

El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana.

Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana*

*The transition of security from national to public.
The challenges of decentralization relating to citizen security*

*O trânsito da segurança nacional ao cidadão.
Os desafios da descentralização na matéria da segurança do cidadão*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2015/03/16 FECHA CONCEPTO EVALUACIÓN: 2015/05/13 FECHA DE APROBACIÓN: 2015/06/19

Mauricio Jaramillo Jassir

Doctorando en Ciencia Política.
Profesor de carrera, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario,
Bogotá, D. C., Colombia.
mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Jaramillo, M. (2015). El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 57 (2): 287-299.

RESUMEN

Se tiene por objeto explorar, desde una óptica conceptual, el tránsito de una seguridad nacional hacia una ciudadana, en aras de evidenciar las dificultades a las que pueden hacer frente los gobiernos nacionales y locales durante el proceso. El documento pretende mostrar, a partir de tres dimensiones, las variables más relevantes de dicho tránsito, desde lo nacional-estatal hacia lo local-urbano. Primero se describen las principales nociones de seguridad, así como las premisas básicas que dieron origen al concepto seguridad nacional. Segundo, se analiza la forma como la seguridad ha evolucionado en América Latina, desde la Tercera Ola de Democratización hasta la

actualidad, contexto en el que la seguridad ciudadana ha ganado terreno a expensas de la seguridad nacional. Por último, se examina la relación compleja que existe entre la seguridad ciudadana y la descentralización, proceso que se presenta como punto de llegada de la democratización de los 70 y 80. El método al que se apeló para reseñar estos datos y analizarlos es básicamente cualitativo, identificando dos variables: de un lado, la descentralización sumada a otros fenómenos locales y nacionales como variable independiente, y de otro, la seguridad ciudadana como variable dependiente. Entre ellas se establece una correlación y no una causalidad directa.

PALABRAS CLAVE

Descentralización, seguridad ciudadana, seguridad nacional, democratización (fuente: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute - UNICRI).

* El artículo es el resultado de una investigación sobre la evolución de la seguridad en las ciudades, y de una consultoría realizada para el Distrito en materia de descentralización. Esta consultoría se llevó a cabo entre febrero y diciembre del 2010.

ABSTRACT

The objective is to explore, from a conceptual point of view, the transition of a national security status towards a public or most precisely called citizen security in order to evidence the difficulties national and local governments may have to face during this process. The document is intended to show, from three different dimensions, the most relevant variables of that transition from the national-state to the local-urban. First of all, the main security notions are described, as well as the basic premises having given origin to the national security concept. In second place, the way security has evolved in Latin America from the Third Democratization Wave (“Tercera Ola de

Democratización”) until now, a context where public or citizen security has gained ground at the expense of national security. Lastly, the complex relationship existing between citizen security and decentralization is examined, this process appearing as a finishing line of the 70's and 80's democratization. The method used to review and analyze data is basically qualitative in the identification of two variables: On one side, decentralization added to other local and national phenomena as an independent variable, and on the other side public or citizen security as a dependent variable. A correlation, not a direct causal link, is established.

KEY WORDS

Decentralization, public security, citizen security, national security, democratization (Source: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute - UNICRI).

RESUMO

Pretende-se explorar, desde uma óptica conceptual, o trânsito de uma segurança nacional para uma do cidadão, para efeitos de demonstrar as dificuldades que os governos nacionais e locais enfrentam durante o processo. O documento tenta mostrar, a partir de três dimensões, as variáveis as mais relevantes deste trânsito, desde o nacional-estatal até o local-urbano. Primeiramente descrevem-se as principais noções de segurança, assim como as premissas básicas que deram à origem ao conceito de segurança nacional. Segundo, analisa-se a forma como a segurança evoluiu em América Latina, desde a Terceira Onda de Democratização ao tempo atual, contexto em

que a segurança do cidadão ganha terreno a expensas da segurança nacional. Finalmente, a relação complexa que existe entre a segurança do cidadão e a descentralização é examinada, o processo que aparece como o destino da democratização dos anos 70 e 80. O método que foi apelado para resenhar estes dados e analisá-los é basicamente qualitativo, identificando duas variáveis: de um lado, a descentralização somada a outros fenômenos locais e nacionais como variável independente, e de outro, a segurança do cidadão como a variável dependente. Entre eles uma correlação é estabelecida e não uma causalidade direta.

PALAVRAS - CHAVE

Descentralização, segurança do cidadão, segurança nacional, democratização (fonte: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute - UNICRI).

1. Introducción

Este artículo se sustentó en un trabajo de campo derivado de una consultoría con la Alcaldía Mayor de Bogotá, y su propósito es exponer una serie de desafíos para la seguridad ciudadana que entraña el proceso político de la descentralización. El mismo otorga poderes a los actores locales, y evidencia fenómenos que en el pasado no tenían tal visibilidad o en algunos casos incidencia. Se muestra el caso latinoamericano en perspectiva y de algunos Estados del continente que han aumentado su gasto en seguridad y defensa, con el fin de hacer frente al nuevo panorama en materia de seguridad.

Para lograr el objetivo se aborda un breve marco conceptual acerca de las nociones de seguridad, indispensable en la aproximación de la problemática. La idea central de esta primera parte es ver la evolución conceptual de la seguridad centrada exclusivamente en el Estado, y que se va deslizando hacia los gobiernos locales y ciudades. Ambos constituyen el nuevo agente de la seguridad, que participa cada vez más en el proceso de toma de decisiones junto con el gobierno central, otrora protagonista exclusivo de la seguridad.

Luego se apela a la concepción de Ayoob (1995; 1998) acerca de la seguridad en lo que el autor denomina el Tercer Mundo; después se aborda el caso latinoamericano, donde se conjuga la descentralización con los grandes retos en materia de seguridad ciudadana.

Por último, el artículo pone a consideración del lector algunas reflexiones sobre el futuro de la fuerza pública en este nuevo entorno, marcado por la emergencia de actores y dinámicas locales, y que obliga a una redefinición de funciones entre policías y militares. Es importante señalar las diferencias entre la seguridad nacional, responsabilidad que normalmente recae en las fuerzas militares o armadas (según el léxico de cada país), y la convivencia y la seguridad ciudadanas, función de la policía.

