

Formulación de la política de seguridad pública en el Mercosur

Elys Gilbrando Mora Belandria*

Recibido: 11/05/2007

Aceptado: 25/05/2007

RESUMEN

Este artículo analiza la formulación genérica de la política de seguridad ciudadana y la creación de una normativa de seguridad en el grupo de integración sudamericana llamado Mercosur. El objetivo es, básicamente, examinar la pertinencia de la seguridad ciudadana en un contexto más amplio y considerar las actividades de los grupos de trabajo especializados y de las Comisiones Técnicas que participan regularmente en las reuniones preparatorias al Consejo de Ministerios del Interior y de Justicia. En el documento, se presta especial atención al análisis de la base institucional que legitima las normas de seguridad ciudadana de los Estados miembros y Estados asociados de este proceso de integración.

Palabras clave: Contraseña: la integración, el Mercosur, las políticas públicas, la seguridad ciudadana.

The Making of Citizen Security Policy in Mercosur

ABSTRACT

This article analyzes the generic formulation of the citizen security policy and the creation of a security normative in the South American integration group called Mercosur. The objective is basically to examine the relevance of the citizen security in a wider context and to consider the activities of the Specialized Working Groups and Technical Commissions that regularly

* Elys Mora es docente del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina, CEPESAL. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. E-mail: elysmora@gmail.com

participate in the preparatory sessions to the Council of Ministries of Interior and Justice. In the paper, the analysis pays special attention to the institutional basis that legitimates the citizen security norms of the member states and associated states of this integration process.

Keywords: Password: integration, Mercosur, public policies, citizen security.

1.- Preliminares

La seguridad ciudadana es sin lugar a dudas un aspecto crucial para las sociedades actuales y ocupa el nervio central de las agendas de trabajo de los órganos regulativos del Estado, ante la necesidad de brindar protección a la sociedad.

Por eso desde un punto de vista esencialmente conceptual y en lenguaje sociológico, encontramos que la violencia supone riesgos, pero a la vez en términos de Beck, un horizonte normativo de seguridad perdida, de confianza rota. Incluso, allí donde los riesgos se presentan revestidos con cifras y fórmulas, quedan vinculados al lugar, siendo a la vez condensaciones matemáticas de nociones heridas de la vida digna de ser vivida (Beck, 1998:34).

En esta misma línea de razonamiento se considera que, garantizar la justicia y la seguridad de los ciudadanos son dos de las grandes funciones de los Estados modernos. De esta manera y según Giddens, entre las prioridades los derechos constitucionales se recoge la noción organizacional del Estado en función de garantizar diferentes formas de control, y se plantea la seguridad ciudadana como un asunto básico para preservar la paz colectiva. Obviamente que la buena marcha de la democracia y su funcionalidad legítima requie-

ren de un proyecto de seguridad bien diseñado para la aplicación de medidas que incluyan, además del elemento coercitivo, el fortalecimiento de las buenas prácticas de comportamiento ciudadano en el espacio público. Vale la pena mencionar que a partir de la modernidad, los ciudadanos delegaron la responsabilidad de la resolución de los conflictos en el Estado, y desde entonces esta institución macro política tiene la función de proteger los derechos y ofrecerles seguridad física y jurisdiccional a cada uno de sus miembros (Giddens,1999:183).

Ahora bien, los derechos fundamentales del hombre tienen una línea de continuidad histórica cimentada en los grandes procesos revolucionarios que han dado lugar a la regulación de las diferentes formas de asociación. De esta manera y según la apreciación de Leonardo Morlino, el gobierno de la ley se vincula con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa e indirectamente sancionan esos derechos y su concreta realización (Morlino,2005:40). Por efectos difusionistas este principio ha permeado el espacio de la legalidad y el control institucional latinoamericano. Ante la sensación o los temores manifiestos o latentes bajo los cuales se percibe el delito y el fenómeno criminal, se crean respuestas en forma de garantías legales que ayuden no solamente a preservar la integridad de los individuos, sino a la vez a mejorar la interdependencia social.

2.- Luces y sombras de los acuerdos internacionales en la seguridad pública

En la trayectoria actual de la seguridad pública internacional se percibe que aún prevalece de manera hegemónica la política realista y el interés particular de las fuerzas imperialistas para imponer sus criterios por encima de la ética de la responsabilidad legal y de las realidades nacionales. Desde esta perspectiva el uso del poder es lo que cuenta, siendo una desventaja la reducción de la dimensión ética y de los valores morales implícitos en la normativa impuesta por las potencias que gobiernan y monopolizan las decisiones de la justicia internacional, creando códigos unidimensionales que rompen con el principio básico de la llamada *justicia como equidad*.

Dentro del mencionado marco de complejidad hay evidentes signos de preocupación, puesto que los criterios sobre los cuales se fundamenta la seguridad ciudadana de alguna manera están dando lugar a acciones centrífugas de carácter supranacional, acentuando la desconfianza sobre el legítimo papel que debería corresponder a las autoridades nacionales competentes en el área de la seguridad ciudadana. De cara a esta realidad, los estados en el espectro latinoamericano se encuentran en una encrucijada difícil, y ante la nada fácil tarea de afinar los criterios formales para la instrumentación de acciones legales tendientes a garantizar tanto la seguridad individual como la seguridad colectiva, sin violar los Derechos Humanos dentro del espacio general sobre el cual tiene lugar la seguridad pública.

