideológica que genera pasividad, individualismo, indiferencia y conformismo.
  - d. Por tanto, es una situación de realidad: por oposición al poder vigente y visible, la situación de depresión salario/pensión reafirma y recuerda que no se cuenta con poder.

- Reafirma y recuerda quien, o quienes tienen el poder. Genera sujeción.
- e. La depresión salario/pensión es una expresión descarnada del carácter de un sistema depredador hasta de la vida humana, de la persona.
  - f. La situación actual de la economía mundial, -a pesar de salvedades posibles para el caso de América Latina, muestra la pérdida de una base real para la dinámica económica, la financiarización campea. En ese marco, el trabajo asociado al salario ha perdido hasta su importancia creadora de riqueza. La riqueza hoy no deriva fundamentalmente de la producción, sino de los malabares financieros. El salario como factor productivo y la pensión derivada de aquel, ya no tienen al mundo a sus pies. Pasaron a segundo plano y se puede prescindir de su presencia.
  - g. En este marco, el salario es sumisión; la pensión (en el espacio clientelar) es ayuda ó caridad y además hay que merecerla pero sin abusar pues el sistema no debe ser recargado.
  - h. Salario/pensión, -sin plantear la transformación del sistema depredador, implica recuperar la dignidad como elemento central, y ello es contradictorio con este nivel del capitalismo: las compañías transnacionales, -en el marco de la financiarización, están obligadas irremediabilmente a la depresión del salario-pensión.
  - i. No estamos entonces solamente ante un tema de crisis de los sistemas de seguridad social y de condiciones para vivir, tiene implicaciones emocionales, políticas, culturales; en suma, de poder. Salario-pensión, es entonces, un mecanismo para disciplinar. Para sujetar al poder presente y evidente.

## **Sin democracia participativa no habrá seguridad social**

### **Conclusiones:**

1. Podemos entender seguridad social como compensación ó como derecho; como prestaciones ó como expresión de una vida plena y autónoma, sin sujeciones a un poder depredador de la vida.
2. Seguridad social desde esta óptica, implica la participación de la población organizada. En este nuevo momento histórico, no habrá seguridad social sin participación socio-política, sin democracia participativa. El sistema depredador y sus fuerzas operadoras, necesitan destruir el sistema de seguridad social porque es directamente opuesto a su proyecto basado en la deshumanización y la destrucción de la vida. Seguridad, entendida entonces como certeza: seguridad-social/certeza-social solo es posible entonces con democracia participativa, con un poder popular que se oponga al poder devastador y proteja la vida. En las condiciones actuales, el sector que desde la concepción clientelar de la seguridad social se le llama “beneficiario”, no es el titular del poder para evitar la destrucción.
3. Ello lleva a la necesidad de fortalecer el movimiento social y dejar de lado la concepción mesiánica de la política: una forma más de clientelismo.
4. En el tema salario/pensiones, el sector del movimiento social a fortalecer es el sindical, pero no aislado, sino en alianza con el resto del movimiento social, especialmente el comunitario por ser el espacio de construcción unánime y plural de seguridad social con democracia participativa como elemento distintivo.
5. La estructura salario/pensión, es una estructura de poder, que expresa culturalmente sumisión y subordinación. Se aprovecha el clima que crea para someter y disciplinar.
6. La solución en el marco del sistema capitalista, es la lucha por una distribución de la riqueza mediante vía fiscal, a fin de fortalecer el sistema de seguridad social como complemento del salario y la pensión. Es el salario social.

7. Desde este punto de vista, el salario, -tanto monetario como social, es la base para la seguridad social en el marco de una sociedad basada en la acumulación y no en la distribución como matriz central del modelo económico. El salario monetario, como capacidad de acceder a una calidad de vida digna, y el salario social, como complemento que expresa la distribución de la riqueza. Además, el salario monetario como forma de involucramiento del sector laboral en la estructura productiva vía capacidad de compra para el mercado interno. El salario monetario, como expresión también de la productividad laboral y fortalecimiento de la productividad general.
8. Ello implica, nuevamente, comprender la democracia participativa como parte de la seguridad social. Sin ella, esta propuesta no tiene viabilidad política.
9. No solo porque ello implica incorporar la dimensión política al concepto de seguridad social, sino además porque sin esa democracia participativa, sin movimiento social estratégicamente articulado, no será posible recuperar y profundizar el sistema de seguridad social.
10. Sin democracia participativa, sin empoderamiento, no será posible proteger y mejorar el salario/pensión como base de la seguridad social.
11. Sin salario/pensión no hay prestaciones de salud, no hay sistema educativo, no hay vivienda, no hay seguridad alimentaria, a no ser que se obtenga desde el espacio de la caridad, y no desde el espacio de la dignidad.
12. Seguridad social implica democracia participativa.
13. Seguridad social implica dignidad como elemento central de la convivencia social, en contraposición a la sumisión/subordinación.
14. Seguridad social es entonces, cómo me veo como persona junto a mis semejantes, seguridad social no es entonces que me den garantía de que recibiré protección, enfoque propio del clientelismo.

15. La dignidad se convierte así en un elemento clave de la construcción política de la democracia participativa.
16. Sin democracia participativa no habrá seguridad social. La tarea es construir democracia participativa desde las organizaciones propias del movimiento social, y además, desde aquellas creadas por la misma institucionalidad pero vaciadas de contenido por el mismo sistema. Con democracia participativa, superando la democracia formal vacía y falsa, podremos recuperar, profundizar, y desarrollar la seguridad social, base de la cual es el salario-pensión.

## Violencia, seguridad y derechos humanos: experiencias de investigación

María Victoria Pita<sup>77</sup>

**Resumen:** A través del relato estilizado del derrotero seguido en una serie de investigaciones etnográficas en el marco del Equipo de Antropología Política (del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires) se desarrollan algunos ítems para pensar la cuestión de la violencia institucional, la seguridad ciudadana y los derechos humanos. En el texto se destaca la importancia de realizar investigaciones en terreno, locales y descriptivas, que den cuenta de las modalidades de desempeño de las instituciones del sistema penal y especialmente de las policías, y se llama la atención acerca de la necesidad de considerar a éstas como parte del problema de la seguridad. Junto con esto se destaca la potencia del desarrollo de investigaciones de corte académico de manera asociada con organizaciones sociales.

**Palabras clave:** policía, violencia, seguridad, derechos humanos, ilegalidad, delito, incidencia, agenda pública.

**Uno.** Contrariando a Mafalda -el ácido y sagaz personaje del dibujante y humorista Quino- que decía que habitualmente “lo urgente no deja lugar a lo importante”, creo que el Encuentro que nos ha reunido en San José se ha propuesto objetivos orientados por preguntas sobre temas urgentes, pero también importantes. Es decir, aquí lo urgente no pospone sino que, por el contrario, da lugar a lo importante y esto es una primera toma de posición que encuentro bueno celebrar. Pero además, la discusión sobre los objetivos centrales del Encuentro, así como el debate sobre los tópicos a los que aluden las cinco preguntas que nos han hecho llegar a los participantes, se proponen como materiales/elementos de un *taller*. Y entiendo que esto puede ser leído como una segunda toma de posición que también celebro. ¿En qué sentido? Veamos: un taller -y voy a su origen antiguo antes que a su uso extendido en el ámbito de la enseñanza- es un lugar donde quienes tienen un *oficio* ponen en juego una serie de operaciones para

<sup>77</sup> Doctora en antropología. Investigadora Adjunta CONICET – Argentina. Equipo de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

fabricar objetos que sirvan para resolver alguna tarea o que tengan alguna función, o bien para reparar máquinas averiadas, para resolver problemas de funcionamiento nulo o defectuoso. En fin, implica un trabajo *artesanal* que pone en juego un saber, también implica la existencia de problemas y dificultades, y cuenta con la disponibilidad de herramientas. Así las cosas tenemos artesanos de oficios, herramientas, algo de imaginación y eventualmente problemas o averías. Me gusta esa metáfora, y debo reconocer que me ha resultado potente e inspiradora al momento de comenzar a organizar el contenido de mi intervención. Y ello así, porque entiendo que las preguntas colocadas pueden antes que orientarse a la búsqueda de algún tipo de respuesta acabada y cerrada sobre sí misma, pueden ponerse en juego para colocar situaciones problemáticas, dificultades, *averías* por así decir en el campo específico que es objeto de nuestro interés; y a la vez proponer ciertas líneas posibles para pensar los problemas y propiciar el debate. Así, en estas páginas me ocuparé de relatar y presentar algunas de las cuestiones que ligan las preguntas colocadas por los organizadores con lo que viene siendo desde hace ya varios años mi campo de pesquisa en Argentina, y especialmente en lo que se denomina Gran Buenos Aires<sup>78</sup>, pero lo haré tratando a la vez de hacer evidente la perspectiva de mi oficio de antropóloga y de exponer el perfil de investigación que desarrollamos en el Equipo de Antropología Política y Jurídica, que desde sus orígenes optó por una estrategia de investigación “bifronte”, esto es, orientada simultáneamente al trabajo académico y a la articulación de este con organismos de derechos humanos, con organizaciones de la sociedad civil, y también con oficinas e instituciones estatales.

**Dos.** Cuando me convocaron al Encuentro, antes de escribir estas líneas pensé mucho sobre los objetivos generales, sobre las preguntas

78 El Gran Buenos Aires es un conglomerado que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 Partidos o Ciudades de la Provincia de Buenos Aires que limitan con la Ciudad. Se trata de un territorio que no supera el 1% del total del país y que concentra –de acuerdo a los datos censales de 2010- a 12.801.364 habitantes (31,90 % del total de la población nacional) y más del 40% del Producto Bruto Industrial. Se trata del centro urbano más importante del país y conforma un continuo urbano aunque administrativa y políticamente responde a a dos provincias o estados distintos (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, donde a su vez los partidos cuentan con sus propios órganos de gobierno local). En materia policial, hablar de esta área como un continuum implica una serie de dificultades extra ya que en ese territorio tienen competencia tres fuerzas: en la Ciudad de Buenos Aires la Policía Federal Argentina y la Policía Metropolitana, y en la Provincia de Buenos Aires la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y eventualmente –en lo que concierne a delitos federales- también tiene competencia la Policía Federal Argentina.

que guiarían el debate y también en el título del panel “Organizaciones de Sociedad Civil, Seguridad y Estado de Derecho”. Esto me llevó a repasar varios de los asuntos, temas y preocupaciones que vienen siendo parte de mi trabajo desde hace ya varios años sobre policía y violencia, sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Recuérdeme entonces dos señalamientos del antropólogo Clifford Geertz que creo que permitirán explicar la perspectiva que, sin duda, proviene de mi oficio. En un texto muy hermoso e iluminador -y muy revisitado por quienes trabajamos en Antropología Jurídica y Política- Geertz<sup>79</sup> nos recuerda que la antropología tanto como el derecho (y agrega, la poesía, la navegación y la jardinería) son *oficios de lugar*<sup>80</sup>. En su explicación, Geertz consigue exponer que ello es así, esto es que hay una inextricable ligazón del oficio con el lugar, porque este último es condición necesaria para producir lo que él llama *conocimiento local*, aquel que nos permitirá *descubrir principios generales a partir de las costumbres de la aldea*. Mas esta afirmación implica otra más. Geertz nos advierte, esta vez en otro texto, que los antropólogos no estudian aldeas, estudian *en aldeas*<sup>81</sup>. Este señalamiento -que es también advertencia, puesto que llama la atención a la importancia de no confundir el lugar con el objeto de estudio- busca destacar, poner de relieve, que los antropólogos se preocupan -nos preocupamos- sí, por grandes temas, por interpretaciones amplias y hacemos también análisis abstractos, pero que conocemos y tratamos de explicar a través de descripciones densas y a la vez microscópicas. Es decir, nos preocupa lo que acontece, tal como es visto y explicado donde acontece; cómo es vivido, procesado, analizado, aceptado o impugnado. Así, sostener que hacer etnografía supone un *oficio de lugar*, que actúa a la luz del *conocimiento local*, que es una *tarea artesanal* que procura *observar principios generales en hechos locales* resulta especialmente, creo yo, *significativo y valioso* cuando, haciendo antropología política y jurídica, que es lo que hago, encaramos el análisis de cuestiones que en general aparecen como formulaciones macro, y también como verdades o valores universales o universalizados. Parafraseando a Geertz diría

---

79 Geertz, Clifford. 1994. “Conocimiento local: hecho y ley en la perspectiva comparativa”. En: *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

80 El despliegue de esta referencia y todo su alcance abriendo nuevas reflexiones puede verse en Tiscornia, Sofia. 2011. “El trabajo antropológico, nuevas aldeas y nuevos linajes” En: Kant de Lima, Roberto; Pires, Lenin e Eilbaum, Lucía (orgs.). *Burocracias, Direitos e Conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito*. Rio de Janeiro, Editora Garamond.

81 Geertz, Clifford. 1987. *La interpretación de las culturas*. México, Gedisa.

que nos enfrentamos a las mismas grandes realidades políticas que sociólogos, filósofos, economistas, historiadores, tales como el Poder, la Opresión, la Autoridad, la Violencia, la Ley, -y agrego, el Delito, la Seguridad, los Derechos Humanos-, pero las encaramos en sus manifestaciones menores o más oscuras, invisibilizadas o bien naturalizadas, y buscamos, por así decir, quitarles las mayúsculas, escribirlas en minúsculas. Trataré de explicarme. Esas particularidades del oficio nos llevan a producir investigaciones que procuran describir, entender y explicar de qué modos concretos se expresan la ley y la legalidad, esto es cuáles son sus usos, en qué prácticas y rutinas de las instituciones (y de sus agentes) descansan los derechos o sus violaciones, qué significados adquiere localmente la noción seguridad, cómo la entienden las distintas instituciones involucradas en su gestión, qué razones se arguyen distintos grupos sociales cuando se busca justificar las violencias y cuáles cuando se desea impugnarlas. Es decir, teniendo como deseo y como norte de nuestro trabajo que los derechos humanos se expandan y aseguren en la arena política democrática, nos preocupa especialmente entender y poder explicar los procesos y las dinámicas locales en que se ligan, de manera conflictiva, seguridad y derechos humanos, ley y delito, estado de derecho y estado de policía. Y creemos que el campo puede desbrozarse haciendo investigaciones “microscópicas” al decir de Geertz. Porque, y esto ha sido un punto de partida, “los derechos humanos en su forma abstracta y/o descontextualizada poco significan” (Fonseca y Cardarello, 2005:10). Quiero decir, su significación depende de las relaciones de poder establecidas en contextos históricos específicos, de cómo se expresan en categorías semánticas precisas, y de las prácticas concretas de las instituciones que están involucradas en su vigencia vigorosa, de hecho estas son las condiciones que dan carnadura y sentido a los principios consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Trabajar desde esta perspectiva supone necesariamente ser capaces de -conociendo el lugar como un *baqueano* o conociendo a los *baqueanos* y *navegantes* del lugar-, poder describir y explicar cómo grandes nociones y procesos son interpretados, gestionados, encarnados -y a veces re-traducidos, re-significados- a nivel local, lo cual supone dar cuenta de las *prácticas sociales* en que estos grandes conceptos, nociones y valores se sostienen o no. Y esto tiene además, en el campo específico que nos ocupa, una ventaja adicional. Nos permite escapar del *deber ser* y, en general, de las lecturas normativas que portan con lo

que el criminólogo Darío Melossi ha definido como la lógica del jurista ingenuo, la de quien “...cree que los problemas sociales, económicos y políticos y los propios problemas del ordenamiento jurídico, pueden ser resueltos mediante un cambio legislativo” (1996:77). Contrariando a esta lógica antes que imaginar soluciones que residan en la magia jurídica nos ha interesado comprender cómo actúan, cómo piensan y cómo funcionan las instituciones en un campo tan complejo como el que resulta de la articulación entre seguridad ciudadana y derechos humanos. Así, ponderando todos estos asuntos y pensando en el taller fue que decidí encarar mi exposición presentándoles -breve y estilizada- mi derrotero de investigación. Porque creo que a través de ello podré llegar a colocar cuestiones que entiendo que son claves para pensar posibles aproximaciones a las preguntas, para desarmar, descomponer por así decir ciertas nociones cuya formulación general o extendida por exceso de amplitud poco explica, como por ejemplo ley, violencia, delito, seguridad, derechos, y ante las cuales –creo yo- cabe preguntarse por sus formas de distribución desigual, por las dinámicas que implican, por los sujetos y grupos sociales que involucran; y finalmente para a partir de ello discutir acerca del rol de las organizaciones de la sociedad civil. Creo que por esa vía será posible contribuir a explicar qué quiere decir exactamente hacer investigaciones con vocación por lo microscópico, y si no aproximar respuestas a las preguntas orientadoras del panel, al menos colocar pistas para volverlas más complejas.

**TRES.** Antes de entrar en el detalle de las investigaciones y de algunos de sus hallazgos, quisiera indicar una cuestión que no es menor y que atañe de manera específica al tema del panel. Todas estas investigaciones las realicé en el marco del Equipo de Antropología Política y Jurídica, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, donde me formé. El Equipo, desde sus comienzos en 1993 ha trabajado asociado con un organismo de derechos humanos, el Centro del Estudios Legales y Sociales (CELS), una organización no gubernamental creada en 1979 -durante la última dictadura militar-, un organismo que una vez recuperada la democracia se preocupó por las continuidades de la violencia estatal y prestó especial atención –aunque no exclusivamente- a la violencia policial, promoviendo en esta materia intervenciones, indagación, análisis y litigio comprometidos con la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento

to del sistema democrático en Argentina<sup>82</sup>. El trabajo junto a/con el CELS no implicó que abandonáramos la actividad académica para dedicarnos al activismo (lo cual hubiera sido también completamente legítimo, claro), sino que, antes bien, buscamos articular investigaciones académicas con análisis de coyuntura, y avanzamos en las pesquisas procurando construir a partir de ellas líneas argumentales reflexivas y sólidas para la incidencia en el debate público en torno a los derechos humanos y la seguridad ciudadana, al desempeño policial y a los usos de la violencia. Esta asociación para el trabajo, el perfil bifronte del equipo (académico y político) ha sido y es una experiencia muy fructífera, que permitió atender a formas diferenciales de producción de conocimiento y a registros discursivos diferenciales, quiero decir, a modos de producir, de pensar y de decir diferentes cuya articulación resultó muy potente. Y lo hicimos porque creímos, y creemos, en la importancia de generar conocimiento para sostener debates académicos, pero también buscamos producir intervenciones en la arena pública sobre ciertas cuestiones, principalmente en los inicios de este trabajo en colaboración, referidas al poder policial y a su relación con la cuestión de la seguridad (de hecho a principios de la década de los '90 no sólo en mi país, sino en la región el paradigma de la seguridad hegemonizó el discurso, y la violencia de estado, la violencia institucional punitiva comenzó a ser considerada casi un daño colateral en "la lucha contra el delito"). Con el tiempo, esta idea en torno a la forma de articular la producción conocimiento con la incidencia en el debate público fue cobrando fuerza y de hecho llevamos adelante investigaciones en relación también con otras organizaciones de la sociedad civil, y –eventualmente- con algunas oficinas de organismos estatales. Encuentro importante señalar esta historia del Equipo porque, y especialmente en este panel del taller entiendo que resulta adecuado contar la experiencia de la vinculación entre la universidad, organizaciones de la sociedad civil e incluso oficinas estatales. Espacios todos estos en los que los actores interesados hemos manifestado nuestro convencimiento acerca de la importancia de la vinculación entre conocimiento académico, intervención y discusión pública y política sin quedar anclados en la mera formulación de denuncias sostenidas en consignas. Y eso ciertamente ha implicado el desafío de ser capaces de construir un discurso crítico, eficaz y con peso propio, que no sea denuncia o suma de consignas.

---

82 [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

CUATRO. Fue hace unos cuantos años ya cuando comenzamos en el Equipo de Antropología Política y Jurídica a estudiar y a generar investigaciones sobre violencia institucional punitiva tanto en el presente (en tiempo real, por así decir) como sobre el pasado reciente (en directa referencia a la última dictadura)<sup>83</sup>. Buscábamos –y buscamos– investigar y reflexionar acerca de las condiciones político – culturales del problema de la violencia institucional punitiva, comparando regímenes dictatoriales y democráticos, y especialmente procuramos indagar acerca de las condiciones de la expansión del “estado de policía” como fenómeno concomitante a la inclusión en la agenda pública de la cuestión de la seguridad -la “seguridad urbana” como era frecuente mencionarla en la época- al tiempo que generar argumentos para incidir en el debate en la arena pública. Las discusiones mantenidas a lo largo de los años sobre estas cuestiones en el Equipo se enmarcaron en la revisión de todo un corpus conceptual ligado a la filosofía política en torno de las tensiones entre Estado de Derecho y Estado de Policía, y a la *expansión del Estado de policía*. Discusión que a su vez se abrió a pensar, por una parte la cuestión del Estado de Policía como la cara violenta del poder de Estado en tensión y equilibrio precario con el Estado de Derecho (Zaffaroni, 1980, 1989, 1991 y en AA.VV., 1984; O’Donnell, 1984; Tiscornia, 2008), por otra al *poder de policía* como técnica administrativa de gobierno (Foucault, 2001 y 1992), y finalmente a la policía en tanto institución y a las formas particulares, específicas, locales, consuetudinarias de ejercicio del poder policial (Kant de Lima, 1995; Monjardet, 2003). A su vez, cada una de estas tres vertientes o corpus conceptuales trajo consigo otros asuntos igual de complejos y que implicaron la revisión de las discusiones en torno a la naturaleza del poder de policía del Estado y los constreñimientos a los que se halla sujeto; a los debates en torno al carácter inherentemente violento de las policías en cuanto garante en última instancia del poder de Estado (Benjamin, 1991; Taussig, 1996; Tiscornia, 2000). Y junto con ello, de los debates en lo que hace a las relaciones entre violencia y derecho (Benjamin, 1991; Agamben, 1998; Taussig, 1996) y la concomitante expansión del poder biopolítico (Foucault, 2006 y 1998; Agamben, 1998 y 2000), así como en relación al análisis de la expansión de nuevas formas de “estado de policía” comprendidos como “estados de excepción” (Tiscornia, 2006; Zaffaroni en AA.VV., 1984; Agamben, 1998 y 2001).

---

83 Más detalle, información y documentos sobre esas investigaciones pueden obtenerse [www.antropojuridica.com.ar](http://www.antropojuridica.com.ar)

Mas atendiendo a esas grandes líneas de reflexión, y portando con la marca del oficio etnográfico, con esa vocación –como decía- por lo microscópico, lo oscuro o invisibilizado, orienté mi investigación hacia el análisis de las prácticas concretas y las formas específicas en que se ejerce localmente el poder policial, su microfísica por así decir. Prácticas policiales abusivas y/o violentas –de menor o mayor intensidad represiva- vistas como modalidades particulares en las que el poder de policía se expresa y en las que enraiza la violencia policial. Una violencia que muchas veces se produce de resultados de lo que la propia agencia policial entiende como intervención y gestión en materia de seguridad (y aquí cabe distinguir las distintas tradiciones y estilos de las diferentes policías), y que en otras resulta directamente del involucramiento de las policías en redes de ilegalidad. Es decir, me propuse producir trabajos de investigación que fueran sobre aquello que, desde antiguo, ha sido preocupación de la antropología política “*el estudio por observación directa de las reglas de la costumbre tal como funcionan en la vida real*” (Malinowski, 1985:69). Ello no implicó, es claro, abandonar aquella otra vía de indagación más abstracta. Podría decirse que, de algún modo, aquellas discusiones conceptuales, más “macro”, contribuyen a explicar más allá de la coyuntura y de las tradiciones locales, los constreñimientos a los que se halla sujeta la institución policial. Mientras que es claro también, esta segunda vía de investigación etnográfica es la que posibilita la comprensión de las modalidades particulares en que el poder policial se expresa y que, sin duda, da cuenta de cuestiones que requieren ser consideradas al momento de formular alguna política puntual que se proponga su limitación. Así, en distintos momentos, mis trabajos de investigación se centraron en la descripción y análisis de diferente tipo de prácticas y rutinas policiales que de manera estilizada pueden ser identificados del siguiente modo:

§ Un campo de prácticas y modalidades policiales es el que conforman aquellas que pueden definirse como dentro del orden de lo cotidiano, de lo habitual, del quehacer diario policial, es decir enmarcadas en torno a la dimensión burocrático-administrativa tal como lo son las detenciones por averiguación de identidad<sup>84</sup> o por edictos de

---

84 La figura de detención por averiguación de identidad es la facultad policial de detención de personas a los fines de establecer su identidad. Al igual que los edictos y faltas policiales, la detención por averiguación de identidad es parte de aquellas facultades policiales más libradas al arbitrio y discrecionalidad policial. Sobre el particular puede verse Martínez, Palmieri y Pita, 1998; Tiscornia, Eilbaum, Lekerman, 2004 y Pita, 2004).

policiales<sup>85</sup>, el labrado de actas por contravenciones<sup>86</sup> (y las eventuales aprehensiones) y/o faltas<sup>87</sup>. Se trata de prácticas policiales de baja in-

- 85 Los edictos policiales **refieren a** las facultades de intervención de las policías sobre lo que genéricamente se llama “faltas o contravenciones”, esto es, hechos o actos que sin constituir el carácter de delito importan “una alteración del orden público, de la moral, de las buenas costumbres, o un atentado a la seguridad pública, de las personas o de los bienes y las infracciones a los edictos de policía” (capítulo II, definición de las faltas). Y si bien las policías ya no tienen el poder de dictarlos (facultad que tuvieron), sí concentran en sus manos el poder de perseguir, y también de condenar con penas que van desde las multas hasta la prisión de un máximo de 30 días, concentrando así dos de las tres facultades en un solo organismo público: perseguir (poder de policía) y aplicar penas (poder judicial). Sólo se accede a la justicia correccional si se apela la pena. Y va de suyo que conteniendo figuras tan antiguas como desusadas, las policías deciden a discreción, y eventualmente de manera arbitraria, cuáles poner en juego al momento de intervenir. Sobre el origen de los edictos policiales, cabe señalar que son una suma de bandos, órdenes del día e instrucciones policiales que las propias agencias policiales fueron compilando y acumulando a lo largo de los años (Tiscornia, 2008). **Los Edictos Policiales son un corpus que compila un enorme listado de conductas y actividades que están bajo persecución y sanción policial. Esos corpus provinciales refieren a conductas listadas bajo títulos tales como “del orden público”, “de la seguridad pública”, “de la moral y buenas costumbres. Escándalo”, “de la vagancia y mendicidad”, “de la ebriedad”, “de los bailes”, “de cabarets y dancings”, “de las reuniones públicas”, “del carnaval”, entre otros; y describen con minuciosidad y detalle diversas áreas y actividades de la vida social, y consecuentemente a diversos grupos sociales. Rigen en veintitrés provincias de las veinticuatro del país, es decir, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires, donde fueron derogados y reemplazados por el Código Contravencional. Cada provincia tiene una versión propia (aunque todos los corpus son semejantes) y su aplicación está en manos de cada policía provincial. Ver: Tiscornia, 2004.**
- 86 Las contravenciones refieren a conductas que no constituyen delitos, próximas a los ilegalismos y más o menos atentatorias de la convivencia ciudadana (referidas en su mayor medida a los usos del espacio público y a la libertad de circulación). Tienen vigencia en la Ciudad de Buenos Aires y formalmente, en este campo las policías funcionan como agente preventor subordinado al poder judicial del fuero contravencional y de faltas. Hoy, en la Ciudad, tanto la Policía federal como la Policía Metropolitana **son agente preventor subordinado al poder judicial, de modo que su función es preventiva, lo cual implica que deben intervenir ante la comisión de una contravención labrando un acta que luego dará lugar a un proceso judicial. Las policías también tienen la facultad de aprehender a quienes no puedan acreditar fehacientemente su identidad o bien a quienes reiteran la conducta. Para más detalle acerca del procedimiento así como del proceso que llevó a la creación de la justicia contravencional puede verse: Pita, 2007 y 2004; Varela, 2003 y Tiscornia, Sarabayrouse y Eilbaum 2004.**
- 87 Las faltas atañen a una serie de conductas referidas a tránsito, a venta de alimentos y habilitaciones varias, y a diferencia de las contravenciones suponen un proceso administrativo y no judicial. En el caso de los vendedores callejeros y feriantes atender a las faltas resulta relevante toda vez que su sanción es pasible de, conforme el arbitrio del funcionario interviniente, tramitar en uno u otro ámbito lo cual por su parte implica un proceso judicial o administrativo diferente y con diferenciales cuotas de garantías procesales. Así, que una causa tramite en el fuero contravencional implica someterse a un poder judicial que cuenta con la posibilidad de defensa, mientras que en el caso de tramitar como falta se trata de un proceso administrativo. No obstante, quien estando implicado en la comisión de una falta apele la decisión del funcionario interviniente consigue que el expediente sea nuevamente remitido al fuero contravencional. Esta cuestión “técnica” en materia jurídica ha dado lugar tanto a recomendaciones orgánicas de los defensores del fuero contravencional hacia los presuntos contraventores como a “estrategias” ad hoc desarrolladas por los propios vendedores a partir de su experiencia orientadas a “volver” al fuero contravencional.

tensidad represiva -y por ello en gran medida invisibilizadas- que en ocasiones resultan la antesala de casos de violencia policial. Y aunque en otras oportunidades no queden más que ahí y no pasen a mayores, suelen implicar prácticas cargadas de violencia moral y física, abusos y arbitrariedades del poder policial sobre poblaciones (individuos y grupos sociales) vulnerables: vendedores ambulantes, personas que emprenden la prostitución en la vía pública, limpiadores de vidrios de automóviles, cartoneros, población de calle en general; que también suelen ser -por esa cosa de la multiplicidad de identidades que los sujetos portan- jóvenes, habitantes de villas de emergencia o barrios humildes y migrantes (internos y externos). A través de estas normas las policías *también* gestionan la seguridad y estas son las herramientas de su accionar ostensivo. La investigación que realicé en ese campo, atendiendo a la cuestión contravencional, la hice en un momento muy particular, a cuatro años de creada la justicia en la materia<sup>88</sup>. A través de ella fue posible demostrar que más allá de algunas modificaciones normativas y de procedimiento para nada desatendibles –en términos de garantías y derechos-, las antiguas prácticas policiales abusivas y arbitrarias pervivían. En el mejor de los casos invisibles a los ojos de los nuevos jueces, en otras ocasiones a resultas de un *dejar hacer* en virtud de cierta articulación funcional entre poder policial y poder judicial, las antiguas prácticas de control y vigilancia policial orientadas al control y gestión de poblaciones, fundadas en usos arbitrarios y abusivos de la fuerza, la autoridad y la legalidad persistían (Pita, 2004).

