

POLITICO *estudios* **MILITARES**

Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis
año 3 - número 6 - 2^{do} semestre 2003

Contenido

Presentación	3
Seguridad ciudadana, más allá de una doctrina antidelincuencia. por Juan Fernando Ramírez	5
Narcotráfico y Fuerzas Armadas : El caso chileno. por Carlos Gutiérrez P.	19
Protegiendo territorio, protegiendo identidad: las minas terrestres antipersonales en Chile y los elementos que complican su total eliminación. por Dana Holahan	37
La ampliación tecnológica de los horizontes político estratégicos. por Diego Cerda Seguel	53
El retorno del Triángulo de Hierro, la Nueva Propuesta Militar. por James M. Cypher	71

Universidad Arcis – Centro de Estudios Estratégicos

ESTUDIOS POLITICO MILITARES
año 3 - número 6 - 2^{do} semestre 2003

Director

Carlos Gutiérrez

Editor

Juan Domingo Silva

Productor

Jean Becker

Consejo Nacional

Antonio Cavalla
Alejandro Iturra
Carlos Zarricueta
Eva Muzzopappa

Consejo Internacional

Raúl Benítez – *México*
Lilia Bermúdez – *México*
Pablo Celi de la Torre – *Ecuador*
Marco Cepik – *Brasil*
Ricardo Córdova – *El Salvador*
Zeno Croceti – *Brasil*
Julián González – *Uruguay*
José Hernández – *Cuba*
Selva López – *Uruguay*
Ursula Oswald – *Estados Unidos*
Edelberto Torres Rivas – *Costa Rica*
Ernesto López – *Argentina*
Héctor Saint-Pierre – *Brasil*

Huérfanos 1721, Santiago – Chile
Fono : 56 2 - 386 6949

www.cee-chile.org
admin@cee-chile.org

Impresión

Gráfica Suiza

ISSN 0717-6392

Santiago de Chile, Diciembre 2003

Seguridad ciudadana, más allá de una doctrina antidelincuencia

Juan Fernando Ramírez *

Presentación

Antes de entrar en el análisis, es preciso hacer una sucinta descripción de los últimos períodos en los cuales el concepto “Seguridad Ciudadana” se ha ido edificando en Chile. Para ello es necesario distinguir a lo menos tres etapas cruciales:

La primera se refiere al período de la dictadura del Gral. Augusto Pinochet Ugarte, entre los años 1973 y 1990, cuando las FFAA tenían gran implicancia, e influencia, en el tema del orden público. La política policial se definía, entre las paredes del cuartel, como práctica represiva y mientras el mundo civil tenía cero implicancia; es decir, una política estratégica que obedecía derechamente a una escuela militarizada de resolución de conflictos públicos y sociales; léase, reactiva y represiva. *“La idea de Seguridad Nacional se convirtió en el “software” cultural predominante en los ejércitos y planificadores estratégicos de las Américas, en particular durante el período de las dictaduras militares, entre mediados de los ´60 (Brasil 1964) y fines de los ´80 (Chile 1989). Esta ideología cambió radicalmente la misión primordial de los ejércitos, desde la defensa territorial contra un enemigo externo -como lo plantea el realismo “clásico”- a la lucha mancomunada contra un enemigo interno: la sociedad civil”*¹.

La segunda etapa es aquella que denomino “transición eterna”, que va desde 1990 a 1997. En este período continúa el temor a que las FFAA y de Orden sigan involucrándose en asuntos políticos internos ; no obstante, se vislumbra una apertura para dialogar acerca de la seguridad pú-

* Juan Fernando Ramírez, periodista y licenciado en comunicación social, integrante del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad ARCIS.

¹ Jorge Nef, Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua, FLACSO-Chile/ UNESCO, Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Pág. 37.

blica y el rol de la sociedad civil al respecto; se discute tímidamente, por ejemplo, la vuelta de Carabineros de Chile e Investigaciones a dependencias del Ministerio del Interior (recordar que luego del golpe de Estado de 1973, ambas instituciones pasaron a depender de la cartera de Defensa); aparecen modestamente algunas ONGs y organismos autónomos tratando de definir el rol de la seguridad en las calles. A pesar de ello, insistimos, prevalece sin contrapeso una intervención central reactiva.