Esto ocurre en medio de la llamada sociedad de la información que genera matrices de opinión y pone su balance sobre el tablero de las decisiones, acomodando las expectativas de respuesta a los intereses de las grandes corporaciones, que aliadas al poder de los estados del capitalismo central, van trazando sigilosamente los códigos de obediencia legal aplicables a los estados más débiles.

En este sentido y cualquiera sea el contexto de su formulación, un modelo democrático de seguridad ciudadana en espacio público imparcial para los bloques de integración debe ser fruto de unas reglas consensuadas, aplicables dentro de un modelo de la justicia imparcial, bajo parámetros de control responsable, transparente, y objetivo, ofrecidos por instituciones no sesgadas por la mediatización de las corporaciones comunicacionales o las multinacionales de la información, por los gobiernos que haciéndose llamar elegidos se abrogan poderes normativos superiores.

3.- ¿Por qué las políticas de seguridad en el MERCOSUR?

Uno de los aspectos principales que viene caracterizando la dinámica de las estructuras de poder en América Latina a lo largo de la última década, es la ola creciente de transformaciones políticas y de reacomodos institucionales, a consecuencia de las demandas sobre la seguridad pública en los nuevos espacios sociales emergentes de la integración. Desde este punto de vista, "La integración lati-

noamericana ha de entenderse como un proceso de toma de decisiones supranacionales con impacto directo en la estructura organizacional del sistema político de los estados latinoamericanos” (Cf. Morales Manzur, y Morales García, 2003: 72). Dentro de esta lógica se persigue evitar las conductas desviadas y fuera de la norma, de lo cual resulta un proceso anárquico y anómico como diría Durkheim.

Por el contrario el proceso de integración debe estar determinado por un marco institucional capaz de garantizar la formulación y aplicación normativa. Las razones son muy claras, unas reglas de juego delimitadas legítimamente permiten generar responsabilidades internas para la autoridad competente en cada Estado nacional, y a la vez compartir entre los estados signatarios los acuerdos macro, estableciendo canales de comunicación en materia de seguridad ciudadana para ser integrados de manera conjunta a los estatutos del modelo perseguido.

Ahora bien, la formalización y el desarrollo de las políticas públicas en esta materia deben ser pensados en función de generar instrumentos de responsabilidad política internacional por parte de los actores comprometidos en la seguridad pública. El otro paso está en consolidar los instrumentos legales tendientes a proporcionar una seguridad ciudadana efectiva en un espacio geopolítico amplio, a través de métodos judiciales y procedimientos conjuntos y coordinados en acciones compartidas, pero a la vez autorizadas por los órganos a los que cada Estado les confiere competencias en la materia señalada. Esto significa, para el caso del MERCOSUR, llevar adelante una planificación coherente, diseñada por los Ministerios del Interior y Justicia, en el marco del mayor respeto a los Derechos Humanos, pero a la vez bajo un criterio libre de la injerencia de los intereses imperialistas.

Llegando un poco más al fondo de lo que se viene logrando en las negociaciones, se considera que el manejo de información clasificada sobre la identificación, el tránsito de personas, y la trata de personas, entre los estados del MERCOSUR, se debe articular mediante acciones acertadas que aseguren el control de quienes, por circunstancias particulares de su comportamiento atípico y fuera de

la ley, pudiesen tener solicitudes de captura por algún Estado solicitante.

Pero a todas estas, el orden social justo requerido dentro de la legalidad entre los estados del MERCOSUR tiene implicaciones importantes para las democracias suramericanas del bloque, por cuanto existen particularidades que se reflejan en forma multicausal dentro del fenómeno delictivo, sin descartar los cambios en los patrones culturales y los impactos de la vida citadina en las manifestaciones de la violencia que se proyecta hacia espacios externos.

También se agregan la separación abismal en los niveles de vida, el dramático escenario de la exclusión social, y la conflictividad derivada del estancamiento en la movilidad social ascendente. Desde este punto de vista la inseguridad también está en la informalidad de la economía, y dentro de las estructuras globalizantes de poder económico resulta innegable la trilogía: desempleo, pobreza y delincuencia, por lo que cualquier estrategia de justicia social debe fomentar la lucha contra estos tres elementos perversos de exclusión social, considerados caldo de cultivo para el crimen y la violencia. En este punto hay serias razones para preocuparse, porque siguiendo las líneas de Giddens, las desigualdades pueden amenazar la cohesión social y tener otras consecuencias socialmente indeseables, como por ejemplo, provocar altas tasas de criminalidad (Giddens, 1999:55).

De manera que el problema de la inseguridad no surge espontáneamente, tiene su explicación en carencias de educación, en la desintegración de los hogares nucleares, y en el avance de unos sistemas informales de resocialización no acordes con un modelo de desarrollo humano integral. Pero básicamente hay responsabilidades manifiestas en las debilidades del sentido democrático de respuesta a los problemas de inequidad para los sectores mayoritariamente vulnerables en el aspecto económico.