El tránsito de una seguridad nacional, anclada en la nación, hacia una ciudadana, que responda a los grandes desafíos de las urbes, donde se concentran los fenómenos delictivos, evidencia uno de los temas más relevantes de la seguridad en las décadas precedentes.

En los últimos años, uno de los temas más recurrentes en la agenda de seguridad de los Estados es el de la seguridad ciudadana. El contraste entre este panorama y el que se vivía en décadas anteriores es patente. En el período de la guerra fría, y por el contexto de la doctrina de contención al comunismo, que la mayoría de países de América Latina adoptó,

el interés principal consistía en garantizar la seguridad del régimen. En ese momento se pensaba que la principal amenaza contra la seguridad nacional era cualquier atentado contra la estabilidad del sistema político. Dicho de otro modo, la seguridad de los ciudadanos estaba indisolublemente ligada a la del régimen político.

Se puede decir que esta idea es la que dio origen a la concepción de una seguridad nacional basada en el Estado y en la que las amenazas cumplían con dos características principales: militares y de carácter externo.

Algunos autores, como Ayoob (1995), han considerado que este enfoque es propio del sistema poswestfaliano, en el que la identificación de los sujetos con un Estado era tan clara que se percibía que mientras este se encontrara libre de amenazas, dichos sujetos también lo estarían.

En ese orden de ideas, el Estado aparecía como el actor por excelencia de la seguridad. Lo más importante para este consistía en defender su interés nacional, desglosable en los elementos del poder que configuran sus capacidades. De estas, a su vez, depende en buena medida su supervivencia. Morgenthau (1993) es tal vez el autor que mejor problematizó el tema del interés nacional, cuando se pensó en un concepto inasible y moldeable, y por lo tanto de difícil observación. Sin embargo, Morgenthau plasmó los elementos del poder nacional, y específica, uno a uno, cuáles son en concreto los factores de los cuales depende la supervivencia de un Estado (Morgenthau, 1993, pág. 124). En consonancia, identifica la geografía, la población, los recursos naturales, las materias primas, la capacidad industrial y militar, la moral y el carácter nacional y la diplomacia como los principales elementos que configuran el poder nacional.

Cuando se observa el pensamiento de Morgenthau existen dos elementos constitutivos de la seguridad: el primero es la importancia del Estado como garante de la seguridad de la población. De igual manera, se percibe a este como una forma de evolución, y se ve en él la máxima expresión política de la sociedad. En segundo lugar, se puede apreciar un enfoque esencialista o minimalista de la seguridad, es decir, que esta tiene que ver estrictamente con la supervivencia y no con el bienestar.

Este enfoque en materia de seguridad constituye el más tradicional y uno de los más utilizados, a pesar de las críticas que su aplicabilidad ha suscitado en el contexto reciente de la globalización.

Algunos analistas en seguridad consideran que su análisis, centrado exclusivamente en el Estado, desconoce matices que han condicionado el deve-

nir de la seguridad internacional. De igual forma, se le critica y rebate porque se piensa que se parte de una concepción pesimista del ser humano. El realismo clásico preconiza una naturaleza humana, que consiste en que los hombres buscan siempre el ejercicio del poder sobre los demás. La idea es tomada de Hobbes (Van Mill, 1995, pág. 448), y es interpretada como una forma de determinismo, por ello los escepticismos que despierta esta premisa como medio para interpretar el mundo.

De forma más reciente, teóricos como Walt (1991, pág. 211) y Mearsheimer (1990, pág. 5) siguen reivindicando esta visión de seguridad, y su alcance explicativo conserva vigencia. En momentos de conflictividad global marcados por la intervención de la OTAN en Serbia en 1999, Afganistán en el 2001 y Libia en el 2011, o de Estados Unidos en Irak en el 2003, estos enfoques han sido los más apelados para dar cuenta del fenómeno de (in)seguridad internacional.

Este esquema de pensamiento en seguridad sirvió de base para las primeras nociones de un campo de estudio en constante transformación y que por lo regular demanda actualizaciones. No obstante, esta noción clásica fue perdiendo gradualmente terreno a manos de conceptos que pusieron en tela de juicio al Estado como garante de la seguridad, e incluso, en algunos casos quedó en evidencia la manera en que este podía convertirse en una fuente de inseguridad.

2. Referentes conceptuales

2.1. El idealismo en materia de seguridad

El idealismo como corriente de pensamiento en la disciplina de las relaciones internacionales ha preconizado el deber ser como principal referente para abordar el estudio de este complejo entramado de vínculos entre Estados. La principal noción a la que se alude es a la idea kantiana de paz universal/global (Kant, 1999). Según Kant, existe la posibilidad de una paz duradera entre los Estados, pero está condicionada por dos elementos: de un lado, la renuncia que estos hagan al uso de la fuerza. Es decir, los Estados deben abandonar la guerra como un recurso político y limitarse al ámbito diplomático. De otro, es necesario que exista un gobierno supranacional, es decir, que esté por encima de los Estados, para que pueda regular los asuntos entre estos, y evite

así que recurran al uso de la fuerza. Kant afirmó a este propósito:

Los ejércitos permanentes (miles perpetuus) deben desaparecer totalmente con el tiempo. Pues suponen una amenaza de guerra para otros Estados con su disposición a aparecer siempre preparados para ella. Estos Estados se estimulan a superarse dentro de un conjunto que aumenta sin cesar y, al resultar finalmente más opresiva la paz que una guerra corta, por los gastos generados por el armamento, se convierten ellos mismos en la causa de guerras ofensivas [...] (Kant, 1999, pág. 7).

De esta forma se puede apreciar la idea kantiana que promueve un deber ser para entender la seguridad, basando su razonamiento no tanto en la realidad, sino en el ideal, abandonando la premisa realista por medio de la cual se adopta una naturaleza humana difícil de transformar.

Esta corriente ha cobrado vigencia en momentos en que por defender la seguridad nacional de un Estado se han violado flagrantemente y de manera sistemática los derechos humanos de una población. E. g., en los casos de genocidio de la Segunda Guerra Mundial, Ruanda o Srebrenica quedó manifiesta la necesidad de una seguridad que por encima del interés de los Estados privilegiara al ser humano.

Entre el realismo clásico que fundó Morgenthau, inspirado en Hobbes, y el idealismo de Kant se ubica Grocio, con una aproximación legalista del orden y de la seguridad internacional (Díaz, 2013, pág. 179). Contrario a lo expuesto por Hobbes, Grocio no considera que las naciones estén en un constante estado de conflicto y guerra, ya que estos choques se pueden limitar y regular por la vía de una serie de normas e instituciones (Haftendorn, 1991, pág. 6).

