

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

50

Julio - Diciembre 2009

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO


**Embajada Real de
Dinamarca**


REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Litografía Universal S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

Mensajes de inauguración

<i>Del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Roberto Cuéllar M.</i>	13
<i>De la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela</i>	17
La profecía que no debemos arrojar al fuego.....	19
<i>Del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez</i>	

Introducción al XXVII Curso

Acceso a la justicia con inclusión: un compromiso permanente	29
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

Ponencias seleccionadas

Integralidad de los derechos humanos. Exigibilidad de los derechos colectivos y acceso a la justicia de las personas en condición de pobreza	53
<i>Mónica Pinto</i>	
Pobreza, derechos humanos y políticas públicas: aspectos conceptuales y propuestas metodológicas.....	73
<i>Eitan Felner</i>	
Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras	105
<i>Nelson Camilo Sánchez</i>	
Notas sobre acceso a la justicia y derechos sociales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	131
<i>Óscar Parra Vera</i>	
Acceso a la justicia, Estado de Derecho y garantías institucionales.....	159
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	

Acceso a la justicia de las mujeres.....	173
<i>Line Bareiro y Marcela Zub Centeno</i>	
El acceso a la justicia de niños, niñas y jóvenes.....	191
<i>María de Jesús Conde</i>	
Atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Algunos apuntes desde la victimología.....	209
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Experiencias de acceso a la justicia en América Latina.....	227
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Educación en derechos humanos y acceso a la justicia: retos de las escuelas judiciales en capacitación para una justicia inclusiva.....	283
<i>Alfredo Chirino Sánchez</i>	
Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos.....	311
<i>Francisco Javier Bautista Lara</i>	

Trabajos académicos

La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia	351
<i>Shirley Campos García</i>	
Estado, globalización y derechos indígenas: una mirada a la situación de los pueblos indígenas en México	379
<i>Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 50 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2009. En la presente edición de esta revista académica se recogen algunos de los mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Acceso a la justicia e inclusión*, así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre más de 3200 ex alumnos y ex alumnas se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente.

Desde su creación en 1983, el Curso constituye una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas internacionales, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

Por otro lado, el Curso ha tenido la capacidad de readecuarse, en su temática y metodología, a las necesidades y retos que la cambiante realidad latinoamericana presenta para los diversos sectores, convirtiéndose de ese modo en un espacio académico de vanguardia en la capacitación en derechos humanos, a través de una afortunada combinación de permanencia e innovación.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge los materiales producto de este Curso, adquiriendo un carácter monográfico; lo hace desde que la dirección del IIDH dio inicio a una estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la realización de los derechos humanos vista desde la perspectiva de la extrema pobreza y desigualdad.

Esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVII Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, de la Presidenta del IIDH, Sonia Picado Sotela, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una amplia sección que recoge, en el orden de presentación, algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del XXVII Curso. Se incluye el texto de las ponencias de expertos y expertas tales como Mónica Pinto (Argentina), Hernán Salgado Pesantes (Ecuador) y Line Bareiro (Paraguay), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como de Eitan Felner (Argentino), Nelson Camilo Sánchez (Colombia), Óscar Parra (Colombia), María de Jesús Conde (España), David Lobatón (Perú), Alfredo Chirino (Costa Rica) y Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua). La edición cierra con dos de los trabajos académicos, presentados por Shirley Campos García (Costa Rica) y Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez (México) para obtener el certificado académico correspondiente.

Los estudios del Curso XXVII los enfocamos en concreto a la cuestión del acceso a la justicia desde la realidad del derecho de los pobres y de las comunidades en extrema pobreza, como herramientas para la reclamación y el cambio de políticas públicas. Así, se trató

de explicitar el concepto histórico de los derechos humanos desde la visión de la justicia distributiva. Es decir, plantear con precisión teórica qué parte de la lucha por los derechos humanos está controlado en el empeño por la implantación de criterios de justicia universalmente válidos para reparar el daño material y moral a la dignidad humana de las personas y comunidades en extrema pobreza. ¿Cuáles son las implicaciones de la desigualdad estructural y la idea del derecho/justicia desde los derechos humanos de los pobres? En este sentido, la práctica motivadora y creativa del Curso XXVII, como lo indican los trabajos y conferencias de la Revista 50 del IIDH, fue llevada hacia el examen de las condiciones y requerimientos, y a la modificación de políticas públicas para acceder a la justicia desde la injusta dimensión de la pobreza crítica en la región, que afecta a más de 200 millones de seres humanos. La Revista 50 marca esa “ruta por construir en el sistema interamericano” que el IIDH avizoró desde 2006. La pobreza es causa de violaciones a los derechos humanos e interpela el doble enfoque del discurso contaminado de mucha hipocresía y de la retórica con la que soslaya la falta de responsabilidad en el cumplimiento de derechos fundamentales. Finalmente, esta Revista 50 del IIDH contiene una interpelación a la ciencia del derecho por insuficiente y a la praxis política por sospecha de fomentar el modelo excluyente y agravado al daño que hace al derecho de todos y todas, al perpetuar la desigualdad social y no lograr revertir ni siquiera la extrema pobreza en detrimento de los derechos humanos.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos

*Francisco Javier Bautista Lara**

América Latina es una de las regiones del mundo más desiguales y presenta las tasas de violencia delictiva más crecientes. Tres de los siete países de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala) registran los niveles de violencia delictiva más altas del Continente. Al terminar el conflicto bélico, restaurarse la paz y reiniciarse el funcionamiento democrático de las instituciones, quedaron en evidencia los viejos problemas de la región: la inequidad, la pobreza, la exclusión étnica y social, las frágiles instituciones, la vulnerabilidad medioambiental, la impunidad y la violencia criminal.

Los procesos de reforma policial y a la justicia penal, muestran que la región presenta mejores condiciones de respeto al Estado de Derecho y los derechos humanos que la que tenía dos décadas atrás. Todas las circunstancias actuales son en general significativamente mejores. Nuevas y crecientes amenazas de criminalidad, ingobernabilidad y desequilibrios socioeconómicos afloran en la región. Los cambios contemporáneos plantean nuevos retos en una dinámica que no da suficiente tiempo de adaptación. Las manifestaciones del crimen organizado son crecientes, la administración de la conflictividad social cotidiana en medio de la diversidad y pluralidad ante entidades estatales y organizaciones sociales insuficientes, desgasta sus capacidades y produce desencanto social abriéndose nuevas tentaciones de retroceso y estilos autoritarios para recuperar “el orden perdido”. El riesgo y percepción de riesgo a ser víctima de delitos, la insuficiente respuesta preventiva, ante el delito y las víctimas, la desconfianza creciente,

* Nicaragüense, economista y administrador de empresas. Realizó estudios policiales en Bulgaria, España, Taiwán, Francia y EE. UU. Fundador de la Policía Nacional de Nicaragua, en la que desde septiembre de 1979 ocupó diferentes cargos hasta llegar a ser Subdirector General y Comisionado General. Fue miembro de la Comisión Técnica de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

redunda en impunidad, afecta los derechos humanos, incentiva medidas sociales y gubernamentales cortoplacistas, autoritarias y al margen de la ley, reduce el apoyo al modelo democrático y deteriora la gobernabilidad democrática.

La seguridad y la justicia requieren equidad, ello implica, tomar necesariamente en cuenta las diferencias. No hay una inseguridad ni una injusticia, hay muchas en dependencia de los grupos sociales, económicos, de género, generacionales, étnicos, etc. que conviven en la sociedad. Los temores, riesgos y expectativas son diferentes, ¿Cómo se puede ser equitativo sin tomar en cuenta las diferencias? ¿Cómo aplicar la justicia y brindar seguridad a las personas sin tomar en cuenta las particularidades locales mixtas y cambiantes? Es precisamente eso lo que hace compleja la reforma policial y judicial en América Latina, entendida como un proceso continuo.

1. Complejidad de la seguridad ciudadana

El concepto de **seguridad ciudadana** puede tener una definición extensiva o estrecha y distintos enfoques¹. Desde el diccionario de la Lengua Española de la RAE “seguridad” es la cualidad de “seguro” que a su vez se define como “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”². La palabra se deriva del latín *securus* que significa “tranquilo, sin cuidado, sin peligro”³. La inseguridad ciudadana afecta derechos fundamentales de las personas como la vida, la integridad física, la libre movilización y el respeto de su honra y reputación. Todo individuo tiene “derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona”⁴. Ciudadano/a, trascendiendo la definición jurídica

¹ Jácome, Francine (coord.), *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*, primera edición. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Caracas, Venezuela, 2004.

² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo IX, Vigésima segunda edición. Impreso en Colombia, 2001.

³ *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, tercera edición muy revisada y mejorada. Gredos, Madrid, 2003.

⁴ Constitución Política de Nicaragua, 1987, Capítulo I: Derechos individuales; Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, diciembre 1948.

de “ciudadanía” y tomando su connotación social y política, “es el habitante de un Estado moderno como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándoles en el gobierno del país”⁵. Cuando nos referimos a seguridad ciudadana en el sentido amplio, decimos que “es el estado de cosas en donde el individuo, sujeto activo, con derechos y obligaciones, se encuentra libre de peligros y riesgos”. Esta definición considera cualquier amenaza o daño que afecte a las personas incluyendo desastres naturales, epidemias, desempleo, pobreza, tránsito vehicular, contaminación ambiental, inestabilidad política, guerras, delincuencia, etc. El sujeto no es pasivo ante la “seguridad” que pueda y deba proporcionarle el Estado como principal responsable, sino que participa y coadyuva activamente para que sea suministrada. Este es el contenido relevante que supera el concepto tradicional de seguridad pública. Es una construcción social cambiante que carece de definiciones limitadas por el derecho positivo, trasciende a la norma penal, se incluye como parte del comportamiento e interrelación social y cultural y la convivencia cotidiana de las personas.

Un concepto que podemos tomar en cuenta es el que asume el *Estado de la región 2008*: “la condición personal objetiva y subjetiva de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros”⁶. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) utiliza la definición que sigue: “seguridad de las personas y sus bienes”, y afirma que “la seguridad democrática es integral e indivisible”, e “inseparable de su dimensión humana”⁷.

Para la presente conferencia, asumimos una definición estrecha, limitándonos a aquellos riesgos o amenazas que impiden el disfrute

⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo III...

