

Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica

Resumen:

América Latina es una de las regiones con mayores niveles de criminalidad en el mundo. Como una de las reacciones a ese problema, las políticas públicas de seguridad tienden en algunos países a privilegiar las medidas de contención o represión, en detrimento de las de prevención. Por añadidura, en la opinión pública se ha consolidado una opinión favorable a esa tendencia. Tanto la alta criminalidad como el surgimiento de tendencias favorables a las respuestas autoritarias significan un riesgo para la gobernabilidad democrática y la creación de Cultura de Paz. Este artículo examina tal problemática tomando como caso Centroamérica. Se analiza la situación de seguridad ciudadana en la subregión, destacando las diferencias entre los países, así como las políticas públicas en la materia y los efectos que éstas provocan. Se considera en particular el empleo tanto de enfoques de contención como de prevención.

Palabras clave:

Centroamérica, seguridad democrática, seguridad ciudadana, crimen organizado, políticas públicas, tendencias autoritarias.

Abstract:

Latin America is one of the regions with greater levels of criminality in the world. One of the reactions to that problem, it is that the public policies of security tend, in some countries, to privilege the measures of containment or repression, instead of those of prevention. In addition, in the public opinion it has been consolidating a favorable opinion to that option. The high criminality has originated tendencies favorably to the authoritarian answers. All these developments mean a risk for the democracy and the creation of Culture of Peace. This article examines that problematic

working on the Central America case. The situation of citizen security in the sub region is analyzed, emphasizing the differences between the countries, as well as studying the public policies on the matter and their effects. It is specially examined the employment of policies of containment and of prevention and their effects.

Key words:

Central America, democratic security, citizens security, organized crime, security public policies, authoritarian tendencies.

Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica

I. La paradoja de la democratización y la inseguridad

En el orden mundial emergente después de la conclusión de la guerra fría, una paradoja caracteriza la evolución de los países de América Latina. Por una parte, si bien el paradigma de la democracia liberal no tiene ningún contestatario (ya que la interpretación fundamentalista del Islam no está presente en la región) y ello se ha traducido en la sustitución de los regímenes autoritarios por democracias y en la imposibilidad de los cambios de gobierno mediante golpes de Estado clásicos (en especial desde la vigencia de la Carta Democrática Interamericana), así como al fortalecimiento del poder civil sobre los estamentos militares, ello no ha dado lugar a sociedades que se desenvuelvan dentro de una cultura de paz; por el contrario, se han desarro-

llado nuevas formas de conflictos violentos e inseguridad (Luckman, 2003: 3).

Existen diversas razones que explican esa situación. Una de ellas es la contradicción entre el imaginario democrático y la ortodoxia del neoliberalismo económico que aunque en ocasiones da origen al crecimiento económico, acentúa la pobreza y la inequidad en el ingreso. La exacerbación de esa situación puede ser fuente de conflictos violentos. Por otra parte, la globalización, si bien maximiza a límites no conocidos la transmisión de conocimientos y el intercambio económico, también debilita al Estado nación y su capacidad de ejercer soberanía. (Rojas, 2006: 28) Igualmente, la apertura mundial de espacios entre estados y personas es aprovechada por la transnacionalización del crimen.

El debilitamiento del Estado, el crecimiento del crimen organizado y la precariedad social pueden conducir inclusive a la pérdida del

monopolio estatal del uso de la violencia legítima y del control territorial y con ello configurar escenarios en que, en situaciones extremas, se puede llegar al Estado fallido.

La paradoja que analizamos puede reconocerse en Centroamérica.

II. La reforma del sector seguridad en Centroamérica

La situación de seguridad en Centroamérica, durante las últimas décadas del siglo xx, estuvo caracterizada por la preeminencia de las amenazas provenientes de las situaciones bélicas internas e interestatales, producto de la actividad de movimientos insurgentes, y de la existencia de gobiernos autoritarios, violatorios de los derechos humanos, amén del alineamiento de los estados en la confrontación de la guerra fría.

En ese período, tres de los países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, experimentaron guerras internas con graves pérdidas humanas y materiales. Honduras, aunque en un nivel muy bajo, igualmente tuvo experiencias de confrontación armada. Costa Rica conoció brotes menores de violencia, pero fue afectada por la situación de la subregión, especialmente en su frontera Oeste. Panamá afrontó una grave conflictividad política interna y finalmente la invasión de Estados Unidos que promovió el cambio de régimen. Esa generalidad de contenciosos había, por otro lado, reducido a su mínima expresión la integración regional.