Las carencias antedichas influyen de manera sumergida en las situaciones de conflicto social, que trascienden inclusive el plano nacional. De allí que “la promesa de la seguridad crece con los riesgos y ha de ser ratificada una y otra vez frente a una opinión pública alerta y crítica mediante intervenciones cosméticas o reales en el

desarrollo técnico – económico” (Beck, 1998:26). Sin embargo, hay una relación de inequidad entre quienes tienen las ventajas, producto de la acumulación de la riqueza, y quienes carecen de los recursos de subsistencia más elementales. Todo se resume en los avances de fuerzas sociales anómicas que ponen en peligro la capacidad de las instituciones para solventar los conflictos. Recordemos que en la concepción capitalista del poder, el consumo, la abundancia y la penuria, se conjugan en relaciones de rivalidades y pugnas, cuyo corolario es inevitablemente la fractura del orden social.

La seguridad ciudadana debe ser entonces inseparable del desarrollo humano, de la calidad de vida, de la gobernabilidad de la democracia y del buen gobierno. Es así como se resuelve parte del problema, porque la lógica perversa del reparto de la riqueza, como dice Ulrich Beck, viene acompañada sistemáticamente por la producción de riesgos. De allí que los conflictos de reparto de la sociedad de la carencia, son sustituidos por los problemas y conflictos que surgen de la producción definición y reparto de riesgos producidos de manera científico – técnica (Beck, 1998:26).

Se entiende entonces que los beneficios derivados de la integración no deben ser de carácter económico únicamente (como se supone en la concepción neoliberal), sino que especialmente deben favorecer los mecanismos de la igualdad, apoyando los instrumentos del diálogo sincero, de la concertación efectiva y del compromiso humano, para que los avances del MERCOSUR puedan llenar las expectativas sociales esperadas y avanzar sin ningún tipo de trabas hacia un modelo de bienestar estable para las mayorías. En el centro de las expectativas está la defensa de los acuerdos en función de las capacidades nacionales, de la identidad nacional y de la autodeterminación de los pueblos.

Al mismo tiempo los objetivos están orientados no solamente a la superación de las desventajas en los términos de intercambio, como se ha venido trabajando en la teoría de la dependencia, sino al mismo tiempo hacia la formulación y aplicación de políticas públicas con mejores criterios redistributivos, en convergencia estructural con los proyectos de vida de nuestros pueblos, superando la ficción reduccionista y unidimensional del modelo mercantilista, que da lu-

gar a las contradicciones sociales, conducentes a la pérdida de legitimidad para la democracia. Esto tiene sus consecuencias y en una de las tesis manejadas en este sentido se observa que "... con el reparto y el incremento de los riesgos surgen situaciones sociales de peligro. Ciertamente, en algunas dimensiones éstas siguen a la desigualdad de las instituciones de clases y de capas, pero hacen valer una lógica de reparto esencialmente diferente: los riesgos de la modernización afectan más tarde o temprano también a quienes los producen o se benefician de ellos" (Beck, 1998:29).

Obviamente la clave para fortalecer la gobernabilidad democrática dentro de las políticas públicas para el MERCOSUR, está en poder garantizar (intrazona) el desarrollo integral, enfrentando la pobreza y la exclusión social, y abonando el terreno social del desarrollo mediante la complementación, la solidaridad y la cooperación, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Adhesión de Venezuela.

En función de lo antedicho existe la necesidad de fortalecer el tejido social, las buenas prácticas de la autoridad y los instrumentos de cooperación para el manejo exitoso de la seguridad ciudadana. Entre las exigencias que transversalizan este proceso se debe crear un horizonte de alternativas para contrarrestar la vulnerabilidad humana derivada del accionar delictivo y criminal. Indiscutiblemente y según lo señalado, una mejor calidad de vida debe ser pieza clave en el engranaje integral de las políticas de seguridad ciudadana en el MERCOSUR. Para ello se podría aprovechar el intercambio de experiencias y fortalecer las normativas tendientes a garantizar la paz social, los derechos humanos, la confianza colectiva, y la buena convivencia ciudadana.

Podría decirse entonces que el modelo de integración del MERCOSUR está en vías de convertirse en el proyecto hegemónico de la integración suramericana. Sin embargo, más allá de haberse fundado como un proyecto de carácter aduanero y comercial, en la década de los noventa del Siglo XX, existen actualmente aspectos de carácter social que no pueden ser tratados por separado bajo la óptica individualista, excluyente y sustancialmente limitada al rendimiento de variables económicas. En este sentido, el debate viene

acompañando la redefinición institucional de la seguridad ciudadana dentro del proyecto macro político del control social, para lo cual se formulan las agendas de trabajo concertadas tendientes a la elaboración, puesta en práctica, fortalecimiento y consolidación de las estrategias y los mecanismos para la observación, vigilancia y actuación de los órganos de seguridad en áreas particulares como el ámbito migratorio del tráfico de personas. Simultáneamente un modelo efectivo de seguridad, como el referenciado, implica reforzar la posibilidad de construir los canales de comunicación que permitan a las autoridades del área una actuación coordinada, a tiempo y con una visión organizacional de gestión pública efectiva e integrada

