

# Seguridad y Racismo

## Pensamiento Crítico Centroamericano

Grupo de Trabajo Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT-CLACSO)

ALEJANDRO FLORES AGUILAR, CLARA ARENAS, JUAN PABLO GÓMEZ (COORDS.)

Alejandro Flores Aguilar

Débora García Morales

Álvaro Cáliz

Hloreley Osorio Mercado

Ana Cristina Solís

Juan José Sosa Meléndez

Amparo Marroquín Parducci

Juan Pablo Gómez

AVANCSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais





ALEJANDRO FLORES AGUILAR, CLARA ARENAS,  
JUAN PABLO GÓMEZ (COORDS.)

# Seguridad y Racismo Pensamiento Crítico Centroamericano

Grupo de Trabajo  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
(GT-CLACSO)

AVANCSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Consejo Latino-americano  
de Ciencias Sociales

ihnca

UCA  
Publicaciones

N

305.8

G892 Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT-CLACSO)

Seguridad y racismo. Pensamiento crítico centroamericano / Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); coordinadores Alejandro Flores Aguilar, Clara Arenas, Juan Pablo Gómez. --

1a ed. --Managua: UCA Publicaciones, 2014  
264 p.

ISBN 978-99924-36-37-0

1. INDIGENAS-ASPECTOS SOCIALES-AMERICA CENTRAL
- 2.SEGURIDAD CIUDADANA- AMERICA CENTRAL
- 3.POLITICA PUBLICA
4. PENSAMIENTO CRITICO-ENSAYOS

**Editor Responsable:** Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Directora Académica** Fernanda Saforcada

**Programa Grupos de Trabajo**

**Coordinadora:** Sara Victoria Alvarado

**Coordinador Adjunto:** Pablo Vommaro

**Asistentes:** Rodolfo Gómez, Valentina Vélez y Lluvia Medina

**Área de Producción Editorial y Contenidos**

**Coordinador Editorial:** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte:** Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 | e-mail clacso@clacso.edu.ar | web

www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)  **Asdi**



Primera edición, 2014

Diagramación: Francis Mejía

Promoción de Publicaciones y Comunicación UCA: Anielka Pérez Picado

Distribución: Deymi Rodríguez

Impresión: Complejo Gráfico TMC

Universidad Centroamericana, UCA.

Rotonda Ruben Darío 150 mts al oeste, Apartado 69, Managua, Nicaragua

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> / <i>Juan Pablo Gómez</i> .....	1
<b>Capítulo 1. Racismo: políticas del deseo, de la vida y de la muerte</b> .....	9
Tres semióticas de subjetivación: racismo deseante en Guatemala / <i>Alejandro Flores Aguilar</i> .....	11
Raza, progreso, civilización: poder de vida y muerte sobre la población indígena / <i>Juan Pablo Gómez</i> .....	37
<b>Capítulo 2. Seguridad y ciudad: preservar los miedos, reducir lo público, organizar las desigualdades</b> .....	71
La reducción del espacio público: segregación e inseguridad urbana / <i>Álvaro Cáliz</i> .....	73
Construcción social del miedo: pensando la ciudad desde las percepciones de seguridad ciudadana. El caso de la ciudad de Managua / <i>Ana Cristina Solís</i> .....	101
<b>Capítulo 3. Políticas públicas de seguridad</b> .....	129
De marcas y señales, de tiempos y condenas. Una aproximación a la situación carcelaria y sus políticas en El Salvador / <i>Amparo Marroquín Parducci</i> .....	131

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Un análisis crítico desde la perspectiva del desarrollo democrático de la Región Centroamericana de inicios del siglo XXI / <i>Hloreley Osorio Mercado</i> .....	151
Seguridad ciudadana y el Modelo Policial Comunitario en Nicaragua / <i>Juan José Sosa Meléndez</i> .....	197
Interseccionalidad de género y la construcción de un objeto de estudio: la violencia contra las mujeres como tema de seguridad / <i>Débora García Morales</i> .....	227

## PRESENTACIÓN

### **Pensamiento Crítico Centroamericano: seguridad y racismo**

Los artículos reunidos en este volumen son resultado de la primera etapa de reflexión del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT-CLACSO), *Pensamiento Crítico Centroamericano: seguridad y racismo*. La iniciativa de conformar un GT CLACSO dedicado a reflexionar exclusivamente sobre Centroamérica surgió en una reunión realizada en la Universidad de Costa Rica en agosto de 2010. Vale mencionar que esta fue la primera ocasión en que los centros miembros de CLACSO en Centroamérica se reunieron luego de que el istmo fuese declarado como región en la organización del Consejo.

Esta publicación es fruto de dicha reunión y del apoyo especial de Clara Arenas (AVANCSO), quien realizó la propuesta inicial de trabajo, así como de Carmen Caamaño (IIS-UCR) y Guillermo Santibañez (CIELAC-UPOLI), ambos representantes de Centroamérica en el Comité Directivo de CLACSO. Agradecemos también el apoyo de la Universidad Centroamericana (UCA, Nicaragua), del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA-UCA), de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) y de CLACSO. Estas instituciones han hecho posible que este libro salga a luz pública.

El presente volumen reúne trabajos sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Su propósito es promover el pensamiento producido desde Centroamérica por investigadores/as de esta región. Con ello queremos aportar nuevas perspectivas analíticas para el estudio de la realidad latinoamericana, ya sea desde el análisis de los procesos sociales recientes de las sociedades centroamericanas, o bien de las principales trayectorias que han configurado la región.

Como evidencia el nombre del Grupo de Trabajo, seguridad y racismo son los dos ejes temáticos en los cuales nos concentramos. A continuación presento brevemente los ensayos y sus principales consideraciones con respecto a los ejes temáticos que estudian. Aprovecho también para señalar el gesto crítico que los mismos contienen.

## **Racismo: políticas del deseo, de la vida y de la muerte**

Los modos en que concebimos, analizamos y luchamos contra las manifestaciones racistas cambian con cierta constancia. El racismo es objeto de mutaciones conceptuales, redefiniciones y cambios en las miradas analíticas que lo estudian. Como sabemos, al conceptualizarlo también clausuramos los términos de la lucha antirracista. Establecemos fronteras.

El multiculturalismo neoliberal es probablemente la política conceptual más reciente de la cual han emergido marcos teóricos, agendas de investigación y políticas culturales en Centroamérica. Las miradas (pre)dominantes en torno al racismo lo consideran un fenómeno de discriminación y exclusión que merece confrontarse con inclusión cultural y reconocimiento político por parte de estados racistas monoculturales. Así posicionadas, las políticas culturales impulsadas por los estados centroamericanos de postguerra se han orientado a producir vocabularios libres de términos excluyentes, o bien a nombrar a un indígena en el ministerio de cultura o en el poder legislativo.

Las agendas de investigación también se han sumado a la ola multicultural. Recordemos, por ejemplo, los estudios sobre medios de comunicación en los cuales ha prevalecido el análisis matemático del discurso, o los análisis que señalan las ventajas económicas que surgen para sociedades no racistas. Señalo esto como ejemplos de cómo las políticas conceptuales separan, fragmentan y distinguen la reivindicación de derechos culturales de las luchas por instancias económicas y territoriales de dominación, así como también de las luchas por la (re) distribución y gestión.

Efectivamente, el racismo es discriminación, exclusión, prácticas discursivas. Pero también es instancia de dominación material, corporal, vital.

Su capacidad para configurar y constituir sociedad hasta el día de hoy merece *más* consideración. ¿Qué es ese *más* del racismo? ¿Cómo opera y se manifiesta en nuestras sociedades? Pensar el racismo más allá de la discriminación/exclusión es el reto analítico en el cual convergen los ensayos que aquí presentamos.

Para indagar sobre las preguntas anteriores apostamos por historizar el racismo. Para quienes realizamos estas reflexiones resultó fundamental explorar la formación histórica de las prácticas racistas y de las grandes líneas de pensamiento a las que se encuentran anudadas dichas prácticas. Estudiamos acontecimientos históricamente significativos en términos de cómo se fue definiendo el campo de razonamientos que conectaba raza, pensamiento político y transformaciones económicas y culturales.

Alejandro Flores nota la omisión de la relación entre poder y deseo en el estudio del racismo en Guatemala, y se pregunta sobre otras rutas de socialización—más allá de la exclusión—que han permitido al racismo reproducirse a lo largo del tiempo. A partir de esta consideración y los hallazgos encontrados en un trabajo de campo, Flores explora *tres semióticas de subjetivación* diseñadas y puestas en marcha en distintos momentos de la historia del país. A través de estas semióticas identifica cómo los discursos racistas construyen atributos aspiracionales y deseantes. La ‘raza’ opera como un factor de colonización del deseo, y este último se configura por un anhelo de mejoramiento racial relacionado al blanqueamiento. Desde esta perspectiva, el racismo establece una jerarquía en la cual debemos aspirar a ascender, esto es, blanquearnos hasta donde nos sea posible y permitido. Queda claro que la blanca trae consigo un conjunto de virtudes con respecto al lugar que ocupamos dentro de nuestra sociedad.

En lo que corresponde a mi trabajo, estudio las formaciones discursivas de progreso y civilización a finales del siglo XIX en Guatemala y Nicaragua. Mi análisis conecta política con cultura y visibiliza el racismo como un poder de gestión de vida que puede también proyectar la muerte como horizonte político. Vida y muerte son dos grandes fenómenos que el racismo toma a su cargo. Antes de producir exclusión, el racismo opera integrando la vida social en procesos económicos. En la historia reciente centroamericana hay muchos ejemplos que demuestran que el racismo continúa siendo elemento constitutivo de los procesos de acumulación. Sin embargo, las luchas antirracistas suelen estar desconectadas de las luchas territoriales y por derechos económicos; o lo contrario, los movimientos campesinos o antimneros relacionan muy poco las intervenciones transnacionales con prácticas racistas.

La consideración del racismo desde las políticas del deseo y la administración de la vida/muerte nos permite pensar críticamente las formaciones y prácticas racistas, así como también señalar su utilidad para el modelo económico dominante. En nuestra historia el racismo camina de la mano con la perpetuación de un modelo económico extractivo y apropiador de cuerpos y vidas. Estudiarlo es por tanto interrogar las condiciones de posibilidad de nuestras sociedades.

## **Seguridad y ciudad: preservar los miedos, reducir lo público, organizar las desigualdades**

La consideración de la seguridad como segundo eje analítico del GT surgió a raíz de constatar su alta incidencia en las agendas de investigación de institutos, centros de investigación y universidades de la región. Como sabemos, la seguridad también ocupa un lugar importante en las agendas de los gobiernos nacionales y organismos de integración regional. Señalo como ejemplo la alta consideración de la cual es objeto esta temática en los procesos electorales de la región, particularmente en países como Guatemala, El Salvador y Honduras.

En este volumen presentamos un conjunto de artículos que discuten algunas de las principales aristas sobre el tema seguridad en la región. Uno de nuestros propósitos ha sido localizar contextos y campos relacionales en los cuales emerge la temática seguridad. Aquí nos concentramos en dos: el primero abarca la relación entre seguridad y ciudad, y el segundo vincula seguridad y políticas públicas.

Con respecto al primero—seguridad y ciudad—ponemos atención a cómo desde la primera de ellas se proyectan y (re) producen horizontes de inclusión y exclusión política y social que tienen en las ciudades un campo concreto de materialización. Pensamos la seguridad en sus relaciones con los procesos de urbanización, así como del habitar y vivir la ciudad—seguridad ciudadana y espacio público. Los trabajos incluyen a la ciudad como categoría analítica al momento de pensar la seguridad. La ciudad es el espacio en el cual se habitan y viven los discursos de la seguridad y sus efectos; la seguridad configura ciudadanías; en la ciudad habitan quienes reciben y (re) significan tales políticas.

Nuestras investigaciones señalan que la seguridad constituye un campo discursivo íntimamente relacionado a la administración de la violencia social y política, así como a las geografías del miedo que continúan

operando y renovándose de manera múltiple y diferenciada en las sociedades centroamericanas. Hablar de seguridad es referirse a políticas del miedo, pero poniendo atención a que este miedo ya no se concentra únicamente en el estado—aunque continúe hasta cierto punto vigente. En la ciudad aparecen nuevos miedos que operan y trabajan de maneras microfísicas. Lo que no cambia es la constatación del miedo como marcador del habitar la ciudad, ya sea este real y/o simbólico—por eso hablamos de la producción del miedo. Nuestros trabajos también subrayan que producir miedo y escenarios de violencia resulta útil tanto política como económicamente, ya para el funcionamiento de la creciente industria de seguridad, o para el simple control político.

Los trabajos de Alvaro Cáliz y Ana Solís convergen en las consideraciones anteriores. El primero cuestionando las configuraciones de un paisaje urbano de segregación, marcado por la degradación y privatización de los espacios públicos; la segunda pensando la ciudad y la construcción social del miedo a partir de las percepciones de la población de Managua, la capital nicaragüense.

Ambos autores problematizan las perspectivas predominantes en los análisis de seguridad. El hecho de ser estrategias sin reflexividad que centran su atención únicamente en la reducción cuantitativa de delitos y crímenes, dando lugar a políticas de mano dura, tolerancia cero y otras versiones similares. La carencia de reflexividad se manifiesta en la criminalización de la pobreza que resulta de estas políticas y de esa manera la seguridad se convierte en política de (re) producción de exclusión. Llamo la atención al hecho de que la ineficacia de estas políticas ha quedado demostrada. No obstante, continúan operando como capital político y, vale señalar, gozando de alta estima por parte de amplios sectores de la población. Esto sin duda es un tema que vale la pena conocer con mayor profundidad.

Al hablar de pensamiento crítico aludimos a visibilizar la seguridad como mecanismo de administración del miedo y la exclusión, y hacer notar que el espacio público es núcleo de tal problemática. A la vez, señalamos la necesidad de una revitalización del espacio público orientada a la inclusión social y a la construcción, imaginación y apropiación colectiva de este.

Como GT consideramos oportuna una ampliación crítica del análisis de la seguridad. Tal ampliación debe considerar, por mencionar un aspecto, la producción y capitalización política de la seguridad en base a la explotación del temor social y la fuerza. Nuestra reflexión sobre seguridad hace notar que el miedo configura los paisajes de la ciudad. Es experiencia compartida que da sentido al habitar las capitales centroamericanas: inmoviliza y disciplina; favorece ciertos discursos y políticas de la seguridad; propicia consumos

que (re)constituyen los espacios públicos y dan nuevos sentidos a estos. Nos conduce a la organización espacial de las desigualdades, tal y como Cáliz propone en su trabajo.

## Políticas públicas de seguridad

Esta sección inicia con un trabajo de Amparo Marroquín sobre una aproximación histórica a las políticas carcelarias en El Salvador. La autora se pregunta cómo se ha configurado históricamente la institución carcelaria. Esta interrogante la lleva a abordar los inicios de las cárceles como proyecto civilizador en este país centroamericano, y le permite señalar que la crisis del sistema penitenciario no es reciente, sino que conecta con una problemática que la sociedad salvadoreña no abordó desde hace más de 50 años.

Este trabajo es otro ejemplo del ánimo historizador que es vital para la construcción de pensamiento crítico. En este caso, la historización de las problemáticas del presente sirve como perspectiva crítica para estudiar las relaciones entre políticas públicas de seguridad y penitenciarias. Como afirma la autora, la evaluación de las políticas públicas de seguridad –y no solo las políticas carcelarias y su apuesta por la rehabilitación o la punición– resulta fundamental para mostrar las lógicas de administración de la vida social en las sociedades centroamericanas. Las prisiones son un excelente ejemplo para mostrar que, lejos de pensar el sistema carcelario como un lugar de resocialización, éste sirve como el lugar donde se envían los desechos humanos del país.

En este trabajo el pensar crítico alude a la orientación de la mirada que analiza. Las más de las veces las penitenciarias son relegadas, casi obviadas. Marroquín desdice tal cuestión y señala las prisiones como lugar altamente representativo de lo social centroamericano: la predicación de modernidad que humanamente es apenas sobrevivencia; cuerpos que caminan encadenados, desnudos y enfermos, tal y como señalan los informes que nos presenta la autora.

El segundo trabajo sobre políticas públicas de seguridad analiza el proceso de integración de Centroamérica y entra en contacto con las políticas globales de seguridad. Hloreley Osorio estudia cómo Centroamérica, a través de sus organismos regionales de integración política y económica, se integra a las políticas globales y a las narrativas dominantes de seguridad mundial. Su trabajo discute la relación entre seguridad, democracia e integración desde la perspectiva del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD) y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESC).

La investigación de Osorio constata el predominio de las agendas de los países dominantes sobre las agendas locales de seguridad, así como la poca reflexividad de los gobiernos y organismos regionales de integración para hacer frente a tales dinámicas. A saber de la autora, Centroamérica posee una estrategia de seguridad subordinada a la geopolítica de los Estados Unidos y la Unión Europea. Tal situación limita las posibilidades de construir agendas propias de seguridad, así como definiciones y manifestaciones de amenazas y riesgos.

Las políticas de seguridad coadyuvan muy poco a la consolidación de la democracia regional. Propician, más bien, una visión de la seguridad ciudadana fundamentada en medidas represivas y no preventivas. Sumemos a ello la incapacidad para articular agendas nacionales y regionales—algo nada nuevo en los procesos de integración centroamericana. Lo que vemos aquí es una representación de Centroamérica como mercado: territorio de conexiones, pasos y tránsitos comerciales que deben ser librados de ciertas amenazas y riesgos. Los procesos de integración deben asegurar esta visión de Centroamérica, territorio más conveniente de controlar como bloque que unitariamente.

De los procesos de integración nos movemos hacia las redes comunitarias que se han formado en la región y que permiten la constitución de modelos policiales comunitarios como sucede en Nicaragua. Juan José Sosa postula que el modelo policial comunitario es clave para abordar la temática de seguridad ciudadana en Nicaragua. El autor llama la atención al hecho de que estas estructuras comunitarias se establecieron desde la década de los 80, durante la revolución sandinista.

Vale mencionar el diálogo que este trabajo entabla con el de Ana Solís antes mencionado. Mientras Solís se interesa por mostrar cómo los discursos del temor y del miedo inciden en la población, Sosa afirma que las comunidades no se inmovilizan completamente por estas políticas. Por el contrario, generan sus propias redes de seguridad que pasan por diálogos, intercambios y negociaciones con las instituciones estatales.

Aquí pensar críticamente es localizar experiencias específicas desde las cuales se pueda evaluar las relaciones entre instituciones de seguridad y ciudadanía. La hipótesis de Sosa es que el modelo policial comunitario genera una proximidad de la institución policial con la ciudadanía que le permite tener resultados positivos contra el delito y la violencia. Sin embargo, el autor señala la necesidad de reflexionar críticamente este modelo, sobre todo ante el avance de la narcoactividad en el país, así como también frente a los cambios generacionales que pueda venir experimentando la institución.

El volumen cierra con una reflexión de Deborah García en la que posiciona la violencia contra las mujeres indígenas como una temática de seguridad regional. El análisis integra género, violencia y seguridad ciudadana para vincular la exclusión estatal con las relaciones de poder entre géneros y el racismo.

Es nuestro propósito que los trabajos aquí reunidos aporten al debate público centroamericano. Son miradas sobre las realidades centroamericanas que *desde* esta región del continente tratan de aportar al conocimiento de Latinoamérica. Termino señalando la necesidad de problematizar las geopolíticas del conocimiento en nuestro propio quehacer como investigadores. El pensamiento *desde* Centroamérica se beneficiará de la formación de una genealogía del pensamiento latinoamericano y de su incorporación a la reflexión sobre las dinámicas que estudiamos en nuestras propias realidades. Pensar más *con* y *a través* de autores y autoras latinoamericanas es uno de los principales retos que tenemos en futuros esfuerzos que realicemos por visibilizar el pensamiento producido desde estos lares continentales.

