

Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: junio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista	
¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica	351
<i>Peter Peetz y Sebastian Huhn</i>	
Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana	369
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
Relación entre convivencia y seguridad ciudadana	395
<i>Myriam Román Muñoz</i>	
El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la governabilidad de la seguridad urbana	413
<i>Elkin Velásquez M</i>	
Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México	433
<i>Natalia Gontero</i>	
La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido	451
<i>Daniel Pontón C.</i>	
 COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL	
Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití	483
<i>Elsa Llenderrozas</i>	
La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas	499
<i>Ana Marcela Mungaray Lagarda</i>	

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica

Peter Peetz y Sebastian Huhn*

Introducción: el concepto de la seguridad ciudadana

En Centroamérica, temas de violencia e inseguridad juegan un papel importantísimo tanto en el debate político como en las ciencias sociales. Con esa ponencia, elaborada en el marco del proyecto de investigación “Espacios públicos y violencia en Centroamérica” del GIGA Institute of Latin American Studies en Hamburgo/Alemania, queremos contribuir a la discusión con un enfoque poco común en el debate público en América Central.

Vamos a interpretar las políticas para contrarrestar la violencia y la inseguridad –es decir, lo que hoy en día se denomina políticas de seguridad ciudadana– desde una perspectiva de la teoría del discurso.

Desde hace más de una década, el concepto de la “seguridad ciudadana” domina el debate sobre la lucha contra violencia y delincuencia en Centroamérica y en América Latina en general. A gobiernos y otros actores involucrados en el tema les conviene hablar de “seguridad ciudadana” porque la expresión está connotada con un enfoque preventivo y, hasta cierto grado, liberal a los problemas de violencia y delincuencia. El término en sí pone énfasis en la protección de los ciudadanos y contrasta con el concepto de la “seguridad nacional” que dominaba el discurso público

* (GIGA German Institute of Global and Area Studies/Institute of Latin American Studies, Hamburgo/Alemania).

en décadas pasadas y que se enfocaba más en la protección y la defensa del Estado.

El cambio terminológico sugiere que los Estados ahora protegieran la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de todos los ciudadanos. Pero, desde un punto de vista empírico, las políticas gubernamentales de seguridad ciudadana en la mayoría de los países simplemente consisten en políticas más represivas (en vez de más enfocadas en los ciudadanos). Además, tienden a crear una diferencia entre “los ciudadanos” – que merecen protección – y grupos sociales de los cuales esos ciudadanos tienen que ser protegidos. Dependiendo de cada país, los grupos definidos como peligrosos para “los ciudadanos” pueden ser, por ejemplo, jóvenes de barrios populares, drogadictos, grupos étnicos o inmigrantes. Las personas pertenecientes a esos grupos se convierten, por lo tanto, en una especie de “no-ciudadanos”, porque implícitamente las políticas de “seguridad ciudadana” las excluyen. A esas personas el Estado no les brinda protección. Es más, en el contexto de las políticas de seguridad ciudadana muchas veces se irrespetan los derechos humanos o civiles de los que, al parecer, el Estado no considera ciudadanos; y eso se justifica con la supuesta protección de “los ciudadanos”.

Esta crítica se refiere a lo que se entiende “comúnmente” como seguridad ciudadana. No queremos, sin embargo, desatender el hecho de que existen múltiples conceptos y nociones de ese término y que su contenido concreto puede variar considerablemente dependiendo del actor o autor quien lo utilice. Por ejemplo, no hay un consenso sobre si la seguridad ciudadana se refiere también a riesgos o amenazas de tipo no intencional (accidentes de tránsito, desastres naturales) o de tipo económico y social. Como nuestra ponencia está enfocada en problemas de violencia y delincuencia, nosotros partimos de un concepto que excluye tales riesgos no intencionales y socioeconómicos. Un punto en que sí concuerdan la gran mayoría de autores, y que también para nosotros es fundamental, es que el término de la seguridad ciudadana hace referencia a dos niveles de la realidad. Primero, se refiere a una condición o un estado de un conjunto de seres humanos: a la ausencia de amenazas que ponen en peligro la seguridad de un conjunto de individuos. En ese sentido, el término tiene un significado normativo. Describe una situación ideal que probablemente

te es inexistente en cualquier lugar del mundo pero que funciona “como un objetivo a perseguir” (González, 2003: 17). PNUD (2006: 35), por ejemplo, define la seguridad ciudadana como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.”

