

Resumen: la investigación parte de partida la teoría de los estudios recientes sobre la calidad de la democracia, retomando específicamente una de sus dimensiones: el Estado de derecho. Se propone y se fundamenta que uno de los indicadores esenciales de esta dimensión, debe de ser la seguridad pública, analizándola en esta investigación, a través de las instituciones que conforman el sector de seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua. Este estudio basa la evaluación de dichas instituciones en los documentos elaborados por Marcelo Saín y Alejandro Álvarez, a través del análisis y revisión del marco normativo regulatorio de la seguridad pública así como en entrevistas a expertos en los diferentes países, para lograr así un panorama dado por las normas que componen este sector, como también una visión del funcionamiento real, para luego sacar una conclusión de ambas situaciones.

Palabras claves: Centroamérica - calidad de la democracia – Estado de derecho – evaluación - instituciones – seguridad pública

Abstract: The research started from recent studies on the theory of quality of democracy, emphasizing specifically about one of the aspects: the rule of law. It is proposed that one of the principal indicators of this dimension has to be public safety, which was analyzed through institutions in the public security sector of the Central American's Northern Triangle region and Nicaragua. The study has based its evaluations in documents made by Marcelo Saín and Alejandro Alvarez, in the analysis and review of the public safety regulatory policy framework, and in the interviews with experts from those countries. The research attains an overview of the rules and the performance of this sector, in order to draw conclusions from them

Key words: Central America – The quality of democracy – rule of law – evaluation – institutions – public security

Rafael Molina Gabriel*

Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública: una comparación entre el Triángulo Norte de C.A. y Nicaragua. ¿Alguna diferencia?

Introducción

La inseguridad pública es uno de los problemas más complejos que atraviesa la región Centroamericana (Dammert, 2008). Reflejo de esta realidad, según la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (ONUDD), es que los países dentro del Triángulo Norte de Centroamérica¹ forman la región más violenta del mundo. La situación actual tiene ya confirmados varios efectos negativos en el desarrollo humano y se presenta también como un elemento distorsionador para la dinámica democrática (Álvarez y Manzotti, 2008),

Es de hacer hincapié que la inseguridad que se vive en la región Centroamericana, no sólo es generada por la violencia (asesinatos, robos, asaltos, etc.), sino que también el desempeño de las instituciones de seguridad pública para afrontar este fenómeno es un factor relevante en la formación de sentimientos de seguridad dentro de la ciudadanía (Cruz, 2009a). Esto se traduce en la importancia que los gobiernos y sus instituciones, sean percibidos como competentes en el área de seguridad pública, ya que la pérdida de confianza en las instituciones, supone un elemento importante que afecta al funcionamiento de la democracia (Díaz, 2006).

En este contexto, para que sean percibidas estas instituciones como competentes, deben de funcionar y ser efectivas. El objetivo del presente trabajo es evaluar el estado y el funcionamiento de las instituciones que componen el sector de seguridad pública, siguiendo la metodología propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana en América Latina, elaborada por Marcelo Fabián Saín, y en el informe sobre la Seguridad en Latinoamérica en Síntesis, elaborado por Alejandro Álvarez y Marcelo Fabián Saín, en el mes de octubre y noviembre del año 2005, respectivamente.

Desde un punto de vista teórico se utiliza un marco de análisis basado en las formulaciones recientes sobre calidad de la democracia, particularmente enfocadas en una de sus dimensiones de carácter procedimental: el Estado de derecho. El vínculo entre la calidad y el Estado de derecho, es analizado bajo la definición de seguridad pública. El estudio se guía a partir de las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la importancia de la seguridad pública para la calidad de la democracia y el Estado de derecho? Y en base a la metodología

*** Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, con Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política y Doctorando en Procesos Políticos Contemporáneos, por la Universidad de Salamanca.**

¹ Conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras.

utilizada, responder ¿cuál es la situación o estado del área encargada del sector público en el triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua? Existe alguna diferencia, desde la óptica institucional, que pueda explicar por qué Nicaragua difiere en el nivel de violencia con los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

El texto se desarrollará en cuatro partes. En la primera y segunda se presenta el marco teórico y el contexto Centroamericano respectivamente, en relación a tres elementos que son los pilares en mi estudio: calidad de la democracia, Estado de derecho y seguridad pública. Lo anterior pretenderá responder a la primera interrogante planteada. En la tercera se implementará la metodología para evaluar el estado de las instituciones de seguridad, en base a la revisión de las diferentes normativas de los países en estudio, dando a conocer el estado de las instituciones. Además, el análisis no sólo se quedará en la normatividad sino que, se complementará con entrevistas a expertos en materia de seguridad para que de esta manera, se pueda describir, interpretar y apreciar institucionalmente de una mejor manera, las estructuras organizativas de los sistemas de seguridad pública de la región y observar así también, el funcionamiento en la realidad o el “performance” de las mismas en la vida diaria, respondiendo a las preguntas restantes. Por último, se presentan algunas conclusiones o consideraciones finales respecto al trabajo.

Marco Teórico: calidad de la democracia y Estado de derecho

El término democracia se ha usado con las definiciones y significados más diversos y opuestos, evolucionando con el tiempo, y conviviendo, inevitablemente, con referencias ideales y reales de quien este haciendo uso del concepto (Morlino, 2007)². Dentro de todo este conjunto de definiciones de democracia la que voy a retomar para el desarrollo del artículo, es el concepto de Poliarquía³ de Robert Dahl, que según la define, esta se caracteriza por la presencia de ocho instituciones u ocho garantías institucionales para su realización: 1) libertad de asociación; 2) libertad de expresión; 3) libertad de voto; 4) libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; 5) diversidad de fuentes de información; 6) posibilidad de ser elegido para cargos públicos; 7) elecciones libres e imparciales; 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 2009).

“Guillermo O’Donell agrega cuatro características más⁴” (Serafinoff, 2006, p: 2) a las mencionadas anteriormente. Este conjunto de garantías institucionales, en su totalidad,

² Para el desarrollo del presente trabajo la democracia hará referencia a un tipo de régimen político y “[...] no importa lo que este concepto signifique para cada uno, es la forma de gobierno normativamente preferible [...]” (O’Donell, 2007: 23).

³ Según Pilar Domingo (2006), la teoría democrática se ha abocado a la aceptación de la poliarquía como una definición minimalista, procedimental y electoral de la democracia, y pese a las críticas que este término ha recibido, los académicos siguen empleando la definición para clasificar a los regímenes políticos existentes (Cullell, s.f.), distinguiendolos de aquellos regímenes no democráticos.

⁴ “9) los gobiernos no deberían ser arbitrariamente destituidos antes del plazo que la constitución establece; 10) las autoridades que hayan triunfado en las elecciones no deberían estar sujetas a restricciones severas, vetos o exclusión de ciertas esferas políticas, por parte de otros actores no elegidos, especialmente de las Fuerzas

representan las condiciones que necesita un país para ser considerado democrático o como poliárquico (Azpuru, 2007). Es a través de la democratización⁵ como los distintos países alcanzan un régimen democrático, sin embargo y según Dahl (2009), no existe régimen político en la actualidad que se pueda considerar como democrático, y prefiere llamar poliárquicos a los regímenes políticos que se inspiran y ponen en práctica el ideal democrático, y considerar a estas, como regímenes relativamente (pero no de manera total) democráticos⁶, pues no plasman completamente el ideal y, por tanto, deben distinguirse de la democracia como sistema ideal⁷ (y quizá inalcanzable).

El fenómeno de la democratización resalta la característica dinámica del proceso democrático. Los países no alcanzan un régimen democrático en un solo paso, esto lo demuestran los trabajos de O'Donnell, Schmitter, Whitehead, Huntington, Przeworsky, entre otros, resaltando las diferentes etapas o procesos de este fenómeno hasta llegar a ser regímenes democráticos (Ordoñez, 2004).

Dentro del ciclo de este fenómeno, América Latina se ha democratizado⁸ (Hagopian, 2005), lo que significa que en estos países existe una forma democrática de gobierno y que cumple con las condiciones o requisitos mínimos para ser considerados como democracias. La democracia se ha extendido y se ha mostrado estable por toda la región, hecho que sostienen diversos autores como Diamond y Morlino (2005), Levine y Molina (2007), Alcántara (2008), PNUD (2010), por lo que el foco del trabajo académico ha tendido a moverse desde una preocupación central del cambio de régimen y su consolidación (Barreda, 2010), hacía el análisis de hasta qué punto son buenas las democracias existentes o lo que es lo mismo, una evaluación de cuán democrático es un país por encima de los requisitos mínimos, en términos de mayor calidad de la democracia (Morlino, 2009).

Armadas; 11) debe de existir de manera indudable un territorio nacional que defina el demos votante; 12) debe existir una expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido” (Serafinoff, 2006, p: 2).