§ El otro campo de prácticas y rutinas policiales es el que refiere a modalidades de intervención de alta intensidad represiva: operativos masivos de control policial como las *razzias*, falsos enfrentamientos

88 En la Ciudad de Buenos Aires, las normas en materia contravencional tienen una larga historia. En 1998 luego de un importante proceso político que involucró a diversas organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, académicos y legisladores de diferentes partidos políticos, se consiguió la derogación de los Edictos Policiales, la sanción del Código de Convivencia Urbana o Código Contravencional y se creó la justicia contravencional en la Ciudad de Buenos Aires. La sanción del nuevo Código no estuvo exenta de dificultades: en su momento en gran medida, la discusión pública se tramó en relación a la oposición libertades vs. seguridad. Así, importantes sectores de sociedad sostenían la necesidad imperiosa de limitar el poder de policía, lo cual sería posible a partir de la derogación de los Edictos y la sanción de un Código respetuoso de los derechos y la libertades, y que a la vez se constituyera como un “límite para la intervención del Estado en aquellas acciones de los ciudadanos que no lesionen la convivencia” (Chillier, 1999: 168). Entretanto, otro importante sector de la sociedad manifestaba su oposición, sosteniendo que las limitaciones al poder de policía, pondrían en riesgo la seguridad de la población. Lo cierto es que la creación de la justicia contravencional subordinó formalmente a la policía al papel de agente preventor y la evaluación y eventual sanción de contravenciones quedó en manos de este nuevo poder judicial.

(ejecuciones o fusilamientos), torturas en comisarías, desapariciones. Prácticas cuyo análisis permite evidenciar y visibilizar cierto “desmadre” de la violencia policial, de una violencia ya no en estos casos sorda y cotidiana, sino espectacular y –en cierto modo– fuera de cauce. En este caso en particular llevé adelante una investigación sobre las formas de la violencia policial (los llamados casos de *gatillo fácil*) y me detuve especialmente en el análisis de los movimientos de demanda de justicia y del activismo contra ella (Pita, 2010). En esa investigación, pude dar cuenta de los modos en que el poder policial se desplegaba en los barrios pobres, de las modalidades de ejercicio de la violencia, el hostigamiento, la vigilancia y el control especialmente sobre los jóvenes (prácticas arbitrarias, cacheos, detenciones por averiguación de identidad, amenazas y una cantidad de situaciones abusivas como demoras sin justificación y demás acciones que generan hostigamiento y malos tratos de diversas maneras). Muchas de estas prácticas, por informales (aunque por veces consideradas “lícitas” es decir legítimas independientemente de su legalidad) constituyen prácticas de difícil denuncia y control. Por lo demás, estas prácticas en ocasiones se utilizan también para proteger negocios ilegales y representan el soporte necesario para la regulación y administración policial de las actividades delictivas (es principalmente en los barrios pobres donde se convive y se padecen las consecuencias de las conexiones entre la policía local y diversas redes de ilegalidad, como la venta de drogas, los desarmaderos de autos y los prostíbulos, cf. CELS, 2012).

Ahora bien, ¿por qué relato todo esto? Porque creo que algunos de los resultados de esas investigaciones proveen de material para pensar y complejizar las preguntas en torno a la seguridad, la legalidad, la violencia y los derechos. Porque lo cierto es que las investigaciones y el trabajo de campo tanto sobre los casos de “gatillo fácil”, como sobre aquellas otras prácticas sistemáticas y habituales de vigilancia y control policial que importan los edictos y contravenciones policiales y las detenciones por averiguación de identidad posibilitaron avanzar en la identificación de toda una serie de situaciones y relaciones que constituyen parte de la vida cotidiana de personas para las cuales la violencia de estado y el control policial no son ajenos ni lejanos –no son fenómenos externos *caídos como un rayo en medio de un cielo sereno*– sino, por el contrario, parte constitutiva y estructurante de su sociabilidad y de su dimensión experiencial de la ley y los derechos.

Habitantes de las llamadas villas de emergencia, jóvenes de los sectores populares, vendedores ambulantes y feriantes, prostitutas –entre otros- mantienen con las policías relaciones de proximidad y distancia, de negociación y enfrentamiento, de sometimiento y resistencia. La policía es quien en nombre de la seguridad los somete en operativos de masivos control de población –*razzias*-, o los detiene aduciendo averiguación de identidad o de antecedentes –en virtud de la lógica de la sospecha- o la comisión de una falta o una infracción a los edictos policiales; o quien le cobra un canon para permitir trabajar sin ser “molestado”. Pero también, la policía<sup>89</sup> es ese otro cercano con quien se puede negociar el establecimiento de un puesto en una feria informal a cambio de dinero o mercadería, la que ofrece “protección” a cambio de información sobre actividades ilegales en el barrio, la que otorga permisos para el libre ejercicio de la prostitución o el juego clandestino a cambio de una módica cuota<sup>90</sup>.

Todo esto también me permitió dar cuenta de los modos en que la agencia policial “administra” y “regula” poblaciones, gestionando la legalidad y la ilegalidad, lo cual remite a aquello a lo que hacía referencia cuando señalaba la complejidad de hablar de la ley y el delito así en general, de la dificultad de las formulaciones y macro y de la necesidad de ocuparse de lo microscópico. De hecho, estos trabajos me han alertado y me han llevado a indagar sobre la noción de seguridad, vigilancia y control que orientan las prácticas reales de policiamiento y a su vez me han permitido poner en cuestión la noción de un límite claro y tajante entre legalidad e ilegalidad tanto como abonar a la tesis de la existencia de porosos límites entre estas así como entre licitud e ilicitud, formalidad e informalidad (Da Silva Telles, 2010; Pita, 2011). Porque a través del trabajo de campo he podido dar cuenta de los usos de la legalidad, es decir de situaciones en donde la ley, la norma, en

---

89 Policía aquí refiere simultáneamente tanto a sujetos individuales como a sujetos *qua* institución, esto es, *cuerpos investidos* y por tanto sujetos portadores de poder y autoridad.

90 En verdad esto que describo aquí tan sucintamente por razones de espacio es mucho más complejo: de hecho no cabe hablar de La Policía, sino que aquí hay distintos estilos policiales – sin ir más lejos, en estas geografías intervienen tres cuerpos policiales, Policía Federal Argentina, Policía de la Provincia de Buenos Aires, Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, y recientemente en ciertas zonas también fuerzas federales como la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional- así como distintos cuerpos dentro de cada una de las policías que tienen modalidades de gestión diferenciales; y a su vez este escenario no supone una población inerte ni tampoco homogénea, hay grupos con cuotas de poder diferenciales, hay al interior de esos grupos subordinaciones, sometimientos y segregaciones, también diversas formas de ejercicio de la violencia, pero junto con ello así como hay resistencias más o menos eficaces, hay también asociaciones y trabajo “en colaboración”.

más de una ocasión es tenida como recurso de amenaza si no hay un sometimiento al poder real, *anche* informal y por veces ilegal, de los funcionarios policiales que “administran zonas”, que dejan “trabajar”, que hacen la vista gorda ante a comisión del algún delito o ilegalismo, o bien que conchaban para redes de ilegalidad (robo de autos o para el menudeo de drogas, por ejemplo) y donde los márgenes de libertad para aceptar o no aceptar el conchabo son muy reducidos. A esto me refería concretamente cuando hablaba *de usos de la legalidad y de la norma utilizada como recurso extorsivo*.

Y creo que es importante, cuando hablamos de seguridad, de estado de derecho, de ley y de confianza en la ley y las instituciones (que son los conceptos y valores a los que remiten las preguntas) que pensemos sobre esto, que hablemos de las formas de desempeño de instituciones como las policías en la gestión de lo que estas entienden como la seguridad, en los usos de la legalidad y las normas. De hecho, no ha sido sino a través del análisis de estas prácticas, estos usos y modalidades que me ha resultado posible postular la existencia de una particular configuración socio-espacial que puede ser definida como *territorios sociales y morales de control policial*. Territorios en los que los *modos de vida* de ciertos grupos sociales se administran, gestionan y regulan, a través de prácticas de arbitraje y punición que la propia policía asume por cuenta propia, en ocasiones más allá de la ley, librando a su arbitrio la interpretación y aplicación de las normas. Y estos territorios suponen una mixtura entre prácticas legales e ilegales, acompañadas de diversos niveles de violencia física y moral que definen, yo diría, antes que zonas de no derecho, *zonas sumidas en un particular derecho de policía* (Tiscornia, 2008) que se dan más que bien con una particular *ética policial*. Una ética que supone un modo de actuar que permite el ejercicio de una interpretación autónoma de la ley, en ocasiones más allá de la letra de la misma pero que funciona *de hecho* como complemento real del sistema judicial (que va más allá de la consagrada discrecionalidad en el ejercicio del poder policial para constituir arbitrariedades). Y que, el propio poder judicial (jueces y Ministerio Público Fiscal) habitualmente –salvo excepciones ocasionales- ratifica, legitima e inviste cuando señala que “la policía son sus ojos en la calle”. Todo lo cual me ha permitido conocer, observar y describir la existencia de una *distribución desigual de la legalidad, la violencia, y concomitantemente de los derechos*. A su vez, estas investigaciones posibilitaron también:

§ Por un lado, dar cuenta de las formas en que calaron los derechos humanos. Esto es bien importante. Al comienzo de estas páginas señalaba que los derechos humanos en su forma abstracta y/o descontextualizada poco significan, que su significación depende de las relaciones de poder establecidas en contextos históricos específicos, de cómo se expresan y de las prácticas concretas de las instituciones que están involucradas en su vigencia vigorosa. En este sentido, no es un dato menor que en muchos barrios de los sectores populares, entre grupos, colectivos -e incluso en situaciones individuales- quienes están siendo objeto de una situación abusiva, o están siendo violentados, evaluando circunstancias y riesgos “amenace” con un “voy a llamar a los derechos humanos”, o “mire que yo estoy con los derechos humanos”; o bien que ante la ocurrencia de un hecho o de prácticas sistemáticas de abuso y violencias se acerque/n o acuda/n a organizaciones de derechos humanos o agrupaciones denominadas anti-represivas. Y digo que es bien importante porque muestra cómo estos están siendo pensados como estrategia viable, real, incorporada capaz de proteger, de defender, de limitar el ejercicio de la violencia estatal que las más de la veces opera bajo esas modalidades en nombre de una pretendida y deseada “seguridad”.

§ Por otro, comprender los modos en que las policías trabajan. Los modos, diría, en que las policías gestionan lo que entienden que es seguridad y que supone un uso particular y arbitrario de las normas, patrones propios para regular los usos de la violencia. Modos de actuar que naturalizan violencias (ya física, ya moral) y también habilitan a ciertas prácticas a veces ilegales, otras informales, que ponen en evidencia una *distribución desigual de legalidad y por ende de derechos*. Y en este punto cabe destacar especialmente que no se trata de imputar exclusiva responsabilidad a este actor –las policías- de un proceder que responde a veces si no explícita funcionalmente, a ciertas valoraciones sociales ampliamente extendidas. Quiero decir, así como hay una visión extendida de los derechos humanos que funciona como posibilidad real y efectiva de imponer un límite al ejercicio de la violencia y a la violación de derechos en nombre de la seguridad, hay también un sector de la sociedad que sostiene y comulga con esa noción de orden público en donde abreva la noción de seguridad pública.

CINCO. Decía, en las primeras líneas, que expondría de manera suscita mi derrotero de investigación. Creo ya haber avanzado algo en

ese sentido. Ahora bien -y aquí es donde quería llegar-: estas investigaciones proveen de material para formular las siguientes reflexiones que, en mi parecer, se ligan con aquellas cuestiones que colocan las preguntas del taller y que pueden ser formuladas del siguiente modo:

1. Las tensiones entre estado de derecho y estado de policía son múltiples y constantes, y el despliegue del poder policial y la concomitante expansión del Estado de policía suele darse por la vía de las prácticas habituales, rutinarias, consuetudinarias y fundadas en las costumbres de las instituciones del sistema penal; ampliamente extendidas, aceptadas, naturalizadas y/o consideradas lícitas. Incluso, en ocasiones esa expansión –que aumenta la autonomía y el poder de autogobierno de la institución policial- reposa en abigarrados, confusos y por veces contradictorios entramados de normas de rango inferior con superposiciones y falta de claridad, “normas de baja jerarquía a las que generalmente no se presta atención pero que determinan el saber práctico y el actuar cotidiano de funcionarios encargados de la coerción estatal” (CELS, 2012; Tiscornia, 2008). Normas (algunas de ellas internas) que habilitan al puro arbitrio y la autonomía policial para interpretar y reglamentar su propia actuación sobre asuntos por fuera de su competencia pero que, poniendo en juego reglas legales y constitucionales encarnan el poder punitivo real e intervienen sobre “áreas críticas en materia de derechos humanos y, aunque puede parecer que carece de contenido relevante, conforma un derecho policial paralelo, que debe ser minuciosamente analizado y reformado” (CELS, 2012: 119). En este sentido, creo oportuno llamar la atención, al momento de pensar sobre las condiciones necesarias para una vigencia efectiva de los derechos y la seguridad ciudadana, acerca de la necesidad de atender a las modalidades efectivas de desempeño de las instituciones (policías y tribunales), a sus prácticas violentas, habituales y sistemáticas, a su autonomía que trasciende los límites de su mentada discrecionalidad (Kant de Lima, 1995) tanto como a las normas de baja jerarquía jurídica que las habilitan. Porque en gran medida los problemas en torno a las violencias y a las formas de gestionar la seguridad, tanto como las garantías para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, implican directamente al desempeño de las instituciones.

2. A su vez, cabe llamar la atención al hecho de que junto a estas tensiones entre estado de derecho y estado de policía opera una serie de sentidos y valoraciones respecto de lo que se entiende por seguridad. Una seguridad que es entendida en términos de seguridad pública y no de seguridad ciudadana. Me explico. Es posible advertir que las prácticas policiales, en su gestión diaria, en su *microcapilaridad*, en su relación -en especial con los sectores populares- aún continúa operando bajo la noción de seguridad pública. Una noción que, en sus términos no deja de estar ligada, al menos en América Latina, a la noción de orden público –donde ha abrevado la noción de seguridad nacional- noción estado-céntrica y defensiva, donde la sociedad es vista como pura alteridad, fuente de conflicto entendido este como desorden y riesgo, y que hoy aparece remozada bajo el ropaje de las “nuevas amenazas y los conflictos “no convencionales”. Esto es, una noción básicamente vinculada a aquella noción de seguridad construida desde el Estado; a diferencia de la noción de seguridad ciudadana para la cual el paradigma de los derechos humanos es norte y valor inescindible y que, definida como un derecho y no como un bien, está orientada a garantizar la seguridad primordial de las personas y grupos sociales que viven en diversas configuraciones socio-espaciales. Y aunque en la región, y en Argentina en particular *seguridad ciudadana* y *gobierno político de la seguridad* han resultado formulaciones políticas de consenso, es bien sabido que los procesos a través de los cuales las premisas políticas encarnan en las instituciones posibilitando así alteración de rutinas, costumbres y prácticas institucionales, no son procesos lineales ni rápidos. Y ello así porque no sólo se trata incidir en tradiciones e inercias institucionales acendradas, y porque hacerlo implica constantes supervisiones, correcciones y ajustes de rumbo; sino también porque esos procesos no están exentos de oposiciones y contramarchas (Pita y Mendes de Miranda, 2011).

Por lo expuesto creo importante señalar que al momento de pensar sobre la *ley*, la *seguridad*, el *Estado de Derecho* y también las *violencias* es preciso hablar de sus matices, de los procesos y dinámicas locales en que se expresan, dar cuenta de la forma en que se dan sus usos, y necesariamente indagar sobre la *distribución desigual de la legalidad y los derechos*. Y creo también, que para pensar sobre el *delito* o sobre *criminalidad*, es preciso no acudir a formulaciones ge-

néricas, sino describir e identificar dinámicas y actores involucrados, así como los lugares (zonas o territorios donde estos ocurren). Junto con esto encuentro especialmente importante visibilizar tramas y redes de ilegalidad, del pequeño y del gran crimen (micro y macro criminalidad) que sujetan poblaciones vulnerables como mano de obra así como también implican articulación de profesionales del delito con protección policial. Así, pensar a las dinámicas de los ilegalismos por una parte, y por otra a la criminalidad, distinguiendo además entre la menor y la gran criminalidad y su articulación especialmente con miembros o grupos de las fuerzas de seguridad y también con prácticas tradicionales de estas, posibilita desentrañar las dinámicas de la conflictividad social, visibilizar las invisibilizadas, atender al desempeño de las distintas agencias del sistema penal en esa materia. Con respecto a esto último en particular, creo que resulta muy importante impulsar no sólo la producción y gestión de *información* en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos sino, a partir de ello, producir y gestionar *conocimiento*. Y me interesa señalar esta distinción entre *información* y *conocimiento* porque creo que atañe tanto a las instituciones y burocracias estatales como a las organizaciones de la sociedad civil. No sólo no desdeño sino que he trabajado concretamente —a través de algunas otras investigaciones (Mendes de Miranda, 2011 y Pita y Mendes de Miranda, 2012)— sobre la importancia de generar información estatal y pública en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos. Este campo es deficiente y perfectible. Sin embargo, producir y gestionar conocimiento agrega un plus. Porque tiene como objetivo valorizar las informaciones existentes contextualizándolas, identificando alcance y limitaciones de los datos producidos en virtud de su propia naturaleza y de las rutinas y tradiciones institucionales bajo las cuales son producidos; supone poner en juego diferentes metodologías de producción de información; implica articular distintas fuentes de información y de distinto origen con el objeto de conocer lo más acabadamente posible procesos, dinámicas y sujetos involucrados sobre los cuales se busca intervenir por la vía de las políticas públicas. Políticas que aún en caso de no ser universales sino focalizadas estén bien claras de no propiciar prácticas segregativas (y digo esto pensando por ejemplo en la Unidades de Policía Pacificadora que recientemente se han instalado en la favelas cariocas y que, de un tiempo a esta parte han aparecido -al menos en América del Sur- de la mano de un “entusiasmo acrítico” como apunta Luiz Antonio Machado

Da Silva como un “producto” exportable para producir seguridad en barrios pobres<sup>91</sup>).

Violencias y conflictos invisibilizados o bien naturalizados no producen sino la perpetuación de violación de derechos. En este sentido la producción de conocimiento y la visibilización de problemas, la identificación de tipos de hechos, conflictos, actores, dinámicas y procesos cuando hablamos de delito y cuando hablamos de seguridad; el desarrollo de mecanismos de control sobre las instituciones, así como el sostener el litigio estratégico sobre ciertos temas consiguiendo pronunciamientos, decisiones, sentencias, protocolos de procedimiento, estándares y controlando que no haya puntos de regresión cuando hablamos de participación ciudadana, son creo, tareas en las cuales las organizaciones de la sociedad civil resultan fundamentales. Y esa es una tarea política que debe ser parte de una agenda de seguridad democrática. Una agenda que sea capaz de sostener que los problemas de seguridad no son sino problemas políticos y sociales y no asuntos de exclusiva incumbencia policial, y en la que los desempeños de las fuerzas de seguridad sean especialmente observados.

**SEIS. CODA.** Para terminar quisiera hacer mención brevemente a dos cuestiones más que creo son pertinentes para la discusión en este panel. Una tiene relación directa con la participación, intervención o incidencia de las organizaciones de la sociedad. Otra, con los procesos políticos y en particular con la gestión del gobierno político de la seguridad.

Con respecto al primer asunto, vale señalar que el desarrollo de estas investigaciones que les relataba, en lo que hace al método, han requerido un intenso trabajo de campo realizado a lo largo de los años que ha implicado relación con individuos y grupos sociales objetos de este control policial y estas modalidades de gestionar la seguridad, pero también con funcionarios judiciales, policiales y políticos, con cuadros administrativos y técnicos y con el activismo jurídico o activismo legal (Tiscornia, 2008; Mac Dowell Santos, 2007). Ello ha supuesto la integración entre líneas de investigación y litigio estratégico; la gestión de pedidos de informes; la elaboración de documentos de trabajo de incidencia; e incluso nuestra intervención en algunos casos como

---

91 Sobre las Unidades de Policía Pacificadora pueden consultarse varios trabajos de citado profesor, aquí solo va una breve referencia del interesante trabajo de Machado Da Silva [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrrj.br/artigo\\_machado\\_UPPs.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf)

informantes expertos en reuniones en legislaturas o como peritos. Pero a la vez, todas estas actividades han posibilitado, a través de la activación de redes nacionales y regionales de investigadores de instituciones académicas orientadas a la pesquisa, la conformación de un núcleo de investigadores sociales ligados al Acuerdo de Seguridad Democrática<sup>92</sup> que, se firmó en Argentina a fines de 2009. Hago entonces aquí una breve digresión porque creo también aporta a elementos para pensar sobre organizaciones y organización de la sociedad civil incluyendo en ella a la sociedad política. El Acuerdo de Seguridad Democrática es una alianza multisectorial, conformada a fines de 2009 –impulsada por el CELS-, de la que participan además de los principales referentes de partidos políticos y de organizaciones sociales y gremiales, investigadores sociales y decanos de facultades de las universidades públicas. Una alianza –de la que sólo no forman parte partidos o alianzas de derecha- destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos. Este espacio se propuso “aglutinar diferentes fuerzas políticas, capaces de coincidir al menos en un mínimo consenso discursivo con capacidad de enfrentar, desde un lugar legitimado, las tradicionales políticas de más penas y más castigo” (Tiscornia, 2011). Al interior de este amplio colectivo se ha creado el núcleo de investigadores sociales, que coordino junto a Sofía Tiscornia y Gabriel Kessler y que funciona desde 2010. Este núcleo se ha propuesto consolidar una red de investigadores interesados en aportar y/o afrontar el debate público y académico ante la expansión de lo que se ha dado en llamar la demagogia punitiva. Por eso nos hemos preocupado por generar reuniones y encuentros, de carácter federal –reconociendo la importancia de conocer, comprender, y circular lo que acontece en las distintas realidades locales del país, lo cual se vuelve especialmente complejo en países federales donde cada provincia conserva importantes niveles de autonomía para conducir o no a sus policías- para poder intercambiar conocimientos y experiencias en torno a las políticas públicas de seguridad entendidas estas en un sentido amplio, que están afectando a diferentes grupos sociales / regiones / comunidades o que lo han hecho en estos años de democracia. En esos encuentros hemos venido debatiendo acerca del desempeño de las policías y las fuerzas de seguridad, en torno a las principales formas de manifestación de la conflictividad social en los barrios de los sectores

---

92 <http://www.asd.org.ar/>

populares, y nos hemos interrogado acerca experiencias e iniciativas políticas que hayan resultado en la pacificación de conflictos violentos.

Con respecto a la segunda cuestión, no quisiera obviar la mención a algunos elementos significativos y valiosos en torno de la *gestión de política de la seguridad ciudadana* en mi país –que también han sido destacados en el Informe Anual sobre Derechos Humanos en Argentina 2012-. Porque lo cierto es que, desde hace poco más de un año –no por coincidencia junto a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación (antes esta área tenía el rango de Secretaría)- se ha consolidado una estrategia de recuperación del gobierno político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad. Y si bien el proceso es reciente y no está exento de conflictos y contradicciones, se han puesto en juego en una serie de acciones, resoluciones y políticas específicas que se muestran orientadas a generar condiciones para cambios de cultura institucional. Y, en líneas generales, estas muestran la voluntad de intervenir sobre núcleos de poder de la autonomía policial. Y esto no es un dato menor, toda vez “que desafía el supuesto realismo político local, que postula que pactar con las policías es una condición para gobernar” (CELS, 2012: 180), lo que implica dejar hacer a través de sus idiosincráticas formas de gestionar seguridad.

Tal vez sea hora de admitir que los problemas en materia de violencia, seguridad y derechos no son, al menos exclusivamente, un asunto legislativo y mucho menos policial, sino un problema político, y que las instituciones del sistema penal son parte del problema. Asumir esa afirmación entonces nos interpela directamente para contribuir a develar las tramas de las violencias y para incidir por la vía de intervenciones eficaces en el desmantelamiento de las condiciones que las hacen posibles.

## **Bibliografía**

AGAMBEN, Giorgio. 2004. *Estado de excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.

--2001. *Medios sin fin. Notas sobre la política*. Valencia, Pre-textos

--2000. *Homo Sacer III. Lo que queda de Auschwitz. El archivo y el testigo*. Valencia, Pre-textos.

--1998 *Homo Sacer I. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia, Pre-textos.

AA.VV. 1984. *Sistemas penales y derechos humanos*. ILANUD. Buenos Aires, Depalma.

BENJAMIN, Walter. 1991. "Para una crítica de la violencia". En: *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV*. Madrid, Taurus.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), 2012. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires, SIGLO XXI.

DA SILVA TELLES, Vera. 2010. "Nas dobras do legal e ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade". En: *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* Vol. 2 - no 5-6 - JUL/AGO/SET-OUT/NOV/DEZ 2010.

FOUCAULT, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

--2001 [1975]. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México, Siglo XXI.

--1998. "Del poder de soberanía al poder sobre la vida. Undécima lección. 17 de marzo de 1976". En: *Genealogía del racismo*. Buenos Aires, Altamira / Nordan Comunidad.

--1992. "Omnes et singulatum: hacia una crítica de la razón política". En: *La vida de los hombres infames*. Madrid, Ediciones La Piqueta.

KANT DE LIMA, Roberto. 1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. RJ, Forense, 1995.

MAC DOWELL SANTOS, Cecilia. 2007. "El activismo legal transnacional y el Estado: Reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". En: *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, N° 7 – Año 4, San Pablo.

MALINOWSKI, Bronislaw. 1985. *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Barcelona, Planeta-Agostini.

MARTÍNEZ, María Josefina; PALMIERI, Gustavo e PITA, María Victoria. 1998. "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas". In: Izaguirre, I. (comp.) *Violencia Social y Derechos Humanos*. Buenos Aires, Editorial CBC/UBA.

MELOSSI, Darío. 1996. "Ideología y Derecho Penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?". En: *Nueva Doctrina Penal*, 1996/A. Buenos Aires, Del Puerto.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula y PITA, María Victoria. 2011. "O que as cifras cifram? Reflexões comparativas sobre as políticas de produção de registros estatísticos criminais sobre *mortes violentas* nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Buenos Aires. En: Kant de Lima, Roberto; Pires, Lenin y Eilbaum, Lucia (orgs.) "Burocracias, Direitos e Conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito", Rio de Janeiro, Editora Garamond.

MONJARDET, Dominique. 2003. *Lo que hace la policia. Sociología de la fuerza pública*. Buenos Aires, Prometeo

O'DONNELL, Guillermo (1984), "Apuntes para una teoría del estado". En: *Teoría de la burocracia estatal*; Oszlak, Oscar (comp.). Buenos Aires, Paidós.

PITA, Maria Victoria. 2011. "Lo legal, lo ilegal y lo ilícito. El desempeño policial en la administración de los ilegalismos en la ciudad de buenos aires". Ponencia presentada en el XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Universidade Federal de Bahia, 7 al 10 de agosto de 2011, Salvador, *mimeo*.

--2010. *Formas de morir y formas de vivir: una etnografía sobre el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires, Del Puerto/CELS.

--2004. *Lo infinitamente pequeño del poder político. Policía y contravenciones en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, *mimeo*.

--2007. "Contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires. Prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información.". Ponencia presentada en la VII Reunión de Antropología del Mercosur, 23 al 26 de Julio, Grupo de Trabajo 34 *Políticas públicas e antropologia nas áreas de Direitos Humanos y Segurança Pública*, UFRGD, Porto Alegre, Brasil, *mimeo*.

PITA, María Victoria y MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. 2012. *Informe de Consultoría del Proyecto Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) - Alto Comisionado de las Na-

ciones Unidades para los Derechos Humanos , Oficina regional para América del Sur (OACNUDH). Documento de circulación restringida al ámbito del IPPDH y del OACNUDH, *mimeo*.

TAUSSIG, Michael. 1996. Maleficium: el fetichismo del Estado. In: Taussig, Michael. *Un gigante en convulsiones. El mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente*. Barcelona, Gedisa.

TISCORNIA, Sofía. 2011. “El Acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigadores sociales en el marco del Acuerdo. X Congreso Argentino de Antropología Social, *mimeo*.

2008. *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires, CELS/ Editores del Puerto, Colección Revés Antropología y Derechos Humanos /1

--2004. “Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del ‘estado de policía’ y los límites del derecho”. En: Revista Nueva Sociedad; N° 191 Mayo – Junio, Venezuela.

--2000. “Seguridad y cultura de la violencia. El teatro de la furia”. En: *Revista Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires, Año 1, N° 1.

TISCORNIA, Sofía; EILBAUM, Lucía e LEKERMAN, Vanina. 2004. “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos”. In: *Burocracias y violencia. Ensayos sobre Antropología Jurídica*; Tiscornia, Sofía (comp.). Buenos Aires, Antropofagia, Colección de Antropología Social.

TISCORNIA, Sofía y SARRABAYROUSE María José. 2000. “El Código de Convivencia Urbana”. En: *La Sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*, Abregú, Martín; Ramos, Silvina (eds.), Cuadernos del Foro Año 2 N° 3. Buenos Aires, CEDES/CELS.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. 1991. “¿Vale la Pena?”, en: *Revista No Hay Derecho*, Año 2, N° 5, Buenos Aires: Del Puerto.

--1989. *En busca de la penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico penal*. Buenos Aires: Ediar

--1980. *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires, Ediar

# Nota sobre la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Luis Suárez-Carreño<sup>93</sup>

Deseo en primer lugar agradecer sinceramente a los organizadores del Taller por la invitación a participar en el mismo, y felicitarles por el excelente contenido y nivel técnico e institucional alcanzados, que nos permitió a los participantes enriquecer nuestra visión e información sobre los temas tratados.

Asimismo agradecer la oportunidad ofrecida a los participantes para enviar posteriormente al Taller notas o comentarios para su incorporación junto a las presentaciones realizadas y el resto de los materiales resultantes del mismo.

Haciendo uso de esa opción, quisiera aportar a los proceedings o actas del Taller una breve nota en relación a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), que como es bien sabido se está implementando en el marco del SICA, a partir de su adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno de la región durante su XXXI Reunión Ordinaria (Guatemala 12/12/2007), como instrumento regional para mejorar la seguridad para las personas y sus bienes, y propiciar así el desarrollo humano sostenible.

## Justificación de esta nota

Creo que esta nota encaja y complementa los aportes realizados, y en general resulta relevante para la temática abordada en el Taller, por varias razones:

Por un lado, durante el propio Taller se habló abundantemente de la situación de la seguridad en CA, y de hecho mencionó en diversas intervenciones a la propia ESCA, lo que resulta bastante lógico, dado tanto la temática del taller, como su localización concreta en San José de Costa Rica. Así, si bien el ámbito temático propuesto era continental, el foco de las intervenciones, por la adscripción institucional y profesional de la mayoría de los ponentes y asistentes, tendió inevitablemente a posarse sobre la situación particular en la región centroamericana.

93 Ex Coordinador General de la Cooperación Española en Costa Rica

De hecho buena parte del debate realizado en el Taller, quizás la parte más viva y polarizada en el mismo, fue la dedicada a la oportunidad, posibilidades, obstáculos y modalidades de cooperación transnacional en materia sobre todo de seguridad, y más específicamente entre los países del istmo.

Pero además, la situación concreta de los dos aspectos constitutivos del binomio central del Taller: seguridad ciudadana y derechos humanos, está sujeta en la región Centroamericana en los últimos años a unas fuertes dinámicas y crecientes amenazas, que los convierten en asuntos de la máxima prioridad en las políticas públicas y en las preocupaciones sociales de sus países.