Segundo, se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas (según nuestra crítica, sólo hacia la protección de la parte de la población considerada plenamente como “los ciudadanos”). En ese sentido, el término se refiere a prácticas sociales empíricamente existentes. Para esta ponencia, ese segundo nivel del significado de “seguridad ciudadana” es más importante que el primero, ya que nos enfocamos en el accionar de los Estados centroamericanos en materias de seguridad ciudadana.

Políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica

Las políticas de seguridad ciudadana de los cinco Estados centroamericanos se diferencian entre los tres países del “triángulo norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras), que favorecen claramente medidas represivas o de “mano dura”, y Nicaragua y Costa Rica donde las políticas de seguridad son menos fáciles de categorizar.

Los tres Estados del norte de Centroamérica han incrementado constantemente el número de personal de sus fuerzas policiales y han ido involucrando cada vez más a sus ejércitos en el combate al crimen. Las fuerzas policiales y militares actúan de diversas maneras, sobre todo patrullando las ciudades, llevando a cabo operativos masivos en barrios identificados como los más afectados y realizando operativos puntuales contra personas o grupos específicos. Especialmente en los operativos masivos, que al parecer se han reducido últimamente, las fuerzas de seguridad hacen uso extensivo de su armamento y suelen arrestar grandes cantidades de personas, de las cuales muchas tienen que ser liberadas después de poco tiempo debido a la falta de pruebas o indicios sustanciosos de haber cometido un delito.

Las políticas represivas o de “mano dura” se caracterizan, además, por un recrudescimiento de la legislación penal, incluyendo la penal juvenil y procesal penal. Generalmente, estos cambios legales tienden a restringir los derechos civiles de la población o de ciertas partes de la población (por ejemplo, de los menores de edad). En El Salvador y Honduras, por ejemplo, en el año 2003 los parlamentos aprobaron leyes “anti-mara” en el afán de combatir las pandillas juveniles o “maras”. Más recientemente, a principios del 2007, entró en vigencia en El Salvador la Ley Contra el Crimen Organizado.¹ Con el propósito de acelerar los juicios, esta ley crea juzgados especializados para homicidios, secuestros y extorsiones cometidos por “grupo[s] estructurado[s] de dos o más personas”. Además, faculta a las fiscalías de llevar a cabo “operaciones encubiertas y entregas vigiladas” y a la policía a utilizar “cualquier instrumento o artificio técnico de transmisión o grabación del sonido, la imagen o de cualquier otra señal de comunicación u otro medio científico”. Es decir, la ley hace más cortos y rápidos los juicios para los delitos más graves, amplía las posibilidades para investigaciones de tipo “secreto” o encubierto. Más importante aún es que la ley define a delitos “típicos” de las maras –homicidios y extorsiones– como delitos del crimen organizado, cementando así, en forma de una ley, el postulado del gobierno de que las maras son estructuras del crimen organizado.

Evaluando las políticas represivas implementadas por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras en los últimos años, hay que constatar que en ningún país han cumplido con el propósito de reducir sustancialmente la violencia o la delincuencia. Las estadísticas criminales, sobre todo las tasas de homicidio, se han estancado o incluso empeorado (Aguilar Villamariona, 2006). Sin embargo, sólo hay muy pocas iniciativas de parte de los gobiernos de cambiar el rumbo de las políticas anti-delinuenciales. En El Salvador, medidas de prevención y reintegración como el programa “mano amiga” tienen presupuestos muy limitados. Las iniciativas más innovadoras, como los “municipios sin armas” (prohibición de

1 “Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja”: <http://www.gobernacion.gob.sv/NR/rdonlyres/8D43AC18-C6C0-4715-BAFC-57FE04245DFD/0/Decreto190.pdf> (consultado el 4 de Junio 2007).

portación de armas en lugares públicos en municipios seleccionados), en muchos casos no se están implementando por el gobierno central sino por autoridades locales, a menudo con ayuda de la cooperación externa al desarrollo.

Mientras que en los países del triángulo norte la “mano dura” ha sido y sigue siendo el principio fundamental y casi exclusivo de las políticas de seguridad, en el resto de Centroamérica se nos presenta un panorama un poco más diversificado de políticas para reducir la violencia y la delincuencia.