Durante la década de los años ochenta, los procesos de Contadora y Esquipulas iniciaron recursos de pacificación y de transición a la democracia, tanto a nivel regional como nacional y crearon condiciones para la reactivación de la integración centroamericana.

En la arquitectura de los acuerdos subregionales y nacionales, se puso atención a la dimensión de seguridad. Aunque el concepto no se usaba entonces en Centroamérica, se trataba de una Reforma del Sector Seguridad (RSS), cuya idea central es el cumplimiento de dos ejes de transformación: elevar la eficacia y eficiencia del sector para que el Estado cumpla con brindar seguridad a los ciudadanos por una parte, y por la otra, que ello se alcance en observancia de los principios democráticos y la vigencia del Estado de Derecho.

Antes de la transición, en El Salvador y Guatemala la seguridad del Estado estaba subsumida en la guerra contrainsurgente que se realizaba al margen del Estado de Derecho. Al haberse involucrado los cuerpos de la seguridad ciudadana en las actividades de represión de los gobiernos autoritarios, se configuraba una de las situaciones previstas para la aplicación de la RSS, el hecho de que el mismo Estado no solamente no brindaba seguridad, sino que era una de las fuentes de la inseguridad.

En Honduras, la policía formaba parte de las fuerzas armadas, bajo gobiernos con tendencia autoritaria, durante los cuales se dieron violaciones a los derechos humanos; en tanto

que, en Nicaragua, la guerra entre los sandinistas y la “contra” involucraba todos los recursos del Estado, incluyendo la policía. En Panamá, la Guardia Nacional ejercía la doble función de seguridad interna y externa y fue sostén del régimen autoritario de Manuel Noriega.

Costa Rica mantuvo su carácter democrático y la función civil de sus cuerpos policíacos, aunque las tensiones con Nicaragua originaron un fortalecimiento de ciertas unidades hacia lo militar.

En la postcrisis, los procesos de RSS tuvieron diversas manifestaciones.

En Panamá, con posterioridad a la invasión de 1989 y el derrocamiento de Noriega, se restauró un régimen político democrático y la Guardia Nacional fue abolida y sustituida por una policía civil.

En Nicaragua, después del triunfo de Violeta Chamorro, en 1990, concluyó la guerra “contra”, se estabilizó el régimen democrático y la policía se despolitizó. El Ejército se redujo dramáticamente y asumió un proceso de despolitización dejando de ser “Ejército Sandinista” para consolidarse como un Ejército Nacional. Se creó un Ministerio de la Defensa totalmente civil.

En Honduras, se dio un proceso de democratización y de desmilitarización paulatino. Iniciado en los años noventa, principalmente por razones internas pero apoyado en el proceso subregional. Incluyó la desmilitarización de instituciones de gobierno, la eliminación del servicio militar obligatorio, el sometimiento de los militares al fuero civil por causas criminales, la reducción del Ejército en efectivos y presu-

puesto y, bajo el gobierno del Presidente Carlos Arturo Reina, la separación de la Fuerza de Seguridad Pública, que formaba parte de las fuerzas armadas y su reorganización como Policía civil (Salomón, 1999: 576-578).

En El Salvador y Guatemala, los acuerdos de paz de ambos países que pusieron fin a las guerras internas y que se alcanzaron en el marco de transiciones a la democracia, contenían compromisos específicos para la RSS. En ambos casos se incluyeron disposiciones sobre los Ejércitos, la reforma de los organismos judiciales y especialmente la formación de policías civiles. Igualmente, se dispuso la separación de las funciones de seguridad externas (a cargo del ejército) e internas (policía).

Entre las estipulaciones de RSS para la subregión, se incluían las disposiciones del cuadro de la página siguiente.

III. La crisis de seguridad en el Triángulo Norte

En los años de la postcrisis, las RSS en Nicaragua y Panamá generó, en el primero de los países, unas Fuerzas Armadas sometidas al poder civil, profesionalizadas e identificadas con el Estado, aunque reteniendo espacios de autonomía. En Panamá, la nueva policía se desarrolló apolítica, sometida a los controles civiles y con creciente profesionalización. En Costa Rica los cuerpos de seguridad recuperaron plenamente su carácter civil.

| Actores referidos | Contenido |
|-------------------|--|
| Fuerzas armadas | Retirada de espacios de influencia no correspondientes Sometimiento al poder civil Separación de la seguridad interna Sometimiento a la justicia civil Reducción de efectivos y presupuestos |
| Policía | Naturaleza civil y retirada de presencia militar Profesionalización y tecnificación Eficiencia y eficacia Operando dentro de los derechos humanos y el Estado de Derecho Disponibilidad de recursos humanos y materiales Sensibilidad de género y étnica Dimensión de seguridad comunitaria Políticas preventivas |
| Justicia | Reforma legislativa penal Ministerios Públicos eficaces y eficientes Capacidad de Investigación criminal Reforma y fortalecimiento del organismo judicial |
| Inteligencia | Separación de la Inteligencia policial de la militar Inteligencia estratégica civil Controles democráticos |