⁶ Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, *Un informe desde Centroamérica para Centroamérica; Costa Rica*, Capítulo 12, septiembre 2008; La misma definición fue considerada en el Informe de Desarrollo Humano 2005 “Venciendo el temor, (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica”, febrero 2006, Capítulo 2: El concepto de seguridad ciudadana.

⁷ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito por los Presidentes de Centroamérica en San Pedro Sula, Honduras, diciembre 1995; vigente desde 1997.

de los derechos de las personas y se vinculan o derivan directa o indirectamente de la amenaza o acción de la delincuencia. Incluimos los siguientes elementos: a) Riesgo de ser afectado por un delito, lo que puede ser valorado como la probabilidad que una persona o grupo de personas sea víctima de un delito definido y penado en el derecho positivo; b) percepción de riesgo o amenaza de ser afectado como víctima de un delito cualquiera, sin olvidar la imprecisa, heterogénea y variada definición que la apreciación social e individual puede atribuir a una afectación de este tipo. La víctima no siempre sabe o entiende que lo es, a veces cree serlo, así lo siente, sin que necesariamente sea real. Existe una brecha que puede ser creciente entre hechos y percepción sobre los hechos. La percepción de riesgo al igual que el riesgo, pueden variar en dependencia de la persona o grupo de personas en consideración al género, edad, ubicación territorial, grupo étnico, nivel educativo, acceso y calidad de la información, prejuicios, posición política, económica y social. Puede ser distinto el riesgo, las mujeres son más víctimas que victimarias en los delitos en general y particularmente en los de violencia intrafamiliar y sexual⁸; los hombres son más víctimas de los delitos de homicidio, son más afectados en los espacios públicos; las mujeres perciben mayor inseguridad que los hombres y tienen mayores amenazas en los espacios privados y familiares. Las niñas, adolescentes y jóvenes mujeres tienen mayor riesgo a ser víctimas de un delito cualquiera que los niños, adolescentes y jóvenes varones de similar edad. ¿Cómo sufren los efectos del riesgo y las percepciones las minorías étnicas nacionales y los inmigrantes? ¿Desde la visión nacional y centralista se logran entender e incidir en esas diferencias o simplemente, como es común, se subestiman y olvidan bajo un criterio homogenizante y excluyente? Todo lo anterior obliga a aceptar que no existe una **inseguridad** sino muchas **inseguridades** o niveles de inseguridad ciudadana. La justicia y la equidad no son conceptos singulares ni homogéneos. Los promedios nos hacen perder de vista los extremos; la seguridad o inseguridad no es similar en una región, país, departamento, municipio o barrio. Los

⁸ Diversos estudios nacionales y regionales lo confirma. En Nicaragua: Policía Nacional, Dirección Comisaria de la Mujer y la Niñez, “Diagnóstico de la violencia intrafamiliar y sexual en Nicaragua”, Managua, diciembre de 2008.

datos o valoraciones cualitativas nacionales tienden a perder de vista las particularidades que requerirán abordajes diferenciados a partir de políticas públicas y estrategias nacionales. La equidad y la justicia, obligan a atender diferenciadamente los distintos niveles de riesgos y percepciones de riesgos. Cuando se enuncia desde la ley o del discurso público “respuestas equitativas del Estado” se discrimina, porque los y las ciudadanas tienen diversas realidades/necesidades/demandas, que requieren una discriminación positiva para facilitar el acceso a la seguridad y la justicia a quienes están más excluido, marginados, perciben mayor amenaza, son más vulnerables a la violencia criminal y tienen menos posibilidades de enfrentarla con éxito para su protección y la de los suyos. El Director General de la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional (1998) conversando en Nicaragua sobre por qué apoyar a las instituciones policiales, afirmó que la policía es una de las instituciones que atiende a los más pobres, allí llega la gente a denunciar, recurre cuando tiene necesidad de protección; la gente pudiente enviará a un abogado o asesor, contratará una empresa privada de seguridad, implementará medidas de protección particulares en su vivienda, lugar de trabajo, etc., se moviliza en vehículo privado al que le instalará alarma u otros medios técnicos. La inmensa mayoría de los pobladores espera encontrar en el servicio policial un apoyo, un auxilio inmediato. La policía es una entidad visible y cercana que las personas encontrarán con frecuencia durante su movilización cotidiana, si ese servidor público, percibido como “representante del poder público” actúa con respeto a la dignidad de la persona y sus derechos humanos con eficacia y apegado a la ley, entonces se fortalece un sistema policial de servicio que atienda esa demanda social creciente, se reduce la pobreza, se mejora la convivencia social y se fortalece el modelo democrático al lograr apoyo ciudadano al Estado de Derecho.

La definición que planteamos:

Seguridad ciudadana es la ausencia de riesgos y amenazas provocadas por la violencia criminal, no ser afectado y no percibir amenazas por un delito o disturbio en el ámbito público y privado, intuir en la persona y la comunidad que existe muy poca probabilidad que sus derechos fundamentales sean afectados por acciones criminales y que

podrá contar, en el caso que suceda, con el auxilio inmediato de las instituciones encargadas de la seguridad pública, la justicia penal y la sociedad quienes actuarán con eficacia y protegerán sus derechos.

Es importante resaltar: a) bajo riesgo y amenaza de violencia criminal; b) poca probabilidad de afectación a los derechos fundamentales por esos riesgos y amenazas; c) intuir baja probabilidad de ser perjudicado por un delito o disturbio; d) confiar en que tendrá auxilio inmediato y eficaz por parte de la seguridad pública; e) confiar en que sus derechos serán protegidos por las instituciones encargadas.

En esta desagregación del concepto tenemos el ámbito objetivo y el subjetivo de la seguridad. En el objetivo nos referimos a casos que ocurren (denunciados y no denunciados) y a la respuesta que sobre los hechos conocidos las instituciones están obligadas a dar, por ley. El ámbito subjetivo es la percepción que las personas tienen de ser amenazadas por delitos, la confianza y credibilidad que tengan en que las instituciones policiales y de la justicia actuarán con prontitud, eficacia y transparencia, para proteger o resarcir derechos. Ambos aspectos son inseparables a la naturaleza humana que es profundamente subjetiva. Lo probabilístico, es estadístico, objetivo y cuantitativo, el ser realmente amenazado y no sólo creerlo o sentirlo, en la esfera pública o privada como ocurre con los delitos de violencia intrafamiliar. Si “seguridad ciudadana” es, en su connotación positiva, la ausencia de riesgos y amenazas por delitos, en el otro extremo, desde una óptica negativa, tenemos la presencia de altísimo riesgo y vulnerabilidad de las personas por la violencia criminal, esto es “inseguridad ciudadana”.

Los hechos delictivos son el punto de partida y un indicador clave de inseguridad, el factor detonante que alimenta sus otros componentes. A mayor cantidad de hechos es probable que exista mayor inseguridad. Pero las personas, no ven **todos los hechos**, se enteran de la ocurrencia de los más públicos y evidentes a través de los medios de comunicación social, los informes de las autoridades policiales, fiscales, forenses y judiciales, la transmisión popular de la noticia en el vecindario, entre amigos, parientes y conocidos. Esos hechos son transmitidos con “la subjetividad del medio informativo o la persona”, en imágenes, textos,

sonidos y voces. El medio transmisor (personal, técnico, formal o informal) discriminará la forma de presentar la “noticia”, seleccionará qué enfatizar y qué omitir, recreará la información, la alimentará con su apreciación y juicio. El receptor de la noticia sobre el suceso, que no conoce si no que lo percibe a través de una intermediación, lo construye desde las imágenes, colores, movimientos, textos y la oralidad como mecanismo de reproducción cultural y social. En ésta compleja “elaboración personal y social” está presente el imaginario colectivo, las creencias, paradigmas y estigmatizaciones asumidas desde la costumbre y el poder dominante, asimiladas y modificadas, que recrimina o acepta comportamientos, que excluye o discrimina a personas (personas con capacidades diferentes, mujeres, negros, etnias, homosexuales, jóvenes, disidentes, opiniones religiosas o políticas, estratos socioeconómicos, pobladores de ciertos barrios, hábitos y costumbres) o comportamientos y estilos de vida (formas de vestir, hablar, gustos musicales o artísticos) por considerarlos “anormales” según los parámetros del pensamiento cultural-social-político impuesto y “asumido”.

En la percepción se suman las propias inseguridades y miedos, los traumas personales, los estados de ánimo, la situación de salud física, psíquica y social. Estos dos aspectos: **hechos** y **percepción de los hechos**, –el primero de carácter objetivo, porque existe u ocurre independientemente de la opinión o apreciación de las personas: robo, homicidio, lesión, secuestro; el segundo de carácter subjetivo, conlleva la “apreciación” del receptor final y, a partir de ello, construirá su idea del suceso–, son ajenos a las instituciones de seguridad y justicia. Entre más distante está el receptor del hecho más distorsionada será la información. Comunicar formal, clara y con inmediatez sobre los casos reduce la especulación por la excesiva intermediación de la noticia; la información ponderada puede reducir la brecha por la percepción. El delito ocurre porque una persona con intencionalidad causa un daño y la ley penal sanciona; el hecho es percibido por las personas que vieron y oyeron a través de una diversidad de formas contaminadas, directas o indirectas, lejanas o cercanas, formales o informales, mediante un proceso de transmisión, selección y calificación.