Para Nicaragua, el catedrático José Luis Rocha (Rocha, 2005) ha analizado la política de seguridad ciudadana con el siguiente resultado: Por causa de su historia institucional, la Policía Nacional de aquel país está dirigida por dos redes de poder que ocupan los altos rangos de mando. Un grupo que representa la élite tradicional y un grupo con fuertes relaciones al sandinismo. A los dos grupos no les conviene implementar una política de mano dura. Al grupo de la élite tradicional porque ellos quieren mantener para Nicaragua una imagen de ser el país tranquilo y pacífico sin mucha delincuencia y violencia y, por eso, muy bien acondicionado y seguro para inversiones extranjeras. Medidas represivas a gran escala, con su inevitable eco publicitario, destruirían esa imagen. A los grupos Sandinistas tampoco les conviene la mano dura por razones ideológicas. Por eso, las políticas de seguridad ciudadana en Nicaragua son de perfil más bajo que en otros países de la región y más inclinado hacia la prevención y la rehabilitación. Ahora bien, eso se refiere a la política “oficial”, como la determinan los funcionarios de gobierno y los altos rangos de la policía. Pero, como en los mandos medios y bajos, muchos oficiales de policía no comparten el enfoque de integración social, educación, salud y de derechos humanos de sus superiores, existen las mismas quejas sobre maltrato a personas detenidas, violencia desmesurada etc. que en los demás países de la región. Además, parece que existe un alto grado de impunidad, porque la falta de recursos humanos y financieros (por ejemplo, falta de gasolina para carros de la policía) hace que la policía no se haga cargo de muchos delitos y –por eso– esos delitos nunca se registran; y se garantiza de esa manera que las estadísticas criminales se quedan en niveles bajos.

En Costa Rica el contexto es tradicionalmente diferente al de los otros países centroamericanos. En el debate público, la violencia, delincuencia e inseguridad juegan un papel no menos importante que en el “triángulo norte”, pero en Costa Rica hay una cultura liberal y democrática de la cual resultan políticas un poco diferentes. La tendencia hacia el incremento de la represión y hacia la disminución de la tolerancia para con (supuestos) delincuentes es similar que en Honduras, El Salvador y Guatemala. Pero esos cambios se dan partiendo desde un nivel muy distinto, es decir, de un nivel más bajo de represión y un nivel más alto de tolerancia. Además, entre los actores políticos hay menos consenso sobre la necesidad y el carácter de los cambios. Los actores están generalmente de acuerdo que la problemática de la (creciente) inseguridad existe. En los poderes legislativo y ejecutivo dominan actualmente los partidarios de las políticas represivas. Sin embargo, los actores liberales muchas veces logran impedir que el razonamiento de la “mano dura” se imponga con todas sus consecuencias.

La tendencia hacia más represión se manifiesta, entre otras cosas, en la legislación penal. En los últimos años se han aprobado leyes más severas (por ejemplo en la legislación penal juvenil y en la legislación migratoria). La pena máxima que se puede imponer se duplicó de 25 a 50 años. Según datos del PNUD (2006: 596), la población carcelaria creció entre 1995 y 2004 por un 269 % de 3.302 a 8.890 personas.

Aunque se haya contratado más personal en las fuerzas policiales en cifras absolutas en los últimos años, en relación con el número total de habitantes del país ha habido más bien una disminución del personal policial (PNUD, 2006: 195). Eso se compensa, por un lado, con el fuerte incremento de la seguridad privada. En 2001, 930 personas estaban registradas como guardias privadas de seguridad, hasta 2004 ese número se elevó a unos 10.000. Además, hay que tener en cuenta que muchos servicios de seguridad privada se prestan de manera informal. Por otro lado, se involucra a la población en las medidas de seguridad. Desde hace unos años se les pide a las vecindades formar “barrios organizados” para apoyar a la policía. En un curso básico se les enseña a los voluntarios de esas vecindades los fundamentos para generar seguridad en su barrio. Luego, estas personas –capacitadas solamente por el mencionado curso básico– ejercen control social sobre sus vecinos; muchas veces denuncian no tanto

a delincuentes sino a personas de los que siempre desconfiaban (por ejemplo, inmigrantes) y privatizan el espacio público urbano, por ejemplo controlando y, cuando les parezca necesario, impidiendo arbitrariamente el acceso a ciertas partes del barrio.