En la subregión, el nuevo ambiente propició la reorganización de la integración centroamericana. Se creó el Parlamento Centroamericano y se institucionalizó el sistema de Cumbres Presidenciales. Mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), arquitectura política de la integración, y mediante el Protocolo de Guatemala de 1993 se relanzó el Mercado Común Centroamericano. En el marco del SICA se constituyó el subsistema de seguridad, cuyo instrumento es el Tratado Marco de Seguridad Democrática que plantea la Seguridad Democrática como la idea rectora de la seguridad. Se constituyó la Corte de Justicia Centroamericana.

El resultado de la democratización y de la RSS tuvo un efecto positivo en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, países que objetivamente tienen

buenas situaciones de seguridad, con bajas tasas de criminalidad, aunque en la percepción ciudadana el problema sigue siendo considerado una amenaza grave (PNUD, CR, 2006:163-165.)

Por el contrario, en los países del llamado “Triángulo Norte”, Guatemala, El Salvador y Honduras, la tendencia que respondía al imaginario de la paz, encontró problemas. En todos ellos, aunque se logró una satisfactoria reconversión de los Ejércitos y su sometimiento al poder civil, se dio el problema del crecimiento de la violencia criminal que ubican a esos países entre los más inseguros de Latinoamérica.

La percepción de gobiernos y sociedad civil, ubica las amenazas a la seguridad ciudadana como centrales para la calidad de la vida. Los datos indican las tasas más altas de criminalidad en el hemisferio. Un ejemplo es que

Centroamérica supera el promedio de la tasa de homicidios por 100.000 habitantes de 22,9% en América Latina, que es a su vez una de las más altas del mundo.

Cuadro 1.

Tasas de homicidio por cien mil habitantes en Centroamérica (2005)

| País | Tasa de homicidios |
|-------------|--------------------|
| Guatemala | 44,2 |
| El Salvador | 59,9 |
| Honduras | 59,6 |
| Nicaragua | 14,3 |
| Costa Rica | 7,4 |
| Panamá | 11,6 |

Fuentes: PNUD: *Guatemala. Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Magna Terra Editores, Guatemala, diciembre de 2007. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Carrera de Sociología, *El Observador sobre la Violencia en Honduras*, Boletín, enero-diciembre 2006, Edición 5, Febrero 2007.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica define los temas principales de seguridad ciudadana en la forma siguiente:

Cuadro 2.

Temas actuales de seguridad en Centroamérica

| |
|--|
| Combate al problema de las drogas. Desvío de precursores |
| Crimen organizado |
| <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones transnacionales • Tráfico ilícito de armas de fuego • Tráfico ilícito de personas • Trata de personas • Protección a las víctimas del tráfico ilícito y/o trata de personas • Lavado de dinero |
| Maras o pandillas |
| Seguridad fronteriza |
| Terrorismo |
| Seguridad de las personas y sus bienes |
| Asistencia jurídica y extradiciones |

Fuente: XXXI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Diálogo Centroamérica-México sobre seguridad democrática. San Salvador, 16 de mayo de 2007.

Se observa la ausencia de amenazas militares tradicionales en el listado, aunque en el área subsisten diferendos territoriales o de límites terrestres y marítimos entre ellos el diferendo territorial Belice-Guatemala; así como sobre el derecho de uso del Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua.

Pero aunque esos contenciosos han experimentado coyunturas de tensión, se encaminan a su tratamiento ya sea por medios políticos, dentro del SICA, por la intermediación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o gestionando soluciones jurídicas al recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Los Estados no ven amenazas a la seguridad derivadas de tales controversias ni estarían contemplando medidas de fuerza militar para resolverlas.

De allí que la agenda de seguridad actual está principalmente conformada sobre cuatro ejes: seguridad ciudadana, seguridad ecológica, riesgos a la seguridad derivados de falencias económico-sociales y el tema del terrorismo.

Las amenazas derivadas de las catástrofes naturales es uno de los ejes centrales, explicable por los numerosos fenómenos naturales que pueden constituirse en amenazas, tales como terremotos, erupciones volcánicas, y huracanes. La tormenta tropical Mitch del año 1998, provocó 9.214 muertes y daños materiales estimados en 6.000 millones de dólares, equivalentes al 13,2 del PIB de la subregión) (Fernández, 1999: 1).