Juan Pablo Gómez.  
Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica,  
Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA).

## CAPÍTULO I

Racismo: políticas del deseo, de la vida y de la muerte



## Tres semióticas de subjetivación: racismo deseante en Guatemala

Alejandro Flores Aguilar\*

**E**n el marco del Grupo de Trabajo Pensamiento crítico centroamericano: *racismo y seguridad*, me interesa compartir algunos avances de investigación desarrollados por el Área de Imaginarios Sociales de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO). Los avances a los que me refiero se inscriben en el estudio sobre racismo en el que trabajamos desde hace ya algunos años y a través del cual tratamos de problematizar los enfoques más usuales que abordan este tema en la academia guatemalteca. Dicha problematización la realizamos circunscribiendo la raza en la dimensión del discurso para analizar desde allí los procesos que conducen a la producción de deseo. Mi objetivo en este trabajo es compartir una serie de referentes conceptuales que pueden ser útiles para el debate teórico, así como abonar a la reflexión metodológica y empírica con los parámetros analíticos a los que nos hemos suscrito últimamente. Como telón de fondo, repasaré tres textos históricos—que van del siglo XVIII al XX— usando como lente analítico la siguiente pregunta: ¿responde el “deseo racista” manifestado discursivamente en las entrevistas de campo a la producción histórica de agenciamientos discursivos específicos?

---

\* Sociólogo (Dipl. Soz. M.A.) por la FU-Berlin. Coordinador del Equipo de Investigación de Imaginarios Sociales de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO). Docente de investigación sociopolítica de la Universidad Rafael Landívar (URL) y teoría política de varios programas guatemaltecos de postgrado. Doctorando en antropología social en la Universidad de Texas en Austin.

Cuando propongo analizar la dimensión del deseo es importante tomar en consideración que la investigación del racismo en Guatemala se ha limitado casi exclusivamente al estudio de formas concretas de discriminación racial y cultural, reduciendo con ello el debate académico a un binarismo propuesto a inicios de la década del 70 por Jean Loup Hebert & Guzmán Bockler (1970), mediante el cual se consideró que el antagonismo indio-ladino debía sustituir, en el caso guatemalteco, al antagonismo de clase propuesto por el marxismo ortodoxo que abogaba por la transformación del indio en proletario (Martínez-Peláez, 1970). Este esencialismo ha sido recodificado en las fronteras ontológicas de los paradigmas basados en la noción de comunidades imaginadas (Taracena, 1999) que reubican en la teoría de la nación la tensión antagonica, omitiendo con ello la necesaria crítica a las pretensiones universalistas del liberalismo como estrategia revitalizadora del colonialismo. De tal suerte, han sido excluidas del espectro analítico variables crítico-reflexivas relacionadas con la formación de subjetividad, producción de deseo, diagramaciones del poder y micropolíticas del cuerpo. El rechazo en el campo académico nacional al debate sobre las formas de reproducción social del racismo se ha reflejado fuertemente en la adopción mecánica de los postulados hegemónicamente globales del multiculturalismo neoliberal, omitiendo adrede cuestionamientos sobre cómo el racismo es un agenciante social colonizante que sostiene el andamiaje de las políticas de reconocimiento adscritas a los modelos de ciudadanía propuestos por las vertientes más “democráticas” del liberalismo contemporáneo (Tylor, 1993; Kymlicka, 1996).

Con claras excepciones (González-Ponciano, 2005), la tendencia general ha sido enfatizar el aspecto represivo de las discriminaciones racial y étnica, omitiendo el proceso de socialización y las distintas formas de diagramación del deseo que hacen posible dichas prácticas racistas. Posiblemente esta ausencia relativa de estudios orientados a desentrañar las disposiciones del sujeto se deba a la ausencia de instrumentos teóricos efectivos que reviertan el efecto de poder de los feudos disciplinares canónicos.

En Guatemala, a lo largo de las décadas anteriores, en la sociología, la antropología o la historia era común encontrar las puertas cerradas a enfoques provenientes de regiones epistémicas que problematizaran el logos de la modernidad “neocolonial”.

En la actualidad, sin embargo, con el desarrollo cada vez mayor de enfoques transdisciplinares, las ciencias sociales han encontrado una enorme riqueza de recursos conceptuales y metodológicos producidos no sólo por enfoques variados de investigación, sino que han sido propuestos desde latitudes geocognocitivas trans-centradas. Hoy en día nos permiten el desarrollo

académico referentes conceptuales resultantes de los debates y críticas elaboradas por la academia francesa antioccidentalista y antiuniversalista representada fundamentalmente por pensadores como Foucault, Deleuze, Derridá, Guattari; estudiosos indios, africanos y norteamericanos de la poscolonialidad como Spivak, Mbembe o Stoler; pensadores críticos latinoamericanos como Escobar, Mignolo, Dussel o Hinkelammert; afropesimistas como Wilderson, o Hartman; así como el feminismo queer de autoras como Rubin o Butler. En síntesis, es gracias a aportes de distintas regiones del mundo, provenientes del quiebre con el programa de la modernidad, que podemos proponer algunos avances en la investigación.

En este ensayo me concentraré en dos ejes conceptuales básicos. Primero, me referiré a la noción de “semiótica de subjetivación” como un proceso en el cual se produce una relación discursiva contingente en la cual la correspondencia entre sujeto de enunciación y sujeto del enunciado es determinada unidireccionalmente, desde el primero hacia el segundo. Segundo, con la noción de agenciamientos de deseo trataré de identificar cómo el sujeto de la enunciación le asigna una serie de atributos “aspiracionales” al sujeto del enunciado y cómo esto articula la gramática ontológica de la relación entre poder y deseo<sup>1</sup>. El uso de esas nociones se inscribe en el horizonte de estudio de la producción de subjetividad, que considero es una de las condiciones de posibilidad centrales en la producción y reproducción de relaciones racistas en Guatemala.

Una de las motivaciones que me ha llevado a la utilización de estos referentes metodológicos nace de un reciente trabajo de campo. El año pasado realizamos con el Equipo de Imaginarios Sociales de AVANCSO una serie de entrevistas grupales— grupos de discusión, para ser más exactos— con el objetivo de recoger información que diera sustento empírico a las hipótesis

---

1 En términos generales, Deleuze y Guattari proponen que una semiótica es un régimen de signos incorporales (Deleuze, 1988: 117) que no está limitado al lenguaje, sino que se proyecta al agenciamiento de las funciones de los objetos con los cuerpos; por lo que una semiótica opera como régimen de cuerpos. No solamente como regímenes disciplinarios y normalizadores, en el sentido de Foucault, sino como máquinas de diagramación del sujeto que constituye y conjuga todos los máximos de desterritorialización del agenciamiento (Ibid.: 143). En un régimen de signos se puede hacer, una abstracción del contenido y expresión, entre la forma disciplina/norma y la función, la esencia, o establecer una relación unidireccional causa-efecto, ya que cada una de las formas, expresiones, contenidos, funciones y normas están en presuposición unas de otras en un mapa de agenciamientos incorporales, en el cual la causa deriva del efecto y viceversa. La máquina abstracta es diagramática: la máquina abstracta es la pura Función-Materia del diagrama, independientemente de las formas y de las sustancias, de las expresiones y los contenidos a distribuir (Ibid.: 144).

2 Buena parte de esas hipótesis se desprenden del análisis sobre el racismo sádico masoquista que desarrollo inicialmente en el manuscrito de la *Análisis del Racismo* en proceso de edición.

que hemos venido trabajando sobre construcción de identidades “sexo/raza”.<sup>2</sup> Una de las partes de la entrevista fue diseñada para que los entrevistados pudieran ubicar en un *continuum* gráfico categorías sociales relacionadas con sujetos específicos, según el papel que jugaran en el “proceso” de mejoramiento o empeoramiento racial. Los participantes de la entrevista debían discutir en grupo sobre el orden que debían de dar a cada uno de los sujetos identificados según su cercanía con el mejoramiento o el empeoramiento racial:

#### Modelo básico del continuum



Los resultados de las entrevistas que hemos analizado hasta el momento confirman una de las hipótesis iniciales. Se considera que la “raza” blanca potencialmente mejorará al resto de razas “degeneradas” no blancas. El canche, el ladino racero, el blanco, los criollos, el gringo, el blanco puro, son significantes relacionados con la idea del mejoramiento racial; son referentes que adquieren intensidad en relación, por ejemplo, con los indios, marchantes, negros, campesinos, quedando en el medio los ladinos y mayas. Ninguna de esas articulaciones se presentaba de forma “pura”, ya que usualmente aparecían discursos relacionados con el trabajo, la civilización, la ciudadanización, el deseo de la superación, la religión, los modales y las costumbres, las formas de vivir, comer, etcétera.

Una de las ideas centrales que ha surgido de este análisis es que la raza opera como un factor de colonización del deseo. De tal forma, pareciera que el deseo está configurado por un muy particular anhelo de mejoramiento racial que se encuentra directamente relacionado a la noción de blanqueamiento. Esto a su vez incide en la producción de categorías sociales racialmente jerarquizadas.

**Primero**, se identifica en la parte más alta de la jerarquía al blanco, entre los que se distinguen europeos, norteamericanos y criollos. A esta imagen del blanco regularmente le son atribuidos sentidos como: la civilización, la técnica, el dinero, inteligencia, la autoridad, el saber, la belleza, la pureza.

**Segundo**, son localizados grupos intermedios reconocidos como ciudadanos “legítimos”: mestizos y mayas, que han pasado a formar

parte activa en la “modernización del país”, mediante la participación en los espacios públicos del Estado, los partidos políticos o la economía. Proponen que el reconocimiento de su posición social por otros grupos se deriva de su interiorización del imaginario de la superioridad racial blanca. Esto se evidencia en la reproducción de la idea del mejoramiento racial mediante la consecución del blanqueamiento.

**Tercero**, se define una multiplicidad de categorías sociales relacionadas a la imagen del indio: indio de montaña, el maxquil, el indito, el mozo de la finca, entre otros. De tal suerte, el indio es el sujeto que no ha entrado en el proceso de modernización, detiene el progreso del país, es sucio, bochinchero, tonto, incivilizado, huevón, necio.

Los instrumentos estaban diseñados para que los entrevistados establecieran correlaciones entre las categorías raciales, los espacios y los objetos que les asignan en la gramática ontológica que articula el imaginario social. En otras palabras, lo que pretendíamos era que los entrevistados elaboraran un proceso de territorialización de los sujetos que habían identificado en los diversos puntos del continuum. Al revisar los resultados de las entrevistas, se reflejaba una tensión entre la semiosis de-generativa que producía la noción de indio y el régimen incorporal, etéreo y aspiracional representado por la supremacía blanca<sup>3</sup>.

Se podría decir que estos tres elementos no aparecieron coherentemente, como un discurso articulado conformando por estratos claramente diferenciables. Más bien lo hicieron como una enredadera diagramática, constituida fundamentalmente por líneas de fuga que articulan y desarticulan las relaciones entre las funciones atribuidas a los sujetos, los signos y los contenidos, en procesos que constituyen y configuran máximos de territorialización relacionados con la intensificación de las identidades raciales.

Estos datos son, en tanto intensidades de función y forma del racismo, el paradójico secreto que habita las estructuras del deseo racial que es compartido por muchos guatemaltecos en el presente<sup>4</sup>. Las preguntas que se desprenden

---

3 Los sujetos regularmente se ubican a ellos mismos en el punto medio de esa tensión. Por ejemplo, en el caso de los debates sobre las preferencias al momento de buscar pareja, dieron una clara idea de su aspiración (las mujeres más que los hombres), por encontrar en el matrimonio un vehículo para el mejoramiento racial.

4 Es interesante también que cuando en las entrevistas participaban estudiantes autoidentificados como mayas, las apreciaciones no variaron en mayor medida que las apreciaciones de los ladinos.

en este momento son, ¿cómo se articulan estos agenciamientos de deseo a las semióticas de subjetivación? ¿Por qué es común entre los entrevistados escuchar que uno de los objetivos más importantes de los guatemaltecos es el de mejorar la raza? ¿Cómo están relacionadas algunas narrativas sobre la raza con la producción de deseo y cómo afecta esto las estructuras de alianza, las identidades de sexo y clase? ¿Cómo se introduce una tensión subjetiva entre la fascinación y el odio por la “degeneración” de la raza?

La idea central de este ensayo consiste en proponer que es posible construir un campo de relaciones discursivas en el cual sean vinculados textos canónicos del pensamiento nacional guatemalteco con esos resultados preliminares de investigación que hemos obtenido en el campo. El objetivo es identificar cómo las relaciones de sujeto, los objetos y/o contenidos enunciados hace cientos de años se han desplazado del texto y reverberan en las narrativas contemporáneas. De tal cuenta, propongo que, entre muchas otras, la función diagramática del deseo puede rastrearse en las siguientes semióticas: (a) semiótica del mejoramiento racial; (b) semiótica de la civilización del indio; (c) semiótica del autogobierno.

## 1. Semiótica del mejoramiento racial del indio:

Desde hace algún tiempo que propuse que uno de los elementos que caracterizan al racismo, en el caso guatemalteco, puede ser analizado en la tesis de Miguel Ángel Asturias sobre el problema social del indio (1923). En ese contexto es que he planteado la noción de racismo sádico masoquista para estudiar la semiótica de subjetivación sobre el indio producida por Asturias en la primera mitad del siglo XX. Más que atacar a Asturias personalmente, considero interesante su trabajo ya que en él se encuentran reflejadas, de forma explícita, las características del deseo racista basado en la noción del mejoramiento racial.

### a. Aspecto moral y físico del indio:

Asturias inicia su análisis con una descripción del “aspecto exterior” del indio<sup>5</sup>: el indio es de cutis áspero, con abundante secreción sebácea, cabello firme color negro, *espinudo*, extendido regularmente por toda la cabeza,

---

5 Una de las interrogantes que me he planteado es si Asturias describe al indio como si estuviera frente a un espejo que refracta todo aquello de lo que él mismo quisiera deshacerse.

“abundando hacia delante, a la altura del frontal”—recuerda una brocha—, su bigote es rígido, grueso y escaso, teniendo dos o tres pelos en la barba y las patillas. Asturias afirma que para el indio no existen escalas cromáticas que permitan clasificar el color del iris, aunque predominan los colores negro y castaño oscuro. Igualmente, considera que lo hacen especialmente feo, la boca y nariz anchas, los labios gruesos, las comisuras hacia abajo, los pómulos salientes, el ojo oblicuo, la frente estrecha y las orejas grandes y sencillas, con el lóbulo adherido en muchos casos. El indio es de color cobrizo, la estatura es corta. Las mujeres difieren poco de los hombres, siendo hermosas, sin embargo, sus manos y pies son pequeños.

En cuanto a su psicología, Asturias considera que el indio padece de un sentimiento moral utilitarista, mentalidad relativamente escasa. El indio es cruel en sus relaciones familiares, silencioso, calculador, no se deja arrebatar por la pasión o el entusiasmo. Es poco sensible al dolor moral o físico, ya que ve venir la muerte sin miedo: el indio es estoico. Asturias considera que los niveles intelectuales del indio son muy bajos, ya que “sí se sabe que tiene la comprensión muy lenta y es terco”. Afirma Asturias que el indio tiene aptitudes para ser abogado, militar, político y agricultor y considera que es notable su “facilidad para imitar”—cualidad de las razas inferiores—, lo que lo hace hábil para la arquitectura y el dibujo.

En lo relativo al territorio, Asturias establece una distinción entre el tipo colectivo de propiedad prevaleciente durante la época colonial, de la privatización y despojo que sufre posteriormente a la ley de redención de censos de 1877 a partir de la cual aparecen los grandes terratenientes cafetaleros. La producción del indio, afirma Asturias, es rudimentaria, ya que se dedica fundamentalmente a la producción de maíz y frijol y, algunas veces, a la crianza de aves de corral.

En cuanto a la vida política, Asturias considera que el indio ignora sus derechos y obligaciones. No sabe que Guatemala es una república. Sabe solamente sobre trabajos forzados y el servicio militar, y que en la capital hay un “señor presidente” y en la cabecera departamental un “jefe político”. Es decir, el indio no tiene vida política, es carente de conciencia jurídica, es inconsciente.

El indio es un ser que ha hecho una mezcolanza de su primitiva religión con la religión católica, careciendo de una idea de Dios omnipotente y omnisciente. El sistema de cofradías, del que participan—desde los indios principales hasta los últimos— es visto por Asturias como un sitio de derroche de aguardiente y comida que contrasta con la situación de pobreza en que viven. Igualmente considera que en las iglesias puede ser comprendida su

psicología religiosa, representada por grandes cuadros que reflejan las penas eternas; cebo en los pisos y sucias paredes que recuerdan la “cueva de brujerías”.

Asturias divide la vida privada del indio que vive en las fincas, de la vida del indio que vive en los pueblos. Los indios de las fincas viven vidas infelices, en ranchos de piso de tierra, paredes de cañas y techo de paja; duermen en el suelo y comen en cuclillas “agua de chile, caldo de frijol y tortillas”; mientras que los indios de pueblo viven mejor, aunque siguen expuestos al abuso de los patrones y jefes del lugar. Las relaciones personales que los indios establecen se dirigen, antes que a la familia, a su “compadre”. Como residuo de su primitivismo, el indio tiene una idea confusa del amor. El indio lleva una vida privada vegetativa, sin importancia. La familia indígena según Asturias es utilitarista.

### **b. La sociopatía del indio**

Más adelante, Asturias analiza la sociopatía del indio, en la que describe los elementos constitutivos de su degeneración. Las razas ascienden o declinan, pero el indio ¿mejora o degenera? se pregunta. Asturias establece dos signos que dejan evidenciada la degeneración del indio— el físico y el psíquico— y trata de encontrar sus causas en lo que denomina un análisis “etiológico”.

El indio muestra signos físicos de degeneración anatómica, al observarse los siguientes caracteres: (a) estrechez fronto-parietal; (b) índice cefálico menor que el normal; (c) talla y peso inferiores a los de otras razas.

Lo signos de degeneración fisiológica del indio son para Asturias: (a) necesidades energéticas muy inferiores a las de las razas europeas y muy semejantes a las de los habitantes del Congo; (b) eliminación de urea inferior a la de los organismos sanos (25% menor al de otras razas); (d) altos índices de natalidad (según muchos biólogos la fecundidad de una raza es signo de degeneración; los tuberculosos, principalmente, y alcohólicos son muy aptos para la multiplicación); (e) mortalidad infantil excesiva.

En cuanto a la degeneración psíquica del indio, Asturias anota las siguientes características: (a) falta de cohesión; (b) falta de sujeto social (la persona no existe); (c) perpetuación de cultos y tradiciones absurdas; (d) mayor tendencia al hurto que al crimen de sangre (aunque en estado de ebriedad es terriblemente criminal); (e) crueldad excesiva (golpea a su mujer bárbaramente, y como a la mujer, a sus acémilas y a sus perros).

Las causas (etiología) de estos dos “niveles” de degeneración se encuentran en: (a) el alcoholismo y el chichismo; (b) la falta absoluta de higiene; (c) el trabajo excesivo; (d) la alimentación poco nutritiva y escasa; (e)

el casamiento prematuro; (f) las endemias tropicales; (g) la miseria; (i) la falta de cruzamiento.