Por último, y la tercera etapa, es aquella comprendida desde 1998 hasta el presente. En esta fase, el tema de la seguridad pública se instala en la opinión ciudadana, cuando aparecen atisbos de incorporar nuevos elementos, ya no tradicionales, en tanto prevención y conductas proactivas. Junto con ello, se afianza con mayor fuerza la instauración de normas y códigos de conducta que restringen las libertades públicas en aras de la seguridad; dicho modelo es recogido de las propuestas en boga en Estados Unidos, específicamente de la Alcaldía de Nueva York, la cual impuso como política municipal oficial la llamada “tolerancia cero”; instalada por el entonces alcalde Rodolfo Giuliani. Luego del atentado a las torres gemelas la estrategia de “tolerancia cero” ha ampliado sus alcances. “Aquí la contra criminalidad y el vigilantismo -como el contraterrorismo- presentan tantos o más problemas de seguridad para las personas (...) Presentan una amenaza real a la libertad, a los derechos humanos y a la misma seguridad de ellas”². Justamente, y en este escenario internacional, es acuñado el término de Seguridad Ciudadana, que inclusive llevó a proponer una Subsecretaría del mismo nombre en nuestro país; subsecretaría que esperamos no tenga una aproximación sectorial centrada sólo en la justicia penal y en las policías, sino que además incorpore y apunte hacia el ámbito civil, con una propuesta más integral sobre el tema. A esto hay que sumarle la descompensación provocada por la hegemonía que hasta ahora han ejercido los grupos económicos y políticos de derecha, que han hecho primar su estrategia; léase, por ejemplo, el peso específico que tiene Fundación Paz Ciudadana³. Entonces, tenemos dos términos de distinta procedencia y cariz, *seguridad pública* y *seguridad ciudadana*, que con el tiempo han ido imbricándose simbióticamente.

² Idem. Pág. 59.

³ La Fundación Paz Ciudadana fue creada en abril de 1992, a partir de una iniciativa del magnate de la prensa, Agustín Edwards Eastman, alrededor de quien se agrupan personeros de la derecha y de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición en el Gobierno de Chile desde 1990. Paz Ciudadana se define como “una institución de derecho privado, sin fines de lucro (...) con el objetivo de contribuir a la disminución de la delincuencia a través de la colaboración técnica en la formulación de políticas, y del desarrollo y transferencia de herramientas de trabajo”. www.pazciudadana.cl/

En una presentación no académica, podríamos decir que el término de Seguridad Pública, en general, responde a la concepción tradicional de la creación de un ambiente de protección de la población frente al desorden político y a la delincuencia, que reposa en la acción de una policía en general represiva y a veces investigativa. El carácter preventivo, en tanto, privilegia el incremento de la presencia de vehículos y patrullas de las policías por las calles. Mientras la aplicación de la Justicia queda en manos del aparato judicial, cuya estructura legal y administrativa es lenta y, en ocasiones, sospechosa de corrupción. Este enfoque es totalmente adaptable a aquella primera etapa (1973 a 1990), cuando en Chile el manejo de la Seguridad Pública quedaba en manos de Carabineros, institución que se adjudicaba, por circunstancias políticas e históricas, la preservación del orden público y la seguridad en las calles. Por sus características como policía militarizada, esta institución fue permeable, como se señaló anteriormente, al mando castrense, con una concepción tradicional, en términos de mando vertical, jerarquización, uniformidad, una obediencia plena a la Junta Militar y nula consulta a la ciudadanía. Igual suerte seguiría la policía de Investigaciones, la cual, en cuanto policía civil, se convirtió en herramienta de los servicios de seguridad de la Dictadura.

Así, la Seguridad Pública, de una forma u otra, fue instrumentalizada por la Seguridad Nacional; el orden público pasó a ser primordial para contener la amenaza interior, y quien se opusiese al régimen era percibido como un enemigo peligroso para “*la patria*”; en pocas palabras, era visto como un enemigo interno.

El término de Seguridad Ciudadana, por su parte, es un concepto importado que se ha instalado claramente en el período de transición y que se ha reafirmado en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar. Con dicho término parece rescatarse lo ciudadano para construir una propuesta de seguridad compartida; sin embargo, es más bien una respuesta al “*vengador anónimo*” o “*vigilante*” -personaje recuperado por el cine, que reivindica a un ciudadano armado que hace justicia por su propia mano, ante una delincuencia sin freno- modelada desde un Estado todopoderoso, vigilante e inquisidor; en otros términos, Estado-céntrica.