⁵ **“La democratización comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, sobre todo autoritarios, a distintos regímenes democráticos, como los sucesivos eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y también de crecimiento de la calidad democrática. (Morlino, 2009: ix).**

⁶ **Por esta razón, voy a emplear como sinónimos los conceptos de poliarquía y democracia.**

⁷ **Para Jáuregui (1996), llegar a alcanzar el ideal democrático, resulta tan imposible como imprescindible su búsqueda permanente, pero esta simultaneidad aparentemente antagónica, entre imposibilidad e imprescindibilidad, es lo que debe de definir a la relación entre el ideal democrático y la democracia real.**

⁸ **Con la tercera ola de democratización, los países latinoamericanos dejan atrás los autoritarismos militares para dar paso a regímenes democráticos (Huntington, 1994). “La transición convivió con la amenaza de la regresión hacia regímenes militares. Esto parece haber concluido, a pesar de los golpes de Estado en Venezuela (2002), Ecuador (2000 y 2005) y Honduras (2009) (PNUD, 2010:57).**

Una vez establecida la definición mínima de democracia, y se pueda afirmar que el régimen político del país que se está estudiando, forma parte del *genus democrático*⁹, se debe observar empíricamente cuánto se ha recorrido o se debe de recorrer en el camino para alcanzar los objetivos de una democracia ideal: la libertad y la igualdad (Morlino, 2007). Según Duhem (2006), esto se logra a través de la calidad de la democracia, que constituye la relación entre la democracia ideal y la real (poliarquía).

Tener en cuenta los ideales de una democracia conlleva superar la connotación estática que el término democracia tiene como régimen político, y nos lleva a dar énfasis, no sólo a los derechos políticos (expresión, asociación, movimiento) que posibilitan una democracia electoral y mínima sino también, a tomar en cuenta derechos civiles más amplios, de los que forman parte estos últimos, y que no podrían ser ejercidos o puestos en práctica si los individuos carecen de capacidades que conciernen al desarrollo humano o derechos básicos universales (PNUD, 2004; O'Donnell, 2007). Dentro de esta visión, el estudio de la calidad de la democracia debe considerar otros derechos civiles fundamentales que no se encuentran en la definición de democracia como régimen y cuya vulneración, impiden la realización de los ideales democráticos, esto quiere decir que van a existir elementos que no forman parte de la definición mínima, o dicho de otra forma, aunque no sean “variables independientes que definan a la democracia, hay que tomarlos en cuenta como variables intervinientes en el proceso de su constitución y permanencia” (Pachano, 2008: 5).

A lo anterior hay que sumarle que para obtener una buena democracia, además de otros factores, hay que contar con un diseño institucional que garantice la obtención de los principios básicos que guían a este tipo de régimen, hasta el punto de que este factor pueda relegar a segundo plano la incidencia negativa de otros elementos, como los de carácter estructural (Pachano, 2008). “Es decir, la calidad de la democracia se determina en gran medida a partir de cuan efectivamente las instituciones democráticas sirvan para facilitar el desarrollo del ciudadano” (Domingo, 2006).

Bajo esta premisa, una buena democracia o una democracia de calidad es “aquel ordenamiento estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente provee a sus ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política, control popular sobre las políticas públicas y sobre los políticos” (Diamond y Morlino, 2005: xi), y puede analizarse desde la perspectiva de los procedimientos, los contenidos y los resultados (Morlino, 2009)¹⁰.

⁹ “Hay un acuerdo general entre los autores que tratan el tema de la calidad de la democracia, de analizarla a partir de un concepto mínimo y operacional de democracia” (Pachano, 2008: 2), en este caso hablamos de poliarquía.

¹⁰ “En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario” (Diamond y Morlino, 2005: xi)

Con lo anterior en mente, se pueden identificar ocho dimensiones en las cuales la democracia varía en calidad. Las primeras son dimensiones procedimentales: Estado de derecho, participación, competencia, y accountability (tanto electoral, interinstitucional como societal). Estas dimensiones son las que permiten a los ciudadanos, sus organizaciones y partidos, participar y competir para mantener controlados a los gobernantes electos. Monitorear la eficiencia y la equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones gubernamentales, y la responsabilidad política de los funcionarios electos. Las dos siguientes dimensiones son sustantivas: el respeto y disfrute por parte de los ciudadanos, asociaciones y comunidades, de las libertades civiles y políticas; y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subyacente a ella, igualdad social y económica). La última dimensión, reciprocidad (responsiveness), enlaza las dimensiones procedimentales con las sustantivas midiendo el grado con el cual las políticas públicas se corresponden con las demandas y preferencias ciudadanas. Esto se traduce en un régimen ampliamente legitimado, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos. (Diamond y Morlino, 2005: xii).

Dentro de éstas dimensiones la que es de interés primordial para mi investigación es la del Estado de derecho. Para Guillermo O'Donnell (s.f.), el Estado de derecho es un puntal de toda democracia de buena calidad y en el contexto de la teoría de la democracia, debe verse no sólo como atributo genérico del sistema legal y del funcionamiento de los tribunales, sino también, como un sistema que interconecta normas legales con otras instituciones estatales y principalmente, como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un Estado y un gobierno que coexisten con un régimen democrático. Esto significa que existe un sistema legal que es en sí mismo democrático en un triple sentido: 1) Sanciona y garantiza los derechos participatorios, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) Sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población y 3) Establece redes de accountability que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.

La calidad de la democracia se articula mediante estas ocho dimensiones, que pueden presentarse en formas y grados diversos. Bajo esta visión, tomo a la seguridad pública como un indicador de la calidad del Estado de derecho, entendiéndola como: “Aquella situación institucional y social en la cual las personas pueden ejercer y gozar plenamente sus libertades y derechos. En este contexto, la seguridad pública comprende las acciones institucionales y sociales orientadas a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos que vulneran el orden público (Álvarez, 2008: 30)

En conclusión, “ninguna libertad, igualdad o responsabilidad son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia de las decisiones de las instituciones de gobierno y de la administración” (Morlino, 2009: 189) y en este caso, de las instituciones de seguridad pública. Esto crea la necesidad de contar con arreglos institucionales, condición necesaria pero no suficiente, para facilitar el Estado de Derecho y para que se construya de esta forma, una relación legítima entre Estado y sociedad (Domingo, 2006), lo que permitiría que los ciudadanos se comprometan con el respeto de la ley.

Calidad de la democracia y Estado de derecho en el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua

Los cuatro países en estudio forman parte de la tercera ola de democratización indicada por Huntington (1994). En la actualidad no se puede negar que estos países satisfacen ciertas condiciones institucionales que permiten considerarlos como poliarquías, pero con mucho problemas estructurales a resolver, tales como pobreza, desigualdad, inestabilidad política, violencia (Rivas, 2004; Garibay, 2009).

El modelo de poliarquía que propone Dahl, reduce la democracia a “un régimen cuya centralidad reside en la competencia electoral para acceder al poder político” (Domingo, 2006: 28), régimen que los países Centroamericanos en mención, han podido consolidar (Cordero y Vargas, 2007; Azpuru, 2007; Cruz, 2003; Córdova y Maihold, 2000; Ordoñez, 2004), sin embargo nos encontramos ante formas de democracias incompletas, con mucho debate sobre el tipo y la calidad del régimen, pero que tienen un carácter estable (Córdova y Maihold, 2000; Cruz, 2003), hoy es necesario ver cuánto se ha avanzado o cuánto falta por alcanzar para la plena realización de una democracia consolidada a través del análisis de la calidad de la democracia.

Este análisis nos permitirá tomar en cuenta dos aspectos importantes: el primero es estudiar elementos que no se encuentran dentro de la definición de una poliarquía, en este caso el Estado de derecho (Morlino, 2009) y que Dahl no considera en su definición de poliarquía, y que es un factor importante para continuar el proceso democratizador, y en segundo lugar, nos permite tener en cuenta los componentes institucionales de un sistema político (Pachano, 2008). Ambos aspectos reflejan la necesidad de que los gobiernos no sólo cuenten con instituciones que aseguren procesos de elecciones transparentes. Es importante también la construcción de instituciones cuyo propósito sea promover el Estado de derecho y proteger los derechos básicos de la ciudadanía (Cruz, 2009b).

El Estado de derecho debe de caracterizarse, entre otras cosas, por la ausencia de criminalidad extendida dentro de un territorio a través de la realización de un sistema que garantice los derechos y libertades de la población (Diamond y Morlino, 2005). Desde este punto de vista, los países contemplados en la investigación, cuentan con un deficiente o débil Estado de derecho, debido a que muchos estudios y agencias internacionales consideran que esta región, es una de las más violentas del mundo (Cruz, 2003). Los países del Triángulo Norte Centroamericano se encuentran dentro de una epidemia de violencia, con una diferencia significativa con Nicaragua pero, que de acuerdo con los estándares fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), todos se encuentran en una epidemia de violencia, ya que se considera epidemia una tasa de homicidios superior a 10 por cada 100,000 habitantes por año (PNUD, 2005), esto lo refleja el gráfico 1.

En este contexto, la seguridad pública tal y como se definía en párrafos anteriores, es de vital importancia y será un indicador dentro del Estado de derecho para poder llegar a caracterizarlo. Para efectivizar los derechos que conlleva la seguridad pública, se necesita un gobierno de la seguridad, que es aquel sistema que comprende las estructuras y procesos institucionales encargados de la “formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública así como también a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo ello” (Saín, 2002: 2).