Según las estadísticas criminales (aunque existan muchas dudas sobre su validez), las medidas represivas no han creado más seguridad ni han reducido la delincuencia y la violencia en Costa Rica. Las cifras para cualquier tipo de delito –desde hurtos, robos y crímenes relacionados a drogas hasta homicidios– se han elevado continuamente durante los últimos 10 años (PNUD, 2006: 89). Se puede constatar, por lo tanto, que ni el carácter ni el éxito de las políticas de seguridad ciudadana en Costa Rica se diferencia fundamentalmente de las de los países del triángulo norte; con la excepción de Nicaragua, donde prácticamente no existen unas políticas definidas en esta materia, en toda Centroamérica la tendencia en las políticas de seguridad ciudadana es claramente represiva y el éxito de estas políticas es más que dudoso.

El fundamento discursivo de la seguridad ciudadana

Fear of crime

La existencia del miedo a la delincuencia (*fear of crime*) y de la sensación de que la situación está hoy peor que en un “antes” (es decir, que en un momento anterior generalmente no especificado) se puede considerar casi una constante antropológica. Mediante encuestas realizadas en los EEUU y Gran Bretaña. Garland (2003: 107) demuestra que no hay una correlación directa entre el miedo y las cifras de criminalidad:

Public opinion polls since the 1970s show that the majority of people believe that the crime problem is bad and getting worse and that crime rates will continue to rise in the future: a belief that persists even in periods where both recorded and actual rates are stable or declining.

A continuación vamos a delinear el discurso sobre violencia, delincuencia y seguridad en diferentes grupos de las sociedades centroamericanas. Para no extendernos demasiado, nos vamos a limitar aquí a los espacios discursivos de la élite política, de la prensa escrita y de los discursos “cotidianos” dentro de la población para mostrar que existe un discurso hegemónico que se refleja (por lo menos) en estos tres ámbitos. En el espacio público en Centroamérica, sea en el debate político o en conversaciones privadas, domina la opinión de que la violencia y la delincuencia han aumentado fuertemente y la inseguridad es hoy mayor que nunca.

Hemos realizado unas 100 entrevistas cualitativas en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Entrevistamos a mujeres y hombres de diferentes edades, con niveles socio-económicos muy diversos, de varios lugares de cada país (urbanos y rurales) y de una amplia gama de profesiones (por ejemplo agentes de policía, enfermeras, sacerdotes, empresarios, activistas políticos o de la sociedad civil, dueños de pequeñas tiendas, empleadas domésticas). Nuestras entrevistas muestran que gran parte de la población –independientemente del sexo, de la profesión o del nivel educativo de la persona entrevistada– cree que en términos de violencia e inseguridad la situación actual es peor que antes. Sólo algunas personas en Nicaragua expresaron una opinión contraria. Dos ejemplos pueden ilustrar el carácter de muchas declaraciones en este contexto.

Un taxista en El Salvador dice:

[A]cuérdese que antes habían menos policías pero no se necesitaba tanta seguridad, porque no había tanta violencia, la violencia eran los “bolos” digamos que se ponían ebrios en las cantinas, en los chupaderos pero esa era la violencia, marido que le daba duro a la... y los ladrones también esos nunca se han quitado pero no era una violencia extrema como la que hay ahora. Porque ahora, si lo asaltan, ya no sólo lo asaltan, ahora a uno le pegan un par de balazos [...].

En Costa Rica, una enfermera también está convencida que la inseguridad ha aumentado y expresa su opinión sobre las causas de ese empeoramiento:

Antes había menos violencia que ahora. Antes había más seguridad, más policías que realmente hacían su trabajo [...]. La emigración de nicaragüenses nos han afectado demasiado por que vienen como lobos, a ver que buscan, a ver que encuentran para mandar para allá. Entonces eso ha aumentado nuestro círculo de agresiones y violencia.

En los tres países unos 230 estudiantes de secundaria, que desconocían el propósito de nuestra investigación, redactaron breves textos contestando las siguientes dos preguntas:

1. “Imagínese que Usted fuera presidenta o presidente de Costa Rica (resp. El Salvador o Nicaragua). ¿Cuáles son los problemas más urgentes del país y cómo los solucionaría?” y
2. “¿Se siente Usted segura/seguro – por ejemplo en su barrio, colonia, pueblo, ciudad, país, en su familia, colegio etc.? Por qué? / ¿Por qué no?”