De esta manera, como lo resume de forma adecuada Haftendorn (1991, págs. 6-7), los tres autores (Hobbes, Kant y Grocio) allanaron el camino para los tres grandes campos de la seguridad, a saber: la seguridad nacional, con un componente realista; la seguridad global, con tendencia idealista-universal, y la seguridad internacional, con un énfasis en las instituciones y normas.

La seguridad nacional debe ser entendida como la seguridad del Estado en contra de amenazas militares y externas, es decir, aquellas provenientes de otros Estados, tal como sucedió en buena parte durante la guerra fría. Esto no quiere decir que las amenazas sean exclusivamente externas y militares, sino que en su mayoría tienen esas características, según lo planteado por el realismo y el neorealismo.

La seguridad global se entiende como una paz de tendencia universal, aplicable al pleno de la humanidad, habida cuenta de su consideración por la condición humana. En la medida en que Kant reivindicó a los seres humanos como sujetos y actores de la seguridad, esta definición se puede materializar en todos los confines del mundo, al margen de las atipicidades e idiosincrasias que caracterizan a cada nación.

Y en cuanto a la seguridad internacional, tiene que ver con el orden basado en normas e instituciones, sin que se promueva un gobierno supranacional que se ubique por encima de los Estados. Estos conceptos son clave a la hora de analizar la seguridad, y su alcance explicativo no solo es vigente para el siglo XX, sino para lo transcurrido del XXI (cuadro 1).

Cuadro 1.
Principales conceptos tradicionales para analizar la seguridad

	Seguridad nacional	Seguridad internacional	Seguridad global
Autor que inspiró el concepto	Hobbes (2011)	Grocio (1925)	Kant (1999)
Autor(es) contemporáneo(s)	Morgenthau (1993), Walt (1991) y Mearsheimer (1990)	Keohane (Keohane, 1993), Jervis (1982)	Galtung, Ullman y Brown (Krause, 2001)
Concepto clave	Supervivencia	Orden	Paz
Premisa fundamental	La tendencia que prevalece en el escenario global es la conflictividad entre los Estados. La única forma de garantizar la supervivencia es a través de un balance de poder y de la disuasión.	Aunque pueda existir la conflictividad para los Estados, resulta más provechoso cooperar que hacer la guerra. Las instituciones pueden moldear el comportamiento de los Estados hasta el punto de limitar su accionar y propiciar la cooperación en materia de seguridad y defensa.	La seguridad no solo consiste en la ausencia de amenazas, sino en una serie de condiciones de las cuales depende el bienestar material.
Medios	Balance de poder y disuasión.	Normas e instituciones.	Renuncia al uso de la fuerza y paz positiva.
Principal publicación científica	International Security	International Organization	Journal of Conflict Resolution

3. Seguridad, Tercer Mundo y América Latina

A estos enfoques tradicionales se debe sumar una serie de aproximaciones, alternativas que ven desde otra óptica los estudios sobre seguridad. Estas no solo reivindican la reevaluación de los análisis sobre seguridad en la posguerra fría, sino la necesidad de incluir nuevos objetos de estudio. Entre ellos se encuentra la seguridad del llamado Tercer Mundo de Ayoob (1998) (Acharya, 1995).

Ayoob (1998) denuncia que la mayor parte de las corrientes de pensamiento en seguridad y en relaciones internacionales se han concentrado en los países más desarrollados, dejando de lado a la mayoría de países del sistema internacional. Por lo tanto, Ayoob (1995) propone un marco conceptual para entender

la seguridad en el Tercer Mundo, partiendo de lo que él denomina el realismo subalterno.

En efecto, Ayoob (1998) parte de la idea de que el principal componente de la seguridad de las naciones tercermundistas no está ligado a elementos militares, ya que de estos no depende la viabilidad de Estados, sino de las dinámicas políticas que obstruyen su funcionamiento como máximo ente político. La utilización de la categoría Tercer Mundo, como era de esperarse, generó un rechazo inmediato al ser considerado como un término anacrónico¹.

¹ Vale recordar que se considera anacrónico hablar de Tercer Mundo en la posguerra fría, ya que el segundo mundo, compuesto por los Estados satélite de la Unión Soviética, desapareció con la caída de esta. Asimismo, se considera que su utilización obedece a reivindicaciones ideológicas, como las que se formularon desde algunos Estados de los No Alineados, como Cuba. No obstante, cuando Ayoob utiliza el término se aparta de ambas concepciones.

Sin embargo, y para responder a la crítica que se le formula por utilizarlo, el autor responde aludiendo a unos matices que definen ese Tercer Mundo y que le dan al término un sentido operativo.

Estas características que enmarcan el universo tercermundista son (Ayoob, 1995, pág. 13):

- Ausencia de cohesión interna –disparidades económicas y sociales y divisiones étnicas y regionales–;
- Falta de legitimidad institucional incondicional con respecto a las fronteras, a las instituciones del Estado y a las élites gubernamentales –susceptibilidad a conflictos internos e interestatales–;
- Desarrollo incompleto y dependiente en términos económicos y sociales;
- Marginalización internacional, principalmente en asuntos de seguridad internacional y económicos;
- Vulnerabilidad frente a actores externos (Estados desarrollados, instituciones internacionales y corporaciones multinacionales).

Una vez definido el prototipo de los países en vías de desarrollo, Ayoob propone un nuevo marco teórico para el estudio de la seguridad en los ya mencionados Estados: el realismo subalterno.

Para proponerlo, Ayoob critica otras nociones que se han formulado sobre la seguridad de los Estados del Tercer Mundo. Para ello comienza poniendo en tela de juicio la teoría de la dependencia y el neomarxismo, que incurren en el error, según Ayoob, de sobrestimar los factores económicos por encima de los políticos, religiosos y lingüísticos, que pueden dar cuenta de sus dinámicas de seguridad.

De igual forma, Ayoob duda acerca de la definición propuesta por el neoconservatismo, en particular de Krasner (2001), quien asegura que todos los Estados del Tercer Mundo tienen en común la aspiración de generar un nuevo orden mundial. Empero, esto se puede rebatir viendo que precisamente los Estados periféricos son los que defienden con más vehemencia el derecho internacional como derrotero de sus políticas exteriores. Por lo tanto, son estas naciones las que más apelan a ese orden internacional.

