



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 12

**Las tensiones de la seguridad y la democracia en América
Latina. Una mirada desde México.**

Mesa de trabajo con

Manuel Piqueras

Miguel Concha

Ciudad de México, 27 de enero del 2006

A modo de introducción

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el número 12 de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de trabajo número 12: **Las tensiones de la seguridad y la democracia en América Latina. Una mirada desde México**. Ésta se celebró el 2 de marzo de 2006 en la Ciudad de México, y contó con observadores representantes de organizaciones civiles y derechos humanos, universitarios, académicos y autoridades inmersas en iniciativas vinculadas a seguridad pública y reforma policial. La reunión fue posible gracias a la convocatoria del Insyde.

En el evento participaron **Emilio Álvarez Icaza**, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, **Miguel Concha**, presidente del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, y **Manuel Piqueras**, director de la Oficina de Apoyo Técnico a la Sociedad Civil del Insyde. La reunión fue presidida por **Ernesto López Portillo**, presidente de Insyde.

La intención central de esta mesa fue presentar el trabajo que se está realizando en la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil y, en particular, el estudio conducido por el Dr. Piqueras sobre la relación que existe entre una democracia débil y el aumento de la inseguridad y la violencia. El estudio concluye que la reducción de la democracia a un proceso puramente electoral preserva las condiciones de exclusión social y pobreza e impide la extensión de ciudadanías, necesaria para una disminución real de la violencia con respeto a los derechos humanos.

En Insyde trabajamos para la construcción de procesos previos de convergencia estratégica y atención a la especificidad de las situaciones. Creemos que la generación de conocimientos no reconoce fronteras, por lo que la institución se avoca a la construcción de esquemas teóricos y estrategias prácticas técnicamente fundamentadas que puedan ser aplicadas en México y en países de problemática similar, especialmente en América Latina.

I. Presentación de la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil de Insyde

Ernesto López Portillo, Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde)

¿Sociedad civil para qué? Una sociedad civil, entendida como **un conjunto de individuos específicos organizados para la persecución de un bien común**, más articulada, es más fuerte y adecuada a la democracia. El problema es el consenso del cómo. Con miras a la mejor articulación de la sociedad civil en materia de seguridad, justicia penal y derechos humanos, Insyde propone un modelo de injerencia en políticas públicas mediante la formulación de recomendaciones específicas, la integración de metodologías e instrumentos técnicos que permitan construir estrategias fructíferas de colaboración.

Emilio Álvarez Icaza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

La pregunta por la sociedad civil es fundamental para comprender la relación entre lo público y lo político, entendido como el ámbito de la toma de decisiones, más allá del dominio de los partidos y la competencia por cargos públicos. Hoy lo público también rebasa el espacio de acción del gobierno, que incluye el trabajo e influencia de la sociedad organizada y definida más allá de su no pertenencia al gobierno.

En el proceso de desarrollo y maduración de la sociedad civil, ha enfrentado la represión, y ha dado voz a las víctimas. A partir de la década de los noventa, acompañado por el restablecimiento de gobiernos democráticos, se ha pasado a una etapa de institucionalización y profesionalización para la defensa de los derechos humanos, que permite el diálogo, el debate y la posibilidad de estrategias conjuntas. En este sentido, se ha establecido a los derechos humanos como un parámetro de evaluación de la gestión del gobierno. Existe un consenso que permite hablar de estrategias de rendición de cuentas y auditoría para la defensa de los derechos humanos.

El problema, hoy en día, es cómo conjuntar la preocupación por la seguridad y el respeto a los derechos humanos, por lo general planteados como mutuamente excluyentes. Es preciso entender que la seguridad es un derecho humano y una de las obligaciones centrales del Estado frente al ciudadano. Comienza a quedar claro que el problema de inseguridad es un problema de mal funcionamiento de los órganos de seguridad pública, ante el cual la sociedad civil organizada juega un papel fundamental. Es crucial que la sociedad pueda evaluar la gestión y emplazar al régimen político en la generación de políticas públicas. En este sentido, la “oficina” responde a la necesidad de espacios serios en que la academia, la sociedad civil y los servidores públicos puedan llegar a acuerdos y coparticipar en la toma de decisiones.

Miguel Concha, Presidente del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria

Existe un retraso de las organizaciones de la sociedad civil en el tema de seguridad. En este sentido, las propuestas estructurales del Insyde son de gran utilidad, pues están fundadas en una perspectiva de derechos humanos y principios democráticos, pero apoyadas en formulaciones metodológicas y análisis empíricos capaces de llegar a la rutina misma del trabajo policiaco.

