



Seguridad pública, seguridad ciudadana: sobre información y lenguaje

JUAN RIAL

Consultor Internacional



Cuando yo uso una palabra –insistió Humpty Dumpty con un tono de voz más bien desdeñoso– quiere decir lo que yo quiero que diga..., ni más ni menos.

–La cuestión –insistió Alicia– es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.

–La cuestión –zanjó Humpty Dumpty– es saber quién es el que manda..., eso es todo.

Cuando Lewis Carroll señaló con precisión que las palabras significaban lo que quería imponer un emisor, y que la cuestión clave es quién está en control, quién tiene el poder, señalaba una cuestión que debe tenerse muy presente cuando se habla de seguridad pública o seguridad ciudadana.

Siendo uno de los principales problemas percibidos en buena parte de las sociedades urbanas de hoy en día en América Latina y en buena parte del mundo, su utilización implica una carga ideológica que busca imponer una forma de discusión y apunta hacia una concepción determinada dominante para entender el problema.

Si apuntamos a seguridad pública ponemos el centro en el Estado y en sus aparatos burocráticos. Refiere conceptualmente a la necesidad de que el Estado proteja a los habitantes de la acción delictiva. En ese marco los habitantes son un sujeto pasivo no participante, y la responsabilidad de la seguridad descansa fundamentalmente en la organización colectiva que ordena el control social de una sociedad. Debe diferenciarse, sin embargo, del concepto de orden público, que supone la existencia de normas de convivencia y de uso de los espacios públicos; normalmente éstos entran a consideración cuando tienen efectos negativos, como su alteración en casos de protesta lo cual implicaría la pérdida de la "tranquilidad pública". Empero, poco a poco, y dado que se considera que buena parte de las manifestaciones de protesta son producto de la existencia de desigualdad social y marginalidad, la tolerancia ante el "desorden" ha crecido fuertemente. Pero también en este campo seguimos en el marco de la concepción estadual como responsable de su existencia.

La noción de seguridad ciudadana supone la participación de la comunidad y, más aún, apunta a una posición "garantista" de libertades. En la práctica supone que se defiende al colectivo ciudadano, aunque apuntando a cada individuo en particular. Aunque se habla de ciuda-

danos, el concepto realmente abarca a todos los habitantes, sea o no jurídicamente un ciudadano.

En la carga de las palabras que se utilizan está la base de cómo concebimos el confrontar el problema de la falta de seguridad experimentada en los centros urbanos, donde vive ya una parte muy relevante de la población (51% en Honduras, 57% en Guatemala y 60% en El Salvador).

El lenguaje también aparece tiñendo las opciones de políticas públicas sobre el tema. Se habla a veces de "mano dura" y hasta de "mano súper dura" cuando se refiere a la acción basada en el uso de una fuerza policial, a veces acompañada por efectivos militares, para tratar de imponer una solución, por lo general usando en forma un tanto indiscriminada el recurso de la fuerza.

Se contraponen a los enfoques que hablan de una seguridad consensuada, una "mano inteligente", que trata de buscar un enfoque preventivo, apuntando a los problemas sociales que, según los partidarios de esta concepción, están en la base de los problemas de inseguridad.

Muchos de los países han logrado introducir una diferencia entre el concepto de defensa nacional, el mantenimiento de la soberanía, frente a amenazas provenientes del exterior. Se la distingue de la seguridad del Estado, que tiene un alcance mayor, pues las amenazas que éste recibe se refieren a su estructura. Hay también una seguridad gubernamental, en este caso referida a cada conducción política específica del Estado. Pero la inseguridad en los ámbitos urbanos ha provocado una creciente apelación al uso de los militares para combatir problemas de seguridad.

El lenguaje también actúa en el campo jurídico. El cambio hacia formas de proceso penal de tipo anglo, en base a la acusación, está acompañada del uso de la palabra "criminalidad", una traducción literal del inglés, palabra que se reserva en español para delitos graves, por lo general los que involucran homicidio y lesiones, cuando en buena medida se está hablando de delitos. La tendencia tiende a hacer equivaler el uso de las palabras de modo que la actividad delictiva se suele calificar como criminal.

La información es el segundo tema al que queremos referir. Enfrentar los problemas de seguridad supone disponer de información precisa, confiable, factible de ser geográficamente referenciada. Existe una masa importante de datos, quizás demasiados, pero no siempre

la misma es adecuada o confiable.