4.- Particularidades de la seguridad ciudadana en el contexto integracionista del MERCOSUR

En los diseños de las políticas sobre seguridad pública en los procesos de integración está muy extendida la visión neoinstitucional como estrategia de análisis frente al conflicto social. Como se ha puesto de manifiesto, “la integración es la gerencia interdisciplinaria, e incluye el diseño y desarrollo de una relación asociativa entre un gran número de organizaciones que participan en campos de políticas específicas, de modo que puedan trabajar en conjunto en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar los intereses” (Morales Manzur, y Morales García, 2003: 75). Los procesos de integración avanzados tienen sus instrumentos de seguridad regional para reglamentar las relaciones entre los grupos sociales y entre los propios individuos. En el plano de la macro política estas decisiones se traducen en actuaciones y procedimientos regidos por normas que obligan a la administración de la justicia, y promueven el orden, en pro del interés general y la paz como bienes comunes.

Se puede simplificar el problema de la justificación de las regulaciones, como lo refieren algunos investigadores, en atención a que “las normas establecen los límites dentro de los cuales se debe obrar en determinadas circunstancias y tienen por objeto modificar la conducta de las personas mediante la amenaza de sanciones” (Obuchi, 2003:88).

Entre las razones para la instauración de las normas referenciadas están, como dicen los sociólogos, la posibilidad de luchar en medio de las dificultades que suponen la sociedad del riesgo y del miedo. No se olvide que la globalización y los procesos de integración regional han abierto de alguna manera nuevos capítulos para el análisis sobre el accionar criminal transnacional, e incluso podría decirse que la inseguridad es más intensa con las relaciones capitalistas de la globalización. No es para menos, puesto que desde la perspectiva de la dominación de clases sociales, la riqueza produce poder y lo concentra hacia arriba en escasos propietarios capitalistas, mientras los riesgos ocupan el espacio más amplio de la pirámide social, y es allí donde precisamente se engendran las condiciones desfavorables para la inseguridad de las personas, situación que se inscribe dentro de la llamada anomia social, y donde los protagonistas principales son las organizaciones criminales transnacionales. Para contrarrestar los efectos de tales acciones ilícitas, la normativa MERCOSUR en el campo de la seguridad viene creando estrategias que se traducen básicamente en el combate al narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el contrabando, el tráfico de menores, el tráfico de armas, el robo/hurto de vehículos automotores, el tráfico ilícito de material nuclear y radiactivo, las migraciones clandestinas y la depredación del medio ambiente (Beck, 1998:56).

Básicamente la seguridad en el MERCOSUR persigue, desde el punto de vista de la ingeniería institucional y como dice Durkheim, la formulación de un nuevo "contrato social" capaz de resolver las controversias, mediante reglas de juego de común aceptación, dentro de un marco jurídico aceptable, mediante una agenda compartida y consensuada, pero a la vez efectiva con la misión de garantizar la seguridad personal en cualquier ámbito territorial correspondiente a este importante bloque de integración (García, 2008).

Como punto de partida, la política de seguridad pública en el MERCOSUR ha sido asumida con plena responsabilidad por los estados parte y asociados, respondiendo a las necesidades de cada contexto, a los fines de garantizar la efectiva convivencia colectiva, la interacción social y el movimiento migratorio regional. Este proceso implica una visión de responsabilidades institucionales compartidas,

y uno de los criterios de innovación está en poder diseñar, respetando los marcos constitucionales y las características particulares del tema en cada país, los instrumentos de control marco e idóneos para prever y anticiparse a las cada vez más novedosas y arriesgadas formas delictuales, que generan temor e incertidumbre debido a las conductas violentas que alteran la tranquilidad, amenazan potencialmente la integridad y la vida de las personas, y por supuesto preocupan a los gobiernos de cada Estado. De manera que estamos en un mundo de alta interdependencia donde se producen transformaciones sociales, culturales, comunicacionales y económicas, cuyas implicaciones llegan a nuestros países, e impactan de alguna manera en la seguridad pública en el MERCOSUR.

5.- Experiencia venezolana en la formulación de la normativa de seguridad pública en el MERCOSUR

El Estado venezolano es un actor significativo dentro esta tribuna de integración, donde progresivamente ha venido adquiriendo derechos y obligaciones a partir del “Protocolo de Adhesión”, lo cual supone un reto mayor en el paso hacia la consolidación de su posición como miembro pleno del MERCOSUR en un futuro próximo. Bajo condiciones objetivas y siguiendo los compromisos originarios del “Protocolo de Adhesión” y la aprobación de los convenios registrados, de trabajar mancomunadamente para identificar y aplicar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar unas condiciones de vida digna para nuestros pueblos, se entiende que “la integración es más que la mera enunciación de lineamientos y principios, siendo más importante aún, la consolidación de las ideas integracionistas en el orden real, es decir, la implementación de las decisiones en el interior de los países sujetos a tales esquemas de integración” (Morales Manzur, y Morales García, 2003: 72).