Esta política de seguridad apuesta, en lo preventivo, al abuso de facultades para hurgar en la vida privada de las personas e instituciones (cámaras de filmación y guardias en todas partes); en lo represivo, otorga mayores prerrogativas a las policías para accionar sobre la ciudadanía (detención por sospecha o ahora aumento de facultades policiales); y en lo judicial, trata, a como de lugar, de aplicar leyes draconianas (incremento en las penas, rebaja de la responsabilidad penal, entre otras). Asimismo, *“la percepción de temor ha significado en primer lugar un aumento significativo del gasto privado en seguridad, que se ha traducido en una fuerte demanda por servicios de seguridad privados, alarmas y seguros. De la misma manera se ha incrementado el gasto público en policías, pero también en el sistema penal en su conjunto: Juzgados del Crimen, policías, Servicio Nacional de Menores y Gendarmería. Las políticas públicas destinadas a enfrentar la inseguridad ciudadana han pasado a constituir un área de permanente preocupación gubernamental. Hasta ahora, los programas destinados a estimular la participación ciudadana, realizados por la Secretaría General de Gobierno, son pequeños”*³. Como se puede observar, y tras este somero vistazo conceptual, se podría afirmar que el término Seguridad Ciudadana sigue en construcción; de ahí la necesidad de plantear una postura crítica a la forma como se está actualmente encauzando.

A redefinir nuestra Seguridad Pública o ahora Seguridad Ciudadana

Es necesario señalar que por Seguridad Ciudadana (SC) entenderemos, en adelante, aquella forma de bien público integral y derecho que puede ser recuperado por todos los actores involucrados. A su vez, asociar esta noción a una concepción integral de *“Seguridad Humana que responde a factores como el estado de satisfacción de las necesidades mínimas y a la percepción actual de inseguridad”*⁴. *“Seguridad Humana como enfoque que reconoce que la estabilidad durable no puede ser conseguida hasta que la gente esté protegida de amenazas violentas a sus derechos, a su seguridad o a sus vidas”*⁵. Con ello, complementar la hasta ahora tradicional y monopólica comprensión que se tiene del término e ir en

³ Hugo Frühling, *Violencia e inseguridad en el Chile moderno*, FLACSO-Chile/ UNESCO, Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Pág. 318.

⁴ Miriam Villanueva Ayón, *“La Seguridad Humana ¿Una ampliación del concepto de Seguridad Global?”* Argentina Global Nº 3. Octubre-diciembre 2000.

⁵ Concepto de Seguridad Humana, recogido del texto de International Alert: *“Protección a Civiles: Consideraciones de género para el desarme, transformación del conflicto y el establecimiento de seguridad humana*. Pág. 1. Introducción.

reemplazo, asimismo, del actual sistema autoritario de superar la problemática, en el cual la seguridad se presenta en contradicción con los principios de libertad; que si el ciudadano aspira a tener más seguridad debe sacrificar parte de su libertad o viceversa, y ello es no entender que la seguridad en democracia se construye justamente sin ataduras. Con esto, tratamos de concebir una seguridad que tenga como referente, o centro, a la persona humana y no como antaño, al Estado.

*“El punto de partida para tal enfoque, es la observación que la seguridad es ultimadamente un bien público; un derecho de los ciudadanos y particularmente de los más vulnerables tales como los pobres, las minorías, las mujeres y los niños. Las necesidades de seguridad de estas partes interesadas pueden, por lo tanto, ser valoradas y medidas a fin de ayudar a identificar las responsabilidades de las diversas instituciones estatales con un mandato de propiciar la seguridad del estado y (por sobre ello) de sus ciudadanos. Puesto que la seguridad ahora no es solamente un asunto de estado, debe basarse en relaciones de cooperación y consulta”.*⁶ La SC es y debe ser siempre expresión y resultado de políticas cohesionadas, amparadas en principios claves como: ciudadanía, solidaridad o colaboración de distintos agentes, proximidad e integración en términos de cercanía, prevención y eficacia que ataque de raíz las causas económicas, políticas y sociales que llevan a la violencia, a la delincuencia y a la inseguridad local.