Con respecto a las teorías liberales y neoliberales que preconizan que “la cooperación entre países industrializados no solo es posible sino necesaria”, Ayoob (1998, pág. 37) subraya que se trata de escuelas de pensamiento que solo tienen aplicación en los países desarrollados e industrializados, y dejan de lado a una “débil mayoría”, compuesta por el 80 % de la población mundial.

Para Ayoob, solo es posible comprender la situación de seguridad de los Estados del Tercer Mundo si se entiende que su prioridad es el ejercicio efec-

tivo y legítimo de la soberanía, lo cual se explica por la importancia que actualmente tiene el Estado como única organización política capaz (o con la aspiración) de manejar el orden político (Ayoob, 1998, pág. 40). La búsqueda de esa soberanía explica en gran medida la conflictividad dentro de los Estados. Esto último lo acerca a Hobbes (2011) y Maquiavelo (1999), de allí el apelativo de realista.

Por lo tanto, el planteamiento de Ayoob hace manifiesta la importancia de estudiar la seguridad en estos países desde una óptica política e interna, dejando de lado el enfoque externo y militar que caracterizó los estudios de seguridad durante la segunda mitad del siglo XX.

Como bien lo señala Ayoob (1995; 1998), la mayoría de estas nociones son válidas para Estados desarrollados, pero no sirven para explicar las dinámicas de seguridad del Tercer Mundo.

En dichas naciones, y en particular en las latinoamericanas, existen dos rasgos que marcan la seguridad: de un lado, el carácter pacífico que por décadas ha marcado al continente, no solo en términos interestatales sino internos; y de otro, el proceso inacabado de construcción de Estado-nación, al que se le atravesó el proceso democratizador desde finales de los años 70 con la tercera ola de democratización.

En cuanto al primero de estos, se debe a que en comparación con otros continentes, donde los conflictos proliferaron en la segunda mitad del siglo XX, en América Latina fueron escasos.

De acuerdo con la base de datos sobre conflictos elaborada por Wallesteen & Sollenberg (2001, pág. 632), se puede observar una interiorización de la violencia, y queda en flagrancia la disminución de conflictos en América Latina (cuadros 2 y 3).

De esta forma, se aprecia la tendencia de una violencia cada vez más interna a los Estados y unas condiciones pacíficas en América Latina. ¿Significa esto que el continente no enfrenta grandes problemas en materia de seguridad? Como resulta apenas obvio, este escenario no implica que las amenazas que enfrenten los Estados hayan desaparecido; en consecuencia, cobra pertinencia lo planteado por Ayoob (1998): la seguridad de los Estados del Tercer Mundo depende en buena medida de sus condiciones políticas y de su proceso de construcción de Estado-nación.

Por ello, y a pesar de una aparente vocación pacífica, América Latina ha vivido una paradoja en cuanto a su seguridad. Si bien presenta índices claros de pacificación, como lo muestran estas cifras, los procesos de democratización, que encontraron en la descentralización un colofón, han hecho visible

Cuadro 2.**Conflictos armados internos e interestatales (Wallesteen & Sollenberg, 2001, pág. 632)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Conflictos infraestatales	43	44	49	52	42	42	34	33	30	33	33	30
Conflictos interestatales	3	3	1	1	0	0	1	2	1	2	2	2
Total de conflictos	47	49	51	55	46	42	35	36	34	37	37	33

Cuadro 3.**Conflictos armados por región entre 1989 y el 2000 (Wallesteen & Sollenberg, 2001)**

Año	Europa	Medio Oriente	Asia	África	Las Américas
1989	2	4	19	14	8
1990	3	6	18	17	5
1991	6	7	16	17	5
1992	9	7	20	15	4
1993	10	7	15	11	3
1994	5	5	15	13	4
1995	5	4	13	9	4
1996	1	5	14	14	2
1997	0	3	15	14	2
1998	2	3	15	15	2
1999	3	2	14	16	2
2000	1	3	14	14	1

una problemática que durante años fue ignorada y opacada por el discurso y la lógica de la seguridad nacional.

La inseguridad en las ciudades tiene que ver con la delincuencia, fenómeno alimentado por unas fronteras cada vez más porosas, que facilitaron el surgimiento del crimen transnacional organizado. Todo ello llamó la atención sobre las vulnerabilidades de los Estados frente a amenazas de naturaleza diversa y transnacional.

4. La seguridad ciudadana y la descentralización

¿Qué efectos tuvo sobre la seguridad el proceso de democratización y de descentralización? Lo interesante de esta idea reside en que en la medida en que los gobiernos locales fueron ganando terreno político por la vía de la autonomía, se evidenció la dificultad de estos actores para controlar problemas de seguridad en las urbes, y cuya responsabilidad, por razones obvias, han compartido con los gobiernos nacionales.

El poder de las ciudades, como el principal referente político, es un tema que solo fue posible luego de que los regímenes autoritarios que ha-

bían irrumpido en el continente fueron haciéndose a un lado.

En el pasado, las autoridades locales estaban detrás de las figuras presidenciales que tenían el crédito por las obras de la urbanización y las mejoras en la calidad de vida en las ciudades. No obstante, esto cambió en los años 80, tal como lo plantea Myers (2002), compilador de un texto original sobre la descentralización en algunas ciudades latinoamericanas (Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, La Habana, Lima, Santiago y San Pablo) y que es revelador acerca del empoderamiento de los municipios en esa época:

Las autoridades municipales eran todo, menos algo visible. Los presidentes inauguraban las grandes obras públicas y reclamaban el reconocimiento por la mejora en los servicios públicos locales, el lanzamiento de programas para controlar el crimen y prometían más y mejores trabajos para los migrantes que recientemente habían llegado a las urbes. Solamente cuando otros temas fijaron la atención de los dirigentes nacionales, éstos delegaron en las autoridades municipales la responsabilidad del gobierno de las ciudades. Estas autoridades podrían ejecutar proyectos siempre y cuando llamaran la atención de algún presidente. La autoridad municipal en América Latina en la

mayoría de las capitales [...] al margen del título que recibiera [...] servía de acuerdo a los intereses del presidente hasta la década de los ochenta cuando se produjo el cambio hacia la democracia (Myers, 2002, pág. 1).