En las respuestas de los estudiantes se pueden encontrar declaraciones parecidas a las que encontramos en las entrevistas. Por ejemplo, una muchacha de 15 años en de Costa Rica constata: “Ahora un ladrón no sólo te asalta tus pertenencias sino que ahora aparte de que te asaltan te matan.” Casi siempre, los estudiantes se refieren a los lugares de su mundo vital inmediato (o sea, a los lugares que ellos suelen frecuentar personalmente) como lugares relativamente seguros. En cambio, describen como peligrosos e inseguros a los espacios más abstractos para ellos (el país como tal o lugares que ellos no suelen frecuentar como la costa del Caribe en Costa Rica o ciertos barrios de las respectivas ciudades). Por ejemplo, “Anastasia” (17 años) de Costa Rica dice:

Donde yo vivo me siento lo suficientemente seguro, [...]. Sin embargo en el país hay muchas zonas inseguras por las que uno no puede pasar porque lo asaltan. En esas zonas hay muchos chapolines debido a la pobreza, dragadición y falta de educación y trabajo.

Para la pregunta si los discursos sobre violencia e inseguridad se reflejan en toda la sociedad, y si eso indica que se trate de discursos influyentes o incluso hegemónicos, fue importante no preguntarles directamente a los

estudiantes respecto a temas de violencia y delincuencia. Aunque los estudiantes no sabían que temas de violencia e inseguridad eran los que más nos interesaban, el 58 % de ellos refirieron, en las respuestas a la primera pregunta, a la violencia como uno de los problemas más importantes del respectivo país.

El tema de la violencia en el total de las redacciones		
Violencia <i>no</i> se menciona como problema urgente	95	42%
Violencia se menciona como problema urgente	131	58%

Mientras que en Nicaragua sólo un 26 % de los jóvenes participantes mencionaron la violencia como problema, en Costa Rica era un 68 % y en El Salvador aun un 80 %.

El tema de la violencia en el total de las redacciones por país		
país – violencia	número de redacciones	% de redacciones del país
Costa Rica – se menciona violencia	44	67,7
El Salvador – se menciona violencia	67	80
Nicaragua – se menciona violencia	20	25,6
Costa Rica – no se menciona violencia	21	32,3
El Salvador – no se menciona violencia	16	20
Nicaragua – no se menciona violencia	58	74,4

Declaraciones de la élite política

Desde hace años, temas de violencia, delincuencia e inseguridad juegan un papel importante en programas y manifiestos de todos los partidos políticos grandes tanto en Costa Rica y El Salvador como en Honduras y Guatemala. Por la brevedad de la ponencia, no podemos comprobar eso empíricamente aquí. Más bien, queremos mencionar algunos ejemplos que reflejan la opinión dominante. Se trata de declaraciones de los presidentes de los respectivos países, y por lo tanto se puede suponer que estos “actos de habla” no reflejan opiniones aisladas ni marginales sino los puntos de vista representativos de los gobiernos y son tomados en cuenta por muchos otros actores en muchos diferentes espacios sociales.

El actual presidente de Costa Rica, Óscar Arias, dedicó un pasaje extenso de su discurso de toma de posición (mayo de 2006) a la violencia y la delincuencia. De todos los posibles temas de los que Arias hubiera podido hablar, la inseguridad de los ciudadanos constituyó uno de los seis bloques temáticos de su discurso. Considerando que según las estadísticas criminales hay relativamente poca violencia en Costa Rica comparada a nivel internacional, Arias también hubiera podido disertar sobre el contrario: sobre la pregunta por qué hay tanta seguridad y tan poca violencia en el país. Sin embargo, el presidente no optó por esa posibilidad. Más bien, su discurso de toma de posición contenía declaraciones como esa:

Daremos un rumbo claro al combate contra la inseguridad y las drogas. Vamos a ser duros con la delincuencia, pero mucho más duros aún con las causas de la delincuencia. Profundizaremos la orientación preventiva de la Fuerza Pública y la dotaremos de más recursos. [...] Combatiremos sin descanso el narcotráfico. Y no solo el gran narcotráfico –el que requiere patrullar nuestros mares y nuestros aeropuertos–, sino, en especial, el pequeño tráfico de drogas, el que ocurre en las esquinas de nuestros barrios, en los parques de nuestras comunidades, en las salidas y en los corredores de nuestros colegios.²

2 Extracto del discurso de toma de posición del presidente Oscar Arias, 8 de mayo de 2006, documentado en La Nación al día siguiente (http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/08/discurso_arias.pdf, consultado 12/6/2007).