En base a todo lo anterior, en la guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana en América Latina, elaborada por Marcelo Fabián Saín, y en el informe sobre la Seguridad en Latinoamérica en Síntesis, elaborado por Alejandro Álvarez y Marcelo Fabián Saín, en el mes de octubre y noviembre del año 2005, respectivamente, se propone una metodología para evaluar las instituciones de seguridad pública, que consiste en: “El conjunto de métodos, procedimientos y acciones mediante las cuales se lleva a cabo el ejercicio de estimación y apreciación tanto de las problemáticas existentes en una jurisdicción – situaciones de violencia y delito- como de la organización, funcionamiento y composición del gobierno de la seguridad ciudadana instituido para la gestión de estas problemáticas”



Fuente: Elaboración propia en base a la página web:
<http://www.mexicomaxico.org/Voto/HomicidiosMundo.htm>

La metodología que aplicaré tratará dos aspectos en la evaluación de la seguridad pública: una institucional y la otra, el funcionamiento o el “performance” de las mismas, desde las dimensiones, aspectos e indicadores que los autores proponen. Por lo tanto, el análisis que se realizará a continuación estudia la respuesta y abordaje, desde el Estado, a la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito, dada a través de la estructuración organizacional de un sistema de instituciones de seguridad pública, para cuya descripción y comprensión se debe tomar en cuenta tanto su marco normativo y la dinámica funcional de las mismas. (Saín, 2005).

La importancia de una evaluación de esta magnitud, es esquematizar o diagramar un mapeo claro y completo de los alcances, problemas y potencialidades de un sistema institucional para gestionar los hechos violentos y delictivos que suceden en una sociedad (Saín, 2005), puesto que cualquier política pública debe considerar las posibilidades reales de que las instituciones vigentes puedan implementar dichas políticas e identificar las necesidades de reforma o modernización del sector.

La estructura organizativa se compone de dos aspectos básicos, a saber, la estructura normativa y la estructura institucional. A partir de su descripción, interpretación y apreciación se construye el mapa normativo e institucional del sistema de seguridad ciudadana (Saín, 2005, p. 23). Las dimensiones de la evaluación son: **a)** el marco normativo del sistema de seguridad ciudadana, que se refiere a las bases constitucionales y legales que establecen y regulan la organización y funcionamiento de dicho sistema; **b)** el gobierno de

la seguridad ciudadana, es la estructura orgánico – funcional del gobierno administrativo (poder ejecutivo) y al parlamento (poder legislativo); **c**) el sistema de prevención de la violencia y el delito, está conformado por el conjunto de organismos y dependencias responsables de la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito, o de algunos aspectos parciales de dichas estrategias; **d**) el sistema policial, constituido por el conjunto de cuerpos y fuerzas de seguridad y policiales abocados al desarrollo de labores de prevención y conjuración policial de delitos comunes así como también al seguimiento y conjuración de las diferentes modalidades de delincuencia compleja (criminalidad organizada, grupos políticos ilegales y terrorismo); **e**) sistema de seguridad privada, abarca por un lado, al conjunto de entidades y empresas privadas abocadas a la prestación de diversos servicios de protección y vigilancia de personas, espacios físico y bienes frente a las amenazas de daño, lesión o sustracción provenientes de la violencia delictiva u organizaciones criminales, y por otro, a las actividades llevadas a cabo por los organismos o dependencias gubernamentales responsables de la regulación y el control de dichos servicios.

Evaluación institucional del gobierno de la seguridad ciudadana

Calidad democrática del estatuto normativo del sistema de seguridad ciudadana¹¹

Calidad democrática del estatuto normativo del sistema de seguridad democrática							
Bajo: 0 a 50. Medio 51 a 80. Alto: 81 a 100							
Países	A 20%	B 10%	C 10%	D 10%	E 30%	F 20%	Total
Guatemala	No 0%	Si 10%	No 0%	Ley 10%	Si 30%	Alto 20%	Medio 70%
Honduras	No 0%	No 0%	Si 10%	Ley 10%	No 0%	Alto 20%	Bajo 40%
El Salvador	No 0%	No 0%	Si 10%	Ley 10%	No 0%	Alto 20%	Bajo 40%
Nicaragua	No 0%	Si 10%	Si 10%	Ley 10%	Si 30%	Alto 20%	Alto 80%

En un primer momento, ninguna constitución de los países en estudio, contempla una diferenciación conceptual entre defensa nacional y seguridad pública, lo que refleja una baja jerarquía de esta última en materia de definición jurídica. Siendo este el indicador más importante para observar el mayor o menor grado de institucionalización de la seguridad pública. Lo que nos da cuenta de la gravedad de la calidad democrática del estatuto normativo, ya que actúa como condicionante en la superposición de competencias y funciones entre defensa y seguridad, abriendo la posibilidad de que las fuerzas armadas puedan cumplir funciones policiales en situaciones de normalidad institucional. No obstante, en las cartas magnas de los países en estudio, se encuentra establecida y diferenciada la misión de las fuerzas armadas y la policía.

¹¹ **Indicadores:** A) Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana de rango constitucional. B) Existencia de una ley marco. C) Diferenciación de rango constitucional de la misión de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil. D) Tipo de norma que predomina en la regulación de la seguridad ciudadana. E) Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana, previsto en las normas que regulan la misma. F) Grado de institucionalización y alcance de los dispositivos de control institucional previstos en las normas reguladoras de la seguridad.

A pesar de esta diferenciación de misiones, el problema de institucionalización de la seguridad pública se hace evidente cuando las constituciones de Nicaragua (en el artículo 92 inciso segundo) y El Salvador, (artículos 168 ordinal doce y 212), dan la posibilidad de que actúe el ejército en tareas de seguridad pública, si así lo dispone el presidente y lo amerita la situación del país, sin tener una base normativa, al menos de definición, para que pueda orientar tal decisión discrecional.

En Honduras, su colaboración queda limitada a combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado sin embargo, presta su colaboración para patrullar las calles y sitios públicos, participando en los operativos dirigidos por la policía preventiva y represiva. Sucede algo interesante con Guatemala, cuando su constitución no establece la misión de la policía, sólo regula la misión del ejército, lo que se presta a un ámbito de influencia más grande sobre la seguridad pública respecto a los otros países de Centroamérica.

Esta posibilidad de traslape de funciones no constituye problema sólo por el hecho de que “el ejército no posee entrenamiento adecuado para este tipo de prácticas sino que además, se proveen de soluciones militares a problemas que son de carácter social como la delincuencia, la droga o incluso la pobreza extrema y desarraigo” (FLACSO, 2006). Es de hacer énfasis que el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito por todos los países Centroamericanos, debería de constituir una piedra angular para este tipo de situaciones ante una posible confusión entre ambas definiciones.

Un aspecto a resaltar dentro de los países de la región, es que el sistema de seguridad es regulado predominantemente por medio de leyes y sus respectivos reglamentos sin embargo, la dispersión legal del sistema es evidente. Sólo en Guatemala y Nicaragua, se ha comenzado a hacer un esfuerzo jurídico respecto a la regulación del sistema de seguridad pública. En el año 2008 se creó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en Guatemala; y en el 2010 la Ley de Seguridad Democrática de la República en Nicaragua, ambas leyes son un esfuerzo para crear un marco institucional, ordenado, instrumental y funcional para tareas de defensa y seguridad pública.

Existe coincidencia entre los expertos que la creación de una ley marco para los países, no es tan importante. Las leyes que tienen los países actualmente, aunque sean dispersas, regulan de buena manera la seguridad pública. Generalmente Centroamérica es una región tendiente a crear muchas leyes y a solucionar cualquier problema mediante leyes. Por lo tanto, en lugar de producir más cuerpos legales, se debería de comenzar a revisar las leyes a manera de hacerlas operativas, acompañadas de decisiones de carácter organizativo o actitudinal. Por ejemplo, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de Guatemala, no se operativiza, todo lo que se ha plasmado hasta el día de hoy, no se ha llevado a cabo. La Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional e Inteligencia, que fue creada para el seguimiento y cumplimiento de lo dicho en el Tratado, tiene mucho atraso y no funciona.

Por último, hay que observar que los países cuentan con alto nivel de institucionalización de la participación comunitaria dentro del estatuto normativo. Los cuatro países Centroamericanos contemplan en sus legislaciones, la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública, a través de comités, grupos vecinales o de cualquier otra forma. Sin

embargo, el problema con el Triángulo Norte y Nicaragua, es que la ciudadanía tiene mucho miedo a participar, existe un abismo entre Estado y ciudadanía, lo contrario sucede en Nicaragua, donde los ciudadanos son proactivos y tiene una cohesión social mayor que en los países vecinos.

La participación comunitaria es el mejor control en el barrio, en la colonia, en el municipio, de la sociedad, la comunidad se organiza y tienen comités. Esto genera un mejor control social sobre las acciones y políticas de seguridad pública dentro del país, a manera de asegurar que las acciones de los representantes de la ciudadanía, se encuadren dentro de las normas de reciprocidad, que dan legitimidad al vínculo representativo (Peruzzotti, s.f.).