Toda actividad humana se basa en la probabilidad. Como se sabe, se puede hacer un manejo de la probabilidad al estilo del que plantean las compañías que ofrecen seguros, haciendo un cálculo actuarial. Normalmente esos cálculos actuariales se basan en datos más o menos "duros" y supone el manejo estadístico de información de base. En cuanto a seguridad pública se supone que la base está en información provista por organismos judiciales, policiales, hospitalarios, organismos de asistencia social, penitenciarios, etc. Toda esa masa de datos supone construir un modelo y de este modo obtener un contexto de seguridad o inseguridad de tipo "objetivo". Lamentablemente, no siempre se cuenta con esta información, y muchas veces la que se obtiene no es consistente, siendo fuertes las discrepancias entre las diversas fuentes de datos.

Además, hay que tener en cuenta que ciertas formas de delincuencia menor, que no suponen violencia, o cuyo efecto sobre la propiedad no implica la necesidad de obtener certificados o constancias para presentar

ante empresas de seguros, financieras, o emisoras de documentos, no suelen denunciarse.

Pero existe otra forma de información sobre la (in)seguridad, que podríamos denominar como subjetiva, producto de la percepción de la situación que tiene el habitante. La misma puede partir de encuestas de victimización, o simplemente de percepciones acerca de la situación y el ambiente de seguridad.

Esta (in)seguridad percibida suele diferir bastante de las mediciones provenientes de los datos que conforman la (in)seguridad objetiva, y es un punto que condiciona las políticas públicas, influye sobre cómo se imagina la convivencia comunitaria, sobre cuál es el tipo de "comunidad imaginada deseable", y refleja la situación de (o falta de) cohesión social.

El manejo del lenguaje y la información es una parte sustancial para poder avanzar en el diseño de políticas públicas. Constatar que tenemos conceptos distintos y palabras cargadas de sentido diferente, así como que tenemos dificultades para contar con información adecuada, es un paso adelante para tratar de superar estos problemas.

Reforma policial en América Latina: esfuerzos esporádicos y agenda pendiente

LUCÍA DAMMERT

Directora Ejecutiva del Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.

La mejora del servicio policial es un tema presente en las agendas políticas y ciudadanas en América Latina. Las dificultades no son menores, debido a la variedad institucional, la multiplicidad de desafíos estructurales, la limitada voluntad política sostenida y la presión corporativa institucional. A pesar de este reconocimiento los avances son tímidos y las evaluaciones de los procesos desarrollados muy precarias. De hecho, se carece de una mirada evaluativa de los avances y desafíos en prácticamente dos décadas de intervenciones. Las estructuras necesarias para el desarrollo de un trabajo policial profesional no se han podido (o querido) instalar en la mayoría de países.

Las instituciones policiales latinoamericanas son diversas en cuanto a su origen, tipo de estructura, organización, dependencia, ámbito de acción y objetivos principales, por nombrar algunos elementos. Esta diversidad limita un análisis global, así como el diseño de iniciativas únicas que impacten sobre los principales problemas. A pesar de esta limitación, se torna cada vez más urgente la revisión de estas instituciones a nivel regional y subregional identificando tendencias comunes, desafíos y especialmente posibles espacios de intervención.



Los policías pueden ser caracterizados en rasgos generales como "(...) las personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física"¹. Definición que tiene tres elementos centrales: estatalidad institucional, uso de la fuerza, y profesionalización. Como fuerza pública, la institución policial responde a las necesidades

de la sociedad en su totalidad, lo cual la obliga a responder de forma equiparable ante las diversas presiones de la ciudadanía. Esta característica se ha erosionado en la última década en prácticamente todos los países de América Latina por dos procesos paralelos: el aumento del financiamiento privado y la carencia de regulación para este flujo, y el explosivo crecimiento de la seguridad privada, que pone en jaque al accionar policial, ocupando sus espacios, limitando y -en algunos casos- debilitando su capacidad de respuesta. La proliferación de empresas de seguridad paradójicamente aumenta la sensación de desprotección de muchos ciudadanos que no tienen acceso a dicho servicio, así como de aquellos que invier-

¹ David Bayley, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1990).



ten en dichos mecanismos de encierro y alarma colectiva. Múltiples estudios muestran que actualmente la dotación policial en la mayoría de los países es significativamente menor que la dotación del sector privado.²

En el ámbito del uso de la fuerza, las policías debieran ser las instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado. Diversos procesos se cuestionan en esta afirmación, no sólo por el mencionado incremento de la seguridad privada sino también por el aumento del uso de armas por la población en algunos países. Además, el ejercicio del uso de la fuerza requiere de un grado importante de legitimidad social que está en duda debido a casos de "gatillo fácil" (casos reconocidos por la prensa en países tan diversos como Argentina, República Dominicana, México y Guatemala) o la supuesta participación en esquemas delictivos como el crimen organizado.