Para que lo anterior se dé en la *praxis*, en tanto posibles soluciones, es conveniente modificar su tratamiento netamente antidelincuencial, con una política de SC que abarque, como ya dijimos, las políticas sociales de fomento del bien público. Así, la satisfacción de las necesidades en términos de seguridad están presentadas ahora desde el prisma de la salud, la vivienda, el trabajo, reducción de la pobreza; con valores como equidad, participación, integración, identidad y todo lo relacionado con el desarrollo de los individuos y de la comunidad en general. En otras palabras, la seguridad integral de las personas en el ámbito de su entorno. No tiene sentido hablar de “sentirse seguro”, si no existe siquiera el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas. Tampoco se trata de confundir la concepción de seguridad, con la noción de desarrollo; se trata de identificar, como ya fue anticipado, el tubérculo

⁶ Damián Lilly, Robin Luckham y Michael von Tangen Page. *Gobernabilidad y Reforma del Sector de Seguridad: un enfoque orientado a metas. International Alert: Programa de seguridad y construcción de paz, Londres, Septiembre 2002. Pág. 20.*

de los actuales problemas de violencia, delincuencia e inseguridad vecinal.

Y con respecto a este último concepto, estado de inseguridad, en tanto, debemos relacionarlo no sólo a conceptos de seguridad pública según el trazado delincencial - robos, asaltos, tráfico ilícito, tenencia y fabricación ilegal de armas livianas, tráfico de drogas; sino, además, al trabajo de los medios de comunicación y a la percepción de inseguridad que ellos construyen, y a la precariedad, vulnerabilidad de los ciudadanos y a la ausencia de servicios. No se trata de “*securitizar*” todo, se reitera, pero sí es importante incorporar, a modo de base, una perspectiva que tome en cuenta las variables básicas de seguridad de las personas, su entorno cercano y el colectivo.

En este contexto práctico, y al comenzar este nuevo milenio, notamos la irrupción del eslogan “*globalización e integración mundial para todos*”. Sin embargo, hemos sido incapaces de entender que este desafío comprende algo más que implementar un computador con internet en una sala de clases de cualquier escuela. Dicho eslogan, si se trata de llevarlo a efecto con profundidad, debiera tender a incorporar y a modernizar la cultura y las relaciones humanas en aquellas poblaciones rezagadas o al margen de la integración. Bajo esta perspectiva, correspondería iniciar una política estratégica de trabajo permanente con la comunidad y el establecimiento constante de un diálogo participativo sobre los avances y las decisiones que afectan los derechos y obligaciones, tanto en lo público como en lo privado, de todas las personas. No basta con anotar-se aplausos en representaciones de infraestructura tecnológica industrial sólo en la macroeconomía; es igual, o más fundamental, la superación a nivel micro de las debilidades del subdesarrollo. La marginalidad, anotemos, construye descontento y violencia.

En el mismo ámbito, las personas requieren identidad y participación en la cosa pública; pero una identidad y una participación efectiva y tangible en lo que les compete. Hoy muchos jóvenes no encuentran trabajo, por ejemplo, por vivir en una población popular. Sufren el estigma y la desintegración producto de venir de una comuna pobre, sin identidad cultural y con un rótulo que además

arrastra la pesada mochila de la pobreza. Son los catalogados “peligrosos” y “malos” de la sociedad. Es la cara de una realidad que ha roto por diversas causas su visión de futuro e integración; un futuro incierto que a su vez sufre la carga maculada de la penuria, el escarnio y la desconfianza del resto. Entonces, se suele preguntar cómo es que insertamos a estos nuevos pobres⁷ en el vertiginoso desarrollo actual. La respuesta parece simple, pero no se ha llevado a cabo: innovar en la metodología del desarrollo. Una práctica más efectiva y menos efectista, o una que sea más de raíz, pasa porque el propio ser humano -en especial las generaciones más jóvenes- quede al centro del acelerado progreso y no colgado de la cola para que éste no se escape. Es preciso replantearse un tipo de convivencia que propicie que la ciudadanía se desarrolle en virtud de un crecimiento más reflexivo, acorde a su entorno y a sus demandas democratizadoras. Por ello, es importantísima la concepción de ciudadanía en cuanto a que ésta pueda encauzar su participación en lo público; el voto ya no basta, este ya es visto -por muchos jóvenes de la periferia, por ejemplo- como un instrumento más de la manipulación política. Se requiere en tal caso, un protagonismo participativo en el cual estén involucrados todos los actores que quieran trabajar por superar la vulnerabilidad, la desigualdad y la marginalidad que constituyen causas predominantes en la problemática de la inseguridad social.