El terrorismo no es relevante, ya que no se han comprobado actividades en la subregión. Si bien el tema forma parte de la agenda de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y de las agendas nacionales y se ha emitido legislación específica, las actividades están orientadas a la prevención y obedecen a compromisos internacionales, especialmente las resoluciones 1368(2001) y 1373(2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la “Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo” de los presidentes del istmo.

Dentro de las amenazas a la seguridad ciudadana, dos temas son los más importantes: el crimen organizado, en particular el narcotráfico y sus derivados; y, la actividad de las pandillas juveniles, conocidas como “maras”.

IV. Consecuencias de la inseguridad

La generalización de la inseguridad tiene diversos efectos. El más grave es el reforzamiento de los elementos de cultura política autoritaria. En Guatemala la encuesta de Barómetro de las Américas indica que el 47,4% de los indagados favorecían la “mano dura” para restablecer la seguridad, el 31,7% llegaban a admitir un golpe de Estado si ello era necesario para restablecer la seguridad y el 36% aceptan la justicia por mano propia (Azpuru, 06, 162). En otra medición, el 60% de los entrevistados apoyaron las

ejecuciones extrajudiciales y un 55% la pena de muerte.

En Honduras, un 55,6% de entrevistados según el Barómetro aceptan que las autoridades puedan actuar al margen de la ley para el combate a la delincuencia (Cruz, 2006: 111-112).

Otra manifestación de esa mentalidad es el recurso de grupos ciudadanos a ejercer justicia por mano propia. La más grave manifestación son los linchamientos, que se dan principalmente en Guatemala.

Se trata de hechos de violencia tumultuaria dirigidos contra personas, con independencia del número de víctimas y de que el resultado conlleve o no la muerte; entre 1996 y 2001 se registraron alrededor de 35 casos mortales por año. Usualmente las víctimas son varones y en un 55% de los casos, son acusados de delitos contra la propiedad. La segunda categoría de acusación es por robo de niños, en estos casos los linchamientos incluyen víctimas mujeres. Tienen lugar principalmente en áreas rurales, en su mayoría en las regiones de población indígena, aunque igualmente se han dado casos en áreas urbanas. Entre las causas se suele mencionar la herencia del conflicto armado y la desconfianza en la capacidad de administración de justicia del Estado (Minugua, 2003: 284).

También es manifestación del retorno al autoritarismo el aumento de las ejecuciones extrajudiciales de personas acusadas de actividades delictivas, y que se ejerce por parte de actores civiles o de autoridades gubernamentales.

Analizando el caso de Guatemala, manifestó el relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias:

Los hechos son bien conocidos. Se dan hoy más asesinatos por día, de los que se daban durante las épocas más oscuras del conflicto armado interno. Los asesinatos de mujeres; la ejecución de individuos específicos por elementos dentro de la policía y el ejército; los asesinatos relacionados con las maras y la delincuencia común; la limpieza social y otros actos de violencia al azar, han creado una generalizada y extendida sensación de inseguridad entre la población.

En esencia, la sociedad tiene dos opciones. La primera, que parece gozar de un considerable apoyo, es el uso de la mano dura o el puño de terciopelo para acabar con elementos indeseables. Esta solución ignora el hecho de que muchas de las ejecuciones que se están llevando a cabo son cometidas precisamente por los actores que se verían fortalecidos con este enfoque.

También pasa por alto el hecho de que esta retórica tiene un misterioso parecido con la doctrina de “seguridad nacional” que se implementó en muchos países latinoamericanos en los años setenta y ochenta, y que en todos los casos tuvo desastrosos resultados.

La segunda opción es la que se ve reflejada en los Acuerdos de Paz y se basa en el desarro-

llo de un sistema de justicia funcional, que busque garantizar el estado de derecho. Y todos conocemos lo que contempla un sistema efectivo de justicia: una policía que brinde seguridad en lugar de aterrorizar; un ministerio público que realmente investigue; cortes que no sean corruptas y trabajen eficientemente los casos que les llegan y un sistema de gobierno que apoye, en todos sentidos, a este sistema de justicia. La cruda realidad que yo he visto en Guatemala es que casi todos los componentes de este sistema de justicia se encuentran con pocos recursos, disfuncionales, o ambas cosas. Entonces, lo que sucede con la segunda opción, es que ya ni siquiera está sobre el tablero (Alston, 2006: 1). Igualmente, actores de la sociedad civil han presentado denuncias sobre esas ejecuciones:

En Honduras, 1.211 menores de edad fueron asesinados, muchos de ellos con características de ejecuciones entre 1998 y 2006. En el mismo período, 2.278 jóvenes entre 18 y 23 años fueron asesinados, muchos con las mismas características, siendo un total de 3.489 niños, adolescentes y jóvenes menores de 23 años asesinados (Casa Alianza Honduras). Sólo en los dos meses septiembre y octubre de 2007, la misma institución ha registrado 94 crímenes contra menores de 23 años.