Y, finalmente, el paso trascendental que supone la puesta en pie de una estrategia conjunta regional como la ESCA, constituye sin duda un ejemplo enormemente positivo en términos de colaboración y solidaridad transnacional, y de apropiación y liderazgo de los países protagonistas, con sus múltiples dificultades obviamente, pero digno de todo apoyo. Es esta la valoración que las autoridades de mi país y de la Unión Europea, entre otras, han venido expresando y demostrando respecto a este proceso.

Considero por otra parte comprensible que, debido a las insoslayables limitaciones de tiempo, en el propio Taller no hubiera ocasión para una presentación institucional específica sobre la ESCA. Espero que estas líneas sirvan para paliar someramente esa carencia.

#### Rápida visión panorámica de la ESCA

La ESCA ha vivido un importante proceso de revisión y revitalización en el último año y medio, especialmente desde la Conferencia Internacional de Guatemala de 22 y 23 de junio de 2011, que contó con la presencia de todos los Presidentes centroamericanos, así como de los de México y Colombia, y de una amplia representación internacional (60 países y 50 organismos internacionales).

Recordemos algunas características, en buena medida novedosas, que constituyen las actuales fortalezas de este proceso.

#### Principios rectores

- Corresponsabilidad (responsabilidad compartida y diferenciada) de los países de la región centroamericana, por una parte, y de los donantes por otra.

- Firme compromiso de los Estados centroamericanos en la lucha contra la violencia y la impunidad, a la par que en la defensa del Estado de Derecho, y consiguiente apropiación social del proceso por parte de sus pueblos.
- Adicionalidad de los fondos comprometidos para la puesta en marcha del portafolio de proyectos en el marco regional, con respecto a los que se aportan en el plano bilateral.
- Papel fundamental del SICA , como institución regional de integración, en el impulso, seguimiento y evaluación del portafolio de proyectos, en coherencia con la firme posición de los países, respecto a la necesidad de abordar la estrategia contra la violencia desde un enfoque regional .

Estructura operativa La Estrategia de Seguridad de Centroamérica gira en torno a cuatro grandes ejes:

1. Prevención social de la violencia;
2. Combate al delito;
3. Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria;
4. Fortalecimiento institucional.

De la Estrategia se deriva un Plan de Acción en el que se definen 14 prioridades, y un Portafolio de Proyectos.

El Portafolio de Proyectos recoge 22 proyectos , los cuales se formularon por los propios países en el periodo transcurrido desde la Conferencia de Guatemala hasta noviembre de 2011, en base a consensos nacionales con orientación regional. Cabe destacar que es la primera vez que los países realizan un ejercicio, liderado por la Secretaría General del SICA, de construcción de consensos para la ejecución de una estrategia sectorial regional.

Una vez formulados los 22 proyectos, el proceso ha entrado en una nueva fase en la que el objetivo es acordar la formulación definitiva de los 8 proyectos priorizados , agrupándolos por ejes para asegurar la coherencia y coordinación de las actuaciones que cada donante desea apoyar.

La Estrategia ha contado desde su inicio con un Grupo de Amigos , que actualmente incluye a España, Estados Unidos, Italia, Canadá,

México, Colombia, UE, BID, BM, PNUD, BCIE, ONUDC y OEA. A éstos se han ido sumando recientemente otros como Alemania, Finlandia, Países Bajos, Israel, Corea del Sur, Brasil, Chile o la SEGIB.

Posteriormente, se definieron cuatro grupos de coordinación para los correspondientes ejes del portafolio, cuya labor es estudiar la viabilidad y coherencia de cada proyecto en su eje, atendiendo a los fondos disponibles, y en su caso, reajustar los proyectos a estos. A título informativo, dichos grupos están actualmente constituidos así:

- Prevención de la violencia: USAID, Alemania, PNUD, UE, BM y BID. Liderado por Alemania.
- Combate al delito: EEUU, México, Colombia, Reino Unido, Italia y Chile. Liderado por EEUU.
- Sistema penitenciario y rehabilitación: BID y, tal vez, UE y EEUU. Liderado por BID.
- Fortalecimiento institucional: España, Canadá, BID y UE. Liderado por España y UE.

Evolución reciente En la actualidad se está haciendo un esfuerzo por respetar entre todos los actores ese marco operativo y programático, frente a posibles tentaciones centrífugas de los donantes.

Mientras tanto, se sigue avanzando bajo el liderazgo regional de la Secretaría General del SICA, a través tanto de su Secretario General como de su Dirección de Seguridad Democrática (DSD).

Por su parte, el Grupo de Amigos ha seguido dialogando y forjando consensos en distintos formatos (presenciales y virtuales, de Alto Nivel y con representantes delegados, en Centroamérica y en EEUU...). La última reunión tuvo lugar en la sede de NNUU - Nueva York el 16 de mayo, en el marco del debate temático “Seguridad en Centroamérica como reto local y global: ¿Cómo promover la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)?”.

Los próximos meses serán determinantes para imprimir un impulso decisivo a la Estrategia.

Algunos datos adicionales sobre el papel de la UE y España

La DSD presentó el pasado 25 de mayo en Panamá, ante la Comisión de Jefes (as), Directores (as) de Policía de Centroamérica, México, El

Caribe y Colombia, el proyecto “Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional”, dentro del eje de fortalecimiento institucional. Este proyecto, hasta el momento, es apoyado por España (a través del Fondo España-SICA) y por la UE, y ya se han comenzado a ejecutar actividades preliminares. Se pretenden realizar presentaciones similares ante órganos equivalentes de fiscales y judicaturas.

La UE ha puesto en marcha el mes de mayo el proceso de formulación del proyecto del eje de prevención de la violencia que ha decidido asumir: “Prevención desde los gobiernos locales”, en plena coordinación con la DSD, y siempre respetando la formulación inicial realizada por los Gobiernos centroamericanos.

La UE y España están formulando de manera coordinada el proyecto “Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad en Centroamérica”, incluido en el eje de fortalecimiento institucional, formulación que se espera concluir antes de final de junio, de forma que la ejecución del proyecto comience de manera inmediata (si bien España, a través del Fondo España-SICA, ya ha adelantado la ejecución de algunas actividades relativas a las fases preliminares del proyecto).

San José, 29 de junio de 2012.

# Seguridad Jurídica en Centroamérica, Sistema Regional

Manuel Edgardo Lemus<sup>94</sup>

## Aspectos Generales del derecho de integración

El derecho de integración tiene su origen en tratados constitutivos, en los cuales se destacar como puntos principales: Su origen en la Teoría de la Supranacionalidad, en la existencia de normas constitucionales habilitantes, hay una transferencia de competencias de los Estados miembros, la que realizan de forma voluntaria, de buena fe; en tal sentido, dichos Estado dejan de ejercerlas nacionalmente, se crea una institucionalidad propia, a estas se les dan competencias de atribución, en el ejercicio de tales competencias tienen la capacidad jurídica de emitir normas legales de carácter regional dotadas de tres características fundamentales- supremacía, aplicabilidad directa y un efecto directo.

## Legalidad Comunitaria del SICA

Esta se debe entender como un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que poseen sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlos, interpretarlas, aplicarlos y hacerlos saber; de esta forma el Derecho Comunitario promueve la integración de los países involucrados, conformándose así un nuevo orden jurídico internacional el cual goza de independencia y primacía, así como aplicación inmediata y efectos directos, características esenciales para su existencia y desarrollo

**El Derecho de Integración:** Se ha definido como aquel conjunto de normas jurídicas contenidos en los tratados, convenios, protocolos y acuerdos, suscritos por los Estados con el propósito de integrarse, creando instituciones supranacionales con poder normativo y vida propia independiente para ese objetivo, refuerzan y coordinan la cooperación intergubernamental ya existente y, eventualmente, lograr la unificación jurídica, económica, política y social de una región.

El derecho comunitario centroamericano actualmente se regula a partir de su principal tratado marco, el Protocolo de Reformas a la Carta

<sup>94</sup> Secretario de la Sala de lo Civil, Corte Suprema de Justicia, El Salvador.

de la Organización de Estados centroamericanos (ODECA), denominado “Protocolo de Tegucigalpa”.

EL PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962.

El presente Protocolo fue suscrito el 13 de diciembre de 199, por el cual se creó el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, tal como se regula en sus Arts. 1, 29 y 30.

Este nuevo sistema de integración, en el Art. 1 se define como una “Comunidad económico-política”, en ese sentido tal instrumento jurídico tiene la base para que en Centroamérica pueda avanzarse hacia una integración total, la que en líneas generales puede desarrollarse en las áreas económica, política, social y ambiental.

También se crea un ente jurídico distinto de los Estados que lo integran, cuyo objetivo principal es la “Realización de la Integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”, así lo establece el Art. 3. Este mismo artículo en el literal “j”, establece que se “conforma el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros”

La naturaleza de dicho Protocolo ha sido determinada en el sentido de considerarlo el Tratado de más alta jerarquía de todo el SICA, en ese sentido su articulado establece:

- Art.5.- Serán Miembros, los Estados centroamericanos que acepten plenamente las obligaciones del P.T., mediante su aprobación, ratificación o adhesión y vigor de conformidad con el Art. 36.
- Art. 8.- Que el SICA, modifica la estructura institucional de ODECA, órganos e instituciones de integración, gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial.
- Que el funcionamiento de la estructura institucional deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político.
- Art. 9.- Los órganos e instituciones, deberán guiarse por los pro-

pósitos y principios del Protocolo e inspirarse en ellos tanto en sus decisiones, estudios y análisis como en la preparación de todas sus reuniones.

- Art- 10.- Los Órganos e Instituciones deberán contribuir a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos y principios. Obligación imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas.

Vale a la pena destacar que también regula en su Art. 22 lo referente a la obligatoriedad de sus resoluciones, al considerar que “Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.

No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados que no las objetaren.

- Art- 34.- Los instrumentos complementarios o derivados, podrán entrar en vigencia mediante acuerdos ejecutivos.
- Art. 36.- El presente Protocolo será aprobado o ratificado por los Estados de Centroamérica, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. El M. de R.E. de El Salvador será depositario inicial de los Instrumentos de Ratificación y Adhesión.
- Tendrá duración indefinida y entrará en vigencia para los Estados que lo hayan ratificado, ocho días después de la fecha en que la mayoría de los Estados signatarios de la Carta de la ODECA depositen sus instrumentos de ratificación.
- Queda abierto a la adhesión de Belice, negociar un acuerdo de asociación o vinculación.
- Art. 37.- Los proyectos de reformas al Protocolo serán sometidos a consideración de la REUNIÓN DE PRESIDENTES, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Art. 38 - Instrumento no admite reservas.

La Supremacía jurídica del Protocolo de Tegucigalpa, se establece en su Art. 35, determinar “Este protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana. No obstante, quedan vigentes entre dichos Estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos.

Toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos a que se refiere el párrafo anterior, deberá someterse a la Corte Centroamericana de Justicia.

De conformidad a lo regulado en el Protocolo de Tegucigalpa y demás normas originarias y derivadas del derecho comunitario centroamericano, se determina que los Responsables de la Seguridad Jurídica Regional, de conformidad a los Arts. 6, 12 y 35 P.T., son:

- **1- Jueces nacionales de los Estados, Arts. 3,4 y 6.**
- **2- Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), Arts. 12, 35 P.T.;** Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y Ordenanza de Procedimientos de la CCJ.
- En ese sentido, estos son los órganos obligados a aplicar la normativa regional en el ámbito jurisdiccional.

Actualmente el Sistema de la Integración Centroamérica se desarrolla jurídicamente en cuatro áreas de acción, que les han dado en llamar subsistemas, con base en lo establecido en los Arts. 3 y 4 P.T., siendo estas:

**1- Area Económica**  
**3- Area Ambiental**

**2- Area Social**  
**4- Area Política**

### **1- Área económica.**

Además del Protocolo de Tegucigalpa su regulación especial es determinada por el “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960”, denominado Protocolo de Guatemala, suscrito en Guatemala el 29 de octubre de 1993.

Este Protocolo en su Art. 1, determina que el proceso de integración económica se alcanzará de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana.

En el Art. 5, se determinas que el Subsistema de la Integración Económica: principios y enunciados básicos: legalidad; consenso; gradualidad; flexibilidad; transparencia; reciprocidad; solidaridad; globalidad; simultaneidad y complementariedad.

El Art. 44, determina que SIECA velará a nivel regional por la correcta aplicación del presente Protocolo y demás instrumentos jurídicos de la integración económica regional y la ejecución de las decisiones de los órganos.

El Art. 52, determina que las decisiones de los órganos del Subsistema se adoptarán mediante el consenso de sus miembros. No impedirá la adopción de decisiones por algunos de los países, sólo tendrán carácter vinculante para éstos. Cuando un país miembro no haya asistido a la Reunión del Órgano, podrá manifestar por escrito a la SIECA su adhesión a la respectiva decisión.

En este Protocolo se determinan en el Art. 55, los actos normativos que pueden aprobarse y dictarse en el subsistema económico, siendo estas: **Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones**, definiéndolas en los siguientes términos.

**Resoluciones:** actos obligatorios mediante los cuales, el Consejo de Ministros de Integración Económica adoptará decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica.

**Reglamentos:** Carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica.

**Acuerdos:** Carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.

**Recomendaciones:** contendrán orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

Resoluciones, Reglamentos y Acuerdos, depositados en la SG-SICA y entrarán en vigor en la fecha en que se adopten, salvo que en los mismos se señale otra fecha, publicarse por los Estados Parte. Las Resoluciones podrán ser objeto de reposición ante el Consejo de Ministros de Integración Económica.

**Art. 62,** El presente Protocolo prevalecerá entre los Estados Parte sobre los demás instrumentos de libre comercio, suscritos bilateral o multilateralmente entre los Estados Parte, pero no afectará la vigencia de los mismos. Asimismo prevalecerá sobre las disposiciones de cualquier otro instrumento de integración económica regional, que se le opongán. El presente instrumento, no admite reserva alguna.

## **2- Área Social.**

Además del Protocolo de Tegucigalpa su regulación especial es determinada por el Tratado de la Integración Social Centroamericana o “Tratado de San Salvador”, Cerro Verde, El Salvador, 30 de marzo de 1995, en este Tratado se establece.

Art. 1: Voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, fin mayores oportunidades, mejor calidad de vida y de trabajo.

Art. 3: Instrumento, complementario y derivado del P. T., organiza, regula y estructura el Subsistema Social.

Art. 4: Impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA.

Art. 5: El proceso se construirá dentro del marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA.

Art. 17, determina las normas derivadas que pueden aprobarse en el subsistema social son: Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones, que se definen de la misma forma que se definen en el subsistema económico.

## **3- Área Ambiental.**

Además del Protocolo de Tegucigalpa su regulación especial es determinada por el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente- Convenio Constitutivo de la CCAD, suscrito en San José, Costa Rica, el 12 de diciembre de 1989 y su Protocolo suscrito en San Salvador, el 16 de julio de 1991.

#### **4- Área Política.**

Además del Protocolo de Tegucigalpa su regulación especial es determinada por el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en San Pedro Sula, Honduras el 15 de diciembre de 1995.

Dicho Tratado en su contenido regula lo referente al Estado de Derecho, Arts. 1 al 9; Seguridad de las Personas y sus Bienes, Arts. 10 al 25; y Seguridad Regional, Arts. 26 al 46.

El órgano comunitario regional responsable de garantizar la seguridad jurídica a nivel regional es la Corte Centroamericana de Justicia, cuyas principales características y competencias son las siguientes:

De conformidad al Art. 1, se define como el Órgano Judicial Principal y Permanente del SICA, su jurisdicción y competencias regionales son de carácter obligatorio para los Estados.

El Art- 3.-, establece que tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o participen en el SICA, y para sujetos de derecho privado.

El Art. 7, establece que ejercerá sus funciones en sesión plenaria. Dividir o distribuir su competencia en Salas o Cámaras. Emitirán sus fallos o resoluciones en única instancia.

Las competencias que tiene dicha Corte para conocer asuntos regionales, están contenidas en el Art. 22 del Estatuto de la CCJ, siendo estas:

- a. Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas territoriales marítimas, Para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas.
- b. Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.
- c. Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los convenios, Tra-

tados y de cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos.

ch. Conocer y fallar, si así lo decido como arbitro

- d. Actuar como tribunal de consulta de la Cortes Supremas de los Estados con carácter ilustrativo.
- e. Actuar como órgano de consulta de los órganos u organismos del SICA, en la aplicación e interpretación del Protocolo de Tegucigalpa y demás instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos-
- f. Conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los poderes u órganos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales.
- g. Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del órgano u organismo del SICA.
- h. Conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado Centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos.
- i. Hacer estudios comparativos de las Legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración Jurídica de Centroamérica.
- j. Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Órganos u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada;
- k. Resolver toda consulta prejudicial requerida por todo Juez o Tribunal Judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de tallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del SICA.

**Las sentencias dictadas por la CCJ y el cumplimiento de las mismas, se encuentra regulado de la siguiente forma:**

Art. 35 del Estatuto, la CCJ apreciará las pruebas en su conjunto, razonando en su fallo los criterios de valoración aplicados.

Art. 36 del Estatuto, todas las decisiones de Corte, Salas o Cámaras se tomarán con el voto favorable de al menos la mayoría absoluta de

los que las integran. El Magistrado o Magistrados disidentes o concurrentes tendrán derecho a que se consigne su criterio.

Resolución será motivada, mencionará los nombres de los Magistrados que hayan tornado parte en ella, contendrá sus firmas.

Art. 37.- El fallo deberá resolver cada uno de los puntos en litigio; será obligatorio únicamente para las partes, respecto al caso decidido

**Art. 38.- El fallo será definitivo e inapelable; no obstante la Corte podrá, de oficio o a solicitud de parte, aclarar o ampliar lo resolutivo del mismo, dentro de los treinta días siguientes a partir de la notificación.**

**Art. 39 Resoluciones interlocutorias, laudos y sentencias definitivas, no admitirán recurso alguno, son vinculantes para los Estados o para los órganos u Organismos del SICA y para las personas naturales y jurídicas, y se ejecutarán como si se tratara de cumplir una resolución, laudo o sentencia de un tribunal nacional del respectivo Estado, para lo cual bastará la certificación extendida por el Secretario General.**

**En caso de incumplimiento de los fallos y resoluciones por parte de un Estado, la Corte lo hará saber a los otros Estados para que, utilizando los medios pertinentes, aseguren su ejecución.**

En lo referente a la Fuentes del Derecho Comunitario Centroamericano, están conformadas por una serie de normas jerarquizadas: Los Tratados (Derecho Originario), las normas derivadas, los derechos fundamentales y los principios generales del derecho comunitario, los acuerdos externos celebrados por el SICA, Jurisprudencia tribunal comunitario que permite precisar y hacer evolucionar el derecho comunitario.

**Las principales características de las normas comunitarias son:**

**La aplicabilidad inmediata del derecho comunitario.** Es la obligación que tienen las administraciones y los jueces nacionales de aplicar plenamente el derecho comunitario dentro de sus ámbitos de competencia, así como de proteger los derechos que confiere a los ciudadanos.

**La primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional.** Las administraciones y los jueces nacionales deben ignorar cualquier disposición del ordenamiento jurídico nacional que sea contraria a la norma comunitaria, independientemente de que dicha disposición sea anterior o posterior a ésta última.

### **La responsabilidad de los Estados miembros**

Estados son responsables ante una posible violación del derecho comunitario, La protección de los derechos conferidos a los particulares por las normas comunitarias es reforzada, contribuye a que los Estados miembros apliquen más rápidamente las normas comunitarias.

### **Conclusiones**

**EL SISTEMA JURÍDICO COMUNITARIO CENTROAMERICANO ESTA DISEÑADO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA REGIONAL A TODOS LOS SUJETOS: ESTADOS MIEMBROS, ORGANOS E INSTITUCIONES DEL SICA Y LOS PARTICULARES- PERSONAS NATURALES O PERSONAS JURIDICAS.**

**EL DEFICIT PARA LOGRAR NIVELES ÓPTIMOS DE SEGURIDAD JURÍDICA REGIONAL, ESTA DETERMINADO POR EL DESCONOCIMIENTO DE DICHO SISTEMA JURÍDICO, LO QUE ENTRE OTRAS COSAS, DIFICULTA LA EXIGIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO, SU APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN POR LAS JURISDICCIONES NACIONALES Y SU FALTA DE CUMPLIMIENTO.**

**FALTA DE RECONOCIMIENTO JUDICIAL DE LA JERARQUÍA DEL DERECHO COMUNITARIO,** ya que el Ordenamiento Jurídico del SICA, en su totalidad goza de una preeminencia con respecto al Derecho Interno de cada Estado parte del Sistema de Integración regional; en tal sentido, un Estado miembro del SICA, no puede dictar leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos, realizados por los órganos y organismos de la integración centroamericana, los cuales han ejercido las facultades conferidas por convenios y tratados vigentes, ya que después de haber ratificado la normativa comunitaria, no tendría sentido el dictar disposiciones internas que impidan el cumplimiento de su finalidad.

Este poder normativo y jerárquico ya se ha establecido en la opinión consultiva de la C.C.J. del 5 de agosto de 1997, en la cual se dijo que los poderes legislativos de los diferentes Estados no pueden emitir

leyes, que desconozcan el carácter obligatorio de los actos jurídicos realizados por los órganos y organismos de la integración centroamericana. Las reformas constitucionales posteriores a la vigencia de los instrumentos de la integración o comunitarios, no producen efectos jurídicos respecto de estos, debido a la prevalencia del Derecho Internacional, el de la Integración y el Comunitario, sobre el Derecho Interno, por lo tanto las reformas unilaterales a través de leyes o reformas constitucionales no tienen ninguna validez, jurisprudencia de la CCJ, los miembros del SICA están en la obligación de cumplir el espíritu y la letra de la normativa comunitaria. de lo contrario se incurriría en responsabilidad para los mismos.

## Seguridad Jurídica: Caso Costa Rica

Carlos Segnini Villalobos<sup>95</sup>

**DEFINICIÓN:** La doctrina mayoritaria es conteste y uniforme en que la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegará a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

**Criterio Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica:** Nuestra Sala Constitucional, refiriéndose al principio de seguridad jurídica como principio Constitucional, en Sentencia N° 8790-97 de las nueve horas seis minutos del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete, expresó:

*“...La seguridad jurídica es un principio constitucional que en su sentido genérico consiste en la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación: es la situación del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, que sabiendo o pudiendo saber cuáles son las normas jurídicas vigentes, tiene fundamentales expectativas de que ellas se cumplan. Ese valor jurídico pretende dar certeza contra las modificaciones del Derecho, procura evitar la incertidumbre del Derecho vigente, es decir, las modificaciones jurídicas arbitrarias, realizadas sin previo estudio y consulta. Puede ser considerada tanto en sentido subjetivo y objetivo, pero ambos están indisolublemente vinculados; en su sentido subjetivo es la convicción que tiene una persona de que la situación de que goza no será modificada por una acción contraria a los principios que rigen la vida social y en sentido objetivo se confunde con la existencia de un estado de organización social, de un orden social. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos positivos existen normas que pretenden dar cumplimiento al valor de la seguridad jurídica; en el nuestro tenemos varias expresiones de ese principio tales como la presunción del conocimiento de la*

---

95 Abogado-Consultor

*ley, el principio de la reserva o legalidad penal, el principio de irretroactividad de la ley, la cosa juzgada y la prescripción, entre otros...*” (Lo resaltado en negrita es nuestro. Ver también Sentencia N° 8390-97 de las dieciséis horas veintiún minutos del nueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete).

**TEXTO CONSTITUCIONAL:** A nivel Constitucional no existe un artículo preciso y directo que se refiera a la seguridad jurídica. Sin embargo esa obligación del Estado para con el individuo de garantizar la protección y el reparo de sus situaciones jurídicas frente a la acción de otros individuos y del mismo Estado, se refleja en varios numerales a lo largo de la Carta Magda, veamos algunos entre otros que podrían citarse:

Artículo 11: “*Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. **Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública...***” Este artículo es la materialización del denominado principio de legalidad, que no es otra cosa que, la **seguridad jurídica dada al ciudadano** de que el Estado y sus instituciones únicamente harán aquello que la Constitución y las leyes expresamente le permitan.

Además una manifestación unívoca de seguridad jurídica es el artículo 129 de la misma Constitución que dice “*Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día en que ellas designen, a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial... **Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo casos que la misma ley autorice...***”

Lo anterior, en referencia a la vigencia de la leyes refleja claramente el respeto y la inclinación a la prevalencia de la ley, pues aunque estemos frente a una ficción jurídica (resulta poco creíble en la realidad que los individuos conozcan todas las leyes de un país), él solo imaginar un Estado en donde -en su defensa- un individuo transgresor de una norma aduzca desconocimiento de la misma como justificante exculpatoria, conllevaría inequívocamente a un Estado de anarquía e inseguridad jurídica entre otros males sociales.

Por otro lado está otro principio vinculado con la seguridad jurídica, como lo es el de la autonomía de la voluntad, el cual resguarda que **todo ciudadano puede hacer aquello que la ley expresamente no le prohíba**. Que si bien no se encuentra en un artículo puntual como el anterior, se desarrollo a través el Título IV Constitucional en cuanto a Derechos y Garantía Individuales. Dentro de estos valga resaltar algunos numerales que reflejan con bastante claridad esa certeza jurídica que llamamos seguridad, veamos:

**Artículo 34: A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.**

**Artículo 39: A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme.....**

**Artículo 41: Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.**

**Artículo 49: Establécese la jurisdicción contenciosa-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda entidad de derecho público...La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.**

## **DESARROLLO LEGAL Y SITUACIÓN ACTUAL. INSEGURIDAD JURÍDICA SOBREVENIDA**

Costa Rica ha tenido un desarrollo jurídico importante y bastante aceptable a nivel legal y reglamentario, dentro del ámbito de la Gobernabilidad y Convivencia Democrática. No obstante debemos señalar algunas situaciones actuales que podríamos decir en la última década han venido desgastando y haciendo mella en el sistema de seguridad jurídica costarricense.

## **Parálisis institucional y judicialización de la seguridad jurídica por aplicación de algunas leyes**

### **Ley 8422 Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Año 2004.**

#### **Ley General de Control Interno 8292. Año 2002**

El maestro español Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA señala refiriéndose al sistema español que *“la seguridad jurídica es una exigencia social inexcusable”* pero *“constantemente deficiente”*, pese a consagrarse en el art. 9.3 de la Constitución Española como principio constitucional. Para este autor, la inseguridad actual es un fruto directo de la legalización del Derecho. Podríamos decir que este mismo fenómeno está ocurriendo en Costa Rica con las siguientes particularidades:

1. Las leyes anteriormente mencionadas han sido leyes que si bien en su esencia no son malas, su aplicación ha tenido resultados perversos. Ello es así, puesto que dichas leyes han sido interpretadas no como herramientas que coadyuvan a un ejercicio transparente, eficaz y eficiente de las funciones públicas, sino más bien pareciera en la práctica *“como un fin en sí mismo”*. Siendo que, en muchas y muy diversas instituciones, los funcionarios con grado jerárquico decisorio, no toman o dictan los actos resolutivos correspondientes, si antes no cuentan -en la mayoría de los casos- con los criterios legales de sus respectivas asesorías jurídicas, lo cual ha llevado no solo a saturar dichas oficinas, sino casi que a posicionarles en una especie de umbral decisorio de la actividad de la respectiva administración, lejos de su papel de asesor técnico como debería ser.
2. Se ha generado una especie de Estado policía por parte de la Auditoría Internas de las Instituciones, en donde en muchas ocasiones lejos de un papel fiscalizador, caen en un estilo próximo a la coadministración, que al igual que las asesorías jurídicas les ponen una situación amenazante para los funcionarios en cuanto al miedo al actuar. Ello crea una rivalidad entre estas oficinas que o bien termina en debates improductivos, o bien una instancia se pliega a la otra, creando criterios uniformes vigilantes y paralizantes en mucho de los casos.
3. No podemos además obviar que esta situación responde a un círculo vicioso de corrupción, en donde si bien las Auditorías Internas

son dependencias indispensables en el control de la Hacienda Pública, lo cierto es que sus tareas se han visto exacerbadas por los constantes y reiterados actos de corrupción que están golpeando el aparato público costarricense y la sociedad en general, creando con ello un estado de inseguridad jurídica por inoperancia institucional y corrupción generalizada en ambas vías, es decir en el sector público y privado.

### **Judicialización de procesos**

- Otro factor que está sumiendo a Costa Rica en una sensación de parálisis institucional es la judicialización de los procesos. Es decir, como efecto ulterior de ese miedo o decidía a tomar decisiones, se suma, no ya la existencia y el abuso en la figura de la Sala Constitucional, sino en las reformas hechas al Procedimiento Contencioso Administrativo. Pues ello, aunque resulta real y objetivamente beneficioso para la agilidad y la impartición de una justicia pronta y cumplida, al introducir la oralidad en este tipo de proceso, lo cierto es que también ha tenido efectos negativos en cuanto al ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos o realización de sus funciones por parte del Estado. Y los ha tenido por el abuso que se ha hecho en el uso de estos Tribunales especializados por parte del ciudadano e indirectamente de los funcionarios públicos, pues si bien en sus primeros años de existencia (2008-2009) resultó de una agilidad y prontitud en sus trámites y resoluciones envidiable, lo cierto es que ya este sistema colapso. Según dijimos antes, ello se dio tanto por el abuso ciudadano de la instancia, como por la apatía de los funcionarios públicos a tomar decisiones, resultando más fácil que sean los tribunales quienes le enmienden los errores a la Administración, antes que ellos asumir riesgos de ser sancionados por leyes como las antes mencionadas. Al fin y al cabo -sin contar en estos momentos con una estadística a mano- basta ser litigante en este país y profesional en derecho para saber que los casos en donde resulta perdedor el Estado, los paga en la mayoría de los casos este y no el funcionario. Es decir, lo paga el pueblo costarricense y el funcionario que no cumple con sus funciones recibe a lo sumo una llamada de atención, refugiado en una conveniente y complaciente interpretación de la buena fe y la confianza legítima.

- Todo lo anterior atenta y perjudica seriamente la seguridad jurídica en Costa Rica, pues si bien existen los cauces constitucionales y legales para garantizar la aplicación de este principio jurídico de convivencia, lo cierto es que una situación de actitud y conducta funcional y ciudadana reprochable, están haciendo a veces inviable el sistema garantista y social de derecho costarricense.

### **Visión económica de Seguridad Jurídica**

- Para dejar al menos en ciernes el tema -y sin tomar partida al respecto-, existe otro enfoque que para algunos llama a la inseguridad jurídica, como lo son actuaciones del Estado -en principio- constitutivas de situaciones jurídicas bajo perfil de intereses legítimos que son modificadas posteriormente por razones de ulterior valor constitucional o social, por instancias judiciales o nuevas normas. Lo cual frente a empresas extranjeras en su mayoría crean un ambiente de inseguridad jurídica frente a sus intereses e inversiones. Ejemplo del Caso de la minería a cielo abierto –Crucitas- y Reformas al Régimen de Zonas Francas que no se dio pero se discutió. Este aspecto es siempre debatible, pues no solo en Costa Rica sino en Centroamérica, considero que será un punto de manipulación por parte de la inversión extranjera, que amenaza con no venir a nuestros países sino se dan ciertas condiciones favorables y casi a perpetuidad, sin considerar lo mutatis mutandi de la convivencia social. Cuando el país pretende reformas para mejorar el fisco y perfeccionar el sistema garantista laboral de los trabajadores, es singular la actuación de muchas empresas transnacionales o grandes compañías de denunciar de buenas a primeras la “inseguridad jurídica” existente en el país con respecto a la inversión extranjera, siendo esa la excusa y razón constante y permanente que esbozan en toda Centroamérica para buscar mejores condiciones de inversión –por supuesto hacia sus intereses-. Bajo la amenaza que si no les dan lo que consideran adecuado, invertirán en otro país del istmo que si está dispuesto a dárselos, aunque sea en detrimento de ciertos derechos y garantías individuales, sociales u obligaciones fiscales del Estado. Este es un punto que el SICA debe tener presente en el proceso de integración, como una variable a manejar y negociar con valentía y sin entreguismos particulares antes esas irresponsables posiciones.