Gobierno de la seguridad o carácter civil e integral del gobierno institucional del sistema de seguridad ciudadana¹²

Gobierno de la seguridad o carácter civil e integral del gobierno institucional del sistema de seguridad democrática							
Bajo: 0 a 50. Medio: 51 a 80. Alto: 81 a 100							
Países	A 40%	B 10%	C 30%	D 5%	E 10%	F 5%	Total
Guatemala	Medio 20%	“1” 10%	“1” 30%	Si 5%	Medio 5%	Débil 2.5%	Medio 72.5%
Honduras	Fuerte 40%	“5” 5%	“1” 30%	Si 5%	Medio 5%	Débil 2.5%	Alto 87.5%
El Salvador	Fuerte 40%	“1” 10%	“1” 30%	Si 5%	Medio 5%	Fuerte 5%	Alto 95%
Nicaragua	Medio 20%	“5” 5%	“1” 30%	Si 5%	Medio 5%	Débil 2.5%	Medio 67.5%

Para el primer indicador tenemos que El Salvador y Honduras, son los países que cuentan con una institución de rango ministerial o secretarial, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, no inserta en otro ministerio, y específicamente abocada a la dirección de la política y planificación estratégica de las políticas de seguridad pública y la planificación estratégica derivada de ello. Como dato singular, en el año 2012, en El Salvador, paso a dirigir la institución un militar retirado.

Nicaragua y Guatemala cuentan con el Ministerio de Gobernación que cumple este rol, pero con funciones extras, que no tienen nada que ver con la seguridad pública, lo que impide disponer de una institución o estructura organizacional técnicamente especializada y

¹² **Indicadores:** A) Existencia, ubicación institucional y capacidad de gestión gubernamental de un órgano de conducción de carácter civil en manos de funcionarios políticos. B) Existencia de un área/s técnica de carácter civil, inserta/s en la conducción del gobierno institucional de la seguridad pública, encargada de la elaboración y actualización del cuadro de situación de la violencia y el delito. C) Existencia de un área de carácter y conducción civil a cargo de la dirección político institucional superior de la policía. D) Existencia de instancias de asesoramiento, consulta y/o cogestión de la seguridad pública. E) Existencia de instancias de participación y grado de intervención comunitaria en los asuntos de seguridad pública. F) Existencia y facultades de comisiones parlamentarias especializadas en seguridad pública.

políticamente responsable únicamente por la seguridad pública. A pesar de esta necesidad, la creación en Guatemala, de un Ministerio de Justicia o como se le quiera llamar, se ve muy complicado. Entonces, lo que se tendría que hacer es entrar a un proceso de organización interna dentro del Ministerio de Gobernación, que permita establecer jerarquías institucionales que permitan manejar mejor el asunto de seguridad pública y seguridad ciudadana, y que además se plasme en la ley orgánica interna del ministerio, para que de esta manera, no se cambie al antojo del ministro de turno. Se necesita una organización que sea fija y permita el fortalecimiento institucional.

Los Viceministerios por ejemplo (encargados de la seguridad pública, ciudadana y prevención del delito) son creados por los ministros de turno, y cualquiera puede decidir si quita o no alguno de los que existe en estos momentos, ya que la estructura orgánica es de origen ministerial y no proviene del legislativo. Entonces con cualquier decreto, se pueden crear o quitar unidades o viceministerios. En estos momentos, dentro de los Viceministerios no hay coordinación, las funciones son confusas. Por ejemplo, el Viceministerio de Petén, orgánicamente existe pero en la práctica, no está funcionando y es muy importante porque se encuentra en la zona fronteriza con México y hasta el día de hoy, ningún Ministro lo ha activado.

En Nicaragua es la carencia más importante dentro del Sistema Nacional de Seguridad, y existe una característica peculiar en Nicaragua respecto a la gestión gubernamental de los asuntos de seguridad, entendiéndose por esto, el proceso integral y eficiente de formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, y es que queda casi exclusivamente en el ámbito de la Policía Nacional, la elaboración de un plan estratégico o instrumento equivalente (FLACSO, 2006). Siendo el director general de la policía el que envía la propuesta final al Ministerio de Gobernación para su aprobación, pues ni la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, (Ley 290 del 27 de marzo de 1998), ni su reglamento, prescriben como función del Ministerio de Gobernación,

Dentro del gobierno de la seguridad es importante contar con información veraz y actualizada como prerrequisito para emprender cualquier acción, en materia de seguridad pública, reconociendo que sin ella es imposible actuar con precisión y eficacia, además esta información es el insumo necesario para la toma de decisiones estratégicas y operativas, en el plano preventivo y represivo (Amaya, 2011). El segundo indicador nos trae a cuenta lo anterior en relación a la jerarquía que se le da al área técnica encargada de elaborar y actualizar el cuadro situacional de la violencia y el delito en un país.

Sólo El Salvador y Guatemala cuentan con un área de conducción civil e inserta en el gobierno de la seguridad, dirigiendo la planificación estratégica de la seguridad pública. En Guatemala existe el CECOIN, que lo integran todas las instituciones que tienen que ver con la seguridad y es la institución que tiene la información, datos o cualquier otro tipo de insumo relevante que sirva para la toma de decisiones operativas de control y prevención. Sin embargo, el gobierno Guatemalteco ocupa la información sólo para operaciones de control y no de prevención. Nicaragua y Honduras, es la policía la que se encarga de tal actividad, lo que indica una baja dirección civil de planificación estratégica de la seguridad pública.

El agravante de Honduras, es que ni la Policía ni las Fuerzas Armadas cuentan con un sistema de inteligencia que funcione a cabalidad y de buena manera, ya que desde los años ochenta, ambos sistemas fueron eliminados debido a la excesiva violación de los Derechos Humanos que existía en el país, usando como medio esta información. Hoy en día no existen buenos sistemas de información, el único que existe es el que se encuentra dentro de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Este observatorio es el que da información a la ciudadanía y alimenta con diversos análisis a diferentes entes del Estado.

Es de resaltar, que para cada institución encargada del gobierno de la seguridad, existe una instancia de asesoramiento, que funciona además como órgano de consulta y/o cogestión, de la seguridad pública. El Salvador contaba con el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) hasta el año 2011, fue suprimida por el gobierno de turno y quedaron nada más los gabinetes de seguridad, creados por decretos y no se encuentran insertos en ninguna ley, por lo que pueden desaparecer en cualquier momento. En Guatemala existe el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), que se crea dentro del Tratado Marco del Sistema de Seguridad en Guatemala (TMSC) (Decreto 18-2008), contando con una secretaría técnica que es la encargada de elaborar el proyecto de política nacional de seguridad, entre otras cosas, según el artículo 12 del TMSC, y dentro de esta se encuentra la Comisión de Asesoramiento y Planificación, que asesora al Consejo (artículo 13 del TMSC).

Sin embargo, el Consejo Guatemalteco, es inoperante y no ha creado una política nacional de seguridad, ni siquiera políticas sectoriales. Nunca ha tenido el país una política de seguridad después de los Acuerdos de Paz, salvo en la guerra, es una tendencia que han tenido los gobiernos de turno. Lo que constituye un gran vacío para el país. Respecto a la prevención, es primera vez que un Viceministerio encargado para tal fin, comienza a realizar acciones de prevención, a pesar de no tener una guía o política nacional de prevención.

Respecto a Honduras, existe el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), regulado dentro de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras (Decreto 67-2008), que además de contribuir a la formulación de las políticas públicas de seguridad, se encarga también de canalizar la participación de la sociedad civil (artículo 6 del decreto 67-2008), otra institución que también carece de funcionamiento real en la práctica. Este consejo reúne a varias instituciones encargadas de la seguridad pública, de la defensa nacional, gente de la empresa privada, ciudadanía, sin embargo, no es cuestión de mal funcionamiento sino de voluntad de la misma gente que lo integra, de inmadurez civil, esa es su mayor debilidad, la existencia de liderazgo dentro del consejo y de que la gente que lo integra no tenga presente la importancia del CONASIN para el funcionamiento del sistema nacional de seguridad. Falla la gente realizando las atribuciones. Tampoco funciona el Consejo Ciudadano dentro del Ministerio Público, es inoperante. Se supone que es el control comunitario ante las instituciones de seguridad, pero no funciona no por culpa del Ministerio Público sino por culpa de la irresponsabilidad de los miembros del Consejo.

Nicaragua cuenta con la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, según el decreto 83-2004. Esta comisión funcionó de manera irregular hasta el año 2007, luego fue reformada, ampliada y reinstalada, sin embargo no tiene funcionalidad y fue sustituida en la práctica por el Gabinete Social, y este es el que ve el tema de seguridad ciudadana y

pública. En términos reales no quedó ninguna instancia, ningún consejo interinstitucional que tenga que ver con la seguridad pública. Consecuencia de esto es la falta de una política nacional de prevención, de seguridad pública y de una política de persecución penal. Para esta última funciona una comisión interinstitucional que preside la Corte Suprema de Justicia y participa la Sala Penal de la Corte, Fiscalía y Policía, la defensa pública, el sistema penitenciario. Estos son los dos grandes defectos regulatorios de Nicaragua. Por lo tanto, en Nicaragua no existe una institución que establezca estrategias de seguridad pública, no existe una entidad reguladora y la policía es la que tiene mucha autonomía al respecto en la elaboración de planes estratégicos y en la acción operativa. Por lo tanto, la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana no es efectiva en la práctica y el Gabinete Social tampoco.