Hay dos aspectos que dependen de las instituciones públicas encargadas, particularmente la policía y el sistema de justicia penal (fiscales y jueces). En primer lugar, la respuesta sobre el hecho ocurrido: la prontitud con que acudieron a la escena del crimen, la transparencia de sus actos, el respeto a la ley, las normas de procedimiento y los derechos, el auxilio que prestaron a las víctimas, la ocupación de las evidencias, la captura del autor, la sanción al culpable y el cumplimiento de la pena impuesta. Esta es la respuesta, la eficacia, el esclarecimiento y “corrección” por la responsabilidad ante el hecho delictivo. Sin embargo la gente no conoce los expedientes policiales ni judiciales ni analiza las evidencias, no ven al detenido, pero “perciben la actuación policial o judicial”, confían o desconfían. No entienden los detalles técnicos ni jurídicos, solamente “interpretan y califican” la calidad de la actuación sobre la base de la subjetividad individual y colectiva, a partir de la confianza o desconfianza que se ha construido. Carecen de formación jurídica para evaluar, se pueden dejar llevar por las primeras opiniones calificadas o no lanzadas al espacio público. Si no hay credibilidad, en la percepción social habrá duda, desconfianza. Lo anterior indica que construir y fortalecer la confianza y credibilidad en las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana es fundamental: a mayor confianza y credibilidad en las instituciones de la seguridad y la justicia, mayor percepción o sensación de seguridad de las personas. Los vecinos escuchan la noticia a través de los medios de comunicación, la queja o satisfacción de la víctima, la estadística policial sobre el esclarecimiento, la explicación de las autoridades sobre el acontecimiento, el comportamiento policial/judicial público, la mora y congestiónamiento judicial, las críticas por corrupción o abuso policial y penal, las condiciones carcelarias inhumanas y el hacinamiento, los comentarios periodísticos sobre la “eficacia o ineficacia” del actuar de las fuerzas del orden y la investigación criminal, las valoraciones y opiniones sobre la impunidad, corrupción o incapacidad institucional, todo ello condiciona la “imagen” que sobre un hecho concreto y su respuesta la gente tiene.

Estos dos aspectos, respuesta institucional (esclarecimiento) y el grado de confianza o credibilidad que las personas dan a las instituciones encargadas, condiciona la apreciación de los resultados

sobre cada suceso; la primera de carácter objetivo, y la segunda subjetiva, pueden ser influidas por el comportamiento organizativo y operativo de la policía y los demás órganos del sistema penal.

Esquema conceptual

<p>I. HECHOS DELICTIVOS:</p> <p>1.1-Denuncias totales</p> <p>1.2-Homicidios</p> <p>1.3-Robos</p> <p>1.4-Lesiones</p> <p>1.5-Violaciones</p> <p>1.6-Secuestro simple y extorsivo</p> <p>Magnitud, intensidad, frecuencia, orientación; Esfera pública y privada</p>	<p>III. RESPUESTA INSTITUCIONAL SOBRE LOS HECHOS:</p> <p>3.1 Esclarecimiento policial</p> <p>3.2 Esclarecimiento fiscal</p> <p>3.3 Respuesta judicial</p>	<p>Ámbito objetivo</p>
<p>II. PERCEPCIÓN SOCIAL SOBRE LOS HECHOS DELICTIVOS:</p> <p>2.1 Índice de victimización.</p> <p>2.2 Cifra oscura.</p> <p>2.3 Percepción de impunidad</p>	<p>IV. CONFIANZA Y CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES:</p> <p>4.1 Confianza en la policía</p> <p>4.2 Confianza en el sistema de justicia penal</p> <p>4.3 Confianza en el sistema político</p> <p>4.4 Percepción de corrupción</p>	<p>Ámbito subjetivo</p>
<p>EXTERNO A LAS INSTITUCIONES</p>	<p>VINCULADO A LAS INSTITUCIONES</p>	

El factor detonante y preponderante son los **hechos**⁹. Ellos desencadenan las percepciones, ponen a prueba la eficacia institucional, contribuyen a incrementar o deteriorar la confianza. Sin embargo, no es suficiente la reducción de la cantidad y gravedad de los hechos criminales para mejorar la seguridad ciudadana, ya que hay otros factores, que podrían ser dependientes, pero adquieren su

⁹ En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, se afirmaba que “posiblemente ningún aspecto de la seguridad humana es tan vital para la gente como su seguridad frente a la violencia física”. Son por lo tanto, de relevancia principal los hechos, especialmente aquellos que afectan físicamente al individuo, quizás porque son más visibles y son más fáciles de percibir por las personas, a pesar que tengan menor grado de sensibilidad de percibir los delitos o la violencia en todas sus manifestaciones.

propia dinámica y comportamiento, influyen socialmente de manera autónoma. Es posible que la seguridad ciudadana mejore, incidiendo en la percepción sobre los hechos, reduciendo la brecha, mejorando la capacidad de las instituciones, su imagen pública, cercanía, accesibilidad y servicio a la población. Cada acto y su respuesta es una prueba de calidad, como la venta de un producto de una casa comercial que resulta fallado e implica el reclamo por insatisfacción del cliente; es difícil reconstruir el prestigio y la confianza cuando por actuaciones erróneas, mal planteadas o manipuladas, por respuestas fracasadas, que, aunque no sean generalizadas y se demuestre que representan la excepción, la construcción social no lo entiende así; la imagen dañada y sobre la cual, se podrá insistir por motivaciones mercantiles de los medios de comunicación u otros intereses en la opinión colectiva, no es fácil reconstruir o revertir. Requiere estrategias sostenidas de manejo de la información pública, campañas publicitarias y ajustes organizativos que presenten una renovada respuesta, más acorde a las expectativas social, siempre volátiles y crecientes, difíciles de abarcar y comprender en medio de la heterogeneidad e hibridez contemporánea.

Los hechos delictivos están constituidos por muchos tipos penales. Unos tienen bajo nivel de frecuencia y otros alto, unos producen gran impacto a pesar de su frecuencia baja, otros son muy numerosos pero tienen bajo impacto, provocan poco daño, son de baja cuantía, pero, suelen generar un efecto extendido en la percepción de inseguridad de los pobladores, a pesar que la legislación los cataloga como delitos menores (de bagatela), afectan a los más desfavorecidos y contribuyen significativamente a generar un ambiente de inseguridad en el colectivo social, aunque menos influyente política, social y económicamente. Eso obliga a priorizar, tomándose las siguientes categorías:

1. Denuncias totales conocidas.
2. Identificar los tipos delictivos sobre la base de:
 - a) alto impacto y peligrosidad: homicidios, robos, secuestros, plagios, violaciones;
 - b) mayor frecuencia: hurtos, lesiones, amenazas, violencia intrafamiliar;

- c) afecta a las personas: homicidios, lesiones, violaciones, secuestros y plagios;
- d) afecta la propiedad: robos, hurtos, estafas.

En la categoría de homicidio, se agregan: asesinato, homicidio, infanticidio, parricidio; se excluye: aborto, homicidio por accidente de tránsito y suicidio. En la categoría de robos se incluyen todos los *modus operandis*: robos con fuerza, escalamiento, violencia o intimidación. En lesiones y hurtos se agregan los leves, graves y muy graves, determinados sin importar la cuantía y gravedad del daño físico-síquico causado en la víctima según las estipulaciones de la norma penal.

La cantidad total de denuncias conocidas hay que considerarlas en relación a la “cifra oscura o desconocida” (o subregistro) cuya estimación se basa en las encuestas de opinión generalmente poco sistemáticas, con diversas metodologías e intereses. Es el total de hechos delictivos que ocurrieron pero que no fueron denunciados: Delitos totales ocurridos = Delitos conocidos/denunciados + delitos no conocidos/cifra oscura. No es homogénea entre los distintos tipos delictivos, suele ser muy alta en delitos menores como lesiones leves, hurtos, amenazas y en otros, como violencia intrafamiliar y el abuso sexual. Son bajos (casi cero) en delitos graves como asesinatos. No es igual en un territorio; es alta donde la población no dispone de servicios policiales cercanos, los trámites para denunciar son engorrosos o costosos o cuando la confianza en la institución encargada se deteriora. También puede ser diferente entre las personas en dependencia del sexo, edad, origen étnico, posición socioeconómica, etc., aunque lamentablemente no hay evidencia empírica que lo demuestre.

El índice de victimización es un porcentaje que se obtiene de encuestas de opinión, debiendo partir preferiblemente de la siguiente pregunta: “¿ha sido víctima usted durante los últimos doce meses de algún delito, aunque no lo haya denunciado?”. Se construye desde la diversificada y heterogénea calificación que las personas tengan de lo que es el delito que les afecta, no siempre desde la definición jurídica; aquello que afirman les daña, se constituye en un tipo penal

definido. Sin embargo, las personas, con distinto nivel de formación, información, posición socioeconómica y cultural, así lo entienden y perciben; varía entre condiciones de vida, territorios, culturas y épocas. Está influenciado por percepciones y temores personales y colectivos, por carencias de información, distintos niveles educativos y por el deterioro de la confianza social e institucional.

2. Reforma policial para la seguridad ciudadana

La reforma policial, entendida como el proceso mediante el cual se adapta la fuerza policial para responder al contexto histórico de los derechos humanos, la seguridad ciudadana, la violencia criminal y las condiciones sociopolíticas del país, es de carácter cíclico, permanente e inagotable. Modernizar es actualizar y adecuarse a la demanda social en un contexto histórico, político y geográfico determinado y cambiante. Aunque hay factores comunes y tendencias, la capacidad de adaptar los órganos de policía a un modelo de desarrollo concreto en cada país responde a la propia habilidad de quienes integran la institución, a la correlación de las fuerzas políticas y gubernamentales con capacidad de ejecutar cambios, a la beligerancia y calidad de la participación social organizada que influye en la opinión pública y a la problemática delictiva que enfrenta.

En América Latina y particularmente en Centroamérica, la reforma policial y de justicia penal ha tenido, a partir de 1986, dos grandes procesos de reformas institucionales con objetivos comunes y diferenciados. La primera etapa, ocurrida entre 1986 a 1996, la segunda iniciada en 1994 y que continúa vigente con distintos matices e impulsos.

La primera etapa parte de los Acuerdos de Esquipulas I y II, que permitieron el fin de la guerra en la región; se restauró el funcionamiento de las instituciones democráticas, se pasó de la seguridad nacional a la seguridad democrática, se modificaron las instituciones de seguridad y defensa de los países de la región. Acontecimientos importantes que incluyó esa década fueron la firma de los Acuerdos de Paz (el último fue en Guatemala, 1996), reformas constitucionales, nuevas doctrinas y leyes de policía, la puesta en marcha de tratados de

integración regional y finalmente la aprobación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (San Pedro Sula, 1995), que modifica la doctrina de la seguridad regional. Los cuatro objetivos de esta primera etapa, muy similares en Latinoamérica, fueron:

1. Desmilitarizar a las fuerzas policiales y quitar su dependencia del ejército.
2. Despartidarizar los órganos de la policía y la seguridad pública.
3. Profesionalizar a sus funcionarios institucionalizando la carrera de servicio.
4. Promover el respeto de los derechos humanos.