El actual presidente de El Salvador, Antonio Saca, recientemente dedicó un pasaje a la temática cuando se dirigió a la nación en el día de haber cumplido tres años de gobierno (1 de junio 2007). Es casi sorprendente que sólo seis de los 125 párrafos del discurso se refieren al tema de la violencia y de la seguridad ciudadana. En el discurso que dio con motivo a su toma de posición, el 1 de junio de 2004, eran 16 párrafos de un total de 161.³ Parece que en su discurso del presente año, el presidente no quiso darle demasiado peso al tema, ya que según las estadísticas criminales las políticas de su gobierno no habían dado los resultados prometidos (los índices de violencia no han bajado durante el gobierno del presidente Saca). Sin embargo, en las (relativamente pocas) palabras que el jefe de Estado salvadoreño dedicó a temas de violencia y delincuencia, las ideas principales no se diferencian mucho de las expresadas en el citado mensaje de su homólogo costarricense. Antonio Saca dice, por ejemplo:

El combate al crimen ha sido difícil y lo seguimos reforzando sin descanso. Reconozco y valoro los esfuerzos de nuestras fuerzas de seguridad pública, que arriesgan su vida a diario para llevarnos tranquilidad. [...] Otra forma de abordar el tema de la seguridad ciudadana es desde la prevención.⁴

El *talk of crime* en la prensa

En cuanto a la importancia de los medios de comunicación masiva para el discurso público sobre violencia e inseguridad en Centroamérica, no queremos entrar demasiado en detalles. Más bien, vamos a presentar brevemente los resultados de un análisis cuyos resultados publicamos de forma completa a finales del año pasado (véase Huhn; Oettler; Peetz, 2006):

3 Discurso de toma de posición del presidente Antonio Saca, 1 de junio de 2004 (<http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2004/06/disc0101.htm>, consultado 12/6/2007).

4 Extracto del discurso “Tres años de gobierno” del presidente Antonio Saca, 1 de junio de 2007 (<http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2007/06/disc0101.html>, consultado 12/6/2007).

1. Violencia, delincuencia e inseguridad ocupan un lugar importante en la prensa centroamericana. Por ejemplo, los titulares principales de los seis diarios analizados⁵ hacían frecuentemente referencia a esos temas. En Costa Rica, la empresa editorial del periódico más influyente, La Nación, incluso ha lanzado al mercado un diario nuevo en 2006, La Teja, que trata (casi) exclusivamente temas de violencia y crimen – en comparación con La Nación el precio de venta de La Teja es menor y temas de política o economía apenas se tocan.

2. Los artículos sobre violencia, delincuencia e inseguridad se pueden clasificar según su contenido concreto. Tanto en Costa Rica como en Nicaragua predomina la cobertura sobre violencia doméstica, frecuentemente en combinación con el problema del consumo de drogas. En Costa Rica, además, la violencia ejercida por inmigrantes, el narcotráfico y el aumento de la violencia y la inseguridad en general se tratan mucho en los periódicos incluidos en el análisis y en Nicaragua también el narcotráfico y la “delincuencia menor”. En El Salvador, en cambio, son sobre todo las pandillas juveniles las que predominan en la cobertura sobre las amenazas a la seguridad. Otros aspectos de la temática juegan un papel más bien marginal.

Resumiendo se puede constatar que en Centroamérica la prensa contribuye fuertemente a convertir la violencia y la delincuencia en uno de los temas socialmente más importantes, fomenta el miedo y la sensación de inseguridad.⁶

5 En Costa Rica: La Nación y Al Día; en Nicaragua: La Prensa y El Nuevo Diario; en El Salvador: La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy.