El tercer elemento de esta conceptualización es la profesionalización del ejercicio policial. Esta preparación profesional brinda también a las policías cierta autonomía frente al mando político en relación a la toma de decisiones de intervención y a la aplicación de conocimientos técnicos en su quehacer, sin embargo, de ninguna forma le otorga independencia completa. La responsabilidad de la seguridad debe ser asumida por el poder político, a quién además le corresponde asumir la necesidad de evaluar el impacto de las estrategias utilizadas.

Los tres elementos centrales de la definición del trabajo policial están seriamente puestos en duda en el accionar cotidiano en América Latina. Si bien la mayoría de instituciones han pasado por importantes procesos de modernización y reforma en las últimas dos décadas, las mismas han sido insuficientes. De hecho en la actualidad la información relevada por los autores del presente libro evidencian con fuerza la agenda pendiente de caminos por avanzar para disminuir tres problemas centrales: corrupción, ineficiencia y abuso del uso de la fuerza.

Si bien los desafíos son múltiples y de diversa índole, el proceso de modernización de la policía requiere de procesos de cambio en al menos cuatro áreas:

Procesos institucionales: Los desafíos del trabajo policial parten por débiles procesos de selección del personal policial, que muchas veces carece de los antecedentes educativos necesarios para el tipo de trabajo que deben realizar. La precariedad del proceso de formación inicial y posterior capacitación impide el desarrollo de respuestas anticipadas a los problemas y deja el trabajo policial en el plano meramente reactivo. El área de la protección social es también una materia pendiente en muchos países donde la carrera policial no se desarrolla con los ascensos, grados y beneficios establecidos; las coberturas de salud y previsión no son apropiadas, y en algunos

casos los salarios son evidentemente insuficientes.

Relación con la comunidad: Los altos niveles de desconfianza que expresa la comunidad hacia las instituciones policiales es un problema grave. Baja la legitimidad de las políticas desarrolladas para prevenir y combatir el delito, establece una mirada de distancia frente a las posibles capacidades de innovación y además aísla al funcionario policial en espacios muchas veces marcados por la violencia. - Los programas de policía comunitaria que buscaban mejorar la relación con los vecinos han sido poco efectivos por su limitado impacto y la poca sostenibilidad en el tiempo. - Es necesario abordar con seriedad las iniciativas de mejora de la relación policía-comunidad.

Integración en el sistema de justicia criminal: El trabajo policial en sí mismo no resolverá el problema de la criminalidad en ninguno de los países analizados. Se requiere de la conformación de un sistema que integre desde la prevención hasta la rehabilitación post penitenciaria. Proceso en el cual la policía cumple un rol específico que debe ser profesionalizado, transparente, respetando el Estado de Derecho pero reconociendo la pertinencia de otras intervenciones.

De igual forma la clara diferenciación con las tareas que desarrollan las fuerzas armadas se convierte en una ineludible tarea para evitar los procesos de militarización de las respuestas en seguridad. Muchos de los cuales se ven cotidianamente en los países centroamericanos.

Coordinación con la seguridad privada: El aumento sostenido de la dotación de seguridad privada así como de la capacidad de porte de armas ha terminado con el monopolio del uso de la fuerza en la mayoría de países centroamericanos. Esta situación pone en serio riesgo las capacidades de la policía para generar estrategias de acción efectivas así como control del mercado de armas y su utilización en los países. De igual manera la falta de control efectivo sobre la industria (especialmente la informalidad) aumenta los problemas de inseguridad y potencia la sensación de impunidad.

Los ámbitos de acción propuestos son todos complejos, requieren una inversión financiera y de apoyo político sostenida en el tiempo. Además la intervención requiere de una priorización clara para evitar la duplicación de esfuerzos así como la generación de expectativas de los funcionarios y la ciudadanía que luego pueden potenciar la sensación de inseguridad.

En otras palabras, la reforma policial es una estrategia que llegó para quedarse. La amenaza del crimen organizado y la debilidad estatal lleva a tener una agenda permanente de modernización y reforma de las instituciones centradas en el objetivo de la efectividad con transparencia y responsabilidad.

² Lucia Dammert. y Felipe Salaza, *¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina* (Chile: FLACSO, 2009).

Gestión de la seguridad en El Salvador: lecciones y desafíos

EDGARDO ALBERTO AMAYA CÓBAR

Abogado, dedicado al análisis, formulación e implementación de políticas públicas y legislación en materias de justicia penal, seguridad pública y derechos humanos. Actualmente asesor gubernamental.