Con esta descripción queda establecido, de forma clara, uno de los puntos de la tensión de deseo inscriptos en la semiótica de subjetivación sobre el mejoramiento racial: la parte degenerada. Véase cómo plantea Asturias la “solución” del problema.

### **c. Cómo retrasar el mal: la socioterapéutica del indio**

Asturias explora dos caminos distintos para abordar el problema del indio. Por un lado, una terapéutica social destinada a retrasar el mal de la degeneración racial del indio y, por el otro, una cura definitiva basada en la introducción de sangre europea que revitalice la degeneración mediante el “blanqueamiento”.

#### **i. Terapéutica social**

En cuanto a la terapéutica social, se establecen medios paliativos destinados a retardar el “mal”, derivados de las ideas de Antonio Batres Jáuregui y Matías de Córdova, así como algunos elementos de la etiología antes estudiada. Por ejemplo, Asturias considera sumamente importante que los indios dejen de casarse prematuramente, ya que esto produce formas defectuosas de crianza, que explican la falta de vigor, la regresión vital, los espíritus defectuosos y los cuerpos débiles: “con seres débiles que engendran hijos débiles, Guatemala no se salva” (91). Los indios deben ser dotados de un gran vigor físico, moral e intelectual, heredándoles las conquistas científicas, higienizándolos a ellos y a su medio, educando a las madres y a sus cuerpecitos que ya “vienen tarados por la degeneración social [y] ambiental; y que empeoran al crecer porque la madre indígena ignora los más elementales principios de Puericultura” (Ibíd.) Igualmente, hay que solucionar el problema de la alimentación del indio, incorporando la carne, los huevos y los alimentos tónicos. También hay que reducir el excesivo trabajo al que quedan expuestos los indios por los intereses de los finqueros que los obligan a trabajar como bestias.

Otro elemento identificado por Asturias en su terapéutica social para retardar el proceso degenerativo del indio consiste en la educación, a modo que éste cambie su condición de esclavo por la de hombre libre. Hay que preocuparse porque las escuelas del indio respondan al medio de miseria en el que vive, a modo que no se aproveche de los servicios de sus hijos desde

pequeños. En tal sentido, es importante que los padres y los niños formen parte del sistema. La escuela debe ser una escuela de campo, modesta, dotada de útiles y en buenas condiciones higiénicas. “La escuela ideal para el indio por su temperamento, su salud precaria y sus hábitos atávicos sería la ‘Escuela al aire libre’” (Ibíd.). La orientación de la educación debe moldear al indio en valores familiares, la solidaridad y la cooperación; debe enseñársele el castellano, evitando su dialecto que es más perjudicial. Las clases fundamentales deberán ser la lectura, la escritura y la aritmética, ya que son los caminos para ponerse en contacto con el pasado y ese es un camino para el mejoramiento. Debe promoverse una campaña nacionalista cuya base de identidad sea el idioma.

Luego, Asturias propone que es fundamental higienizar al indio, ya que este es el prototipo del hombre antihigiénico. De ahí que la labor del higienista tiene en Guatemala un campo de acción ilimitado.

El último elemento que Asturias considera que puede retardar la degeneración del indio es el del mestizaje, ya que éste tiene entre sus fines alcanzar la homogeneidad racial, lingüística y cultural. Es así que se critican las normas legales que durante la colonia prohibían que los españoles se unieran con los indios.

## **ii. La cura definitiva de la degeneración racial del indio o el deseo sádico masoquista**

Estos elementos, sin embargo, son consideraciones paliativas en los ojos de Asturias. La única forma para destruir el mal consiste en la inmigración, la sangre nueva por la que fluyan corrientes “renovadoras que resarzan la fatiga de sus sistemas, vida que bulla pujante y armoniosa” (Ibíd.: 102). La raza indígena es una raza agotada que necesita ser salvada. “Hágase con el indio lo que con otras especies animales cuando presentan síntomas de degeneración” (Ibíd.). Hay que evitar la influencia de la inmigración china, ya que esta es una raza que ha dejado también un germen degenerativo en nuestras venas. Hay que buscar sangre nueva y vigorosa. “En Suiza, Holanda, Wutemberg y el Tirolo, pueden encontrarse ejemplares que reúnan las condiciones mencionadas” (Ibíd.: 105)

Al igual que en el caso de los entrevistados, podemos establecer con Asturias un mapa de las tensiones que operan aquí como agenciamiento de deseo. El mejoramiento racial se encuentra en Europa y la vía, el camino para el progreso, la civilización, está mediado por la sangre. Vemos entonces, que esta semiótica dirige la mirada a la diagramación del sujeto, se despliega como un régimen de signos en cuanto a las funciones normativas y transformaciones

necesarias para intensificar el tipo de sujeto que Asturias describe. Ahora, la hipótesis que propongo es que esos elementos transformadores e intensificadores apuntan a la generación de un tipo de deseo que he denominado deseo sádico masoquista. El esquema que he propuesto hasta este momento considera que el efecto semiótico (la semiosis) no se explica exclusivamente por el establecimiento de un índice de enunciación con contenido normativo que puede ser rastreado en patrones lingüísticos, sino en que esta (semiosis) debe configurar la pragmática discursiva, es decir, la performatividad de la praxis del mundo de la vida cotidiana en la cual el sujeto deseante se articula en torno a los puntos de tensión derivados del imaginario de la supremacía racial blanca y la degeneración del indio. En el análisis de Asturias queda evidenciado que para agenciar lingüísticamente al deseo, es fundamental la identificación de una línea de fuga que inicia en el horror y termina en el encanto, generando con ello un desplazamiento en el objeto de deseo del “cuerpo real no-blanco” al cuerpo imaginario de la blancura. Es una forma de catexis racial en la que, como se proponía arriba, la combinación de una componente diagramática en la cual formas de expresión son convertidas en signos-partículas que pueden ligarse los unos con los otros, alterando las conductas dirigidas hacia cuerpos que, de antemano, han sido saturados de deseo. Por ejemplo: indio-degeneración y sangre nueva-renovación racial; pero al mismo tiempo se despliega como un agenciamiento maquínico, que establece máximos de desterritorialización: el indio ha de ser expulsado de su territorio y ambiente degenerado/degenerante para ser reubicado en un territorio “higienizante”, en el que pueda efectuarse la renovación de la raza y el blanqueamiento.

Como agenciamiento, la semiótica del mejoramiento racial proporciona también nuevos rasgos de expresión ordenando con ello los contenidos: el indio como continente de la raza degenerada que puede someterse a paliativos socioterapéuticos y, preferiblemente, a un proceso de mejoramiento que el blanco, continente de la sangre llena de vitalidad, le aportará. De esa cuenta es que en la “analítica del racismo” propongo que el racismo reflejado en la tesis de Asturias sea leído como del tipo sádico masoquista, ya que:

el castigo es autoinfligido por el sujeto mismo. Más que una manifestación exclusivamente masoquista (en donde una persona exterior castiga al sujeto), encontramos una de sadismo aplicado hacia sí mismo, en donde no se necesita de un verdugo externo que aplique la punición al yo, sino que el verdugo es la misma identificación con el ideal del yo imaginario (blanco). El sujeto toma afectivamente distancia de cualquier alteridad real (tanto la del yo-indio, el yo mestizo, así como

la del otro blanco criollo/europeo) y se suspende dominando con violencia al otro indio exterior que produce el reflejo de la imposibilidad de su deseo. (Flores, en prensa).

La hipótesis que sostengo hasta este momento es que igual que en el caso de nuestros entrevistados, Asturias se encuentra en el punto medio del agenciamiento de deseo, y lo que hace al elaborar este régimen de signos es sobrecodificar ciertos elementos heterogéneos y flotantes en el discurso social, asignándoles una jerarquía definida como una función ordenadora en la que la frontera entre el sujeto del enunciado y el sujeto de la enunciación se vuelve porosa. En otras palabras, el régimen normativo que se proyecta hacia el otro regresa inmediatamente hacia el yo en un proceso retroversivo.

Pero bien, detengamos el análisis de la semiótica del mejoramiento racial en este punto y estudiemos otra de las semióticas que operan en el amasijo memorial contemporáneo.

## 2. Semiótica de la civilización del indio<sup>6</sup>

Si asumimos que la semiótica del mejoramiento racial despliega un agenciamiento de deseo racista sádico-masquista, en las semióticas que analizaremos a continuación—civilización del indio y gobierno del indio—, pareciera que la máquina deseante apunta a la producción de un orden discursivo meramente sádico.

En el caso de Asturias, como en el de los entrevistados, el efecto del discurso es retroversivo, en la medida que los sujetos del enunciado—el indio y el blanco—, escinden al sujeto de la enunciación y lo afectan directamente. Por eso considero que esta es una semiosis sádico masquista, en la cual el yo está constantemente interpelado por el horror y la fantasía. Por el contrario, en el caso de semióticas como la de la civilización del indio, el sujeto del enunciado queda capturado en el gobierno de un régimen moral excesivo producido por el sujeto de la enunciación. De ahí que pueda suponerse que se trata de una semiosis sádica.

Esta línea de fuga fue también algo presente en las entrevistas. Regularmente se planteó que las causas del atraso del país se encuentran en la resistencia del indio por entrar en el tren de la civilización y el progreso.

---

<sup>6</sup> Parte de este análisis ha sido presentado anteriormente en el boletín No 46: julio-septiembre de 2010 de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica (Flores, 2010).

Muchas veces se consideró que el indígena aferrado a su economía tradicional o a la vida en las fincas, impide salir adelante no solo a él, sino a la nación. El indio no quiere superarse, se expresó en varios sitios, siendo los entrevistados quienes se encuentran empeñados por superarse y mejorar. Estos entrevistados esperan que los indios aprendan de ellos para transformar su existencia. Para abordar la segunda semiótica de subjetivación, analizo a continuación la reflexión que Antonio Batres Jáuregui—un importante intelectual e historiador guatemalteco que vivió la transformación decimonónica de la economía y la política nacional posterior a la revolución cafetalera del último cuarto del siglo XIX— realiza sobre cómo lograr la civilización y el mejoramiento de los indios, en su libro “Los indios, su historia y civilización”, publicado a finales del siglo XIX.

Batres Jáuregui propone que al indio hay que proveerlo de los estímulos necesarios para integrarlo a la civilización. Tales estímulos pueden alcanzarse por dos vías fundamentales: a) mediante concursos regionales, la promoción y el mejoramiento de sus industrias a través de un sistema que premie los esfuerzos orientados a mejorar su propia condición proporcionando los elementos y utensilios necesarios, y b) una política de imitación de las otras razas más civilizadas, de las cuales puedan aprender los aspectos “positivos” del progreso y no solo sus defectos y vicios, que los saquen del aislamiento en que se encuentran los indios, aprendiendo las buenas costumbres y maneras más fáciles de vivir. Para Batres Jáuregui, el Gobierno debe impulsar una ley *protectora de aborígenes* orientada a que se los estimule. De la misma forma considera que los periodistas pueden jugar un papel relevante para popularizar las “ideas redentoras de esa raza” (Batres Jáuregui, 1893: 185-186)

El segundo elemento propuesto por Batres Jáuregui en su empresa civilizadora consiste en la eliminación de las lenguas indígenas y la implantación generalizada y obligatoria del castellano. Para civilizarse, los indios deben entrar en contacto con la gente ladina que ya lo habla. El idioma es tan relevante para este autor que considera que el Gobierno no debe escatimar en promover mecanismos basados en la lógica de premios y privilegios para aquellos que, en el funcionamiento de la burocracia, siembren el interés de los indios por aprender el castellano, ya que el idioma ha de usarse para incorporar a los indios en las estructuras de poder civilizatorio.

El tercer punto consiste en la creación de necesidades para el indio, ya que buena parte de las causas de su estancamiento se encuentran en su resistencia a progresar. Considera que el indio no sale adelante, ya que “con un pobre rancho, sin tener una cama, ni mueblaje, sino una hamaca o un *tapexco*, y una piedra de moler, vive (...) una vida improductiva y monótona,

que no puede entrar en el carril del movimiento progresivo (Batres Jáuregui, 1893: 188). Por ello es necesario “influnciar en las costumbres del indio, a modo que deje que los dineros que desperdicia en las cofradías y servicios parroquiales los pueda usar de un modo “prudente”, contribuyendo también con el pago de impuestos para que retribuyan los gastos que hará el Estado para civilizarlos” (Ibíd..).

En el cuarto punto de su propuesta, Batres Jáuregui considera la ignorancia que caracteriza a los indios, definiéndola como un elemento causal de su estado de deterioro. Hay que procurar que la luz y el progreso iluminen a un indio salvaje, vegetativo, ignorante de su pasado y poco preocupado de su porvenir, incapaz de comunicarse con la civilización. Batres Jáuregui considera que incluso se ha de usar la fuerza para obligar a los padres a que lleven a los niños desde pequeños a la escuela, sin que esto traicione su naturaleza de “trabajadores” a la cual debe acostumbrarse desde muy pequeño.

El quinto punto consiste en declararle la guerra a la embriaguez. La chicha y el aguardiente entran en la mirada de Jáuregui cuando trata de comprender las “determinantes” de la cuestionable moral de los indios: “la chicha y el aguardiente convierten a los indios en brutos borrachos, estúpidos y abandonados infelices. El vicio más dominante entre la raza indígena es el de la embriaguez. Este vicio embrutecedor es la quinta causa que influye muy particularmente en el abandono y estulticia en que se hallan los indios (Batres Jáuregui, 1893: 190). La embriaguez es un mal que conduce a la delincuencia, por lo que el indio termina siendo no solo un problema moral y político, sino también de “higiene pública” (Ibíd.: 191). La moral, la economía y la higiene deben establecer una alianza estratégica con el fin de combatir la embriaguez del indio.

En el sexto punto desarrollado por Batres Jáuregui se profundiza en la identificación del espacio como un elemento inherente al proceso civilizatorio del indio. Tierra y propiedades comunales, herencia del dominio español, son las nuevas amenazas, las nuevas “causas” de la desgracia indígena: las tierras ejidales deben ser combatidas, hay que quitarle la tierra comunitaria al indio, ya que con esto se le protegerá de los abusos que han traído las formaciones jurídicas, leyes e instituciones como el sistema de mandamientos. De esa cuenta es importante la promoción de la ley de redención de censos, ya que esta es muy beneficiosa para el país, pero especialmente para los indios, ya que combatirá la estupidez en la que los indios han caído por el sistema de mandamientos (Batres Jáuregui, 1893: 193).

Hay que procurar que los indios tengan propiedades rústicas y particulares, que dejen de trabajar para el “común y de vivir como han

vivido, al estilo oriental de tribus primitivas” (Ibíd.: 193–194). El espacio asiático, el oriente incivilizado y colectivo se contraponen al espacio occidental privatizado, progresista y, fundamentalmente, civilizado. Los indios deben desarrollar el interés por la civilización al implantar en ellos el egoísmo como un valor supremo. Es menester el amor por la privatización del espacio, del suelo, de la tierra y del trabajo. Por eso Batres Jáuregui encuentra también un obstáculo en la lógica del sistema basado en viejas instituciones de poder como los mandamientos. El amor por la propiedad privada se transforma en un elemento productivo mediante el cual el indio puede entrar a formar parte del mundo civilizado. De esa cuenta, el octavo punto de la estrategia está dedicado únicamente a la abolición del sistema de los mandamientos<sup>7</sup>. “Los mandamientos deben suprimirse cuanto antes, combinando á la vez, los intereses de la agricultura, como se ha explicado por extenso en el capítulo segundo (Batres Jáuregui, 196). Sin embargo, si para Batres Jáuregui el sistema de mandamientos es un lastre para la civilización de los indios que es necesario abolir, es igualmente necesario encontrarle al sistema de mandamientos un mecanismo que garantice el trabajo obligatorio de los indios más que nada en las fincas que han aparecido con la economía cafetalera<sup>8</sup>.

Se han de abolir los mandamientos, sí, pero asegurando la permanencia de trabajadores que vitalicen el “desarrollo” de la agricultura. Por ello, el noveno punto que indica Batres Jáuregui consiste en declararle la guerra a la indolencia y la pereza del indio, ya que estos son también elementos que detienen su civilización y mejoramiento. El objetivo es, entonces, promover la lógica privatizadora como un mecanismo de autorregulación e incorporación de la civilización. Al indio hay que desplazarlo hacia una ética de la propiedad privada que se opone a las instituciones del dominio español, pero que también se distancia de los modos colectivistas del ejido y el pueblo de indios. El punto es promover una relación entre propiedad privada y trabajo y el objetivo en el discurso es “erradicar la vagancia”. De esa cuenta, la propuesta de Jáuregui promueve también la creación de recursos jurídicos que obliguen a los indios restantes al trabajo. Es, entonces, una lógica de poder mucho más compleja de la que se había venido reproduciendo desde el período colonial, ya que aseguraba, por un lado la incorporación de la ética empresarial y

---

7 El sistema de mandamientos, también conocido como repartimientos, consistía en una forma de trabajo forzoso que fue obligatorio para muchas poblaciones indígenas entre los siglos XVI y XIX.

8 Un mes después de haber presentado Jáuregui su discurso el presidente Reina Barrios suprimió por decreto la práctica de los mandamientos y emitió la ley de trabajadores que condujo a formas más perversas de explotación de los indígenas.

privatizadora y, por el otro, el trabajo gratuito. Estas perspectivas no entran en contradicción ya que el proyecto de sujeción basado en el horizonte de la civilización tenía que garantizar, de la mejor manera posible, que ningún indio se quedara fuera, que todos estuvieran integrados.

Los puntos décimo y undécimo de la reflexión de Batres Jáuregui se enfoca en el cuerpo y su relación con la comunidad. El cuerpo del indio está marcado por la promiscuidad, las vestimentas arcaicas, la suciedad y el anacronismo. El desenfreno sexual entre los miembros de la misma comunidad de indios, produce el estancamiento y detiene el progreso de la civilización. En el cuarto centenario de la invasión podían los indios, a los ojos del autor, ser un curioso objeto de estudio, un indispensable objetivo disciplinario para las modernas ciencias civilizadoras: la antropología, la lingüística, la arqueología y la indumentaria. “Esos desgraciados indios, celebrando por modo automático el descubrimiento de América, sólo serán comparables á los moribundos gladiadores romanos, que exclamaban en honor del Cesar ¡*Morituri te salutant!*” (Batres Jáuregui, 1893:198). Los indios son todos cuerpos desgraciados, alimento de bestias, que saludan a la inminente muerte que conlleva su atraso. “Concordaría, pues, para remover aquella causa de estancamiento indígena, que se procure hacer que los aborígenes vistieran y calzaran á estilo de los ladinos, como lo deseaba el célebre Fr. Matías de Córdoba, con lo cual se conseguiría que consumieran algo en el comercio general y produjeran más en pro de la riqueza pública” (Batres Jáuregui, 1893:198).

Pero el cuerpo del indio civilizado ha de cuidarse para ser más productivo en el plano económico nacional. Este ha de ser un cuerpo descansado, higienizado y fuerte. “Los dueños de las *fincas* deberían estar obligados á proporcionar á sus colonos y mozos siquiera unas tarimas para que durmiesen dentro del agreste rancho, después de las duras faenas de labranza. Aquí en Guatemala, que por todas partes abundan buenas maderas, no pudiera estimarse como gravamen muy grande el ofrecer a los peones un modo higiénico de descansar, dado que el *tapexco*, cuando no el suelo puro, es lecho harto primitivo. Si se consultan las leyes rurales de otras partes, se podrá ver que es obligación de los patrones proporcionar á sus sirvientes siquiera una pobre cama y sana vivienda, ya que no es posible exigir comodidades y completo bienestar para aquellos á quienes la fortuna no favoreció con sus halagos” (Ibíd.:199). Es necesario encontrar una técnica eficaz, un aparato de reglamentaciones que garantice una forma más productiva de explotación del trabajo de los indios.