En el marco de las realidades, los países emprendieron estos cambios con distintos grados de éxito, con avances y retrocesos. Según distintas opiniones, las evaluaciones institucionales y la percepción social identificó, en la búsqueda de esos objetivos, logros importantes particularmente en Chile, Uruguay, Colombia, Nicaragua y El Salvador. En otros como Guatemala, Bolivia y México, se valoran distintos reveses que frenaron o estancaron el proceso de reforma.

Al finalizar la década pasada, concluido el conflicto armado e instaurados en todos los países gobiernos democráticamente electos, restablecido el funcionamiento de las principales instituciones del Estado, comenzó a ser evidente el crecimiento de la violencia criminal, nuevas y variadas manifestaciones de la delincuencia organizada nacional y transnacional, la violencia juvenil, aumento de la percepción de inseguridad, de desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones, particularmente las relacionadas a la seguridad pública, que se mostraban incapaces o limitadas de frenar la “delincuencia”. Surgió la necesidad de nuevos procesos de cambio que fueron planteados de distinta manera y en diferente grado de celeridad. Algunos gobiernos y entidades policiales los asumieron con mayor voluntad política que otros. Sus objetivos comunes fueron cuatro:

1. Eficacia para el enfrentamiento a la delincuencia común y organizada.
2. Fortalecer la capacidad preventiva del Estado y las fuerzas policiales.

3. Promover la participación social en la prevención.
4. Servicio cercano, accesible y descentralizado a la población.

Este nuevo bloque de objetivos, iniciado con la reforma procesal penal en varios países latinoamericanos, que enfatizan un proceso oral, garantista, sumario y acusatorio en sustitución al modelo escrito, largo, inquisitorio y menos garantista, además de códigos de la niñez y la adolescencia que contemplan la justicia penal especializada del adolescente, debe ser visto como una continuidad de los anteriores (aún no plenamente logrados). Sin embargo, particularmente el primero, ha llevado a retroceder o intentar retroceder lo avanzado en los objetivos iniciales. Al buscar la eficacia, algunos sectores políticos, gubernamentales y sociales, se han cuestionado, ante la gravedad de la violencia criminal observada en México, Brasil, Guatemala, El Salvador y Honduras, si no deberían volverse a “estilos autoritarios y militarizados” para enfrentar “con firmeza a los delincuentes”, o si no deberían “reducirse las garantías” en la “lucha contra la criminalidad” ya que estos “delincuentes comunes, grupos organizados, mareros o pandilleros”, “no entienden de derechos y violentan los de la mayoría”. Incluso, se ha cuestionado si los “modelos procesales penales garantistas” y los códigos de la niñez y la adolescencia no “dificultan la aplicación de la ley” y de alguna manera “contribuyen a la impunidad”. También se cuestiona la “democracia”¹⁰, la participación ciudadana y la base del Estado de Derecho. El desenlace de la crisis en Honduras que llevó al golpe de Estado, rompiéndose uno de los eslabones más

¹⁰ Edward W. Said (Jerusalén, 1935-2003) comentó lo que otros autores mencionan al relacionar los “deseos de participación democrática” como “riesgo para la estabilidad”. Algunas personalidades del ámbito político y económico de Estados Unidos, Canadá, Europa occidental y Japón (Comisión Trilateral, organismo internacional privado) afirmaban en 1960 la tesis “que demasiada democracia es mala para la gobernabilidad y que son esas dosis de pasividad lo que facilita a las oligarquías de expertos técnicos y políticos mantener a raya a la población”. De modo que “si unos expertos autorizados nos adoctrinan sin cesar en que la libertad que todos deseamos exige desregulación, privatización o guerra y que el nuevo orden mundial no es nada menos que el final de la historia, sentimos muy pocos deseos de abordar este orden con algo que parezca a demandas individuales y, menos aún, colectivas”. Chomsky también ha venido ocupándose de este paralizante síndrome. (Said, Edward W., *Humanismo y crítica democrática* Colección Debate, primera edición. Madrid, octubre de 2006).

frágiles de la región genera un adverso precedente: ¿Quién sigue después? Este es el debate que aún subsiste. Una especie de estira y encoge para justificar acciones “autoritarias” dada la “incapacidad de abordaje del Estado”, en el marco del respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, el creciente riesgo de la criminalidad, que como todos sabemos, es multicausal y encuentra sus raíces profundas en la desigualdad, la exclusión, la fragilidad institucional, la falta de opciones y las imposiciones. Las alternativas coercitivas de “solución” sólo demuestran que agravan el problema social. Aquello que podría parecer solución –acciones de “mano dura”–, es un *boomerang* cuyos efectos no tardarán en volverse acrecentados.

3. Desmilitarización de la seguridad pública

Uno de los objetivos más visibles y explícitos de la reforma policial de la década del noventa en Centroamérica, fue la “desmilitarización de las fuerzas policíacas y de seguridad pública”, dado que la función policial es de naturaleza esencialmente civil. En Honduras, la Fuerza de Seguridad Pública era uno de los cuerpos de las Fuerzas Armadas; en los órganos policiales de Guatemala, Honduras y El Salvador, los mandos eran oficiales activos del Ejército. Armamento, medios técnicos y entrenamiento estaban enfocados al enfrentamiento militar, a la lucha “contrainsurgente” más que a la prevención de la violencia criminal. Las unidades policiales se concentraban en grandes contingentes con vida “cuartelaria”. Prevalecía el enfoque de “seguridad nacional”, lo principal la defensa del territorio, del Estado, y no de “seguridad democrática” donde el ciudadano adquiere un rol relevante y activo.

Desmilitarización no es solamente establecer en la ley el “carácter civil de la Policía Nacional”, tal y como fue expresado en Nicaragua (Decreto de 1992, reforma constitucional de 1995, Ley 228 de 1996), implica un conjunto de ajustes organizativos, doctrinales y de la cultura organizacional, modificar los programas de capacitación y formación reduciendo el peso de la formación física, uso de armamento y tácticas militares, fortalecer la descentralización y hacer estructuras policiales más horizontales, cambiar la jerarquía militar por una

jerarquía civil disciplinada. Una estructura policial civil facilita el servicio, la comunicación interna y externa desde el nivel local y la prevención. La historia de los órganos policiales en América Latina llevó a considerar en las reformas la conveniencia de desmilitarizarlos, aunque, como sabemos, en países europeos: Portugal, España, Francia e Italia, han existido tradicionalmente cuerpos de policía militar socialmente aceptados; en América del Sur prevalecen instituciones policiales militares en Chile y Brasil.

En Nicaragua, durante la década del noventa, el ejército fue utilizado, conjuntamente con la policía en planes de “seguridad en el campo”, para “proteger la cosecha de café” o “combatir las bandas delictivas, de rearmados o de abigeato” que afectaban el interior del país. Los ejércitos en la región, desde el nuevo enfoque de la doctrina militar nacional y continental, han sido orientados para justificar y aprovechar su existencia ante la ausencia de conflictos bélicos en Centroamérica, no sólo a su tradicional rol de “defensa de la soberanía nacional”, sino también a la lucha contra el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado, aprovechando sus medios aéreos, acuáticos y terrestres. En Guatemala, Honduras y El Salvador, fuerzas militares han sido usadas para patrullar las calles de las ciudades debido a los altos niveles de violencia criminal. Diversas encuestas en Centroamérica justifican en alto porcentaje el uso de los ejércitos en la “seguridad pública” ante lo que perciben la incapacidad de las “policías civiles” de enfrentar el fenómeno creciente de la violencia.

La formación de los militares, su organización, despliegue y técnica tienen un enfoque distinto: no para enfrentar a la delincuencia, sino a un enemigo externo a quien hay que aniquilar. Los ejércitos centroamericanos han comenzado a introducir medios, capacitación y normativas que les permitan cumplir ese rol. Es una tendencia inapropiada que cuenta con el impulso del Comando Sur de Estados Unidos; es parte del debate académico, político y social. La propuesta en la discusión de implementar para Centroamérica y México el Plan Mérida (1,600 millones de dólares por tres años) y que algunos han definido como una “versión actualizada del Plan Colombia”, un “intento por

sellar la frontera con México”, que “vulnera la soberanía de los países”, involucra a los ejércitos para frenar el narcotráfico, la delincuencia común y organizada; otros lo justifican porque el “crimen organizado se ha globalizado”. No faltan los temores y la desconfianza geopolítica sobre los condicionamientos y usos que puede tener este despliegue de recursos, fuerzas y medios.

4. Despartidarización

La policía, es, por su naturaleza, un instrumento del poder institucional. En los modelos políticos actuales, los partidos políticos asumen el control del Estado mediante elecciones previamente concertadas. Desde el ejercicio del poder político, los partidos no están exentos del interés partidario. Una de sus contradicciones es cómo conciliar el interés de gobierno, Estado o Nación en aras “del bien común”, con el interés partidario o particular del grupo al cual representan. Un equilibrio difícil pero conveniente para el sano balance de la convivencia entre las personas de distinta opinión y posición socio-económica.

Durante la Dictadura Somocista (1937-1979), la función policial, asumida militarmente por la Guardia Nacional, era ejercida en evidente inclinación a favor del partido del gobernante, del dictador, su partido, allegados y familiares. La mayoría de los órganos de policía de América Latina estaban organizados a partir de la fidelidad al grupo en el poder, participaban activa o solapadamente en el proselitismo político, respaldaban las acciones de hecho, violatorias a los derechos humanos y las de “aparente legalidad” de la autoridad gubernamental, eran cómplices de los fraudes electorales y la represión, la selección y promoción interna obedecía a la incondicionalidad personal y política al liderazgo civil o militar, prevaleciente bajo la doctrina de la “seguridad nacional”. Las reformas policiales emprendidas incluyeron dentro de sus objetivos más visibles la despartidarización de los órganos de policía y de seguridad pública. Las nuevas leyes orgánicas y reformas constitucionales así lo expresaron con claridad.