Durante la década de 1990 y los años siguientes, el país ha sido clasificado entre los más violentos de la región junto con Guatemala, Honduras y Colombia. En el año 2009, luego de varios años con una tendencia alta, pero estable, alcanzó un pico de 71 homicidios por cada 100 mil habitantes, la tasa más alta de esa década. En el año 2011, dicha tasa bajó a 64 por cada 100 mil habitantes. Aproximadamente el 75% de los homicidios se comenten con armas de fuego y se concentran fundamentalmente en población masculina joven en el rango entre los 15 y 24 años. La violencia se constituye como uno de los principales valladares para la ampliación de la base productiva nacional, lo que compromete el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

Si bien, la posguerra y los desequilibrios sociales de la posguerra explicaban en parte el fenómeno violento, esta explicación fue perdiendo fuerza con el paso del tiempo y adicionalmente se han considerado más otros factores de índole estructural como un desarrollo socioeconómico precario y desigual, la corrupción y debilidad institucional así como la prevalencia de patrones culturales violentos y machistas, la migración que genera la pérdida del tejido familiar y social, así como la transculturización generada por la misma.

Más recientemente, la mirada hacia el papel de la criminalidad organizada en la violencia está tomando prevalencia como una de las explicaciones de los elevados niveles de violencia, no solo en el país, sino en la región¹ fenómeno que se habría hecho más patente debido a la presión en los extremos de la región centroamericana contra cárteles de la droga que operan en Colombia y México y que se desplazan hacia estos países.

Uno de los principales problemas de seguridad pública, luego del accionar de la criminalidad organizada, es la presencia y actividad de pandillas delictivas en el país. Estas surgieron a principios de la década de 1990 como expresiones de un conjunto de factores sociales y económicos como los mencionados anteriormente (desarrollo socioeconómico precario, migración-deportación, erosión de la familia, etc.) que han afectado a personas jóvenes principalmente. Con el tiempo, dichas organizaciones pasaron de agrupaciones locales involucradas en riñas y delitos menores, a grupos delictivos organizados con una gran presencia y articulación territorial –fundamen-



almente en las zonas urbanas del país y con una importante incidencia en delitos graves como el homicidio –como producto de sus rivalidades, cadenas de venganzas, sicariato y otros delitos conexos- y en las extorsiones, donde tienen un enorme protagonismo.

Los miembros de pandillas componen cerca de la tercera parte de la población adulta privada de libertad en centros penales. Este es un dato sumamente importante. Según datos policiales, para el año 2011 la Policía Nacional Civil estima, a partir de fichajes policiales, la existencia de al menos 20 mil miembros de pandillas, repartidos entre la Mara Salvatrucha o MS 13 y en la pandilla Barrio 18. En el sistema penitenciario hay más de 8 mil pandilleros presos y se estima que un 45% de los homicidios son cometidos por pandilleros²

Las respuestas estatales

En términos generales la gestión de la inseguridad y la violencia por parte de las autoridades gubernamentales ha tenido la perspectiva del uso del sistema penal como principal herramienta. Ello ocasionó intervenciones reactivas y poco sofisticadas de aplicación de la ley, con una cantidad importante de recursos financieros sin planificación estratégica, muy poco desarrollo de una perspectiva de carácter preventivo (orientada a factores de riesgo) y de desempeño proactivo de acuerdo a la evolución de las demandas sociales. Desde su vigencia en 1998, el Código Penal de 1998 ha tenido más de 400 cambios en sus disposiciones, entre aumentos de supuestos punibles, aumento de penas y creación de nuevos delitos. Por su parte, el Código Procesal Penal del mismo año fue afectado por 19 procesos de reforma, que generaron al menos 200 modificaciones al texto normativo hasta que fue sustituido por otro, vigente desde enero de 2011. Fue en el marco de estas estrategias donde surgieron en los años 2003 y 2004 los denominados planes de “mano dura” y las legislaciones antipandillas.

Sin embargo, los resultados del plan fueron deficitarios. Informaciones oficiales revelaron que hacia el final del plan, en el año 2004, de las casi 20 mil capturas realizadas, el 95% fue liberada en sede judicial por inaplicación jurisdiccional de una ley violatoria de la Constitución o por falta de mérito. Se generaron nuevos problemas de seguridad al

1 Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC), *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*. (Eslovaquia: Naciones Unidas, 2007).