En Honduras y Guatemala se ha demostrado la implicación de agentes policiales en grupos de exterminio, y recientemente se ha descubierto una posible implicación de agentes

de la Policía Nacional Civil de El Salvador en la zona oriental del país.

En El Salvador, se dan denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales. La Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador señala que el 59,7% de los homicidios estudiados por esta institución tienen características de ejecuciones extrajudiciales.

Si bien esta cifra no es representativa de todos los homicidios cometidos en el país, demuestra que existe una práctica de ejecuciones extrajudiciales continua (CCPV), 07, 3).

De enero a agosto de 2006, se denunciaron 96 casos de ejecuciones extrajudiciales en El Salvador. La caracterización de los mismos fue como sigue:

las muertes siguen presentando las características de ser realizadas con armas reglamentarias o uso exclusivo de la fuerza, los cuerpos presentan señales de tortura, mutilaciones, desmembramientos, siendo abandonados luego en sitios muy alejados o aislados, entre las víctimas continúan prevaleciendo las personas involucradas en maras o pandillas, lo cual es un indicio que da pie a considerar que los grupos de exterminio se han atribuido la tarea de realizar una limpieza social (FESPAD, 2005, 90).

Las ejecuciones extrajudiciales obedecen por una parte a la iniciativa de grupos de particulares que actúan en contra de la delincuencia,

generalmente la que actúa en sus zonas comerciales o de residencia. Por otra parte, esos hechos se derivan de la acción de agentes de autoridad que actúan tanto en contra del crimen común como del crimen organizado. En particular esas ejecuciones tienen como blanco a pandilleros juveniles.

En cuanto a las políticas públicas, la amenaza criminal provoca un aumento en las políticas de represión, que tienden a endurecerse mediante reformas a la legislación penal, con medidas tales como aumentar la duración de las penas y reducir la edad de imputabilidad penal buscando efectos a corto plazo que satisfagan la presión de la opinión pública en demanda de seguridad. Esas medidas incluyen la incorporación del ejército en operativos conjuntos con la policía y en general en acciones de seguridad interna. Pueden inclusive reflejarse en la práctica de las ejecuciones extrajudiciales antes analizadas.

En El Salvador, en julio de 2003, se adoptó el Plan Mano Dura dirigido a las pandillas, derivado del mismo la Asamblea Legislativa emitió la Ley Antimaras en el mes de octubre.

Aunque ese cuerpo legal fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea acordó una versión revisada. Entre las oposiciones a la ley, el argumento central era que vulneraba los derechos del menor infractor.

En agosto de 2004 el Presidente Flores anunció el Plan Súper Mano Dura, una variable

revisada del Plan Mano Dura. Ambos planes estratégicos eran similares, incluían la participación del Ejército en operativos conjuntos con la Policía para la detención masiva de pandilleros y restablecimiento de la seguridad pública en los barrios de actividad de las maras.

En la versión de Súper Mano Dura, anunciado para ser implementado por 14.000 policías y militares, se buscaba acorralar y desarticular a las maras con redadas y persecución de los cabecillas, así como labor de inteligencia y de penetración en sus redes y de desintegración de sus bases de apoyo y de vínculos con el narcotráfico (FESPAD, 2006: 1-2).

A mediados de 2006, el Director de la Policía Nacional hizo pública una nueva estrategia dirigida a combatir simultáneamente las extorsiones, las pandillas y los homicidios (Ibíd.).

En el campo de las medidas legislativas, en junio del 2006, se reformó la Ley Penitenciaria, para recuperar el control de los centros de las cárceles, desde las cuales se considera que se dirigen actividades criminales. Otro producto de la Asamblea Legislativa fue la Ley Antiterrorista, aprobada en el 2006. Este texto legal fue objeto de controversia durante su discusión, ya que grupos de derechos humanos se opusieron, argumentando que bajo la tipificación de terrorismo se podían penalizar protestas sociales.