## Seguridad Jurídica, ¿Para quién y para qué?

Benjamín Cuéllar Martínez<sup>96</sup>

Sobre ésta, en El Salvador la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha determinado que *“deriva –principalmente– de que los órganos estatales y entes públicos realicen las atribuciones que les han sido encomendadas con plena observancia de ciertos principios constitucionales –como son, a título meramente ilustrativo, el de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes y de supremacía constitucional, regulados en los artículos 15, 17, 21 y 246 de la ley suprema– y de ciertas reglas que dentro de la misma Constitución se establecen”*.<sup>97</sup>

Antes, dicha Sala había establecido que la misma *“como categoría jurídica, no obstante su autonomía y sustantividad propia, regularmente tiene un carácter genérico en cuya virtud se resguardan los demás derechos, ya sean previstos o no en la Constitución, y sus efectos se discurren sobre el ordenamiento jurídico de manera directa y en especial sobre el poder público”*. Su existencia no depende, pues, del establecimiento de los derechos *“en forma enfática y solemne en la Constitución, sino que es necesario que todos y cada uno de los gobernados tenga un goce efectivo de los mismos”*.<sup>98</sup>

*“La seguridad jurídica –señala por su parte la Sala de lo Contencioso Administrativo– implica una actitud de confianza en el derecho vigente y una razonable previsibilidad sobre su futura actuación, es la que permite prever las consecuencias de las acciones del hombre así como las garantías de orden constitucional de que gozan tales actos”*.<sup>99</sup> Esta misma Sala ha sostenido que *“constituye un derecho fundamental que tiene toda persona frente al Estado y un deber primordial que*

96 Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) El Salvador.

97 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de amparo del 18 de noviembre del 2011, referencia 544-2009.

98 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de amparo del 25 de abril del 2000, referencia 28-99.

99 Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 26 de agosto del dos mil once, referencia 245-2008.

*tiene el mismo Estado hacia el gobernado, entendido como un deber de naturaleza positiva, traducido no en un mero respeto o abstención, sino en el cumplimiento de ciertos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas por el propio ordenamiento jurídico, a fin de que la afectación de la esfera jurídica del gobernado sea válida, esto quiere decir que los gobernados tengan un goce efectivo y cabal de sus derechos”.*<sup>100</sup>

Y agrega que *“por seguridad jurídica debe entenderse la certeza que posee el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridad competente, ambos establecidos previamente”.*<sup>101</sup>

Esta categoría encuentra su base en el artículo 2, párrafo primero,<sup>102</sup> de la Carta Magna y –además de los antes citados de la sentencia de la Sala de lo Constitucional– se debe relacionar con otros principios establecidos en los artículos 3 y 11 del mismo texto: el de igualdad y el de garantía de audiencia, respectivamente. También con el de legalidad ya mencionado, pero también contemplado en los artículos 8 y 86.

He ahí el “deber ser”. Pero, de cara a los objetivos que se plantean en este evento, creo que El Salvador es un buen ejemplo de la distancia que hay entre la letra y la realidad; sobre todo, cuando se trata de la letra constitucional. Por su trascendencia nacional e internacional, probablemente pensarán que voy a entrar de lleno comentando el desarrollo de la situación que –durante ya varios meses– ha tenido en jaque a nuestra sociedad y a ciertas de sus instituciones: el supuesto conflicto entre la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Órgano Legislativo.

Pues no. Mejor voy comenzar comentando algunos casos; son muestras de lo que en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) recibimos. Tenemos el de dos personas condenadas por un mismo hecho, pero solo una se encuentra en la cárcel; la otra goza de su libertad. Para un juez era incumplimiento de contrato; por tanto, el proceso debía desarrollarse en el ámbito civil. Para otro juzgador era una estafa, delito que

100 Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 26 de agosto del dos mil once, referencia 245-2008

101 *Ibíd.*

102 *“Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”.*

ameritaba la acción penal. Así, entonces, se está frente a decisiones judiciales distintas ante un mismo hecho y, lo más grave, resuelto por dos jueces de lo Penal alegando uno –en estas circunstancias– el cuestionable argumento de la “independencia judicial” llevado al extremo.

Otro ejemplo, siempre de la “llanura”, tiene que ver con la Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal. Largo nombre y amplio “atarrayazo”<sup>103</sup> normativo que no ha servido de mucho, pero que pude ilustrarnos más sobre el tema que ahora nos convoca. En el mismo escenario y en las mismas condiciones hay jueces que la aplican, pero también hay jueces que no.

Y un ejemplo todavía más patético, porque está en juego la salud e incluso la existencia de algunas personas, son las diferencias establecidas en el sistema penitenciario entre los llamados “presos comunes” o “civiles” y los líderes de maras o pandillas detenidos, todos cumpliendo largas condenas en la única cárcel de máxima seguridad en el país por su responsabilidad en crímenes atroces.

Los segundos fueron llevados a reclusorios donde las medidas de internamiento son menos “duras”, argumentando una cantidad de cosas que no han sido verificadas a plenitud; entre las explicaciones dadas por las autoridades estatales respectivas, está la de su precaria salud la cual no se advierte al verlos cuando se realizó el traslado o después. Pero entre quienes siguieron privados de libertad en el mismo lugar, los “comunes” o “civiles”, quedaron personas con enfermedades graves que no son atendidas y a quienes no permiten –a veces– que sus familiares les lleven medicinas.

Acá, ¿dónde está la igualdad proclamada por la Constitución? Para los primeros, dicen haber aplicado la Ley penitenciaria; pero eso no ocurre con los que, estando realmente mal de salud, no son parte de algo que también cuestiona la seguridad jurídica en El Salvador: la reducción de los homicidios a través de una “tregua” entre las dos principales pandillas, diseñada y ejecutada a partir de marzo del presente año entre más sombras que luces.

En medio de ese cese de hostilidades pero no del fin de las “guerras” contra las maras, entre las maras y la de las maras –una guerra realmente “sucía”– contra la población, el principal encargado de la se-

---

103 Lanzar la atarraya para pescar lo que sea.

guridad ciudadana en el actual Gobierno debiera ser quien dicen fue el promotor y gestor de tal iniciativa: el obispo castrense, monseñor Fabio Colindres. Si él es el protagonista, con la tregua logró bajar el derramamiento de la sangre que siempre –antes, durante y después de la guerra– ha fluido desde las mayorías populares.

Pero ese logro –que toda la sociedad tendría que aplaudir– no es fruto de una política pública pensada, acordada y ejecutada con la participación de la gente y bajo el liderazgo del ministro de Justicia y Seguridad Pública, un general recién retirado ocupando un cargo que le correspondería a un civil por acuerdos de paz y texto constitucional. Pero no, este funcionario se ha enredado solo en su propio laberinto de asentimientos y negativas ante lo que está ocurriendo.

¿Cuánto durará eso, entonces, si depende de la “buena voluntad” de las pandillas? ¿Cuánto costará si se rompe por el incumplimiento de los pactos secretos asumidos entre quién sabe qué partes? ¿Cuánto tardará el país en encontrar el rumbo en el túnel para siquiera ver la luz al final del mismo, no sobre estas bases sino sobre la certeza del Derecho y del buen funcionamiento de las instituciones?

Ese vistazo a esos ejemplos, como dije antes, devela con claridad la distancia entre la norma y la realidad. Pero también voy a comentar una situación muy conocida que, a propósito, pone en riesgo mayor el proceso de integración regional por la demanda que en medio de la misma se presentó en la Corte Centroamericana de Justicia. Se trata de lo que mencioné antes sin profundizar al respecto: los intentos por desmantelar la Sala de lo Constitucional o, en el mejor de los escenarios, amarrarla.

Casi desde el inicio de su labor, los cuatro magistrados que ingresaron a la misma en julio del 2009 comenzaron a superar la mora que heredaron y a “tocar lo intocable” ejerciendo el control de constitucionalidad sobre los poderes formales y fácticos. Obviamente, no eran del agrado de las omnipotencias acostumbradas a hacer y deshacer sin obstáculo alguno. Pero pese a semejante “insolencia”, aún no se sabía de alguna conspiración en su contra. Cabe mencionar que siempre en esos casos de “alta tensión” a resolver, hubo un magistrado en la Sala que siempre le llevó la contraria al “atrevido” cuarteto de sus colegas; ese magistrado discordante, Néstor Castaneda, fue elegido en el 2003.

Así estaban las cosas cuando a finales de mayo del 2011, el lunes 30 para ser exacto, Eloy Velasco –juez sexto de la Audiencia Nacional de España– tomó la decisión de procesar a los responsables de la masacre en la casa de estudios donde trabajo: la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Esa atrocidad fue realizada en la madrugada del 16 de noviembre de 1989 y dejó, como saldo fatal, la ejecución sumaria de una señora y su hija adolescente junto a seis sacerdotes jesuitas.

Esa fue la gota que derramó el vaso y ante ello ya no se pudo contener ni la angustia ni la cólera de los autores intelectuales de la matanza; tampoco las de sus patrocinadores y sus cómplices necesarios para el encubrimiento. Tras el dictamen del juez Velasco, dos días fueron suficientes para que actores políticos y funcionarios estatales se confabularan y emitieran el Decreto Legislativo 743. En esencia, modificaban transitoriamente la forma de votar para aprobar sentencias de inconstitucionalidad. Así, esa decisión debía tomarse con la suma de los cinco votos de los integrantes de la Sala; antes se requerían cuatro. En adelante y hasta el 31 de julio del 2012, se exigía unanimidad para imponer la “dictadura de uno” si se considera que –en lo que toca a afectar aquellos poderes– el magistrado Castaneda era la clave para evitar “sorpresas”.

El mismo día de su aprobación parlamentaria, el titular del Órgano Ejecutivo –Mauricio Funes– lo sancionó y envió al Diario Oficial para que fuese publicado en la edición de esa fecha: 2 de junio del 2011. ¿Por qué la transitoriedad del Decreto, si era tan “trascendental” para el país tal reforma? Pues porque así entró en vigencia también ese mismo día, evitando cualquier sentencia de inconstitucionalidad del mismo durante el plazo de ocho días que tienen para aplicarse los Decretos permanentes, después de la sanción presidencial. Lo “trascendental” de la modificación, pues, no era para el país sino para sus dueños y sus más altos empleados.

Días después, Alfredo Cristiani –ex presidente de la República y líder máximo del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)– confesó públicamente que había impulsado esa iniciativa porque le informaron que la “peligrosa” Sala iba a decretar inconstitucionales la Ley de Amnistía, el tratado de libre comercio con Estados Unidos de América y la “dolarización”. He ahí sus razones. Pero luego agregó

que la misma Sala les había aclarado que eso no era cierto y, por tanto, exhortaba al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a aprobar su derogatoria.

El FMLN no aceptó esa invitación y Funes mantuvo su posición. ¿Por qué? Pues porque posteriormente, en agosto del mismo año, llegaron al país unas “alertas rojas”. Eran las órdenes de captura internacionales emitidas por INTERPOL,<sup>104</sup> contra unos de los responsables materiales e intelectuales de la masacre en la UCA. Se debe considerar que el 16 de noviembre del 2009, en el veinte aniversario de esa aberración, Funes condecoró posmortem a los jesuitas asesinados –no así a las otras dos víctimas: la señora y su hija– y exaltó *“los más altos valores de justicia, verdad y humanidad”*.<sup>105</sup> Antes, en el mismo discurso, dijo que no le correspondía *“juzgar a quienes asesinaron a los padres jesuitas y sus dos colaboradoras; esa es tarea de los tribunales de justicia y de instituciones, como el Ministerio Público, que tiene por mandato constitucional, el monopolio de la acción penal”*.

Y el 26 de junio del 2011, en una entrevista declaró lo siguiente al preguntarle si extraditaría a los militares procesados en España: *“Con o sin amnistía, si la orden de detención decretada por el juez Eloy Velasco de la Audiencia Española se hace efectiva en el país, esos 20 jefes miliares van a tener que ser detenidos por la policía, siguiendo un procedimiento que viene desde la Interpol y vamos a tener que solicitar la autorización de la Corte Suprema de Justicia para decidir si se pueden o no extraditar. Así es”*.<sup>106</sup> Las susodichas órdenes llegaron y se le presentó la posibilidad de honrar los “altos valores” antes citados así como lo declarado en la citada entrevista, independientemente de que –como bien lo afirmó– no era él quien debía juzgarlos.

Pero la parte que le correspondía no la hizo. Al contrario, a los militares reclamados por la justicia universal les brindó un escondite seguro en las instalaciones de un cuartel –la sede central de la desaparecida Guardia Nacional– hasta que la mayoría de magistrados de la CSJ en sesión plenaria les entregó sus “cartas de libertad”, de manera ilegal y contraria a los protocolos de INTERPOL aceptados por el Estado

---

104 Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-INTERPOL).

105 Funes, Mauricio. Discurso del lunes 16 de noviembre de 2009, ver <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/175-condecoran-%E2%80%99Corden-jose-matias-delgado-grado-gran-cruz-plaza-de-oro%E2%80%99D-a-los-sacerdotes-jesuitas.html>

106 Flores García, Víctor. Mauricio Funes: *“Represento a una izquierda sensata”*, Diario Digital *ContraPunto*, 26 de junio del 2011, ver <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-entrevistas/mauricio-funes-represento-a-una-izquierda-sensata>

salvadoreño. El “argumento” de la Corte fue que dichas órdenes eran para su “localización” —esas son las “alertas amarillas”— y no para su captura.

En el escenario dibujado a través de los ejemplos anteriores, la “confianza en el Derecho vigente” y la “razonable previsibilidad” establecida en la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo referida al inicio de mi intervención, no se pueden garantizar en El Salvador; al contrario, son mínimas y están en franco deterioro progresivo. ¿Qué seguridad tiene un juez de Paz si a la Sala de lo Constitucional, por intentar ejercer el control que le corresponde sobre el poder político por primera vez en la historia nacional, trataron de amarrarla con la complicidad del ejecutivo o —peor aún— de desmantlarla de la manera más burda posible?

En ese marco, ¿cómo le podemos pedir a un juez de Paz, luego de constatar lo que pretendieron hacer con la máxima autoridad en materia de constitucionalidad, que sea independiente? ¿Qué seguridad jurídica se le transmite y garantiza a la población, si ve lo que le ocurre a quien fue nombrado en un cargo por los poderes formales y reales pero no obedece sus dictados? En este El Salvador, el real y profundo, el funcionario insumiso no está firme en su puesto; en consecuencia, la población no disfruta de una verdadera seguridad jurídica. Acá tenemos una cultura jurídica precaria y diversa que va desde el cuestionado “garantismo”, pasa por un marcado positivismo y llega hasta el nefasto clientelismo. Eso no abona al triunfo de la legalidad ni de la certeza del Derecho en el país.

Concluyo con los desafíos. El más grande es, desde mi perspectiva, enfrentar y superar la impunidad. Una impunidad que no es absoluta, sino discrecional y selectiva; depende quién es la víctima y quién el victimario para que brille o no la justicia en un país donde la gente lo abandona por hambre y sangre, para decirlo en dos palabras. Hambre por las condiciones económicas y sociales difíciles y angustiantes en que se mantiene la mayoría de la población; esa que no encuentra un trabajo digno, decente y estable dentro del país. Sangre por la inseguridad y la violencia; los muertos siguen a pesar de una tregua que pende de un hilo y las desapariciones de personas se mantienen junto con las extorsiones o “rentas”.

La gente en condiciones de mayor vulnerabilidad se va de su tierra por eso. Pero también lo hace para buscar algo más que tampoco recibe en El Salvador: justicia. De ahí, el gran desafío pues la impunidad de antes del fin de la guerra –fortalecida con la Ley de Amnistía– está a la base de los otros dos grandes males: el hambre y la sangre.

Desde hace algún tiempo vengo sosteniendo que en El Salvador y otros países de la región, sobre todo los de su “triángulo norte”, el crimen organizado tiene al menos tres rostros. Uno: el del aparato organizado de poder –el Estado– cuyas instituciones fueron usadas para cometer los crímenes más atroces; ese aparato violó derechos humanos, en lugar de protegerlos. Y ese uso delincencial de las instituciones fue cubierto por el manto de la impunidad, también institucional, para favorecer grupos privilegiados de poder económico mediante la preservación de una situación social contraria al bien común.

Con las riendas del país en las manos y en función de una retorcida doctrina de “seguridad nacional”, que planteaba el exterminio de cualquier oposición individual o colectiva, el saqueo de las arcas nacionales era lo lógico. Quien pidiera cuentas corría el riesgo cierto de ser víctima desaparecida o ejecutada; en el “mejor de los casos”, de ser torturada para luego aparecer dando fe pública de la “honradez” del régimen. La corrupción es, pues, el segundo. Por violadores de derechos humanos y corruptos, fueron condenados Alberto Fujimori y Augusto Pinochet. El primero está en la cárcel; el segundo murió antes, pero fue enterrado en el basurero de la historia hasta por sus defensores cuando descubrieron que –además de asesino– era un ladrón de altos vuelos. Y para que no digan, también está el dictador rumano Nicolás Ceausescu; tras un juicio sumarísimo fue fusilado con su esposa, el 25 de diciembre de 1989.

A esos dos rostros del crimen organizado súmenle el del tráfico de drogas, personas, órganos humanos, vehículos, armas y demás. Surge entonces la interrogante: ¿adónde están los “capos” salvadoreños? Si no se ha escudriñado en ninguna de las tres caras de esa alta y muy bien estructurada delincuencia, seguro han permanecido y se encuentran en la más absoluta tranquilidad que les brinda una impunidad bendecida o aceptada por todos los poderes de antes y de ahora, reales y formales. He ahí, insisto, la causa más profunda de los males nacionales.

En esto hemos insistido, tanto mi persona como mucha gente con quien he platicado al respecto, sin que se nos escuche. No creo que andemos tan perdidos si, por citar algo, en Guatemala y México los “zetas” fueron antes “kaibiles” o pertenecieron a otro tipo de tropas élites gubernamentales e insurgentes. ¿Dónde andarán las soldadescas especiales y ordinarias de los bandos enfrentados en la guerra interna salvadoreña, quizás la más “peleada” de todas las ocurridas en los países de la región? ¿Estudiando filosofía o dedicadas al cultivo del arte? ¿Meditando sobre los valores de la vida y el “más allá”? ¡Por favor! Si son personas excluidas social y políticamente pero “mano de obra” barata, experta y abundante en materia de violencia, lo lógico es que anden en eso.

¿Cuál es el muro de contención para evitar que violadores de derechos humanos y corruptos, sus allegados o sus herederos con sus estructuras criminales de antes y después, ingresen al tráfico ilegal pero lucrativo de algo? Una sociedad demandante y un Estado garante; pero el segundo no va a existir nunca sin la primera. Las instituciones estatales encargadas de investigar y sancionar a quienes siguen nadando en esas aguas, para cumplir su misión necesitan recursos, capacidades, voluntad y –sobre todo– valor. Podrán conseguir recursos, adquirir capacidades y declarar voluntades; pero si no hay valentía, es muy difícil que lo logren.

Y la sociedad nunca será realmente demandante y mucho menos conseguirá hacer valer sus derechos –entre estos los de la seguridad jurídica y la justicia– si no despliega su imaginación y desarrolla la creatividad para construir poder ciudadano, popular o como quieran llamarle. Tiene que existir ese poder –sustantivo– para poder –verbo– salir adelante con el imperio de la ley. Porque ni el fin de la guerra ni la “paz” pactada, mucho menos la alternancia ni la Constitución, le ganan a lo que en marzo del 2013 cumplirá dos décadas de estar socavando las endeble bases del Estado salvadoreño: la impunidad consagrada y fortalecida con la Ley de Amnistía. Ese es el gran desafío de El Salvador; también, creo, el de Guatemala y Honduras al menos.

# Seguridad jurídica: Caso Guatemala

Virginia Pineda<sup>107</sup>

Es un gusto escribir estas líneas, por delegación del Señor Magistrado Vocal II y Presidente de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, Doctor Cesar Barrientos Pellecer, defensor del Estado de Derecho y una de las altas autoridades en temas de justicia de nuestro país, a quien tengo el privilegio de observar en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como en su papel de gran impulsor de proyectos que pretenden hacer realidad que la justicia penal en Guatemala, realmente sea pronta y cumplida.

## **Marco Normativo:**

La Constitución Política de la República de Guatemala, desde el mismo preámbulo enfatiza los principios de seguridad y justicia, como inspiradores de la organización social y jurídica del Estado de Guatemala, así mismo encontramos en el mismo cuerpo legal el artículo 2 que se refiere a los “Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.” El comentario que hace la Corte de Constitucionalidad dice:

**“... El principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 2º. de la Constitución, consiste en la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico; es decir, hacia el conjunto de leyes que garantizan su seguridad, y demanda que dicha legislación sea coherente e inteligible; en tal virtud, las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, deben actuar observando dicho principio, respetando las leyes vigentes, principalmente la ley fundamental...” Gaceta No. 61, expediente No. 1258-00, sentencia: 10-07-01.**<sup>108</sup>

En adelante en el cuerpo legal mencionado se consagran y desarrollan los más necesarios e importantes derechos humanos individuales y

---

<sup>107</sup> Abogada.

<sup>108</sup> Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, Promulgada el 31 de mayo de 1985, versión electrónica Pag. 8

sociales que integran la base jurídica que pretende la posibilidad de ejercicio de los mismos.

Contiene como ejemplo de temas importantes para la vida del país lo relativo a la protección a los pueblos indígenas, puesto que como indica el artículo 66...Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

En el capítulo IV del referido cuerpo legal, se consagra entre otros aspectos: la supremacía constitucional, la independencia del Organismo Judicial y la función jurisdiccional de los jueces.

En cuanto al marco normativo ordinario, podemos citar lo expresado por el Doctor Cesar Barrientos en el Marco General de la Exposición de Motivos del Código Procesal Penal, que a la fecha está celebrando 18 años de vida, y refería: “Guatemala vive un proceso de modernización política, cuyo objetivo es la construcción y funcionamiento de un Estado de Derecho, democrático, capaz de garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades individuales y la realización del bien común, en un ambiente de seguridad, paz social y convivencia digna. .. y de una política criminal encaminada a permitir la persecución efectiva y la sanción oportuna de los delincuentes, en el marco de los derechos constitucionales.”<sup>109</sup>

Indicaba que los fenómenos sociales y económicos plantean a los países, la creación obligada de seguridad jurídica... así como la necesidad de contar con instituciones y leyes confiables capaces de resolver conflictos y de dar estabilidad a las relaciones jurídicas.

El salto hace más de 18 años fue significativo porque se trató de un cambio radical después de más de 100 años de aplicar las normas del sistema inquisitivo, se proponía la implementación del Sistema Acusatorio, hasta el momento todavía en construcción, razón por la cual el Doctor Barrientos expresa en la Exposición de Motivos, lo siguiente:

“El *Código Procesal Penal* transforma radicalmente las formas de operar la justicia penal en el país. Los propósitos esenciales que lo animan son:

---

109 Barrientos Pellecer, César Ricardo, **Exposición de Motivos del Código Procesal Penal, Decreto 51-92 del Congreso de la República y sus reformas**, Edición actualizada, Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia. Pag. IV.

- a) La humanización del Derecho Procesal Penal;
- b) La dignificación y eficiencia de la función judicial en materia penal;
- c) El mejoramiento de la defensa social contra el delito; y
- d) Coadyuvar a la vida pacífica de la sociedad mediante la resolución de conflictos penales, el cumplimiento de la ley penal y la prevención de delitos.”<sup>110</sup>

También planteaba que el Código Procesal Penal opera en congruencia con la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados internacionales de carácter procesal. Además como principios procedimentales lo informan el de celeridad, concentración, oralidad, inmediación económica, que persiguen la transparencia en la aplicación de la justicia.

El marco normativo para la materia en mención constituye parte del Derecho Positivo de Guatemala, el Doctor Jorge Efraín Monterroso Salvatierra indica que: “El Derecho Positivo está formado por una gran variedad de preceptos, de jerarquía, origen y naturaleza muy diferentes, sin embargo, a pesar de esa heterogeneidad de las leyes que lo constituye, en la realidad se le puede aprehender como una unidad de carácter normativo”. 111 Mencionamos lo anterior dado que la acepción Seguridad Jurídica, está ligada al sistema normativo de determinado país, no obstante lo anterior es necesario también acotar lo que el mismo autor refiere al respecto del objetivo final, indica que ...”cuyo objetivo final, es lo reiteramos, posibilitar la normal convivencia social, el desarrollo de la sociedad y la plena realización del hombre como tal.” 112 Al referirnos al Derecho Positivo no debemos olvidar que el mismo no está completo, si en la aplicación, olvidamos el sentido de justicia, como fin último a alcanzar.

### **Las dificultades:**

No obstante lo anteriormente expuesto, se enfrentaron y se enfrentan diversos problemas de los cuales mencionaremos algunos: en primer lugar se intentó implementar un sistema acusatorio, pero con todas las prácticas y la escrituración del sistema inquisitivo, esto evidenció

---

110 Barrientos Pellecer, César Ricardo, **Exposición de Motivos del Código Procesal Penal, Decreto 51-92 del Congreso de la República y sus reformas**, Pag. V.

111 Monterroso Salvatierra, Jorge Efraín, **Teoría General del Derecho**, en proceso de edición. Pag. 170.

112 Monterroso Salvatierra, Jorge Efraín, **Teoría General del Derecho**, Pag. 148.

las grandes carencias que arrastraba el sistema de justicia, extremos que se evidenciaron en el **ACUERDO SOBRE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA**, suscrito en México, D.F., 19 de septiembre de 1996, que en el punto **III. Sistema de justicia**, numeral 8. expresa: “Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales. Este sistema y, dentro de él, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia.”

Y más recientemente encontramos consignado en los informes del año 2009, 2010 y 2011 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, que evidencian aspectos puntuales a enfrentar por parte del sistema de justicia, y propiamente el Poder Judicial.<sup>113</sup>

### **Avances en materia de justicia penal:**

En respuesta la Corte Suprema de Justicia, y más propiamente la Cámara Penal, tomando en cuenta las referidas recomendaciones avanza en lo siguiente:

- Elaboración, desarrollo e implementación de las políticas judiciales de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia. En las que podemos encontrar que se apuesta a un cambio de cultura judicial y a la implementación del Sistema de Gestión Penal por Audiencias, con lo que se busca combatir la corrupción, el acaparamiento del expediente por el auxiliar judicial, al mismo tiempo que pretende acercar la justicia a los usuarios de la justicia penal aplicando los principios de oralidad, celeridad, concentración, economía, que en consecuencia hagan transparente la justicia y propicien la seguridad de justicia a los usuarios del sistema. Transformación del despacho judicial impulsando el más alto desempeño del Tribunal de Casación.

---

113 Naciones Unidas, **Asamblea General**, Consejo de Derechos Humanos, 13º, 16º, y 19º. período de sesiones, Tema 2 de las tres agendas, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado del Secretario General, años 2009, 2010 y 2011.

- Además del surgimiento de la Secretaría de Asuntos Indígenas, la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia emite la circular numero 7 -2012, denominada Observancia del Sistema Jurídico Indígena en Coordinación con el Sistema Jurídico Oficial.
- Corte Suprema de Justicia implementó los juzgados especializados de Femicidio, y actualmente se inauguran 3 juzgados más, con sus respectivas Salas de Apelaciones, en departamento de la República de Guatemala más sensibles a la recurrencia de estos delitos cometidos en contra de las mujeres.
- Desde finales del año 2009, trabaja una comisión técnica integrada por abogados de la Cámara Penal, el Centro de Análisis y Documentación y el Centro de Informática y Telecomunicaciones del Organismo Judicial, con apoyo de la Agencia de Cooperación Española a través de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, y que actualmente trabajamos en el diseño de una plataforma actualizada que responda propiamente al proceso penal y que a la vez sea capaz de arrojar estadísticas confiables para la toma de decisiones de las más altas autoridades del poder judicial.
- Se impulsaron reformas al Código Procesal Penal, y como consecuencia surgen los Decretos 18-2010 y 7-2011 del Congreso de la República.
- Se creó el Juzgado de Primera Instancia de Extinción de Dominio, y se inaugura el mes que viene la Sala Jurisdiccional en Delitos de Mayor Riesgo y Extinción de Dominio, del porcentaje de los bienes y dinero que sea entregado al Poder Judicial, se usará para la seguridad de los señores jueces.
- Se impulsa y participa en mesas interinstitucionales, a efecto de fortalecer el sistema de justicia en general.

**Se usará la presentación power point:**

- Presentación a nivel nacional Política Judicial 2012, y de la Estandarización de la gestión penal por audiencias.
- Consolidación de la gestión oral del despacho judicial, Acompañamiento técnico a jueces y auxiliares judiciales, a través de:

- Equipos de apoyo;
- Asesores de Cámara, y;
- Jueces tutores
- Generación de una nueva cultura judicial
- Órganos en Torre de Tribunales que han implementado la gestión (en 2012):
- 90.66 % - Juzgado 3º PIP-NYDCA, Guatemala; Implementado
- 97.15 % - Tribunal 7º SP-NYDCA, Guatemala; Para ser certificado
- 93.43 % - Tribunal 9º SP-NYDCA, Guatemala; Implementado.
- Consolidación de la gestión oral del despacho judicial, Aprobación y divulgación de Manuales de funciones
- Difusión y entrega a nivel nacional;
- Procesos de inducción a empleados judiciales
- Sedes judiciales pluripersonales
- Apoyo gradual en remodelación de espacios, Mayor riesgo y salas de audiencias, entre otros.
- Juzgado Penales de Turno: Garantizando además la pronta y eficaz respuesta a las solicitudes de autorización de actos de investigación urgentes.
- Integración de juzgados pluripersonales: Funcionamiento del personal auxiliar en Servicios Comunes
- Eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de justicia
- Reducción de costos al Poder Judicial

### **Algunos resultados a destacar**

En materia de: Reducción de la mora judicial

- De más de 24 mil casos anuales sin resolver en 2008 – se redujo a poco más de 7 mil casos en 2011
- Lo que representa una reducción de un 70.79%, con respecto al año 2008

Efectividad de audiencias celebradas: **Audiencias celebradas vrs. suspendidas**

Del 01 de enero de 2009 –al- 28 de mayo 2012. Fuente: SGT

- Pronta respuesta del sistema de justicia penal. La recepción de solicitudes verbales reduce en 46.7 días hábiles la respuesta del despacho frente a un requerimiento escrito. (representa una reducción del 70%)
- Pronta respuesta del sistema de justicia penal. La tramitación de incidentes en el Juzgado 3° de Ejecución Penal, se ha reducido de 71 días hábiles -a- 5.9 días hábiles:
- Representa una reducción del 91.72%
- Trabajo realizado en el Tribunal de Casación. En el 2011 el Tribunal de Casación aumentó su productividad en un 208%, con respecto al año 2009:
- Trabajo realizado en tribunales de Mayor Riesgo. Se han realizado esfuerzos importantes por parte de jueces y auxiliares judiciales;
- En el 2011 el tribunal de mayor riesgo aumentó su productividad en un 231%, con respecto al año 2010:
- Retos: ante el aumento en la demanda de casos de mayor riesgo. Mejorar la capacidad de respuesta;
- Instauración de los nuevos órganos que conocerán de procesos de mayor riesgo;
- Mejorar la gestión del despacho judicial. Instauración de Servicios Comunes;

Guatemala, 23 de agosto de 2012.