Además de este contexto, tres razones explican el empoderamiento de las ciudades: a) la elección directa de alcaldes, que le dio mayor visibilidad a los poderes locales, algo de lo que en el pasado carecían; b) las ciudades, en especial las capitales, se tornaron en plataformas para la política nacional. Tal fue el caso de Fernando de la Rúa, primer alcalde elegido de Buenos Aires, y después presidente de la República Argentina en 1999, y c) las ciudades, especialmente las capitales, fueron el centro de un movimiento migratorio sin antecedentes, como producto de la urbanización.

Para ilustrar este último punto se presenta el cuadro 4, que muestra con precisión el crecimiento demográfico de las principales capitales latinoamericanas.

En el cuadro 4 se muestra con precisión la forma como se dio un acentuado crecimiento demográfico en algunas de las ciudades más importantes del continente. Uno de los temas que explican en buena medida esta dinámica tiene que ver con el proceso de industrialización acelerado de los años 50 y 60, que tuvo como efecto un proceso dispar, de un Estado a otro, de la urbanización, por el atractivo económico que representaban los centros de poder. En algunos casos, como en Brasil o Ecuador, convergen dos ciudades con relevancias distintas en función del tema. En el primero, Brasilia como centro político, y San Pablo como centro económico, y en el segundo, algo similar con Quito y Guayaquil, respectivamente.

Con este aumento de la densidad demográfica, la transición hacia una seguridad centrada en las urbes fue más patente. Según Gilbert (citado por Myers, 2002, pág. 15), la mayoría de los episodios de violencia en estas ciudades ocurrieron en la década de los 80. En algunas de ellas los disturbios provocados por problemas típicos de los municipios ganaron en frecuencia. La delincuencia, los disturbios, la falta de vivienda y la calidad de los servicios públicos empezaron a formar parte de la agenda política nacional, y a su vez dieron origen a inquietudes de los pobladores de las ciudades.

De esta forma se explica que aunque las posibilidades de conflicto entre Estados disminuyeran de manera vertiginosa, hubiese habido un aumento de la inseguridad ciudadana como resultado de la urbanización.

Cuadro 4. Población de algunas de las capitales latinoamericanas y regiones metropolitanas (1910-2000) (Myers, 2002, pág. 7)

Ciudad	1910	1930	1950	1960	1970	1980	1990	2000					
Ciudad de México	471.000	1.049.000	3.167.000	14.870.876	24.902.370	16.874.165	29.011.771	18.029.498	210.203.209	18.235.744	214.976.453	18.489.007	225.801.160
La Habana	364.000	728.527	1.223.899	No aparece	1.448.000	No aparece	1.786.522	No aparece	1.929.432	No aparece	2.040.000	No aparece	2.210.000
Lima	156.000	265.000	1.050.000	338.918	1.632.370	354.292	2.556.645	282.870	4.164.597	340.422	5.706.127	350.000	9.140.000
Ciudad de Guatemala	86.000	155.000	400.000	506.000	544.000	700.504	978.992	754.243	1.160.158	823.301	1.582.392	1.015.303	2.263.663
Río de Janeiro	1.446.000	1.480.000	2.377.451	3.307.163	4.800.000	4.251.918	7.097.211	5.093.232	9.018.637	5.480.768	10.389.441	5.850.544	14.367.225
Brasilia	No aparece	No aparece	40.000	No aparece	140.165	No aparece	537.492	No aparece	1.176.935	No aparece	1.601.094	No aparece	2.043.169
San Pablo	No aparece	No aparece	2.198.096	3.825.351	4.791.004	5.273.604	7.201.907	8.493.226	12.588.435	9.646.185	15.354.581	10.406.166	20.100.000
Caracas	79.000	181.000	680.000	1.351.108	1.570.378	2.158.611	2.500.040	2.573.330	3.156.610	2.625.952	3.450.427	3.246.084	4.488.579
Buenos Aires	1.575.000	2.101.000	5.251.000	2.966.634	6.739.045	2.972.453	8.352.900	2.992.829	9.766.030	2.960.976	10.911.403	3.042.000	13.180.000
Bogotá	144.000	356.000	736.000	1.722.000	1.741.980	2.855.000	2.881.454	4.351.000	4.396.212	5.737.000	5.794.112	6.173.096	6.530.000
Santiago	461.000	857.000	1.430.000	647.513	2.437.425	517.513	3.727.790	232.667	4.006.338	230.977	5.257.125	No aparece	5.260.000

4.1. Privatización de la violencia y crimen transnacional organizado

Dicha inseguridad se agravó con el surgimiento en los años 90 de dos fenómenos entrelazados: el crimen transnacional organizado y la privatización de la violencia. Ambos desafiaron las capacidades tradicionales de los Estados para hacer frente a las amenazas y advirtieron sobre la urgencia de una reorientación de los estudios sobre las vulnerabilidades de los gobiernos.

Con la privatización de la violencia, las fronteras entre la violencia política y la criminal se desdibujaron en algunos contextos. Autores como Enzensberg (1994) aseguraban que la violencia que se comenzó a ejercer en los 90 estaba desprovista de toda ideología, y que sus integrantes la practicaban sin conciencia sobre el futuro (Kalyvas, 2001, pág. 103). Kaplan (citado por Kalyvas, 2001, pág. 103) describió las guerras civiles en África como la consecuencia del accionar de bandidos y soldados desarraigados, *hooligans* adolescentes y niños soldados involucrados con el tema de las drogas.

Hasta el punto que Collier, Hoeffler & Soderbom (2004) llegaron a asegurar que la longevidad de los conflictos se explicaba por la obtención de fuentes de financiación de los actores armados ilegales. Es decir, se establecía una correlación entre los precios de algunas materias primas que están en juego en los conflictos y la exacerbación de la violencia. Dicho de otro modo, entre más aumente el valor de dichos bienes, mayor es la proclividad a la continuación de la violencia:

The key structural characteristics that lengthen conflict are low per capita income, high inequality and a moderate degree of ethnic division. The key variable characteristics that shorten conflict are a decline in the prices of the primary commodities that the country exports and external military intervention on the side of the rebels (Collier, Hoeffler & Soderbom, 2004, pág. 253).