La violación a los derechos humanos es un problema persistente en nuestro país. Incluso existe un rezago en materia legal en lo que a defensa de los derechos humanos se refiere. Actualmente entramos en un proceso de especialización de las organizaciones de la sociedad civil, que permite la incidencia responsable y efectiva de la sociedad civil en la gestión pública. Pero los recursos para la persecución de este fin son escasos. Desde su fundación, la oficina técnica de Insyde se ha vinculado y aproximado a la sociedad, que lleva años trabajando, en muchas ocasiones de manera muy precaria, en la defensa de los derechos humanos. Todo apoyo que ofrece en términos de organización y recursos técnicos es invaluable. En este sentido, el fomento de Insyde al desarrollo, fortalecimiento y extensión de la sociedad civil, especialmente a las organizaciones pequeñas que trabajan a nivel local, es fundamental.

II. Mesa de trabajo número diez: Las tensiones de la seguridad y la democracia en América Latina. Una mirada desde México. Manuel Piqueras

Insyde se ha caracterizado por su trabajo cercano y el diálogo continuo con los responsables de la seguridad pública en diversos sitios del país. Del diálogo con las autoridades de seguridad pública y policías surge una pregunta fundamental y aplicable a toda América Latina: **¿Cómo plantear la tensión entre seguridad y democracia?**

1. El círculo vicioso: baja calidad de la democracia y de la seguridad

La perspectiva democrática de **creación de ciudadanías integrales** —o la inclusión a los **derechos y libertades civiles y políticos, económicos, sociales y culturales** de inmensas masas de seres humanos en América Latina—, así como la eliminación de las causas y el alivio de las consecuencias de la violencia, constituyen el hilo conductor de esta reflexión sobre las tensiones de la seguridad y la democracia en Latinoamérica. La disyuntiva entre seguridad y democracia parece ser falsa: **la calidad de la seguridad es proporcional a la calidad de la democracia**. Es nuestra hipótesis, incluso, que la calidad de la seguridad es directamente proporcional a la calidad de la democracia. Es fundamental estudiar esta hipótesis, y sus formas mixtas, singularmente, por regiones y países de América Latina, región caracterizada por altos niveles de exclusión, violencia e inseguridad.

En este sentido, estudios recientes y empíricamente validados muestran que el caso de México es de especial interés.¹ Indican que la democracia vivida por la gente común, una **democracia de electores y de baja calidad**, es una forma de poder que **funda y preserva la violencia y la exclusión** de la gran mayoría de los 103 millones de personas que habitan dicho país.

La **democracia de baja calidad**, de acuerdo con los hallazgos del PNUD, **engendra y perpetúa la violencia**. Como producción cultural humana, **puede ser modificada por una acción concertada**.

Esta situación impacta todas las relaciones humanas, en la intimidad y en la sociabilidad, en lo privado y en lo público, en la sociedad y en el Estado. El homicidio, la violencia intrafamiliar dirigida a las mujeres y los patrones de robo a transeúntes son ejemplos de esto. Pero en tanto esta situación implica una relación cultural, social, estatal, comunitaria y personal, una cultura y un conjunto de iniciativas humanas, puede ser transformada por la acción concertada de voluntades legítimamente democráticas, estructuradas y metodológicamente orientadas.

2. Los datos hablan

2.1 Las tensiones entre reformas y realidades: economía y sociedad

LAS TENSIONES ENTRE REFORMAS Y REALIDADES: ECONOMÍA Y SOCIEDAD			
Año	Índice de Reforma Económica	Índice de Democracia Electoral	Crecimiento del PIB real per cápita anualizado %
Subregión Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)			
1981-1990	0,66	0,44	-0,8%
1991-1997	0,82	0,88	1,3%
1998-2003	0,84	0,91	1,0%
Brasil			
1981-1990	0,52	0,70	1,8%
1991-1997	0,75	1,00	0,6%
1998-2003	0,79	1,00	1,2%
Subregión andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)			
1981-1990	0,53	0,83	-0,5%
1991-1997	0,76	0,86	0,9%
1998-2003	0,82	0,83	0,0%
México			
1981-1990	0,61	0,31	1,7%
1991-1997	0,78	0,70	0,4%
1998-2003	0,81	1,00	2,1%

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Programa para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Informe Final. Nueva York: 2004.