En el caso de Nicaragua, en el artículo 95 de la Constitución Política se enunció: “La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista,

obediente y no deliberante”. La Ley 228 dice: “Los miembros de la Policía Nacional no podrán realizar proselitismo político dentro o fuera de la institución, ni desempeñar cargos públicos de carácter civil”. La reforma realizada en la Ley de Policía en Honduras de 1998 (art. 2), introdujo un importante ajuste y enunció entre los principios: “jerarquía, disciplina, apoliticidad partidista”. El concepto relaciona la apoliticidad en el sentido partidario, que es precisamente el límite del cual los órganos policiales deben ser despojados. Si entendemos por lo “político” la búsqueda del bien común, los órganos de policía, en cuanto contribuyen a la seguridad de las personas y sus bienes, son parte del fin del Estado que es, al menos en términos conceptuales según las ciencias políticas, “la búsqueda del bienestar común”.

En algunos países, particularmente en Guatemala, Honduras, Colombia y Ecuador, los extremos de la interpretación del “carácter apartidario” han llevado a prohibir a policías y militares de “ejercer el derecho ciudadano del voto”, lo cual, desde mi punto de vista, afecta su desarrollo y compromiso como ciudadanos, independientemente de la labor profesional que desempeñan. Algunas de estas prohibiciones son históricas, incluso provienen desde cuando dichas entidades eran efectivos instrumentos de los gobiernos autoritarios en el control del poder. En algunos países europeos, como Suecia, por ejemplo, los oficiales de policía pueden participar en cargos de elección popular con el partido político de su simpatía, estando obligados, durante el tiempo de campaña y ejercicio del cargo por el cual fueron electos, a retirarse temporalmente del servicio policial, pudiendo incorporarse con posterioridad con los mismos derechos en la continuación de su carrera. Lo anterior demuestra la amplitud con que, en distintas realidades políticas, económicas y sociales, sin obviar los antecedentes históricos, se administra el apartidismo de las instituciones. Es evidente que en todos los casos, las instituciones pretenden preservar su carácter apartidista, aunque los miembros que integran los órganos de policía y de seguridad pública tengan distintas opiniones y diferentes grados de autorización para participar, en su carácter personal, en la vida política-partidaria de su país.

En Nicaragua, durante la década del ochenta, la nueva Policía organizada a partir de septiembre de 1979 creó, como en todas las estructuras del Estado y las organizaciones populares y gremiales afines a la revolución, estructuras partidarias de base e intermedias en donde se integraban los militantes y aspirantes sandinistas, cumpliendo las obligaciones y ejerciendo los derechos que implicaba. Los procesos evaluativos y la promoción interna, aparte de considerar aspectos profesionales, técnicos y de desarrollo profesional, incluían fundamentalmente criterios de disciplina y trayectoria partidaria; en su capacitación y formación se incorporó la educación político-ideológica. Las estructuras partidarias fueron desmontadas después de las elecciones de febrero de 1990, los programas educativos modificados. Valores importantes del proceso revolucionario se incorporaron y asimilaron en el comportamiento organizacional de la Policía, que, desde mi punto de vista y diversas evaluaciones externas, se constituyó, en el nuevo contexto, en una fortaleza facilitadora de su profesionalización.

La institución policial dejó de ser partidaria, aunque sus miembros, en su carácter personal, continuaron teniendo una opinión partidaria según su derecho ciudadano, ejerciendo el voto en las elecciones, participando en el nivel local de su residencia según quisieran, aunque limitados a no hacer proselitismo político en las unidades policiales y en su vida pública.

5. Profesionalización policial

Un objetivo principal de la reforma policial fue profesionalizar a los funcionarios. Es un fin en permanente evolución con varias connotaciones:

1. La definición y aplicación de una carrera de servicio desde el ingreso a la institución hasta su egreso veinte o treinta años después, estableciendo criterios profesionales de evaluación, promoción y ascenso propios del servicio y el desempeño.
2. Desarrollar programas de formación, capacitación y especialización constantes para habilitar capacidades y competencias a los funcio-

narios policiales en los distintos niveles y cargos a lo largo de su tiempo de servicio, para actualizarse a las demandas de la seguridad ciudadana.

3. Institucionalizar los procesos de trabajo de tal forma que obedezcan a las necesidades de los ciudadanos en el ámbito de su competencia y, en la medida de lo posible, exentos de intereses particulares ilícitos o incompatibles (económicos, políticos u otros) internos y externos.
4. Desempeñarse con competencia en el doble sentido: i) por conocer y saber hacer, ii) por estar facultado por ley y responsabilidad a hacer.

Todo lo anterior es, sin lugar a dudas, una aspiración loable, pero no siempre posible, en las distintas realidades nacionales. Las personas que dirigen las instituciones policiales y la autoridad política-gubernamental, a veces, dentro o fuera de los límites de sus facultades, pueden mover la promoción interna y el ascenso de sus funcionarios, el despliegue territorial, la utilización de los recursos materiales y humanos, el carácter de la actuación operativa y su desempeño profesional, motivados por enfoques ajenos, intereses particulares, legítimos o ilegítimos, para obtener beneficio político, económico, familiar o personal. Estos son riesgos reales que en unos países son más preocupantes que en otros. En Nicaragua, a pesar de las dificultades, la profesionalización del órgano policial ha sido en general exitosa, pero no es un estado alcanzado e inalterable sino un proceso constante de actualización y adecuación al entorno de la seguridad y al contexto socio-político en el cual se desenvuelve.

Profesionalización, no es la obtención de un título profesional, es el comportamiento competente de los funcionarios policiales en particular y del órgano policial en su conjunto, con equidad, sin discriminación y atendiendo las obligaciones por las cuales existe, contribuyendo así al bien común.

El concepto “profesional” no está exento de “manipulaciones” precisamente por los intereses que se manifiestan en la sociedad y el Estado, en su correlación de fuerzas, en factores culturales y de

desarrollo institucional. Es posible que se apele a él, desde la óptica del gobernante o mando policial, pero que, en la realidad, se ha sesgado el marco jurídico para hacer posible la decisión, justificar la actuación, evadir la responsabilidad o imponer un nombramiento, ascenso o procedimiento. Es difícil que, ante algunos delitos, conflictos sociales o alteraciones al orden público que requieren a la fuerza policial para “inclinarse la balanza” o restablecer “el orden de cosas”, las partes en conflicto queden satisfechas por la actuación o el desencadenamiento de los hechos; algunos tratarán de desacreditar o desconocer los resultados. La Policía, a quien no le compete “deliberar”, actuará movida por la “orden” lícita procedente del órgano competente, y en ella, o en la respuesta de la propia entidad, no siempre es posible ocultar el “intrínseco interés particular”.

En ocasiones se puede hacer un nombramiento, destitución o retiro y se apela a la profesionalización o al Estado de Derecho y, en otras, bajo las mismas circunstancias legales, se puede señalar todo lo contrario. ¿Qué hace que una cosa sea buena y otra igual mala? Como dice el conocido refrán: “lo que es bueno para el ganso, es bueno para la gansa”, la diferencia está en el carácter relativo del concepto de profesionalización. Un escritor guatemalteco de la segunda mitad del siglo XIX, José Milla, en uno de sus pintorescos relatos cargados de humor escribió: “hay palabras que tienen la propiedad del hule; esto es, la de ser excesivamente elásticas”, se “estiran y encogen según la voluntad de quienes la emplean”, ésta, podría ser una de ellas, si caemos en la amplia discrecionalidad para administrarla.

Son factores que pueden atentar o limitar la profesionalización de los órganos policiales los siguientes:

1. Las propias fuerzas internas, funcionarios preocupados en obtener beneficio propio para mandos o grupos de poder, nombrando, ingresando o promoviendo a personas de su preferencia por encima de los criterios de desempeño y eficacia.
2. El poder político y gubernamental que pretenda someter la entidad a su servicio y no al del Estado y la sociedad, para la consecución del bienestar común.

3. La delincuencia común y organizada que busca vulnerar los sistemas policiales, comprar, sobornar y comprometer a funcionarios para facilitar sus operaciones criminales y lograr impunidad.
4. El sector privado y sus organizaciones persiguen la obtención de privilegios, excepciones, facilidades inadecuadas o protección “especial”, para lo cual pueden “financiar” actividades, suministrar ayuda, pagar servicios, conceder regalías, etc.

No podemos dejar de considerar factores culturales y sociales que pueden prevalecer y ser tolerados, como el conformismo, el amiguismo, el fanatismo, etc. En la realidad humana e institucional convergen distintas fuerzas y, en el marco de esa interrelación, debe ser fortalecida la profesionalización policial, asunto necesario y fundamental en el impulso de la seguridad de las personas.

6. Institucionalidad policial

Hay palabras que expresan conceptos de moda, se mencionan reiteradamente en escritos y discursos públicos y privados, pero aunque se dicen y escriben de igual forma, pueden tener diferentes y contradictorios significados en dependencia del punto vista e interés ideológico, político, económico, religioso y social de quien los dice. **Institucionalidad** es cualidad de **institucional**, perteneciente o relativo a las **instituciones**, que no es más que, desde la definición del lenguaje: “cosa establecida o fundada, organismo que desempeña una función de interés público, cada una de las instituciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad”.

Según el derecho administrativo la **cualidad** de las instituciones, la institucionalidad, se basa, en el Estado contemporáneo, en dos criterios básicos: a) una norma jurídica preestablecida, clara y aplicable, y b) actuación o comportamiento sin injerencia externa a su naturaleza, acorde y no opuesta a la norma vigente. Esos dos criterios son la base fundamental para medir si una entidad tiene o no la cualidad de institucionalidad; nos podrá indicar qué tanto lo real se aleja o aproxima a su razón de ser legal. No es un problema de disgusto, simpatía o popularidad, es la brecha entre norma y práctica. Surge una

pregunta: ¿Quién y sobre la base de qué se hace o impone la ley? La definición, no es ajena al ejercicio del poder, en dependencia de cuál sea la posición, interés e influencia, también podrá variar la interpretación y aplicación. Es posible que lo que para unos sea institucionalidad para otros no. Eso hace complejo el asunto, es evidente la diversidad conceptual, en un contexto de iniquidad socioeconómica, distintos de prejuicios, experiencias, educación e información.

Refiriéndonos a la Policía en Nicaragua, a manera ilustrativa, como institución, ¿tiene la cualidad de institucionalidad? Volvamos a los dos criterios; partamos del primero, la base se sustenta en la existencia de una norma legal aplicable, si existe tenemos el primer peldaño de la institucionalidad o una cara de la moneda. Su norma principal está determinada en el art. 95 de la Constitución Política, la Ley 228 y el Reglamento de la Ley. Los tres instrumentos definen la misión, funciones, estructura, principales procedimientos, carrera policial y otros aspectos orgánicos. En general son claros y se ajustan (aunque podrían demandar reformas), a lo vigente en el marco de la doctrina de seguridad democrática.