# Situación de la seguridad jurídica en Nicaragua

Alejandro Ramón Aguilar Altamirano<sup>114</sup>

## Introducción

Si por seguridad jurídica entendemos precisión, claridad, publicidad y acatamiento general de las normas jurídicas que rigen la vida de una sociedad, respeto del poder a la legalidad, y, como consecuencia, una importante dosis de previsibilidad jurídica general, así como un alto nivel de confianza de los ciudadanos en que quienes detentan el poder del Estado no abusarán del mismo, ni trastocarán de manera arbitraria e ilegítima las reglas básicas de una convivencia democrática, entonces podemos afirmar que Nicaragua no anda muy bien en este objetivo.

Aunque probablemente, el deterioro de los índices de seguridad jurídica de Nicaragua, no difiera sustancialmente de los quebrantos que podemos apreciar en el resto de países de la región, no por ello deja de presentar particularidades que trataremos de exponer en este taller.

Lo primero que habrá que tomar en cuenta es que, el comportamiento de los indicadores de una imaginaria escala “inseguridad seguridad” jurídica, no es del todo negativo o positivo, y que lo importante será el balance. En este sentido, en el caso de Nicaragua, es cierto que se producen avances, pero en el balance global, todo indica que el país retrocede; aunque la gravedad del retroceso depende del punto de vista del observador, pues para el gobierno se trata de temas menores, pero para quienes lo sufren, hay graves daños a las reglas de la convivencia.

Ahora bien, hay que advertir que los acontecimientos acaecidos en Nicaragua no son hechos aislados, sino que son el resultado de una subordinación histórica del derecho, la ley y la legalidad, y por tanto, de la seguridad jurídica, a la dinámica y la cultura del ejercicio de poder.

Dicho de otra manera, en la tradicional fricción entre derecho y poder, en Nicaragua, el poder siempre se ha impuesto al derecho, la ley y la legalidad, con lo cual, lógicamente, la seguridad jurídica siempre ha

---

114 Jurista nicaragüense, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Americana (UAM) y Presidente del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua. Ha realizado estudios doctorales en las Universidades de Salamanca, Alcalá de Henares y Centroamericana.

estado apoyada en un terreno poco firme; y, por supuesto, no se trata sólo de la conducta del poder político, sino de cualquier otra expresión del poder: religioso, económico, militar, etc.

### **Acontecimientos positivos relacionados con la seguridad jurídica:**

En nuestra opinión, la mayor parte de los acontecimientos positivos relacionados con la seguridad jurídica en Nicaragua, se ubican especialmente en el ámbito de lo social y de lo económico, aunque también es necesario destacar algunas mejoras en el ámbito de la gestión judicial. Ofreceremos algunos de estos hechos:

- a. Mejoras específicas en el clima de negocios:** el reporte *Doing Business* 2012 del Banco Mundial ubicó a Nicaragua en la posición 118 frente a la posición 122 del año anterior (2011), atribuyéndole una mejoría en cinco de las diez categorías evaluadas: *registro de propiedades, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia*. No obstante llama la atención que en el año 2010 se había ubicado al país en la posición 117 y el año anterior en posición 113. De manera que no es posible apreciar ninguna tendencia.
- b. Mejoras específicas en protección de sectores vulnerables:** se aprobó y puso en vigencia la Ley No. 779, “Ley integral contra la violencia hacia las mujeres”. Dicha norma modificó en Código Penal de Nicaragua, amplió los criterios de violencia y conductas agresivas contra las mujeres, creó nuevos tipos penales como el “femicidio” y, modificó el régimen integral de atención de las mujeres frente a los casos de violencia de género. No obstante la Ley se puso en vigor sin presupuesto para ello, y dicha mejora contrasta con la penalización del “aborto terapéutico” en 2006, misma que continúa vigente hasta la fecha, sin que el parlamento este dispuesto a reabrir este asunto, ni la Corte Suprema de Justicia se haya pronunciado de varios recursos de inconstitucionalidad contra la ley que lo penalizó.
- c. Mejoras específicas en regulación de aspectos sociales:** en el ámbito de lo social, la Asamblea Nacional ha aprobado en los últimos años, un sinnúmero de leyes y normas que tienden, en principio, ha mejorar la regulación de ciertos derechos socia-

les en materia de salud, educación, alimentación y seguridad social, que rebasan los límites de este informe, aunque bien es cierto que, generalmente, no se disponen de los recursos económicos necesarios para poner en práctica todo lo que se legisla.

- d. Programa de facilitadores judiciales y acceso a la justicia:** con el apoyo de la OEA desde hace unos veinte años en Nicaragua viene funcionando un programa de Facilitadores Judiciales Rurales, que ha sido premiado y reconocido internacionalmente como un creativo esfuerzo de acceso a la justicia. Estos facilitadores hoy son calificados como *personal auxiliar al servicio de la administración de justicia*, y contribuyen a que miles de personas en comunidades alejadas de las zonas urbanas puedan tener acceso a un sistema de justicia alternativa. El programa está integrado por 2,298 líderes comunales, de ellos, 729 son mujeres. La proyección para los próximos años es llegar a tener unos 5,000 facilitadores urbanos y rurales, ya que recientemente se inició en barrios conflictivos de Managua. Desde su inicio el programa se reprodujo en países como Panamá, Uruguay, República Dominicana y Guatemala, entre otros.
- e. Mejoras específicas en materia de inversiones judiciales:** este año será concluido y entregado un nuevo edificio judicial que albergará a la mayor parte de los jueces y tribunales que atienden en la ciudad de Managua. La inversión es de unos doce millones de dólares, y era muy necesaria porque desde hace varias décadas los tribunales y jueces de la capital no contaban con condiciones apropiadas para impartir justicia. El nuevo complejo judicial albergará aproximadamente 850 personas que actualmente laboran en 74 despachos judiciales y en 29 oficinas de apoyo procesal y judicial. Dicho edificio tiene capacidad para alojar hasta 91 despachos judiciales.
- f. Mejoras específicas en materia de eficacia judicial:** Ello se suma a otras inversiones más modestas en materia de acceso a la justicia y mejoría de los servicios de justicia, como un nuevo sistema de distribución de causas judiciales y de notificaciones; así como una modernización del proceso penal iniciado en 2001 con la sustitución del viejo modelo inquisitivo por uno acusatorio; la posible reforma del viejo proceso civil escrito y su sustitución por proceso más moderno de inspiración oral. A ello

se suma la reforma del proceso laboral y un modesto avance de los métodos alternos de solución de controversias (mediación). Estos logros muy positivos contrastan con los altos niveles de corrupción que se señalan en todas las estructuras del Poder Judicial y la manipulación de los nombramientos de magistrados, jueces y personal judicial.

### **Acontecimientos negativos relacionados con la seguridad jurídica:**

Por otra parte, en cuanto a los hechos e indicadores negativos sobre la seguridad jurídica en Nicaragua, dejamos enunciadas algunas tendencias que consideramos como contrarias a este objetivo, para luego detenernos en las más relevantes:

- a. Avance del poder autoritario y abandono del poder político normado:** el país experimenta una tendencia creciente de autoritarismo que sólo es comparable con la manera de ejercer el poder por parte de la dinastía de la familia Somoza (1934-1979), o el gobierno sandinista (1979-1990).
- b. De una cierta separación de poderes hacia la concentración del poder:** Otra tendencia importante, relacionada con la anterior, se materializa en la alineación y subordinación evidente y manifiesta de todas las instituciones públicas a la voluntad del Poder Ejecutivo. Esta tendencia ha comenzado a afectar a las dos instituciones de seguridad pública más importantes que son la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua.
- c. El deterioro de la objetividad y de la motivación de los actos del poder:** Cada vez es posible apreciar un mayor nivel de subjetividad en los actos del poder, que responden a una voluntad política exclusiva y excluyente de los gobernantes, quienes no parecen sentirse obligados a contrastar, dar explicaciones, justificar o motivar sus actos, y tampoco a rendir cuenta de su ejercicio de gobierno.
- d. Abandono o manipulación del principio de legalidad:** Como efecto de lo anterior, es manifiesto en muchos actos del gobierno, un permanente y creciente desdén por el respeto a legalidad o a su manipulación arbitraria. Las normas son aplicadas con mucha frecuencia de manera discrecional.

- e. Imprevisibilidad de los actos de gobierno y de derechos ciudadanos:** Adicionalmente, el país también experimenta una carencia real y efectiva de políticas públicas democráticamente consensuadas, que contrastan con la imprevisibilidad de los actos de gobierno y la falta de garantías sobre los derechos ciudadanos. Aunque es muy notorio que el Gobierno mantiene una permanente comunicación y negociación con algunos sectores entre los que resultan privilegiados: un sector de la iglesia católica, un sector del gran capital empresarial local y algunos sindicatos de izquierda.
- f. Uso del Derecho en función de los intereses de los grupos de poder:** No es posible encontrar armonía y consolidación suficiente en el ámbito de los derechos y de la legalidad, ya que en cualquier momento, un funcionario poderoso, un grupo de poder o vinculado al poder central, podría atropellar impunemente cualquier derecho de cualquier ciudadano.
- g. El abuso del binomio “derecho-poder”, para el enriquecimiento ilícito:** El control arbitrario de las instituciones públicas, así como la manipulación arbitraria y fraudulenta de las normas, sigue siendo uno de los principales medios y factores de acumulación de riqueza de los grupos de poder. En la actualidad se han desencadenado una serie de procesos de acumulación de riqueza, a través de mecanismos de corrupción y de abuso de poder, concentrados alrededor de la familia presidencial.
- h. Uso falaz de una supuesta “democracia directa”.** El poder central ha emprendido la instauración de una serie de mecanismos llamados de “*democracia directa*”, con los que tratan de sustituir o, al menos presionar a las entidades públicas formales y oficiales que tratan de mantener un cierto grado de autonomía, pero en realidad, tales instancias de participación y democracia directa no representan a los territorios o ciudadanos, sino que se trata de grupos leales y organizados, que cumplen instrucciones del poder central.

## **Las tendencias negativas más preocupantes para la seguridad jurídica**

### **1.1. Descrédito del sistema electoral y la relección indefinida:**

Quizá la más importante de las particularidades que, en materia de deterioro de la seguridad jurídica están acaeciendo en Nicaragua está relacionada, de una u otra manera, con el descrédito en que se encuentra actualmente el sistema electoral y sus instituciones.

A las manifiestas irregularidades denunciadas y comprobadas (informes de la OEA y la UE) en las tres últimas elecciones organizadas por el actual Consejo Supremo Electoral (las municipales de 2008, las autonómicas de 2010 y las nacionales de 2011), se suma también, la remoción ilegal, abusiva y arbitraria del principio de “*no relección sucesiva y máximo de dos períodos presidenciales*”, que se encuentra vigente y establecido en el artículo 147 de la Constitución Política de Nicaragua, y que –como si se tratase de una broma de mal gusto- fue declarado “*inconstitucional*” e “*inaplicable*” por una pretendida “sentencia” suscrita por una Corte Suprema de Justicia indebidamente conformada con *conjuces* del partido de gobierno o alineados al mismo (la sentencia No. 6 del 30 de septiembre de 2010), que a su vez ratificó una pretendida sentencia de la Sala Constitucional, también indebida y arbitrariamente conformada (sentencia No. 504, del 19 de octubre de 2009).

### **1.2. La inconstitucionalidad de la Constitución:**

La declaración de la “*inconstitucionalidad de la constitución*”, por una “*Corte Suprema de Justicia*”, indebidamente conformada y en medio de una auténtica conspiración judicial; un supuesto proceso judicial secreto (tramitación de un recursos de amparo) que duró veinticuatro horas hábiles (en un fin de semana), abusando y defraudando el verdadero sentido y propósito de este recurso, el cual es reconocido a los ciudadanos para que puedan accionar cuando sus derechos constitucionales están siendo lesionados, pero no para ampararse en “contra” de la propia Constitución, supuso un duro y certero golpe a la institucionalidad del país, realizado desde las propias instituciones supuestas a defenderla; y demostró hasta dónde es capaz de llegar el poder.

En un alarde de impunidad, y de desprecio por la legalidad y el más mínimo sentido de imparcialidad que es de esperar de un judicial del

más alto tribunal, el propio presidente de la Sala Constitucional encargado de realizar la “operación” que garantizara la *reforma de hecho* de la Constitución Política y reinstaurase la *relección indefinida y continua*, declaró en la VIII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, realizada en julio de 2010:

“La presencia del poder corporal de la Iglesia terminó con la Revolución Francesa, surgió la República, por eso el principio fundamental de nuestra Constitución es el pueblo soberano, el que decide a quién elige y a quién no. La desgracia que tienen algunos es que ni su pueblo quiere elegirlos, nosotros los sandinistas sí queremos elegir a Daniel Ortega”.

### **1.3 Concentración de poder político y fragilidad institucional:**

Esto hecho constituye una auténtica reforma constitucional realizada por la vía de los hechos judiciales, ya que implica la imposición arbitraria, ilegítima y fraudulenta de un supuesto derecho a la “relección sucesiva e indefinida”, que ha traído como consecuencia una concentración de poder político no experimentada desde los años ochenta, ha facilitado el alineamiento y sometimiento de todos los poderes e instituciones del Estado al Presidente de la República, incluyendo a las entidades que legalmente y materialmente venían gozando de un cierto grado de autonomía, como los entes territoriales (los municipios y regiones autónomas), y las entidades reguladoras del sector financiero (como la Superintendencia de Bancos, el Fondo de Garantía de Depósitos y el Banco Central).

La situación institucional actual de Nicaragua puede ser calificada de “muy frágil”. Un pacto político entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega en 1999 les permitió a ambos líderes distribuirse discrecionalmente todas las instituciones públicas y los poderes del Estado, como un mecanismo de control y mantenimiento de la lealtad política de sus partidarios. Pero en la actualidad la concentración total es evidente y manifiesta.

Este pacto parecía haber sucumbido debido la imposibilidad de Ortega de lograr una reforma constitucional con apoyo de Alemán, que le permitiera abrir el camino legal a sus aspiraciones releccionistas a través de una reforma constitucional, pero sus operadores en la Corte Suprema de Justicia lograron despejar este obstáculo; de manera que

en la actualidad el liberalismo (la segunda fuerza política del país), se encuentra en un estado de profundo fraccionamiento y dispersión.

En cambio, después de las elecciones nacionales de 2011, el fortalecimiento y la concentración de poder político y económico alrededor de la familia presidencial, especialmente en este tercer período del Presidente Ortega, es de tal naturaleza, que no sólo ha logrado alinear en sus últimos años de gestión a todas las instituciones y los poderes del Estado, incluyendo al parlamento, sino que además ha logrado un alineamiento de la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua con distintas estrategias. El último capítulo por el control y sometimiento de la Policía Nacional fue la reelección de la Jefe de este cuerpo armado al frente del mismo, a pesar de que de acuerdo con la Ley, ésta debía pasar a retiro.

Por otra parte es conocida la reactivación de la fidelidad política de altos miembros de estas instituciones de seguridad, la cooptación de miembros de la Policía y el Ejército después de su retiro o jubilación, muchos de los cuales han pasado directamente a ocupar importantes puestos públicos o posiciones de relevancia en las empresas del grupo ALBA que depende de la familia presidencial. En caso más emblemático ha sido la postulación del exjefe del Ejército, Omar Hallesleven, como candidato a la Vicepresidencia por el FSLN.

El argumento ideológico que se difunde en algunos de los miembros de las esferas del partido de gobierno, es que el modelo de división de poderes es una farsa burguesa, puesto que el poder es único y reside en el pueblo, de manera que no puede dividirse; y, en todo caso, tanto las instituciones como los poderes, son sólo órganos especializados de la administración que responden a un único poder: el poder del pueblo.

## La Seguridad Jurídica en Panamá

Severino Mejía<sup>115</sup>

Cuando en nuestras naciones se violan la seguridad, la justicia y se inhibe el estado de confianza que todo ciudadano debe tener frente a sus autoridades, se está frente a un atentado directo contra la naturaleza y la dignidad humana.

Como decía el Profesor, Daniel Kuri, en su Obra; “Los Fines del Derecho, Bien Común, Justicia, Seguridad”, se pone en peligro la realización de las prerrogativas fundamentales, haciendo imposible que el Individuo realice plenamente su destino material y espiritual.

¿Qué queremos decir con esta reflexión?, Que la justicia y la seguridad es un binomio fundamental en las relaciones humanas porque de ella se deriva el bien de todos, de la cual participan los individuos.

El desarrollo de la subregión Centroamericana es una meta a la que debemos ponerle el ojo y muy en serio. Y entre los pilares que debemos fortalecer como sociedad está lograr una verdadera seguridad jurídica, a través de LEYES solidas y efectivas basadas en sus principales pilares: Certeza, confianza, estabilidad, armonía, previsibilidad. Es decir leyes de calidad para impulsar el desarrollo de la sociedad.

En Panamá, estamos en medio del preámbulo de lo que será la campaña presidencial del 2014 y no cabe duda, que uno de los temas prioritarios que los panameños debemos hablar es lo referente al desarrollo, pero equitativo e igual para todos. Y es que en mi País ya el objetivo del crecimiento económico fue alcanzado y con creces, hasta grado de inversión.

Para el 2012 la proyección de crecimiento la encabeza Panamá con 8%, seguido de Haití con 6%, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe(CEPAL).

---

<sup>115</sup> Ex Viceministro de Justicia y Experto del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá

Creo imperativo que el debate debe ir mas allá de las concepciones actuales que se tiene sobre la Seguridad Jurídica, es decir, lo referente a la protección de la inversión extranjera que dispara mas alarmas entre los inversores que los problemas comunes de la región que tiene que ver con los asuntos que más aquejan a nuestra sociedad como lo son el alto costo de la canasta básica y los altos niveles de violencia e inseguridad de nuestras naciones.

Cuando la situación política es convulsa y caótica y las autoridades gubernamentales optan por utilizar malas prácticas, potenciando vicios que están bien arraigados y heredados de administraciones anteriores, las consecuencias son transferidas a la población, afectando la institucionalidad y gobernabilidad de una nación al despertar frustraciones ciudadanas.

Las malas prácticas del clientelismo político, populismo, nepotismo, corrupción, falta de transparencia, rendición cuenta, politiquería extrema, negociados, transfuguismo, compra de partidos políticos, concentración de poderes, descalificación de los medios de comunicación y sectores de la sociedad civil, el establecimiento de un Estado Policiaco, son la crónica anunciada de un gobierno fuera del carril democrático.

¿Creen ustedes entonces que exista una Seguridad Jurídica cuando los programas sociales, más que resolver los problemas de la ciudadanía, se desvíen en otras direcciones con un claro fin electorero? No piensan Uds. que esto pudiese acarrear movimientos sociales que hagan más frágiles la institucionalidad democrática y la desconfianza de la población en uno de los componentes más importantes de la Democracia que son los partidos políticos?

La corrupción que es la fortaleza más efectiva que tienen las organizaciones criminales transnacionales para comprar a jueces, policías y otros funcionarios públicos que le aseguren la estabilidad en las rutas de tránsito de drogas provenientes de Colombia, vía Centroamérica, México, con destino final hacia los Estados Unidos.

Siguiendo ese derrotero, la Universidad de Panamá está desarrollando un Programa de Formación en Convivencia de Paz, Orientación en Valores Familiares, tomando en cuenta que la sociedad panameña refleja en todos los órdenes, los efectos que produce una crisis de carácter global, la cual encuentra formas de expresión a través de

patologías sociales como el aumento de las conductas violentas y antisociales, problemas de adaptación social, aumento de las formas de expresión del estrés en la salud física y emocional de los individuos y los grupos sociales, y el incremento de las muertes violentas. Los antivalores superan a los valores.

Si sumamos estas circunstancias con los problemas propios de una mala conducción del Estado, es un caldo de cultivo para movimientos sociales que pongan en riesgo la estabilidad democrática. Mirémonos en el espejo de Túnez, Egipto, Libia, Siria, Yemen, España, Estados Unidos y Chile, donde los ciudadanos se han levantado indignados contra sus gobiernos, muchos de los cuales son más democráticos y desarrollados que nuestros países de la subregión. Dejemos de pensar que nuestros países son inmunes a los vientos de libertad y protestas que soplan por todo el mundo.

Aun cuando Panamá goce de un desarrollo económico envidiable, la distribución de la riqueza no es equitativa ya que de acuerdo al coeficiente GINI, que mide la desigualdad, mi país se encuentra en una posición desventajosa. Según el índice de GINI, Panamá se cuenta entre los 15 países del mundo con mayor desigualdad y es uno de los diez más desiguales de América Latina y el Caribe.

Resaltado todo este panorama es importante que toda la subregión mantenga la estabilidad armónica de la aplicación del ordenamiento jurídico. No hacerlo sería una clarinada de peligro en la estabilidad de las instituciones y la vigencia auténtica de la Ley.

En cuanto a los desafíos que tenemos por delante como Subregion consideramos atender varias áreas. En lo MORAL, hacer referencia a la ética pública.

En el marco ECONÓMICO la estabilidad económica y el equilibrio fiscal.

En el aspecto POLÍTICO, la coherencia y congruencia de lo que se dice, compromete u ofrece, con lo que se hace y ejecuta.

La parte SOCIAL como componente necesario para la armonía jurídica, debe ser analizada bajo la premisa de que la seguridad jurídica es una necesidad y un valor colectivo.

En el elemento LEGAL normativas efectivas que establezcan las cla-

ras reglas de juego, tanto las que protegerán o a las que se someterán los individuos.

Finalmente, es tiempo de dedicar nuestros esfuerzos en ejecutar los cambios necesarios para contribuir a lograr tan necesaria armonía. De todos depende generar los cambios para convertir a Centroamérica en una región de paz y estabilidad democrática.

# El estado actual del debate sobre seguridad ciudadana en Chile y en el contexto latinoamericano

Javiera Blanco Suárez<sup>116</sup>

## Introducción<sup>117</sup>

Las siguientes páginas dan cuenta de lo que ha sido la evolución y el entendimiento del problema de seguridad ciudadana tanto en Chile como en la Latinoamérica. Con dicha intención el primer capítulo aborda la complejidad del concepto, mostrando cómo el alcance del término ha evolucionado desde lo único y exclusivamente represivo (cercano al concepto de orden público), hacia otro omnicompreensivo y más participativo de seguridad ciudadana que incorpora no solo el control, sino también la prevención en cada una de sus etapas (primaria, secundaria y terciaria). Así, esta nueva área de las políticas públicas, que surge como línea de estudio y trabajo de los gobiernos y de la propia sociedad civil en este nuevo contexto de entendimiento- y ya no en aquel que aludía previo a los años noventa en la mayor parte de la región a la seguridad nacional (entiéndase doctrina de seguridad nacional)- recién hace un poco más de veinte años. Ello ha determinado que como política relativamente joven, tenga un periodo de aprendizajes y mejoras ostensibles propias de estas primeras aproximaciones. El mismo capítulo continúa el análisis en relación con los tipos de infracciones penales que se incorporan hoy en el concepto de seguridad ciudadana o de criminalidad. Lo anterior, no resulta indiferente, toda vez que las distintas familias de delitos aluden a problemas basales de distinta naturaleza así como a soluciones no necesariamente similares y que requieren muchas veces de la actuación de órganos y personalidades diferentes.

---

116 Abogada de la Universidad Católica de Chile, Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Actualmente es directora ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana.

117 Este texto corresponde a la presentación en Seminario Internacional “Debates sobre seguridad colectiva, Estatal/Nacional, Pública y Ciudadana” organizado por Flacso Secretaría General, Sede Chile. Mayo 2012.

El segundo capítulo alude a los grandes rasgos de este problema en la región, análisis que parte de la base de una deficitaria capacidad para identificar hoy, al menos con el mismo nivel de rigurosidad en cada país, las características propias de esta problemática. Esta situación trae aparejada la limitación no solo de la comparabilidad entre países, sino que -dentro de un mismo país- de las distintas fuentes de información existentes, sesgando fuertemente el análisis general o sistemático que pueda hacerse de la problemática. Cada institución en un país tiende a manejar como compartimento estanco la información propia disponible muchas veces con sistemas de clasificación, rigurosidad, y temporalidad diferentes. Escasean además las encuestas periódicas de victimización que resultan ser los instrumentos más fidedignos para la medición de la criminalidad, siendo hoy los registros policiales los únicos medios existentes que verifican estas fluctuaciones son todas las limitantes que ello pueda implicar. De acuerdo a encuestas internacionales disponibles los países demuestran distintas realidades, especialmente considerando al cono sur como un todo versus la región centroamericana, última de las cuales concentra los mayores niveles de violencia y homicidios. En esta misma sección resaltan ciertas conclusiones que aluden a algunas inconsistencias entre niveles de criminalidad (bajos) y niveles de temor existentes (altos). O por otro lado, las altas tasas de flujos penitenciarios existentes en una serie de países, con realidades criminales bastante dispares, reforzando la idea que éste medio no resulta ser una adecuada herramienta del control delictual con evidencia inexistente o al menos inconsistente en torno a sus resultados.

El último capítulo continúa en relación con las áreas de mejoras que hoy se presentan como una ventana de oportunidad para efectos de obtener mejores resultados en el combate a la violencia e inseguridad. Algunos de ellos: la focalización y sofisticación de la prevención,

El avance en los temas de prevención terciaria o rehabilitación, cuya mala gestión determinan fuertemente el reingreso de una buena parte de la población que egresa del sistema penitenciario y, finalmente, las mejoras y modernizaciones de los cuerpos policiales que sin duda desarrollan una labor determinante en esta materia.

## **La discusión en torno al concepto de la seguridad**

### **¿Seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana?**

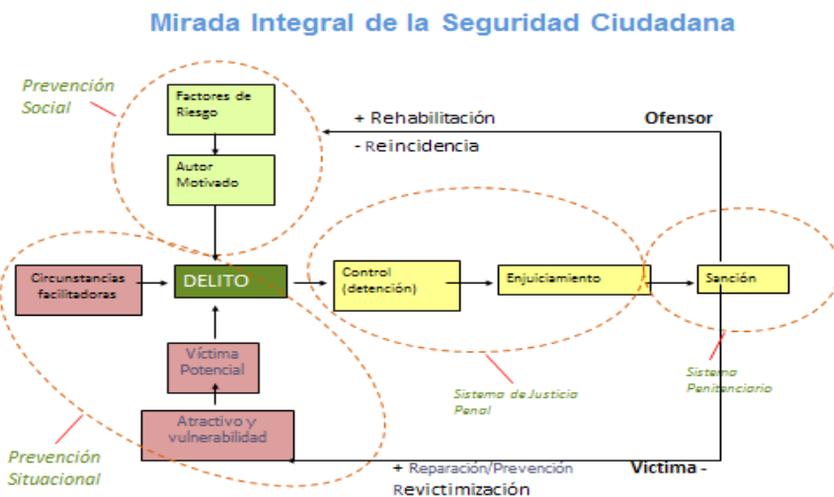
Desde principios de los años noventa se han vivido cambios fundamentales respecto de la finalidad de la seguridad.

Ese tránsito involucra un giro desde una visión dominante y fuertemente anclada en la noción de seguridad nacional, que puso la seguridad y defensa del Estado como eje central, hacia otra que pone la seguridad interior del Estado o seguridad pública en el centro, y solo hacia mediados o fines de la noventa coloca al ciudadano en primer lugar y enfatiza que la criminalidad es una realidad multicausal.

La seguridad nacional tuvo como misión dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno (“doctrina de seguridad nacional” en un contexto de la guerra fría y el enemigo externo en el propio país), la que fue recurrente en regímenes autoritarios de Latinoamérica. Luego, el concepto de seguridad va cambiando desde una forma y visión reduccionista (seguridad pública o interior del Estado), que la subordina únicamente a la respuesta policial y penal por parte del Estado, esto es, a los órganos que detentan el poder monopólico de la fuerza y la persecución penal, hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas, incorporándose a la discusión el concepto de seguridad ciudadano, por su estrecha relación con el sujeto ciudadano como actor principal receptor de los efectos de las políticas de seguridad, e incorporando a su vez distintas esferas de trabajo e influencia en seguridad: la prevención, el control y la rehabilitación.

Aunque el problema de delincuencia ha existido siempre, en la historia reciente de nuestra región es principalmente a partir de los años noventa que se convierte en un problema social y político. Durante esta década se produce la transición -como ya se mencionara- desde el concepto de Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana. De una centrada en el monopolio de la fuerza y el poder del Estado (fuerzas policiales, de enjuiciamiento criminal y ejecución penal) hacia otra que enfatiza la coproducción de seguridad con una aproximación multicausal.

**Cuadro N° 1**  
**Visión sistémica o de coproducción de la seguridad**



Fuente: Vargas y Blanco, 2006

Tudela y Blanco (2010) confirman que en el caso de Chile se pueden citar al menos dos principios de las políticas de seguridad y de prevención. Primero, a mediados de la década de los 90 se instala la noción de que se trata de una tarea colectiva (1995), más allá de las misiones, facultades y responsabilidades que la Constitución y las leyes entregan a las autoridades y organismos del Estado. Segundo, la consolidación del principio de la coproducción, que comienza a materializarse a partir de la constitución del Primer Foro de Expertos en Seguridad (2003) convocado por el Ministerio del Interior de la época y que concluye con una primera versión de la Política de Seguridad Ciudadana. Sin esos pasos, alcanzar los consensos necesarios para avanzar habría sido más difícil.

En esa construcción tanto el Poder Ejecutivo, el Parlamento y la Sociedad Civil –representada a través de líderes de opinión, organismos no gubernamentales y especialistas- fueron capaces de establecer acuerdos fundamentales y generar un marco de referencia que transformó la seguridad y la prevención del delito en una política pública.

No obstante estos avances en el entendimiento del fenómeno, aún no hay consenso en la utilización uniforme del concepto de seguridad ciudadana, desconociéndose por ejemplo, si la persistencia en ciertas terminología como seguridad pública durante la década de los años dos mil, aluden aún a un concepto más bien represivo de la seguridad o, simplemente con el tiempo se han adoptado las terminologías como sinónimos de un mismo problema que hoy aparece claro responde y exige la interacción de actores responsables en áreas de prevención, control y rehabilitación.

Así por ejemplo, se encuentra que la ley de acceso a información número 20.285 del año 2008 señala como causales de reserva para no dar acceso a la información: 3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

Por su parte, la ley 20.502 crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP) en febrero del año 2011, hace referencia al término original de seguridad pública. En su artículo 1° establece: Artículo 1°.- Créase el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”.