En Honduras, se reformó el Código Penal para introducir un artículo llamado “antimaras” para endurecer las penas por pertenencia a pandillas, también se han planteado iniciativas

para reformar la Constitución y restringir el derecho de *habeas corpus* (Raudales, 06,211). Se implementaron las políticas llamadas “Cero Tolerancia” y “Libertad Azul”, para el combate a las pandillas.

Una segunda consecuencia es el deterioro en el capital social. Encuestas en Honduras demuestran la correlación entre manifestaciones de inseguridad y la reducción de la confianza interpersonal. Esa confianza disminuía del 68,9% al 59,9% entre personas que habían sido objeto de la violencia y de un 74,8% al 38,9% según el barrio de habitación tuviera o no presencia de pandillas juveniles (Cruz, 2006: 193).

En El Salvador, “el capital social se ve afectado por las condiciones de delincuencia e inseguridad que prevalecen en el país. A mayor delincuencia e inseguridad, la gente tiende a desconfiar de los demás, a alejarse de las instituciones y, consecuentemente, a erosionar las redes de cooperación y convivencia que posibilitan el desarrollo. Los bajos niveles de capital social se traducen en bajos niveles de apoyo al sistema y en insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país” (Cordova, 2007: XXIV).

Una tercera consecuencia es el impacto económico. En Guatemala se estima que en el 2005 ese impacto ascendía a 2.386 millones de dólares, equivalente al 7,3% del PIB (PNUD, Gua, 2006:11), en El Salvador, para el 2003, el costo fue calculado en 1.717 millones de dólares, equivalentes al 11,5 del PIB. (PNUD, El Sal. 2005: 8).

Una cuarta consecuencia es la privatización de la seguridad. El número de las empresas privadas de seguridad y sus integrantes ha ido aumentando, en la medida que los ciudadanos recurren a ellas para buscar protección en sus barrios y en sus negocios. El número de los agentes de seguridad privada sobrepasa a los efectivos regulares de las policías de los países.

Cuadro 3.

Relación entre los efectivos de policías privados y policías nacionales en los países del Triángulo.
(Cifras aproximadas)

| País | Policías privados | Policías nacionales |
|-------------|-------------------|---------------------|
| Guatemala | 80.000 | 20.000 |
| El Salvador | 23.000 | 18.000 |
| Honduras | 20.000 | 12.000 |

Fuente: Elaboración propia a partir de: Centro de Estudios de Guatemala: *Inseguridad pública: el negocio de la violencia*, Guatemala, 14 de septiembre de 2005, pp. 14. Julio Palacios Torres: *Los desafíos en seguridad y defensa de una sociedad plus armada con cinco componentes operando legal e ilegalmente en el Estado salvadoreño*. REDES, Centro de Estudios Hemisféricos en Seguridad, Marzo de 2001, Washington, DC. Mario Palacios: *Empresas Privadas de Seguridad en la mira de Naciones Unidas*, *revistazo*, 27 de marzo de 2007.

Ese proceso implica un abandono por el Estado de su función esencial: prestar seguridad. Una parte considerable de las empresas privadas de seguridad operan deficientemente, sus procedimientos de reclutamiento y operaciones son irregulares y en muchos casos han resultado vinculados a actividades criminales.

Se puede apuntar como otra consecuencia, que al ocupar estos temas el primer lugar en la agenda de seguridad, en las preocupaciones de los ciudadanos y de los gobiernos, se desplazan del eje de concentración y de asignación de recursos temas de la agenda de desarrollo, tales como el combate a la pobreza.

V. Políticas de prevención

No todas las políticas se inclinan por la represión. Aunque sin el mismo énfasis existen instituciones, entre ellas la Comisión Nacional de

Cuadro 4.

Algunos espacios de interacción sociedad civil-Estado sobre seguridad en los países del Triángulo Norte.

| País | Espacio | Naturaleza |
|-------------|--|---|
| Guatemala | Consejo Asesor de Seguridad(CAS) | Ente de personalidades de SC asesora del Presidente y Vicepresidente |
| | Red de Seguridad Democrática | Red de entidades de SC y del Estado para el tratamiento de seguridad |
| El Salvador | Comisión Nacional para la Seguridad Pública y la Paz Social. | Ente de personalidades de Estado y SC asesora del Presidente |
| Honduras | Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) | Ente de representaciones de SC y Estado que asesora al Presidente de la República y al Secretario de Seguridad. |

Fuente: Elaboración propia con base en: Arévalo, Bernardo (editor) *Hacia una política de seguridad para la democracia*, WSP, FLACSO, IGEDEP, Guatemala, 2002, Víctor Meza (Coordinador): *Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana*, CEDOH, Tegucigalpa, 2004, Casa Presidencial, Discursos: Discurso del Sr. Elias Antonio Saca, Presidente de la República en el Foro experiencias exitosas de control y prevención de la violencia en América Latina, 4 de diciembre de 2006.