2 Edgardo Amaya Cobar, “La policía en sociedades postconflicto”, en *Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*, ed. Haydée Caruso et al. (Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007).



saturar el sistema de justicia penal y el sistema penitenciario. El esquema de endurecimiento penal tiene una fuerte influencia en el ritmo del crecimiento penitenciario. Las vías de descongestión judicial como la aplicación de medidas alternas durante el proceso o la existencia de arreglos entre las partes fueron drásticamente reducidos del procedimiento penal. Se estableció la detención provisional automática para ciertos delitos y se prohibió el otorgamiento de beneficios penitenciarios a determinado catálogo de crímenes, entre ellos, el robo, uno de los de mayor incidencia en el sistema de justicia penal. Dicho gráficamente, se agravó un esquema donde es muy fácil entrar a la cárcel, pero muy difícil salir de ella.

Con el cambio de gobierno en 2009, se previó un cambio de enfoque en la gestión de la conflictividad social que, sin abandonar la necesidad de aplicar la ley y reducir la impunidad, abordase otras aristas del problema. Esto supuso un desafío altamente complejo. El gobierno estableció la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia con cinco ejes: control y represión del delito; prevención social de la violencia y la delincuencia; ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social; atención a las víctimas; y reforma institucional y legal.

De entrada, el Presidente Mauricio Funes y los nuevos titulares de las agencias de seguridad señalaron la precariedad institucional en el sector y la infiltración del crimen organizado y la corrupción en el mismo. De esta forma, se iniciaba un tortuoso proceso que implicaba la toma de decisiones de cara a depurar las instituciones encargadas de la seguridad, al tiempo que se debía hacer frente a un repunte de la violencia delictiva que inició a finales de 2008 y alcanzó su auge en el segundo semestre de 2009, lo que habría afectado indirectamente el desempeño institucional en la gestión de la seguridad en los primeros meses de gobierno.

Una primera conclusión o lección aprendida de este proceso fue que no sería posible avanzar en la lucha contra el crimen y la violencia con instituciones debilitadas y corruptas. La segunda, que no sería posible implementar otras estrategias gubernamentales de intervención sin un mínimo de control o estabilización de la situación. Estas lecciones denotaron un marcado énfasis en las tareas de control en los primeros años de esta administración.

Una de las medidas más polémicas fue la de mantener y diversificar el apoyo de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, ampliándolo a tareas de seguridad penitenciaria y control de puntos ciegos de fronteras. Los argumentos oficiales justifican la medida basados en el estado de la situación del crimen con la que se recibió el país, el déficit de personal para las tareas de seguridad, y los procesos de depuración en curso, particularmente en el sistema penitenciario, que plantean la necesidad de un proceso transitorio de recuperación institucional. Adicionalmente, la medida sería un mecanismo subsidiario y temporal que paulatinamente iría cediendo el control a

instituciones de seguridad depuradas y fortalecidas.

En el plano preventivo, una de las apuestas gubernamentales del gobierno ha sido la creación de Consejos Municipales de Prevención de Violencia. Paralelamente, se conformó un Gabinete de Prevención Social de la Violencia, que coordina los esfuerzos interinstitucionales del nivel central para procurar evitar la duplicación de esfuerzos o choques de programación en los territorios.

Un segundo aspecto del ámbito preventivo es el relativo a la reducción de algunos factores de riesgo vinculados a la violencia, donde merece particular atención lo relativo al control de armas de fuego. Y en el ámbito del sistema penitenciario, al que se dedica el tercer eje de la política de seguridad, mostró ser uno de los desafíos más urgentes de atención. Las principales demandas en esta materia han sido, por un lado, el logro de la gobernabilidad de la cárcel frente a los elevados niveles de descontrol de la población penitenciaria y la utilización del sistema penitenciario como base de operaciones para la comisión de delitos a gran escala como en el caso de las extorsiones. Al tiempo que se avanza en la generación de mejores condiciones de seguridad penitenciaria, se realiza una gestión de recursos para la construcción de nuevos centros penales que contribuyan a la reducción del hacinamiento, así como en la implementación de un proyecto de industrias penitenciarias –retomando experiencia de Brasil– que provea de trabajo y recursos a los privados de libertad, a la vez de constituirse en un medio de reinserción laboral y productiva en las fases de confianza o libertad en la ejecución de la pena.

Sin embargo, un problema estructural que enfrenta el país es el limitado margen de maniobra presupuestaria para poder implementar diversos cambios necesarios en el sector seguridad y justicia penal. Por esta razón, en el año 2011, se ha impulsado la iniciativa de implantar un impuesto temporal especial para la seguridad al gran capital, emulando la experiencia colombiana de la administración Uribe, el cual serviría para cumplimentar la brecha de recursos necesarios para el fortalecimiento y modernización del sector seguridad, incluyendo a la Fuerza Armada y a la Fiscalía General de la República.