El segundo criterio es determinar si el comportamiento organizativo, administrativo y operativo, interno y externo, si la actuación policial se desarrolla conforme a esa norma, desempeña sus funciones y ejecuta sus actividades de conformidad a su “naturaleza y propósito”, sin injerencia significativa que lo afecte o sesgue para favorecer intereses ajenos al bien común por motivos: partidarios, económicos, familiares, delictivos, religiosos, raciales, etc. En una institución policial son aspectos principales los siguientes:

1. Internos:

- a) ajuste de la organización, estructura y procesos a lo previsto en la ley;
- b) funcionamiento de la carrera policial profesional para nombramientos, ascensos, promociones, capacitación y entrenamiento, condecoraciones, reconocimientos, sanciones, retiros, jubilaciones, beneficios sociales... ¿se cumplen los criterios de profesionalidad o eficacia o prevalecen –en qué grado: generalizado, excepcional– otros no pertinentes?;

- c) la corrupción interna, el manejo y uso de los recursos humanos, materiales y financieros ¿se usan para fines institucionales o personales? ¿En qué grado: generalizado, ocasional?
2. Externos:
- a) relativos a la actuación policial y servicios policiales administrativos y operativos en la investigación criminal, detención, prevención, protección de la integridad física de las personas y sus bienes, respeto a derechos y garantías de detenidos, víctimas y ciudadanía en general;
- b) el cumplimiento de las funciones, trámites y resultados del servicio a la población;
- c) la transparencia en la prestación de servicios y el uso de la fuerza ¿se ofrecen con prontitud, sin pedir prebendas o beneficios de ningún tipo?

La institucionalidad no se basa en la imagen artificial y mediática construida para una o varias personas, sino en una cualidad de actuación y organización ajustada al Estado de Derecho. No es alcanzada e inamovible, es dinámica, cambiante; requiere adaptación y actualización. No se llega a un nivel para siempre, como criterio de **calidad** está sujeta a mejoras, avances y retrocesos. La institucionalidad como cualidad es un proceso evolutivo que podemos enunciar como **institucionalización**; un ciclo constante e inacabable de proximidad y lejanía, de ajuste y evaluación. Preguntas claves son: ¿lo que se ha normado, se dice, o debe hacerse se cumple, se hace? En la práctica las cosas no son blancas y negras. Si “10” fuera la calificación máxima, cuando la norma jurídica se cumple a cabalidad, seguramente no habría ninguna en el mundo que alcance tal puntaje. En sentido opuesto la calificación de “0” es la nulidad de la calidad de institucionalidad; tampoco creo que exista. Desde mi punto de vista, la medida de institucionalidad está determinada por lo que manda la norma y lo que hace o deja de hacer la institución. ¿Cuál es la brecha?

7. Factores de éxito de la reforma

No se puede obviar que la reforma institucional del sistema policial y penal es un proceso cíclico e inagotable, permanente, conlleva una adaptación constante hacia la demanda creciente y variable de la población en un contexto de las corrientes posmodernistas, crisis de paradigmas, rotura de la forma, aumento de la incertidumbre, en donde la imagen, la percepción, es más importante que los hechos; los medios de comunicación y la información son determinantes por su inmediatez y extensión; los factores culturales heterogéneos e híbridos, adquieren mayor relevancia que los procesos puramente técnicos; en donde la identidad, en las tendencias de un mundo globalizado, son diversas y han entrado en crisis de pertenencia e identidad, desencanto e incredulidad en casi todo lo que algún día se consideró inmutable. El mundo en su manera de ver las cosas e interpretarlas, enfrenta nuevas y desconocidas formas que hacen que las soluciones sean complejas y los cambios dinámicos. Las fronteras se pierden, las distancias se acortan, las identidades nacionales se redefinen hacia un rumbo incierto, la delincuencia adquiere la connotación de un “capitalismo puro” sin límites ni restricciones; al margen de cualquier regulación, se expande y penetra cualquier forma de organización para obtener el máximo beneficio sin detenerse en el daño que cause. El deterioro medioambiental y el calentamiento global, la inmigración creciente, la explosión demográfica en el marco de graves desequilibrios socioeconómicos, contribuyen a generar una creciente percepción de inseguridad y desconfianza. La convivencia social adquiere la complejidad en lo diverso que obliga a la tolerancia, a la solución alternativa y temprana de los conflictos, los cuales, más hoy que nunca, pueden escalar proporciones gigantes en breve tiempo.

Cualquier proceso de reforma en el sector público, es un proceso político que se efectúa alrededor de numerosos intereses que requieren ser armonizados o concertados para hacerla viable. No es lo mismo introducir modificaciones en una empresa privada que en una entidad pública, aunque también es cierto, si una entidad privada hace reformas sin considerar los aspectos socioculturales y económicos del mercado en el cual se suscribe, es posible que decaiga en sus ventas y en la

aceptación de los consumidores sobre los bienes y servicios que ofrece. Proporcionar a sus clientes el producto en el precio, la forma, la presentación y calidad que demandan requiere estudios previos, monitoreo sistemático y adaptación a la demanda. Actualizarse permanentemente a esa realidad es condición indispensable para sobrevivir en el mundo contemporáneo en donde proliferan otras opciones, los consumidores tienen posibilidad de informarse sobre el producto o servicio que requieren desde una diversidad de fuentes y pueden desprestigiar al proveedor a través de los medios de comunicación afectando su imagen, haciéndole perder espacio en el mercado y deteriorando la rentabilidad del negocio.

La naturaleza de una organización de carácter público, que es pagada a través del presupuesto estatal, respaldada, regulada y dirigida por el Estado, en donde se desempeñan funcionarios públicos, es distinta, aunque comparte similares características a las de cualquier organización. Las reformas a instituciones gubernamentales con presencia o influencia en amplios espacios del territorio de un país es una tarea difícil que requiere considerar un conjunto de factores: estas instituciones están dispersas, atienden problemas de diversa naturaleza y complejidad, están obligadas al contacto directo con la población, y más cuando ésta es de una amplia diversidad étnica, sociocultural y generacional; requieren capacidades de decisión desde cada escenario local y nacional. La seguridad pública es una función del Estado que puede ejercerla a través de una o varias organizaciones policiales en dependencia de las características políticas, jurídicas, económicas y culturales de los países. Parece mentira, pero el principal obstáculo para una reforma efectiva no está tanto en los aspectos económicos sino en los culturales, es decir, la costumbre y tradición de hacer las cosas y entender el problema de la seguridad desde la óptica social e institucional, es decir, desde fuera y hacia dentro de la organización.

Una empresa privada, orientada a un negocio específico, normalmente se focaliza hacia un nicho de mercado, un grupo de clientes con determinadas características, gustos, capacidades de consumo, tradiciones o intereses, a los cuales quiere atraer. Eso facilita que pueda adaptarse a ellos con suficiente especificidad. Cuando su “nicho” es

más amplio, su dificultad para llegar a ellos es mayor, porque tiene que enfocar su publicidad, producto y servicios a esas costumbres, gustos e intereses diversos. De allí la mayor complejidad de una empresa pública cuyo universo de consumidores o demandantes de servicios es muy amplio y disperso: toda la diversidad poblacional y territorial de cada país.

En la posmodernidad, donde la subjetividad puede sobredimensionarse y colectivizarse con rapidez y evolucionar inesperadamente bajo nuevos paradigmas, la reforma de la seguridad pública enfrenta mayores complejidades, tiene menos probabilidad de éxito. A pesar de la creciente privatización de algunos servicios de seguridad como la vigilancia privada, los servicios de investigaciones particulares, la adquisición de armas de fuego para la protección personal, la contratación de servicios de alarma electrónica, la instalación de verjas, cercas y otras innovaciones, la seguridad pública sigue siendo una tarea ineludible del Estado, y los servicios que los particulares pagan no hacen más que complementar las insuficiencias de las entidades estatales. La violencia criminal crece, la percepción de inseguridad de las personas aumenta, la confianza en las instituciones públicas se deteriora, todo ello lleva a hacer de la oferta privada de seguridad y protección un negocio rentable en aumento, un negocio que se beneficia lícitamente de la inseguridad y la violencia delictiva, de los temores e incertidumbres, pero principalmente responde a la sensación de las personas, proporcionándole aquello que las familias y negocios creen les reduce el riesgo contra su persona y bienes.

Lo anterior lleva a sintetizar que para que una reforma a la seguridad pública –en general y en particular hacia la Policía– en un país tenga éxito, hay que considerar tres cuestiones clave: a) formulación técnica de la reforma, b) viabilidad política, y c) adaptación cultural.

Al referirnos a la **formulación técnica** de la reforma policial, nos suscribimos al estudio diagnóstico, conocimiento del fenómeno, sus causas y efectos, magnitud del problema y sus interrelaciones, elaboración legal y normativa, diseño organizativo y estructural,

despliegue territorial, diseño de carrera de servicio, sistema de educación y especialización, mecanismos de control y supervisión, plan de ejecución. Requiere involucrar especialistas en la materia, identificación de las mejores prácticas nacionales y extranjeras, actuales y anteriores, valorar los factores de éxito y fracaso, aprender e imitar al mejor en los ámbitos fundamentales, discutir y construir formulaciones con los actores nacionales clave. ¿Cómo se identifica y planifica el cambio a emprender?

La **viabilidad política** para aprobar e implementar, parte de la correlación de fuerzas y el compromiso de los actores políticos clave a los planteamientos de la reforma, alrededor de la cual construyen un consenso básico que lleva a la toma de las decisiones fundamentales que permitan su puesta en marcha. Implica el apoyo político, la formulación legislativa y el soporte económico para hacerla posible. Los actores políticos, gubernamentales y legislativos, que son quienes deciden proponer, aprobar y reglamentar una ley, reformar la Constitución –en el caso de ser necesario–, aprobar otras normativas, otorgar una distribución presupuestaria de acuerdo a las prioridades para implementar la reforma y gestionar la cooperación internacional (técnica y económica) –en el caso de ser necesaria–, asumen ese compromiso; si no lo hacen la reforma no se implementa o queda truncada, al ser abortada después de cierto camino andado.