Los cuerpos se cuidan entonces para que desde ellos puedan ser capturados los indios en el comercio, pero fundamentalmente para que sean

cuerpos productivos y trabajadores, ya que esos serán los cuerpos del indio civilizado. De esa cuenta, el último punto de su estrategia Batres lo dedica a los mecanismos que garanticen el trabajo agrícola y rural. Asegurarle el trabajo a los patrones es un derecho. Hay que asegurar el trabajo de los indios para el progreso de la nación. El punto aquí consiste en articular el análisis de las semióticas de subjetivación y el deseo con la producción de espacios y redes de poder que estaban proliferando en ese momento. De tal cuenta, la pregunta es cómo articular la noción de deseo que se viene manejando hasta acá con una idea más foucaultiana que interroge los objetivos estratégicos de poder que estas formaciones discursivas reflejan. En esa línea el trabajo de Matías de Córdoba que analizamos a continuación es revelador.

### 3. Semiótica del autogobierno del indio

La memoria de Matías de Córdoba—connotado religioso y político guatemalteco de finales del siglo XVIII—llamada *Utilidades de que todos los indios y ladinos se vistan y calcen a la española y medios de conseguirlo sin violencia, coacción ni mandato*, de 1796, permite aproximarnos a otra semiótica de subjetivación. En esta memoria encontramos una primera muestra de racismo sádico de la presentada años después por Batres Jáuregui. La diferencia consiste en que Matías de Córdoba apunta directamente a la producción de un agenciamiento específico de deseo, bajo la máxima del incremento de la socialización de los indios por la vía de la creación de necesidades. No sabemos con exactitud si era algo ya instituido o es a partir de ese momento que inicia a diseminarse de forma generalizada una lógica basada en performar el deseo de las élites, con el fin elevar su propia posición social, por el “mejoramiento” y “superación” del otro—indígena, mulato y ladino. La idea central era que ellos mejorarían únicamente en la medida que tuvieran un cuerpo más elevado, mejorado, del cual diferenciarse. Es decir, era menester que indios, mulatos y mestizos mejoraran sus cuerpos, para que con ello, el cuerpo de los criollos y españoles también mejorara.

Matías de Córdoba se concentra en la generación de un agenciamiento performático del cuerpo, basado en la “máxima de la creación de necesidades”. El eje central de la memoria consiste en rediseñar la arquitectura de la estratificación social guatemalteca mediante creación y estabilización de categorías sociales específicas— indios, mulatos/ladinos y criollos— en función de producir un efecto de poder dirigido específicamente al agenciamiento de un tipo de deseo que puede producirse mediante el estímulo de las

necesidades. Esto significaba lograr que los indios, mulatos y mestizos, que no necesitaban de nadie, debían imitar los españoles y criollos, que necesitaban del comercio y la vida social. El objetivo consiste en invertir la relación de necesidades y lograr que indios, ladinos y mulatos, mediante la imposición de una política de mimesis, necesiten más de los criollos y españoles que éstos de ellos. Pero hay que analizar la memoria paso a paso.

La memoria está dividida en cinco partes. En primer lugar, Córdova establece algunos pivotes enunciativos en la estabilización del nuevo régimen de cuerpos. El autor se asume a sí mismo como parte de la humanidad noble, honrada y universalmente compasiva en oposición a indios, ladinos y mulatos que encarnan los cuerpos salvajes e incivilizados. La posición de enunciación en la cual se sitúa Córdova, es la de la nobleza, la honradez, el bien y la felicidad; mientras que los indios, ladinos y mulatos, ocupan una posición relacionada con la fatalidad, el horror, la fealdad, la deshonra.

Aquello que separa a los indios y los mulatos de la buena humanidad ha sido impreso en las almas de cada uno por su “autor” (Dios); el hombre, es aquél a quien Dios le ha entregado la imagen de su semejanza, por lo que además es responsable de mostrar a los indios, ladinos y mulatos “las utilidades que resultarán de que se vistan los Indios y mulatos a la Española y cómo se podrá realizar éste proyecto verdaderamente digno de la humanidad (Córdova 1797: 212)

Esta posición de enunciación es también la de un cuerpo que se asemeja al de Dios. El español no sólo es su semejante, sino que es responsable de la tarea de hacer producir el nuevo régimen de cuerpos, haciendo que indios y ladinos vistan y calcen a la española. Con este fin, Córdova propone cinco máximas que establecen la relación entre lo que denomino “performación del cuerpo”, generación de necesidades, comodidades, y vínculo social:

- a) “el hombre será infeliz siempre que le falte aquello que le conviene por naturaleza;
- b) “al hombre le conviene por disposición de su autor tener conexión con los otros hombres”;
- c) “el vínculo de ésta sociedad es la mutua necesidad que tenemos los unos con los otros”;
- d) “el número de comodidades está en relación directa del número de los que contribuyen ‘a socorrer las necesidades”;
- e) “a medida de las distintas especies de necesidad que tenga un particular, se esforzará á utilizar en una especie de socorro á todos aquellos de quienes necesite”.

Las primeras enunciaciones analizadas nos muestran que, desde la arquitectónica discursiva de Córdova, es necesario establecer mínimamente dos elementos: En primer lugar, una idea universal del hombre y con ello un universal normativo que le corresponde a ese hombre. A su vez, y en segundo lugar, una distinción entre los hombres universales que gozan de un vínculo social definido por las necesidades y las comodidades en las cuales ese universal puede llegar a ser feliz. El vínculo social es, en consecuencia, un instrumento performático que relaciona el placer, la necesidad y la socialidad. Por ejemplo, los hombres buenos, nobles, honrados y de bien lo son porque tienen un vínculo social fuertemente establecido: se necesitan mutuamente en cuanto comparten el apetito por las mismas comodidades y, en consecuencia, la mutua necesidad de unos y otros es patente. Mientras tanto, aquellos individuos que no se necesitan mutuamente son sujetos deshonorados, malignos y fatales. Los cuerpos de estos individuos son los de indios y mulatos. En consecuencia, si lo que se pretende es incrementar el vínculo social, hay que crear no solamente mutua necesidad sino, fundamentalmente, una relación mimética, en la cual, indios, mulatos y ladinos, deseen incorporar las vestimentas y comodidades de españoles y los criollos. Pero, para lograr esto, Córdova necesita que los españoles sean conscientes de la inversión en la relación de necesidad que existe entre españoles, indios, mulatos y ladinos. Córdova pregunta: ¿quién necesita más de quién?

Es igualmente cierto que falta en nosotros el vínculo de sociedad. Únicamente lo que podrá dudarse es si somos nosotros más infelices que los Indios y Mulatos, pues necesitamos más nosotros de ellos que ellos de nosotros (...) El Indio no ha menester nuestro comercio, ni nuestros jornales, y por consiguiente no está unido por el mutuo vínculo de necesidad. Cada Indio, Negro, Mulato, Mestizo, y aun español pobre, no necesita más que á su muger. Ella le prepara el maíz que siembra, y ambos habitan una despreciable choza, negados a toda civilidad, sin necesitar de otra persona para vestirse y sustentarse. Este hombre no echa de menos el dinero para remediar sus necesidades, y será un necio si interrumpe el sueño de su pereza, arando, cavando, (...) por adquirir una cosa superflua (...), porque supongamos á todos vestidos, y calzados: Ya el Indio necesitará á los artesanos y á los comerciantes, lo mismo que nosotros. Estos tendrán mas expendio, y aquellos en que poderse ejercitar. Tendrá aumento el ganado menor, y los que texen el peñate lo harán más fino y barato. (Córdova, 1797: 212-213)

El postulado es el siguiente: es imprescindible que los infelices, deshonrados y aislados indios, ladinos y mulatos necesiten de los españoles. Para ello deben modificar sus cuerpos—comenzando por la apariencia exterior— y la relación con el ambiente, deben imitar a los españoles ya que esto les permitirá ser felices, hay que hacerles creer que eso les conviene. Pero, al mismo tiempo hay que hacerle ver a los españoles y criollos los beneficios que obtendrán al invertir el esquema de necesidades, ya que el comercio que ellos dominan incrementará. La preocupación que plantea Córdova consiste en hacer evidente la dependencia que tiene la élite de indios, mulatos y ladinos, que al no ser cuerpos como los de los españoles y criollos, es decir, al no tener estos cuerpos necesidad del comercio o los jornales, son relativamente autónomos.

Esto es lo que resulta de calzar y vestir a los Indios y Mulatos a la Española: el adelantamiento del comercio y de las Artes, la abundancia, y la comodidad. Si fuera tal nuestra fortuna que abriendo ahora los ojos nos empeñaríamos en promoverla, dentro de pocos años conoceríamos que tenemos ahora la humanidad sumamente abatida, y que estamos lamiendo nuestra propia sangre (Ibíd.:215).

En otras palabras, Córdova no está escribiendo esta memoria para ‘convencer’ directamente a indios, mulatos y ladinos de mimetizarse con españoles y criollos en función de reducir las diferencias sociales, sino para hacer patente, entre los sujetos hegemónicos de poder, la urgencia de invertir las relaciones establecidas en el esquema de necesidades dominante. Córdova no está interesado, en consecuencia, en que los indios y mulatos lean y aprendan de su propuesta, no le interesa adoctrinarlos directamente. A Córdova le interesa que el resto de criollos y españoles cumplan una función multiplicadora de esta diagramática de cuerpos apelando, incluso, a las características ‘degeneradas’, inmorales y poco juiciosas de los cuerpos de indios, ladinos y mulatos.

- a) “las necesidades de la vida tienen conexión con los desórdenes en la moral”;
- b) “el ocio sugiere la maldad, y esta se origina de no haber quién ponga en acción las manos del ocio” y;
- c) “la común opinión influye en las acciones, porque influye en los juicios”.

Es entonces importante que estos infelices cuerpos, a quienes se pretende corregir, mejorar, sean ubicados en el discurso como seres inmorales y nada virtuosos. La fuente de la inmoralidad de los indios y los mulatos se debe a que

son cuerpos sin necesidades. Ello los conduce al ocio, la holgazanería, el vicio. Los criollos deben entonces cumplir un papel transformador. Alejar a estos cuerpos de la perversión, la falta de valores, la incivilidad, ofrece al criollo en consecuencia la posibilidad de “salvar” a los desgraciados, especialmente si se los hace participar en una economía que los ocupe (el trabajo en jornales, por ejemplo), actividades que les permita “mejorar” y “superarse”. Pero, fundamentalmente, esto le ofrece al criollo la posibilidad de pensar que al salvar al otro de esta forma se salva también a sí mismo. En un apartado más adelante, se intensifica la mirada sobre el cuerpo:

Un hombre que se mira indecente cree que todos son sus antagonistas, espera que le traten con dureza, y sabe que todos se han formado de él un concepto vilísimo. ¿Qué se puede esperar de este hombre, sino que conforme su proceder con la idea que se ha formado? Esta gente derrotada es la que hace las muertes, los hurtos y demás excesos. ¿Qué hombres aseados se encuentran en las chicherías? ¿Qué mujeres decentes son las que abandonan? (Ibid.: 217)

El cuerpo de indios, mulatos y ladinos debe ser además higienizado, reformado de las prácticas viles que le impiden autogobernarse y que amenazan la estabilidad de la hegemonía de los cuerpos criollos. Es, por decirlo de alguna forma, un proyecto dirigido a domesticar los cuerpos infelices y salvajes, que no visten, calzan o gozan las necesidades de españoles y criollos. La relación entre comodidades, vestimenta, comercio, es identificada por Córdova como algo que puede permitir el mejoramiento de aquellos que, además, lograrán autogobernarse:

Es pedir un milagro querer que un hombre de las circunstancias de la gente de broza se gobierne según la recta razón ilustrada por el cristianismo. La vestimenta de los españoles puede producir un mejoramiento en el trato, la honestidad, a la vez que abandonan aspectos como la rudeza, la grosería, y esa moral depravada (Ibid.).

En consecuencia, la participación en el comercio, la imitación del régimen de cuerpos de españoles y criollos, puede, desde la mirada de Córdova, operar como un mecanismo efectivo en la transformación—salvación—de los indios, ladinos y mulatos. Con ello se establece un referente a partir del cual se pretende intervenir los cuerpos transformándolos no solo en parte de la humanidad virtuosa y moral, sino en una clase subalterna autogobernada.

En suma, el objetivo de esta memoria es hacer que los criollos y españoles se convenzan que ellos necesitan modificar las prácticas y conductas de los

indios, mulatos y ladinos. Hay que lograr que los segundos necesiten de los primeros. Para ello es fundamental que modifiquen el cuadro de necesidades de indios, mulatos y ladinos, haciéndolos participar del comercio y del trabajo. Logrando con ello, al mismo tiempo, que se modifiquen los ejes performáticos del deseo desplazando la mirada al cuerpo de criollos y españoles. Se trata entonces de un agenciamiento incorporal, performático, del deseo: hacer que “mi homólogo en la enunciación”—criollo, español— desee hacer que el “otro de la enunciación” desee no solo lo que yo deseo sino mi propio cuerpo, en tanto modelo que guía el régimen. De ahí que Córdova termine la memoria llamando la atención sobre el nivel de grandeza que adquirirán españoles y criollos al modificar los cuerpos de indios, ladinos y mulatos, al intervenirlos y transformarlos en su imagen y semejanza.

Otros dicen que tenemos interés en que se esté el mundo como está, y que nos distingamos unos de otros. No dan la razón en qué se fundan. Juzgan desde luego que sucederá un trastorno, por el cual los Indios y Mulatos serán superiores á nosotros. Pero esto ya se ve es un temor sin fundamento. Si creen que padecen sus intereses, es falso, pues antes se mejoran: y si creen que se rebaja algo de su estimación solamente con la igualdad del vestido, haga el ánimo de abandonar una nobleza que solo consiste en la recomendación del sastre. El grado de nobleza se calcula por los inferiores, de suerte que si el noble reduce á nada el termino de su comparación, destruye su nobleza haciéndose él infimo. Si los indios son quasi nada, qué elevación tendrán sus superiores? Hasta la vanidad y el amor propio favorece una causa, que solo tiene contra sí la preocupación (...)

La finalidad es convencer al destinatario criollo—sujetos de la enunciación—, de lo productivo que resulta para ellos que los indios y los mulatos—los sujetos del enunciado— necesiten más de ellos que a la inversa.

En adelante iniciará a producirse en el espacio público una serie periódica de reflexiones dirigidas a las élites criollas. Dichas reflexiones estaban destinadas a promover la idea de que en la medida que indios y mestizos ascendieran, aprendieran de los valores de la civilización, la moral cristiana y, específicamente, participaran del mercado y de las actividades productivas de forma “voluntaria”, tanto la nación como ellos mismos saldrían beneficiados.

#### 4. Reflexión final: la actualidad del agenciamiento del deseo

En las semióticas antes estudiadas encontramos diversos elementos constituyentes del deseo. La hipótesis presentada no ha sido que cada una de las semióticas señaladas arriba pueden o deban ser leídas independientemente una de la otra, sino que cada una se superpone disponiendo relatos del presente.

Sin embargo, cada una de esas semióticas trata de establecer sus propios trazos sobre el deseo. Trata de organizar las extensiones de los cuerpos a las cosas, atribuyendo funciones, traduciendo regímenes de signos y creando nuevos rasgos de expresión y contenido. Hoy en día, en Guatemala es fácil identificar líneas de fuga que saltan desde el siglo XVIII, reaparecen en el XIX, el XX y son iterados en el XXI. La guerra contra la embriaguez del indio, la lucha por civilizarlo, por hacerlo trabajar, la búsqueda continua por hacer una semiosis in(tra)corporal de la civilización y el autogobierno, siguen siendo preocupaciones fundamentales que ponen en evidencia que el agenciamiento de deseo está plagado de trazos discursivos que hacen ver y hacen hablar a los guatemaltecos de formas particulares.

En algún momento se planteó que la identidad ladina podía ser comprendida negativamente ante el indio. Hoy nos damos cuenta de que la guerra contra el indio es universal y, al parecer, cada uno de los guatemaltecos la libra desde su propia trinchera. En otro sitio he propuesto que uno de los elementos generadores de la ciudadanía en Guatemala consiste en la negación del indio. Este acto de negación parece operar como el prerrequisito que abrirá las puertas a la civilización, el progreso, la democracia. Son trincheras identitarias y conceptuales que proliferan de diferentes formas, en distintos espacios; unos mejorando la raza por las vías matrimoniales, otros por la civilización, otros por la ciudadanía.

El multiculturalismo y la interculturalidad parecen ser las más recientes batallas en esta guerra que parece retornar siempre a la forma de lo diferente. Si no, ¿de qué se tratan, por ejemplo, los discursos culturalistas que le han declarado la guerra al indio? ¿De qué van los esfuerzos del Estado por crear ventanillas indígenas, por incorporar subjetividades de negación política a los sistemas de representación que siguen preocupados por el salvaje estado de los indios de las fincas que salen a violar el derecho a la libre locomoción y que se niegan neciamente ante el progreso y el desarrollo nacional? Pareciera ser que el indio ha sido y sigue siendo un objetivo fundamental del poder ya que este opera como un signifiante multiplicador de deseos, de apetencias y repulsiones que configuran la multiplicidad que muchos pretenden reducir al aspiracional de una narrativa nacional.

## Bibliografía

Asturias, Miguel Angel 2007 (1923) *Sociología guatemalteca: el problema social del indio* (Guatemala: Editorial Universitaria).

Böckler & Ebert 1970 *Guatemala: una interpretación histórico social* (México: Editorial Siglo XXI).

Bastos, Santiago 2010 “Desigualdad y diferencia: ideas para el estudio del racismo y sus consecuencias en Guatemala” en *Stockholm Review of Latin American Studies*. Vol. 6.

Casaús, Marta 1992 *Guatemala: linaje y racismo* (Guatemala: FLACSO).

Córdova Matías 1796: *Utilidades de que todos los indios y ladinos se vistan y calcen a la española y medios de conseguirlo sin violencia, coacción ni mandato*. Guatemala (Guatemala: Real Sociedad Económica de Guatemala).

Deleuze Gilles 1995 *Deseo y placer*. (Barcelona: Archipiélago editores).

Deleuze Gilles 2001 *Presentación de Sacher-Masoch: lo frío y lo cruel*. (Buenos Aires: Amorrurto).

Deleuze G. & Guattari F. 1988 *Capitalismo y esquizofrenia: mil mesetas*. (España: Editorial Pretextos).

Deleuze G. & Guattari F. 1985 *Capitalismo y esquizofrenia: el Antiedipo*. (Madrid: Editorial Paidós).

Flores Alejandro 2011: *Para una analítica del racismo guatemalteco: construyendo un enfoque indisciplinado de investigación social*. (Guatemala: AVANCSO, en prensa).

Flores Alejandro 2010: *¿Nacionalismo o descolonización de la imaginación académica? Introducción a una genealogía del poder del enunciado en Guatemala*. Boletín de la AFEHC n°46 : Julio–Septiembre de 2010. Consultado el 05 de septiembre de 2011 de la World Wide Web: [http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=bul\\_aff&id=46](http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=bul_aff&id=46)

Foucault Michel 1977 *Historia de la sexualidad: 1- la voluntad del saber*. (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).