El Salvador se encuentra en un momento difícil de su historia: enfrenta el desafío de recuperar un modelo institucional del sector seguridad basado en un esquema democrático, en el marco de una situación de incidencia delictiva como la arriba señalada. Si bien, el camino del fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción son la ruta a seguir, ellos enfrentan serias resistencias y valedares a superar, lo que afecta de manera directa o indirecta la capacidad de gestión de la seguridad.

La cuestión de la seguridad aparece como uno de los principales problemas considerados por la población en las encuestas de opinión, solamente superada por la situación económica, en estado actual de crisis. Tal como

lo muestran los estudios de cultura política en el país y en perspectiva comparada, el desencanto por la insatisfacción de la población socava la democracia y, peor aún, animan o estimulan opciones de tipo autoritario. Por tanto, las autoridades salvadoreñas enfrentan el enorme

desafío de generar resultados consistentes y sostenibles para reducir la inseguridad y ampliar las posibilidades de desarrollo de la sociedad y el país.

La aspiración de la seguridad y la justicia en Guatemala

CARMEN ROSA DE LEÓN ESCRIBANO

Directora Ejecutiva de IEPADES

Para los guatemaltecos y las guatemaltecas la seguridad ciudadana como una aspiración de vida se ha convertido, en las últimas décadas, en un azaroso y doloroso esfuerzo. Con la firma de los Acuerdos de Paz se creyó que la violencia armada tocaba a su fin. Después de miles de desaparecidos y asesinados durante los treinta años de conflicto armado interno, emergió la posibilidad de construcción de una nueva sociedad.

Al día de hoy, los problemas que enfrenta la sociedad guatemalteca en materia de seguridad son múltiples. Partiendo de la ausencia de una política pública en este campo, desde la formulación del nuevo modelo de seguridad y de policía en los Acuerdos de 1996 ha sido casi imposible la institucionalización de la nueva Policía Nacional Civil. La tarea ya parecía difícil desde su inicio, cuando el presidente Arzú y su gabinete apostaron por el reciclaje de la policía nacional antes que por la constitución de un nuevo cuerpo policial, trayendo consigo las prácticas represivas y violatorias de derechos humanos tan frecuentes en el pasado. A ello se sumó la ceguera de los gobiernos posteriores que, intencionalmente o no, rompieron desde el inicio la carrera policial, no orientaron adecuadamente su trabajo, y dejaron a la deriva de las sucesivas decenas de directores y ministros de gobernación la conducción errática de la institución.

En este mismo orden, la creación de la inteligencia civil se retrasó y careció de interés, con el respectivo impacto en la ausencia de prevención del delito. El sistema penitenciario sigue en la precariedad que siempre lo ha caracterizado. La realidad es que los niveles de impunidad en el país son cercanos al 98% según lo ha diagnosticado la CICIG, lo cual no da certeza jurídica a ningún guatemalteco o guatemalteca. Esto ha provocado que la sociedad manifieste una desconfianza generalizada en el sistema de justicia y en la democracia en general.

Además de las mencionadas carencias institucionales, existen otros problemas que podemos llamar de proce-



so. La investigación criminal es el más claro ejemplo de la ausencia de una adecuada coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil. Si a ello se le agrega una eficacia del 4% en llevar procesos a su fase final de juzgamiento (dato señalado por CICIG), la justicia es una aspiración prácticamente inalcanzable para la mayor parte de la población.

En el panorama de debilidad institucional que dejó el conflicto de más de treinta años, debe sumarse la porosidad de las instituciones que permitió la irrupción, dentro del mismo sistema, de la criminalidad organizada. Dirigida por estructuras que se generaron al amparo de la guerra interna, estructuras vinculadas a la inteligencia militar y de control poblacional se incrustaron en tiempo de democracia dentro del funcionamiento mismo de las instituciones para establecer una red impenetrable que ha adquirido diferentes rostros y alcances: contrabando, robo de vehículos, trata de personas, tráfico de armas y narcoactividad en todas sus expresiones.

El Estado ha realizado esfuerzos pero éstos se encuentran atrapados entre las demandas y presiones externas por el combate al trasiego de droga por el país y la demanda ciudadana frente al asalto de autobuses, extorsiones y secuestros. La capacidad institucional en formación no alcanza a atender todos los requerimientos, y frente al peso de los interlocutores, la población termina perdiendo la batalla. Mientras por una parte los medios reflejan éxitos importantes en el combate contra los grupos vinculados al narcotráfico, los temas sensibles para el ciudadano de a pie quedan suspendidos en débiles y tímidas acciones más de carácter coyuntural y sin visos de sustentabilidad.