A pesar de lo anterior, existe dos virtudes que diferencian a Nicaragua del Triángulo Norte de Centroamérica respecto a los temas anteriores: la primera es que tiene mucha capacidad de coordinación, es decir es muy fácil que un policía se coordine con un fiscal, con los jueces, con los forenses, etc., hasta con la defensa pública, hay mucha comunicación en general interinstitucional. Esta comunicación permite resolver operativamente los problemas aunque se carezca de políticas nacionales en ese ámbito. En un segundo lugar, la segunda fortaleza, es que las entidades del sistema nacional de seguridad tienen alguna tradición profesional, de manera que de alguna forma saben cuál es su competencia y asumen con alguna responsabilidad sus facultades, entonces esto da ciertas ventajas en la actuación.

Las dos últimas columnas ponen de manifiesto el reducido alcance de dos dispositivos de control externo con los que cuenta el sistema. Tanto el ejercicio del control legislativo como las instancias de participación comunitaria están escasamente desarrollados en Centroamérica. La participación comunitaria suele alcanzar bajos niveles jurisdiccionales de aplicación y se caracteriza por mandatos no vinculantes y ser de carácter corporativo, según las leyes del gobierno de la seguridad de cada país. Sin embargo y como se mencionó anteriormente, el control de la comunidad o auditoría social, no llega a ser efectiva, por más esfuerzo de las instituciones encargadas de empoderar a la gente, no hay corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado, debido a la falta de confianza. Se debe de ir construyendo lo que se ha perdido por la guerra como la desconfianza y lo que se está perdiendo por la situación actual de violencia, distinto pasa con Nicaragua.

Respecto a las comisiones legislativas, estas tienen funciones pasivas de contralor, no hay un seguimiento activo y continuo de los asuntos de seguridad pública, sólo El Salvador cuenta con una comisión permanente dedicada a la seguridad, lo que podría generar un ambiente institucional más propicio para el control parlamentario sin embargo, le hace falta mucho por recorrer.

Existencia, grado de institucionalidad y desarrollo de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito¹³

¹³ **Indicadores:** A) Existencia de un plan nacional de prevención de la violencia y el delito, con estrategias de prevención social. B) Existencia de estrategias nacionales de prevención social de la violencia y el delito. C) Existencia de una agencia

Existencia, Grado de Institucionalidad y Desarrollo de Las Estrategias de Prevención Social de la Violencia y el Delito								
Bajo: 0 a 50. Medio: 51 a 75. Alto: 76 a 100								
Países	A 30%	B 15%	C 20%	D 20%	E 5%	F 5%	G 5%	Total
Guatemala	No 0%	Si 15%	Fuerte 20%	No 0%	No 0%	Débil 2.5%	Débil 5%	Bajo 42.5%
Honduras	No 0%	Si 15%	No 0%	No 0%	No 0%	No 0%	No 0%	Bajo 15%
El Salvador	Si 30%	Si 15%	Fuerte 20%	Si 20%	Débil 2.5%	Si 2.5%	Débil 2.5%	Alto 92.5%
Nicaragua	No 0%	Si 15%	Débil 15%	No 0%	No 0%	No 0%	Débil 2.5%	Bajo 32.5%

La institucionalización hace referencia a que se incorpore en el actuar del gobierno nacional, los temas relativos a la prevención social de la violencia y el delito, y se conviertan en prioridades en sus ejes de acción, esquemas y prácticas organizacionales, que sólo tendrán sentido si sus impactos son duraderos y se logran instalar en la cotidianidad (ONU- HABITAT, 2009), y como consecuencia, llegar a la elaboración de un plan de nación donde se incorporen dichos temas. Como se puede observar en el cuadro, la existencia, institucionalidad y desarrollo de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito presentan niveles muy bajos, a excepción de El Salvador, consecuencia de ello, es que Guatemala, Honduras y Nicaragua, no cuentan con planes nacionales estructurados, que apunten a resolver o disminuir los factores de riesgo que producen delito y violencia en las sociedades. El Salvador cuenta con diversas estrategias nacionales como por ejemplo el proyecto de prevención social de la violencia con participación juvenil denominado “Pro jóvenes”, que se viene desarrollando desde el año 2003 al 2009, la primera fase, y la segunda desde mediados del año dos mil nueve hasta entonces.

Es de suma importancia resaltar el caso de Honduras, donde se puede observar, que no cuenta ni con un plan nacional ni con estrategias nacionales de prevención, que provengan de instituciones gubernamentales, no necesariamente del ejecutivo. Además este país muestra en total para todos los indicadores un 15%. Interpretando este resultado, podríamos afirmar que desde el gobierno central, no se ha logrado concebir la prevención como una solución al fenómeno de la violencia, caracterizándose por soluciones a corto plazo, privilegiando las respuestas del sistema de justicia penal.

Efecto de lo anterior es que la producción de políticas públicas de seguridad van orientadas casi siempre a intervenciones policiales y reactivas, determinadas por las tragedias habituales, según la jerarquía de prioridades dictadas por la visibilidad pública y por la mayoría (CESC, 2009). Sumado a ello es que Honduras se caracteriza por ser un país donde se implementan muchos y diversos planes de prevención y de seguridad ciudadana por

coordinadora de las diferentes estrategias de prevención social, de carácter civil e integrada al gobierno de la seguridad. D) Existencia de estrategias de intervención económica en zonas de riesgo contempladas en el plan nacional. E) Existencia de planes de desarme focalizados en zonas de riesgo. F) Existencia de mecanismos de control de adicciones focalizadas en zonas de riesgo. G) Existencia de mecanismos de prevención de la violencia familiar focalizados en zonas de riesgo.

diferentes organismos internacionales, sin embargo no son adoptados por los gobiernos, una vez termina la ayuda, ahí termina el proyecto, no hay continuidad. Esto repercute en la ciudadanía también porque al final, se cansa de tantos proyectos y genera desconfianza. Los organismos internacionales llegan y a veces hay duplicidad de funciones por falta de una institución coordinadora. Honduras tiene una unidad de prevención pero está en decadencia y se encuentra inserta dentro de la policía y está dentro de la unidad de represión. La prevención no es un eje.

Es importante resaltar que en Guatemala y El Salvador, las estrategias de seguridad pública y las de prevención del delito, se encuentran formuladas desde el entramado institucional del ministerio de gobernación y desde el ministerio de justicia y seguridad pública respectivamente y que también funcionan como agencias coordinadoras de las estrategias. En Nicaragua, estas competencias son prácticamente exclusivas de la Policía Nacional, y aunque dependiente del Ministerio de Gobernación, la policía nicaragüense goza de la autonomía, solidez y peso institucional que le permiten dirigir y coordinar las estrategias de seguridad y de prevención del país. Por lo tanto en Nicaragua, “la formulación de políticas, planes o estrategias de combate y prevención del delito, queda casi exclusivamente en manos de la policía” (Gómez, s.f., p: 34).

Es importante destacar que para Nicaragua no hay ningún plan nacional de todo este tipo de cosas más que los que existen en las localidades o municipios. Esto obedece a que el tema de seguridad en Nicaragua no es el primordial para los gobiernos, es un problema de segundo nivel. La prioridad número uno por más de un 80% de nicaragüenses es el desempleo. Por lo tanto el gobierno le da más énfasis al tema socioeconómico porque más del 80% de la población lo identifica como el principal problema.

En Guatemala no existe una agencia coordinadora de los planes de prevención del delito, lo que puede llegar a ser parecido es el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural. Este consejo está constituido desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional, y debe de ser el articulador de los esfuerzos de prevención. El Viceministerio de Prevención trabaja con estos consejos, además porque estos tienen la potestad de crear las comisiones que sean necesarias para lograr una mejor articulación de los planes de prevención del delito y seguridad ciudadana. Esto permite insertar comisiones que comiencen a hilar esfuerzos de prevención desde el barrio o comunidad. No son comisiones que implementan planes sino que articulan e institucionalizan. Sin embargo, la gente que conforman estos consejos, no se encuentran capacitados para tales labores, no sabe para qué sirve el consejo o para qué fue elegida o la gente no quiere prevención sino más policía.

Guatemala cuenta con la Secretaría de Control de Adicciones pero no tiene presupuesto para su funcionamiento. Se mantiene de cooperación internacional. Respecto a la violencia familiar se tiene la secretaría presidencial de la mujer pero el órgano encargado es el CONAPREVI, que es órgano mixto. Es un programa muy grande y está supeditado a la secretaria presidencial de la mujer y tiene varios programas. Tiene un programa nacional de de prevención de violencia especialmente enfocado en cónyuges y otro, contra la violencia de la niñez. Sin embargo existe descoordinación entre las instituciones que se encargan de este tema en Guatemala.

Por último, es de hacer mención que en El Salvador, una clave para poder fomentar la prevención del delito y la participación ciudadana en temas de seguridad y prevención, es la creación de una ley, que permita consolidar el trabajo de los municipios y que institucionalice el trabajo de los gobiernos locales y la prevención del delito desde lo local.

Por último, un indicador importante a resaltar, es la existencia de planes de desarme focalizados en zonas de riesgo, como medida de prevención vinculada al plazo inmediato, por lo que resulta de vital importancia. Además porque una de las causas del fenómeno de la violencia, es la proliferación de armas de fuego y la facilidad con que estas armas llegan de manera ilegal a manos civiles, por lo que es importante reducir el impacto de algunos factores de riesgos como la presencia de armas. Se puede ver dentro del cuadro, que sólo El Salvador es el que contempla planes de desarme, no de manera nacional pero si, a nivel municipal mientras que el resto, no tiene ninguna iniciativa gubernamental respecto al tema.