Prevención de la Violencia y la Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPRE-PI) en Guatemala y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en El Salvador, así como políticas y legislación, tales como los planes “Mano amiga” y “Mano extendida” en El Salvador y la “Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Jóvenes vinculados a Maras y Pandillas”, de Honduras, y programas gubernamentales de seguridad comunitaria y espacios de interacción de la sociedad civil y el Estado para trabajar los asuntos de seguridad, con énfasis en la seguridad preventiva.

Las experiencias en seguridad comunitaria incluyen organización de la comunidad en prevención y colaboración con las autoridades para el control de la delincuencia común, las pandillas y de cuerpos especializados en policía comunitaria o de proximidad.

Entre esas experiencias se encuentran las Juntas Locales de Seguridad en Guatemala, dependientes del Viceministerio de Apoyo Comunitario y los Comités de Seguridad Ciudadana en El Salvador, dependientes de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Aparte de las iniciativas desde el gobierno central, existen otras impulsadas por autoridades municipales, con énfasis en la seguridad comunitaria (Matul, SF)

En la sociedad civil existen organizaciones para monitoreo, análisis e incidencia en seguridad, impulsando iniciativas tales como la reforma legislativa. Entre ellas el proyecto de

Interpeace en Guatemala “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad (FOSS)”, red que agrupa a entidades que trabajan seguridad. En El Salvador, la labor de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derechos (FESPAD) y el Programa “Sociedad sin Violencia” apoyado por el PNUD.

En Honduras, en relación con las pandillas juveniles, existe una gama de iniciativas estatales, mixtas Estado-sociedad civil y de sociedad civil y de organismos internacionales para la prevención y el rescate. Entre ellas el Grupo CEIBA y la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE) en Guatemala. La Fundación Unidos por la Vida en Honduras. A nivel subregional, la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ) y el trabajo que impulsa la Alianza Internacional para la Paz (Interpeace).

VI. Conclusiones

Latinoamérica es una de las regiones más inseguras del mundo. Al mismo tiempo es un área libre de conflictos armados interestatales y, con una excepción, de guerras internas. A la vez, sus regímenes de seguridad subregional y regional, incluyendo arquitecturas de confianza mutua, se encuentran entre las más avanzadas a nivel mundial.

Es, por ello, una manifestación concreta de la paradoja de la democratización y la insegura-

ridad. Los avances en la democratización y la eliminación de los contenciosos militares tradicionales no se ha traducido en la consolidación de la gobernabilidad democrática debido a los altísimos niveles de violencia criminal.

Desde luego, esa apreciación generalizada tiene variaciones. Varios países gozan de situaciones de buena seguridad, pero otros muestran tal deterioro en ese campo, que acusan síntomas de “Estado fallido”.

La subregión centroamericana refleja las dos situaciones descritas. En tanto que los países en el Sur, Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen situaciones estables de seguridad y mantienen enfoques propios de la seguridad democrática para el tratamiento de esos problemas, enfatizando las acciones de prevención, los países en el llamado “Triángulo Norte” son los tres que encabezan las peores tasas de violencia criminal en el continente.

Ello debilita el imaginario de la seguridad democrática y genera una mentalidad, tanto en el seno del Estado como de la sociedad civil, proclive al autoritarismo.

Ello se refleja en la adopción por los gobiernos de políticas públicas que mayoritariamente se concentran en las medidas de contención o represión y en el consiguiente endurecimiento de las legislaciones penales, de la reintroducción de los Ejércitos en la seguridad interna y en el debilitamiento de los principios liberales y democráticos en materia de seguridad.

Y en algo que reviste más gravedad, el retorno al autoritarismo lleva a la aceptación en cuanto a pensamiento y en cuanto a prácticas operativas, de acciones ilegales y violatorias de los derechos humanos para combatir la criminalidad, ejercidas tanto desde el Estado como de la sociedad civil. Entre esas terribles prácticas se encuentran los linchamientos y las ejecuciones extrajudiciales calificadas de “limpieza social”. La vindicta se dirige en especial contra las pandillas juveniles.

Sin embargo, esos Estados son todos signatarios del Tratado Marco de Seguridad Democrática que hace vinculantes los principios y la operatividad de la seguridad democrática. Además, aunque con menor intensidad, existe una dimensión normativa e institucional que trabaja la prevención y la dimensión social del fenómeno de la criminalidad.