González Ponciano Ramón 2005 *De la Patria del Criollo a la Patria del Shumo: Whiteness and the Criminalization of the Dark Plebeian in Modern Guatemala*. (Austin: UT–Austin).

Batres Jáuregui Antonio 1893 *Los indios: su historia y su civilización*. (Guatemala, Ministerio de Educación).

Mazariegos Juan Carlos 2011 *THE WAR OF PROPER NAMES: Histories of Civil War, Indigenous Rebellion, and Genocide in Guatemala*. (NY: Columbia University).

Mbembe Achille 2001 *On the postcolony*. (Berkeley: University of California Press).

Palma G & Gómez J 2013 "*Romper las cadenas*", *Orden finca y rebeldía campesina: el proyecto colectivo Finca la Florida*. (Guatemala: AVANCSO)

Stoler Ann Laura 1995 *Race and education of desire: Foucault's history of sexuality and colonial order of things*, (Durham: Duke University Press).



## Raza, progreso, civilización: Poder de vida y muerte sobre la población indígena

Juan Pablo Gómez\*

**E**n este artículo estudio el progreso y la civilización como formaciones discursivas y prácticas sociales que han materializado el racismo en Centroamérica, y argumento que constituyen un poder de producción y gestión de vida humana que también proyectó la muerte como horizonte de producción política. Mi intención es contribuir al análisis del racismo a través del estudio de formaciones discursivas y estrategias de poder. Sigo a Ruth Wodak en su propuesta de análisis de estrategias discursivas, para el cual entiende por estrategia un plan de prácticas más o menos preciso y más o menos intencional, adoptado con el fin de obtener ciertas finalidades (Wodak 2003: 113–115). En ese sentido, mi objetivo es similar al sugerido por Michel Foucault: “proyectar un análisis estratégico del discurso en el interior de procesos históricos reales e importantes.” (2003: 163)

Se trata entonces de tomar al discurso y confrontarlo por la relación que guarda con el poder. Tomar como referencia, más que el modelo de la lengua, al de la guerra; la relación de poder, y no la de sentido. Sigo a Foucault cuando argumenta que la historia no tiene ‘sentido’. Esto no quiere decir que sea absurda. Es analizable, pero a partir de la “inteligibilidad de las luchas, de las estrategias y de las tácticas” (Foucault 1999: 45). Hago aquí acopio de

---

\* Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA).  
Correo: juanp.gomez@ihnca.edu.ni

su propuesta de estudiar al discurso como, “maneras de vencer, de producir acontecimientos, decisiones, batallas, victorias” (Foucault 2003: 166).

Mis dos casos de estudio son Guatemala y Nicaragua y me concentro en el discurso político de finales del siglo XIX en ambos países. En gran medida, esta elección se corresponde con la reflexión que hemos realizado en el *Grupo de Trabajo Pensamiento Crítico Centroamericano* (GT CLACSO). Una de las rutas de trabajo que hemos considerado necesaria es la historización del presente. En el caso de quienes estudiamos racismo, ha sido fundamental explorar la formación histórica de las prácticas racistas y de las grandes líneas de pensamiento a las que se encuentran anudadas dichas prácticas. Al respecto, las últimas tres décadas del siglo XIX representan un período importante en términos de cómo se fue definiendo el campo de razonamientos que conectaba raza, pensamiento político y transformaciones económicas y culturales.

Este período histórico nos sitúa en el momento en que las epistemes de civilización y progreso dominaron en el discurso político global y local, y nos conecta con los cambios culturales que se produjeron en la región. En lugar de provocar un cambio de experiencia en términos del pasado colonial, estas epistemes reforzaron los rasgos coloniales y racistas de las sociedades centroamericanas. En los dos países que aquí estudio, mantener la ‘raza’ como criterio de clasificación de población fue imprescindible para imaginar la viabilidad del proyecto económico cafetalero. Así mismo, la racialización de la población fue una de las principales problemáticas e inquietudes del proceso de formación estatal. Como *Grupo de Trabajo*, consideramos importante la localización del racismo como elemento constitutivo de estos grandes procesos políticos y económicos, no sólo porque brinda aportes para señalar que el racismo sigue operando en los actuales procesos de acumulación económica, sino porque también ayuda a definir los términos de las luchas antirracistas más allá de la manera en que lo hace el multiculturalismo.

En buena medida, este trabajo nace de la inquietud de esclarecer de qué hablamos cuando hablamos de racismo. Al responder que cuando aludimos a las prácticas racistas nos encontramos con un poder sobre la vida y la muerte, tratamos de ir más allá del racismo como un asunto de discriminación cultural que se puede resolver con una nueva terminología, o bien incorporando personas indígenas en los gabinetes ministeriales. En nuestra historia, el racismo es experiencia fundante de lo social, tanto en su dimensión productiva –como biopolítica– como en la destructiva –en forma de necropolítica. Tal fue el propósito de Aníbal Quijano al situar la raza en el centro de la *colonialidad del poder* como patrón mundial de poder, sin duda uno de los grandes aportes del pensamiento latinoamericano.

Como señalé antes, el progreso y la civilización proyectaron un discurso político en cuyo centro se encontraba la producción y gestión de vida. Pero esta vida tuvo a la muerte como su contracara. Mi objetivo es mostrar cómo y mediante qué estrategias se producía tal desplazamiento, a saber, la manera en que un poder que se orientaba a la captura y apropiación de la vida humana también reclamaba a la muerte como una práctica política dirigida hacia su población. En un primer momento podría resultar contradictorio el hecho de que primero me refiera al progreso y la civilización como un poder de producción y gestión de vida, y a la vez proponga relacionarlo con un poder de muerte. Quiero dejar claro que cuando hablo de muerte no me refiero necesariamente a una muerte física, a una eliminación física, sino también a cómo el discurso del cambio civilizador producía un estado de ‘muerte política’. Sigo en este sentido a Michel Foucault cuando por muerte entiende “todo lo que puede ser asesinato indirecto: el hecho de exponer a la muerte, multiplicar el riesgo de muerte de algunos o, sencillamente, la muerte política, la expulsión, el rechazo.” (Foucault 2006: 231)

Foucault abordó este tema en la última clase del seminario titulado *Defender la Sociedad*. Aquí encontramos la vinculación entre un poder que toma el cuidado de la vida a su cargo, pero que también puede reclamar su muerte en nombre de la vida misma. En esta clase, Foucault argumentó que la conexión entre poder de vida y de muerte se produce a través del racismo. En sus palabras: “en la medida en que el Estado funciona en la modalidad del biopoder, su función mortífera sólo puede ser asegurada por el racismo” (Foucault 2006: 231).

Para poder evidenciar el desplazamiento que aquí nos interesa debemos, primero que todo, situarnos analíticamente en un campo de lucha. Es decir, concebir a la civilización y al poder civilizador como elementos que intervienen y operan en un campo de lucha política que funcionaba en base a la identificación de obstáculos y enemigos políticos, y el consecuente diseño de estrategias dirigidas a operar sobre tales enemigos. Un editorial publicado en un diario oficial de Guatemala representó esta lucha política como una batalla entre el “retroceso y la luz”<sup>1</sup>.

Como veremos a continuación, la principal manifestación del ‘retroceso’ y, por tanto, el principal objeto de lucha para el poder civilizador fueron las poblaciones indígenas, tanto de Guatemala como de Nicaragua. La representación de lo indígena como identidad opuesta al progreso daba

---

1 El programa se ha cumplido . El Guatemalteco, periódico oficial, Sección editorial. Guatemala 19 de diciembre de 1877.

lugar a su intervención por parte de una sociedad que se consideraba llamada a caminar hacia el futuro y eliminar toda manifestación viva de pasado. Por tanto, esta definición funcionó realmente como estrategia para asegurar la sujeción política de las poblaciones indígenas y respondió a la pregunta sobre cómo servirse y apropiarse de esta población. Este es el punto del cual deseo partir para indagar cómo se libró esta lucha y de qué manera, al interior de la misma, se producía el desplazamiento entre un poder de vida y uno de muerte.

## 1. ‘Un elemento del todo opuesto a nuestro progreso’

Empecemos por identificar y reconocer con mayor detalle ese elemento opuesto al progreso y la civilización en Centroamérica. Para ello me apoyo en un texto publicado en el *Diario de Centro América* en varias entregas, en 1883:

En Centroamérica, y muy especialmente en Guatemala, tenemos la desgracia de contar con un elemento del todo opuesto a nuestro progreso y engrandecimiento, que es una rémora para el adelanto del país, y que con un poco de esfuerzo puede utilizarse para fines enteramente opuestos.

Esa rémora, ese elemento que continuamente se presenta a la vista de todos con su aspecto degradante y embrutecido, es la raza indígena, que forma la mayoría en las poblaciones de la República, y que con muy raras excepciones permanece en la mas crasa ignorancia, hasta de las verdades mas sencillas, de los hechos mas palmarios y evidentes. Es incuestionable, es imposible que se desconozca, que los indios, mantenidos por siglos en la mas ignominiosa abyección, sujetos por largo tiempo a una especie de humillante esclavitud, sin mas aspiraciones que el poder subsistir miserablemente y vestirse de igual manera, han llegado a connaturalizarse con cierto sistema de vida, con ciertas costumbres que dan por resultado inmediato, que no solo sean inútiles para si, sino también perniciosos para los demás.

El indio, sin saber ni los rudimentos mas triviales, sin conocer sus derechos y deberes, sin poder mirar otro horizonte que el pequeñísimo y limitado que le rodea, tiene que ir paulatinamente decayendo en la senda del bien, para arrastrar una vida salvaje, una vida llena de contratiempos, pero para él indiferente.<sup>2</sup>

---

2 Los indios . Diario de Centro América. Guatemala, viernes 16 de febrero de 1883.

Sobre este texto quiero destacar dos cosas. La primera es que muestra, de manera muy explícita y clara, que el ‘indio’ fue apropiado como objeto de discurso por la idea de progreso. El lugar que ocupó el indígena en el discurso sobre el progreso fue el de un sujeto antagónico, ‘opuesto’ al progreso; un obstáculo para el camino triunfante que el deseo civilizador construía.

Sin embargo, y este es el segundo aspecto que quiero destacar, el poder de enunciación del progreso no se limitó a señalar la condición de ‘rémora’ del ‘indio’ frente al progreso y engrandecimiento del país. Posterior a esto, los razonamientos se avocaron a cómo gestionar de forma oportuna este elemento, es decir, cómo utilizarlo e integrarlo según las necesidades derivadas del deseo civilizador. En esta reflexión podemos captar cómo el discurso político hacía de la vida de la población indígena un problema de poder, un asunto de gobierno. Ahora regresemos al texto en cuestión y veamos de forma más detallada las razones concretas por las cuales esta población representaba un obstáculo.

En primer lugar, quiero destacar que la ‘raza’ operaba como marco de inteligibilidad y clasificación de población local. Esto sugiere que la población, como fenómeno político, conecta directamente con la colonialidad del poder, en tanto ésta “se funda en la imposición de una clasificación racial-étnica de la población” (Quijano, 2000: 342).

En segundo lugar, deseo remarcar que en este discurso político la ‘raza indígena’ es siempre sujeto de enunciado y gobierno. La clasificación de la ‘raza indígena’ es siempre realizada desde un sujeto de habla exterior y en relación a un gobierno sobre la vida de la ‘raza’. El texto que analizamos ahora no es la excepción. En este caso, la condición de ‘rémora’ devenía de un gobierno que produjo un ‘sistema de vida’ en la ‘raza indígena’. Algunos de los elementos que sintetizaban este sistema de vida connaturalizado eran: abyección, esclavitud, ignorancia, subsistencia. En definitiva, lo que resultaba antagónico y opuesto al progreso era todo un sistema de vida connaturalizado por esta ‘raza’ a través de una acción de gobierno.

Los argumentos anteriores fueron estratégicos para la apropiación de la vida de la población indígena. De manera particular, esta reflexión dimensionaba la situación de la población indígena como un problema en torno a cómo construir un gobierno que transformase la condición abyecta en que ésta se encontraba.

Como vemos, esta reflexión puso en primer plano el grado de utilidad de la ‘raza indígena’ para el deseo civilizador. Quiero hacer notar que esta puesta en primer plano de la ‘raza indígena’ sirvió también como estrategia para escamotear la blancura. Es decir, estas formaciones discursivas racializaban

la sociedad pero no hacían de la ‘raza blanca’ un sujeto de enunciados. La vinculación entre racialización y sujeción discursiva era exclusiva de la ‘raza indígena’ y estaba atada a pensar la manera más oportuna de ejercer un gobierno sobre la vida. En otro texto de 1883 se afirmaba:

Viven conservando con poca diferencia sus antiguos usos, aislados del movimiento, de la producción y de la vida social, como piezas inconexas y paralizadas de una máquina, inútiles no, pero que sí deben aprovecharse para ponerlas en juego, engranándolas con las demás ruedas del conjunto.<sup>3</sup>

Observemos que se trata de una mirada examinadora y autocomprendida como externa al campo de visión enunciado. Se trata de una mirada que se proyecta desde fuera, como si quien la escribe no viviese en la misma sociedad, o como si la sociedad indígena no fuese parte de la del intelectual, periodista, erudito, que denuncia. Leamos otro texto que nos da razones específicas por las cuales la ‘raza indígena’ constituía un obstáculo para la civilización y el progreso:

No hay duda alguna, no puede haberla, que una de las bases de la civilización y el progreso, una de las causas que más contribuyen al engrandecimiento de los pueblos, al adelanto de las naciones, es la mayor suma de necesidades en sus habitantes, y hé aquí la razón clara y precisa, de que los indios, en el estado en que se encuentran sean un obstáculo difícil de vencer para ese progreso y ese engrandecimiento. Ellos se contentan con alimentarse de tortillas, chile y frijol, y desdeñan cualquier otro alimento por sano y magnífico que sea; ellos no aspiran a vestirse con ricos trajes, ni conocen el valor de los brillantes ni de las piedras preciosas; ellos se limitan a vivir en un miserable rancho, sin que jamás pase por su mente la idea de fabricar una habitación más cómoda y elegante; ellos no comprenden las grandes verdades del saber, los progresos de las ciencias y las artes, los adelantos de la industria; para ellos, hablarles de los notables descubrimientos que ha realizado la inteligencia humana, es lo mismo que querer inculcar en los niños, conocimientos que no alcanzan ni pueden alcanzar; en una palabra, para los indios no existe otra cosa que lo que ven; en su imbecilidad, no natural, sino adquirida, dudan de todo, odian al que sabe más que ellos y consideran milagroso, todo cuanto pasa traspa los límites de su razón y de sus pocos ó ningunos conocimientos.<sup>4</sup>

3 La raza indígena . Diario de Centro América. Guatemala, martes 11 de Setiembre de 1883.

4 Los indios . Diario de Centro América, óp. cit.

Claramente se trata de un ‘ellos’ y un ‘nosotros’ no enunciado. El marco social está eliminado de este fragmento. No obstante, este texto nos permite conocer razones concretas y específicas por las cuales la población indígena constituía un obstáculo para el ímpetu de progreso. Notemos cómo el poder de enunciación del progreso logró penetrar en ámbitos tan profundos de la vida. Cuatro elementos correspondientes a su sistema de vida eran aquí identificados como obstáculos: alimentación, vestimenta, vivienda y conocimiento ‘racional’. Ninguno de estos se correspondía con el sistema de necesidades del deseo civilizador.

Quiero señalar cómo operaba la diferencia colonial en este texto. La expansión colonial implicó una transformación del tiempo histórico. Con esto quiero decir que los territorios colonizados fueron despojados de toda historia, la suya propia y la europea, y ubicados en el inicio de una línea evolutiva cuyo punto de llegada era un imaginario europeo/de Europa. Al respecto, en el texto de arriba se ubica a los ‘indios’ en un estado de niñez e infancia colectiva que explica su inferioridad con respecto a otras poblaciones. Para evadir cualquier responsabilidad social, se dijo que los ‘indios’ estaban en un estado tal de infancia, que ni siquiera poseían un grado mínimo de inteligencia; mucho menos habían comprendido el valor de la ‘vida moderna’ y de sus distintas manifestaciones (alimentación, vivienda, vestimenta, piedras preciosas, ciencia, arte, industria).

¿Qué implicaba hablar así de una población juzgada en este estado de abyección e inutilidad? ¿Cuáles eran los efectos de esta situación y cómo podía transformarse? La respuesta fue la siguiente:

¿Cuáles son los resultados de este cúmulo de hechos, tristes, pero ciertos? Tienen que ser muy lamentables, muy perniciosos, como los son todos los que proceden de la ignorancia y la falta de una buena educación física y moral. El hombre ignorante, el hombre que permanece indiferente á cuanto pasa á su lado, el hombre sin aspiraciones y que no comprende sus derechos, tiene necesariamente que seguir el camino del mal entregarse a vicios degradantes, y ser nocivo y peligroso en alto grado para los demás hombres que lo rodean. Esto sucede con los indios, y continuará sucediendo por tiempo indefinido, mientras no se consiga realizar la tendencia de los hombres sensatos, de civilizar esa raza, abyecta en la actualidad, pero que puede mejorarse, porque por su naturaleza, está como todos los individuos del planeta terrestre, sujeta a ley ineludible del progreso.<sup>5</sup>

---

5 Óp. cit.

Como claramente explicita este texto, la calidad de obstáculo que representaba la ‘raza indígena’ consistía en una situación mental y a la vez corpórea, física. El ‘indio’ era un ser que se encontraba en estado de ignorancia. Además de ello, carecía de una buena educación física y moral; era un ser prácticamente sin conciencia de sí, política o de cualquier otra manera. El ‘indio’ no representó únicamente un obstáculo, sino también una presencia -corporal y moral- nociva y peligrosa para el país. Esto merece ser subrayado porque, como veremos adelante, fue precisamente en esta calificación del ‘indio’ y de la ‘raza indígena’ como un peligro moral, pero sobre todo biológico, que el poder civilizador reclamó un poder de muerte política sobre este elemento poblacional.

La inevitabilidad del cambio civilizador estaba anunciada y, además, se asumía como una ‘noble misión’ que debía ponerse en marcha:

Procurar la mejora de los indios, procurar que esos millares de seres, hoy inútiles, vengan un día a poner su contingente en aras de la patria, para hacerla próspera y grande, es la noble misión en que todos debemos trabajar sin descanso, con afán incesante, sin desmayar un solo momento.<sup>6</sup>

Este proceso de cambio que desplazaría a los ‘indios’ de representar un peligro político, a ser de utilidad para el país, fue concebido como un proceso educativo/performativo. Notemos que no se habla de exterminio sino de educación. No equivocadamente, la escuela, como instancia específica de la educación liberal, constituiría un ámbito en el cual la ley social del progreso podía penetrar los cuerpos racializados y, por tanto, derribar un obstáculo en su camino triunfante hacia la civilización. Oigamos lo que dice aunque de manera mentirosa:

Mucho se ha hecho con ese sentido en nuestra patria, mucho se continúa haciendo, mucho falta por hacer; es necesario llevar la luz á esas inteligencias por medio de la instrucción, del libro, de la escuela: es indispensable educar á las nuevas jeneraciones indígenas, susceptibles como todos de progresar, de comprender sus derechos y deberes: debe inculcarse en esos seres, sentimientos de virtud social, aspiraciones, hácia lo grande, hácia el progreso.