La **adaptación cultural** es un asunto indispensable, muchas veces menospreciado e insuficientemente considerado. Aquello que puede ser bueno en un lugar o época, entre las personas de una población de un país, es probable que no surta los mismos efectos en otro ¿Qué hace la diferencia de éxito o fracaso? Indudablemente la cultura, la costumbre, la manera en cómo las personas perciben sus prioridades y necesidades diferenciadas, en cómo interpretan las acciones que se hacen, cómo entienden su posición con respecto a ello. A pesar de la globalización, hay un factor cultural y humano, individual y colectivo que hace algo aceptable o inaceptable, hay heterogeneidad, es una especie de orden social o inconsciente colectivo como afirma Jung, que está allí, tal vez indeterminado, pero se manifiesta en la cotidianidad. Es aceptado por la mayoría y puede ser percibido cuando alguien

extraño al medio circundante se introduce en el, pero no siempre es percibido o diferenciado por aquel que ha estado inmiscuido en ese medio, de tal forma que todo aquello le parece obvio, sólo se percata cuando falta.

La adaptación cultural tiene dos ámbitos: el interno y el externo o social. El primero se refiere a la cultura organizacional, es decir a la tradición, costumbre, valores, creencias, prácticas que los integrantes de las organizaciones de la seguridad pública o la policía han desarrollado durante años; aquello se vuelve tradición, actuar contra ella no siempre es posible, requiere minuciosos y largos procesos. Se ha dicho que en la policía se desarrolla una subcultura. El segundo es la costumbre social. ¿Cómo percibe la gente qué debe ser la seguridad pública o la policía? ¿A qué está acostumbrada o qué espera como aceptable? Este ámbito tiene otras complejidades, aunque frecuentemente se habla de “identidad nacional”, en la práctica se sabe que no es homogénea, y es más compleja aún en países multiculturales, multiétnicos y multilingüísticos, como Guatemala o Bolivia, por ejemplo, en donde esa riqueza cultural no puede ser obviada en la reforma de las entidades públicas de la seguridad ciudadana. Pero también es el caso de países como Nicaragua o Honduras, por ejemplo, en donde si bien es cierto tienen minorías étnicas y lingüísticas, la otra mayoría mestiza tampoco es idéntica, se marcan diferencias en los departamentos, municipios y grupos sociales, diferentes entornos ecosociales que imponen tradiciones que no es posible romper u homogenizar. Hay que convivir en medio de las diferencias al diseñar los sistemas policiales y de seguridad pública atendiendo la demanda local. Lo anterior obliga a diseños descentralizados y desconcentrados de la policía, flexibles, capaces de entender las necesidades de la comunidad y responder a ellas. En algunos países se ha privilegiado la ubicación de los funcionarios policiales en su mismo lugar de origen para que presten servicios en zonas que conocen, entre personas con las cuales comparten costumbres similares. En algunas experiencias –Guatemala, por ejemplo– esa práctica se ha visto como riesgosa por razones de corrupción, al generar favoritismo entre los conocidos de la vecindad; por otro lado, genera riesgos porque, al ser personas

conocidas (él y sus familiares), cuando actúa contra delincuentes, fácilmente pueden amenazar su integridad personal o la de alguno de sus parientes. El equilibrio entre estas cuestiones sólo es posible hacerlo en la plena comprensión de las particularidades culturales del país y el territorio.

Factores de éxito para la reforma policial/judicial

Es obvio que una excelente formulación técnica de la reforma puede fracasar si la viabilidad política de quienes deciden no se logra, es decir, esa formulación quedará engavetada, no prosperará y se frustrará porque los actores políticos que la iniciaron no crearon la capacidad para consensuarla con quienes la continuarán, no lograron asentar los conceptos de la formulación estratégica. También esa formulación técnica puede fracasar si su adaptación a la cultura interna y social es insuficiente, a fin de cuentas la gente la desestimarán, la desprestigiarán. Los propios funcionarios, si no logran percibir sus bonanzas, por insuficiente información o por considerar que lo planteado trastoca sus costumbres y prácticas, daña sus legítimos y sanos intereses, porque no va a tener éxito, la socavarán y poco a poco –por mucha voluntad política e imposición autoritaria– terminará extinguiéndose en el olvido para regresar a su punto de partida. A veces es preferible que la formulación técnica no sea “perfecta”, pero que exista un alto compromiso-consenso-disenso político sobre la base de cuestiones clave adaptadas/asimiladas a la cultura social e interna. En este caso es muy seguro que se pongan en marcha cambios importantes.

Tenemos tres partes inseparables, como las de un triángulo, si las tres no se articulan, no hay probabilidad de éxito al emprender una reforma policial o las probabilidades de éxito serán muy escasas. Si las tres logran ser consideradas efectivamente, las probabilidades de cambio exitoso son considerablemente mayores, la durabilidad de la reforma puede ser larga y sostenible.

8. Tendencias de la seguridad y la justicia

Nuestra época es algo imprecisa de definir, es la que se llama “después de” y como no se sabe con precisión “qué es” se dice es lo

post o lo **neo**, lo que ocurre después de lo anterior. ¿Qué viene después del modernismo precedente? Se define como **postmodernismo** a ese período que modifica la cultura, las artes, la literatura, la economía, la filosofía, las ciencias, la tecnología, el derecho, la justicia, la seguridad, etc. y reestructura el comportamiento individual y colectivo. Este es el impreciso tránsito de nuestros tiempos. Lo imprevisible prevalece, todo se relativiza, los espacios privados se reducen (incluso en la legislación civil o penal), se universalizan los problemas, no existe la identidad como totalidad, sino que es una construcción social cambiante, creativa e inconclusa, hay crisis de pertenencia y el sujeto se siente fragmentado. Los servicios básicos en las ciudades colapsan, el hacinamiento, el crecimiento espontáneo y desordenado de los núcleos urbanos, la basura, la contaminación ambiental, el ruido, el congestionamiento del tráfico es insoportable, la ciudad para los carros y no para la gente. Son crecientes las necesidades insatisfechas de la población (alimentación, empleo, agua potable, alcantarillas, viviendas, calles, centros recreativos, áreas verdes), la lucha por los espacios públicos (de la que serán expulsados los excluidos), la tardía e improvisada administración del conflicto cotidiano de la convivencia entre las personas, cada vez más diferentes y simultáneamente similares, la masificación, diversificación e inmediatez de los medios de comunicación social con sus “legítimos” intereses empresariales no necesariamente compatibles con los sociales, el conocimiento en tiempo real de la noticia, en vivo y directo desde la comodidad y privacidad del hogar nos hace, como diría Susan Sontag, espectadores del dolor ajeno. ¿Aumenta eso la solidaridad y la sensibilidad humana? Lamentablemente hay que reconocer que no, simplemente insensibiliza y quizás hasta llena de satisfacción morbosa o de tranquilidad al saber que el mal y la tragedia están al otro lado de la pantalla de la televisión o del ordenador electrónico. Sin embargo, esto lleva a un efecto de cercanía y generalización de un fenómeno que quizás está lejos y es excepcional. Ello influye entonces en el estado de ánimo, en el miedo y la inseguridad. La inmigración es creciente, aumenta el desarraigo y la desarticulación familiar y de origen, se modifica la composición étnica y cultural de las ciudades, renace desde los países desarrollados y receptores de los flujos migratorios, el racismo, la xenofobia, la

estigmatización del migrante como causante de suciedad, inseguridad, violencia y desequilibrios del bienestar.

Prevalece lo virtual que sin embargo, tiene efectos sobre el mundo real, desde la crisis del capitalismo mundial actual que comprueba que “no era tan inteligente el mercado” ni tan racional el criterio de sus agentes; nos envuelve y arroja el capitalismo de ficción¹¹. Todo se hace mercancía y se puede vender o comprar, se satura de publicidad cualquier espacio público, se privatiza lo imprivatizable. Se derrumban los mitos, se pierde la fe en la razón y las ciencias, se vive el hoy y se olvida el pasado y no se piensa con responsabilidad en el futuro, se confunde la realidad con lo inexistente, es cada vez más difusa y menos posible de identificar en medio de la diversidad globalizada. Hay un *shock* generacional como afirma Alvin Toffler¹² entre el antes y el ahora, entre el ahora y el después; las generaciones se encuentran inadaptadas; la nueva generación no entiende a la precedente y viceversa, parece que se rompe la comunicación generacional porque los estilos de vida, gustos y maneras de pensar han cambiado, y todo ocurre tan rápido que no da tiempo de asimilarlo. No es el problema que no existan “valores”, lo que pasa es que los que hay son distintos, los códigos para interpretar al mundo se han modificado sin darnos tiempo de descifrarlos. ¿Cuál es el concepto y contenido de patria, matrimonio, democracia, ley, justicia, paz, felicidad, música, arte, delito, violencia, seguridad, etc.? ¿Cómo se define familia, quiénes la integran, cuáles son sus fines? El alcance de ningún concepto es igual al de antes (sólo unas décadas antes); ha cambiado y sigue cambiando aunque no nos demos cuenta y nos cueste entenderlo y asumirlo. No es un único concepto, prevalecen muchos sobre lo mismo.

Se desmitifican los líderes, se desacredita la política, se desencanta el poder público, se es más incrédulo, se renuncia a utopías, se revaloriza la naturaleza, aumenta la vulnerabilidad medioambiental y la amenaza del cambio climático es creciente e inminente, ya estamos

¹¹ Verdú, Vicente, *El estilo del mundo*, segunda edición. Anagrama, Barcelona, España, julio de 2003.

¹² Toffler, Alvin, *La creación de una nueva civilización. La política de la tercera ola*, tercera edición. España, febrero de 1999.

en ella. Hay despreocupación por la injusticia, el desarrollo tecnológico incursiona en ámbitos nunca antes imaginados, como la manipulación genética de células para la clonación humana.