En esta ley llama la atención el hecho que incluso la alusión a la Política Nacional de Seguridad, se realiza desde la Seguridad Pública Interior, a instancias que la publicación de la Política mencionaba expresamente la palabra Seguridad Ciudadana.

Por su parte, la estrategia de seguridad del año 2006, primera carta de navegación que fija metas, plazos y responsables para el logro de ciertos productos asociados a la seguridad a partir de la implementación de planes y programas, habla a su vez de seguridad pública (ENSP), sin embargo la encuesta nacional de victimización en Chi-

le se denomina Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y se aplica por primera vez en nuestro país en el año 2003.

Tudela y Blanco (2010) señalan que algunos de los principales rasgos que tiene la política de seguridad en nuestro país se pueden resumir de la siguiente forma:

- La convicción de que seguridad pública y ciudadana no es meramente un problema policial. La delincuencia, la violencia y la inseguridad son realidades complejas, que obligan a una mirada desde diferentes ángulos: una perspectiva socio-económica, una dimensión sistémico-estructural o desde lo preventivo social, situacional y de control.
- Hay un conjunto de factores objetivos y subjetivos, vinculados a lo político y las políticas -institucionalidad, marco legal, enfoques, nociones, prácticas y grupos de interés- que permiten entender lo que es posible o no y lo que es preferible o prioritario, los cuales son decisivos en el campo de la gestión de las políticas de seguridad y prevención del delito. En rigor, los intentos por reducir o contener el delito y la violencia exigen políticas consistentes y duraderas, un consenso sobre la manera de enfrentar las causas y sus manifestaciones, una alta capacidad técnica y, por cierto, voluntad política, entre otros aspectos. Se han hecho diversos esfuerzos, pero se sabe muy poco sobre qué ha funcionado y podemos especular mucho sobre las razones para el escaso éxito.
- En la última década se observan cambios relativos al diseño y ejecución de políticas tanto de prevención como de control, en el nivel nacional y local y éstos son claves para entender el tratamiento de la seguridad pública y ciudadana y el papel que juegan diversos actores en su coproducción.
- Esta nueva realidad de la seguridad pública y ciudadana se inserta en un campo aún emergente en nuestro país: la relación del Estado con el ciudadano, planteando retos en la construcción de consensos y la necesidad de innovar y de sistematizar buenas prácticas en el nivel local y central. De acuerdo a lo anterior, es necesario tener a la vista la extensión de la noción de participación hacia campos tales como el diseño, ejecución y evaluación de estrategias, programas e intervenciones, y las consecuencias y retos que plantea. En

esta línea, los gobiernos locales son importantes y, sin duda, su rol y desempeño será cada vez mayor.

- La territorialización de las políticas, la focalización de los esfuerzos, la promoción de la coproducción, la coordinación entre los diferentes actores en los distintos niveles (desde lo nacional a lo local) implican juegos de poder y revelan asimetrías entre actores, instituciones y ciudadanos. Hasta mediados de la década no se podían contestar interrogantes tales como: de qué territorios provienen los adolescentes infractores o dónde están los grupos más vulnerables. Tampoco era posible identificar qué barrios y comunas son los más afectados por la inseguridad, la violencia o delitos particulares. Hoy sabemos bastante acerca de los problemas en los territorios.

### **La seguridad ciudadana...¿de qué delitos hablamos??**

Existiendo consenso al menos en lo conceptual que hablar de seguridad implica hacerlo desde la inhibición de conductas (prevención), desde la persecución de los hechos (control) hasta la implementación de sanciones y la rehabilitación, cabe preguntarse qué delitos son aquellos que deben ser inhibidos y sancionados? Así, durante la década de los años noventa se da a conocer por primera vez un concepto que criminalidad que aludía al fenómeno delictivo que vivía nuestro país intentando evaluarlo y medirlo mediante las estadísticas policiales. Estos fueron los llamados delitos de mayor connotación social cuya primera definición explícita se incorpora en el año 2004 en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC):

#### **Cuadro N°2**

#### **Concepto de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)**

##### **9. DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL**

Se entiende por delitos de mayor connotación social al conjunto de delitos que provocan, sea por los medios de **comisión o** por los bienes jurídicos que afectan, mayor impacto en la comunidad. Componen

los delitos de mayor connotación social: el de robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto, lesiones, homicidio y violación. A esta lista se agrega la violencia intrafamiliar, que si bien no es susceptible de ser calificado como delito, crimen o falta por sí mismo, reúne características de infracción que causa impacto social.

Fuente: Política Nacional de seguridad Ciudadana, 2004

De esta manera, y hasta el año 2003 las estadísticas policiales referidas a delitos de hurto, robo con fuerza, con violencia e intimidación, lesiones, homicidio y violación, presentadas como delitos de mayor connotación social, constituyeron la única fuente pública oficial que permitía dimensionar el problema delictivo. Si bien hasta hoy éstas son dadas a conocer por la autoridad gubernamental en un formato trimestral, es el año 2003 el que marca la diferencia al incorporar los resultados de la encuesta de victimización que se transformaría en la fuente anual fidedigna para dimensionar el tema.

Vale la pena señalar que la canasta delictual a la que aluden los DMCS constituyen una adecuada aproximación a la problemática delictiva de nuestro país, al constatar que de acuerdo a los ingresos del Ministerio Público, el 54% de los delitos ingresados totales, son delitos contra la propiedad y lesiones

La evolución de las denuncias durante los años ochenta y noventa alertó sobre un fuerte aumento delictivo (de estos delitos) lo que influyó fuertemente en el abordaje del tema como política pública prioritaria (así lo reflejaban todas las encuestas de opinión, posicionando a la delincuencia, si no como la primera, como la segunda problemática país más importante para los ciudadanos).

**Cuadro N°3**  
**Evolución de denuncias de delitos de DMCS 1977 a 2003**

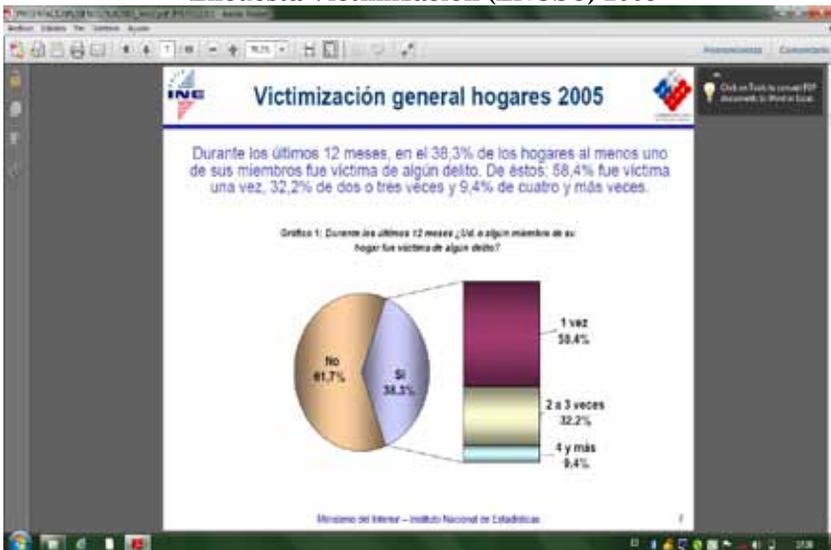


Fuente: 1977-1993: Blanco y Frúhling; 1994-1996: compendio Casabineros; 1997-2003. Ministerio del Interior.

Sin embargo, en las encuestas urbanas de seguridad ciudadana (ENUSC) que sucedieron a las estadísticas policiales como fuente única y principal, no se abordaron con exclusividad los mismos delitos definidos como de mayor connotación social.

Las primeras versiones de ENUSC consideran explícitamente delitos económicos y corrupción en el análisis desagregado por tipo delictual (más amplio que los DMCS). Adicionalmente, la pregunta genérica de porcentaje de hogares víctimas, a partir de la cual se pregunta si el encuestado o algún miembro del hogar ha sido víctima de **algún** delito en últimos doce meses, alude a una delincuencia general, sin particularizar tipo delictual alguno. Lo anterior implica que el porcentaje genérico de hogares víctimas resulta ser mucho más amplio que la referencia a DMCS.

Cuadro N°4  
Encuesta Victimización (ENUSC) 2005

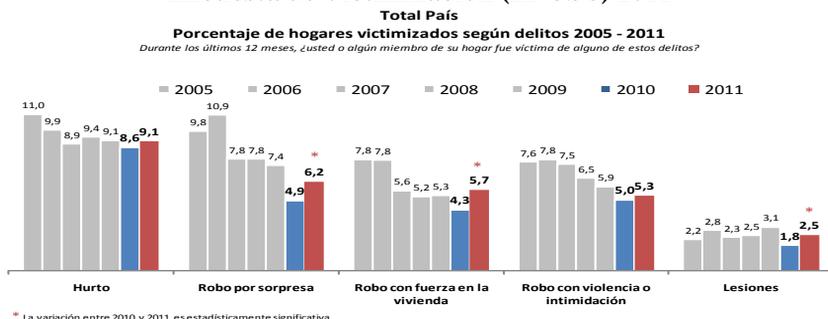


Fuente: Enusc 2005. Ministerio interior, Chile.

La encuesta del año 2009 dada a conocer el año 2010, por primera vez no explicita en sus resultados desagregados por tipo, la corrupción y los delitos económicos, volviendo a generar una aproximación más similar a la de DMCS al solo hacer referencia explícita y desagregada

a delitos de hurto, robo y lesiones; por otra parte la pregunta de victimización general por hogar se mantiene en términos genéricos sin restringir a tipología alguna.

### Cuadro N°5 Encuesta de Victimización (ENUSC) 2011



Fuente: Enusc 2011. Ministerio interior, Chile.

En cuanto a la evolución de la victimización en la última década es posible observar un descenso constante de las tasas desde el año 2005, con un comportamiento inusual el año 2010 –hasta la fecha aún no explicado al menos con evidencia científica probada- que hace descender bruscamente las cifras entre 2009 y 2010, para luego aumentar en el año 2011 en relación con el año anterior, pero que constituye un comportamiento más esperado en su magnitud si se analiza en el contexto de lo ocurrido entre 2005 y 2009.

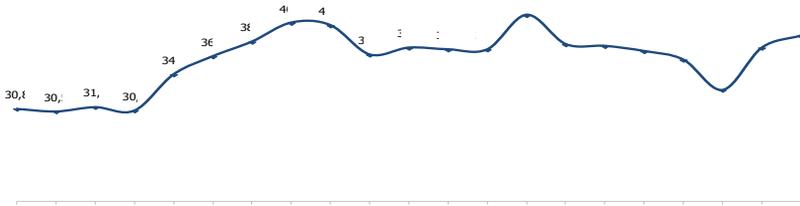
### Cuadro N°6 Encuesta de Victimización (ENUSC) 2011



Fuente: Enusc 2005-2011

Por su parte, el Índice Paz Ciudadana Adimark, cuyo período de observación se extiende más en el tiempo (2000 en adelante), también registra el periodo de baja ya mencionado con anterioridad entre los años 2006 y 2009, con el comportamiento inusual ya mencionado también para el año 2010. Con anterioridad al año 2005, la victimización tuvo una constante alza que llevo a elevarse la tasa de victimización a más del 40% de hogares victimizados.

**Cuadro N°7**  
**Índice de Victimización (IPC Adimark) 2011**  
**Victimización**



Fuente: Índice Paz Ciudadana Adimark 2000-2010

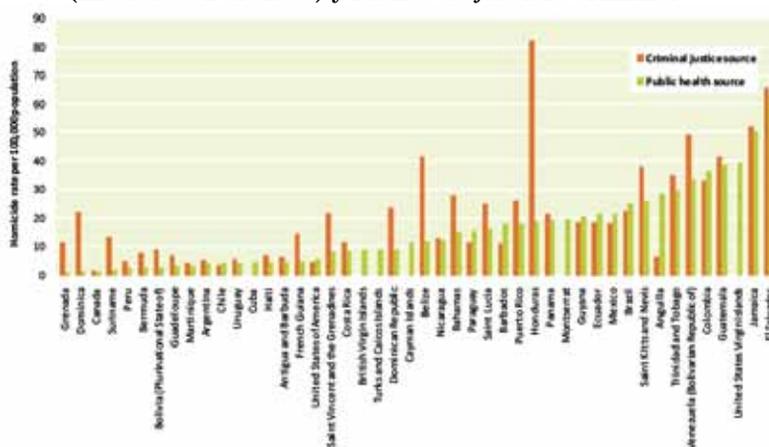
### ***El Análisis Regional: gran déficit de información***

En un contexto regional asolado por el flagelo de la delincuencia, resulta de suma importancia contar con información fidedigna y actual para efectos de identificar principales problemáticas, la focalización territorial de las mismas, la envergadura en términos de extensión (afectados). La mejor forma de estimar la realidad delictiva objetiva de un país es a través de las encuestas de victimización. Sin embargo la frecuente carencia en la existencia o periodicidad de las mismas, obliga a generar un análisis de esta naturaleza a partir del sistema de registros policiales, no siempre certero, por la existencia de la cifra negra, y expuesto a los cambios internos propios de estos registros por parte de los organismos policiales, pero que de todos modos constituyen una aproximación a la realidad.

En relación con este tema se advierte la primera problemática que se asoma al analizar las estadísticas de homicidios que constituyen qui-

zás el indicador más certero en términos de comparar la realidad de violencia en cada país. A partir de los datos entregados por Naciones Unidas es posible observar que este indicador depende exclusivamente de las fuentes internas que registran el hecho, el que como ya se aprecia en el siguiente gráfico, varía —en el caso de algunos países— de manera bastante sustantiva según si la fuente interna resulta ser la justicia criminal (fiscalías, por ejemplo) o de los servicios forenses.

**Cuadro N°8**  
**Homicidio según organismos de salud**  
**(Institutos Forenses) y fuente de justicia criminal**



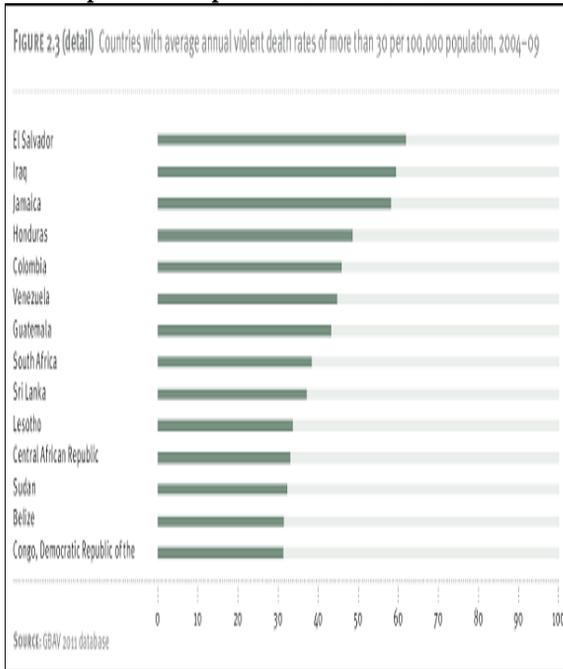
Source: UNODC Homicide Statistics (2011).

Fuente: United Nation Office on Drug and Crime

Solo para el caso de Honduras es posible destacar que si la fuente utilizada es justicia criminal figura como el país con mayor tasa de homicidios en el marco de los países analizados, mientras que según fuente forense se encuentra en un nivel muy inferior.

De todos modos, independiente de la fuente, es preocupante el hecho que muchos de los países de la región Latinoamericana ostentas tasas elevadas, cercanas a aquellas exhibidas por países que se han encontrado recientemente en situaciones bélicas como el caso de Irak.

**Cuadro N°9**  
**Países con alta tasa de Homicidios**  
**promedio por 100.000 Habitantes**

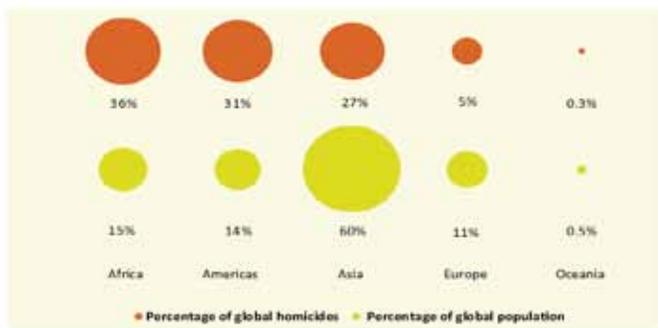


Fuente: Observatorio de Seguridad de la OEA (2011)

Asimismo, al comparar las relaciones de concentración poblacional con las de concentración de la violencia (representada por la tasa de homicidios), se destaca que el continente americano mientras concentra el 14% de la población mundial, concentra el 31% de homicidios. Como contrapunto es posible destacar lo que ocurre con Asia que mientras concentra el 60% de la población, solo concentra el 27% de los homicidios

**Cuadro N°10**  
**Relación entre concentración tasas de poblacionales**  
**y tasas de homicidios**

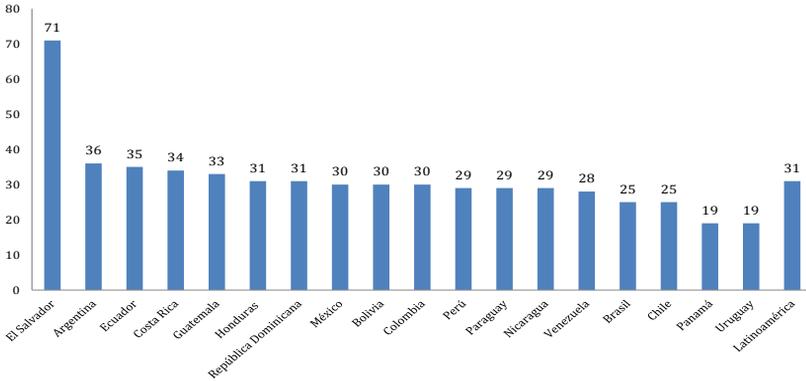
**Fig. 1.2:** Homicide and population distribution by region (2010 or latest available year)



Source: UNODC Homicide Statistics (2011) and United Nations World Population Prospects, 2010 Revision (2011).  
Bubble size is proportional to percentage of total.

Por otra parte, en materia de victimización general se puede apreciar que no necesariamente los países con altas tasas de homicidios son los mismos que concentran las mayores tasas de victimización al preguntarse por la comisión de cualquier delito, salvo el caso de el Salvador. Sin embargo, países que registran altos niveles de victimización general como Costa Rica o Argentina no aparecen con tasas elevadas de concentración de violencia medida por medio de la comisión de homicidios. Pero lo cierto es que existe un núcleo de países tradicionalmente afectados con violencia y criminalidad más dura como Guatemala y Honduras, que también registran tasas importantes de delitos generales, al igual que lo ya evidenciado en el Salvador.

**Cuadro N°11**  
**Victimización general en países de Latinoamérica**  
**Porcentaje de hogares que afirma que "ha sido asaltado,**  
**agredido o víctima de algún delito en los últimos 12 meses".**  
**Latinobarómetro 2010.**



Fuente: Latinobarómetro 2010

Por otra parte, en relación con indicadores subjetivos como lo es la medición de temor, no pareciera ser tan evidente la relación entre altos niveles de criminalidad y alto temor en casos como los de Venezuela y Perú, que si bien presentan medios y bajos niveles de criminalidad general, se elevan como países con altas tasas de temor. Por el contrario, donde sí se encuentran estas relaciones más directas es en países como Chile, con bajas tasas de criminalidad y temor –medidas a partir del Latinobarómetro- o casos como Guatemala, Honduras y Costa Rica con elevadas tasas en ambos indicadores.

Lo cierto es que la literatura –independiente de los resultados mostrados en esta encuesta- ha identificado que dentro de las variables que más inciden en los niveles de temor se encuentran justamente, la exposición directa al delito (haber sido víctima directa), los temas de género y edad (mujeres de más de 45 años) y el grupo socioeconómico (bajo en general), como elementos de incidencia importante en los niveles de temor de las personas, no tanto así el fenómeno general de la criminalidad en el país (no expresado como victimización personal y directa), aunque si se tratara de explicar esta fenómeno a partir de la

construcción de un modelo, obviamente el factor criminalidad general debiera ser ponderado, como otros más relativos a desigualdad, niveles de desempleo, exposición mediática, etc.

**Cuadro N°12**  
**Porcentajes de hogares que registran**  
**alta inseguridad en Latinoamérica**

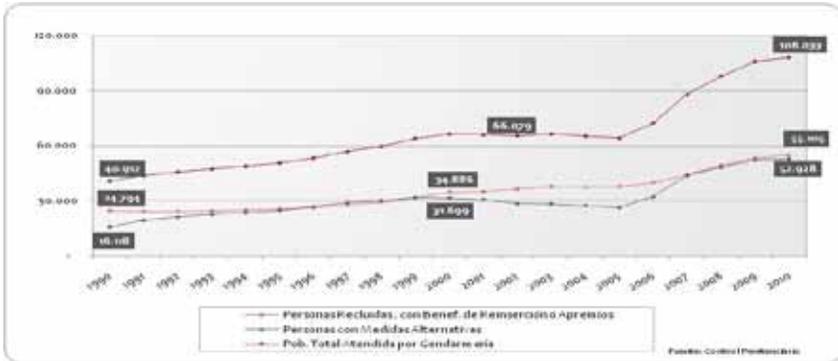


Fuente: Latinobarómetro 2010.

Otros indicadores que es necesario analizar en relación con el fenómeno de la criminalidad en nuestro país, es el que mide los flujos al sistema penitenciario. La tasa de reclusos en Chile es la tercera más alta en Latinoamérica y una de las más elevadas en el mundo; solo superada en la región por Guyana Francesa y Surinam.

Este crecimiento en los flujos penitenciarios se ha visto fuertemente impactado por la llegada de la reforma procesal penal a la Región Metropolitana que concentraba el 40% de las causas criminales del país, observándose que desde el año 2005 (año que coincide con la reforma en Santiago), las tasas de crecimiento tanto de las personas condenadas a penas privativas de libertad como de cumplimiento en libertad (ley 18.216) aumentan, pasando de un crecimiento anual de entre 2% y 3%, a el 10% anual.

**Cuadro N°13**  
**Evolución Población Penitenciaria. 2010**



**Cuadro N°14**  
**Comparación Internacional:**  
**tasa de población recluida cada 100.000 hbs.**

América del Sur			Mundo entero		
Lugar	País	Tasa cada 100 mil habitantes	Lugar	País	Tasa cada 100 mil habitantes
1	Guyana Francesa	366	1	Estados Unidos	700
2	Surinam	356	3	Rusia	624
3	<b>Chile</b>	<b>317</b>	28	Sudáfrica	329
4	Guyana	272	31	Israel	325
5	Uruguay	244	<b>26</b>	<b>Chile</b>	<b>317</b>
6	Brasil	242	61	México	208
7	Colombia	163	64	Nueva Zelanda	195
8	Perú	152	70	España	164
9	Argentina	132	88	Inglatera y Gales	163
10	Ecuador	126	104	Australia	129
11	Paraguay	95	114	China	119
12	Venezuela	85	117	Canadá	116
13	Bolivia	80	138	Italia	97
			140	Francia	90
			146	Alemania	90
			177	Japón	63
			203	India	33

Fuente: International Center for Prison Studies, Kings College, University of London (en línea septiembre 2009).

Fuente: Latinobarómetro 2010

## El análisis actual de las posibles respuestas en seguridad ciudadana

### La necesidad de sofisticar la prevención

Hoy hay evidencia suficiente que nos permite identificar aquella serie de factores de riesgo que, desde distintas esferas, influyen con-

catenadamente, aumentando las probabilidades que un joven pueda desarrollar conductas disruptivas y hasta delictivas., Se sabe, asimismo, que no es cada una de ellas por separado las que generan esta mayor disposición, sino el conjunto de ellas operando respecto de un mismo individuo. Estos factores, que hoy es posible identificarlos tempranamente mediante la aplicación de una serie de instrumentos de clasificaciones de factores de riesgo y necesidad, afectan la esfera individual, social, comunitaria, escolar y familiar. Por tanto, una intervención exitosa desde realizarse de modo de lograra captar cada una de estas plataformas.

La literatura reconoce este fenómeno al generar modelos explicativos de conductas antisociales, como el propuesto por Hawkins y Catalano (1996) que busca “explicar y predecir el inicio, escalada y mantención, disminución y término o cese de patrones de comportamiento que involucran a la sociedad, crimen y uso ilegal de drogas” (p. 149). Parafraseando a Varela, J. (2011), estos modelos pretenden determinar de qué manera los comportamientos prosociales y antisociales evolucionan en el orden social e identificar cómo algunos de ellos se inician en determinadas etapas de la niñez y la adolescencia y cesan posteriormente en la adultez, y cómo otros se mantienen.

**Cuadro N°15**  
**Tipología de Factores de Riesgo Asociados**



Fuente: Bonfenbrenner.

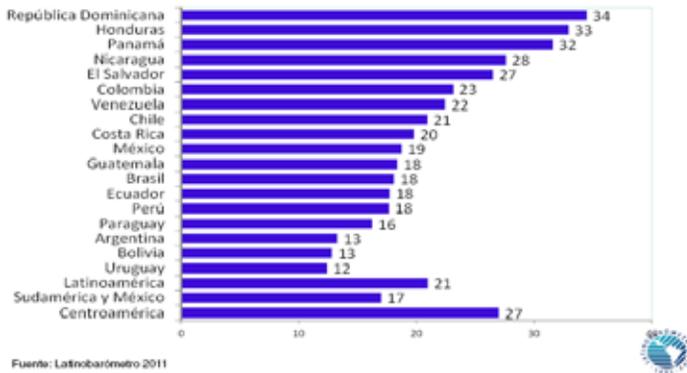
En el contexto de factores de riesgo, un tema a relevar lo constituye el hecho que en Chile, 400.000 jóvenes entre 15 y 29 años pertenecientes a los dos quintiles de menor ingreso, no estudian ni trabajan ni buscan empleo. Por lo tanto no acceden a la sociedad de oportunidades (educación) ni a la sociedad de las seguridades (empleo), lo que podría entregarnos algunas luces de las poblaciones hoy más vulnerable y excluida. Abriendo el dato por edad, obtenemos que a los 18 años se encuentran inactivos el 29,73% de los jóvenes del I quintil y el 21,94% del II quintil. A los 19 años dichos porcentajes aumentan a un 35,38% y un 22,79% respectivamente.

El siguiente gráfico entrega información de las prevalencias de poblaciones de jóvenes que ni estudian ni trabajan por país. A partir de éste, es posible identificar que países con altas tasas en este campo, son presentan también elevados niveles de violencia y criminalidad como es el caso de Honduras y El Salvador, aunque ello solo representa en este análisis una primera correlación cuya vinculación debiera estudiarse más en detención, aunque ya se sabe que el desempleo, la deserción temprana y las desigualdades operan como factores de riesgo, que afectan especialmente a poblaciones vulnerables.

**Cuadro N°16**  
**Jóvenes que Ni estudian Ni Trabajan (Ni-Ni). Total País 2011**

**LOS NI-NI, JOVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN**  
**TOTALES POR PAÍS 2011**

*P: ¿Hay algún joven (menor de 30 años) en su familia que no estudie ni trabaje? \*Aquí solo 'SI'.*



Estos análisis resultan relevantes para identificar aquellas potenciales áreas de trabajo e intervención con jóvenes, al constituirlos denominados factores dinámicos, es decir, aquellos respecto de los cuales, sí es posible considerar cambios y mejoras. En efecto, los factores de riesgo son variables que afectan la manera el cómo los individuos se desarrollan, a la sociedad en la que viven. Así, es posible identificar factores de riesgo estáticos y dinámicos, donde los primeros se refieren a hechos que no están sujetos a cambio y pueden predecir la conducta antisocial (caso de la historia delictual); mientras que los segundos, son condiciones que sí pueden cambiar (Droppelmann, 2010). Andrews, Bonta y Hoge (1990) señalan que los factores sensibles al cambio se constituyen como necesidades, y que al cambiarlos, disminuiría la probabilidad de futuras conductas desviadas.

Hoy también se sabe que muchas de estas complejidades afectan a una proporción menor de los jóvenes vulnerables: en general las cifras indican que el 85% de los jóvenes no presenta complejidades, el 15% debe intervenir con programas de complejidad media y solo el 5% es un grupo altamente refractario que debe ser intervenido con programas altamente especializados tal como se muestra en la siguiente figura:

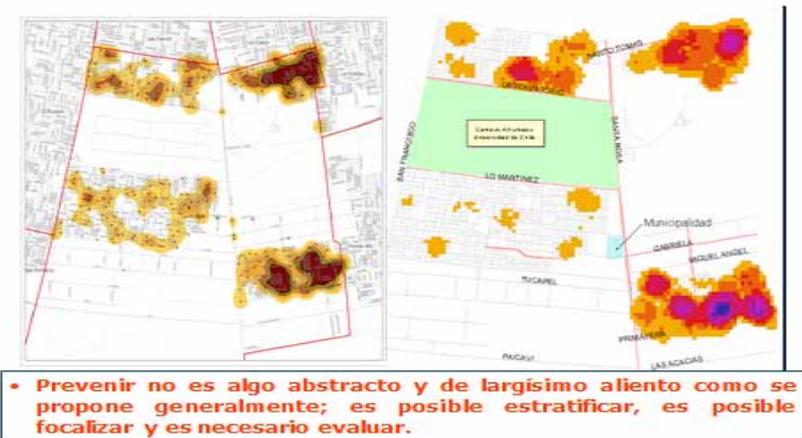
**Cuadro N°17**  
**Tipos de Prevención**



Siendo este el escenario, se hace necesario focalizar los esfuerzos en aquella proporción que requiere de respuestas de alta complejidad, programas que normalmente no se encuentran implementados o en los que la expertise no se encuentra desarrollada al nivel requerido en las políticas públicas preventivas en los diferentes países de la región, encontrándose una completa variedad de programas que apuntan más bien a las dos primeras sectores, de baja y mediana complejidad.

Junto con establecer que la prevención es focalizada en un porcentaje menor de la población infanto juvenil (que requiere de una intervención más sofisticada), y de lograr identificar los factores más prevalentes en cada población, también es posible hoy precisar que la focalización también se da en términos territoriales. A partir del ejercicios de georreferenciación de los domicilios de menores de edad que ingresaban a las unidades policiales en Chile -por razones de infracción o vulneración- pudo establecerse que un poco más de 20 comunas en la Región Metropolitana concentraba el 80% de los infractores y vulnerados que pasaban por las comisarias.

**Cuadro N°18**  
**Georreferenciación domicilios de menores de edad ingresados a comisarias por infracción de ley**



Fuente: Fundación Paz Ciudadana y Carabineros de Chile, 2004

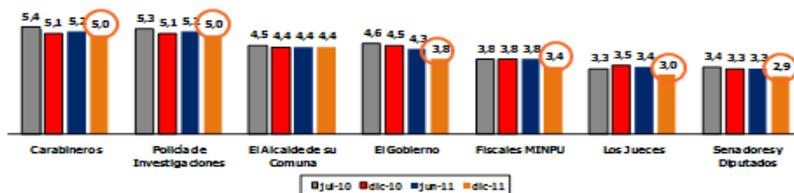
### *Avanzar en mejoras y modernizaciones policiales.*

Un tema sensible -tanto en la Región como en Chile- lo constituyen justamente los niveles de eficiencia mostrados por los organismos policiales. La razón de lo anterior se basa en la serie de falencias y debilidades asociadas a temas como eficiencia en la gestión, procesos de formación, diseños institucionales y organizacionales, modelos de trabajo, cercanía a la comunidad, tamaño de las instituciones, entre otros. Estos análisis se realizan desde el entendimiento de la importancia de la labor policial en toda estrategia de seguridad, necesaria en una sociedad, y fundamental para la mantención de adecuados niveles de seguridad y paz social.