Ante esto, conviene variar la forma de resolver los conflictos sociales -como lo es el caso específico de la Seguridad Ciudadana- ya sea en el ámbito institucional como comunitario. Es ineludible y estratégicamente solvente, ensayar respuestas preventivas y solidarias como nuevas formas de abordar los problemas de seguridad local. Una población, barrio, comuna o ciudad que se autodefina y/o perciba como segura, es aquella que se esmera en cautelar y controlar la marginalidad, la violencia que ella engendra y el miedo naturalizado por ciertos sectores y sus medios de comunicación, entendiendo a estos últimos también como responsables secundarios de la estela de inseguridad. Las posibles teorías, si realmente quieren ir más allá de engendrar el miedo o sacar dividendos políticos con la percepción ya instalada, deberán centrarse en las necesidades de las personas más vulnerables y entender

⁷ Nuevos, ya que hoy en día la pobreza no sólo debe ser medida por la cantidad de bienes o servicios a los cuales estas personas tienen acceso, sino también, y visto el alto nivel de consumo que viven todos los sectores sociales, a la precariedad de las personas en tanto seguridad básica: económica, alimentaria, educacional y sanitaria, personal, comunitaria, ambiental y política (variables que pueden ser revisadas con mayor profundidad en el Informe 1994 sobre Desarrollo Humano del PNUD. Pág. 43.).

que esa preocupación debe aceptar del mismo modo, y por qué no, la participación de los verdaderos y directos implicados en temas de SC como son los pobladores a través de sus distintas formas de organización: juntas de vecinos, organizaciones sociales y comunitarias, agrupaciones artísticas y culturales, colectivos, comités, clubes deportivos, por citar algunos.

En buenas cuentas, se puede argüir, como ya se anticipó, que la SC tiene una estrecha vinculación con el sentido de pertenencia, identidad y participación. Esto debido a que los problemas de inseguridad, que surgen a menudo en las personas y en las comunidades, se dan con mayor facilidad o son causa primaria cuando se ha quebrado el entorno participativo y cuando los espacios públicos son tomados por aquellos que, víctimas o no, crecen y se desarrollan en la inanición de la esquina, la plaza pública o el sitio eriazos. Sabido es que las situaciones de inseguridad están en todos los estratos sociales, pero también sabemos que es en los estratos socio-económicos más pobres en los cuales percibimos mayores abandonos preventivos y es justamente a quienes se les discrimina por ser “peligrosos”. Las víctimas por excelencia de esa marginalidad, que en reiteradas ocasiones da origen a la violencia urbana, pertenecen a aquellos sectores sociales con los niveles de desempleo, precariedades, exclusión y desintegración más elevados. Es allí donde la intervención debe ser creativa, de modo que el poblador se sienta integrado en temas que por principios también deben ser suyos; lo que denominamos multacentrismo en la construcción del concepto de SC.

Ahora bien, si preguntamos por la mayor preocupación por parte de autoridades y vecinos en el ámbito de la seguridad comunitaria, es cierto que nos van a decir que están inquietos por la SC definida como aquella “seguridad apremiada y debilitada por la delincuencia⁸ del tipo urbano”. Un mundo del crimen con falta de prevención, que se da mañas -incluso- para la tenencia y porte ilegal de armas de fuego, para el tráfico ilícito de éstas y para la fabricación y acopio de ellas. Una trasgresión que complementa el cuadro mediático de pánico social y que, sin lugar a dudas, pone en riesgo la seguridad de las personas y de la comunidad. No obstante, qué respuestas observamos que se ofre-

⁸ Delincuencia dividida por algunos expertos en tres subtipos principales: delincuencia profesional, autodefinida como ladrones-ladrones y que viven únicamente del robo (que actúan preferentemente en los sectores altos); delincuencia no-profesional, constituida por pandillas o grupos de personas que actúan en la marginalidad (que se presenta con mayor presencia en los barrios populares o poblaciones); y una delincuencia no-profesional compuesta por trabajadores-obreros que roban según la ocasión o la necesidad (presente en lugares de trabajo, lugares públicos o lugares privados masivos).

