

# Presentación

La seguridad está lejos de ser una discusión teórica. Es una necesidad vital, un sentimiento primario que contextualiza nuestras decisiones, anhelos, desafíos, posibilidades y dificultades. No es una cuestión de disputa de banderas políticas ni un favor de los representantes, es una política que el Estado diseña y sostiene para legitimar su propia existencia como garante del contrato que une a los ciudadanos bajo una misma forma política. La seguridad permite ejercer el derecho a vivir en paz aprovechando y gestando oportunidades de desarrollar la vida propia y la de los seres queridos. El ambiente de inseguridad arrebató ese derecho, descontextualiza la psiquis e interrumpe el desarrollo vital.

Varias de las discusiones sobre seguridad / inseguridad en gran parte de los países de la región latinoamericana se explican por la debilidad de las concepciones sobre el Estado y los derechos de los ciudadanos. El Estado es la representación política antes que el dueño de aspiraciones, sentimientos y proyectos; los representantes no poseen el Estado sino que lo ocupan transitoriamente. Así, los debates y respuestas enérgicas a las demandas ciudadanas (o su negación, tal como se observa en las comunes descalificaciones de la opinión ciudadana como "percepciones que no consideran hechos") son confusiones del papel de representación; un cambio en la forma en que los representantes se ven a sí mismos y en cómo los ciudadanos los ven a ellos o al poder que efectivamente tienen, daría salud al régimen democrático.

En la conformación de un espacio vital seguro, y siempre que existe un Estado, las instituciones juegan un papel clave. En ellas vive el Estado, a través de ellas desarrolla las políticas y los marcos legales y aplica las normas que nos alcanzan a todos. Las fortalezas o las debilidades de esas instituciones tienen todo que ver con el desarrollo de un ambiente de seguridad.

Es justamente dicho ambiente de seguridad el que ocupa las preocupaciones y los anhelos de los habitantes de gran parte de América Latina, en especial en la última década al calor del aumento de los índices de criminalidad. Es un tema central de agenda, relacionado con las alternativas de la construcción de regímenes democráticos y de las instituciones que lo expresan.

El Índice de Seguridad Pública y Ciudadana encara directamente esta problemática institucional y las claves de fondo de las capacidades estatales para proveer seguridad en la región. Avanza desde la premisa de las instituciones deben incorporarse al análisis seguridad-desarrollo que ha dominado el ambiente regional: el campo de la formulación de política, de las capacidades para manejar el sector de la seguridad, y los indicadores de cómo se construye un aparato estatal que en colaboración con la sociedad civil encare los problemas de la seguridad, era una materia pendiente. Es un programa que nace de la vocación de RESDAL de trabajar para la construcción de instituciones democráticas, combinando las capacidades de quienes se desempeñan en el Estado y de quienes trabajan desde la academia y la sociedad civil. Y del objetivo de proveer instrumentos útiles para la discusión, para el análisis, y para la toma de decisiones.

Esta primera entrega está dedicada a tres países de América Central que comparten fronteras pero también problemáticas: El Salvador, Guatemala y Honduras. Si bien cada uno de los casos estudiados es diferente y presenta particularidades que responden a su contexto político, histórico y social, pueden observarse ejes transversales que hacen al escenario de seguridad,





tales como los recursos económicos, la problemática migratoria, la colaboración de las fuerzas armadas con las policías, o la cooperación internacional.

El proyecto se inició en 2009 gracias al financiamiento del National Endowment for Democracy (NED), institución a la que agradecemos la confianza y el apoyo para llevar adelante un proyecto nuevo y lleno de desafíos. Se construyó así un programa que se basa en una premisa: más allá de políticas y datos coyunturales, una base democrática necesita construir (o reconstruir) instituciones. Necesita contar con datos que sostengan la discusión (la ausencia de series estadísticas en la región, por ejemplo, es notoria), con informaciones cruzadas sobre las estructuras y capacidades policiales. Necesita entrevistar a los actores, a los que llevan la parte estatal y a los que analizan las políticas, para desentrañar y recoger lo que desde su práctica cotidiana pueden aportar.

La investigación publicada se basa en gran parte en un trabajo de campo en los tres países que incluyó más de cien entrevistas con los principales actores. Durante varios meses, diversos equipos realizaron las entrevistas y recolectaron la información, sostenidos además por los aportes de miembros de la red en esos países. La colaboración de todos los sectores fue enorme, y a lo largo de esas entrevistas pudieron percibirse las posibilidades y los anhelos del recurso humano de estos maravillosos países. Ministerios, policías, congresos, organizaciones sociales, procuradurías, cooperaciones internacionales, fuerzas armadas, abrieron sus puertas para contar sus programas y expresar sus visiones. A todos ellos debe en realidad agradecerse este producto, que esperamos sirva para que desde distintos lugares pueda apoyarse el proceso que están llevando adelante.

La forma de presentar la información responde al punto que más preocupaba desde los inicios del proyecto: cómo la seguridad se entronca en un contexto político, histórico, económico, con diversos actores que interactúan, intereses que se ponen en juego a la hora de los programas, fondos que alejan o acercan los horizontes; el contexto también de un tema que por su peso impacta de lleno en posibilidades y resultados electorales. La comprensión del entramado contó con la inestimable colaboración de Carmen Rosa de León Escribano y de Juan Rial, expertos regionales que conocen a fondo estos complejos escenarios. Es un análisis institucional que invita a una lectura profundamente política del tema en una perspectiva histórica lejana a lo coyuntural y cercana al proceso de construcción democrática.

La información presentada muestra un sector que ha realizado reformas y avances sustantivos y que tiene, al mismo tiempo, desafíos mayores en términos políticos y presupuestarios para lograr un mayor desarrollo. Esperamos que esta herramienta permita a quienes toman decisiones mirar con distancia el sector en el que están involucrados; que el mundo académico pueda encontrar elementos para sus estudios y análisis; y que la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional encuentren un panorama que colabore a sus estrategias. En definitiva, todo lo que se ha hecho tiene un principal objetivo: iluminar una discusión dolorosa y clave para la vida de nuestras sociedades.

*Marcela Donadio*  
*Agosto 2011*