Desde el ámbito de la seguridad ciudadana en el mundo contemporáneo, precisamente el contexto del pensamiento, comportamiento y prácticas actuales globales y crecientes que se debaten entre la fisión y la fusión, es lo que aumenta la complejidad de entender y actuar sobre las inseguridades ciudadanas que nos aquejan. Ningún factor por sí solo puede explicar el fenómeno de la criminalidad en su tendencia global y dispar¹³. No son ajenas al conjunto de los vertiginosos cambios que el mundo, las organizaciones y sus habitantes experimentamos. Algunos han afirmado que vivimos un cambio de era, “un mundo sin rumbo”¹⁴. No hemos terminado de entender algo cuando otra cosa surge y prevalece para luego volverse a extinguir; no hemos asimilado una idea, cuando nos damos cuenta que hay muchas más similares, distintas y hasta contradictorias y todas ellas son ciertas y a la vez falsas, que ninguna permite entender el asunto y tal vez todas ellas juntas explican insuficientemente la verdad, que lamentablemente nunca logramos abarcar y seguimos buscando. Construimos entonces nuestras verdades y nos atrincheramos en ellas para protegernos de lo que no conocemos y apenas sospechamos. Prevalece la incertidumbre y lo imprevisible.

Thérèse Delpech afirma con dramatismo que “las emociones y los temores suscitados por las imágenes de la violencia y de destrucción quizá lleven de nuevo a la humanidad a un período de trastornos en el que la razón, la argumentación y el equilibrio serán superados por la exacerbación de las pasiones”¹⁵, cosa similar a la escrita por Freud en carta a su amigo Einstein a principios del siglo pasado.

¹³ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), *Informe Internacional: Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Montreal, Quebec, Canadá, junio de 2008.

¹⁴ Ramonet, Ignacio, *Un mundo sin rumbo*, Temas de debate, segunda edición. Madrid, España, junio de 1997.

¹⁵ Delpech, Thérèse, *El retorno a la barbarie en el siglo XXI*, primera edición. Editorial El Ateneo, Argentina, noviembre de 2006.

Diversas encuestas y estudios confirman una creciente correlación entre los medios a través de los cuales las personas se informan, la inseguridad y victimización que perciben. Aquellos que privilegian la imagen en movimiento, como la televisión y el internet, sienten un creciente y mayor temor e incertidumbre que los que privilegian la radio o los medios escritos, con la particularidad de que es la televisión la utilizada con más frecuencia. El efecto ante un auditorio impredecible, diverso y disperso de ancianos, adultos, jóvenes y niños, hombres y mujeres, sanos y enfermos, informados y desinformados... puede tener inesperadas, complejas y dramáticas consecuencias. Esa caja mágica de sonidos, imágenes y colores, que tiene el privilegio de ser la última en apagarse al caer la noche y la primera en encenderse al despertar la mañana, provoca las pasiones y las emociones, exagera el ánimo y transmite en tiempo real cualquier suceso en cualquier parte del mundo, ha desplazado paulatinamente a otras maneras de informarse y también será desplazada por otras después.

Desde esta valoración, la seguridad ciudadana, tal y como la entendemos ahora y como se desarrolla en la variabilidad de circunstancias en las cuales vivimos, presenta algunas características o tendencias contemporáneas que enumeramos en dieciséis enunciados:

1. Es más importante la percepción que los hechos en la construcción de la seguridad ciudadana. Las imágenes en movimiento influyen significativamente en la percepción de inseguridad.
2. Es fundamental la confianza en las instituciones para percibir seguridad ciudadana.
3. Se demanda servicio local, descentralizado y adaptado a las necesidades particulares heterogéneas e híbridas de las personas.
4. Las instituciones policiales, de seguridad pública y de la justicia penal no se dan abasto ante la demanda creciente, lo que obliga a fragmentarse, creatividad en la solución de los problemas, reducir funciones, adaptarse de manera ágil a las nuevas y variadas formas de la delincuencia común y organizada.

5. La organización policial/fiscal/judicial requiere con urgencia redimensionarse, simplificarse bajo una visión global e integrada, de manera inteligente para adaptarse con prontitud a la dinámica cambiante e inestable actual.
6. Las acciones espectaculares, los operativos policiales, ya no son suficientes para incrementar la confianza y credibilidad, se demanda eficacia ante una población diversa y dispersa.
7. La gravedad de los hechos criminales se magnifica e incrementa el temor y la incertidumbre desde los medios de comunicación social, el internet y otras formas de transmisión pública.
8. La delincuencia organizada transnacional en su multitud de manifestaciones, busca el máximo beneficio con el mínimo control sin importar barreras de ningún tipo, lo cual es típico de un capitalismo global postmodernista.
9. Conviven crecientemente la economía formal y la economía subterránea, informal o ilícita. Se complementan en una dualidad inseparable.
10. Las maras o pandillas son expresiones de la crisis de identidad, la necesidad de arraigo y pertenencia, dentro del fenómeno del caos y la incertidumbre postmodernista.
11. El conflicto en la convivencia cotidiana aumenta ante la diversidad y heterogeneidad ante la carencia de mecanismos oportunos y pronto para la administración de conflictos, lo que puede generar violencia.
12. Tendencias a militarizar la seguridad pública, particularmente en América Latina. Las fuerzas militares se involucran en la lucha contra la delincuencia, que rebasa las capacidades policiales; se justifica su existencia.
13. La tendencia a penalizar cada vez más comportamientos y agravar las penas, de llenar las cárceles, después de una época fugaz en que se insistió en lo contrario, no soluciona el problema de la convivencia social, agudiza la inequidad y genera costos económicos y humanos incalculables.

14. “Glocalización” del crimen y la inseguridad¹⁶, aprovecha las facilidades aportadas por la globalización económica, las comunicaciones y lo virtual.
15. La inseguridad ciudadana integra inseparablemente en la dimensión humana todos los temores e incertidumbres que las personas perciben en los tiempos actuales, no es solamente la ausencia o reducción de hechos criminales.
16. La inseguridad ciudadana y sus complejos componentes es cada vez más cambiante, menos estática, más volátil, virtual y diversa. ¿Cómo actuar contra un fenómeno que es impreciso y cambia con inusitada rapidez y sobre el cual influyen elementos tan dispares?

Para influir en la seguridad de las personas o en la seguridad ciudadana como hemos asumido en el presente ensayo, necesitamos inseparablemente incidir en la reducción de los hechos delictivos que implican riesgo objetivo a la persona. Influir en la percepción que sobre los hechos las personas tienen, tener una respuesta eficaz acorde a las expectativas sociales y la normativa legal, con transparencia y prontitud, y finalmente insistir en construir confianza y credibilidad de las personas hacia las instituciones públicas de la seguridad y la justicia.

El deterioro de la seguridad ciudadana afecta la confianza interpersonal, condición indispensable para la convivencia comunitaria y social. Las personas tendrán miedo al subir a un bus o al taxi, desconfiarán del vecino o el transeúnte en la vía pública, del compañero de estudio o trabajo, su comunicación se altera, la solidaridad social se extingue y prevalece la indiferencia y la predisposición entre los habitantes de la comunidad. Afecta la confianza en las instituciones públicas, de manera inmediata en los órganos de policía, seguridad y justicia penal, lo que obstaculiza el cumplimiento de su misión. Esa desconfianza institucional, a medida que aumenta la gravedad del problema, se amplía a las entidades del sistema estatal y a la

¹⁶ Curbet, Jaume, *La glocalización de la (in) seguridad*, Colección Gobernabilidad y Desarrollo, primera edición. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, octubre de 2006.

institucionalidad del Estado de Derecho, se deteriora la aplicación de los derechos humanos, se reduce el apoyo al modelo democrático, ese *status quo* que no es capaz de preservar tranquilidad y brindar protección a sus ciudadanos, por lo que las personas comienzan a ver con simpatía medidas al margen del modelo institucional. Algunas extremas son la búsqueda de justicia por su propia mano, la pretensión de obtener su seguridad adquiriendo armas de fuego para la protección personal, familiar y de su negocio, habilitación de medidas de protección en su residencia, mayor privatización de la seguridad, modificación de su rutina de vida y simpatía por acciones oficiales autoritarias y coercitivas –que el liderazgo político gubernamental suele considerar para preservar la simpatía de sus electores en el corto plazo, aunque en el fondo saben que esa ruta no resuelve nada–, reducción de derechos y garantías, estigmatización de personas o grupos sociales, más penalización, más detenciones, redadas indiscriminadas, medidas de excepción, militarización de la seguridad pública, etc. Cuando se afecta la confianza en las entidades del modelo democrático se afecta, en consecuencia, la gobernabilidad democrática, se reduce la viabilidad de lograr consenso social para la construcción de los proyectos comunes de la nación, de la búsqueda del bien e interés común. En medio de la diversidad es cada vez más difícil la construcción de consensos que, a fin de cuentas, no dejan de ser excluyentes, al imponer las decisiones o enfoques –quizás de una mayoría– a una minoría distinta que quedará omitida u olvidada.

Finalmente, a lo anterior se suma la complejidad de que los riesgos a ser víctima, la percepción sobre esos riesgos, las respuestas institucionales y la confianza y credibilidad en las instituciones públicas, no son homogéneos. Las personas sufren de manera distinta los efectos de la violencia criminal y también padecen la inseguridad en grados diferentes. Lamentablemente aunque conceptualmente se pretenda lo contrario, los y las ciudadanas) no son de igual categoría ante el Estado y la sociedad, hay una respuesta diferenciada. Quien es influyente, afín al grupo político en el poder, o tiene influencia económica, tendrá más facilidades para resolver a su favor los conflictos. Quien está en la marginalidad y el olvido social, no será discriminado positivamente

para apoyarlo. Injusticias, inseguridades, riesgos y respuestas institucionales son distintas entre las personas.

Es en esa diversidad de problemas, efectos, causas y percepciones que se construyen las inseguridades ciudadanas con una diversidad de actores e intereses y en cuya visión centralista, monoétnica y homogenizante del Estado tradicional, se actúa con profunda inequidad y exclusión. Sobre ello el Estado está obligado ineludiblemente a actuar, en medio de la complejidad de diversidades. La seguridad es preocupación de todas las personas, es cierto, pero se diluye y se pierde en la imprecisión; tenemos que afirmar qué es responsabilidad principal del Estado¹⁷, abordarla y ofrecerla a sus habitantes en medio de sus diferencias.

¹⁷ En el documento elaborado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos *Seguridad ciudadana en América Latina* (2007), se recoge, entre los lineamientos propuestos, que “La seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción integral de este”, y que debe avanzar “en la inclusión social y la igualdad de oportunidades”.