La hipótesis de Collier, Hoeffler & Soderbom (2004) parecería corroborarse por la forma en que el narcotráfico o el tráfico de minerales ha agudizado conflictos en América Latina (Colombia y Perú), en Asia Central (Afganistán) y en África (Angola, RDC, Sierra Leona, Nigeria, etc.). De forma sintética, Kaldor (1999) estableció que en estas nuevas guerras lo político habría pasado a un segundo plano, cediendo paso a lo criminal, como se puede leer en el cuadro 5.

Cuadro 5.
Diferencias entre viejas y nuevas guerras según Kaldor (Kalyvas, 2001, pág. 101)

	Viejas guerras	Nuevas guerras
Causas y motivaciones	Resentimiento colectivo	Lucro
Apoyo	Apoyo popular	Ausencia de apoyo social
Violencia	Violencia discriminada	Violencia indiscriminada

Con esta incursión de actores privados en la violencia se produjo el fenómeno de una relación cercana entre el crimen y los actores armados con objetivos políticos. Esto produjo una mutación de algunas guerrillas y el surgimiento de grupos delictivos organizados que buscaban el control de las diferentes actividades ilegales que generaban lucro.

Con el aumento desproporcionado de esos grupos se empezó a notar un incremento considerable de la tasa de homicidios en América Latina, y más concretamente en las ciudades.

Según la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC, por su sigla en inglés), en el 2010 se registraron alrededor de 468.000 homicidios, que se distribuyeron en la geográficamente como aparece en la Figura 1.

Tal como lo indica el *Global Report* de la UNODC, “cuando se analiza la proporción entre estas muertes y la población, se observa que las Américas y África presentan una tasa de homicidios que es dos veces superior a la del promedio global. Es decir, entre 16 y 17 homicidios por cada 100.000 habitantes” (United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC–, 2011, pág. 9).

A su vez, América Latina presenta los índices más altos de muertes producidas por arma de fuego (Figura 2).

Esto da cuenta de una inquietante situación con respecto a dos indicadores precisos en cuanto a la situación de seguridad ciudadana en el continente: el número de homicidios y de muertes provocados por armas de fuego.

Cuando se observan ambos indicadores es posible contrastar la baja conflictividad entre los Estados latinoamericanos, frente a unos niveles alarmantes de inseguridad ciudadana que poco a poco se convierten en los más altos del mundo. Internacionalmente, a América Latina se la ha asociado con dos patrones: de un lado, la distribución más desigual

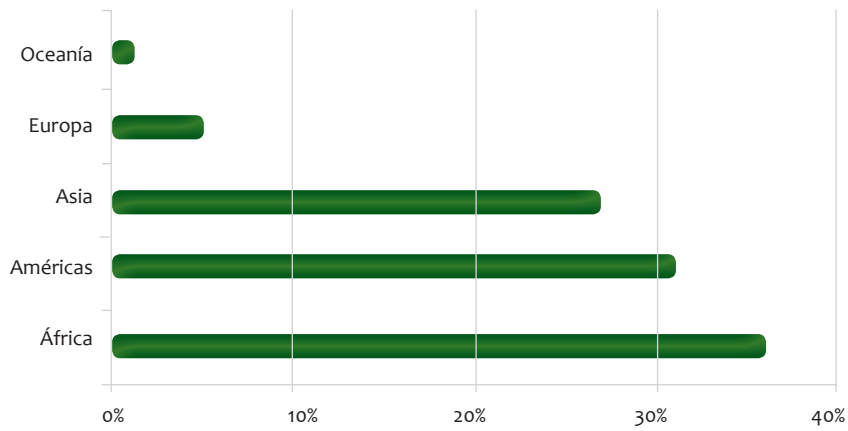


Figura 1. Homicidios cometidos en el 2010 según los continentes

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC–, 2011, pág. 9²

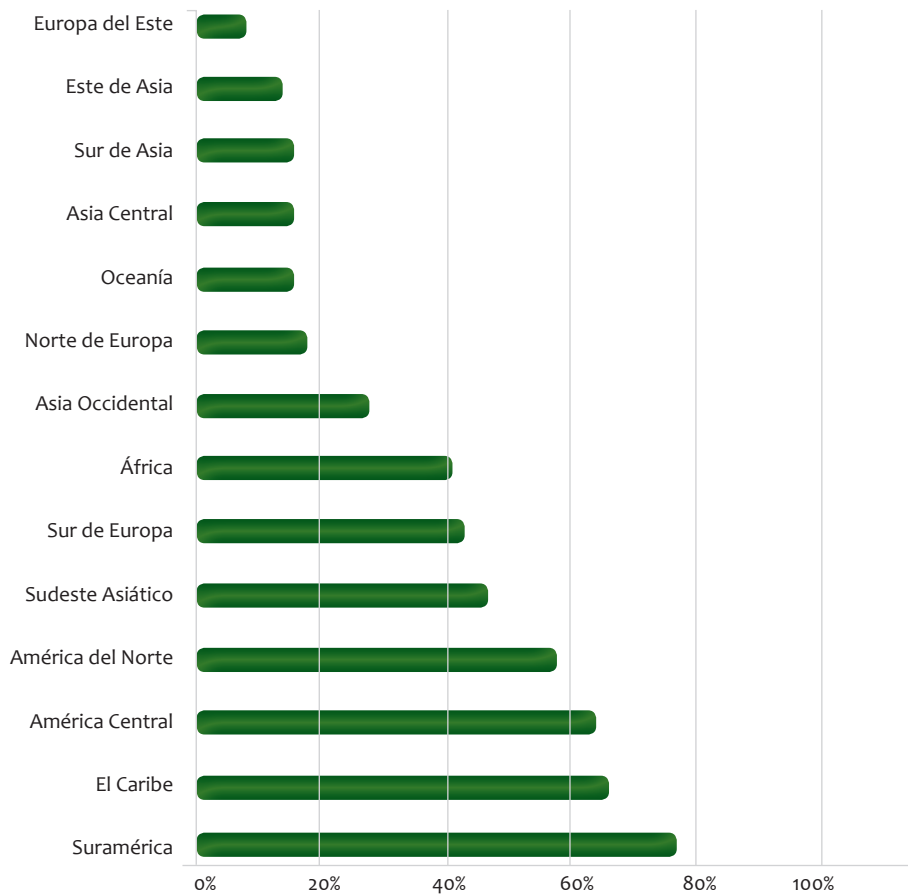


Figura 2. Porcentaje de homicidios con arma de fuego por subregiones (2010 o último año disponible)

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC–, 2011, pág. 9²

² Elaboración propia a partir de datos de la UNODC

del mundo, con el coeficiente de Gini más alto, y de otro, como uno de los continentes más pacíficos, como se mencionó al comienzo.