LAS TENSIONES ENTRE REFORMAS Y REALIDADES: ECONOMÍA Y SOCIEDAD				
Año	% Pobreza	% Indigencia	Coefficiente Gini	Desempleo Urbano
Subregión Centro América (Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)				
1981-1990	0,55	0,59		4,0%
1991-1997	0,80	0,89		-3,7%
1998-2003	0,85	0,97		2,6%
América Latina				
1981-1990	0,58	0,64		0,7%
1991-1997	0,79	0,87		0,7%
1998-2003	0,83	0,92		1,2%
Subregión Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)				
1981-1990	25,6	7,1	0,509	8,8
1991-1997	20,3	5,5	0,527	8,7
1998-2003	26,0	8,7	0,519	12,1
Brasil				
1981-1990	48,0	23,4	0,603	5,2
1991-1997	40,6	17,1	0,638	5,3
1998-2003	37,0	12,7	0,640	7,1
Subregión andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)				
1981-1990	52,3	22,1	0,497	8,8
1991-1997	50,4	18,2	0,583	8,3
1998-2003	53,1	25,5	0,545	12,0
México				
1981-1990	47,8	18,8	0,521	4,2
1991-1997	48,6	19,1	0,539	4,0
1998-2003	43,1	16,7	0,542	2,6
Subregión Centro América (Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)				
1981-1990	45,2	31,1	0,551	9,1
1991-1997	52,1	27,9	0,526	9,1
1998-2003	52,5	28,9	0,554	8,7
América Latina				
1981-1990	46,0	20,4	0,554	8,4
1991-1997	41,9	17,9	0,557	8,8
1998-2003	41,8	17,4	0,566	10,4

Como se puede ver en las tablas anteriores, **existe una distancia entre lo que prometen las reformas y los resultados que entregan.**² En América Latina las condiciones de exclusión y desigualdad son considerables. México no es el peor caso en la región, pero su situación representa, aún, un verdadero caldo de cultivo para la violencia. El país ha mejorado su índice de reforma económica, de democracia electoral y su producto interno bruto *per capita*. Pero esto no ha significado una reducción de la pobreza y la desigualdad. Las reformas económicas y políticas parecen no impactar suficientemente,

² Cuadro proveniente del informe del PNUD citado anteriormente.

por ejemplo, el coeficiente de GINI, que indica el grado de desigualdad, mayor entre más se aproxima a uno.

Investigaciones empíricas del Banco Mundial, realizadas por economistas latinoamericanos como Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, entre los años 1998 y 2002, han validado consistentemente la estrecha correlación entre desigualdad y crimen violento.³ Si aceptamos que la desigualdad está íntimamente relacionada con la violencia, entonces podemos observar cómo la situación en Latinoamérica implica un verdadero caldo de cultivo para la inseguridad y el crimen.

2.2 Las tensiones entre reformas y realidades: violencia y criminalidad

A mediados de la década de los años noventa, **sólo en algunos países africanos se registró un mayor índice de homicidios que los registrados en América Latina y el Caribe.** La región registró un promedio de 16.3 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que el promedio mundial era de 8.8 homicidios por cada 100,000 habitantes. Para agravar la situación, las **instituciones de seguridad y justicia no pasaron por profundos y sostenidos procesos de reforma democrática**, necesarios para afrontar el problema. Los datos muestran que, incluso, son estas instituciones las que mantienen con mayor frecuencia diversas prácticas violatorias de los derechos humanos de las personas y las comunidades. Dado que existen estudios empíricos serios que vinculan la pobreza con la violencia, habría que preguntarse la relación entre la violencia en América Latina y el entorno de pobreza y desigualdad.

En una medición anual realizada por las Naciones Unidas, **México ocupa el décimo lugar entre los 70 países del mundo que presentan el mayor número de homicidios dolosos** por cada 100,000 habitantes. La tasa de homicidios en México sigue una tendencia cíclica pero consistente en el espacio y el tiempo.⁴

En el 2003 tenemos siete estados con un porcentaje de 5% a 10% de homicidios con respecto al total de muertes violentas (Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Tabasco y Yucatán).

Hay 14 estados con un porcentaje de 10% a 20% de homicidios con respecto al total de muertes violentas (Sonora, Coahuila, Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Tamaulipas, San Luis Potosí, Guanajuato, Morelos, Puebla, Veracruz, Campeche).

³ “The results show that increases in income inequality raise crime rates, crime tends to be counter-cyclical, and criminal inertia is significant”. Daniel Lederman, Norman Loayza y Pablo Fajnzylber, “Inequality and Violent Crime”, en *Journal of Law and Economics*, 45, 2002.

⁴ Homicidios es el parámetro internacional para la comparación de los índices de violencia, debido a la cifra negra de delitos no denunciados que muestran las encuestas de victimización. Su utilidad es sólo superada por los datos que surgen de una encuesta de victimización.

Existen nueve estados con un porcentaje de 20% a 30% de homicidios por cien mil habitantes con respecto al total de muertes violentas (Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Michoacán, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo y Tlaxcala).

Finalmente, dos estados tienen un porcentaje tan increíblemente alto que pareciera que vivieran una cultura de la violencia desmesurada: **de 30% a más homicidios** con respecto al total de muertes violentas (Guerrero y el Estado de México).