Cuando eso suceda, cuando ese conjunto de semi-salvages, se ilustren debidamente, se habrá vencido un obstáculo grandísimo para nuestro

---

6 Los indios . Diario de Centro América, óp. cit.

adelanto material y moral, y podemos asegurar que entonces y quizá solo entonces, Guatemala marchará con rapidez por la vía del progreso, y podrá ocupar entre las naciones cultas y civilizadas, el puesto digno que le corresponde, por su riqueza, por su posición geográfica, por sus múltiples elementos, que en su seno abriga.<sup>7</sup>

Lo que vemos aquí, sin embargo, no es tanto una política educativa sino una declaración de lucha a muerte contra el ‘indio’ como raza; contra la cultura indígena como atrasada. Poner como condición de progreso la ilustración y civilización del ‘indio’ fue una declaración de guerra de parte de un discurso político que proyectaba como destino inevitable eliminar toda rémora para que el país ocupara un lugar entre las naciones cultas y civilizadas del mundo. Guatemala contaba con los elementos necesarios para ocupar este puesto –posición geográfica, naturaleza–, pero mientras existiera ese lastre de la ‘raza indígena’, este país no podría concretar su deseo político.

La manera en que se libró esta batalla fue diseñando estrategias e instancias de civilización. Como pudimos ver, la educación fue una de ellas. Esta argumentación pasaba de señalar la abyección de la raza como un obstáculo y un elemento nocivo para el progreso, a definir la civilización de ésta como una misión, un deber político:

La realización de este bello porvenir depende de nosotros, y la patria al exigirnos la civilización de los indios, no nos pide un sacrificio, sino el cumplimiento de uno de nuestros mas sagrados deberes, cual es procurar la mejora de los que han nacido bajo un cielo igual al nuestro, que han vivido a nuestro alrededor, y que, aunque ignorantes, tienen el derecho indisputable de llamarse nuestros conciudadanos.<sup>8</sup>

Si bien la educación era un valor universal de la civilización moderna, la educación civilizadora que debían recibir los ‘indios’ obedecía a ciertas particularidades. Veamos de qué se trataban:

En la escuela, los maestros debían, no solo limitarse a enseñar a los indios los ramos que la ley señala, sino también muchas otras cosas, que innecesarias para los individuos civilizados, son muy útiles e indispensables para los indios, que permanecen en un estado casi primitivo.<sup>9</sup>

---

7 Los indios . Diario de Centro América, óp. cit.

8 Los indios . Diario de Centro América, óp. cit.

9 *Ibid.*

¿A qué se aludía cuando se hablaba de cosas útiles para la educación de individuos en estado casi primitivo? Se aludía a una educación práctica orientada a construir hábitos civilizadores. Leamos:

A los indios se les debe hacer apreciar las ventajas de la civilización, se les debe inculcar hábitos por el trabajo, por el comercio, la industria y la agricultura, amor hacia los hombres, que no siendo de su raza, son sin embargo sus hermanos<sup>10</sup>.

Este discurso estructuraba y demarcaba el campo de aprendizaje civilizador que priorizaba una educación destinada básicamente a enseñar hábitos de trabajo, comercio y agricultura. Subrayo un elemento central: la conexión entre educación y trabajo en el discurso civilizador. El primer hábito que debía desarrollar un proceso educativo civilizador era el trabajo.

La educación era, en términos generales, una estrategia de interiorización del sistema de valores de la civilización; estrategia performativa en tanto operaba como recurso maquínico y subjetivador. Las siguientes líneas así lo evidencian: “se debe procurar que el indio deje sus costumbres actuales, que comprenda la superioridad del aseo, del buen vestido, de la habitación cómoda, de los alimentos escojidos.”<sup>11</sup> En suma, el proceso educativo civilizador se dirigía a despertar en el ‘indio’ el deseo por las diversas manifestaciones de la vida civilizada y moderna.

Eliminar el peligro que encarnaba la población indígena significaba limpiar al país de este cuerpo nocivo que representaba el ‘retroceso’. En esta tarea radicaba la posibilidad de constituir un país civilizado: “basta, para persuadirnos de esta verdad tan clara y evidente, contemplar por un momento, lo que son los países, en que tienen la fortuna de no contar con ese elemento de retroceso.”<sup>12</sup>

No contar con ‘indios’ era una forma de medir el grado de civilización en un marco internacional de naciones. El mismo discurso que, como hemos visto, declaraba una lucha a muerte contra el ‘indio’, proyectaba un horizonte en que esta población, ya civilizada, “contribuirá al progreso de su patria, haciéndose útil y comprendiendo que el destino del hombre es el trabajo, y no el marasmo.”<sup>13</sup>

El texto finalizaba haciendo un llamado patriótico, invocando la civilización del ‘indio’ en nombre del progreso del país:

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Los indios . Diario de Centro América, óp. cit.

13 Ibid.

Nosotros, interesados como el que mas, en que estas jóvenes nacionalidades marchen con rapidez, hacemos un llamamiento a todos los verdaderos patriotas, para que cada cual a medida de sus fuerzas, procure que se realice cuanto antes, la obra regeneradora de la civilización de los indios.<sup>14</sup>

## 2. Anunciando la victoria: 'El problema social del indio está resuelto'

Para conocer con mayor detalle la manera en que la educación se visibilizó como una estrategia civilizadora, quiero detenerme a analizar un discurso ofrecido por Francisco Galindo, inspector de instrucción pública de Guatemala, en ocasión de la inauguración de la *Escuela nocturna de indígenas de San Pedro las Huertas* en 1878. El inicio del discurso nos habla de lo estimulante que resultaba la misión civilizadora para las agencias gubernamentales en esos años. Leamos:

El corazón me late con violencia: parece que vá á estallar de indecible júbilo y de comprimido dolor dentro del pecho.<sup>15</sup>

En medio de su explícito júbilo, el inspector Galindo afirmó ser parte del “movimiento educacionista que viene operándose en Centro América desde 1871.”<sup>16</sup> Como parte de este esfuerzo, mencionó haber asistido a las instalaciones de varias escuelas en la región centroamericana, entre las que señaló una fundada en San Salvador en 1874, así como escuelas nocturnas en la Nueva Guatemala, Antigua, Tecpán y Chimaltenango.

A su saber, la apertura de escuelas nocturnas significaba “el advenimiento de la clase obrera á la libertad y al derecho”<sup>17</sup>. Notemos que llama a los indígenas clase obrera. La inauguración de una escuela nocturna exclusiva para la educación de los indígenas poseía un valor que trascendía cualquier

---

14 Ibid.

15 Discurso pronunciado por el doctor don Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878. El Guatemalteco, Periódico oficial. Guatemala, 31 de octubre de 1878.

16 Ibid.

17 Discurso pronunciado por el doctor don Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878. El Guatemalteco, óp. cit.

18 Ibid.

hecho anterior. En sus palabras, la apertura de esta escuela significaba, “la resurrección de la raza indígena, su despertar á la vida del gran siglo diez y nueve después de un sueño secular y soporoso.”<sup>18</sup>

Ser partícipe de este hecho excepcional hacía confesar al Inspector que él era una persona que confiaba “en la redención de todas las razas y en el crecimiento de todos los pueblos”<sup>19</sup>, y que por ello nunca había dudado “de la posibilidad de conquistar el alma de la raza indígena”<sup>20</sup>, aunque ésta hubiese sido sometida por los españoles, por medio de lo que él denominaba, “la ley del sable”<sup>21</sup>. El ‘alma de la raza indígena’ había sido sometida, mas no conquistada. La verdadera conquista del ‘alma indígena’ la producía ahora el Estado, a través del proceso educativo civilizador que ponía en marcha.

Esta conquista del alma indígena implicaba el ejercicio de un gobierno que tomase a su cargo la vida de esta población e implementase sobre ella una administración civilizadora. Leámoslo en palabras del inspector Galindo: “en el fondo de esa raza tan simpática cuanto desgraciada, hay una chispa de vida que duerme como la que yace en el seno del pedernal; pero que al sople benéfico de una civilización genuina saltará brillando con un fuego purificador y creador.”<sup>22</sup>

Como bien ilustran las palabras de Galindo, un gobierno construido en clave civilizadora era aquel que se concentraba en identificar y gestionar esa ‘chispa de vida’ que se encontraba en esta población. Una vez capturada la vida, se le debía hacer objeto de un impulso civilizador que produjese una transformación cultural: de ser un elemento nocivo y peligroso para la estabilidad del Estado, a constituir un elemento útil para las finalidades políticas de éste.

La inauguración de esta escuela para indígenas era un ejemplo de lo anterior. Según afirmó el Inspector en su discurso, la iniciativa de construir la escuela no fue del gobierno, sino de la propia población indígena de la localidad. Para el funcionario estatal, esto significaba que los indígenas estaban “pidiendo luz para sus almas”<sup>23</sup>. Anunciaba, además, la victoria del progreso en su lucha por alcanzar la civilización y la efectividad que alcanzaban sus instancias civilizadoras. El deseo civilizador era distribuido de forma efectiva por la educación porque estaba siendo objeto de apropiación, no sólo de los funcionarios que debían concretar la noble misión civilizadora, sino también

---

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Ibid.

de la propia población que debía ser civilizada. La población indígena empezaba a comprender su inferioridad y su estado de ignorancia, y aceptaba la educación como una manera de trabajar por ser semejante a sus superiores. El agente político señaló esta victoria cuando afirmó: “el problema social del indio está resuelto”<sup>24</sup>.

El anuncio de esta victoria en Guatemala llevaba al Inspector a pensar –como hombre involucrado y con conocimiento del movimiento educacionista centroamericano– que la misma victoria podría ser lograda en toda Centroamérica. A su saber, existían “dos grandes ideas”<sup>25</sup> que todos los gobiernos liberales de Centroamérica debían concretar: “la reconstrucción de la antigua patria y la completa civilización de los indios.”<sup>26</sup>

Seguidamente, el Inspector aportaba al significado de la misión civilizadora para los gobiernos centroamericanos, cuando afirmaba que:

Civilizar al indio es duplicar las fuerzas de estas sociedades incipientes, es darles consistencia á estas democracias efímeras que no pueden vivir mucho tiempo teniendo en su seno el contrasentido de un pueblo de párias; es fundar los ideales políticos sobre cimientos incommovibles; es hacer un acto de suprema justicia, un acto de infinita caridad, una especie de creación, comparable solo á la creación y á la difusión de la luz en el espacio.<sup>27</sup>

Especial importancia merece la alusión a la misión civilizadora como una estrategia de multiplicación de fuerzas. Esto guarda relación con la reflexión sobre el nivel de utilidad de la población indígena para el proyecto civilizador. Debemos pensar la misión civilizadora como una estrategia de integración de la población indígena al proyecto de progreso, prosperidad y riqueza que estudiamos. Al respecto, este discurso nos sugiere que la educación constituyó una racionalidad a la cual integrar la población indígena y multiplicar las fuerzas del proyecto civilizador.

---

24 Discurso pronunciado por el doctor don Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878. El Guatemalteco, óp. cit.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

### 3. A ustedes les hablo, ‘catecúmenos de la civilización!’

Galindo se dirigió directamente a los indígenas presentes en el acto de inauguración de la escuela con las siguientes palabras: “permitidme, señores, hablarles especialmente á esos catecúmenos de la civilizacion que van á recibir un bautismo de luz en esta escuela.”<sup>28</sup>

El tono en que se dirigió a los indígenas era consecuente con lo que había enunciado líneas atrás, al mencionar que su tarea como agente del Estado era “conquistar el alma de la raza indígena”. Asumía, por tanto, el papel de conquistador: “hijos de la tierra: quiero hablaros á vosotros, porque sé que entendeis la lengua de Castilla.”<sup>29</sup>

Notemos cómo el Inspector habla continuamente desde una posición de superioridad y de tutela con respecto a los indígenas presentes. Pongamos atención también a la manera en que Galindo tomó al cuerpo como objeto de interés:

Estais sanos, fuertes y robustos; pero como no sabeis nada, no podeis pensar bien ni hablar bien; por eso ninguno de vosotros puede ser secretario, ni maestro, ni médico; nosotros queremos que aprendais para que podais escribir vuestras cartas, leer en los libros, hacer las cuentas de los jornales y poder ser secretarios, maestros y hombres capaces de hacer muchas cosas y de ganar mucho dinero.<sup>30</sup>

Cuerpos sanos, fuertes y robustos; cuerpo y saber; cuerpo y trabajo; cuerpo y utilidad. El cuerpo constituía una entrada a la reflexión sobre la mejor manera de servirse de la población indígena. A la vez, una superficie donde las negociaciones entre medios y fines era dirigida. No era suficiente que estos cuerpos estuviesen sanos, si carecían de conocimiento, si no podían pensar ni hablar según los códigos modernos. El Estado requería de un cuerpo sano y también con conocimiento, que pudiese desempeñarse en tareas útiles.

Estas reflexiones iban dirigidas a producir y despertar el deseo de civilización en la población misma, como ya vimos antes que sucedió en el

---

28 Discurso pronunciado por el doctor don Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878. El Guatemalteco, óp. cit.

29 *Ibid.*

30 Discurso pronunciado por el doctor don Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878. El Guatemalteco, óp. cit.

caso de la petición de una escuela para indígenas. Miremos cómo el deseo civilizador proyectaba, de manera calculada, un horizonte de deseo y de vida:

Quando sepais lo que os vá á ensinar el maestro, sereis mas inteligentes y mas buenos, no sereis pobres como ahora, os vestireis y comereis como nosotros, vuestras mujeres se verán mas hermosas, vuestras casas serán mas grandes y tendrán muchas puertas y muchos cuartos. Vuestras siembras darán mejores cosechas y vosotros, vuestras esposas y vuestros hijos vivireis mas dichosos.<sup>31</sup>

Visualicemos el texto anterior como la proyección de un cuadro ideal que mostraba el campo de producción de vida que constituía un imperativo político para el deseo civilizador. Era necesario producir un sujeto que, sin llegar a ser su igual, lo emulase como superioridad, como experiencia ideal de ‘dicha’ social e individual. Como podemos notar, los discursos anteriores constituyen una serie de síntesis pasivas que maquinaban los cuerpos a construir, las vidas y los cuerpos a potenciar, las fuerzas a multiplicar.

En este discurso político, el indígena carecía del deseo de civilizarse, y por ello era necesario despertar la ‘chispa de vida’ que se encontraba en el ‘fondo de esta raza’. Fue lugar común de la formación discursiva del progreso enunciar que no existía individuo que careciera de deseo. El imperativo de emular a Europa, de ser como las naciones ‘cultas y civilizadas del mundo’, producía esta necesidad de asegurar un cuerpo útil. En este proceso de aseguramiento, de captura de los cuerpos individuales y de la población indígena, se hizo de esta población un objeto constante de examen, vigilancia, conocimiento. El poder civilizador se convirtió en parásito de sus propias maquinaciones, de sus propios objetos de deseo. Vivía de consumir, de apropiarse de sus objetos, sin llegar a matarlos completamente porque en la vida de éstos radicaba su posibilidad de enunciación y producción política.

Quiero subrayar que la ‘raza’ era el corte que permitía y hacía efectiva esa diferenciación entre superiores e inferiores; entre aquellos que calculaban los campos permitidos y posibles de acción, los sentidos permitidos de vestimenta, alimentación y belleza, las condiciones de utilidad, y aquellos ‘otros’, convertidos en objeto de estos cálculos, de estas maquinaciones, de estos deseos. El racismo, entonces, constituyó el mecanismo estratégico y fundamental para potenciar y fortalecer la vida y los elementos de existencia que el deseo civilizador requería. Pero del fortalecimiento mismo de este horizonte de vida de ‘dicha y belleza’ emergía un umbral de muerte política.

---

31 Óp. cit.

Debemos a Michel Foucault (2006: 217-237) la visibilización del racismo como el mecanismo que operó esta cesura y que, como bien señala Roberto Esposito, ejerció “una doble función”: “la de producir una separación, entre quienes deben permanecer con vida y quienes en cambio, han de ser arrojados a la muerte” (Esposito 2006: 175). Quiero apoyarme en estas reflexiones para argumentar que cada vez que se proclamaba el fortalecimiento de una vida civilizada, se sugería como deber la eliminación política del ‘indio’, de ese ser nocivo, degradante, incapaz de interiorizar al trabajo como su destino inevitable. Pero no limitemos su alcance a la muerte política de un individuo. Se trató del imperativo de eliminar políticamente al mayor enemigo del progreso y la civilización: la ‘raza indígena’.

¿Qué función tuvieron, con respecto a este movimiento entre vida y muerte política, estrategias e instancias civilizadoras como la educación y el trabajo? Las instancias civilizadoras constituyeron campos de experiencia destinados a fortalecer -como hemos visto líneas atrás con la educación y la escuela-, la vida y el cuerpo que emanasen del poder civilizador. Si la vida antes de la escuela había connaturalizado un estado de degeneración, la escuela operaba como un espacio de regeneración, y ofrecía esta nueva vida al Estado como un cuerpo sano, dócil y útil; un cuerpo limpio de los vicios de una incivilidad racial.

Recordemos ahora que Esposito nos habló de una doble función implícita en el racismo, la de vida y la de muerte. Veamos cómo la educación podía ejercer esta última. La educación y la escuela funcionaban como un espacio de separación entre quienes eran reconocidos, o no, con vida política. Recordemos, a manera de ejemplo, el discurso del inspector de instrucción pública, Francisco Galindo, en la inauguración de una escuela nocturna para indígenas. Este se comunicaba directamente a los indígenas presentes a partir de un criterio de exclusión: dominar el idioma castellano. En hablar, o no, ‘la lengua de castilla’ -como afirmó este funcionario- se jugaba la visibilización o invisibilización de los indígenas. De esta manera, la escuela ejercía una separación cultural y política.

#### **4. ‘Un miembro enfermo de la sociedad que es indispensable curar’**

Ahora quiero mostrar cómo se racionalizaron estrategias específicas de separación, es decir, estrategias a través de las cuales el racismo concretó esta doble función, semejante a una bisagra, entre producción de vida y muerte. Me concentraré en una estrategia. Esta consistió en concebir la sociedad como

un cuerpo político. Desde esta perspectiva, la ‘raza indígena’ era un miembro de ese cuerpo.

Si al iniciar este texto sugerí que nos situáramos analíticamente en un campo de lucha, prestemos ahora atención a esta manera en que la política, como señala Esposito, se reconducía al “régimen del cuerpo” (Esposito 2005: 160). El cuerpo mismo, por tanto, constituye el campo de lucha política entre la luz y el retroceso, si recordamos la metáfora que construyó este discurso. ¿En qué estado se encontraba este miembro y qué efectos causaba sobre el cuerpo político de la sociedad? Tomemos lo siguiente como insumo para responder esta pregunta:

no solo es un deber moral, sino un deber social: la familia india en el estado en que se halla, no produce la tercera parte de lo que debiera producir ni concurre á la civilizacion en que vivimos; es un miembro enfermo de la sociedad que es indispensable curar por la instrucción progresiva y haciéndole intervenir directamente en el movimiento humano.<sup>32</sup>

Lo que vemos aquí es la configuración de un cuadro patológico. Para analizar este texto me apoyo en la reflexión de Esposito sobre biopolítica, porque estudia precisamente la manera en que la política puso en el centro de su reflexión al cuerpo. Como podemos notar en el texto de arriba, una vez que el cuerpo pasaba a primer plano en el discurso político, la enfermedad se posicionaba, diciéndolo con Esposito, “en el centro de la metáfora” (Esposito 2005: 172).

Si la sociedad era un cuerpo, la ‘familia india’ era un ‘miembro enfermo’ que amenazaba su salud. Tenemos en este texto al menos dos síntomas de la enfermedad padecida: falta de una producción proporcional al número de la población indígena y cero concurrencia al modelo de civilización que se impulsaba. En este último podemos imaginarnos todas las manifestaciones y elementos de existencia que ya hemos analizado antes, y que atravesaban desde la moralidad y las costumbres, hasta la alimentación y la vestimenta.