cen o exigen por algunos sectores poderosos e influyentes al respecto: mayor cantidad de Carabineros en las calles, acrecentamiento visible del control y patrullaje por parte de éstos, aumento de las facultades policiales, creación de cuerpos de guardias municipales, respaldo a la privatización de la seguridad y de cárceles, re-implementación de nuevas tecnologías de vigilancia, “toque de queda” para el cierre de locales nocturnos y botillerías, empadronamiento de barras bravas, aumento en las penas de cárcel, rebaja de la responsabilidad penal a los 14 años, mayor control de identidad; en fin, medidas represivas y poco precautorias, efectistas y no efectivas.

En la medida que se siga obedeciendo a dicho ordenamiento, reactivo-represivo, la inseguridad seguirá pesando sobre las personas y el colectivo. Es necesario asumir el origen y abordar ahí la problemática. Esto no quiere decir que las instituciones responsables de la ley, el orden y la seguridad —llámense: Ministerio de Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Intendencias, Carabineros e Investigaciones— no tengan que actuar o qué decir. Se trata, más bien, de redefinir una estrategia preventiva que vaya de la mano con las relaciones efectivas con la comunidad, una política de mayor diálogo. En términos directos, una construcción estratégica que fomente la construcción de confianza entre las instituciones y la propia sociedad civil, de forma tal que esta última se sienta protegida y no abusada en sus derechos y espacios de libertad.

Junto a lo anterior es necesario, además, la incorporación de un abanico amplio de otros posibles colaboradores en el ámbito de la SC y las estrategias políticas a seguir, tales como: organizaciones privadas de diversos sectores ideológicos, académicos, investigadores y especialistas en el ámbito de la seguridad, organizaciones no gubernamentales (ONGs), directores de organizaciones nacionales e internacionales; en definitiva, todos aquellos organismos y personas que compartan la inquietud por la mejora sustancial de la seguridad y sean un aporte en la estructuración de una mayor coordinación y coherencia política para compartir ideas, teorías, experiencias y profundas soluciones al respecto. Eso sí que las acciones a ejecutar serán más efectivas cuando se apliquen y discu-

tan a nivel ciudadano y comunitario, quienes conocen de manera más estrecha el tipo de problema que se afronta en el barrio.

Pero sigamos con el mapa en términos de seguridad local. Sabemos asimismo que su costo se ha convertido poco a poco en una preocupación no sólo en sí. La violencia urbana no sólo arrastra o implica un alto impacto social y de gobernabilidad, también presenta un reto por sus gastos, tanto públicos como privados, y sus efectos en la inversión nacional y extranjera, lo cual repercute en el crecimiento y desarrollo de cada nación. Los países desarrollados, por ejemplo y con sobrada razón, destinan al “gasto social” más del 25% de su producto interior bruto (PIB); sin embargo, muchos países subdesarrollados, entre ellos Chile, no pueden hacer frente al importante costo que significan estos programas, o bien temen el efecto de las pesadas cargas fiscales en el crecimiento macroeconómico, por lo cual el aporte del erario público es mínimo en inversión social preventiva. Por ello nuestra realidad, de bajo presupuesto fiscal en fines sociales, debe tratar de agrupar, involucrar y comprometer -como ya se indicó- los esfuerzos y la participación creativa de otro amplio rango de actores. Debe también arriesgarse en la búsqueda de una dinámica que esté orientada estratégicamente al fortalecimiento de la comunidad y su integración, a la creación de redes cooperativas de pobladores en constante diálogo con las autoridades civiles y policiales, y que estas organizaciones se vayan consolidando con su aporte decidor. En otras palabras, promover en el seno de las comunidades la capacidad de construir y defender activamente el derecho a la SC como bien público y producir un giro, o convertirse en complemento, de las estructuras actuales.