Probablemente el mayor riesgo para la democracia en varios países de Latinoamérica, especialmente los del “Triángulo Norte” de Centroamérica, se encuentra en el desarrollo de la violencia criminal, en especial del crimen organizado transnacional y en la reversión al autoritarismo que ello provoca. Los gobiernos y sociedades de esos países confrontan el reto de encontrar en la seguridad democrática la forma de afrontar correctamente esas amenazas.

Referencias bibliográficas

- AZPURU, Dinorah, PIRA, Juan Pablo y SELIGSON, Mitchell (2007): *Cultura política de la democracia en Guatemala* 2006) Barómetro de las Américas by LAPOP. FLACSO, Center for the Americas, Vanderbilt University, USAID. SE, pp. 93.
- ARAVENA, Francisco: (2005) *El crimen organizado internacional, una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. (2006) II Informe de la Secretaría General de FLACSO, FLACSO, Costa Rica.
- ALSTON, Philp: (2006) Palabras del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Conferencia de prensa al concluir su visita oficial a Guatemala. 24 de agosto de 2006.
En [http://www.pagg.org/IMG/pdf/Palabras del Relator All...](http://www.pagg.org/IMG/pdf/Palabras_del_Relator_All...) Consultado el 7 de enero de 2008
- CRUZ, José Miguel, ARGUETA, José y SELIGSON Mitchell (2007): *Cultura Política de la Democracia en Honduras* 2006, LAPOP, IUDOP, FOPRIDEH, Vanderbilt University, pp.112.
- CÓRDOVA, Ricardo, Cruz, José Miguel y SELIGSON, Mitchell (2007). *La Cultura Política de la Democracia en El Salvador*: 2006). Iudop, Fundaungo, Vanderbilt University, USAID, Lapop. San Salvador.
- CONADEH (2001). "Relatora de Naciones Unidas pide a Gobierno poner coto a ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes de la calle". *El Tiempo*, boletín informativo 1554, CONADE, 21 de agosto de 2001.
- "Coalición Centroamericana para la prevención de la violencia juvenil CCPV) se expresa sobre la situación actual de la violencia que afecta los y las jóvenes de la región centroamericana". (2007) [Http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/web/foro/Boletín](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/web/foro/Boletín). Pág. 3, Consultado 7 de enero de 2008
- FERNÁNDEZ, Arturo (1999): "Centroamérica un año después del Mitch" En: *Presencia*, 7, Instituto de Hermanos Maristas de España, Madrid.
En: conferenciamarista.es/publicaciones/presencia/7/53.../p7_n53_p2ohtm. Consultado 7 de marzo de 2006.
- FESPAD (2005): *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador*. Enero-agosto 2005. Fespad Ediciones, San Salvador, 90 p.
- FESPAD (2006): "Violencia y planes antidelinquenciales". *Políticas Públicas Hoy*, No. 12, año 1, San Salvador, octubre 2006.
- LUCKMAN, Robin: (2003) *Democratic Strategies for Security and Transition and Conflict*, en: Gavin Cawthra and Robin Luckman (editores): *Governing Insecurity, Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Sed Books, Londres y Nueva York.
- MATUL, Daniel: *Marco analítico de la política pública local en materia de seguridad ciudadana*: San Miguelito, Santa Tecla y Santa Lucía Cotzumalguapa. Informe final, Friedrich Ebert Stiftung, SE, SF.
- MINUGUA: (2003) "Los linchamientos: un flagelo que persiste". En: MENDOZA, Carlos y TORRES .RIVAS, Edelberto (editores) (2003). *Linchamientos: ¿Barbarie o justicia popular?*, FLACSO, Guatemala.
- Naciones Unidas: (2007) "Informe del relator especial, Philip Alston, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias". Misión a Guatemala (A/HRC/14/20/Add.2,19 de febrero de 2007.
- PNUD (2006) *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, Editorama, Costa Rica.
- PNUD: (2006): *El costo de la violencia en Guatemala*, Magna Terra Editores, Guatemala.
- PNUD: (2005): "¿Cuanto cuesta la violencia en El Salvador?" Cuadernos sobre Desarrollo Humano, No. 4.
- RAUDALES, Magda (2006) "Honduras", en: *La Cara de la Violencia Urbana en América Central*, (2006) Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Editorama, Costa Rica.

SALOMON, Leticia (1999): “Las relaciones cívico militares en el proceso hondureño de construcción democrática”. En; Rut Diamint, (editora): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

Siglo XXI (2007): “Según encuesta, 60% de la población apoya la limpieza social”. *Siglo Veintiuno*, 27 de junio de 2007, pág. 3