Puesto que Venezuela históricamente ha vivido un proceso turbulento y contradictorio en sus pretensiones integracionistas, no se ha logrado seguir un proyecto homogéneo en materia de integración. Frente a tales deficiencias y en aras de fortalecer el pacto interestatal para la seguridad ciudadana en el MERCOSUR, la nueva etapa de

las relaciones internacionales que vive nuestro país dentro del proceso revolucionario, orientado por el Presidente Hugo Chávez, percibe muy claro el sentimiento bolivariano tendiente a la unidad latinoamericana, contando con un enfoque concertado para proyectar el carácter verdaderamente democrático de los valores implícitos en el proyecto del MERCOSUR.

Para adecuar la normativa nacional a los instrumentos formales de regularización de esta materia, vienen funcionando varias Reuniones Especializadas en diferentes áreas estratégicas, conformadas por equipos de expertos de alto nivel profesional y claro compromiso nacional. Se trata de reuniones previas a las reuniones de Ministros de Interior y Justicia de los estados parte y asociados al MERCOSUR, que se reúnen al final de cada *Presidencia Pro Tempore* para refrendar y ratificar los acuerdos asumidos por consenso entre los diferentes países participantes.

Las instancias del MERCOSUR en las cuales el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia participa desde el año 2006, en razón de las temáticas que le son inherentes, son la Comisión Técnica preparatoria de la Reunión de Ministros de Interior y la Comisión Técnica preparatoria de la Reunión de Ministros de Justicia. Ambas Comisiones llevan los detalles pormenorizados de las agendas de las diferentes mesas de trabajo, así como los aspectos relevantes de la participación del Viceministerio de Seguridad Ciudadana en las reuniones, los temas debatidos, las posiciones de la República Bolivariana de Venezuela y de los demás países integrantes del MERCOSUR, los compromisos a futuro, y finalmente las normativas consensuadas o reservadas que definen los aspectos centrales de la normativa de seguridad.

La participación en este foro de la integración está acorde a los principios de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fundamentada en el hecho de: toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (Art.55) Desde el enfoque arquitectónico de

la nueva institucionalidad política se busca que las normas sobre la seguridad pública permitan edificar estrategias adecuadas a los operativos coordinados de las instituciones, para una mejor interacción social.

6.- Visión estratégica de Venezuela

El proceso de integración de las normas de seguridad ciudadana se adelanta mediante el mecanismo del consenso, de acuerdo a las exigencias de los acuerdos. Dicho proceso se asume bajo las directrices estratégicas del Gobierno nacional, procurando al Estado venezolano una actuación eficiente y congruente con las demandas de la ciudadanía, y con los principios y lineamientos de las políticas internas que en materia de seguridad ciudadana son dictadas por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, órgano competente en la materia migratoria.

Un paso importante es la verificación del sentido democrático de los mecanismos de negociación para la solución de controversias en materia de Seguridad Ciudadana. Bajo este esquema y dentro de la **COMISIÓN TÉCNICA PREPARATORIA DE LA REUNIÓN DE MINISTROS DE INTERIOR**, la República Bolivariana de Venezuela participa en los distintos grupos de trabajo especializados que la constituyen, siendo los de mayor relevancia: La Comisión Técnica, el Grupo de Trabajo Especializado en Capacitación, el Grupo de Trabajo Especializado de Informática y Telecomunicaciones, el Grupo de Trabajo Especializado Delictual, el Grupo de Trabajo Especializado en Seguridad Ciudadana, el Foro Especializado Migratorio, el Grupo de Trabajo Especializado en Terrorismo, el Grupo de Trabajo Especializado Sobre Tráfico Ilícito de Materiales Nucleares y/o Radiactivos.

Visto en detalle, cada Grupo de Trabajo Especializado (GTE) realiza actividades como las siguientes:

- I.- *Grupo de Trabajo Especializado en Capacitación*: programación, evaluación, y determinación de requisitos básicos para la aprobación de cursos y seminarios, así como la actualización del diagnóstico de las necesidades de capacitación en materia de

Seguridad Ciudadana, intercambio de información y experiencias de acuerdo con los respectivos sistemas de formación y especialización.

- II. *El Grupo de Trabajo Especializado de Informática y Telecomunicaciones*: realiza la exposición de informes sobre los trabajos y gestiones realizadas para el seguimiento del Sistema de Intercambio de Informaciones de Seguridad del MERCOSUR (SISME), análisis de las pruebas de funcionamiento de los servicios Web ya implementados, presentación de informes sobre la confrontación de los Log's de Auditoría, evaluación técnica del Foro de Discusión y del Servicio Bug Track, informe sobre la implementación del Cliente VPN CISCO y el acceso al Portal Privado del Grupo de Capacitación.