Por lo anterior en el cuerpo de Carabineros, que han apuntado prioritariamente por ahora a solucionar con vigilancia, disuasión y planes cuadrantes de control del orden público, se hace necesario el diálogo y la revisión constante de las estrategias seguidas (evaluación conjunta). Al respecto, llama la atención que el *Plan cuadrante* -el cual consiste, según la práctica y los discursos observados, en dividir la ciudad en áreas y asignar un patrullaje permanente en el sector; donde la policía debe tener un

contacto permanente con dirigentes vecinales y pobladores de cada junta vecinal, lo que permite que el uniformado conozca a los residentes, se percate de la presencia de extraños y pueda realizar un seguimiento disuasivo más rápido y eficaz, sea evaluado por separado, o aisladamente de la propios vecinos, y se respalde siempre la visión oficialista; así, cabe considerar que mientras unos piden su refuerzo por encontrarlo eficaz pero aún insuficiente, otros piden un cambio de giro o su eliminación por hallarlo infructuoso y represivo. La idea que hemos manifestado es más bien de propender a desarrollar dispositivos humanos que apunten a programas sustentables de intercambio académico, mesas multilaterales y seminarios sobre política de seguridad donde concurren protagónicamente agentes estatales y civiles. No se trata que el Estado y su aparato político administrativo y policial se atrincheren en la unilateral facultad de protección de la sociedad; más bien hay que propiciar la interacción, la participación, con sus correspondientes evaluaciones entre gobernantes y gobernados.

Por último refirámonos, escuetamente, a la influencia de los medios de comunicación y la sensación de miedo que provocan en la población instalando la 'inseguridad social'.

En esta lógica preventiva que he tratado de particularizar, la palabra y el uso discursivo que de ésta se haga es crucial en todo mensaje comunicacional que se precie como aporte, en tanto opinión pública libre que vele efectivamente por la seguridad. Me explico, cuando un titular de un diario titula "*la delincuencia a crecido en un 57%*" es bueno saber en rigor a qué datos concretos nos estamos refiriendo con ese porcentaje alarmante. Esto, porque debemos entender que no es lo mismo que suban las denuncias, o las percepciones de ser objeto de acciones delincuenciales, a que crezcan los índices de delitos o condenas en el mismo porcentaje. *Las denuncias*, y así lo aseguró el propio Defensor Público del nuevo Sistema Procesal Penal de Chile, "*suben en sus inicios debido a que toda reforma en vigencia es sinónimo de un aumento explosivo de ellas que con el tiempo se estabilizan*"⁹. Es decir, no es difícil crear un estado de alarma, generalizar el miedo a partir de un hecho concreto, y extrapolar el aumento de las denuncias de deli-

⁹ Declaraciones de Rodrigo Quintana, Defensor Público en el Sistema Procesal Penal de Chile, en programa noticioso "Última Mirada", 10 de septiembre 2003.

tos, en una población a la cual ya se ha sensibilizado con hechos aislados. Pero sería necesario un análisis mayor, que incorpore otros elementos al debate, como número de delitos y número de personas involucradas en relación con el incremento poblacional y las medidas que se adoptan para prevenir y reprimir dichas acciones; y compare los comportamientos sociales y las medidas de seguridad pública que se aplican en otros países frente a situaciones similares. En esta línea, es importante que los medios de comunicación aprovechen su rol como constructores de la realidad comunicacional; es decir, no sólo que informen sobre lo noticioso, relevando con titulares y fotos los actos de violencia o delitos que ocurren en cualquier rincón de país, o en otros países; más que eso, importa que profundicen la información sobre esos hechos y que destaquen los esfuerzos y las experiencias propios así como aquellas que se dan en otras latitudes. Con respecto a determinados fenómenos delincuenciales, se hecha de menos un tratamiento más concienzudo, que salga de los lugares comunes y del sensacionalismo facilista, que puede vender mucho pero aporta muy poco a la ciudadanía. ¿Quién sabe de las políticas de canje de armas livianas, de forma voluntaria, que se implementan con éxito en Mendoza, Argentina, para que las personas se desarmen a cambio de mercadería? En cambio, es preocupación constante de los medios de comunicación el reporte y la caza de imágenes sobre los *secuestros express*, que se producen en esa y otras ciudades argentinas.

En consecuencia, los medios de comunicación, en manos de consorcios periodísticos monopólicos que responden solamente a los intereses económicos y estratégicos que existen detrás de ellos, no comprometen sus esfuerzos en un manejo adecuado de la información en pos de una percepción pública más veraz; podrían, en cambio, indagar en las causas del delito y en la promoción de valores de convivencia. Ahora, lo que nos motiva es el tema de seguridad y cómo es posible, en conjunto con todos los involucrados, iniciar una labor preventiva y solidaria que ensaye nuevas formas de abordar el concepto integral de SC.