Es importante señalar igualmente los esfuerzos que se realizan en materia de prevención, que terminan siendo opacados por las demandas de urgencia frente a los hechos diarios de violencia, sobre todo armada. El hecho del funcionamiento mismo del Consejo Nacional de Seguridad es un avance para el diseño de una estrategia integral



que enfrente las diferentes expresiones criminales. Sin embargo esta integralidad debe llevarse hasta el plano presupuestario y la lógica del fortalecimiento paralelo de la institucionalidad de la seguridad ciudadana. Frente al involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad interna, lo importante es determinar las acciones en las que constituyen un valor agregado en las actuales circunstancias. Los patrullajes combinados de ambas fuerzas no han disminuido los niveles de criminalidad común. Pero distraen recursos que provienen de los presupuestos de seguridad, los cuáles deberían utilizarse para fortalecer y mejorar la actuación y coberturas policiales.

Las fronteras fueron abandonadas dentro de una reconversión militar que fue abanderada por civiles desde la necesidad de un balance institucional en la paz; y ejecutada por el mismo mando militar. Se prefirió que los recursos se orientaran al mantenimiento de la oficialidad, más que a reforzar la fuerza aérea, la marina y la presencia en las fronteras. Hoy se pagan los costos, pero no es justo tampoco que se culpe a quienes plantearon la reforma de las fuerzas armadas. El ejército es hoy lo que sus dirigentes han hecho de él. Tampoco hay que olvidar que las fronteras y su manejo han sido el objetivo principal de cooptación de los cuerpos paralelos que motivaron la presencia de la CICIG en Guatemala.

Por ello, si hay un tema regional por excelencia que debería ser prioridad en la discusión sobre seguridad, debe ser la organización inteligente e integrada de las fronteras desde una perspectiva regional y nacional. Los recursos son escasos y los problemas enormes. La estrategia debe orientarse a garantizar Centroamérica como una zona segura con el esfuerzo de todos los países.

Hay dos procesos que la sociedad guatemalteca ha ganado a pulso y no debe dejar que se abandonen dentro del panorama político electoral: el Acuerdo por el Avance de la Seguridad y la Justicia, y la Reforma Policial. El primero porque es el mínimo necesario para lograr una coordinación interinstitucional que permita romper con el ciclo perverso de la impunidad. Y la Reforma Policial, que es parte del Acuerdo mencionado, porque es ya de sobrevivencia para nuestra sociedad contar con una institución policial digna y eficiente. Ambos procesos constituyen un compromiso de Estado al haber estado refrendados por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General. Nos corresponde a los guatemaltecos exigir y dar seguimiento a su cumplimiento y evitar que se quieran olvidar nuevamente los compromisos adquiridos, para que la justicia y la seguridad sean una realidad tangible para Guatemala.

Honduras: Inseguridad, Estado y Sociedad

LETICIA SALOMÓN

Socióloga y economista hondureña, especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad.

Contexto

La inseguridad asociada a la delincuencia común y organizada ha experimentado un proceso de desarrollo creciente desde inicios de los años noventa, coincidiendo en su inicio con la finalización de la guerra fría y de la crisis centroamericana y, consecuentemente, con la disminución de la presencia militar en el ámbito estatal y la eliminación del servicio militar obligatorio, el cese de la represión y su expulsión de las instituciones civiles en el ámbito estatal. Todo ello ha estimulado la argumentación simple de que la delincuencia se ha incrementado por la eliminación de los elementos disciplinarios y disuasivos relacionados con la prestación del servicio militar, olvidando con ello que la delincuencia común y organizada está relacionada directamente con el empeoramiento de las condiciones



de vida, la inequidad en la distribución de los ingresos, el cierre de las oportunidades de ascenso social, la debilidad del sistema de justicia, la imitación de otros estilos de vida, la corrupción de las instituciones del Estado, y tantas otras razones.

Es importante destacar que la delincuencia ha ido adquiriendo nuevas formas de manifestación que ameritan estudios más especializados: ha pasado de la sombra, la cautela, la escasa tecnología y el limitado uso de la fuerza, a la actitud desafiante, el accionar público, el uso de la planificación (monitoreo, vigilancia, acceso a información, aplicación de técnicas especializadas) y la utilización de una agresividad extrema, acompañada de armas cada vez más abundantes y sofisticadas. Es una delincuencia que se desplazó del ámbito privado y las condiciones de aislamiento, penumbra y escasa

vigilancia policial, al ámbito público, en una especie de invasión territorial de un espacio público-privado de supuesta seguridad: bares, restaurantes, bancos, farmacias, puntos viales estratégicos, carreteras y bulevares. Algo similar se observa en la delincuencia organizada, cuya visibilidad se expresa en cambios súbitos en el estilo de vida, surgimiento de cuantiosas fortunas, derroche y despilfarro, inserción social y política, y una inexplicable impunidad.