Esto permite, intercambiar información concerniente a la seguridad de la región, conformando un sistema de seguridad confiable. De esta manera, se establece la generación de Bancos de Datos Conjuntos, acerca de los registros de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, y de registro de vehículos automotores y conductores, entre otros. El conjunto de políticas formuladas en relación con la problemática señalada, obliga a los estados del MERCOSUR a obedecer el mandato legítimo de las normas supranacionales, evitando interferencias y discrecionalidad en la aplicación de la justicia.

Aquí es importante acotar la existencia de riesgos implícitos a partir de la dinámica producida a través de la llamada sociedad de la información para el avance de la criminalidad. Esto significa desde la perspectiva de la nueva diplomacia que, "el crimen organizado se ve reforzado por la nueva tecnología, ya que Internet hace más fácil *blanquear* el producto de actividades delictivas y abre nuevas e interesantes posibilidades para delincuentes imaginativos. Las organizaciones criminales han sido más rápidas que el sector no criminal en conseguir ventajas del nuevo mundo conectado en red. En mayor medida que las empresas, los gobiernos se han reorganizado en forma de redes globales que prescinden de la jerarquía a favor de la flexibilidad". (Riordan, 2005: 59)

III.- El Grupo de Trabajo Especializado Delictual: Su tarea esencial es la presentación de escenarios sobre la situación de narcotráfico en cada país, la producción de informes sobre la actualización del plan de acción en materia de coordinación y cooperación operativa, y de entrega de informes de los operativos coordinados conjuntos en materia delictual.

IV.- El Grupo de Trabajo Especializado en Seguridad Ciudadana: Básicamente presenta los esquemas de diagnósticos básicos de violencia, criminalidad y seguridad. Además define los contenidos metodológicos sobre las encuestas de victimización realizadas en la región, exponiendo los distintos organigramas de los Ministerios de Interior y/o Justicia, presentación de compendios sobre el marco normativo regional sobre seguridad ciudadana y las deliberaciones sobre las ideas relativas a las buenas prácticas policiales. Asimismo realiza los diseños y las propuestas curriculares sobre cursos de planificación, gestión y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

V.- El Foro Especializado Migratorio: Revisa los proyectos de modificación de las resoluciones en materia migratoria, presenta los tratados de amistad, y los proyectos de modificación de resoluciones sobre documentos de viaje de los estados partes y asociados del MERCOSUR. Específicamente analiza los compromisos del envío de los especímenes de los documentos habilitantes para viajes y eventuales modificaciones de dichos documentos, presentación de propuestas de solución de controversias, informes sobre el proceso de Regularización Migratoria para los países miembros y asociados, y las discusiones sobre la evolución del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones (PLACMI) suscrito entre los países Latinoamericanos y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Aquí también es fundamental el SISME, para establecer un intercambio fluido de información respecto a los extranjeros nacionales

de terceros países con relación a pedidos de captura, expulsiones, radicaciones y visas denegadas en el territorio de alguno de los Estados Parte y Asociados, con especificación de la motivación cuando así le fuere solicitado. Asimismo intercambia información de radicaciones, radicatorias o residencias y visas concedidas cuando así se requiera en casos puntuales debidamente fundados.

VI.- El Grupo de Trabajo Especializado en Terrorismo, su tarea consiste básicamente en la revisión de los documentos contentivos de los Indicadores de Alerta Temprana, documentos para Intercambio de Información, actualización de Información y exposición de otros asuntos de interés relativos al tema de la seguridad ciudadana frente al terrorismo.

VII.- El Grupo de Trabajo Especializado Sobre Tráfico Ilícito de Materiales Nucleares y/o Radiactivos: presenta los indicadores relativos a las características y la cantidad de equipos utilizados para la detección de materiales nucleares y/o radiactivos con que cuenta cada país, exposición de modelos de simulacro de desplazamiento involuntario de material radioactivo, informaciones relativas a los puntos fronterizos y aduaneros, e instructivos relacionados con los siguientes tópicos: efectos de radiación, tipos de fuente, métodos de detección de radiación y principios básicos de seguridad radiológica. Actualización de las informaciones sobre las capacitaciones ofrecidas con relación al tráfico ilícito de materiales nucleares y/o radioactivos, a nivel nacional e internacional. Análisis de los eventos que merecen ser tratados por parte de los integrantes de este Grupo para intercambiar experiencias y contribuir a consolidar una cultura de seguridad. Recientemente se realiza la transmisión de información de los Grupos Especializados para intervenir en emergencias a fin de responder a eventos que involucran materiales nucleares y/o radioactivos.

