

Un debate necesario: seguridad pública y participación¹

Patricio Valdivieso

*Profesor Adjunto Ordinario,
Instituto de Ciencia Política de la
Pontificia Universidad Católica de Chile
pvaldivf@puc.cl*



Security and insecurity have become important topics in international politics and on countries' public agendas because they manifest specific problems in people's daily lives. Growing concerns over security in Chile have led academics to address this topic, and it is clear that their efforts will enrich debate and public policies in this area.

Sin lugar a dudas, la seguridad es un bien colectivo de alta prioridad en las sociedades latinoamericanas. Indicativo de ello es la cobertura del tema en los medios de comunicación social, en los debates en torno a las políticas públicas y, finalmente, líneas de investigación en las instituciones académicas². Las concepciones y los indicadores de seguridad (inseguridad) en las relaciones internacionales, dentro de los Estados y, en general, en las relaciones interpersonales, son manifestación de una compleja gama de situaciones y fenómenos muy concretos que afectan a las personas, tanto en el nivel de sus percepciones subjetivas como en las condiciones concretas de sus vidas.

No obstante la importancia y la actualidad del tópico, hace falta un debate plural e informado con respecto a lo que se está entendiendo por seguridad. Dado que en las sociedades latinoamericanas no hay un debate, tampoco hay consensos reales, ni siquiera en términos estipulativos, en relación con las dimensiones y condiciones objetivas y subjetivas de la seguridad. Los medios de comunicación social se limitan a reproducir informaciones y opiniones que, en la perspectiva de determinados sectores sociales y grupos de interés, corresponden a desafíos para la seguridad. Ciertamente hay

esfuerzos parciales por operacionalizar el concepto, en torno a algunos indicadores, pero no hay aún resultados concluyentes³.

¿Por qué es importante promover el debate sobre la seguridad pública? El debate, en general, induce al sentido crítico, favorece el discernimiento autónomo y responsable de las personas, estimula la competencia por representar intereses y convicciones sociales, y de este modo promueve la sociedad democrática. Asimismo, en el contexto actual, caracterizado por aceleradas transformaciones sociales, y en muchos lugares un creciente cuestionamiento de la calidad de las instituciones políticas representativas, el debate puede cumplir la importante función de impulsar la renovación de las instituciones, promover la estabilidad de la democracia y el desarrollo⁴. En esta perspectiva, las políticas públicas de seguridad se verán beneficiadas en un genuino proceso de discusión y deliberación pública sobre los términos de referencia básicos.

Este estudio, situado en el horizonte de una investigación de mayor alcance⁵, constituye un aporte destinado al servicio de la discusión de la seguridad. Básicamente se subraya que la seguridad debería ser debatida en relación al desarrollo

¹ Este artículo sintetiza de forma muy sumaria parte de los resultados obtenidos en la ejecución del proyecto del Fondo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas Nr. 1030584 "Formación Política en Justicia".

² En Chile, por ejemplo, la prensa diaria y los noticieros informan con regularidad sobre los desafíos de la "seguridad pública". En el medio ambiente académico, la seguridad en relación con la violencia y la democracia ha pasado a ser un tema de investigación: Klaus Bodemer, Sabine Kutenbach y Klaus Menckat. *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 2001; Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell, Paulo S. Pinheiro. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. B. Aires: Paidós, 2002; Hugo Frühling. *Crime and Violence in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2003. Hay algunos centros de investigación que focalizan su trabajo en temas de seguridad.

³ En esta dirección, en Chile la Corporación CERC ha incorporado en sus estudios por encuestas de opinión algunas preguntas sobre la seguridad (<http://www.cerc.cl/>), y el Instituto Nacional de Estadísticas dispone desde este año de una encuesta sobre seguridad ciudadana en Chile (www.inec.cl).

⁴ Véase Valdivieso, <http://www.scielo.br>

⁵ El proyecto Fondecyt Formación Política en Justicia, ya citado, tiene el propósito de generar instrumentos didácticos para enriquecer las competencias ciudadanas en materia de justicia (véase <http://www.uc.cl/icp/eticapolitica/>)

humano, la democracia y la participación. Asimismo, el trabajo recapitula propuestas concretas para la participación ciudadana en instancias de seguridad pública que tienen a su cargo la persecución criminal del delito y termina con algunas recomendaciones sobre el particular.