Pero desde hace algunos años, es innegable que una de las vicisitudes más protuberantes tiene que ver con la seguridad ciudadana, en especial en América Central. A pesar de una reducción en la tasa de homicidios entre 1995 y el 2005, desde el 2007 el incremento ha vuelto a llamar la atención sobre el tema. Otro ejemplo notable de la problemática es Colombia, que ha experimentado una reducción importante en los últimos años. Empero, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, que alcanza los 33, sigue siendo alta en comparación con otras naciones (United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC–, 2011, pág. 25).

Ahora bien, no se pretende sugerir que la descentralización haya causado mayores niveles de inseguridad ciudadana, sino que el proceso ha hecho visible la problemática. Lo que se quiere subrayar es la necesidad de replantear las funciones de los gobiernos locales frente a la seguridad ciudadana, con el fin de modernizar al sector seguridad, de tal forma que esta se dote de capacidades que guarden proporción con estas amenazas, cuya afectación viene en aumento en los últimos años.

Conclusiones

Buena parte de los estudios sobre las ciudades en América Latina se han destinado al análisis del proceso de descentralización, fenómeno particularmente visible desde la década de los años 90, cuando las ciudades se volvieron un referente de la política más allá de los Estados-nación. Por años, las naciones habían controlado la mayoría de dinámicas locales, y la gestión municipal y regional estaba opacada por el poder central. Con el surgimiento de agentes locales-regionales se evidenció la necesidad de estudiar desde otra óptica la participación ciudadana.

En este panorama, uno de los temas de mayor importancia ha sido el de la seguridad, otrora en manos exclusivamente del poder central. Aunque la premisa siga siendo válida, porque la seguridad es una prerrogativa de los poderes nacionales, resulta innegable que las administraciones regionales se enfrentan cada vez más a la gestión de la seguridad en las urbes. Esta dialéctica entre unos poderes locales, un aumento y una inseguridad ciudadana marcada plantea interrogantes, ya que aunque la descentralización se ha limitado a asuntos político-administrativos, debe cubrir con mayor frecuencia

aspectos de seguridad, por las lógicas de los poderes regionales y locales.

En algunos Estados latinoamericanos se ha intentado modernizar al sector seguridad para hacer frente al fenómeno. No obstante, surgen inquietudes sobre las capacidades de dichos cuerpos para hacer frente a las amenazas urbanas, cada vez más difíciles de prevenir y/o contrarrestar. Como es obvio, en aquellas naciones centralizadas el tema de los gobiernos locales/regionales con respecto a la seguridad es aún más difícil de abordar. Todo ello se resume en lo siguiente: ¿el proceso de descentralización (como etapa ulterior de la democratización) debe redundar en una mayor autonomía de los gobiernos locales con respecto a la seguridad en las ciudades?

El desafío para los gobiernos nacionales y locales también estriba en coordinar de manera oportuna y efectiva los papeles que cada uno deba asumir en este nuevo panorama. Claro está, esto puede variar de una nación a otra, y según las circunstancias históricas, el tipo de régimen y de sistema político. Al margen del grado de descentralización y de las características de cada Estado, es probable que los siguientes ámbitos sean los más complejos:

- a) **Las zonas de frontera.** *La frontera se ha convertido en una zona de difícil control para los Estados, y no en todos los casos se cumple con el ideal de la integración. Los límites entre las naciones (aunque es indispensable diferenciar el límite de la frontera, pues el primero es la zona hasta donde llega la soberanía de un Estado, y el segundo, la región de encuentro entre dos o más Estados) se han transformado en espacios donde prolifera la ilegalidad (Espín & Espín, 2011), y en los cuales se confunden las misiones y papeles de la fuerza pública y militar. Por ende, allí deben estar centrados los esfuerzos basados en la eliminación de duplicidades, la interagencialidad para involucrar a otros actores del Estado, y la generación de un valor agregado a través de misiones coordinadas entre la fuerza pública y la militar.*
- b) **Delitos que combinan la dinámica urbana y rural.** *En temas como la minería ilegal y criminal, y la explotación ilegal de recursos naturales, que tienden a aumentar con el paso de los años y a medida que la rentabilidad de esos mercados ilegales se incrementa (Pineda, 2014), se combinan las lógicas urbanas con las rurales. Esto hace difícil que se asuman papeles excluyentes por parte de las fuerzas; por ende, es más probable que se presenten acciones coordinadas entre lo militar y policial, y en lo nacional y local.*

c) **Una doctrina de seguridad militar y policial.** En el pasado, en América Latina se presumió que la doctrina de seguridad nacional era desarrollada y redactada por los militares. En la actualidad, y por la necesidad de coordinar las labores entre militares y policías, para evitar la superposición de la que habla Sansó-Rubert (2013, pág. 131), es indispensable que la fuerza pública participe de la creación, actualización o recreación de la doctrina de seguridad nacional.

Paralelamente, el tema suscita interrogantes frente a la armonización de relaciones entre las fuerzas militares y la policía para hacer frente a estas amenazas transnacionales. Como se pudo apreciar, esta violencia generalizada, ligada al lucro, representa un desafío mayor para las capacidades en materia de seguridad, de las que por lo general están dotados los Estados de la región. La mayoría de estos han emprendido la modernización de su fuerza pública desde hace por lo menos diez años. En determinados casos es probable que algunas de las nuevas capacidades se tornen inocuas frente a la naturaleza de estas amenazas, a pesar del esfuerzo presupuestal de los gobiernos. Incluso en el 2010 se llegó a hablar de una carrera armamentista en la región, luego del informe del Instituto de Estudios para la Paz, de Estocolmo, sobre el aumento en el gasto en seguridad y defensa (GSD) en América Latina. Bromley, investigador de dicho instituto, aseguró, a propósito del aumento en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México, lo siguiente:

Ha habido un incremento significativo en el volumen de transferencias de armas equivalente a un 150 por ciento durante los últimos cinco años. En algunas de estas transferencias se puede ver un patrón de comportamiento competitivo. Los Estados compran armas en respuesta a las compras de armamento de sus vecinos y eso es una señal preocupante (Deutsche Welle, 2010).