6 No hemos incluido en nuestro análisis los medios audio-visuales cuyo papel para la construcción de la “realidad” (violenta) en el istmo también es fundamental. Con referencia a la televisión, Fonseca Vindas y Sandoval García (2006: 33), por ejemplo, argumentan (aquí para el caso costarricense): “[La] sensación de inseguridad no sólo es consecuencia del aumento de hechos delictivos, sino también del incremento de la oferta de los medios en material de sucesos y del surgimiento de programas, especialmente televisivos, cuyo tema preferido son los sucesos”.

Conclusiones

Podemos resumir los resultados de nuestro análisis en los siguientes tres puntos:

- Las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica –que en El Salvador, Honduras y Guatemala son abiertamente represivas y que en Costa Rica tienden de forma más sutil hacia la represión– están relacionadas estrechamente con el *talk of crime*, es decir, con la repetición permanente y la alta importancia social del tema de la inseguridad en diferentes espacios comunicativos (aquí la política, los medios y la “vida cotidiana”).
- Sobre todo, los medios de comunicación masiva y la élite política fomentan en la población una sensación de inseguridad para legitimar políticas generalmente represivas de seguridad ciudadana.
- Gran parte de la población apoya las políticas represivas de seguridad ciudadana y está de acuerdo con la restricción de los derechos fundamentales y con el debilitamiento del Estado de derecho (como uno de los fundamentos de la democracia). Esto no sólo se refleja en nuestras fuentes empíricas sino también en el éxito electoral (y en encuestas de opinión) de políticos que abogan por la “mano dura”.

En el contexto del *talk of crime* y de las luchas de clasificación dentro de la sociedad, se construyen grupos que se convierten en objetos de las políticas de seguridad. Como la lógica de la “seguridad ciudadana” implica que todos los individuos de una sociedad son sujetos dignos de ser protegidos, a los miembros de los supuestos “grupos de victimarios” se les atribuye un estatus de “no-ciudadanos”.

Los grupos victimarios se construyen en relación a unas áreas temáticas en las cuales se puede desglosar el discurso sobre violencia, delincuencia e inseguridad en Centroamérica. Dependiendo del país y del contexto, los grupos victimarios son, por ejemplo: hombres (en el contexto de la violencia doméstica, del consumo de drogas y del crimen organizado),

jóvenes de clase baja (en el contexto de las pandillas juveniles, de la violencia juvenil y del consumo de drogas), inmigrantes o personas que consumen drogas.

Ahora bien, estos grupos generalmente no son claramente definidos. Para atribuir la delincuencia y la violencia a un determinado colectivo (el *out-group*) o para excluir a los individuos de este colectivo del *in-group* (de los ciudadanos que merecen protección), no importa mucho si un individuo se siente perteneciente al grupo excluido o si pertenece a ese grupo de acuerdo a cualquier criterio objetivo. Más bien, lo que importa es si los demás lo definen o lo perciben como perteneciente a tal grupo. No es tanto el actuar de una persona el que decide si ella forma parte del grupo de los “no-ciudadanos”, sino la atribución ajena y estereotipada por los demás. Es decir, se trata de procesos de estigmatización. Queremos ilustrar esta reflexión con un ejemplo:

Los estudiantes de un barrio marginalizado de San Salvador que participaron en nuestro experimento, expresan en sus redacciones que se auto-perciben como potenciales víctimas de pandillas juveniles. Si un grupo de estos estudiantes visitara un centro comercial o un banco en una de las colonias de clase media alta de la ciudad, seguramente no se les consideraría potenciales víctimas, sino más bien potenciales victimarios. Por su apariencia física (ropa, edad, color de piel, sexo) e independientemente de su actuar individual, en determinados lugares (por ejemplo, en un centro comercial) se les excluye y se convierten entonces en los “no-ciudadanos” ante los cuales la seguridad ciudadana quiere proteger a “los ciudadanos”.

Un individuo se puede percibir a sí mismo –dependiendo de la situación con o sin razón –como víctima o como parte de la solución del problema. Este mismo individuo puede, sin embargo, caber en el esquema de los “no-ciudadanos”, y entonces los demás ciudadanos lo consideran una amenaza a la seguridad ciudadana, con las consecuencias fuertes que eso puede generar para él.