Nociones de seguridad, seguridad pública y criminalidad

La seguridad es un viejo concepto, cuyo significado ha variado con el correr del tiempo y según los contextos en los cuales se piense.

En las relaciones internacionales, durante un largo período de tiempo, la seguridad fue entendida como seguridad nacional, y con ello se pensaba en un conjunto de condiciones que debían favorecer los intereses nacionales de los países. Esta visión predominó desde la década de 1940 en los Estados Unidos, y por extensión en América Latina y otros lugares del mundo⁶. En esta visión de la seguridad, los Estados tienen la función de mantener sistemas de defensa y una política exterior que contribuyan a garantizar la paz, defender sus intereses en el campo internacional, y no ser sorprendidos por agresiones externas que puedan amenazar la seguridad de sus sociedades.

En América Latina, en la actualidad, hay una creciente tendencia a focalizar los temas de seguridad pública en el área de la justicia criminal.

En el campo de la defensa y de las relaciones internacionales, la noción de seguridad se ha ido enriqueciendo, en la medida que el desarrollo del sistema internacional ha conducido a una mayor interdependencia e integración de las sociedades. Buena parte de los problemas de seguridad internacional en el mundo contemporáneo tiene una naturaleza transnacional, es decir, se trata de peligros o amenazas globales. Por lo tanto, los Estados se ven en la necesidad de desarrollar estrategias cooperativas para cumplir mejor sus funciones, y ello va dando lugar a prácticas que enriquecen las políticas de seguridad internacional. De este modo, por ejemplo, el trabajo conjunto o la cooperación internacional en torno a la lucha contra el delito y el crimen organizado contribuye a la emergencia de regímenes internacionales de seguridad en el mundo. En el sistema interamericano, un hito de gran importancia en esta dirección es la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos (2003)⁷. Las

organizaciones internacionales han contribuido muy especialmente al enriquecimiento de las nociones de seguridad. Las organizaciones intergubernamentales, al ser espacios de negociación, interlocución, trabajo conjunto de los gobiernos y aprendizaje. Las organizaciones no gubernamentales, en cuanto representan intereses sociales, extra-estatales, en la política mundial.

Al interior de los Estados, en las sociedades, el concepto de seguridad puede tener numerosos significados para las personas, dependiendo de sus condiciones de vida, sus intereses y sus convicciones.

En América Latina, en la actualidad, hay una creciente tendencia a focalizar los temas de seguridad pública en el área de la justicia criminal. En el día a día, numerosas personas piensan en la seguridad como algo equivalente al orden público, y perciben que la inseguridad es sinónimo de determinados delitos y de la criminalidad. En este sentido, se ha vuelto común el razonamiento de que la mayor cantidad de ciertos actos delictivos (homicidios, robo, hurtos, entre otros) representa un aumento del grado de inseguridad ciudadana, y que mayores medidas coercitivas y la mayor eficacia de las instituciones encargadas de la persecución criminal del delito se traducirán en mayor grado de seguridad en la sociedad. Lo anterior, dicho sea de paso, es coherente con una moral pública que condena el delito y el crimen, por ser conductas que dañan a las personas y al bien común.

La explicación de la tendencia indicada podría radicar, al menos en parte, en algunas experiencias comunes. En las últimas décadas, los regímenes políticos democráticos de la región, salvo algunas excepciones, han gozado de una gran estabilidad. En democracia, los canales de expresión de las demandas sociales (medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros) van favoreciendo la mayor sintonía entre necesidades de la población y las políticas de los gobiernos⁸. En tal contexto, las circunstancias de violencia que afectan la vida cotidiana de las personas se van haciendo más visibles.

La modernización de los sistemas de justicia penal, y en particular de las instituciones que

⁶ Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, GEL 1986, 11-62; Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Boston: Little Brown, 1997, pp. 9-86.

⁷ Véase Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, en: http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

⁸ En los medios académicos, este tema suele ser tratado como "gobernabilidad".

tienen bajo su responsabilidad la persecución criminal del delito, representa una respuesta muy concreta para hacer frente a aquella dimensión de la violencia que se manifiesta en los delitos y el crimen. Cabe advertir que la modernización de la justicia penal favorece el papel más protagónico de las víctimas, quienes, por lo general, exigen una justicia criminal más coercitiva y el endurecimiento de las sanciones.

En relación con la seguridad pública y los delitos, cabe hacer notar que en la opinión pública, por regla, se toleran numerosas conductas y hechos de la vida cotidiana que podrían caer dentro de la categoría de delitos. Por ejemplo, en el campo de los reglamentos y leyes del tránsito, donde hay valores de primera jerarquía en juego, la protección de la vida humana, por lo general se produce todo tipo de protestas y de reacciones cuando las autoridades públicas tratan de imponer mayores medidas de prevención o de endurecer las penas, y lo mismo suele ocurrir en otras materias (comercio, administración pública, tributación, entre otros).

La base empírica sobre la relación entre la seguridad pública y el delito es débil aún. Las estadísticas criminales registran sólo aquellos casos que llegan a ser denunciados en la policía, quedando fuera numerosos hechos que podrían caer en la categoría de delitos, las estadísticas judiciales de aquellos que son ingresados vía fiscalía al sistema de administración de justicia, los estudios de opinión arrojan resultados a partir de percepciones registradas en cuestionarios aplicados a muestras de población, y los estudios de criminología no arriban a resultados concluyentes. Los medios de comunicación social, por su parte, suelen informar sin hacer una investigación sobre el grado de confiabilidad de sus fuentes, y de este modo, necesariamente, favorecen sólo ciertas perspectivas sobre la seguridad ciudadana. Y estos hechos suelen influir en la opinión pública y en los procesos de toma de decisión.

Por otra parte, los estudios criminológicos no son concluyentes con respecto a la relación entre las dimensiones subjetivas y objetivas de la seguridad pública. Fenómenos como el miedo y la mayor o menor sensación de inseguridad en las sociedades contemporáneas no tienen relación, forzosamente, con el aumento o la disminución de los delitos⁹.

Todas las observaciones anteriores apuntan a subrayar la complejidad del tema de la seguridad, en términos generales, y de la seguridad pública en particular, por el hecho de que hay numerosas variables en juego (internacionales, nacionales, contextos específicos, interpretaciones, etc). Por la misma razón, hay que evitar la tentación de pensar en términos reduccionistas, que simplifican la complejidad del fenómeno, y pueden conducir a políticas erráticas. Una visión simplificada de la seguridad pública, siguiendo este argumento, consistiría en ver la seguridad pública simplemente como mayor coerción del delito, sin un mayor conocimiento de lo que está ocurriendo en la sociedad. Asimismo, la reflexión en torno a la seguridad y sus significados, no puede quedarse sólo en determinadas interpretaciones o dimensiones particulares de la seguridad, y debe avanzar en la búsqueda de un mínimo común denominador transversal a numerosos conceptos de seguridad. Es necesario preguntar por criterios sustentables respecto del tema y, asimismo, por parámetros que expresen el mayor grado posible de los significados de las realidades que están en juego.

Hacia un "mínimo común" referencial para el debate sobre la seguridad pública: seguridad humana, democracia y participación

La seguridad humana puede hacer un aporte importante para enriquecer el debate en torno a las políticas de seguridad pública. A diferencia de nociones que reducen la seguridad a la idea de orden público y coerción frente a determinados delitos, la seguridad humana apunta a un conjunto de condiciones socio-económicas, político-institucionales y culturales al servicio del desarrollo de las personas.

A nivel mundial, en las últimas dos décadas, se ha ido produciendo un creciente consenso en torno al entendimiento de la seguridad como seguridad humana. Se trata de una idea matriz a partir de la cual se han ido articulando diversas iniciativas internacionales, nacionales y locales. En esta línea de pensamiento convergen esfuerzos de investigación académica desarrolladas en la década de 1990, el trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las prioridades políticas resultantes de las propuestas y negociaciones desarrolladas en el marco de Naciones Unidas¹⁰.

⁹ Karl-Ludwig Kunz, *Kriminologie*. Stuttgart: UTB, 1994; Heribert Ostendorf, *Kriminaltaet und Strafrecht. Informationen zur politischen Bildung*, nr. 248, Bonn: Bundeszentrale fuer politischen Bildung, 1999; Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. Heidelberg: Kriminalistik Verlag, 2002.

¹⁰ Véase Kofi Annan, Nobel Lecture, Oslo, December 10, 2001, en: <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html>; <http://www.undp.org> y <http://www.un.org/spanish>; Valdivieso, Patricio. "Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena", en *Revista de Sociología e Política*, Nr. 21, 2003.

En la conceptualización de seguridad humana quedan comprendidas todas aquellas condiciones que brindan protección y que promueven al ser humano libre y con capacidades para ser el arquitecto de su propio desarrollo individual y colectivo. Los atributos del concepto son “vida humana”, “libertad”, “desarrollo”. El concepto y sus atributos son sustentables por las siguientes razones: primero, en ellos convergen principios religiosos, filosóficos y políticos, en torno a los cuales existe un generalizado consenso en nuestro tiempo; segundo, expresan principios esenciales, en base a los cuales están contruidos los andamiajes constitucionales e institucionales de la mayor parte de los Estados en el mundo; tercero, encuentran una clara expresión en los fundamentos del orden político internacional común, por ejemplo en la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, la seguridad humana y sus condiciones debiesen de estar en el centro del debate sobre la seguridad pública y las políticas concretas para hacer frente a la violencia y el delito.

Del significado expuesto sobre la seguridad humana y sus atributos, se sigue que todas aquellas condiciones que promuevan la vida, la libertad y el desarrollo del ser humano enriquecerán la seguridad de las personas y de las sociedades. Por lo tanto, el régimen político democrático y la participación caben dentro de las condiciones que promueven la seguridad humana.

El régimen político democrático descansa en los principios de la seguridad humana, pues se fundamenta en concepciones antropológicas y filosóficas centradas en el ser humano y su dignidad esencial como punto de partida, sentido y meta de todo orden social y político¹¹.

Con independencia de la perspectiva filosófica o antropológica que se asuma, se reconocerá que el ser humano necesita de los demás para sobrevivir y desarrollarse, y este hecho, por sí sólo, fundamenta la participación como una necesidad humana de alto rango. A ello se suman las evidencias empíricas (históricas y estadísticas), sin prueba en sentido contrario hasta ahora, que avalan la siguiente generalización: a mayor grado de participación o cooperación voluntaria de las personas en la sociedad y el estado, mayores serán las posibilidades de desarrollo del ser humano en sus dimensiones individuales y colectivas, y más alto será el grado de seguridad humana. No es casualidad ni

una fatalidad del destino el hecho de que los órdenes sociales y políticos más participativos en el mundo sean aquellos donde las personas pueden integrarse mejor y tienen más posibilidades para tomar decisiones de forma autónoma y responsable, en relación con expectativas y metas individuales, políticas, sociales y culturales. Este hecho está avalado por indicadores económicos, sociales y de desarrollo humano¹².

En el hemisferio occidental durante la mayor parte del siglo XX, y en casi todo el planeta desde el fin de la Guerra Fría, al concluir la década de 1980, operan con gran dinamismo fuerzas internacionales que promueven la democracia, la participación y la seguridad humana. Los actores internacionales más poderosos e influyentes del mundo, entre los cuales se encuentran los gobiernos de los Estados industrializados, organizaciones internacionales que participan activamente en regímenes políticos de seguridad, financieros y de cooperación internacional, entre otros, apoyan decididamente diversas iniciativas de alto impacto, cuyo propósito es promover la democracia, la participación, el desarrollo social y el mayor ejercicio de derechos en distintos lugares del mundo. El resultado es un conjunto de políticas y programas de reforma que están en plena sintonía con el concepto de seguridad humana, por cuanto ellos apuntan a generar mejores condiciones económicas, sociales e institucionales para la participación de las personas como ciudadanos en el régimen político democrático.

Todo lo anterior debiese constituir un marco de referencia importante en la discusión de la seguridad pública, en las sociedades latinoamericanas, donde hasta ahora las condiciones relativas de vida de la mayor parte de la población son bastante precarias y están amenazadas por la violencia en sus diversas formas. No obstante los marcos de referencia normativos y los principios constitucionales, en América Latina las condiciones de la seguridad humana dejan mucho que desear, pues persiste la pobreza extendida, la exclusión social, y por lo tanto la falta de participación de importantes sectores sociales en sus sistemas políticos. En América Latina persisten situaciones socio-económicas y políticas bastante críticas en algunos lugares, y espacios geográficos completos donde no es posible hablar del ejercicio de la soberanía nacional ni del imperio del Estado de Derecho. En numerosos lugares de la región, las instituciones públicas no funcionan adecuadamente, la corrupción genera-

¹¹ Especificaciones respecto de la concreción de estos principios en el régimen democrático, véase Norberto Bobbio. *Fundamento y futuro de la democracia*. Valparaíso: Edeval 1990.
¹² Banco Mundial. *World Development Indicators*. Washington D.C. 2003, en <http://www.bancomundial.org>, y UNDP. *Human Development Report*. N. York 2002.

lizada afecta la confianza de la población, y la violencia y el crimen organizado dominan el escenario. Las prácticas de políticas inspiradas en modelos de mercado y la democracia representativa no han dado lugar a la superación de los problemas indicados hasta ahora. Por lo tanto hay un alto grado de incertidumbre y de inseguridad con respecto al futuro. Todos estos problemas, relacionados con condiciones mínimas de la seguridad, debieran de estar incluidas en las discusiones sobre la seguridad pública.

Ejemplos de propuestas para la participación ciudadana en la seguridad pública

De forma coherente con todo lo que ha sido expuesto, en el mundo entero los problemas de seguridad pública están siendo abordados, en parte, por medio de políticas que promueven la participación ciudadana, y ello es coherente con los principios y criterios de la seguridad humana. Algunas experiencias que son consideradas exitosas por parte de quienes participan en la formación de la agenda de políticas y en las decisiones de seguridad pública han dado lugar a la formulación de estrategias que consisten en un conjunto de medidas destinadas a enriquecer la interacción entre las instituciones encargadas de la persecución criminal del delito y la sociedad.

A modo de ilustración, en el caso de Chile, a partir del éxito que pareciera tener el proceso de modernización del sistema de justicia penal¹³, pero acotada específicamente al área de las policías, la estrategia de participación ciudadana en las políticas de seguridad considera las siguientes actividades¹⁴:

Modernización del marco legal para las funciones de las policías

La estrategia consiste en reformar las normas legales nacionales en base a los criterios que se derivan de un conjunto de normas y principios internacionales que tiene por finalidad promover mejores condiciones de la seguridad humana. Entre las normas y acuerdos internacionales están las

declaraciones, pactos y convenciones de derechos humanos y civiles, contra la tortura, el conjunto de principios sobre la protección de las personas sometidas a detención o prisión, y el empleo de armas de fuego, todos ellos celebrados en el marco de Naciones Unidas¹⁵. Asimismo, cabe advertir que estos principios se siguen de los órdenes legales del Estado constitucional democrático en la mayor parte de los países del mundo.

En la práctica, la aplicación de los principios y de las normas indicadas impedir detenciones arbitrarias, y las leyes debiesen fijar tanto las causas como los procedimientos en caso de detención.

Recursos y coordinación

La consideración de los recursos humanos y materiales apunta a una mayor racionalización de los mismos, de tal modo que mayor cantidad de personas tengan acceso a este bien colectivo. Asimismo, se considera recursos y capacidades para que los gobiernos puedan regular y evaluar la calidad del desempeño policial.

(...) los problemas de seguridad pública están siendo abordados, por medio de políticas que promueven la participación ciudadana, y ello es coherente con los principios y criterios de la seguridad humana.

Con el propósito de aproximar la policía a la sociedad, se propone la creación de consejos locales ante los cuales la policía debiese rendir cuentas de su actuación. Los alcaldes y consejos locales tendrían la facultad de entregar informes a la autoridad gubernamental competente.

Las policías deberían trabajar coordinadamente, en temas de formación de su personal, compatibilizar sus procedimientos policiales, y mantener la comunicación. Los funcionarios deberían ser profesionales bien formados, dotados de autonomía, con garantías del derecho de expresión. En el plano de la obediencia penal debería estar consagrado el principio de la obediencia reflexiva y no el de la obediencia absoluta, y todo delito cometido por un funcionario que afecte los derechos de un ciudadano debería ser conocido por la justicia ordinaria.

Educación de los funcionarios

El incremento de las competencias de los funcionarios policiales requiere un buen sistema de

¹³ Valdivieso, Patricio y Vargas, Juan Enrique, "Organizaciones de la Sociedad Civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile", B. Aires: INECIP, 2003.

¹⁴ Todas las medidas que se indican a continuación se encuentran latamente detalladas en Centro de Estudios del Desarrollo. Reforma Policial en Democracia, Santiago: CED, 2003, pp.19-31; Frühling, Hugo, "Police Reform and the Process of Democratization". En: Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding. Crime and Violence in Latin America. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, pp. 15-44.

¹⁵ Véase <http://www.derechos.org/nizkor/ley> y <http://www.oas.org/SP/PROG/pa12s.htm>

formación técnica y humana, y ello debería estar relacionado a las posibilidades de perfeccionamiento y ascenso. La enseñanza debería incorporar profesores civiles capacitados, y el contenido debería propender a formar profesionales competentes para realizar un trabajo eficiente y que al mismo tiempo promueva una buena interacción con la sociedad. En este sentido, el currículum debería incluir el tratamiento de derechos humanos.

Sistemas de control interno y externo

En la lucha por erradicar malas conductas en las policías, se debería contar con códigos disciplinarios que expresen una doctrina democrática respecto de las funciones policiales. Debe haber sistemas internos que ayuden a prevenir abusos y malas conductas, incluidos sistemas de seguimiento.

En algunos países del mundo se han establecido comités externos, cuya función consiste en recabar denuncias, ingresarlas a los órganos internos de investigación y publicar los resultados obtenidos a partir de estas denuncias. En algunos lugares hay comités civiles que examinan la conducta policial e intervienen en el sistema de ascensos y sanciones. El control interno fortalecería la imagen de la policía y facilitaría su tarea¹⁶.

Otra expresión de control externo es el que realizan las organizaciones de la sociedad civil y la prensa, para cuyo funcionamiento resulta esencial contar con acceso amplio a la información sobre la policía.

Para la buena comunicación ente las instancias externas e internas de control, sería necesario que haya incentivos dentro de las policías, por ejemplo para la carrera funcionaria.

Introducción de sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión y de los resultados

Los indicadores de gestión ayudan a planificar políticas, detectar problemas, fijar metas, mejorar la comunicación con el medio externo, rendir cuentas¹⁷.

Programas de relación con la comunidad

Los programas se aplican de forma descentralizada, a fin de responder a necesidades distintas en diversas áreas territoriales, y consisten en acciones

preventivas que abarcan actividades sociales, educacionales y urbanísticas. Los gobiernos locales adquieren un papel importante en el diseño de medidas, y han surgido programas de participación de la comunidad que buscan integrar la visión de los ciudadanos en los temas de prevención y disminución del delito.

Hay modelos de policía comunitaria donde, en su versión más avanzada, las policías tratan de adaptar su trabajo a las demandas del público. Para ello se establecen relaciones horizontales con los ciudadanos, se focaliza la acción en la identificación y solución de problemas locales, se rinden cuentas al público, se promueven acciones coordinadas con otras instancias. La policía comunitaria descentraliza la toma de decisiones sobre la policía a nivel de directivos locales, toma en cuenta la opinión del público para la determinación de sus estrategias y enfrenta de manera proactiva los problemas de seguridad.

Recomendaciones

Todos los antecedentes, argumentos y propuestas expuestos en este estudio apuntan a valorar positivamente la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública, pues ello redundaría en el enriquecimiento de la democracia y al avance en la meta de la seguridad humana.

La participación, claro está, debe ir de la mano con numerosas otras políticas que enriquezcan la calidad de la misma. En el campo de la seguridad pública, la participación desinformada, motivada por la angustia y el miedo, promovida por la difusión mediática de imágenes distorsionadas o informaciones sesgadas, constituye un verdadero peligro, porque puede dar lugar a presiones sociales por medidas y la puesta en práctica de políticas que signifiquen, a fin de cuenta, un retroceso para las metas de la seguridad humana. En este sentido, el estudio de la experiencia de otras sociedades, donde la seguridad pública y la criminalidad tienen un largo desarrollo, podría ser de gran ayuda para aquellos países, como es caso de Chile, donde el debate sobre el tema recién comienza¹⁸.

Es indispensable que la participación vaya de la mano con otras políticas que promuevan la buena marcha de las instituciones del Estado, la confianza y la legitimidad. Por un conjunto de hechos históri-

¹⁶ Martín Herrkind y Sebastian Scheerer (ed.). Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. En Hamburger Studien zur Kriminologie und Kriminalpolitik. Vol. 31. Münster-Hamburg-London, 2003; Komitee für Grundrechte und Demokratie. Verpolizeilichung der Bundesrepublik Deutschland, Köln: HBO-Druck, Einhausen, 2002.

¹⁷ Véanse modelos de seguimiento de la justicia criminal en www.cejamerica.org; Héctor Hernández B. (ed.). Evaluación de la Reforma Procesal Penal chilena desde la perspectiva del sistema alemán. Santiago: Femar Impresores, 2003.

¹⁸ Entrevista a Wolfgang Hoffmann-Riem, criminólogo de la Universidad de Hamburgo y ministro de la Corte Constitucional, 21.02.2004.

cos, en buena parte de los países de América Latina, el Estado y sus instituciones son débiles, tienen pocas capacidades y carecen de recursos. Dado que funcionan de forma irregular y se cometen abusos, y el imperio del derecho y de la justicia no es un marco de referencia para los comportamientos individuales y colectivos, la mayor parte de la población no se identifica con las instituciones, no las percibe como algo legítimo, y no se siente inclinada a responsabilizarse por las mismas. Obviamente, la calidad de la participación y del régimen democrático bajo tales circunstancias no puede ser muy alta, y esta situación contrasta con muchos de los países de donde proceden los modelos de participación que están siendo impulsados en la actualidad. En el caso de Alemania, por ejemplo, las reformas de la justicia criminal fueron introducidas en el siglo XIX, y las instituciones volvieron a ser reformadas después de la Segunda Guerra, y todo esto ocurrió en el marco de una sociedad altamente industrializada, cohesionada, donde el Estado y sus instituciones contaban con un alto grado de legitimidad. Sobre esa base, en períodos más contemporáneos, descansa el éxito de algunos modelos de participación ciudadana¹⁹.

Las ideas expuestas en este trabajo sobre la seguridad humana como base para la discusión de la seguridad ciudadana, por una parte, y el listado de iniciativas y estrategias en orden a mejorar las interacciones entre sociedad y policías, sugieren necesario debatir y seguir avanzando hacia concepciones y el desarrollo de políticas integrales, donde estén considerados numerosos factores. Por ejemplo, si una estrategia de las políticas de seguridad pública consiste en educar a los policías en los derechos humanos, esto se debe hacer sobre la base del conocimiento real de didácticas, porque se aspira a un cambio en los comportamientos en situaciones concretas, donde los policías deben hacer su trabajo. De no ser abordados estos temas seriamente, se corre el riesgo, por ejemplo, de que

la cultura y el *ethos* de los policías no cambie significativamente, y todo lo avanzado en otras materias se verá afectado por esta circunstancia. En algunos países con bastante experiencia en formación de policías en derechos humanos, no ha sido fácil encontrar fórmulas y sistemas de educación que realmente tengan los efectos esperados a priori, de un cambio real en los comportamientos de los funcionarios para enfrentar situaciones humanas complejas, como son la persecución del delito. Lograr avances en la capacitación ha demandado gran esfuerzo y un trabajo pedagógico altamente profesional²⁰.

En el debate sobre la seguridad y la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública, hay otros aspectos muy sutiles que deberían ser considerados para avanzar hacia una visión integral del asunto. La dimensión de la comunicación y de los símbolos es esencial para una mejor interacción entre instituciones públicas y sociedad. Hay determinados términos y símbolos que se usan regularmente, que de un modo casi imperceptible influyen en las percepciones y los comportamientos de los seres humanos. En el campo de la seguridad pública, determinados lenguajes y símbolos institucionales que proceden de otros períodos históricos podrían presentarse como un formidable obstáculo que conspirara en contra de relaciones de confianza. En todas

(...) valorar positivamente la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública (...) redunda en el **enriquecimiento de la democracia y al avance en la meta de la seguridad humana.**

las sociedades del mundo hay determinados símbolos y lenguajes que inducen a las personas a identificar a los funcionarios que trabajan en la seguridad pública como autoridades que están por encima del resto de las personas. A veces, las oficinas públicas tienen nombres que expresan un alto grado de jerarquía, estatus y distancia respecto del ciudadano común y corriente. Por lo tanto, la discusión sobre la seguridad debería considerar la factibilidad de abordar ese tipo de cuestiones²¹.

¹⁹ Entrevista a la jurista Helen Ahrens, División América Latina de la Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ), Echborn, 24.02.2004.

²⁰ Entrevista a Volker Haertel, Director de estudios de la Academia de Policía de Babiera, 15.02.2004. En Alemania, la experiencia con formación de policías en derechos humanos se remonta a la década de 1950, y la educación debe estar permanentemente en proceso de perfeccionamiento, con el propósito de ir adaptándose a las aceleradas transformaciones que se van produciendo en la sociedad y el estado.

²¹ Entrevista a los científicos políticos y catedráticos Joachim Detjen y Berhard Sutor, Katholische Universität Eichatätt (11.02 y 12.02.2004)