Si bien este tema resulta tradicionalmente abordado por los problemas de corrupción y transparencia asociados a los cuerpos policiales de la Región, hoy se levantan nuevos e igualmente importante áreas de preocupación.

**Cuadro N°19**  
**Evaluación de Autoridades respecto a la delincuencia**

Nota promedio en escala de 1 a 7 Total Muestra: 4.037 hogares



 Diferencia estadísticamente significativa

Fuente: Índice Paz Ciudadana, 2011

En efecto, los espacios de mayor debilidad de las policías de la Región se han dado en torno a los temas de corrupción. De acuerdo a Tudela (2011) , las policías -algunas más que otras- enfrentan severos

problemas de disciplina, de reiteradas conductas indebidas y corrupción. Por ejemplo, el porcentaje de personas que han sido víctimas de maltrato policial es alto. En Argentina, El Salvador, Bolivia y Colombia más del 7% de la población adulta reportó haber sido víctima de maltrato policial. Sin embargo, en Honduras, Paraguay y Panamá, menos del 3% de los encuestados reportó haber sido maltratado por la policía. En la mayoría de los países, el abuso policial afecta entre 3% y 7% de la gente (Cruz, 2009). En cuanto al porcentaje de la población victimizada por corrupción por la policía, según el Barómetro de las Américas del año 2009 (Latin American Public Opinion Program, LAPOP), en Bolivia el 27,9% señala haber sido víctima, mientras que -en el otro extremo- Chile presenta el porcentaje más bajo (1,7%). Asimismo, algo más del 15% de la población en Perú, México y Argentina declara que la policía le pidió una “mordida” o soborno (Orces, 2009). En rigor, los diagnósticos revelan que las policías enfrentan problemas de doctrina y de estrategia de trabajo (OEA, 2008) y, generalmente, ésta dista de las expectativas asociadas al desarrollo democrático y de la evolución de la inseguridad en los países. De esta forma, no sólo hay inquietud sobre las malas prácticas en la policía, sino también por su desempeño e integridad.

En cuanto a las otras materias interesantes igualmente de abordar, cabe mencionar lo señalado por Tudela (2011) quien muestra correlaciones estructurales con la eficacia de la policía: esta es mayor en países con bajas tasas de homicidios, un poder judicial independiente y altos ingresos. El tamaño de las fuerzas policiales y de la población, así como las tasas de desempleo, fueron en gran medida irrelevantes. Existen otros factores relevantes, como la percepción y la democratización de las tácticas de la policía y sus estrategias (Sung, 2006).

Para el caso chileno, los principales temas discutidos el último tiempo en relación con las policías han estado circunscritos a los aumentos de dotaciones, generándose incluso para la policía preventiva (Carabineros de Chile) un modelo de estimación no basado de manera exclusiva en la población, sino incorporando cinco variables de incidencia en la necesidad de protección policial que pueden afectar un territorio. Para el caso de la policía investigativa, los aumentos en las plantas se han solucionado por medio de la incorporación de personal profesional que

tras un breve periodo de nivelación (1 año) se incorpora a la carrera policial tradicional (conocidos como oficiales policiales profesionales); además se ha hecho hincapié en el acercamiento de la comunidad a los cuerpos policiales, lo que en mayor medida se ha logrado mediante los bajos niveles de corrupción que presentan las policías en nuestro país (a diferencia de muchos otros cuerpos de la región) pero también por medio de la incorporación de estrategias territoriales de trabajo policial que enfatizan la permanencia del personal y la responsabilización sobre espacios territoriales acotados, lo que en Carabineros ha adquirido el nombre de Plan Cuadrante. Hoy las preocupaciones se centran en los temas de gestión, es decir, en cómo lograr que las nuevas incorporaciones de personal impacten no sólo por el hecho de generar mayores puntos de control y disuasión sino porque el valor agregado también se encuentre orientado por una manera diferente de destinar las horas hombres policiales, más eficiente. Esto último ha dado lugar a proyectos como el “Stad o sistema táctico de análisis delictual”, modelo adoptado del conocido Compsts ) en Chile (no obstante, Carabineros también deba destinar un porcentaje cercano al 7% a labores de esta naturaleza).

### Cuadro N°20 Clasificación de la actuación de las Policías

#### Calificación promedio de la actuación de las policías

Total Submuestra: 3.039 Hogares en julio 2010, 6.149 hogares en diciembre 2010, 4.040 hogares en junio 2011 y 4.037 hogares en diciembre 2011. (Escala 1 – 7)

	Total país	Hogar NO Víctima	Hogar Víctima	
			No denuncia	Sí denuncia
PDI jul-2010	5,3	5,4	5,1	5,0
PDI dic-2010	5,1	5,4	4,9	4,8
PDI may-2011	5,2	5,3	5,0	4,9
PDI dic-2011	5,0	5,2	4,7	4,8
<hr/>				
Carabineros jul-2010	5,4	5,5	5,1	5,0
Carabineros dic- 2010	5,1	5,3	4,8	4,7
Carabineros may- 2011	5,2	5,4	5,0	4,8
Carabineros dic- 2011	5,0	5,2	4,7	4,7

- Contacto

Contacto +

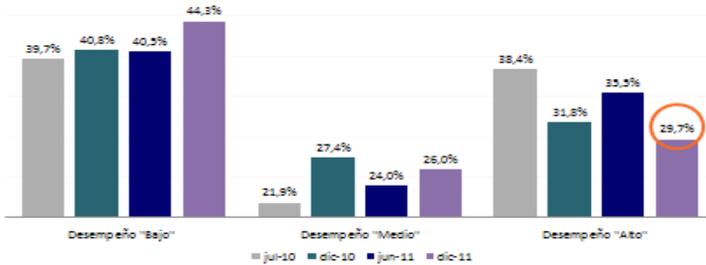
A mayor contacto con las instituciones policiales al momento de denuncia, peor es la evaluación de las personas sobre su desempeño.

Fuente: Índice Paz Ciudadana. 2011

## Cuadro N°21 Índice Desempeño Policial

Índice de desempeño policial - Comparación jul-10 / dic-10 / jun-11 / dic-11  
Sólo personas que han sido víctimas y realizan denuncias.

Total Submuestras: 605 Hogares en Junio 2010, 853 Hogares en diciembre 2010, 864 Hogares en Junio 2011 y 839 Hogares en diciembre 2011



El porcentaje de personas que califican como "alto" el desempeño policial baja significativamente (5,8 puntos porcentuales) en relación a la medición anterior.



Diferencia estadísticamente significativa

Fuente: Índice Paz Ciudadana. 2011

Hoy las policías en Latinoamérica deben atender –junto a los temas de probidad- aquellos vinculados a:

- Generar mejores perfiles de ingreso, lo que inevitablemente lleva a mejorar incentivos de carrera (previsión, remuneración, salud o capacitación) o generar alternativas de ingreso a perfiles profesionales.
- Revisar los periodos de formación y calidad de la misma. Se necesitan modificar las mallas curriculares, dando énfasis a temas de gestión (policía orientada al problema, análisis delictual) y con más talleres de simulación de casos que solo clases lectivas.
- Incorporar e el trabajo los nuevos modelos de gestión policial (análisis delictual. Policía orientada al problema, policía guiada por la inteligencia o Intelligence Led Policing)
- Internalizar el sentido de accountability (transparencia y consecuente legitimación social).
- Comenzar a instalar una discusión en torno a) unificación versus dispersión de cuerpos policiales b) segmentación absoluta de la prevención y la investigación.

### ***Mejorar la rehabilitación y reinserción de infractores de ley***

En cuanto a la prevención que dice relación con aquella parte de la población penitenciaria que, habiendo recibido una sanción a cumplirse en cualquiera de sus formas, debe enfrentar la desafiante reincorporación a la sociedad, encontrando en ello una serie de dificultades y limitantes. Justamente pensando en mejorar los procesos y oportunidades de rehabilitación de quienes cumplen una pena, se identifican acciones necesarias a implementarse en la mayor parte de los países de la región como:

- Mejorar infraestructura y sistemas de clasificación o segregación. Para avanzar en estas materias deben realizarse levantamientos acerca de la capacidad real de los centros considerando niveles adecuados de habitabilidad, y que cumplan con la necesidad de generar un adecuado ejercicio de arraigo del condenado con su familia. Por su parte, los instrumentos de clasificación<sup>118</sup> permiten establecer niveles de complejidad que deben tenerse a la vista a la hora de segregar a la población y desarrollar programas ad hoc a las problemáticas frecuentes (consumo problemático de drogas y alcohol, falta de capacitación laboral, deserción escolar temprana, por mejorar algunas).
- La falta de segregación y el hacinamiento carcelaria son dos de los factores más críticos que atentan a la hora de poder avanzar en políticas adecuadas de rehabilitación. Debe tenerse presente que la pena si bien debe lograr su fin retributivo propiamente tal, también debe considerarse su finalidad rehabilitadora que impide que quienes pasan por el sistema vuelvan a enfrentarse a él, generando enormes costos asociados: los costos propios del delito (valor monetarios de bienes, de la inhabilidades por lesiones, del costo a la vida en caso de homicidio), los costos del sistema de enjuiciamiento (horas hombres policiales, defensores, fiscales ,jueces) más otros costos en términos de trámites administrativos, y los costos asociados a la internación que siempre resultan elevados. En este escenario siempre resulta más eficiente invertir en rehabilitación y evitar esta serie de costos asociados directos e indirectos.
- Incorporar modalidades de cumplimiento penitenciario en libertad e incorporar lógicas de progresividad de la pena, especialmente

---

<sup>118</sup> Algunos instrumentos de clasificación utilizados por países desarrollados en estas materias son Oasys, Asset, ONSET, ILS, SARA.

considerando que la progresividad puede operar como un real incentivo para buenos comportamientos que alienten la rehabilitación y reinserción.

- Generar carrera profesional del personal del sistema penitenciario. Si desea avanzarse en una adecuada reinserción y en evitar pasos sucesivos por el sistema penitenciario debe ineludiblemente avanzarse en profesionalizar la carrera de custodia y la de rehabilitación a la vez y de manera separada. Morales (2011) continúa señalando que la labor de custodia debe considerar una formación adecuada con proyección de carrera y con sistemas de ingreso adecuados que garanticen calidad. Sin embargo se cree que las funciones de custodia y rehabilitación, si bien complementarias, no pueden quedar arraigadas bajo un mismo ente. En este punto se debe avanzar en la creación de una institucionalidad ad hoc que se aboque al tratamiento de los infractores que cumplen condenas en libertad o respecto de quienes se ha suspendido la pena, así como respecto de aquellos que han egresado de sistemas privativos. Todo lo que implique cumplimiento en libertad debe generar una lógica propia de tratamiento y rehabilitación. Lo anterior sin olvidar la esfera de trabajo de rehabilitación al interior de los propios penales.
- En relación con los programas de rehabilitación, debe atenderse la evidencia internacional en cuanto a establecer qué programas tienen impactos positivos en rehabilitación, e igualmente importante, en cuanto a si es posible esperar disminuciones de los niveles de reincidencia con estos programas, de tenerlas. Lo anterior permite no generar falsas expectativas y ajustar las inversiones de recursos en aquellos temas que puedan tener o una posibilidad de mayor cobertura (por los costos por ejemplo) como los programas de educación, o un mayor impacto en las tasas de reincidencia (como los programas de adicciones y tratamiento de salud mental) (Williamson, 2005).

### **Conclusiones**

Los capítulos anteriores permiten concluir que la seguridad ciudadana, siendo hoy una prioridad regional, ha experimentado cambios profundos tanto en conceptualizaciones como en aprendizajes programáticos. Lo anterior en directa relación con la inexistencia de una

larga trayectoria de estudios y análisis en relación con esta materia que recién en nuestra región se posiciona como política pública en década de los noventa con posterioridad a los periodos de regímenes totalitarios.

Asimismo, es posible concluir que para avanzar en mejorar los niveles de seguridad y disminuir la violencia en los países es necesario avanzar en generar sistemas más prolijos y confiables de captura de la información, de modo de tener una aproximación lo más certera de las problemáticas en cada territorio. Lo anterior, aún constituye una demanda que trae aparejados inconsistencias en los diagnósticos de seguridad por países según sea la fuente consultada.

Finalmente, se alude a aquellas áreas que hoy se levantan como más prioritarias para efectos de mantener bajos niveles de criminalidad en la región. La modernización de las policías así como las mejoras en la prevención secundaria y terciaria son áreas críticas que permiten abordar el problema antes que se presente, identificar a los responsables una vez que se presenta, o por otra parte disuadir que ello ocurra, así como lograr el quiebre de trayectorias delictivas cuando la conducta ya se ha presentado por parte de un infractor.

### ***Bibliografía***

Andrews, D. A., Bonta, J., & Hoge, R. D. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-52

Blanco, J. & Vargas, G. (2005). El papel de la sociedad civil en la reforma a la justicia: Contribución de la sociedad civil a la justicia en Chile la experiencia de Fundación Paz Ciudadana. En Fundación para el Debido Proceso Legal. *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*. Washington D.C., United States: Fundación para el Debido Proceso Legal y Centro Nacional para Tribunales Estatales.

Blanco, J. & Tudela, P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 19.

Chile. Ley N° 20.502: *crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales*. (9 febrero 2011). Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.

Chile. Ley N° 20.285: *sobre acceso a la información pública*. (11 agosto 2008). Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso nacional.

Corporación Latinobarómetro. (2010). Informe 2010. Santiago, Chile: Latinobarómetro.

Cruz, J. (2009). Maltrato policial en América Latina. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, N° 11, 4 p.

Droppelmann, C. (2010). Elementos clave en la rehabilitación y reinserción de infractores de ley en Chile. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 14.

Fundación Paz Ciudadana. (2012). Índice Paz ciudadana-Adimark: diciembre 2011. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fruhling, H. & Tocornal, X. (2005). *Políticas de seguridad pública*. [presentación powerpoint].

Hawkins, D. & Catalano, R. (1996). The social development model: A theory of antisocial behavior. En Hawkins, D. (ed.) *Delinquency and crime: Current theories*. Cambridge: Cambridge University Press.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2006) *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana*. 2005 Santiago, Chile, INE.

Hein, A. & Sepúlveda, M. (2004). *Caracterización de menores de edad ingresados a una comisaría entre los años 2001 y 2004 en el marco del seguimiento del programa Protección 24 horas de Carabineros de Chile: Implicancias para la prevención de la violencia de y contra niños, niñas y adolescentes*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2012) *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana 2011*. Santiago, Chile, INE.

Ministerio del Interior. (Chile). (2004). *Política nacional de seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana.

Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana (Chile). (2004). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile: Foro de expertos en seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana.

Orces, D. (2008). Victimización por corrupción por la policía. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University, 3.

Organización de los Estados Americanos. (2001). *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*. 1a. ed. Washington, D.C.: OEA.

Organización de Estados Americanos. (2008). *La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades*. Washington, D.C.: OEA, Departamento de Seguridad Pública.

Sung, Hung-En. (2006). Structural determinants of police effectiveness in market democracies. *Police quarterly*, 9 (1), 3-19.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). *Global study on homicide: trends, context, data*. Vienna: UNODC.

Tudela, P. (2011, septiembre). La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 22, 1-33.

Varela, J. (2011). Juventud, violencia y delincuencia desde una mirada de la prevención social del delito. *Revista Observatorio de Juventud (INJUV)*, 29, 39-54.

Williamson, B. (2004). *Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana y Minera Escondida.

# Estado Actual de la Seguridad Pública: Derechos Humanos y Políticas Públicas de Seguridad

Daniel Soto Muñoz<sup>119</sup>

## Introducción

Desde fines del siglo XX se ha generado a nivel internacional una importante asociación entre los derechos humanos y la seguridad en sus diversas manifestaciones. Tanto la doctrina de la “seguridad humana”, de Naciones Unidas, como el concepto de “seguridad multidimensional”, del sistema interamericano, han trasladado la preocupación tradicional centrada en la integridad del Estado a la protección de las personas. La nueva dimensión de la seguridad incorpora los derechos humanos dentro del significado “securitario”<sup>120</sup>. Esto ha creado nuevas prioridades para los Estados y nuevos estándares para el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

## Redimensión internacional del concepto de seguridad

### Seguridad humana

A partir del “Informe sobre Desarrollo Humano” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994<sup>121</sup> se planteó que la seguridad debía ser vista como parte del concepto de “desarrollo humano”. Esto exigía al Estado desarrollar mecanismos de protección de las amenazas crónicas, como el hambre y la enfermedad, y de las alteraciones súbitas a la vida cotidiana, como el delito y el desempleo.

En 2000 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, empleó por primera vez el concepto “seguridad humana” en su informe “Nosotros los Pueblos” en la “Cumbre del Milenio”<sup>122</sup>. En 2001 la “Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados” (CIISE), de Canadá, presentó un informe titulado “La Responsabili-

119 Abogado, profesor e investigador de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, consultor en derechos humanos y derecho humanitario. Chile. dansotocl@yahoo.es

120 Rojas A., F, Soto M., D. Estándares internacionales y seguridad pública. En: XLI JORNADAS chilenas de derecho público: 200 años de derecho público chileno 1811-2011: 24 y 25 de noviembre de 2011. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

121 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp.25-52.

122 Informe del Secretario General ante la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al milenio: “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, Nueva York, 27 de marzo de 2000 (A/54/2000).

dad de Proteger”<sup>123</sup> que declaró que el ejercicio de la soberanía conllevaba la responsabilidad estatal proteger a los ciudadanos pero otorgó una responsabilidad subsidiaria a la comunidad internacional para intervenir en los casos de sufrimientos de la población. En 2003 la Comisión sobre Seguridad Humana de la ONU presentó un informe titulado “La seguridad humana, ahora” que afirmó que la seguridad humana complementaba la seguridad estatal al centrarse en las personas.<sup>124</sup> Finalmente en 2005 los conceptos “seguridad humana” y “responsabilidad de proteger”, fueron aceptados a nivel global en la Cumbre Mundial de ese año<sup>125</sup>.

### Seguridad multidimensional

Finalizada la “guerra fría” el nuevo panorama regional revelaba que existían factores de inestabilidad comunes para toda Latinoamérica<sup>126</sup>. Las principales amenazas ya no eran externas y de tipo militar, sino, tenían una naturaleza nítidamente policial, y se referían principalmente al narcotráfico y el terrorismo. Enseguida, pero en distinto orden de prioridades, Centroamérica, el Caribe, los países andinos y el Cono Sur, consideraron que el tráfico de armas, el tráfico de personas, los desastres naturales y la pobreza eran los principales factores de inseguridad<sup>127</sup>.

En octubre de 2003 la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA estableció que un enfoque multidimensional debía incluir las amenazas tradicionales y las nuevas, e instauró que el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales eran esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados americanos<sup>128</sup>. A partir de entonces la OEA implementó una serie de iniciativas de cooperación a través de la “Secretaría de Seguridad Multidimensio-

123 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The responsibility to protect*. Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

124 Commission on Human Security. *Human security now*. Washington, Communications Development Incorporated, 2003.

125 Documento final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, 24 de octubre de 2005 (A/RES/60/1).

126 Gaspar Tapia, G. “Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría”. En: Rosas Maria Cristina. (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. pp.91-114.

127 Rojas Aravena, Francisco. “El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad”. En *Revista Nueva Sociedad* (213): pp.36-49, enero-febrero 2008.

128 “Declaración sobre seguridad en las Américas”. Aprobada en la tercera sesión plenaria de la Asamblea General celebrada en Ciudad de México, México entre los días 27 y 28 de octubre de 2003 (OEA/Ser.K/XXXVIII. CES/dec.1/03 rev.1, 28 octubre 2003).

nal”, dentro de las cuales la más importante es el proceso de Reuniones de Ministros de Interior y Seguridad Pública de las Américas, “MISPA”<sup>129</sup>.

## Derechos humanos y seguridad pública

Los derechos humanos fueron elevados a la categoría de referente obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas en los ámbitos de la transformación de la justicia penal<sup>130</sup>; la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas<sup>131</sup>; la construcción de la ciudadanía social para la distribución de los recursos económicos, sociales y culturales<sup>132</sup>; y, actualmente, para las políticas de seguridad considerando que la posibilidad real de disfrutar efectivamente de los derechos depende, en el fondo, de la paz social.

Aunque el ordenamiento jurídico internacional no reconoce específicamente el derecho a la seguridad de las personas frente a las amenazas sociales o interpersonales<sup>133</sup>, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en su “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de fines de 2009<sup>134</sup>, que podía deducirse con propiedad que existía una obligación estatal de brindar seguridad a las personas. Este deber resultaba de la aplicación de otras garantías vigentes: del derecho a la vida, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad y seguridad personales, y del derecho al disfrute pacífico de los bienes, entre otros.

La CIDH definió la seguridad ciudadana, como concepto análogo al de seguridad pública, como una “*situación social en la que todas las*

---

129 En la MISPA I de 2008 se suscribió el “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”. En la MISPA II de 2009 se firmó el “Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública”. En la MISPA III de 2011 se aprobaron las “Recomendaciones de Puerto de España sobre Gestión de Policía”.

130 Horvitz, María Inés y López, Julián. *Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002. pp. 17-30.

131 Ver CONSEJO Internacional de Políticas de Derechos Humanos. *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra, Autor, 2011.

132 Campero, Guillermo. “Trabajo y ciudadanía”. En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Ciudadanía y desarrollo humano*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

133 Sólo el sistema interamericano contempla el “derecho a *vivir libre de violencia, tanto en el ámbito público como en privado*” refiriéndose a la situación de las mujeres como un grupo social sujeto a vulnerabilidad (“Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, “Convención de Belém do Pará” de 1994, artículo 3).

134 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009 (OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, 31 diciembre 2009).

*personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados*<sup>135</sup>. Según la CIDH la seguridad ciudadana debía entenderse formando parte del concepto de “seguridad humana” y ésta, a su vez, integrada al concepto “desarrollo humano”.

Señaló que los estándares internacionales de derechos humanos imponían al Estado la obligación positiva de diseñar e implementar políticas públicas integrales, intersectoriales, participativas, universales e intergubernamentales<sup>136</sup> y que, estas políticas, a su vez, debían incorporar los derechos humanos “*como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado*”<sup>137</sup>.

Una política pública sobre seguridad, con “enfoque de derechos humanos”, debía priorizar las cuestiones históricamente más débiles en Latinoamérica: la atención de víctimas, el control de la seguridad privada, las evaluaciones y rendiciones de cuentas, la profesionalización de las policías, y la exclusión de las fuerzas armadas en tareas policiales. Agregó que las obligaciones de los Estados en el ámbito también comprometían las garantías judiciales (los derechos a la protección judicial y al debido proceso), el derecho a la privacidad y la protección de la honra y la dignidad, y los derechos políticos como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación, y el derecho a participar en asuntos de interés público.

El Estado, según la recomendación del informe, debía contar con instituciones que garantizaran la seguridad y señaló que la misión de las fuerzas policiales era insustituible para el adecuado funcionamiento del sistema democrático<sup>138</sup>. Como consecuencia, la CIDH instó a los estados a profesionalizar y modernizar las fuerzas policiales y aconsejó excluir a las fuerzas armadas de tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las policías<sup>139</sup>. La confusión de roles militares y policiales debilita la seguridad, erosiona la legitimidad del Estado, desprofesionaliza tanto la seguridad pública como la defensa, y genera riesgos innecesarios para los ciudadanos especialmente en los asuntos relacionados con el uso de la fuerza.

---

135 *Ibíd.* p.9.

136 *Ibíd.* p.22.

137 *Ibíd.* p.21.

138 *Ibíd.* p.33.

139 *Ibíd.* p.42.

## Derechos humanos y función policial

La función policial es un servicio público continuo destinado a garantizar el orden y la seguridad de la sociedad. La policía existe para dar eficacia al derecho, esto es, cumplir y hacer cumplir la ley y, en ese cometido, tiene atribuciones legales especiales como son: la facultad de detener, registrar vestimentas, equipajes y vehículos, e incautar especies, así como la potestad de emplear la fuerza e incluso armas de fuego<sup>140</sup>.

Los aspectos más sensibles de la función policial se encuentran regulados por los principales instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>141</sup>. Estas normas son, al mismo tiempo, un límite, una guía y un respaldo para el ejercicio de la función de policía. Dos de estos documentos internacionales se refieren particularmente a las condiciones para el uso de la fuerza: el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979, y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1990.

En un Estado de Derecho el uso de la fuerza es una atribución que sólo la policía puede ejercer y su empleo, por tanto, está sujeto a exigencias legales y éticas. De acuerdo a los principios de derechos humanos, la fuerza sólo debe aplicarse en el cumplimiento del deber (principio de legalidad), como último recurso (principio de necesidad) y en la mínima medida requerida para el desempeño de las funciones policiales (principio de proporcionalidad). El empleo de armas de fuego, por su parte, se debe considerar una medida extrema sólo para circunstancias que supongan un peligro inminente de muerte o lesiones graves para el agente policial o para otra persona<sup>142</sup>.

Considerando la aprensión de la CIDH, en el sentido que las actua-

140 De Rover, Cees. *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998. pp. 258-308.

141 “Declaración universal de derechos humanos” de 1948. “Convención americana sobre derechos humanos” de 1969. “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” de 1966. “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984. “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979. “Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1989. “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1990. “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión” de 1988.

142 Valladares, Gabriel y Vianna, Gabriel: “Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y regímenes jurídicos aplicables en situaciones de violencia armada”. *Revista Académica*. N°51, 2011:9-26.

ciones policiales que involucran el uso de la fuerza requieren “normas definidas y claras que establezcan las potestades y los límites de la policía en sus intervenciones”<sup>143</sup>, se plantea la necesidad de ajustar la experiencia policial a los estándares de derechos humanos promoviendo modelos de aplicación práctica más allá de complejas reformas legislativas o reglamentarias. Éstos modelos debiesen permitir la comprensión del fenómeno del uso de la fuerza de manera sencilla, definiendo niveles que aprecien, por una parte, el grado de resistencia de la persona sujeta al control policial y, por otro, las tácticas preventivas o reactivas que permiten persuadir, inmovilizar o inhibir agresiones contra el funcionario policial (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Modelo para el uso de la fuerza policial**

Nivel	Resistencia	Características	Fuerza	Medios
1	Cooperación	Cumplimiento de indicaciones	Verbalización	Preventivos. Presencia física y diálogo
2	Resistencia pasiva	No acatamiento de indicaciones. Actitud indolente, afirmaciones corporales o verbales negativas	Verbalización	Preventivos. Persuasión, negociación, mandato perentorio.
3	Resistencia activa	Oposición a fiscalización. Inmovilidad absoluta o intento de evasión	Control físico	Reactivos. Reducción para doblegar fuerza e inmovilizar.
4	Agresión activa	Intento de lesión para resistir el control o evadirlo. No pone en riesgo vidas.	Uso de armas no letales	Reactivos. Tácticas defensivas para inhibir agresión.
5	Agresión activa letal	Ataque premeditado con armas o tácticas lesivas graves o potencialmente letales.	Uso de armas de fuego	Reactivos. Fuerza potencialmente letal para controlar agresor y defender la vida.

**Fuente:** elaboración propia del autor (2012)

El empleo de un modelo como el propuesto tiene varias ventajas: permite aplicar los principios jurídicos internacionales de derechos humanos en situaciones cotidianas y específicas como parte de la rutina policial; facilita el aprendizaje de los estándares internacionales y su

<sup>143</sup> Informe sobre seguridad..., p.41.

armonización con las normas locales; legitima el ejercicio del monopolio de la fuerza estatal ante la sociedad civil; simplifica la supervisión propia de la gestión de mando policial; y establece criterios objetivos de punibilidad en casos de abusos, e instituye causales de justificación penales ante el empleo adecuado de los medios coercitivos que franquea la ley.

## Conclusiones

La nueva dimensión internacional de la seguridad, humana y multidimensional, integra los derechos humanos como parte de las condiciones estatales para garantizar la paz social. Coincidiendo con esta evolución ideológica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció en 2009 que, en el fondo, la seguridad pública puede considerarse un nuevo derecho humano. En uno de sus aportes más innovadores, la CIDH estableció que los estados debían desarrollar obligaciones positivas en el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad, entre otras, relacionadas con atención de víctimas, la prevención delictual, la investigación criminal, la profesionalización y modernización de las policías y la elaboración de protocolos de uso de la fuerza<sup>144</sup>.

---

144 Wigodksky, Victoria. "Derechos humanos y seguridad ciudadana: una perspectiva desde la sociedad civil". En: Tocornal, Blanco, Varela et al., *Experiencias en América Latina. El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana.*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), 2012. pp.43-49.

# De la Seguridad Colectiva a la Responsabilidad de Proteger: Perspectivas Globales y Latinoamericanas

Claudia Fuentes Julio<sup>145</sup>

**Resumen:** Este artículo se focaliza en los nuevos conceptos, normas, instituciones, y prácticas internacionales que la comunidad internacional está utilizando para dar respuestas colectivas a los temas más álgidos de seguridad internacional hoy: conflictos internos, el aumento de crisis humanitarias y situaciones de masivas violaciones a los derechos humanos. Se pone especial atención al debate sobre la Responsabilidad de Proteger (RdP). Luego de la discusión internacional, el artículo se concentra en América Latina y cómo la región ha buscado responder a los conflictos y amenazas que enfrenta la seguridad regional. En las conclusiones se vinculan los desafíos de seguridad colectiva internacional con las fortalezas, debilidades y oportunidades que tiene América Latina para ofrecer respuestas tanto para la región como en el ámbito mundial.

**Palabras claves:** seguridad internacional, seguridad colectiva, Responsabilidad de Proteger (RdP), América Latina.

## La Seguridad Colectiva y la Responsabilidad de Proteger (RdP)

### *Seguridad Colectiva*

La seguridad colectiva se basa en *la lógica de todos contra uno*. Si un estado considera utilizar la fuerza en detrimento de otro, todos los demás se alinearían automáticamente en contra del agresor. Sobre esta lógica se fundan las Naciones Unidas en 1945, ante todo para preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y asegurar que jamás volvieran a repetirse los horrores de las guerras mundiales. Sin embargo, las demandas actuales de seguridad colectiva van mucho más allá de la exclusiva prevención de conflictos inter-estatales y, por lo tanto, la comunidad internacional ha buscado nuevos principios, normas y prácticas institucionales que respondan a los nuevos desafíos de seguridad.

---

145 PhD candidate, University of Denver. E-mail: Claudia.fuentes@du.edu.

Durante la Guerra Fría, la rivalidad entre Estados Unidos y las URSS puso en evidencia las flaquezas del sistema de seguridad colectiva de la ONU. El término de este período sumado a nuevas crisis internacionales y el aumento de situaciones humanitarias complejas empujaron a las Naciones Unidas y a otras instituciones internacionales a crear nuevos mecanismos de respuesta, generándose un importante trabajo especialmente en operaciones de paz que se inicia en la década de los 1990s.<sup>146</sup> Sin embargo, las trágicas experiencias de Rwanda (1994) y Kosovo (1999) demostraron que los estados muchas veces carecen de voluntad política para reaccionar ante estas tragedias y que las organizaciones internacionales no tenían los instrumentos o las instituciones necesarias para darle respuesta.