En cuanto a la **COMISIÓN TÉCNICA PREPARATORIA DE LA REUNIÓN DE MINISTROS DE JUSTICIA**: los temas que se abordan son básicamente: Legislación, Trata y Tráfico de Personas, y

Estado de incorporación de los instrumentos de índole convencional (en materia de trata y tráfico de personas) para los Estados miembros y asociados del MERCOSUR. Como dato excepcional, la Reunión de Ministros de Justicia ha sido uno de los primeros órganos conformados en diciembre de 1991 por el Consejo del Mercado Común (CMC), máximo órgano político del MERCOSUR. Esta Reunión está integrada por los Ministros de Justicia o equivalentes en los estados parte y asociados. Es una Reunión relativamente autónoma, se convoca, elige sus temas y expide mediante Acuerdos los que, a su vez, tienen como contenido –generalmente- tratados, llamados, según las circunstancias, protocolos o acuerdos. También elabora Acuerdos de Recomendación en los que se insta, por ejemplo, aprobar alguna fuente elaborada por otro órgano productor de normas o se expide secundando políticas gubernamentales tales como el apoyo a la democracia o la lucha contra el terrorismo. Acorde con la función de los Ministerios de Justicia se ha instado a prever y reformular soluciones concernientes a la protección de los particulares –personas físicas o jurídicas- en el sistema de solución de Controversias entre estados asociados y entre estados parte del MERCOSUR (Riordan,2005).

Al respecto, ya se aprobó la “guía de buenas prácticas” que contiene fundamentalmente la definición, metodología y procedimientos relativos a la aplicación de los protocolos internacionales en la materia señalada. Entre otros temas se analiza también, de manera específica, la situación actual de la trata de personas en cada país, el marco legal en materia de trata y tráfico de persona, tipificación del delito de trata de personas y su reflejo en las estadísticas anuales, así como la participación del país en los foros y encuentros nacionales e internacionales en materia de trata de personas

Se puede reconocer entonces que el gobierno Bolivariano y el Estado venezolano tienen una concepción muy clara acerca de las implicaciones de la Seguridad Ciudadana, en el marco del respeto absoluto a los Derechos Humanos y su trascendencia para una integración efectiva de la población. No obstante, en esta nueva etapa dentro del MERCOSUR, las negociaciones de la República Bolivariana de Venezuela con los demás países se han venido sustentando so-

bre las bases de una estrategia libertaria, soberana, de autodeterminación y de autonomía frente a la injerencia imperialista externa, con la finalidad de lograr que la seguridad ciudadana como principio fundamental del respeto a la integridad de la persona humana, se traduzca en un elemento de legitimidad social y en un instrumento para la tranquilidad, la paz y el sosiego, que demandan los pueblos hermanos y las corrientes migratorias del subcontinente suramericano, hoy integrados en el MERCOSUR.

7.- Corolario de cierre

Más allá del estilo impreso por cada Estado a los instrumentos normativos de carácter supranacional en los que se reflejan las buenas intenciones de nuestros países, resulta necesario un paso adicional, como lo refiere Enzo Finocchiaro, es decir que los países tomen la Seguridad Ciudadana como un estándar interno en el desarrollo de políticas, que lo incluyan como un tópico en sus campañas, en sus agendas operativas, porque muchas veces vemos esfuerzos que, aun llevando el cartel de política de seguridad ciudadana, no deja de ser una clásica política de seguridad donde no se toma en cuenta en absoluto al ciudadano.

El solo hecho de plantear la seguridad ciudadana en términos democráticos, le otorga a esta política de carácter colectivo un valor estratégico y una forma de legitimidad a los responsables de conferir valor público a las ejecutorias de las instituciones competentes en el área, que son en definitiva los encargados de rendir cuentas a la sociedad integrada en el MERCOSUR, de estar al tanto de las distintas circunstancias del delito y enfrentarse a la opinión pública internacional sobre la calidad de sus actuaciones. De allí la importancia de la propuesta de Moore, quien hace una apreciación bastante clara al respecto en el sentido de que la legitimidad formal, la eficacia demostrada y el poder de los participantes tienden a determinar la legitimidad de un proceso de decisión (Moore, 1998:189). Pero esta también puede verse influenciada por el grado en que dispone o no de ciertas cualidades que el público asocia con un buen o adecuado proceso de decisión.

Un buen funcionamiento de la normativa enunciada requiere de una asimilación cultural, de la respectiva internalización institucional, de una buena cuota de responsabilidad gubernamental, y de nuevas perspectivas de gestión que permitan y garanticen a las administraciones públicas y a los órganos competentes en materia de seguridad ciudadana de cada país redimir las trabas burocráticas, para inclinar los procesos de intercambio de información hacia dimensiones operativas efectivas que diligencien como es debido los planes previstos.

Asimismo una política de seguridad efectiva debe parecerse a lo que los países comprometidos en la misma desean, y en el ámbito del MERCOSUR la tarea no puede ser otra sino la resultante de nuestras propias realidades, de nuestra propia dinámicas social y cultural, más allá del llamado "isomorfismo institucional", cuya traducción más elemental podría ser la copia o transferencia de modelos institucionales y legales alejados de las propias realidades del MERCOSUR.

En todo caso, no habrá una política de seguridad pública efectiva en el MERCOSUR sin un compromiso sincero por resolver otros problemas concatenados como el de la pobreza, el déficit educativo, el desempleo, y la frustración de las expectativas socioeconómicas. Materializar esta política implica la intervención de una gestión pública modelada para explicar nuestras realidades y donde la seguridad ciudadana plantee la calidad de vida dentro de un compromiso integral de la autoridad pública comprometida operacionalmente con la justicia distributiva.