Para lo anterior sería fundamental, y a modo siempre precautorio, que se inicien seminarios y diplomados de sensibilización periodística, con presencia de jóvenes y diri-

gentes sociales con liderazgo que se sientan afectados en distintas circunstancias por el tema de la inseguridad pública. Metodología en el tiempo que guarde relación con una serie de preocupaciones y consideraciones mínimas como lo son la democratización, el alivio de la pobreza, la prevención del conflicto de la seguridad local y la seguridad humana. En este sentido, apoyar una capacitación a periodistas sobre la cobertura noticiosa en temas de violencia e introducir programas educativos de fácil acceso para los representantes comunitarios. En suma, una construcción conceptual de la seguridad en el ámbito mediático que comprenda que el tema de SC es de contenidos transversales, muy diverso y de un alcance que va más allá de la instauración de una agenda antidelincuencia represiva.

Síntesis

Tras esta breve exploración, queda como primer desafío el superar la reducción conceptual en torno al tema de Seguridad Ciudadana. Asumiendo que los temas de seguridad, en general, no pueden ni deben excluir estrategias integrales de desarrollo del país. Dicho desarrollo debe tomar en cuenta que la protección de la SC y el ejercicio de las libertades públicas e individuales constituyen, en sí, un binomio inseparable.

Para lo anterior, es menester superar aquellas interpretaciones antinómicas que se dan en torno a la libertad y seguridad; dejando de importar medidas que socaven uno u otro concepto; ambos deben seguir en la misma senda del desarrollo democrático. La garantía de la seguridad de los ciudadanos tiene como tarea proteger el ejercicio libre de los derechos y las libertades públicas y privadas de todos los individuos. La SC es inseparable del ejercicio legitimador, por parte de los propios ciudadanos, en torno a sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Pero eso no es todo, *“la reforma del sector seguridad ha sido también parte del giro de un enfoque estado-céntrico a uno humano-céntrico de seguridad que ha ocurrido en años recientes. Lo que ha sido denominado “seguridad humana” se ha vuelto un gran tema de debate de la reforma de este sector, que tiene impor-*

tantes implicaciones de política. El concepto, sistematizado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, está asociado con una ampliación de la noción de seguridad para cubrir no sólo la seguridad militar de los estados sino también la seguridad de los individuos y comunidades”¹⁰.

Por esto es imprescindible agregar concepciones teóricas que guarden relación con la responsabilidad inicial de la seguridad integral, como lo serían las paupérrimas jubilaciones o sistemas de pensiones, la calidad de la salud pública, la discriminación e incapacidad física, los planes de pensiones o jubilaciones, la falta de oportunidades, la pobreza, marginalidad, globalización, desintegración y desempleo, víctimas de violencia o abuso infantil, y todo lo concerniente al contexto político, económico y social en el cual nos desenvolvemos. Un todo conexo con los niveles mínimos de dignidad e intentos por corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades en el crecimiento. *“Es dable esperar, entonces, un diseño más acabado de políticas de desarrollo y participación comunitarias tendientes a reconstruir un tejido de relaciones sociales más denso”¹¹.* La seguridad y desarrollo, si bien son ámbitos de acción distintos, y ambos públicos, deberán conjugarse en un concepto de seguridad integral. *“De este modo, el tema central de la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad”¹².*

Esto último conlleva el desarrollo estratégico apropiado en tanto reformas del sector SC; reformas que sean preventivas, abarcadoras en el acceso a las necesidades básicas -sin las cuales ni siquiera puede hablarse de seguridad personal-, y no medidas reactivas y represivas como hasta ahora se siguen activamente proponiendo e instalando. Asimismo, una metodología basada en el diálogo público -abierto- en la búsqueda de distintas alternativas a modo de solución. En definitiva, la seguridad ciudadana es un bien público -mucho más complejo que una agenda anti-delincuencia- que requiere un tratamiento colectivo, con presencia de diversos actores, y no una solución autoritaria que dé muestra sólo de doctrinas restrictivas en desmedro de las libertades individuales y sociales.

¹⁰ Damián Lilly, Robin Luckham y Michael von Tangen Page. *Op. Cit.*

¹¹ Hugo Fruhling. *Op. Cit.*, pág. 323.

¹² Jorge Nef. *Op. Cit.*, pág 41.