Curar este miembro enfermo: imperativo de salud política. En este cuadro político-patológico radicaba que la civilización fuese un deber político y social. Notemos que el deber de aportar a la curación no se orientaba a la salud de la población indígena, sino a la protección del cuerpo social. A quien

---

32 Discurso pronunciado por el doctor don Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878. El Guatemalteco, óp. cit.

se debía defender era a la sociedad. Y lo que debía ser motivo de defensa era la salud de la sociedad, su vigor, la fuerza con la que se conducía hacia el progreso, y la vida necesaria para realizar este camino. El texto también sugiere una terapéutica civilizadora. Al respecto menciona la ‘instrucción progresiva’ –que ya empezamos a analizar– y la fijación de la población en el ‘movimiento humano’. Esta última podemos relacionarla con la falta de producción, asunto que retomaré más adelante.

Quiero detenerme un momento a reflexionar sobre esta naturaleza médica del discurso político civilizador. Como hemos visto, la fusión entre saber político y saber médico se producía en el momento en que emergía la conservación del cuerpo como un problema en común. Pero es Esposito quien tiene la virtud de mostrarnos que es gracias a la construcción de un cuadro patológico y la perspectiva abierta por la enfermedad, que la conservación del cuerpo adquiere centralidad (Esposito 2005: 172). Bien podemos entonces pensar la analogía sociedad-cuerpo y el consecuente surgimiento de una enfermedad social, como estrategias políticas de separación producidas por y a través del racismo.

## 5. ‘Los medios de hacerlos ciudadanos útiles y productivos’

No creamos que la terapéutica civilizadora no encontró dificultades en sus instancias de curación. A pesar de la ‘eficacia’ de la escuela en la tarea de civilizar a los ‘indios’, ésta se encontraba con inconvenientes. Veamos cómo lo argumentaba en 1883 un texto del *Diario de Centro América*, titulado “la raza indígena”:

se ha buscado el remedio en la escuela; pero sin desconfiar de su eficacia, debemos convenir en que la instrucción se difunde de una manera lenta, además de que no siempre es posible hacerla extensiva á todas las localidades<sup>33</sup>.

Al menos cuatro inconvenientes se presentaban al momento de reflexionar sobre la escuela como un medio de civilizar: primero, los efectos del poder civilizador eran muy lentos. Esto no representaba la mejor solución para Guatemala, urgida como estaba por salir de su estado de atraso. Segundo, el Estado no contaba con la capacidad para hacer llegar la educación civilizadora a todas las localidades del país. Tercero, el Estado tampoco contaba con la cantidad de maestros necesarios para esta tarea. Cuarto, la población indígena

---

33 La raza indígena . Diario de Centro América. Óp. Cit.

manifestaba resistencia para acudir a las escuelas. Pongamos atención a cómo el jefe político del departamento de Huehuetenango tomó nota de los dos últimos inconvenientes en su informe gubernamental del mes de septiembre de 1876:

Se ha dado atención muy preferente, al importante ramo de instrucción pública, y son repetidas las órdenes que se libran, con el objeto de mejorar los Escuelas de primeras letras procurando siempre su buen servicio y la concurrencia diaria de los alumnos; pero no se logra todo lo que se desea en ese ramo de vital interés por la falta de maestros idóneos y por la renuencia de la clase indígena.<sup>34</sup>

Para el jefe político, la ‘renuencia’ de la ‘clase indígena’ a la educación –su propia terapia curativa– era un hábito fomentado durante muchos años en esta población: “por mucho tiempo se fomentó al indijena su natural repugnancia al estudio, y esto es lo que ha venido entre nosotros á reagrar las circunstancias penosas de esa raza y á hacer mas difícil su civilizacion.”<sup>35</sup> En este sentido también reflexionó el jefe político de Sacatepéquez, en el informe que brindó sobre el departamento en 1877:

es muy desconsoldora la idea de un pais, cuyos habitantes en mas de sus dos terceras partes, no solamente son improductivos é ignorantes, sino también refractarios a toda civilizacion. En tales circunstancias la marcha progresiva del pais no puede menos que resentirse, si el gobierno de una administracion fuerte, activa é ilustrada, no piensa seriamente en los medios de hacerlos á todos con igualdad, ciudadanos aptos, útiles y productivos.<sup>36</sup>

---

34 Informe del Jefe Político del departamento de Huehuetenango . *El Guatemalteco*. Periódico Oficial. Guatemala, 2 de setiembre de 1876. El Jefe Político era un funcionario nombrado por el presidente de la República con rango de Coronel militar que realizaba funciones civiles. Esto visibiliza la dimensión militar como un aspecto intrínseco del poder político civilizador. Los jefes políticos departamentales fueron una de las agencias de gobierno que mejor representan la manera en que este discurso se constituyó en marco de inteligibilidad de las estrategias de gobierno sobre las poblaciones locales. Constituyen también una ventana analítica amplia, ya que las jefaturas estaban distribuidas territorialmente. Además, las visitas anuales –informes que emitían al Estado central–, pueden visualizarse como un régimen de textualidad que producía campos de visibilidad y enunciación. La manera en que Jean Piel explica el poder que ejercían los jefes políticos departamentales en el caso del departamento del Quiché, en Guatemala, durante el periodo liberal me parece ilustrativo: el jefe político concentra en sus manos tantos poderes ejecutivos a nivel departamental que fácilmente puede convertirse en dictador regional al servicio de la dictadura nacional . Ver: Jean Piel. *El departamento del Quiché bajo la dictadura liberal* (1880-1920), Guatemala: FLACSO-CEMCA, 1995. Pág. 120.

35 *Ibid.*

36 Informe del departamento de Sacatepéquez . A. Ubico, Antigua Guatemala, mayo de 1877, AGCA B LEG 28 658 EXP 316.

El jefe político de Sacatepéquez pensaba que, efectivamente, la educación era una estrategia de civilización, pero la reflexión debía orientarse hacia el tipo de educación necesaria. Veamos:

No es por cierto esa clase de educación la que necesita esta pobre y desvalida raza; necesita sacarla de la ignorancia, desarrollar ó más bien criarle sentido moral, engendrarla el hábito del ciudadano, enseñarla el amor al trabajo, el idioma nacional: necesita abrirla los ojos, criarle en fin necesidades, para que tengan también estímulo y ambición.<sup>37</sup>

La educación-terapéutica no debía consistir en la enseñanza de los últimos adelantos de la inteligencia humana, ni del desarrollo industrial, como lo sugerían otros textos antes vistos. Este jefe político sugería una educación que abarcara el desarrollo de capacidades relativas a cinco ámbitos concretos de la vida: moral, ciudadanía, trabajo, idioma castellano y producción de necesidades materiales y económicas. Para cada una de estas necesidades el jefe político sugería un establecimiento educativo: “la escuela politécnica, la Normal, la de Agricultura, la de Artes y Oficios, los Institutos y tantos otros establecimientos públicos de esta especie, que honran y engrandecen nuestro país, acreditan como se atiende y protege hoy la instrucción pública.”<sup>38</sup>

Es importante destacar que si bien este proceso de educación civilizadora tenía como sujeto de intervención al ‘indio’, éste distaba de ser el único paciente llamado a ser atendido por medidas civilizadoras. El ladino también debía ser intervenido. En el informe en cuestión, el Jefe Político dejó claro que, “no es de menos importancia la instrucción de los ladinos.”<sup>39</sup> Desde su perspectiva, los ladinos se encontraban también en esa ‘marcha progresiva del país’ y debían ser conducidos políticamente para no significar un ‘peso’ del que Guatemala fuera a ‘resentirse’. El ladino no era precisamente la encarnación de la civilización, sino una subjetividad en construcción: con ciertas aptitudes para la subjetividad moderna, pero igualmente gobernado por dispositivos civilizadores<sup>40</sup>.

37 Informe del departamento de Sacatepéquez, óp. Cit.

38 *Ibid.*

39 Informe del departamento de Sacatepéquez, óp. Cit.

40 Para problematizar la emergencia del sujeto ladino en el discurso, vale acotar la distancia que media entre el sujeto de la enunciación y el sujeto de enunciado. Como lo evidencia el discurso, el sujeto de la enunciación no se identifica o subjetiviza, pero sí queda claro que no es el ladino. Contrariamente, éste es constituido como sujeto de enunciado, como sujeto/objeto de gobierno, dirección y reforma. La emergencia del ladino como sujeto/objeto de gobierno invita a tomar distancia, o al menos a leer críticamente al proyecto republicano de esta etapa como un proyecto político de ladinización de la

## 6. El afinamiento de los medios terapéuticos: ‘hacerles comprender que el trabajo no es una maldición, sino un destino’

Los inconvenientes que presentaba la educación como estrategia terapéutica y civilizadora, dieron la pauta al desplazamiento del trabajo a un primer plano. Un razonamiento de naturaleza táctica ilustró estos cambios: “hay que poner a los indios en circunstancias para que aprendan y se eduquen.”<sup>41</sup>

Se trató de una especie de afinamiento en la manera de proyectar la educación civilizadora. La educación formal demandaba un vasto sacrificio para el Estado, sobre todo para uno tan ‘joven’ como Guatemala. La escuela no resultaba ser el medio óptimo para integrar a los indígenas en procesos civilizadores. Según los informes de jefes políticos, había escuelas y los indígenas seguían pensando que era mejor que sus hijos fuesen a cultivar al campo, o simplemente oponían resistencia. Ante esta resistencia, la razón civilizadora afinaba sus estrategias. No era suficiente fundar escuelas y esperar que los indígenas llegasen a instruirse. Era necesario disminuir las posibilidades de resistencia, incluyéndolos de manera forzada en procesos y experiencias civilizadoras. Así surgió el trabajo como un medio de civilización dotado de mayor efectividad y razonado como una educación ‘práctica’.

¿Cuáles fueron los espacios laborales que fueron concebidos como áreas de cambio civilizador? Se habló, por ejemplo, de la ‘industria del campo’. El trabajo se perfiló como un mecanismo de integración de población. Implicó, en verdad, una estrategia de fijación y concentración institucional del cuerpo al tiempo terapéutico del progreso. Deseo mostrar cómo este proceso de fijación terapéutica convertía al ‘miembro enfermo’ -amenaza destructiva del cuerpo social- en un ‘miembro’ potencialmente útil en términos productivos para el reforzamiento del cuerpo social. Veamos cómo se argumentó esto:

un joven indio, estamos seguros que sabrá cumplir sus deberes y que adquirirá ideas de dignidad y responsabilidad á poco que se le dirija: el hábito de obediencia á que desde tantos siglos está sometido puede

---

sociedad, o dicho en otras palabras, a ver en el ladino al sujeto del proyecto republicano. Esta última perspectiva es el legado hegemónico de las ciencias sociales que han producido en buena medida la bipolaridad política que ordena la sociedad guatemalteca contemporánea: indio-ladino, siendo ésta también, la reivindicada por buena parte, si no por todas, las expresiones del movimiento social, particularmente el movimiento indígena.

41 La educación de los indios (V y último). *El Progreso*. Guatemala, 27 de mayo de 1877.

ser un beneficio para su educación, pero cambiando el servilismo en ideas de respeto para el mismo y para los demás: no sobran en toda América brazos para que puedan desperdiciarse y bien sabido es que la inteligencia aplicada al trabajo produce diez veces mas que el trabajo mecánico: la industria del campo como la industria de la ciudad reclaman mayor suma de obreros y de jentes.<sup>42</sup>

Podemos notar cómo un saber sobre el ‘indio’, sobre su ‘historia’, sobre el hábito de obediencia que había naturalizado inspiró la argumentación de estas estrategias médico –políticas. El mismo hábito de obediencia que el ‘indio’ había adquirido gracias a un gobierno que lo había esclavizado por siglos, podía utilizarse ahora para no resistirse al proceso de curación–civilización. La sanación del ‘miembro enfermo’ pasaba por asegurar dos cosas: su docilidad y su utilidad.

Es importante recordar que cuando este discurso hablaba de sanación, no estaba pensando en la salud del cuerpo indígena, sino en la salud de la sociedad. Importaba eliminar –metáfora tanatológica– la amenaza porque el indígena también contenía una ‘chispa de vida’ que podía ser de gran utilidad para el fortalecimiento del cuerpo social en su camino al progreso y la civilización. El ‘indio’ era un ‘miembro’ que importaba en la medida en que se convirtiese en un ‘brazo’ con el que satisfacer la necesidad de producir riqueza. Estos razonamientos tuvieron especial relevancia al momento de argumentar la integración de la población indígena como población trabajadora en las fincas. Podemos ver lo siguiente como un anuncio:

En la administracion de las haciendas, mientras se deja á los jóvenes indios crecer como sus padres en la ignorancia y no se hace mas que aprovechar lo que la debilidad puede dar de sí materialmente, podía enseñárseles á leer y escribir, esmerar el trato con ellos, levantarles de la indolencia y hacerles comprender que el trabajo no es una maldición, sino un destino, un beneficio.<sup>43</sup>

Antes de pasar a trabajar cómo estas reflexiones se produjeron en el caso de Nicaragua, quisiera dejar un ejemplo más de cómo el ‘miembro’ potencialmente destructivo del camino de progreso, fue transformado en un ‘elemento activo’ y multiplicador de fuerzas para el progreso:

---

42 Ibid.

43 La educacion de los indios (V y último). *El Progreso*, óp. Cit.

Cuando el país pueda contar a la raza indígena un elemento activo de su progreso, los intereses de la patria no solo se habrán unificado, sino que centuplicaremos mas estas fuerzas y facultades: trabajemos pues, por la solución de tan importante problema social y económico.<sup>44</sup>

## 7. La civilización de los indios en Nicaragua: un problema de Estado

Para introducir esta reflexión en el caso de Nicaragua mi punto de partida es un informe del jefe político del departamento de Chontales relativo al ‘asunto de tierras’ en Boaco<sup>45</sup>. Los informes de los jefes políticos departamentales fueron un campo discursivo en que se formó un argumento que visualizaba a la población local como una población con “desidia y falta casi absoluta de dedicación al trabajo”<sup>46</sup>. Este fue el tono general con que se argumentó la condición de obstáculo que representaba la población indígena del país.

Me pregunto ahora cómo se operó gubernamentalmente sobre este obstáculo. Para responder, analizo una circunstancia que resultó problemática para el proyecto civilizador. Se produjo a mediados de 1895, y fue tratada por los diarios oficiales como “las dificultades suscitadas entre los indígenas y las autoridades de Matagalpa”<sup>47</sup>. Para resolver estas ‘dificultades’, el gobierno central envió un agente especial que le representase en esta jurisdicción administrativa. Así lo anunció el Ministerio de Gobernación:

Habiendo sobrevenido algunas dificultades entre los indígenas de las cañadas del departamento de Matagalpa y las autoridades del mismo, el presidente de la República, acuerda: nombrar Comisionado especial para que pase al expresado departamento, al señor Subsecretario de la Gobernación Dr. Don Juan Salinas, á fin de que, en representación del Ejecutivo, procure llegar á un advenimiento pacífico entre las partes mencionadas y en caso contrario, dicte las medidas que creyese

---

44 Ibid.

45 La *Ley Reglamentaria de Jefes Políticos* fue promulgada en Nicaragua en 1894. *Diario de Nicaragua*, Domingo 2 de diciembre de 1894.

46 Informe del señor Jefe Político del departamento de Chontales, relativo al asunto de tierras de Boaco. *Memoria presentada a la Asamblea Nacional Legislativa, por el señor General Don Erasmo Calderón, el 20 de agosto de 1897, relativa a los ramos de Gobernación, Relaciones Interiores, Justicia, Policía, Beneficencia y Cultos*. Managua, Tipografía Nacional.

47 Sección oficial. *Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. Managua, domingo 21 de julio de 1895.

convenientes para el establecimiento del orden, conforme instrucciones que por separado se le darán.<sup>48</sup>

Ya aquí es posible percatarnos de la forma en que se posicionó el gobierno central frente a esta situación. El funcionario, o concretizaba un ‘advenimiento pacífico’, o dictaba las medidas que a su consideración fuesen útiles para restablecer la paz social en el territorio.

## 8. ‘La paz es la salud social’

Este enunciado –“la paz es la salud social”<sup>49</sup>– pronunciado por el presidente del “concejo departamental”, da cuenta del ánimo del gobierno frente a los ‘disturbios’ que se originaban en esta localidad. La lectura del gobierno consistía en que el estado de ignorancia, atraso e incivilidad en que estaban los ‘rebeldes indígenas’, no les permitía tener conciencia de sí mismos. Eran incapaces, por su mismo estado de ignorancia, de tener una noción clara de su realidad y su condición social.

Los ‘disturbios’ que la población indígena causaba no eran, ni siquiera, producto de su autoría, no alcanzaban el rango de acción colectiva o ciudadana. Al contrario, eran fruto del aprovechamiento que cierto grupo hacía de su misma condición de ignorancia. El jefe político lo afirmó con las siguientes palabras: “hace algunos días que los indios que habitan las cañadas de Matagalpa están en movimiento por obra de las más absurdas supercherías de algunos fanáticos; y últimamente se han amotinado en varios puntos cercanos á la cabecera del departamento en actitud al parecer hostil.”<sup>50</sup> Este amotinamiento representaba el uso de la fuerza bruta del bárbaro, y no el uso de la razón por parte de seres civilizados.

Desde la perspectiva del gobierno central, los indígenas no tenían razón alguna para rebelarse. Más bien, debían agradecer los sacrificios que éste impulsaba para ‘atraerlos’ hacia una condición menos atrasada de la sociedad: “la administración actual no les ha dado ningún motivo de queja; antes bien ha atendido sus peticiones con toda solicitud, procurando atraerles y hacerles en lo posible llevadera su condición.”<sup>51</sup>

---

48 Sección oficial. *Diario de Nicaragua*, óp. Cit.

49 *Discurso leído por el Presidente del Concejo departamental, Doctor don Jorge Bravo*. Concejo departamental, Poder Municipal. *Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. Managua, 26 de julio de 1895.

50 *Disturbio en Matagalpa*. Sección editorial. *Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. Managua, 23 de julio de 1895.

51 *Ibid.*

La rebelión de los indígenas era una prueba más del ‘estado anormal de los indios’, quienes por un síntoma de su enfermedad —la ignorancia—, permitían que intereses religiosos contrarios al Estado los utilizaran para sus propios fines. *El Diario de Nicaragua*, un periódico oficial que dio seguimiento a esta situación, lo describió con las siguientes palabras:

el estado anormal de los indios, parece ser no sólo obra del fanatismo que se ha puesto en juego para agitarlos; es probable que los instigadores que se ocultan tras el velo de un mentido fervor religioso, tengan en mira perturbar el orden público para alterar la paz, que se ha mantenido durante un año a despecho de la ambición de mando.<sup>52</sup>

## 9. ‘Reducir a los indios a su obediencia y volverlos a la vida pacífica de sus montañas’

El jefe político, convencido de que la rebelión indígena era producto de su propia condición de desconocimiento, ignorancia y miseria, debía planear cómo resolver esta dificultad. Al respecto, la primera táctica gubernamental que el jefe político razonó fue acallar la rebelión. Esto, desde su perspectiva, significaba detener la manifestación del síntoma. Posteriormente, debía asestar un golpe mortal. Urgía acabar de una vez con la enfermedad social. El indígena debía ser definitivamente civilizado. Estos niveles tácticos fueron expuestos de la siguiente forma:

El gobierno que no quiere que se derrame la sangre de inocentes, de seres desgraciados que han vivido hasta hoy sumidos en la ignorancia y en la miseria, se ha empeñado en agotar todos los medios de persuasión que estén a su alcance; y al efecto ha enviado a Matagalpa al subsecretario de la gobernación para que de acuerdo con las autoridades departamentales, emplee todos los recursos conciliatorios que pueda, para reducir a los indios a su obediencia y volverlos a la vida pacífica de sus montañas; mientras les es dado a la administración desenvolver un plan que dé por resultado el cambio de las condiciones morales y sociales en que viven estos millares de hijos desheredados de la república.<sup>53</sup>

Veamos la lógica que aquí se presenta. El gobierno central proponía, como método de reducción y pacificación, una primera etapa de persuasión, de convencimiento. Importante es notar que en ningún momento se hacía

---

<sup>52</sup> *Disturbio en Matagalpa*, óp. Cit.