Adicionalmente la seguridad pública en el MERCOSUR se debe traducir en el uso controlado y vigilado de la autoridad y de la fuerza policial, generando las condiciones para la actuación eficiente de los cuerpos de seguridad, siguiendo criterios justos, honestos e imparciales, como valores añadidos a la calidad objetiva y sustantiva de los planes operativos conjuntos, apegándolos a la ley, porque obviamente basta imaginar un esquema de integración sin leyes para entender la existencia de actuaciones anárquicas.

En los enfoques sobre la seguridad del MERCOSUR hay tantas percepciones como matices de las realidades nacionales. De allí que

para lograr los resultados deseados y la uniformidad de criterios se requiere de una buena dosis de voluntad política por parte de los gobernantes, además del compromiso serio a través de la democracia vigilante que garantice el control de la delincuencia como un bienpreciado colectivamente.

En síntesis, una normativa bien formulada requiere de la capacidad institucional, de los gobiernos de los estados para asimilar la seguridad en torno a los cada vez mayores flujos migratorios y al movimiento de las personas que con frecuencia bastante significativa se mueven en todo el espacio geopolítico del MERCOSUR. Su instrumentación se debe hacer bajo el paradigma del buen gobierno, porque de lo contrario, sin una buena gerencia del proceso integrador, de nada sirven las reuniones presidenciales o los grupos de trabajo que tomen decisiones trascendentales, mientras el aparato burocrático no posea la capacidad de instrumentarlas en acciones concretas que produzcan cambios significativos observables en la realidad social, económica, cultural y política de los Estados bajo el esquema de integración.

8.- Conclusiones

La seguridad en el MERCOSUR es un factor institucional del cual se benefician los Estados (principales agentes de control), que intervienen legítimamente en las políticas públicas de seguridad a nivel macro. La seguridad a nivel macro se transversaliza con la seguridad en las comunidades locales. No obstante Anthony Giddens pone énfasis en este último espacio social, y no exento de preocupación llega a la infeliz conclusión de que “la degeneración de las comunidades locales está marcada normalmente no solo por la ruina general, sino por la desaparición del espacio público seguro –calles, plazas, parques y otras áreas donde la gente puede sentirse a salvo”. (Giddens, 1999)

La normativa de seguridad del MERCOSUR es una estructura formal abierta, que, como parte de una agenda substancial consensuada establece un puente entre las reglas y los procedimientos para garantizar el orden y la convivencia migratoria. Sin embargo

cumplir con este compromiso implica la internalización de pautas específicas, idóneas para controlar los factores que potencian los delitos en cualquiera de sus expresiones.

Dentro del MERCOSUR un sistema de seguridad eficiente no depende únicamente de las capacidades institucionales y técnicas de asistencia mutua entre los Estados, sino también de los desarrollos culturales y del avance en los sistemas educativos, a través de los cuáles es posible infundar la conciencia a los ciudadanos acerca de la relevancia del sentimiento comunitario y de la necesidad de superar los antagonismos para poder vivir en paz y como ciudadanos. En definitiva el tema del miedo a la inseguridad no se puede convertir en una situación de vida normal. De allí la exigencia de políticas públicas tendientes a implementar programas supranacionales que garanticen la integridad del orden social interno en el MERCOSUR.

Referencias

- Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva Modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Giddens, Anthony (1999) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Taurus.
- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México, FCE.
- Kllisksberg, Bernardo (comp.) (1994) *El rediseño de las instituciones. Una perspectiva internacional*. México, FCE.
- March, James y Olsen, Joan (1997) *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. México, FCE.
- Mark H. Moore (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires, Paidós,

Morales Manzur, Juan Carlos y Morales García, Lucrecia (2003). "La integración como un problema de gerencia pública: alusiones al caso venezolano". En *Ciencia de gobierno*. Maracaibo, IZEPEZ, Gobernación del Estado Zulia, pp. 71-96

Monteferrante, Patricia, y Padilla, José Ramón (2003) "El desafío de la Justicia". En Janet Nelly (Coordinadora), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas, Ediciones IESA.

Morlino, Leonardo (2005) "Calidad de la democracia. Notas para su discusión". En *Metapolítica*, Nº 39, Vol.8, enero/febrero, México.

Obuchi, Richard (2003) "Regulación: ¿por qué el Estado interviene en nuestras Vidas?. En Janet Nelly (Coordinadora), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas, Ediciones IESA, pp.87-110.

Pasquino, Gianfranco (1997) *La democracia exigente*. Madrid, Alianza.

Pateman, Carole (1970) *Participation and Democracy Theory*. Cambridge, University Press.

Perugini Zanetti, Alicia M. (2006) *Compendio de las normas emanadas de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR*. Ministerio de Justicia, Brasilia, 2006.

Peters, Guy (2003) "El nuevo institucionalismo. Teoría institucional". En *Ciencia Política*. Barcelona, Gedisa.

Quade, Eduar (1989) *Análisis de formación de decisiones políticas*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Riordan, Shaun (2005) *Adiós a la diplomacia*. Madrid, Siglo XXI.

Rose, Richard (1998) *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, FCE.