El miedo no se basa en estadísticas de homicidios sino en un discurso público que se materializa sobre todo en los periódicos y la televisión donde los reportajes sobre asesinatos tienen una cobertura muy amplia (Córdoba, 2006: 13; Fonseca Vindas; Sandoval García, 2006; Huhn; Oettler; Peetz, 2006). Un ejemplo sería el hecho de que una gran parte de

los costarricenses les ve a los inmigrantes nicaragüenses como violentos y delincuentes y que en el debate público se les culpabiliza por la mayoría de los delitos (IDESPO, 2000), mientras que, por ejemplo, el porcentaje de presos nicaragüenses en las cárceles de Costa Rica ni siquiera llega al 10 % (Huhn, 2005: 60).

Pero la representación mediática del crimen, la percepción colectiva de crisis y el actuar del Estado tampoco están relacionados de forma directamente causal. Más bien, parece haber una relación de interdependencia y de intensificación mutua. Para analizar la significación y las consecuencias de la violencia y de la delincuencia hay que investigar los discursos y sus contextos sociales en vez de postular la existencia (creciente) de la violencia y la (supuestamente única) solución del problema: más seguridad ciudadana a costa del Estado de derecho.

Los responsables políticos están postulando, que las políticas represivas de seguridad ciudadana sean la única consecuencia lógica de la violencia y delincuencia. Pero, en realidad, violencia e inseguridad no son la causa directa de la represión incrementada en detrimento del Estado de derecho. Las políticas de seguridad ciudadana, como se están implementando actualmente en Centroamérica, incrementan la desconfianza entre los ciudadanos y fomentan una cultura de “denunciación” más que una de solidaridad. Además, contribuyen a la privatización del espacio público y al debilitamiento del derecho a la privacidad (por ejemplo, por vigilancia con sistemas de video). En general, las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica tienden a fomentar la desintegración social. Especialmente por su carácter preventivo, crean la necesidad de definir grupos de victimarios a los que se puede perseguir “antes” de que se consuma el delito; de esa manera se está debilitando el Estado de derecho. Las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica están provocando daño a dos pilares importantes de la democracia: están socavando el Estado de derecho y el monopolio de violencia del Estado.

Bibliografía

- Aguilar Villamariona, Jeannette (2006) “Los efectos contraproducentes de los planes mano dura”. *Quórum*, 16, p. 81-94, http://www.revistaquorum.es/quorum-16/Quorum_16/08_JeannetteAguilar_Q16.pdf, 18/6/2007.
- Córdoba, Javier (2006) “Medios de comunicación fomentan la violencia y el miedo”. *Inforpress Centroamericana*, 30 de junio, p. 12-13.
- Fonseca Vindas, Karina y Carlos Sandoval García (2006) *Medios de comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica*. San José: PNUD.
- Garland, David (2003) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- González, Patricia (2003) *Seguridad ciudadana*. (Cuadernos de Seguridad y defensa, 2) Ciudad de Guatemala, FLACSO, http://www.idrc.ca/uploads/user-S/105250556802segundo_folleto.pdf, 1/6/2007.
- Huhn, Sebastian (2005) *Einwanderungsdiskurse und Migrationspolitik in Costa Rica. Wandel und Konstanten in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der nikaraguanischen Migration seit den 1980er Jahren*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Huhn, Sebastián, Anika Oettler y Peter Peetz (2006) *Exploding Crime? Topic Management in Central American Newspapers*. (GIGA Working Paper, 33) Hamburg, GIGA, http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp33_huhn-oettler-peetz.pdf, 28/8/2007.
- IDESPO (Instituto de Estudios Sociales en Población) (2000) *La población costarricense del gran área metropolitana frente a su percepción hacia la población migrante, la política y los impuestos*. Heredia, IDESPO, <http://www.una.ac.cr/idespo/pdf/ops8.pdf>, 28/8/2007.
- IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública) (2004) *Encuesta de evaluación del año 2004: Consulta de opinión pública de noviembre de 2004*. (Serie de Informes, 107), San Salvador, IUDOP, <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/2004/informe107.pdf>, 2/10/2006.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006) *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe nacional de desarrollo humano 2005*. San José:

PNUD, <http://www.nu.or.cr/indh/downloads/InformeNacional.pdf>, 28/8/2007.

Rocha, José Luis (2005) *The political economy of Nicaragua's institutional and organizational framework for dealing with youth violence*. (Crisis States Programme Working Paper, 65) London, Crisis States Programme, <http://www.crisisstates.com/download/wp/wp65.pdf>, 7/8/2007.