Sin embargo, se puede apreciar que dicha dinámica no existe, porque el aumento en dicho rubro no obedece a rivalidades entre Estados, sino a la modernización de capacidades. En algunos, como México, el incremento obedece, precisamente, a la inseguridad ciudadana, cuya tasa de homicidios desde el 2004 ha crecido. En medio de estos aumentos en el GSD vale la pena preguntar lo siguiente: ¿son estas capacidades suficientes y necesarias para garantizar la seguridad de las ciudades?

Por último, urge una reflexión acerca de la relación entre desarrollo e inseguridad en las ciudades. Generalmente se ha partido de la idea de que la desigualdad y la pobreza son factores que generan

inseguridad, y por ende se presume que entre mayores niveles de equidad, la garantía de la seguridad aumentará. No obstante, en los casos de Brasil y Venezuela esta ecuación merece una revisión profunda. En los últimos años, en ambos ha habido una reducción de la concentración de la riqueza (BBC Mundo, 2012; Gosman, 2012), pero a pesar de ello la inseguridad en las grandes ciudades es patente. En Caracas, la inseguridad es uno de los bemoles de la Revolución Bolivariana, de modo que la ciudad se convierte en una de las más inseguras del mundo. Desde 1999 se han reportado alrededor de 150.000 asesinatos, en el 2011 las muertes violentas llegaron casi a 20.000 y para agosto del 2012 más de 150 policías habían sido asesinados (Lozano, 2012).

Tanto Brasil como Venezuela son dos ejemplos de Estados que han vivido procesos de democratización, aunque con características dispares. En ellos es posible observar el empoderamiento de las ciudades y una masiva participación popular. Asimismo, los avances en materia social son innegables, pero los indicadores de seguridad muestran el inquietante fenómeno de ciudades que con el correr del tiempo se vuelven cada vez más inseguras. De allí que aparezca la pregunta frecuente de cómo analizar la compleja relación entre el desarrollo económico y social y el de la seguridad.

Agradecimientos:

A Dianne Tawse-Smith, por su valiosa colaboración.

Referencias

- Acharya, A. (1995). *The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies. Strategies in Conflict: Critical Approaches to Security Studies* (pp. 1-20). Toronto: York University.
- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: Statemaking, regional conflict and the International System*. London: Lynne Rienner.
- Ayoob, M. (1998). *Subaltern Realism: International Relations theory meets the Third World*. In S. Newman. *International Relations Theory and the Third World* (pp. 31-54). Nueva York: St. Martin Press.
- BBC Mundo (2012, diciembre 12). *Apesar de redução, Brasil mantém maior desigualdade entre Brics, diz OCDE*. Consultado en <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noti->

- cias/2011/12/111205_desigualdade_ocde_pu.shtml.
- Collier, P., Hoeffler, A. & Soderbom, M. (2004). On the duration of civil war. *Journal of Peace Research*, 41 (4): 253-273.
- Deutsche Welle (2010, marzo 15). Preocupan las compras de armamento en América Latina: SIPRI. Consultado en <http://www.dw.de/preocupan-las-compras-de-armamento-en-am%C3%A9rica-latina-sipri/a-5356788>.
- Díaz, A. (2013). Hacia una sistematización del pacifismo. *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 31: 175-189.
- Enzensberg, H. M. (1994). *Civil Wars: From L.A. to Bosnia*. Nueva York: New Press.
- Espín, F. & Espín, J. (2011). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: Flacso.
- Gosman, E. (2012, agosto 22). La ONU advierte sobre pobreza y desigualdad en América Latina: *El Clarín*. Consultado en http://www.ieco.clarin.com/economia/ONU-advierte-pobreza-desigualdad-America_o_760124071.html.
- Grautoff, M. & Jaramillo, M. (2010). Una nueva dimensión del GDS. Interrogantes y reflexiones sobre el 'armamentismo' en América Latina y Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica*, 15 (2): 79-95.
- Grocio, H. (1925). *Del derecho de la guerra y de la paz*. Madrid: Reus.
- Haftendorn, H. (1991). The security puzzle: Theory building and discipling-building in international security. *International Studies Quarterly*, 35 (1): 3-17.
- Hobbes, T. (2011). *Levitán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jervis, R. (1982). Security Regimes. *International Organization*, 36 (2): 357-378.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars. Organized Violence in the New Era*. California: Stanford University Press.
- Kalyvas, S. (2001). 'New' and 'old' wars: A valid distinction? *World Politics*, 54: 99-118.
- Kant, I. (1999). *Hacia la paz perpetua: un esbozo filosófico*. Madrid: Biblioteca Nueva Editorial.
- Keohane, R. (1993). Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial. En R. Keohane. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal* (pp. 14-37). Buenos Aires: GEL.
- Krasner, S. (2001). Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*, 22 (3): 229-251.
- Krause, K. (2001). Une approche critique de la sécurité humaine. In J.-F. Rioux. *La sécurité humaine, une nouvelle conception des Relations Internationales* (pp. 73-98). Paris: L'Harmattan.
- Lozano, D. (2012, agosto 8). *La Nación*. La sensación de inseguridad "se ensaña" con Caracas. Consultado en <http://www.lanacion.com.ar/1497256-la-sensacion-de-inseguridad-se-ensana-con-caracas>.
- Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*. Buenos Aires: El Aleph.
- Mearsheimer, J. (1990). Back to the future: Instability in Europe after Cold War. *International Security*, 15 (1): 5-56.
- Morgenthau, H. (1993). Elements of National Power. In H. Morgenthau. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (pp. 124-165). Chicago: McGraw-Hill.
- Myers, D. J. (2002). The Dynamics of Local Empowerment: An Overview. In H. Dietz & D. Myers. *Capital Politics in Latin America. Democratization and Empowerment* (pp. 1-27). Londres: Lynne.
- Pineda, O. L. (2014). *Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano "Corazón Verde"*. Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial. Bogotá: Policía Nacional.
- Sansó-Rubert, D. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Revista Criminalidad*, 55 (2): 119-133.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011). *Global Study on Homicide*. Viena: UNODC.
- Van Mill, D. (1995). Hobbe's theories of freedom. *The Journal of Politics*, 57 (2): 443-459.
- Wallesteen, P. & Sollenberg, M. (2001). Armed Conflict, 1989-2000. *Journal of Peace Research*, 38 (5): 629-644.
- Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35 (2): 211-239.