Magnitud, costo y visibilidad

En términos de magnitud y cuantía, la delincuencia menor es mucho más grande que la delincuencia mayor y, además, tiene mucha más visibilidad que aquella, debido a que se produce y reproduce en el ámbito de la vida cotidiana. Sin embargo, en términos del impacto económico, es indudable que la delincuencia mayor supera con creces a la delincuencia menor: mientras ésta se intensifica en robos personales y robos a las viviendas, aquella se concentra en lavado de dinero, tráfico de activos, narcoactividad y asaltos bancarios, entre otros.

De lo anterior se deduce el aumento creciente de la percepción de inseguridad de la ciudadanía, que señala de manera insistente la incapacidad del Estado para garantizar su seguridad y la creciente presión por la privatización de la misma, obligando a personas de todos los estratos sociales a pagar vigilancia individual o colectiva, adquirir sistemas de protección personal o electrónica y gastar sumas cuantiosas en la compra de seguridad.

Responsabilidad policial

La policía es la responsable de garantizar la protección y defensa de la ciudadanía ante la delincuencia común y organizada, y de asegurar el resguardo del orden público ante la actividad de grupos que manifiestan su inconformidad en las calles. La valoración del desempeño policial ante esta responsabilidad es muy negativa debido a la poca eficiencia para enfrentar la criminalidad y la extrema eficiencia en asegurar el orden público, particularmente en el uso de la represión incontrolada, en el abuso de sus prerrogativas y en el posicionamiento ideologizado para definir a los manifestantes. La policía aparece ante la mirada ciudadana como incapaz de asegurar con su presencia la intimidación de los delincuentes (escasa cobertura territorial, zonas en total indefensión), poco profesional en la realización de operativos, escasos resultados ante la magnitud del problema, muy poca preparación en técnicas de inteligencia de calle y muy involucrada

en las actividades delincuenciales que está llamada a combatir. Todo ello se resume en la incapacidad policial de elaborar y ejecutar una estrategia policial que produzca resultados en el corto, mediano y largo plazo. La policía luce ineficiente para combatir a la delincuencia pero luce eficiente para reprimir a los manifestantes, lo que indica que siguen presentes en ella los viejos esquemas de militarización policial que tratan a los hondureños como enemigos a los que hay que combatir y no como ciudadanos a los que hay que servir, garantizando sus derechos a la libre movilización, la protesta y el cuestionamiento, lo que indica las tareas pendientes en materia de reforma policial.

Responsabilidad política y social

El incremento de la inseguridad y la incapacidad policial para enfrentar su responsabilidad, ha rebasado la capacidad política para asumir su compromiso ante la ciudadanía, desentendiéndose de sus obligaciones, delegando las decisiones en militares y policías e inclinándose por las medidas represivas para facilitar la obtención de resultados que calmen la creciente demanda ciudadana de seguridad.

La ausencia de una política de seguridad concebida como política pública, estatal, consensuada social y políticamente, integral y de largo plazo, sigue siendo un déficit del sistema político hondureño. Esto explica las distancias que separan las concepciones de prevención y represión, táctica y estrategia, corto y largo plazo. Mientras los políticos tratan de salir lo mejor que pueden de su compromiso con la seguridad en los cuatro años de gobierno, las organizaciones sociales tienden a posicionarse en el cuestionamiento constante, la insistencia en la prevención, el rechazo a la represión (como combate del delito más que de los delincuentes) y la resistencia a incorporarse a un diálogo informado con compromiso estatal y de largo plazo.

Los políticos y los tomadores de decisión en general, tienden a inclinarse por la opción fácil de la mano dura en legislación, represión y eliminación de los delincuentes, tratamiento militarizado de la delincuencia, y delegación irresponsable de los temas de seguridad en militares y policías, olvidando la responsabilidad de impulsar la conducción civil de la seguridad, de la misma manera que debe impulsarse la conducción civil de la defensa.

El reto está planteado, los políticos deben asumirlo con responsabilidad y la ciudadanía debe ejercer su derecho a la participación y la propuesta en un tema que desbordó ya la competencia estatal para resolverlo.