Grado de modernización del sistema policial¹⁴

Grado de modernización del sistema policial							
Bajo: 0 a 60. Alto: 61 a 100							
País	A 20%	B 10%	C 20%	D 20%	E 20%	F 10%	Total
Guatemala	No 0%	No 0%	Si 20%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Medio 30%
Honduras	No 0%	No 0%	No 0%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Bajo 10%
El Salvador	No 0%	No 0%	Si 20%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Medio 30%
Nicaragua	No 0%	No 0%	Si 20%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Medio 30%

Al tener en cuenta el primer indicador para evaluar el grado de modernización policial, en cuanto a la organización de las instancias de dirección superior del sistema policial, podemos concluir que la organización y el funcionamiento del conjunto del cuerpo policial, tanto en materia de mantenimiento de la situación de seguridad pública como de prevención de delitos y de investigación criminal, responde a un modelo de organización jerárquico y centralizado.

¹⁴ **Indicadores:** A) Estructura del mando policial o estructura del mando superior diversificada. B) Estructura orgánica descentralizada. C) Estructura funcional dualizada. D) Estructura de personal moderna: a) Jerarquía Única; b) Ascensos por competencia. E) Mecanismos de control integrado: a) Control dependiente del área de gobierno de la seguridad; b) Procedimiento acusatorio para el juzgamiento. F) Existencia de defensoría policial.

Según Frühling (2003), este modelo tradicional genera instituciones altamente burocratizadas, financieramente costosas y, al mismo tiempo, con un exceso de tareas y labores administrativas. Además, dentro de esta forma de organización, las instancias de dirección y mando superior, no cuentan con la información suficiente, actualizada ni detallada sobre la propia institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia (Saín, 2009).

Por otro lado, dentro de las reformas institucionales para superar el modelo policial asociado a regímenes autoritarios, y hacer efectivos los cambios conceptuales en seguridad ciudadana (Vargas, 2010), es importante tener en cuenta la distinción y separación institucional de dos agrupamientos policiales, en tanto esfera orgánica y funcional diferenciadas, entre la conformación del sistema policial de seguridad preventiva, por un lado, y el sistema de seguridad compleja e investigación criminal en la institución policial, por el otro. (Saín, 2007, p. 22). Esto evita una estructura funcional unificada y un mismo mando superior para ambas tareas.

La tercera dimensión da cuenta de lo anterior, y podemos observar como los países Centroamericanos, contemplan esta diferenciación institucional dualizada, a excepción de Honduras, que la contempla sólo orgánicamente, ya que según los artículos 57 numeral 11, 61, 62 y 64 segundo inciso, de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, establecen que la Dirección Nacional de la Policía Preventiva colaborará con servicios de investigación criminal en las primeras diligencias sobre un hecho delictivo previo a la intervención de los agentes de investigación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad o del Ministerio Público o, en los sitios donde no exista representación de los servicios de investigación, la policía preventiva deberá practicar las investigaciones que fueren necesarias.

Otro indicador dentro de esta dimensión, es la estructura del personal, dada por la existencia o no de una jerarquía única, y lo relativo a los ascensos por competencia. En primer lugar, las policías de los países del Triángulo Norte y Nicaragua, cuentan con una jerarquía diferenciada dentro del sistema policial, es decir caracterizada por diferenciación del personal policial en escalas o grados de oficialidad y suboficialidad, contraria a la jerarquía única que no contempla tal diferenciación.

Respecto a los ascensos, es un elemento fundamental que se relaciona con el aspecto jerárquico, y cobra relevancia respecto a dos puntos: el primero es la motivación del personal policial y en segundo lugar, evitar lo que Amaya (2011) llama, una monarquía policial, definiéndola como aquella situación donde no existen movimientos de ascenso dentro de los rangos ni dentro de los niveles, lo que perjudica elevar el desempeño y la calidad del trabajo policial y de la institución en su conjunto, cuya consecuencia es que los policías de nivel superior irán dejando sus rangos y cargos, únicamente cuando les sobrevenga la hora fatal. El ascenso origina una serie de estímulos para la labor policial, dentro de los cuales se puede mencionar el reconocimiento, realización profesional, una motivación personal para optar a mejores cargos, acceso a capacitaciones, aumentos salariales, etc., lo que provoca un incremento de la creatividad y la productividad. Los

países Centroamericanos en estudios, contemplan un sistema mixto de ascensos, basado en competencia y tiempo de servicio (Amaya, 2011).

La quinta columna es la relativa a los mecanismos de control integrados dentro del cuerpo policial y que presenta una baja calificación, ya que los países no cuentan con un órgano autárquico y autónomo con relación a las autoridades políticas y policiales de conducción sino que existe un ente dependiente de dichas autoridades, para el control de faltas, hechos abusivos, hechos de corrupción y delictivos por miembros de la policía. Así también, al haber hecho un análisis del procedimiento en los países en cuestión para el juzgamiento de estas faltas, se puede observar que se realiza a través de un proceso predominantemente inquisitivo y mínimamente acusatorio.

Por último se puede observar la inexistencia de una defensoría policial externa a la institución, y según el trabajo realizado por FLACSO (2008), los casos de indisciplina dentro de la policía y abusos policiales, se justifican por un comportamiento que se aprende dentro de la misma institución, durante la carrera policial. Por lo tanto, es importante que se cree un organismo defensor del policía, a fin de que los efectivos tengan un lugar donde denunciar los abusos o excesos cometidos en su contra por colegas, superiores, o ciudadanos pero que no sea la misma Inspectoría, sino un ente aparte para cumplir un rol de imparcialidad y sea un espacio donde el policía tenga la confianza suficiente para denunciar, incluso a un superior directo.

Quiero señalar ciertos aspectos donde el funcionamiento de la policía Nicaragüense, es diferente al funcionamiento de las policías en el Triángulo Norte. En un primer lugar, la estabilidad de la policía. Los mandos nombrados en las policías de los otros países, son fácilmente cambiados, de manera muy rápida y no son estables. En Nicaragua el nombramiento de los mandos es muy estable y existen periodos de retiro muy claros en la ley. Esto le da cierta estabilidad institucional a la policía, porque le permite manejarse relativamente al margen del conflicto político cotidiano, mientras que si se está sujeto a un cambio rápido puede ser que la coyuntura política tenga mucha influencia. No es bueno que los periodos sean extremadamente largos ni tampoco muy cortos. Además, otro punto positivo de la estabilidad es la continuidad que se le da a los procesos del trabajo policial, la acumulación de experiencias que permiten darle respuestas a los problemas de la seguridad.

El defecto más frecuente de la región, es la no estabilidad del mando policial y por consiguiente, la no transferencia de experiencias y la no continuidad de los procesos de trabajo. En Nicaragua existe estabilidad, existe mucha capacidad de transmitir el conocimiento en los procesos de relevo, entonces hay mucha continuidad. Esta es una de las grandes virtudes de la institución.

Como segundo lugar, se tiene que la jerarquía en la policía Nicaragüense es muy clara. En el Triángulo Norte es muy variable, muy alterada aunque se tenga ya establecida. Por ejemplo en El Salvador, puede existir que alguien con menor grado policial o cargo policial, sea jefe de otro con mayor grado. Alterando así, la jerarquía. En la policía eso es enfáticamente importante para el nivel de ordenamiento que debe de tener ese cuerpo de seguridad.

En tercer lugar, se encuentra el tema de los ascensos, en Nicaragua es muy regular, se respetan los requisitos. En los otros países no sucede así, pues con frecuencia los tiempos se prolongan más de lo necesario y las decisiones se alteran mucho por factores políticos, de repente las autoridades pueden decidir cuándo ascender o cuándo no. Lo que genera desmotivación interna. En Nicaragua es muy puntual, cada año, normalmente en septiembre y diciembre hay procesos de ascenso y eso se cumple con mucha rigurosidad, lo cual significa que el oficial de policía puede proyectar su carrera. En El Salvador por ejemplo, es muy difícil saberlo, existen elementos policiales que llevan ya 18 años en el mismo puesto donde comenzaron. Esto no pasas en Nicaragua.

Por último, el mecanismo interno sancionatorio Nicaragüense tiene una virtud, aunque los mecanismos garantistas para el policía son relativamente pequeños, el jefe tiene mucha capacidad de sancionar, de aplicar correcciones y a veces los subalternos solo pueden recurrir a la instancia inmediata superior, el proceso es muy sumario y como defecto, es su alto grado de autoritarismo. En El Salvador se tiene un proceso muy garantista, pero se prolonga innecesariamente por años sin ninguna justificación. En Nicaragua el proceso ocurre en 48 horas, se tiene resolución y sanción o no, y se tiene el recurso de apelación si se quiere.

Haciendo una última acotación a este punto, antes de mandar el proyecto final de este trabajo, El Salvador nombró a un ex militar como director de la Policía Nacional Civil.