Estos hechos generaron una serie de debates al interior de las Naciones Unidas en el marco de una serie de comisiones e informes internacionales cuyo objetivo era fortalecer las capacidades colectivas de respuesta especialmente en temas de seguridad internacional y crisis humanitarias.<sup>147</sup> Entre éstos se destaca el “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio”<sup>148</sup> que se presentó la ONU en 2004 el cual es, sin duda, una de las más profundas evaluaciones sobre los cambios emergentes para la seguridad colectiva. En este informe se indica: “sabemos demasiado bien que las mayores amenazas a la seguridad con que nos enfrentamos hoy día, y con que nos enfrentaremos en los decenios por venir, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Estas amenazas comprenden la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y afectan la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos.” El informe

---

146 Sobre la evolución de Naciones Unidas en esta materia ver: Thakur, Ramesh Chandra. 2006. *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press. En cuanto a la generación de mecanismos específicos para protección de derechos humanos ver: Ramcharan, B. G. 2010. *Preventive Human Rights Strategies*. Global institutions. Vol. 42. London; New York: Routledge.

147 Destacan los siguientes informes: a) United Nations. 2009. *Report of the Secretary General-Implementing the Responsibility to Protect*. UN A/63/677. b) UN 2004. *Report of the Secretary General- Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. c) UN 2005. *Report of the Secretary General- In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*

148 United Nations. 2004, *Ibid*.

argumenta a favor de un sistema de seguridad colectiva basado en tres pilares básicos: Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Y no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos.

Es posible indicar que el informe de la ONU de 2004 avanza de manera importante en determinar las nuevas amenazas y vulnerabilidades que ponen en jaque la seguridad internacional así como en la articulación de un concepto más amplio de seguridad colectiva. Sin embargo, la discusión sobre cómo responder a situaciones de crisis humanitarias y en particular a situaciones de violaciones masivas a derechos humanos y cuándo y cómo intervenir todavía genera muchas interrogantes. RdP es, sin duda, el avance normativo más importante en este ámbito y será el principal foco de discusión intelectual y político en la próximas décadas.

### *Responsabilidad de Proteger*

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados fue creada por la ONU en 2000— apoyada fuertemente por el gobierno de Canadá— para re-conceptualizar y ofrecer alternativas a la idea de intervención humanitaria cuya práctica estaba muy desprestigiada en la comunidad internacional. El informe de la comisión (2001)<sup>149</sup> articuló el concepto de *Responsabilidad de Proteger* (RdP)<sup>150</sup> el que enfatiza que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de responder de manera efectiva ante riesgo inminente de violaciones masivas a los derechos humanos. La protección de la persona y las comunidades en situaciones de crímenes atroces masivos está por sobre la concepción de autoridad soberana absoluta por parte del estado. RdP se fundamenta en un concepto de soberanía

---

149 International Commission on Intervention and State Sovereignty, Gareth J. Evans, Mohamed Sahnoun, International Development Research Centre, and Inc ebrary. 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.

150 Entre las publicaciones académicas que analizan RdP y su evolución ver: a. Evans, Gareth J., 2008. *The Responsibility to Protect*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. b. Bellamy, Alex. 2009. *Responsibility to Protect: The Global Effort to end Mass Atrocities*. Sobre América Latina y RdP: *Mapping R2P in Latin America*, Monica Serrano (Ed.), New York: Routledge (próximamente).

responsable donde no cabe ambigüedad sobre la obligación del Estado de proteger a su población de abusos graves y de la necesidad de actuar cuando de la violencia contra la propia población es masiva. Cuando un estado incumple manifiestamente sus obligaciones, la comunidad internacional debe reaccionar de manera oportuna para impedir o detener las atrocidades.

Adicionalmente el informe de la comisión destaca que RdP involucra la responsabilidad de prevenir conflictos y situaciones de graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido RdP se sustenta sobre la acción multilateral y colectiva, a la vez que ofrece a la comunidad internacional una amplia gama de medidas para responder, de manera oportuna y decisiva, ante una catástrofe inminente: desde una diplomacia enérgica y el despliegue de observadores, hasta la imposición de sanciones y el uso de la fuerza como último recurso.

Desde su conceptualización en 2001 RdP ha seguido un largo camino que no ha estado libre de objeciones por parte de los estados miembros de las Naciones Unidas. Las críticas fueron aún mas evidentes luego de la Guerra en Irak en 2003 y la distorsionada utilización de este concepto por parte de la Administración Bush para justificar la invasión en el país árabe post facto. A pesar de las críticas, en la Cumbre de las Naciones Unidas en el 2005 la mayoría de los países miembros apoyaron RdP y se comprometieron a prevenir cuatro crímenes: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. Los países Latinoamericanos, en general, han tenido una respuesta favorable frente al tema de la Responsabilidad de Proteger<sup>151</sup> y la mayoría apoyó este principio en la Cumbre de las Naciones Unidas. Países como Argentina y Chile<sup>152</sup> han sido activos promotores de la agenda internacional de derechos humanos y de RdP en particular.

Sin embargo, el debate sobre RdP adquiere dimensiones políticas concretas a partir del 2011. Fueron las propias crisis humanitarias las gatillaron que RdP fuera invocado por primera vez

---

151 Los únicos países de la región que manifestaron abiertamente su oposición frente a la Responsabilidad de proteger fueron Nicaragua y Venezuela.

152 Sobre Chile: Fuentes Julio, Claudia & Fuentes Saavedra Claudio. "Small Country, Big challenges: RdP in Chile's Foreign Policy", in Mapping R2P in Latin America, Monica Serrano (Ed.), New York: Routledge (próximamente).

en el marco Consejo de Seguridad de las Naciones producto de la grave situación ocurrida en Libia. RdP pasaba de la retórica al accionar concreto de los estados. Thomas Weiss y Mónica Serrano describen esto último de manera elocuente:

*“The Security Council made precedent-setting operational references against Libya early in 2011: resolution 1970 had unanimous support for a substantial package of measures (arms embargo, asset freeze, travel bans, and reference of the situation to the International Criminal Court); and no country voted against resolution 1973 that imposed the no-fly zone. In addition, the Human Rights Council referred to R2P for the first time in resolution S-15/1, which led to the General Assembly’s resolution 65/60 that suspended Libyan membership in that council. Security Council decisions concerning Côte d’Ivoire also evoked the spirit of the responsibility to protect. This was particularly apparent in the authorization embodied in resolution 1951—and reaffirmed in subsequent resolutions—to bolster the capacity of the United Nations Operation in Côte d’Ivoire with re-deployments from the UN Mission in Liberia and the provision of additional police and military capabilities. Critically, some eleven council decisions have involved the R2P norm, and six of those took place in 2011 alone—for South Sudan, Yemen, and Syria took place after Libya.”*<sup>153</sup>

## **Desafíos para la implementación de RdP**

Parece existir un acuerdo internacional en cuanto a la necesidad de dar respuesta a crisis humanitarias que son un “shock para la conciencia de la humanidad”. RdP ha sido clave para alcanzar este consenso. No obstante, y como la intervención en Libia demostró de manera patente aún subsisten importantes desafíos políticos, morales, estratégicos y económicos que es necesario enfrentar a la hora de decidir opciones para proteger de población frente a catástrofes humanitarias. Los desacuerdos entre los estados se concentran fundamentalmente en torno a cuáles son las formas más efectivas para implementar RdP especialmente cuando se opta por una intervención militar. En este contexto, la consolidación de RdP como una norma internacional depende de la discusión de al menos tres temas.

<sup>153</sup> Thomas Weiss & Monica Serrano. *Rallying to the R2P Cause? The International Politics of Human Rights* Thomas New York: Routledge (Próximamente, no citar).

*Primero, cómo superar la parálisis* de la comunidad internacional frente a casos de atrocidades masivas. Ante crisis humanitarias el patrón de respuestas de la comunidad internacional es generalmente tardío y ad hoc.<sup>154</sup> Históricamente se observan respuestas lentas y generalmente una vez ocurrida violaciones masivas a los derechos humanos. A esto se suma el problema del derecho a veto en el Consejo de Seguridad que paraliza posibilidades de respuestas tal como lo ha demostrado la crisis en Siria.

Si bien es claro que la discusión de la reforma del Consejo de Seguridad está lejos de resolverse, es necesario generar debate sobre alternativas posibles. Por ejemplo, la comunidad internacional debería poner un acento mucho mayor en componente prevención de RdP tal como fue articulado en el informe de la Comisión de Intervención y Soberanía de los Estados. También se pueden mejorar las capacidades de reacción si se incorpora más efectivamente en esta tarea a las organizaciones regionales<sup>155</sup>.

*Segundo, los desafíos de la implementación.* Este es un punto crítico especialmente cuando se opta por el uso de la fuerza. Se evidencian, al menos, tres temas de alta sensibilidad: a) ¿Cuándo y en qué circunstancias se dan por desechados todos los recursos preventivos y se abre paso al uso de la fuerza? b) ¿Quién supervisa cómo se utiliza la fuerza en una acción humanitaria y cómo se cumplen los objetivos? ¿Dónde se marca la línea entre protección a civiles por crisis humanitaria versus el tema de cambio de régimen? El caso de Libia es la discusión más reciente en este punto.<sup>156</sup> c) ¿Cuándo es legítimo utilizar la fuerza por parte de organizaciones regionales cuando existe una parálisis (veto) del Consejo de Seguridad? Caso NATO (Kosovo) es el más patente de una intervención que es catalogada de legítima pero no legal.

---

154 Uno de los mejores libros sobre la incapacidad de Estados Unidos para responder ante catástrofes humanitarias es: Power, Samatha. 2002. A Problem from Hell. America and the Age of Genocide, Basic Books, NYC.

155 Sobre el rol de instituciones regionales y RdP ver: Stanley Foundation, Informe-Mayo 2011. Disponible en: <http://www.stanleyfoundation.org/publications/report/RoleRegSbregArgmntsR2P.pdf>

156 Noruega, por ejemplo, decidió desvincularse de la operación liderada por NATO (aprobada por Consejo de Seguridad ONU en resolución 1973) ya que consideró que las fuerzas participantes extendieron sus actividades mas allá del mandato específico de la ONU y estaban persiguiendo un cambio de régimen en Libia.

*Tercero, el apoyo desde el Sur y el rol de América Latina.* Para que RdP se consolide como una norma internacional es necesario que este principio no sea percibido como una idea perteneciente a lo países del norte donde las grandes potencias son las principales encargadas de decidir cómo y cuándo se implementa. Es necesario que los países del sur— es ahí donde se producen las principales crisis humanitarias—sean activos participantes en la construcción de esta norma que resultará decisiva para enfrentar las crisis inmediatas así los difíciles procesos de reconstrucción que enfrentan estos países luego de ocurridas crisis humanitarias complejas. La Unión Africana ha manifestado su apoyo e incluso tiene un artículo en su constitución resaltando la importancia de RdP.

Latinoamérica puede jugar un papel importante a la hora de perfilar RdP como una norma que goza de legitimidad internacional. Brasil—tradicionalmente muy escéptico frente a temas de intervención humanitaria—ha decidido incorporarse al debate y presentó un “concept paper” a las Naciones Unidas en Noviembre de 2011<sup>157</sup> desarrollando aquellos aspectos que este país considera vitales para que RdP pueda consolidarse. La propuesta Brasileña enfocada a la idea de “Responsabilidad al Proteger” — que debería considerarse con mucho mas seriedad por la comunidad internacional<sup>158</sup>—presenta los siguientes elementos: 1) Destaca el valor de la prevención y la importancia de los medios pacíficos a la hora de resolver un conflicto. Brasil quiere rescatar el concepto de la “Responsabilidad de Prevenir”, un ámbito donde este país puede participar más efectivamente 2) Enfatiza la excepcionalidad de medios coercitivos y de el uso de la fuerza militar; 3) la obligación de que la acción militar no cause daños mayores de los que intenta detener o prevenir; 5) la proporcionalidad y de los límites en el empleo de la fuerza en las circunstancias excepcionales en que si hicieran necesarias; 5) la observación rigurosa de los mandatos; y 6) la necesidad de una fuerte vigilancia en el cumplimiento de las resoluciones.

---

157 Documento presentado por Brasil en las Naciones Unidas se encuentra en:  
<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>

158 Sobre este tema ver: Matias Spektor, 2012. “Humanitarian Interventionism Brazilian Style?”, *Americas Quarterly*. En: <http://www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>

## Perspectivas desde América Latina

Esta sección describe los principales debates de seguridad en América Latina y El Caribe desde inicios de los 1990s. Se parte analiza la *seguridad colectiva* y *seguridad cooperativa* desde una perspectiva latinoamericana. Posteriormente se incluye el debate sobre *seguridad democrática* y *seguridad humana*, enfoques que enfatizan la centralidad de los principios democráticos y los derechos humanos así como al individuo como objeto y foco de la seguridad. Finalmente se describen los alcances del concepto de *seguridad multidimensional* adoptado por los países miembros de la OEA en la Conferencia Especial de Seguridad de 2003. Esta sección termina con algunos puntos que son importantes de rescatar en cuanto a la discusión actual sobre seguridad en la región y su involucramiento en la seguridad internacional y las posibilidades de acción colectiva.

### *Seguridad Colectiva y Seguridad Cooperativa*

América Latina, en el período de guerra fría, fue percibida y se autopercebió en un marco conceptual definido por el conflicto bipolar. La principal amenaza era el enemigo extra-continental. Con esto se reafirmaban tendencias previas provenientes del periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial. En este marco la seguridad colectiva en las Américas se definió a través de dos instrumentos complementarios: un pacto americano de defensa mutua (el “Tratado de Río” o “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, TIAR, de 1947), y b) Un tratado mediante el cual los estados americanos renunciaban al uso de la fuerza y asumían la obligación de solucionar los conflictos a través de medios pacíficos (“Pacto de Bogotá” o “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas” de 1948). Durante este período la seguridad hemisférica estuvo liderada por Estados Unidos y por ende la potencia impuso sus objetivos estratégicos en desmedro de las prioridades y objetivos regionales. El descredito del TIAR quedó de manifiesto en varias crisis latinoamericanas en particular con ocasión de la guerra de las Malvinas.

A partir de finales de 1980s, los cambios regionales y domésticos e internacionales forzaron la búsqueda de nuevos mecanismos colectivos de seguridad. El fin del conflicto bipolar abrió una oportunidad para establecer una agenda de cooperación entre los países latinoamericanos así como entre la región y Estados Unidos. Esto último no es sólo

producto de un cambio en el balance de poder a nivel internacional sino que estuvo fuertemente ligado a temas domésticos de corte político y económico. La apertura económica de los países de región y al la dinámica de inserción en la globalización cambió las perspectivas estratégicas.

A nivel político, el retorno y la consolidación de los sistemas democráticos juega un rol decisivo a la hora de las nuevas conceptualizaciones de seguridad en el hemisferio. En las Américas, la institucionalidad democrática se ha expresado como “paz democrática” y ésta posee una fuerza sustantiva capaz de limitar y reducir los conflictos. En esta perspectiva, las cláusulas democráticas asociadas a acuerdos políticos y comerciales han jugado un rol central. Está surgiendo un nuevo derecho internacional referido a la democracia. De un compromiso moral se está pasado a una norma vinculante en el contexto de la OEA, el MERCOSUR, el SICA y otras agrupaciones regionales.

En definitiva, podemos señalar que el fin de la guerra fría sumado a los cambios intra-regionales produjeron una revaluación de las principales matrices teóricas con las que se evalúan los fenómenos internacionales así como las relaciones entre los estados latinoamericanos. Esto permitió avanzar hacia la conformación de un nuevo marco conceptual en el cual, reconociendo el conflicto y la confrontación, es posible colocar un mayor énfasis en la cooperación y la asociación. El concepto de seguridad cooperativa surge en este contexto y fue de particular importancia para la agenda de seguridad en América Latina y el Caribe desde principios de los 1990s.<sup>159</sup>

La *seguridad cooperativa* consiste en la actuación anticipada sobre los conflictos a través del establecimiento de mecanismos diplomáticos y militares a nivel bilateral o multilateral para limitar o neutralizar dichos conflictos disminuyendo así las posibilidades de su escalada.<sup>160</sup> Específicamente, es posible indicar que el concepto de seguridad cooperativa gira en torno a la “búsqueda de mecanismos que reduzcan las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los estados participantes para proteger

---

159 Ver: Bodemer, Klaus y Rojas Aravena, Francisco (eds.) 2005. La Seguridad en las Américas nuevos y viejos desafíos. Madrid: Iberoamericana/Frankfurt am Main: Vervuert.

160 Rial, Juan (2003). Hacia un sistema regional cooperativo en el Cono Sur, ponencia 20 años de política exterior en democracia, Octubre.

su seguridad conjunta”.<sup>161</sup> El objetivo último es lograr lo que Deutsch llama comunidades de seguridad donde la posibilidad de guerra es impensada producto de la prácticas, instituciones y los valores comunes compartidos entre los participantes de este proceso. La seguridad cooperativa representa un paso previo a este punto y el objetivo es que los estados generen instituciones para resolver conflictos y se generen espacios permanentes de cooperación para resolver problemas en conjunto.

Elementos esenciales en la seguridad cooperativa son la confianza y la transparencia de compromisos que asumen voluntariamente los estados, que implican ceder autonomía en función de objetivos comunes en materia de seguridad. Este proceso no es automático y se logra en forma gradual, a través de un período de negociaciones y de interacciones que generan rutinas, acuerdos y tratados; que muestran un cambio en la forma en que los actores perciben su propia práctica política y la de sus vecinos. El fortalecimiento de las instituciones democráticas, la profundización de la integración regional y una ampliación de las medidas de confianza y seguridad son los elementos necesarios para que esta estrategia de seguridad cooperativa se desarrolle.<sup>162</sup>

El concepto de seguridad cooperativa es abordado por la Comisión especial sobre seguridad hemisférica de la OEA en 1993, destacando tres elementos centrales de este concepto:

- La necesidad de que hubiera entre los países de la región valores e intereses compartidos
- La identificación de aquellas situaciones que puedan atentar contra dichos valores y, simultáneamente, los diseños de mecanismos de prevención y reacción adecuados.
- Por último, la consecución de los acuerdos necesarios sobre las medidas de acción colectiva tendiente a prevenir y, en su caso, neutralizar estas situaciones de riesgo.<sup>163</sup>

En la práctica, desde inicios de los noventa es posible observar una serie de ejemplos de seguridad cooperativa en la región entre las que cabe mencionar la resolución de conflictos fronterizos, acuerdos de

---

161 Para más antecedentes sobre el concepto de seguridad cooperativa y su aplicación en el ámbito internacional ver: Nolan, Janne E. editor, “Global engagement: cooperation and security in the 21st century”, The Brookings Institution, Washington DC., 1994.

162 Rial, Juan, Ibid.

163 Rial, Juan, Ibid.

desarme especialmente de control relativos de armas atómicas, biológicas y químicas, mayor cooperación entre las fuerzas armadas, publicación de libros blancos por parte de los Ministerios de Defensa, entre otros temas. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas ha tenido lugar en el plano bilateral o iniciativas dentro de países del MERCOSUR. Un régimen de seguridad cooperativa (normas, reglas, instituciones comunes) que integren tanto a Sudamérica como a Centroamérica parece un objetivo mucho más elusivo.<sup>164</sup>

Por otra parte, uno de los problemas que presenta el concepto de seguridad cooperativa es que es concebido para generar estrategias de prevención de conflictos entre estados. Las nuevas amenazas a la seguridad—que son la preocupación central de la mayoría de los estados latinoamericanos en la actualidad— como el crimen organizado o el narcotráfico no son concebidas dentro de este esquema. Estrategias propuestas dentro de la seguridad cooperativa como las Medidas de Confianza Mutua o la transparencia del gasto militar no parecen ser útiles para responder a los nuevos problemas de seguridad.

### *Seguridad Democrática*

Los países Centroamericanos producto del proceso de paz que puso fin a los conflictos internos fueron pioneros en cuanto a reflexionar sobre la necesidad de generar un nuevo concepto de seguridad afín con los cambios del sistema internacional y los desafíos de una sociedad post-conflicto. La suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) de Centroamérica en 1995 corresponde a la formación de un régimen internacional de seguridad de nuevo tipo en el cual afloran nuevos conceptos y nuevos principios como los ejes centrales de la interacción. Esta se funda en la cooperación, la profundización del sistema democrático, y la protección de las personas.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica se basa en un concepto de seguridad que tiene una proyección integral que va más allá de las cuestiones de carácter militar y atinentes a la de-

---

164 Sobre seguridad cooperativa y sus desafíos ver: a) Domínguez, Jorge. 2007. "International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion," in *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, eds. Amitav Acharya and Alastair Iain Johnston (New York: Cambridge University Press, 2007): 83-128. b) Domínguez, Jorge, 1998. "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era". En Domínguez, Jorge (Ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Edited by Jorge I. Domínguez, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.

fensa. El concepto que concordaron las autoridades centroamericanas se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente. La erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narco actividad y el tráfico de armas. El modelo centroamericano de seguridad democrática se orienta a ubicar los recursos principalmente en torno a la inversión social.

El TMSD está compuesto de cuatro áreas principales: Estado de Derecho, seguridad de las personas y sus bienes, seguridad regional, y organización institucional. Las áreas temáticas del Tratado son el reflejo una serie de conceptos sobre los cuales se sustentan el modelo de seguridad en Centroamérica: seguridad democrática (Estado de derecho, derechos humanos, reformulación del papel de las Fuerzas Armadas); seguridad humana (equidad, superación de la pobreza, vulnerabilidades); y seguridad cooperativa (medidas de fomento de la confianza, percepción de pertenecer a un solo espacio de seguridad y de que las amenazas en el istmo son interdependientes, necesidad de avanzar de forma conjunta y paralela).<sup>165</sup>

El TMSD marca un punto de inflexión en cuanto a nuevos marcos conceptuales para entender la seguridad en América Latina y fue crucial en el contexto de transición pacífica después de los conflictos armados. Sin embargo, éste ha sido muy criticado por las múltiples problemas a la hora de su implementación y a su incapacidad para generar respuestas a los problemas de seguridad que siguen afectando a la población centroamericana. SICA se encuentra hoy en día en un proceso de reflexión y de operacionalización de una nueva estrategia de seguridad centroamericana.

### *Seguridad Humana*

La seguridad humana es otro de los conceptos de seguridad que aparece en la década de los noventa. Desde la academia, y por parte de algunas organizaciones internacionales, incluso Estados, se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguri-

---

165 Urgell, Jordi (2007), La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?, Revista CIDOB, número 76.

dad, y ubicando a las personas como eje.<sup>166</sup> Los orígenes se remontan al Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) que destaca que esta perspectiva “ está centrada en el ser humano”. Seguridad humana quiere decir que la gente puede ejercer sus opciones en forma segura y libre, y que “puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”. En el 2003 se presentó el informe “Seguridad Humana: Ahora”<sup>167</sup> en el que se destaca que la seguridad humana vincula diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo. El informe subraya que para cumplir el objetivo se presentan dos estrategias generales: protección y potenciación de los individuos. Por lo tanto, aparece como un concepto complementario de la noción de seguridad territorial del Estado, por una parte; pero por la otra, aparece como un concepto enfrentado a “la doctrina de seguridad nacional”, al ubicar al individuo y los derechos humanos en el centro. La perspectiva de seguridad humana también incorpora una dimensión multidimensional que pone —a diferencia de la seguridad del Estado clásica— el acento en la cooperación y los aspectos no militares.

En el hemisferio, Canadá, Costa Rica y Chile han impulsado la perspectiva de la seguridad humana en forma más enérgica. Estos países son miembros de la Red de Seguridad Humana constituida por catorce Estados de diferentes continentes, a saber: Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Holanda, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Suiza, Tailandia; a los que se une como observador África del Sur. El concepto de seguridad también ha sido incorporado a las discusiones sobre seguridad hemisférica. En la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (2003), que se aborda más adelante, se incorporó, luego de largos debates, el concepto de seguridad humana como eje para la protección de la persona humana y el respeto de su dignidad. Este concepto también forma parte de algunas políticas nacionales. La seguridad humana ha sido incorporada en las definiciones de la política de defensa, en el caso de Ecuador<sup>24</sup> y es par-

---

166 Para una perspectiva de la seguridad humana en América Latina ver: Francisco Rojas Aravena, “Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI”, En Mofida Gauda y Francisco Rojas Aravena, Seguridad Humana, Prevención de conflictos y Paz, UNESCO / FLACSO-Chile, 2002. Rojas Aravena, Francisco & Fuentes Julio, Claudia. Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean, UNESCO, Paris, 2005.

167 Comisión de Seguridad Humana. 2003. Human Security Now Final Report, Nueva York: CSH.

te de las definiciones de la política internacional de Chile. En la VII Conferencia de Ministros de Defensa, Nicaragua, octubre 2006, seis países de la región indicaron que la seguridad humana constituye un objetivo o la orientación de sus políticas nacionales. A pesar de estas iniciativas, la seguridad humana no aparece como un concepto guía del accionar colectivo latinoamericano y subsisten aprehensiones por parte de los gobiernos respecto a su potencial como un perspectiva que pueda ser aplicada en forma concreta en el futuro.<sup>168</sup>

### *Seguridad Multidimensional*

El concepto de seguridad multidimensional aparece precisamente como resultado de la búsqueda por parte de los países del hemisferio por generar un concepto de seguridad más representativo de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que enfrenta la región. La Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, desarrollada por la Organización de Estados Americanos, México, en octubre 2003 estableció una nueva concepción de seguridad hemisférica y optó por una visión de “carácter y alcance multidimensional”. El principal objetivo fue generar una concepción de seguridad en las Américas para ampliar el enfoque tradicional de seguridad e incluir amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales<sup>169</sup>. Así lo establece en forma precisa la Declaración de Seguridad de las Américas:

“la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.”

Desde el punto de vista conceptual, es importante rescatar que la Declaración de Seguridad de las Américas es bastante inclusiva ya que

---

168 Sobre el impacto de la seguridad humana en organismos de integración en la región: PNUD-IIDH 2011. “La Seguridad humana y las instituciones multilaterales en América Latina y el Caribe”. Informe se encuentra disponible en: [http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6\\_2012/6939.pdf](http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6_2012/6939.pdf)

169 La Declaración de Bridgetown en 2002 articula estos elementos como parte de la seguridad hemisférica y fue el primer documento formal que consigna el concepto de seguridad multidimensional.

logra interconectar varias perspectivas de seguridad en el mismo documento. Así reconoce la importancia de la seguridad de los estados y la soberanía nacional (Seguridad nacional) pero en forma paralela indica que los estados del hemisferio deben centrar sus prioridades en la protección de los individuos (seguridad humana). Reconoce también la democracia como el valor central de los estados miembros y eje de la paz en el hemisferio (Seguridad democrática<sup>170</sup>), y reitera la importancia de la cooperación entre los estados para hacer frente a los diferentes problemas de seguridad que enfrenta los países de la región (seguridad cooperativa).

### **Tendencias y Desafíos para la Seguridad Colectiva en y desde América Latina**

Después de revisar los intentos desde América Latina para articular de manera más efectiva los desafíos que se enfrentan en materia de seguridad es posible resaltar los siguientes elementos que sirven a modo de conclusión:

- No existe un sistema efectivo de seguridad colectiva en la región. Intereses disímiles y la heterogeneidad regional dificultan respuestas colectivas a problemas comunes.
- Debilidad y agotamiento de las instituciones hemisféricas encargadas tradicionalmente de brindar seguridad colectiva (JID y TIAR). La gobernabilidad en materia de seguridad hoy en día responde a múltiples instituciones y prácticas que operan a distintos niveles (bilateral, subregional, regional) y que en muchos casos se sobrepone.
- No existe una definición consensuada de seguridad para el hemisferio y, por lo tanto, tampoco existen mecanismos efectivos para enfrentar los problemas que enfrenta la región ( desde la persistencia de conflictos inter-estatales hasta los efectos críticos de los problemas transnacionales y las crisis domésticas). La Conferencia Especial de Seguridad (2003) no logró solucionar estos problemas y en la actualidad las diferentes visiones sobre cómo resolver los problemas de seguridad de la región se hacen aún más evidentes. Las diferencias son particularmente relevantes en cuanto a cómo responder a las amenazas transnacionales (tráfico de drogas, tráfico de armas, crimen organizado etc) y sus devastadores efectos en el

---

170 Este concepto fue impulsado originalmente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1996.

sistema político, económico y en la calidad de vida y el bienestar de la población. Por ejemplo, se perciben importantes desacuerdos en torno a la relación de seguridad y defensa particularmente cuando se plantean acciones cooperativas frente al narcotráfico o el crimen organizado que incluyan uso de medios militares. Un preocupación creciente entre los países de la región es la militarización de problemas de tratamiento policial y la paralela policialización de las fuerzas armadas.

- Se observa una limitada discusión sobre cómo puede América Latina contribuir a la seguridad global y a la generación de normas e instituciones internacionales. El creciente debate sobre RdP, por ejemplo, es un área donde la región puede participar. Brasil ha manifestado su intención en ese sentido y esto puede contribuir a generar acciones y latinoamericanas frente a este tema. América Latina tiene una importante experiencia en estos temas como prevención de conflictos inter-estatales, reforma al sector seguridad y a los sistemas de justicia, así como en procesos complejos de democratización y de reconstrucción luego de masivas violaciones a los derechos humanos. Esta experiencia debería ser exportable a otras regiones y América Latina puede jugar un rol importante en estas materias.

### Notas al Pie

- 1 [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_es\\_cap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf)
- 2 [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS\\_177231/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_177231/lang-es/index.htm)
- 3 <http://www.earthinstitute.columbia.edu/sitefile>
- 4 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_146569.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146569.pdf)
- 5 [http://www.who.int/whr/2010/10\\_summary\\_es.pdf](http://www.who.int/whr/2010/10_summary_es.pdf)
- 6 Evolución histórica de la seguridad social, OISS, <http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cendeiss.sa.cr%2Fseminario%2Ftema3evolucion.ppt&ei=M8t4T-TeHsi0gwemjL2HDw&usg=AFQjCNE6RzeVxENNf0epGjkrTKBIRGV9VA>
- 7 ATAP = Asistente Técnico de Asistencia Primaria
- 8 <http://hdr.undp.org/en/data/map/>
- 9 ICAA = Instituto Costarricense de Aguas y Alcantarilladas; UCR = Universidad de Costa Rica; INS = Instituto Nacional de Seguros

En el presente libro se presenta al lector los resultados de las investigaciones desarrolladas en el marco del Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática Fase II, coordinado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La finalidad de este proyecto se centró en analizar las relaciones entre la convivencia y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe y las posibilidades de su consolidación y ampliación por medio de políticas públicas que impacten de manera positiva las condiciones de tres sectores sociales especialmente vulnerables en la región: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas. Asimismo generar visiones integradas por medio de nuevos conocimientos que desde el binomio gobernabilidad-convivencia democrática, acerquen a los más diversos actores de la región en la búsqueda y consecución de estas aspiraciones.



**FLACSO**

Secretaría General

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina