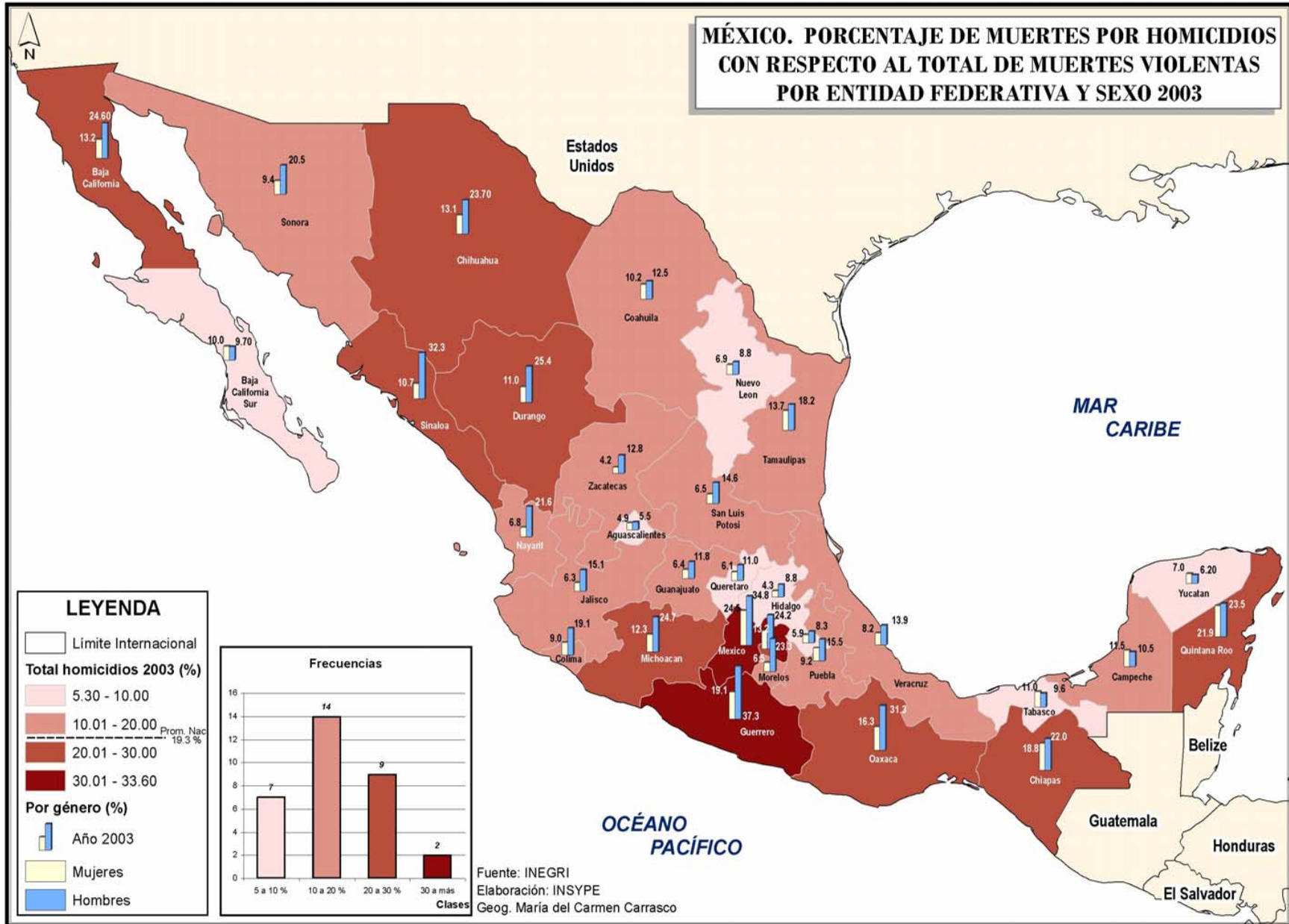
La pregunta de fondo es **¿por qué la magnitud y gravedad del crimen violento en México?** Una clave empíricamente verificable que revela la tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, se encuentra en que el robo constituye 73% de la incidencia delictiva total nacional; el robo al transeúnte, que es el delito mayoritario, reúne 51% del total de los robos, y el robo al transeúnte con violencia congrega 40% del total de los robos al transeúnte. En seis de cada diez casos en los que el delincuente va armado, lleva armas de fuego. El crimen violento está altamente extendido en México, principalmente dirigido a la obtención de bienes ajenos, una tendencia fácilmente relacionable con la **mala distribución del ingreso**.

La tasa de homicidios representada cartográficamente por la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil de Insyde, muestra una asociación positiva con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad en sus principales áreas metropolitanas, en las zonas conurbadas al Distrito Federal, en Guerrero y el Estado de México.⁵ Parece existir una **relación entre violencia y exclusión**. Muchas autoridades no han querido aceptar los resultados de estos estudios técnicamente cualificados y las consecuencias que se derivan de ellos.



⁵ Realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) con la participación loable del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) del Estado Nacional.

MAPA 1: PORCENTAJE DE MUERTES POR HOMICIDIO RESPECTO AL TOTAL



MAPA 2: ÍNDICE DE HOMICIDIOS



2.3 La impotencia del Estado y la sociedad

Como muestra la siguiente tabla del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Ronda Ciudadana, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) atendió durante el 2004, un total de 4,643 expedientes de queja, es decir, 14% más que en el año anterior.

El 84% del total de los casos atendidos fue recibido por la CNDH, mientras que el restante 16% corresponde a los expedientes que quedaron en trámite al terminar el 2003. El cuadro nos muestra que en el periodo 2004, la CNDH recibió alrededor de 1,200 quejas contra actos de instituciones federales del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Es decir, 57% del total de presuntas violaciones presentadas en el año. Sin embargo, emitió cuatro recomendaciones contra actos atribuibles a instituciones federales del SNSP, mismas que representan el 4% del total de recomendaciones.

Expedientes de queja y porcentaje respecto del total	Principales hechos presuntamente violatorios de derechos humanos denunciados por los quejosos	Recomendaciones y porcentaje respecto del total
1,110 (53.0%)	Prestación indebida de servicio (público)	11 (30.6%)
884 (42.0%)	Ejercicio indebido del cargo	11 (30.6%)
357 (17.0%)	Detención arbitraria	1 (2.8%)
268 (13.0%)	Trato cruel y/o degradante	4 (11%)
263 (12.5%)	Negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud	6 (16.7%)
234 (11.0%)	Cateos y visitas domiciliarias ilegales	Ninguna (0.0%)
164 (7.8%)	Dilación en el procedimiento administrativo	1 (2.8%)
140 (6.7%)	Imputación indebida de hechos	1 (2.8%)
114 (5.0%)	Amenazas	Ninguna (0.0%)
91 (4.3%)	Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación	1 (2.8%)
89 (4.2%)	Violación de los derechos de los migrantes	1 (2.8%)
84 (4%)	Incomunicación	1 (2.8%)
79 (3.8%)	Irregular integración de averiguación previa	1 (2.8%)
77 (3.7%)	Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad	Ninguna (0.0%)

Expedientes de queja y porcentaje respecto del total	Principales hechos presuntamente violatorios de derechos humanos denunciados por los quejosos	Recomendaciones y porcentaje respecto del total
67 (3.2%)	Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	Ninguna (0.0%)
61 (3.0%)	Retención ilegal	1 (2.8%)
60 (3.0%)	Aseguramiento indebido de bienes	Ninguna (0.0%)
60 (3.0%)	Inejecución de resolución, sentencia o laudo	Ninguna (0.0%)
57 (2.7%)	Intimidación	Ninguna (0.0%)
57 (2.7%)	Negligencia médica	15 (41.7%)
54 (2.6%)	Negativa injustificada de beneficios de ley	Ninguna (0.0%)
38 (1.8%)	Dilación en la procuración de justicia	Ninguna (0.0%)
35 (1.7%)	Discriminación	1 (2.8%)
25 (1.0%)	Cohecho	Ninguna (0.0%)
24 (1.0%)	Empleo arbitrario de la fuerza pública	Ninguna (0.0%)
15 (0.7%)	Desaparición forzada o involuntaria de personas	1 (2.8%)
11 (0.5%)	Ataque a la propiedad privada	1 (2.8%)
5 (0.2%)	Revelación indebida de la condición de seropositivo o enfermo de sida	1 (2.8%)
5 (0.2%)	Tortura	1 (2.8%)

Hay que mencionar que **la CNDH gasta más de 50 millones de dólares al año** – sumados a los 13 millones de dólares al año que gasta la CDHDF –, y que en comparación con las organizaciones no gubernamentales privadas, esto la convierte en la organización de derechos humanos más cara del mundo, pese a que sus esfuerzos se concentran en un sólo país.

3. Prevención situacional y social de la exclusión y la violencia

3.1 Prevención situacional: lucha contra la delincuencia y el crimen organizado

Es sabido que la exclusión y la pobreza generan violencia, pero no es posible permanecer con los brazos cruzados mientras se abordan las causas remotas. Dada la situación de violencia presente en nuestro país, es ineludible contar con **una estrategia eficiente de combate a la criminalidad**. Para lograr algún avance en este sentido, es condición necesaria contar con **reformas a las instituciones** encargadas de la seguridad pública y la justicia penal, **guiada por el respeto a los derechos humanos**.

Es indispensable la plena **incorporación de México al sistema supranacional de protección de los derechos humanos**. Es preciso, también, combatir de manera frontal y decisiva al narcotráfico, que es un foco constante de violencia y, quizás, el problema más grande de seguridad pública y uno de los principales de salud. Hay que asegurar que los organismos encargados de la seguridad pública, en su combate a la delincuencia, se apeguen rigurosamente a procedimientos transparentes y respetuosos de los derechos humanos. Esto es especialmente importante en su trato con menores de edad, en creciente conflicto con la ley, y con mujeres, víctimas muy frecuentes de la discriminación y violencia.



3.2 Prevención social: lucha contra las causas de la exclusión y la violencia

La democracia convencional se ha centrado de modo unilateral en el ámbito electoral, dejando de lado la reforma integral de los actores, las instituciones y las representaciones de la **triada inseparable: Estado, sociedad civil y el régimen que las articula**. El régimen político democrático se basa en el principio de soberanía popular, en la expansión de los derechos políticos civiles y sociales y en el estado de derecho. La democracia va mucho más allá de las meras elecciones. Sin la extensión de ciudadanía, la democracia no se construye plenamente. Estas dimensiones se han quedado rezagadas en los procesos de democratización de América Latina.⁶

Un régimen de súbditos y excluidos genera, necesariamente, violencia e inseguridad. En este sentido, son condición necesaria para disminuir la violencia: reformas económicas y sociales, reformas civiles y políticas, reformas culturales y creación de nuevos valores. Es preciso fomentar la expansión y fortalecimiento de ciudadanía en los siguientes ámbitos:

a) Ciudadanía política

Los derechos y las libertades que se consignan en la ciudadanía política son: **derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos elegidos**. El informe PNUD/PRODDAL señala que en el trecho democratizador reciente en América Latina, estos derechos y libertades son los que muestran mayor desarrollo, pero todavía presentan límites significativos. En la mayoría de los casos, en América Latina el pueblo es un votante súbdito y no un elector ciudadano, informado y activo.

b) Ciudadanía civil

Los derechos y libertades que se registran en la ciudadanía civil son: el **derecho a la vida** y a la **integridad física**, la **igualdad legal** y la **protección contra la discriminación**, la adecuada **administración de justicia**, y la **libertad de prensa** y el **derecho a la información**. El estudio indica que en la ola democratizadora cercana en el tiempo en América Latina, estos derechos y libertades muestran bastante menor desarrollo que los derechos políticos electorales. El derecho a la información, por ejemplo, está especialmente mal desarrollado. Las violaciones a los derechos humanos, incluidos los crímenes de lesa humanidad y la tortura, persisten.

c) Ciudadanía social

La dimensión conceptual y las cuestiones concretas más relevantes en materia de estos derechos y libertades implican la cobertura de necesidades básicas como **la salud y la educación**, la **integración social**, que nace del **empleo digno** en la lucha contra la

⁶ Manuel Antonio Garretón y Jennifer McCoy. En PNUD y PRODDAL, *op.cit.*, vol. Debate conceptual, pp. 225-232 y 233-239.

pobreza y la desigualdad, y la expansión de capacidades en tanto que campos y posibilidades de acción e identidad, como la **participación popular** en la conquista de la ciudadanía social.⁷ El desarrollo de derechos sociales está especialmente acotado en toda la región, a juzgar por la desigualdad imperante y la tendencia a reformar el Estado de modo que no sea responsable de cubrir las necesidades básicas de la población.

3.3 La expansión de ciudadanías

Sin lugar a dudas, en América Latina la condición necesaria para obtener sociedades seguras y pacíficas es la expansión de ciudadanías. Como recientemente señalaban con lucidez y realismo Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, y Jorge Eduardo Chen, Embajador de México ante la OEA, en el programa televisivo de habla española Oppenheimer Presenta, es imposible pensar en democracias auténticas y estables en América Latina si no se resuelven los problemas planteados de expansión de ciudadanías políticas, civiles y sociales. **La exclusión y la violencia son una epidemia mortal contra la seguridad y la democracia.** Por esta razón, la expansión de ciudadanías es la gran estrategia para resolver la tensión entre democracia y violencia en América Latina.

4. Comentarios de Miguel Concha

Para las organizaciones civiles de derechos humanos, es evidente que existe una correlación entre derechos humanos, convivencia, ciudadanía y seguridad. No puede haber seguridad o democracia sin un ciudadano que ejerza plenamente sus derechos. Las organizaciones civiles han sostenido, también, que la seguridad es un derecho humano y, además, la condición y efecto de la realización de los demás derechos humanos, que se han concebido como indivisibles e interdependientes desde la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por esta razón, proponen un enfoque integral, que denuncie la violación de cualquiera de los derechos, aborde las causas de la violencia y propicie cambios lógicos, coherentes y estructurales que deriven en una mayor seguridad.

Para lograr esto, se requieren, frecuentemente, opiniones autorizadas y “datos duros”. Los datos de violencia y criminalidad presentados por el Dr. Piqueras son incontrovertibles. Su relación con los datos de crecimiento económico, reforma, pobreza y desigualdad hablan de la necesidad de cambios estructurales. Se conoce bien la interrelación entre la pobreza y la violencia, lo que nos impele a buscar cambios más profundos, que generen un ambiente que sabemos propicio para la seguridad y la disminución de la violencia y el delito. Parece ineludible notar la necesidad de basar los cambios estructurales, requeridos para obtener una convivencia pacífica, en la expansión de ciudadanías políticas, civiles y sociales.

⁷ Amartya Sen. “Development Capability Expansion. Human Development in the 1980s and Beyond”, *Journal of Development Planning*, n.º 19, 1989, pp. 41-58. Nueva York.

Es preciso dejar de prestar tanta atención a los efectos y a los síntomas, cuando lo que se debe atender son los orígenes de la violencia y su prevención. Éste debe ser el enfoque de los organismos que defienden los derechos humanos. Se invierten grandes cantidades de esfuerzos y recursos en paliativos, que, frecuentemente, son más nocivos que efectivos. Se vulnera la democracia y el estado de derecho para abordar sólo de manera superficial el problema de la seguridad pública. Si se quiere lograr un cambio profundo y verdadero, es preciso atacar la exclusión y la reducción de la pobreza mediante la expansión de ciudadanías, aunque sin dejar de lado la atención de casos particulares e inmediatos. La falta de atención a los primeros requisitos imposibilita el éxito en la atención a casos particulares.

Es necesario considerar las palabras de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA: la exclusión y la violencia son una epidemia potencialmente mortal para la democracia. Si no se resuelven estos problemas, es impensable arribar a una sociedad verdaderamente segura. Esto no quiere decir que deban de seguirse atendiendo, aunque de manera mejor enfocada, los aspectos legales, institucionales, administrativos y operacionales propios de una prevención situacional de la violencia. Las reformas en este sentido han sido también insuficientes. En nuestras sociedades posteriores a la caída del muro del Berlín, no puede haber estabilidad si no se considera a la sociedad como compuesta por el mercado (nunca concebido como absoluto), la sociedad civil y un Estado garante de los derechos humanos.



El 9 de septiembre de 2004, se llevó a cabo el Seminario Internacional sobre Democracia Política y Estado, convocado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el PNUD, en el que se analizó el Informe sobre Democracia en América Latina. Aunque con lagunas, como no reconocer los derechos colectivos de los indígenas, se abordaron algunas de las causas que no permiten la convivencia: las fallas insalvables en las conclusiones del

Consenso de Washington para generar desarrollo, la pérdida de soberanía de los Estados Nacionales, su imposibilidad para proveer bienestar social, su divorcio de la sociedad civil, el crecimiento astronómico de la pobreza y la desigualdad y la crisis de representatividad de partido y Estados. Esta situación pone en fuerte peligro a las democracias latinoamericanas. Hoy en día, 44.9% de los latinoamericanos estarían dispuestos a dejar de lado la democracia si eso solucionara los problemas económicos.

En el informe se acepta que las reformas diagnosticadas en el congreso de Washington no han dado frutos. Los antiguos promotores de las recetas del FMI y el BM aceptan esta falla. Se ha denunciado la subyugación de los Estados, incapaces de decidir frente a organismos internacionales, dada la existencia de estándares, condiciones internacionales e indicadores como el “riesgo país”. La sustitución de gobiernos nacionales por gobiernos súbditos es contraria a la democracia. El dominio del mercado también. Denuncia a los poderes fácticos que son obstáculos para el ejercicio democrático del poder: medios de comunicación, fuerzas armadas y clase empresarial. Los empresarios, por ejemplo, mediante influencia económica, el financiamiento de campañas políticas y la corrupción, sesgan las decisiones en su favor. Tenemos, entonces, una democracia desvinculada del interés general, vinculada a razones fácticas que convierten la democracia en plutocracia.

Si queremos una sociedad en la que la convivencia pacífica sea la regla, es necesario, como dice Guillermo O’Donell, formular el derecho individual y colectivo a un Estado promotor de la soberanía y garante de los derechos sociales, como salud, educación y empleo, para combatir la desigualdad. Como señala Luis Carlos Ugalde, presidente del Instituto Federal Electoral, es preciso garantizar los derechos políticos y sociales, pues la ciudadanía social de baja intensidad y un Estado social de baja capacidad conducen a que no se pueda asegurar la convivencia pacífica y la seguridad.

5. Comentarios, preguntas y respuestas

1. Ernesto López Portillo. Hoy en día podemos observar importantes diferencias entre integración deseada y no deseada, global o regionalmente hablando. ¿Cómo debemos abordar la problemática que surge de la **tensión entre soberanía e integración** en materia de derechos humanos?

Miguel Concha. Cuando los países firman acuerdos o aceptan mecanismos para la protección de los derechos humanos, se procura que se realicen como actos soberanos de los Estados. **No se pierde soberanía firmando acuerdos internacionales** de este tipo. El problema es que no hay coherencia entre las recomendaciones en lo que a protección a los derechos humanos se refiere y las políticas económicas diagnosticadas por organismos internacionales. Esta incoherencia se encuentra también a nivel nacional. **La política económica no concuerda con la política social.** Incluso podemos decir que limita la política social, que queda reducida y se vuelve un instrumento incompleto y fragmentario. Esta tendencia sí es perniciosa para la soberanía de los pueblos.

Manuel Piqueras. Desde la fundación de la ONU y la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ha intentado **incluir en los derechos humanos los derechos económicos y sociales**. El FMI y el Banco Mundial se crearon con el objetivo de dar soporte a estos derechos, pero luego se desvirtuaron. Las potencias, obedeciendo a sus intereses, separaron los derechos económicos y sociales de los políticos y civiles. Éste puede ser el origen de la distorsión.

Luis González Placencia. El problema es que **el mercado pretende poder prescindir de los derechos humanos**. Respondiendo a ese problema, ha evolucionado un **nuevo concepto de soberanía**. No es una soberanía estatal, sino **individual y colectiva**, como límite al autoritarismo, en el que la soberanía **no se construye en torno a los intereses geopolíticos de los Estados**, sino a la necesidad de proteger derechos. Por soberanía de individuos se entiende la búsqueda de la satisfacción plena de los derechos individuales sociales. Una muestra de esta idea es la Corte Internacional. Los derechos pueden estar por encima de la soberanía y ser eje de una concepción distinta de soberanía. Se puede, entonces, articular la participación de la sociedad civil y su influencia en la defensa de estos derechos.



2. ¿De qué modo la modificación del concepto de **soberanía** y de la **separación de lo público y lo privado** implica la redefinición del concepto de **ciudadanía** y de **seguridad pública**?

Miguel Concha. No es posible sólo tomar en cuenta a los individuos sin colectivos y pueblos. Existe un consenso general: **el Estado necesita existir y tener soberanía, pues ha de ser quien garantice la seguridad**. Incluso los partidarios más férreos del neoliberalismo sostienen la necesidad del Estado. Se debe exigir que sea un Estado democrático, que cree ciudadanías y que garantice libertades individuales y colectivas.

En este sentido, el debilitamiento de los Estados es lamentable, pues no permite que cumplan sus obligaciones, ante las que no tiene interés el mercado.

Manuel Piqueras. La tendencia a la reducción del Estado no tiene un sustento técnico, teórico o metodológico. El gobierno de Estados Unidos no estaría dispuesto a esta reducción. Históricamente hablando, incluso en los escritos de los utilitaristas como Hume y Adam Smith se encuentra la necesidad de Estado.

Luis González Placencia. Es preciso vincular el tema de la seguridad al de la garantía de la satisfacción plena de los derechos civiles, políticos y sociales de todos aquellos que son afectados por el delito y por los excesos del Estado.

3. ¿Cómo entender la democracia, ante la pluralidad de definiciones, de modo amplio y superior al juego electoral? ¿Cómo fortalecer los espacios públicos recientemente abiertos a la participación?

Miguel Concha. Lo que hay que hacer es participar, estar en el proceso electoral de manera activa, antes, durante y posteriormente. Hay que proponer, actuar, manifestarse. **No hay que minimizar la importancia de la libertad electoral.** Ha sido costosa y hay que aprovecharla, pero es preciso ir más allá. La sociedad civil tiene la obligación ética y moral de estar e ir más allá, de proteger los espacios de defensa de los derechos humanos y avanzar hacia un estado más justo de las cosas.

Luis González Placencia. Es necesario pugnar por una democracia sustancial que vaya más allá del juego electoral y se aproxime a los derechos humanos, no en un sentido metafísico, sino de derecho positivo.

4. Ricardo Salas, Convivencia y Espacio Público A.C. ¿El narcotráfico no es un problema de mala regulación más que de tráfico, prohibición?

Manuel Piqueras. El narcotráfico genera violencia. Por esta razón, se debe abordar como un problema de seguridad y salud pública de manera regional. Es preciso contar con un plan de reforma social completo. La política antidrogas de Estados Unidos ha sido un obstáculo para este objetivo, debido a que se apoya en la idea simplista de “guerra contra las drogas”, en el ideal de eliminación de la oferta y en la idea de que Latinoamérica absorba los costos.