Control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad ciudadana¹⁵

Control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública										
Bajo: 0 a 30. Medio: 31 a 70. Alto: 71 a 100.										
Países	A 10%	B 20%	C 10%	D 10%	E 10%	F 10%	G 10%	H 10%	I 10%	Total
Guatemala	Si 10%	Si 20%	Si 10%	Parcial- mente 5%	No 0%	Si 10%	Parcial- mente 5%	Si 10%	“1” 10%	Alto 80%
Honduras	Si 10%	Si 20%	Si 10%	Si 10%	No 0%	Parcial- mente 5%	Parcial- mente 5%	Si 10%	“1” 0%	Alto 80%
El Salvador	Si 10%	Si 20%	Si 10%	Si 10%	No 0%	Parcial- mente 5%	Parcial- mente 5%	Si 10%	“1” 10%	Alto 80%
Nicaragua	Si 10%	Si 20%	Parcial- mente 5%	Si 10%	No 0%	No 0%	No 0%	Si 10%	“4” 0%	Medi o 5%

¹⁵ **Indicadores:** A) Estricta delimitación legal de las tareas permitidas a las empresas de seguridad privada. B) Existencia de una agencia específica de coordinación y control. C) Obligación de llevar registros. D) Facultades de autorización. E) Obligación de las empresas de seguridad de contar con una dirección técnica. F) Prohibición de vínculo. G) Control sobre los antecedentes del personal, directivos y socios. H) Deber de colaboración y subordinación a la policía. I) Formación de los agentes de seguridad privada supervisada por la agencia de control.

El panorama general del control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública es alto para los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, y medio, para Nicaragua. Al desglosar esta dimensión y teniendo en cuenta el primer indicador, se observa que los países del Triángulo Norte Centroamericano cuentan con una legislación especial que regula a los servicios de seguridad privada y son las siguientes: El Salvador cuenta con el decreto legislativo número 1124 del 16 de enero del año 2003, que corresponde a la creación de la ley de los servicios privados de seguridad (LSPS); Guatemala con el decreto 52-2010 llamada, ley que regula los servicios de seguridad privada (LSP); Honduras, con el acuerdo número 13-2009, que da vida al reglamento para el control de los servicios privados de seguridad (RCSP).

Por último, es de hacer hincapié en dos cosas importante: en primer lugar, que la regulación en Guatemala y Honduras es de muy reciente creación, 2010 y 2009 respectivamente. Sin embargo, ante de estas leyes, la seguridad privada no se encontraban regulada de manera exhaustiva, generando un desgobierno de las empresas de servicio de seguridad privada. En un segundo lugar, Nicaragua no cuenta con ningún instrumento específico que regule los servicios privados, salvo las disposiciones que se encuentran en el reglamento de la ley de la policía de Nicaragua (RLPN), lo que en la práctica se traduce en la ausencia de regulación efectiva de dichos servicios (Gómez, s.f.). Pero en la práctica, la regulación y fiscalización que hace la Policía de los cuerpos de seguridad, es muy efectiva y eficiente. A diferencia del Triángulo Norte de Centroamérica, que la regulación es muy deficitaria.

Dentro de estas leyes y aún en Nicaragua, se pueden encontrar las disposiciones legales que regulan las tareas que pueden ser objeto de la seguridad privada, enunciándolas de una forma que no admiten confusión sobre qué servicios se puede esperar. De esta manera se evita un traslape con funciones de seguridad pública brindada por las policías de cada país. Una vez definidas las tareas, debe de existir, tal y como lo muestra la segunda columna del cuadro, una agencia de coordinación, fiscalización y con obligación de llevar registros de las empresas de seguridad privada. Para los casos de Nicaragua, Guatemala y El Salvador, es la misma policía la que se encarga del control de las empresas de seguridad, así lo regula el artículo 126 del RLPN en Nicaragua, en El Salvador se regula en el artículo 3 de la LSPS y en Honduras, está el artículo 66 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Por último, Guatemala el único país que tiene una división dentro del ministerio de gobernación, encargado de tales servicios, así lo dispone el artículo 6 de la LSP y que se encuentra fuera de la institución policial, lo que le da mayor independencia de acción.

Esta oficina también es la encargada de llevar los registros de las empresas de servicio de seguridad privada así como también y según la legislación de cada país, el registro de toda la información que el cuerpo normativo vigente exige. Por ejemplo en Honduras, el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Policía de Honduras, regula estos registros. Según la LSPS de El Salvador, queda regulado en su artículo 3 y 4. Guatemala esta obligación de registro y de la información relevante que debe de poseer la agencia coordinadora en el capítulo II de la LSP, respecto a la organización, control y supervisión de los servicios de seguridad. Por último, Nicaragua no especifica que información es la que se debe de llevar, regula la coordinación y la obligación de registros de manera parcial.

Un indicador a resaltar dentro de esta dimensión es la prohibición que tienen las personas, ya sea como socios o dueños de la empresa, directivos o personal, de estar vinculados a tareas de seguridad pública al mismo tiempo. Guatemala regula esta prohibición para ejecutivos, empleados y socios de manera exhaustiva en sus artículos 29, 42 y 59 literal “g” de la LSP. Nicaragua no regula ningún tipo de prohibición. El Salvador y Honduras lo regulan de manera parcial, ya que no menciona una prohibición que abarque a todas las agencias encargadas de la seguridad pública, ya que en el artículo 59 de la LSPS de El Salvador, no se mencionan a las Fuerzas Armadas por ejemplo. En Honduras si se hace mención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en el artículo 18 del RCSP, sin embargo no se hace mención de ministros encargados de la materia de seguridad pública.

La siguiente columna tiene relación con esta y es respecto a una prohibición tajante que el personal, directivos o socios, que presten servicios de seguridad privada, no se hayan visto beneficiados de indultos o amnistías por violaciones a los derechos humanos, lo que no se encuentra en ningún país de la región. Lo que se contempla en cada uno de los países es la prohibición al personal de contar con antecedentes penales cuando se preste cualquier modalidad de servicios de vigilancia privada, salvo Nicaragua que no hacen mención alguna al respecto.

Todos los miembros de los servicios de seguridad privada, tiene el deber y se encuentran subordinados a la policía cuando se encuentren en servicio, esto implica una obligación de las empresas a denunciar delitos de los que tomen conocimiento. Por último, se observa la falta de control por parte de la agencia encargada dentro del gobierno de la seguridad, respecto a la formación de los agentes de seguridad privada en Nicaragua. Sin embargo Guatemala, regula la capacitación y formación en el artículo 51 de la LSP. El Salvador y Honduras establecen como prerequisite pruebas psicométricas para poder autorizar al personal de las empresas.

Lo que sucede en el campo de acción de estas empresas, es que se encuentran falta de regulación efectiva. El Estado no tiene la voluntad para hacer efectivos los controles de fiscalización a estas empresas. Distinto sucede en Nicaragua, que los grados de fiscalización son más efectivos. Independientemente del personal que integre a estos cuerpos, el Estado debe de jugar un rol fundamental para la regulación de las empresas de seguridad privada. Otro factor a resaltar, en los 4 países, es la ausencia de exámenes al momento de ingresar a una agencia, exámenes psicológicos y de uso de armas, cualquier persona puede ingresar sin ningún tipo de pericia en armamento y muchos entran, con problemas psicológicos que pueden afectarles su desempeño.

Conclusiones

La violencia en Centroamérica, obedece a diversos factores causales, cualquiera que se estudie, será insuficiente para dar una explicación certera, concreta y fiable para responder por qué esta región posee una epidemia de violencia. Todavía más incierto es, tratar de explicar por qué Nicaragua difiere con el Triángulo Norte de Centroamérica en los índices de violencia. Sin embargo, el trabajo ha abordado nada más una óptica o una arista, para tratar de dar una explicación, no suficiente ni única a la violencia, pero si, una parte del gran engranaje de estos países pasa inevitablemente por el funcionamiento y efectividad de las instituciones del sistema de seguridad pública.

Al aplicar la metodología propuesta por el PNUD, en un primer momento se puede decir que es una metodología muy básica, que no da cuenta de todo el Sistema Nacional de Seguridad ni posee los indicadores suficientes sin embargo, es una metodología que deja en evidencia que los países en estudio, poseen la suficiente legislación para poder regular de manera aceptable a la seguridad pública y poseen las instituciones necesarias para poder desarrollar las diferentes normativas, tanto en seguridad pública como en prevención del delito.

Al finalizar se podría decir que Nicaragua es uno de los países que siempre salía con bajo porcentaje en las diferentes dimensiones y El Salvador por ejemplo, sus porcentajes eran aceptables, no eran tan bajos, como los que se tenía para Guatemala y Honduras por ejemplo. Entonces, ¿se puede concluir alguna diferencia? Creo que la diferencia entre Nicaragua y el Triángulo Norte, respecto a estas instituciones, es que por una parte este país Centroamericano, sus instituciones son operativas, las principales al menos. Las que tienen que ver con el Sistema Nacional de Seguridad, funcionan de manera articulada y coordinadas a tal punto de resolver operativamente los problemas de la sociedad civil.

Sumado a lo anterior, las instituciones Nicaragüenses tienen cierta profesionalidad, saben cuál es su competencia, y sus facultades son asumidas con responsabilidad. Profesionalidad adquirida desde muchos años atrás, desde el triunfo de la revolución Sandinista, hecho que marca un antes y un después en las instituciones de dicho país, lo que no pasa con Triángulo Norte, donde las instituciones después de las transiciones a la democracia, permanecen relativamente iguales, se crean otras pero en Nicaragua lo que se tuvo fue el nacimiento de todo el entramado institucional con una nueva mentalidad política, lo que no sucedió en los demás países.

Por último, una de las diferencias notables es la ciudadanía, porque se encuentra empoderada respecto al trabajo en comunidad, posee un mejor capital social y un tejido social más fuerte que conlleva un mejor control de las instituciones y una mayor participación comunitaria en planes de seguridad, convivencia, prevención. A diferencia del Triángulo Norte, que su ciudadanía es muy desconfiada entre sí y no tiene confianza de las instituciones gubernamentales, esto provoca que por más que existan planes de diferentes tipos, por más que organizaciones internacionales inviertan en planes, si no se empodera a la ciudadanía, si no se trata de empoderar a la comunidad, los resultados siempre serán negativos.

Los puntos anteriores son los que refuerzan más la diferencia entre Nicaragua y el Triángulo Norte Centroamericano. Por lo tanto, la importancia en que las instituciones sean percibidas como competentes en el fortalecimiento del Estado de Derecho a través de la Seguridad Pública, es un factor importante para que la ciudadanía se comprometa a participar y a construir un Estado democrático. Ambas fuerzas, tanto de las instituciones como la de la ciudadanía, son factores que mejoraran la calidad de la democracia dentro de un país.

Bibliografía

Alcántara, Manuel 2008. *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid: Tecnos) [Tercera ed., Vol. II].

- Alvárez, Alejandro., y Saín, Marcelo 2005 *La seguridad en Latinoamérica en síntesis* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Alvárez, Alejandro., y Manzotti, Gloria 2008 El estado de la seguridad en América Latina En Alvárez, Alejandro, Bertranou, Julián y Pedemonte, Damián *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (Buenos Aires, Argentina: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) [1ª ed., págs. 31-59].
- Amaya, Luis 2011. “La monarquía policial”. en <http://www.elfaro.net/es/201101/opinion/3324/> acceso 1 de febrero de 2011.
- Arias, Patricia., y Zúñiga, Leticia 2008. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. (Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Azpuru, Dinorah. 2007. “La conceptualización de la democracia”. En Azpuru, Dinorah, Blanco, Ligia, Macías, Ricardo, Marín, Nayelly, Ramos, Carlos y Zapata, Adrián *Construyendo la democracia en sociedades postconflicto* (Guatemala: FyG) [Primera ed., págs. 1-51].
- Barreda, Mikel 2010 “Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado” Preparado para presentar en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Toronto, Canadá en <http://www.lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/1293.pdf> acceso el 15 de enero de 2011.
- Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) 2006. “Prevención como política pública y experiencia local” en +Comunidad + Prevención, 5 (Santiago, CESC), en http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_05.pdf acceso el 20 de Febrero de 2011.
- Cordero, Luis, y Vargas, Jean Paul 2007 “*Democracia con desigualdad: la violencia juvenil centroamericana*” Ponencia presentada en V Reunión Anual de la Red Eurolatinoameircana de Gobernabilidad para el Desarrollo, Paris en www.opalc.org/images/stories/RedGob/vargas.pdf acceso el 1 de marzo de 2011.
- Córdova, Ricardo, y Maihold, Günther 2000. “Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020” en <http://www.giga-hamburg.de/content/ilas/ze2020/cormai.pdf> acceso el 25 de febrero de 2011.
- Cruz, Miguel 2003 “Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regimienes de posguerra” en *América Latina Hoy* (Salamanca, España) N°35, 2003.
- Cruz, M. (2009a). “Inseguridad pública en México y Centroamérica” en <http://www.enlaceacademico.org/base-documental/biblioteca/documento/inseguridad-publica-en-centroamerica-y-mexico/> acceso el 20 de enero de 2011.
- Cruz, Miguel 2009b. “*Democratization Under Assault: Criminal Violence in Post-Transition Central America*” ponencia en la V Reunión Anual de la Red Eurolatinoameircana de Gobernabilidad para el Desarrollo, Montreal en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450237 acceso el 20 de enero de 2011.
- Dahl, R. 2009 (1989). *La poliarquía* (Madrid, España: Tecnos)
- Dammert, Lucia 2008 *Seguridad pública en conglomerados urbanos de América Latina y el Caribe: respuesta institucional*. Organización de los Estados Americanos (OEA), Seguridad Pública.

Diamond, Larry, y Morlino, Leonardo (eds) 2005 *Introduction En Assessing the Quality of Democracy*. (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press).

Domingo, Pilar 2006 “Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del estado de derecho”. En Paramio, Ludolfo y Revilla, Marisa (Eds.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (Madrid, España: Fundación Carolina)

Duhem, Mónica 2006. “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia” en *El Cotidiano* (México, D.F.) Vol. 2, N°140.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) 2006 *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe. Informe nacional Nicaragua*. (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

FLACSO 2007 *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe* (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Fruhling, Hugo 2003. “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. “¿Cuál es el impacto?” en Centros de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) (Santiago, Chile) en www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf acceso el 3 de febrero de 2011.

Garibay, David 2009 “De la guerra civil a la violencia cotidiana, el difícil arraigo de las democracias centroamericanas”. En Baby, Sophie, Compagnon, Olivier y Gonzalez Calleja, Eduardo (eds) *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX, Europa del sur, América Latina* (Madrid: Casa de Velazquez).

Gómez, Armando (s.f.) *Seguridad pública y privada en Costa Rica, Panamá y Nicaragua*. (Organización de los Estados Americanos, Departamento de Seguridad Pública) en www.oas.org/.../Publicaciones/Seguridad%20Publica-CR,... acceso el 4 de abril de 2011.

Gonzalo, Eduardo, y Requejo, Ferran 2006 “Las democracias” En Badia, Caminal (ed.), *Manual de ciencia política* (Madrid, España: Tecnos) [Tercera ed]

Frances Hagopian (2005) Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile en *Política y gobierno* (México, D.F.) Vol. XII N° 1.

Huntington, Samuel 1994. *La tercera ola*. (Buenos Aires, Argentina: Paidós)

Jáuregui, Gurutz 1996 “Problemas actuales de la democracia” en http://www.ddd.uab.cat/pub/worpaper/1996/hdl_2072_1348/ICPS119.pdf acceso el 21 de abril de 2011

Levine, Daniel, y Molina, José 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada en *América Latina Hoy* (Salamanca, España) N° 45.

Morlino, Leonardo 1994 “Las democracias”. En Pasquino, Gianfranco (ed.), *Manual de ciencia política* (Madrid, España: Alianza).

Morlino, Leonardo 2007. “Explicar la calidad democrática ¿qué tan relevante son las tradiciones autoritarias?” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago, Chile) Vol. 27, N° 2.

Morlino, Leonardo. 2009 *Democracia y democratizaciones* (Madrid: Centro de investigaciones sociológicas)

O’Donnell, Guillermo. s.f. “Democracia y Estado de derecho” en www.centroedelstein.org.br/PDF/democraciayestado.pdf acceso en el 2010.

O’Donnell, Guillermo 2007 *Disonancias* (Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros).

Oficina de las Naciones Unidas contra drogas y crimen (ONUDD) 2007 *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada* (Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la droga y crimen, Nueva York: Naciones Unidas)

Ordoñez, Jaime 2004 “Democracia y estado de derecho en Centroamérica. Hacia la construcción de un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional para

América Central” en Moreno, Marcos (ed.), *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras* (Tegucigalpa, Honduras).

Orellana, Edmundo 2004 “Honduras: Régimen Jurídico para la seguridad pública” en <http://iudpas.org/publicaciones/dinvestigaciones.html> acceso el 24 de Septiembre de 2011.

Pachano, Simón 2008 “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”, Ponencia presentada al seminario partidos políticos y calidad de la democracia, 26 al 28 de Noviembre de 2008 en www.ife.org.mx/...CalidadDemocracia/...CalidadDemocracia.../Mesa4-SimonPachano.pdf (México, D.F.)

Peruzzotti, Enrique s.f. “La política de accountability social en América Latina” en www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004. “Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas” en <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeproddal.html> acceso el 28 de enero de 2011.

PNUD 2005 “¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?” en http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/27/83?id_publ=64 acceso el 7 de agosto de 2011.

PNUD 2010. *Nuestra democracia*. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. México: Fondo de la Cultura Económica, PNUD, OEA)

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). 2009 “Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=140&Itemid=73 acceso el 16 de Julio de 2011.

Rivas, Enrique 2004. “Los caminos hacia la democracia política en América Central” en Achard, Diego y González, Luis (coords.), *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (San José, Costa Rica: BID, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, OEA y PNUD)

Sain, Marcelo 2002 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. (Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica)

Saín, Marcelo 2005. *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de Conocimiento y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe)

Saín, Marcelo 2007 “El proceso hacia la reestructuración policial” en Trejo, Efrén (ed.), *Políticas públicas eficaces en el combate de la delincuencia* (México, D.F)

Saín, Marcelo 2009 “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo” en *Nueva sociedad* Vol. 42.

Sartori, Giovanni 2007 *Elementos de teoría política* (Madrid, España: Alianza)

Serafinoff, Valeria 2006 “El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema” en *Nueva Sociedad* N°42.

Vallés, Josep 2006 *Ciencia política: Una introducción* (Barcelona, España: Ariel, S.A)

Vargas, N. S. 2010 “Seguridad Ciudadana. Policía para la democracia” en Velásquez, Alejo (coord) *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*.