<sup>53</sup> *Ibid.*

explícita una voluntad de escuchar o esperar argumentación de parte de la población indígena. Contrario a ello, la patologización y subalternización de ésta obstruía toda posibilidad de enunciación. El gobierno no estaba frente a ciudadanos, sino frente a hordas de poblaciones salvajes. Notemos, por tanto, la manera en que el discurso político funcionaba como estrategia de poder y postergación de ciudadanías políticas y culturales en las poblaciones locales.

Podemos hablar, sin duda, de una economía del Estado civilizador y su consecuente distribución territorial por agencias de gobierno. Como ejemplarmente ilustra el texto de arriba, acallar las insubordinaciones a la paz social y el orden erigidos por y bajo la lógica del proyecto civilizador, era solamente un componente de la economía del Estado civilizador. Bien se podría decir que un componente de baja intensidad orientado a silenciar los ‘síntomas’ que provocaba la enfermedad de ser un cuerpo indígena. La intensidad alta se encontraba en el diseño y ejecución de un plan civilizador que transformase moral y socialmente las condiciones en que se encontraba, no sólo la población indígena de la localidad de Matagalpa, sino de todo el país.

Si continuamos concentrados en lo que antes aludí como la economía del Estado civilizador, y nos preguntamos por la etapa que proseguía a la persuasión y el convencimiento, veremos surgir al principio de autoridad y el uso de la fuerza ‘necesaria’. Veamos cómo se argumentó en el ‘conflicto’ local que ahora analizamos:

Si desgraciadamente los medios persuasivos no fueren eficaces, el gobierno se verá en la necesidad de acudir a la fuerza para someter a los rebeldes. La sangre que se vierta caerá entonces sobre los mal aconsejados ciudadanos nicaragüenses que hayan sido factores de tan criminal revuelta, y sobre ellos caerá también toda la severidad de la ley y el estigma de la sociedad y de la nación.<sup>54</sup>

Para analizar este texto me apoyo en Enrique Dussel y su propuesta de la modernidad como “praxis de violencia” (2003: 49). Dussel desarrolla la idea del “mito de la modernidad” y desglosa sus componentes, algunos de los cuales se corresponden claramente con lo que aquí llamamos la economía del Estado civilizador. Si bien Dussel desarrolla esta idea en su crítica al eurocentrismo y su proyecto de modernidad global, yo quiero señalar que este patrón de poder se desplegó en historias locales.

---

54 *Disturbio en Matagalpa*. óp. Cit.

En primer lugar, quiero llamar la atención a la manera en que para el Estado civilizador la población indígena de Matagalpa que se insubordinaba cometía un delito: oponerse a la ‘paz’ y ‘salud’ social —a sus criterios médico-políticos— erigida por el proceso civilizador. Gracias a esta perspectiva, el Estado civilizador podía presentarse como el pacificador que llegaba a las localidades a sensibilizar e iluminar a la población sobre los beneficios que recibirían en el caso de abrir sus hogares a los rayos positivos y generosos de la luz civilizadora. Pero, además, en caso de ser necesario el uso de la fuerza, el Estado la justificaba como un medio para hacer el bien a estas poblaciones que, en su ignorancia y miseria, no discernían lo que traía más beneficio para sus vidas.

A través de estas estrategias, el Estado se auto eximía de cualquier responsabilidad en su descarga de violencia sobre las poblaciones indígenas locales, aunque de hecho prescribía ‘sangre’. Literalmente proyectaba sangre vertiendo de esos ‘miembros enfermos’ y sintomáticos de la ‘raza indígena’.

El Estado anunciaba violencia y se libraba de cualquier responsabilidad sobre ella. La responsabilidad de la violencia recaía en la población indígena de Matagalpa por no entender la verdad de la civilización y perjudicar, no sólo a sí mismos, sino al progreso y engrandecimiento de todo el país. En todo caso, y como señala Dussel, esta sangre vertida por el cuerpo indígena era interpretada como un sacrificio inevitable del proceso civilizador de estos pueblos. En definitiva, ya fuese a través de la persuasión, o del uso de la fuerza y el valor de la sangre, el Estado civilizador no detendría su camino triunfante hacia el progreso y la civilización.

Regresemos ahora a la crónica de la situación:

Cualquiera que sea el modo con que se resuelva esta nueva dificultad que se la ha creado hoy al país, dará un resultado importante para el progreso nacional, porque ha venido á plantear de lleno un problema capital que tendrá que ocuparse la administración pública: la civilización de los indios. Será preciso hacer que la masa de pobladores aborígenes de los departamentos de Matagalpa, Jinotega y Chontales y de la costa atlántica, éntre en el concierto de los pueblos civilizados de la República, para que de tristes ilotas se conviertan en ciudadanos útiles y tomen la parte que les corresponde en el movimiento que caracteriza la vida de las naciones cultas.<sup>55</sup>

---

55 *Disturbio en Matagalpa*. óp. Cit.

Este texto tiene una importancia capital para la reflexión que aquí realizamos. Nos permite mostrar que las situaciones que el gobierno central calificaba como ‘dificultades’ –hoy lo llamamos conflictividad local– no se circunscribían únicamente a pequeños asuntos de tierras en el departamento de Chontales, o actos de rebeldía en Matagalpa. Una región más del pacífico nicaragüense –Jinotega– y la región atlántica del país eran sumadas a la lista de poblaciones indígenas que era necesario civilizar. Como lo evidencia oportunamente el texto, la civilización no era un problema minúsculo para el pensamiento político. Aquí el tema de la ‘civilización de los indios’ se eleva al nivel de problema de Estado.

También hay un aporte a la reflexión sobre los límites de la ciudadanía en el proyecto civilizador. Se trataba de una ciudadanía integrada a y reproductora del patrón racista de la colonialidad del poder. La ciudadanía se razonaba en el marco de utilidad política y necesidad del deseo civilizador. Como en Guatemala, la transformación de indios rebeldes e insubordinados, a ‘ciudadanos útiles’ para el país, pasaba por dos cosas fundamentales: primero, ser dóciles frente al proyecto de civilización y progreso, es decir, aceptar la paz y la salud social que el Estado civilizador impulsaba. Eso implicaba, por ejemplo, el sometimiento a un gobierno que penetraba sus vidas, tanto física -a través de su cuerpo- como moralmente.

En segundo lugar, ser ciudadanos útiles significaba comprender su marco de acción –particularmente con respecto al trabajo como ya vimos en el caso de Guatemala<sup>56</sup>– según la lógica de producción de riqueza y prosperidad que resultaba fundamental de concretar para el deseo civilizador. Una manera concreta que el pensamiento político diseñó para transformar el indio rebelde en ciudadano útil fue integrar a la población como trabajadores agrícolas en las fincas cafetaleras, tanto de Guatemala como de Nicaragua. Este fue, sin duda, el nivel de utilidad óptima y el lugar ideal que se razonó al momento de ejecutar ese enunciado que sugería que los ciudadanos encontrasen su lugar en el ‘movimiento de vida que caracteriza a la naciones cultas’.

---

56 Al respecto también puede verse: Gustavo Palma Murga, Juan Pablo Gómez. ¿Ciudadanos o brazos? La colonialidad de la nación en Guatemala. En: *Los procesos de construcción de identidades nacionales en Centroamérica a finales del siglo XIX y principios del siglo XX*. Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica (AFEHC). No 46, julio-septiembre de 2010. Publicado el 04 septiembre 2010. Disponible en: [http://www.afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi\\_aff&id=2497](http://www.afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=2497)

## 10. El anuncio del ‘éxito’ de la ‘pacificación de los indios’

Continuemos dando seguimiento a la situación que se presentaba en Matagalpa. Como hemos visto hasta ahora, un discurso de naturaleza bélica era el que narraba la situación que nos interesa. Solamente cuatro días después del anuncio de la misión civilizadora que llevaba el delegado gubernamental a Matagalpa, ya se anunciaba el éxito que estaba obteniendo la comisión política enviada a la zona del conflicto:

Tenemos el gusto de anunciar á nuestros lectores que la comisión enviada por el Gobierno á Matagalpa, para reducir á los indios á la obediencia de las autoridades y volverlos á sus ocupaciones habituales, ha alcanzado hasta ahora un buen éxito, y que es de esperarse que pronto concluya la mala situación en aquel departamento.<sup>57</sup>

En esta entrega periodística de lo que constituyó toda una crónica del conflicto, un nuevo actor entraba en escena, a favor de la misión de pacificación de los ‘indios’. Veamos quién fue y cómo colaboró:

La pacificación de los indios ha encontrado un magnífico colaborador en el nuevo cura de Matagalpa, Pbro. Don J. Ramón Pineda, el cual con un celo en alto grado recomendable, abandonó sus ocupaciones é intereses radicados en el departamento de Nueva Segovia, para ir inmediatamente á las montañas de Matagalpa á cumplir con un deber del patriotismo, que es al mismo tiempo deber evangélico de su apostolado sacerdotal.<sup>58</sup>

Razón de Estado, patriotismo y poder pastoral se juntaban en una sola causa: la misión civilizadora que debía reducir al orden a los indios rebeldes, ignorantes e incapaces de conducir autónomamente sus vidas. La nota editorial que narraba la acción aludía a esta como “medios conciliatorios empleados por el gobierno a fin de evitar un derramamiento de sangre estéril”<sup>59</sup>. Al respecto de los indígenas se refería como “seres desgraciados que, merced al estado social en que viven, son víctimas del fanatismo y de las supercherías más absurdas”<sup>60</sup>.

---

57 *El orden en Matagalpa*. Sección editorial. Diario de Nicaragua, Órgano del gobierno. Managua, sábado 27 de julio de 1895.

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

Esta disputa entre las localidades indígenas de Matagalpa y el gobierno central fue seguida muy celosamente por el diario oficial. La nota periodística anterior no fue la última que éste emitió al respecto. Días después se publicó una nota que es útil para continuar visibilizando las estrategias puestas en práctica para solucionar el obstáculo de la calidad de población. En esta ocasión, la nota periodística contrastaba las estrategias argumentativas de cada una de las partes del conflicto.

La nota empezaba señalando que el conflicto “felizmente no tuvo malos resultados”<sup>61</sup>. Este final feliz, de restitución de la paz social en el departamento significó la victoria del Estado y de las estrategias puestas en acción por éste. Según la nota periodística, “el gobierno empleó para disolverlos los medios persuasivos que les aconsejó la prudencia”. Por otro lado, la nota dio a conocer una carta enviada por los indios de las “comarcas apartadas”<sup>62</sup> de Matagalpa al obispo de la diócesis, en la que señalaban apariciones del “patriarca San José” y la “virgen de Mercedes” a varios miembros de la localidad. En la misma misiva, los firmantes señalaron haber sido intimidados por parte de las autoridades políticas, y solicitaban se les enviase un nuevo sacerdote para mejorar la situación en que se encontraban. El contraste entre las estrategias puestas en marcha por las agencias del gobierno central, sustentadas en argumentos persuasivos, y las utilizadas por los indígenas, eran suficientes para, según el diario oficial, concluir lo siguiente:

1. El estado de atraso en que viven, que los hace susceptibles del fanatismo más craso y de todo género de absurdos.
2. Cómo explotan los hombres de mala fe la sencillez y la ignorancia de los indios, para hacerlos servir inconscientemente determinados intereses, ó sacarles dinero de su propia miseria.
3. La tendencia a infundirles odio hacia las autoridades, propagando entre ellos falsas especies de persecuciones que no se les ha hecho, y de amenazas que tampoco se les ha dirigido.<sup>63</sup>

Puede notarse cómo se contrastó la razón al fanatismo. Mientras el gobierno hacía uso de la razón, los indígenas eran víctimas del fanatismo en el que caían por su estado de atraso e ignorancia. En lugar de ser dóciles y

---

61 *El fanatismo en acción*. Sección editorial. Diario de Nicaragua, Órgano del gobierno. Managua, jueves 1 de agosto de 1895.

62 *Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. Managua, jueves 1 de agosto de 1895. En esta entrega se encuentra la carta completa.

63 *El fanatismo en acción*, óp. cit.

solicitar la conducción del Estado para mejorar su situación, los indígenas solicitaban una guía pastoral. ¡Qué mejor muestra del estado de atraso en que se encontraban! Un estado de inconsciencia y falta de autodeterminación, es decir, incapacidad de autogobernarse de manera correcta. Determinar esta falta de conciencia era estratégico para invalidar cualquier posibilidad de que la población indígena estableciera un desacuerdo racional o disidencia cívica frente al proyecto civilizador del Estado. El único capaz de razonar era el Estado. En cambio, la población indígena solamente era capaz de desarrollar emociones primarias, como en este caso era el odio que les nacía hacia el Estado.

Todos estos fueron insumos para argumentar que, además de un ‘problema capital para la administración pública’, la población indígena era “una llaga social de la República que conviene curar á la mayor brevedad posible, porque ya ha producido dolorosas consecuencias, y las producirá de nuevo si se dejase sin remedio.”<sup>64</sup> La metáfora profundamente corpórea de la ‘llaga’ era estratégica en invitar a una especie de intervención político-quirúrgica para la extirpación de esta parte enferma del cuerpo social. Así mismo, aludía a una capacidad de expansión y desarrollo de esta herida sobre todo el cuerpo social.

Similar a lo que sucedía en Guatemala, el desorden y la ingobernabilidad fueron razonados desde la configuración de un cuadro patológico enfocado en la centralidad de la enfermedad. Debemos notar que, en esta trama médico-política, el Estado constituía el saber médico con capacidad de intervenir. Lo dejó claro esta nota cuando afirmó que, “el Gobierno estudiará los procedimientos más adecuados para extirpar de raíz el mal á que nos referimos, y una vez adoptado el plan que debe seguirse, lo pondrá en ejecución, tan pronto como las circunstancias se lo permitan.”<sup>65</sup>

Para terminar el seguimiento que dimos al conflicto de Matagalpa, me parece importante destacar la última nota periodística sobre éste. En ella se aludió al regreso a la ciudad capital del agente estatal enviado a persuadir a los rebeldes a Matagalpa. Según esta nota, el Dr. Salinas se hacía “acreedor á la gratitud nacional, por el importante servicio que ha prestado para la conservación del orden en aquel importante departamento.”<sup>66</sup> Como podemos notar, el gobierno y sus medios oficiales de comunicación nunca

---

64 Ibid.

65 Ibid.

66 *Regreso*. Sección editorial. Diario de Nicaragua, Órgano del gobierno. Managua, sábado 10 de agosto de 1895.

problematizaron los métodos políticos para mantener la paz social. Contrario a ello, convertían la misión civilizadora y sus estrategias en una tarea de Estado, y a quienes ejecutaban esta tarea, en dignos acreedores de la ‘gratitud nacional’.

Quiero finalizar este artículo reflexionando sobre el proyecto civilizador como un discurso político que proyectaba muerte. Estos discursos que hemos analizado tienen en común que proyectan la muerte política del ‘indio’ o, en su fenómeno poblacional, de la ‘raza indígena’.

Tanto la sangre sacrificial que debían derramar los indios de Matagalpa por oponerse al proceso civilizador, como el cambio civilizador que curaría el cuerpo social de una enfermedad –la ‘raza indígena’–, tenían como trasfondo constitutivo la muerte política. Entiendo por muerte política un acontecimiento de doble efecto. Por un lado, la muerte de los síntomas y la cura de la enfermedad. En este sentido, la victoria sobre la ‘raza indígena’ no se miraba como el triunfo sobre un adversario político, sino como la eliminación de un peligro biológico. Esto último nos da una razón más para entender la ausencia permanente del indígena como sujeto de enunciación y ciudadanía. Como ejemplarmente señala Esposito, “así como el cuerpo es el lugar privilegiado para el despliegue de la vida, también es donde más se advierte la amenaza de la muerte” (Esposito 2005: 161).

Por otro lado, más que una muerte únicamente sacrificial, como ya vimos que lo sugiere Dussel (2003: 49), se trató del fortalecimiento de la vida sana y útil que requería y estimulaba el proyecto civilizador. Sobre la sangre de los indígenas de Matagalpa, Chontales, Jinotega, se erigiría un cuerpo político limpio, sano y fuerte. Su nombre: Nicaragua.

## Bibliografía

Esposito, Roberto 2005. *Bíos. Biopolítica y filosofía* (Buenos Aires: Amorrortu).

Foucault Michel 2006. *Defender la sociedad* (1975–1976) (México: Fondo de Cultura Económica).

---, *Estrategias de poder* 1999. (Barcelona: Paidós) Obras esenciales, Volumen II.

Lander, Edgardo (Comp.) 2003 (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).

Palma Murga Gustavo, Gómez Juan Pablo. “¿Ciudadanos o brazos?

*La colonialidad de la nación en Guatemala*". En: *Los procesos de construcción de identidades nacionales en Centroamérica a finales del siglo XIX y principios del siglo XX*. Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica (AFEHC). No 46, julio–septiembre de 2010. Publicado el 04 septiembre 2010. Disponible en: [http://www.afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi\\_aff&id=2497](http://www.afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=2497)

Piel, Jean 1995. *El departamento del Quiché bajo la dictadura liberal (1880-1920)* (Guatemala: FLACSO-CEMCA).

Quijano, Aníbal. "Colonialidad del poder y clasificación social". En: *Journal of World System Research*, VI, 2, Summer/fall 2000, 342–386.

Wodak, Ruth, Meyer, Michael 2003. *Métodos de análisis crítico del discurso* (Barcelona: Gedisa).

## Fuentes hemerográficas

*El Guatemalteco*, periódico oficial (Guatemala) 19 de diciembre de 1877.

*Diario de Centro América*. (Guatemala) viernes 16 de febrero de 1883.

*Diario de Centro América*. (Guatemala) martes 11 de Setiembre de 1883.

*El Guatemalteco*, Periódico oficial (Guatemala) 31 de octubre de 1878.

*El Guatemalteco*. Periódico Oficial (Guatemala) 2 de setiembre de 1876.

*El Progreso*. (Guatemala) 27 de mayo de 1877.

*Diario de Nicaragua* (Managua) Domingo 2 de diciembre de 1894.

*Diario de Nicaragua* (Managua) Órgano del gobierno. Managua, domingo 21 de julio de 1895.

*Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. (Managua) 26 de julio de 1895.

*Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. (Managua) 23 de julio de 1895.

*Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. (Managua) sábado 27 de julio de 1895.

*Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. (Managua) jueves 1 de agosto de 1895.

*Diario de Nicaragua*, Órgano del gobierno. (Managua) jueves 1 de agosto de 1895.

## Memorias de gobierno

*Memoria presentada a la Asamblea Nacional Legislativa, por el señor General Don Erasmo Calderón, el 20 de agosto de 1897, relativa a los ramos de Gobernación,*

*Relaciones Interiores, Justicia, Policía, Beneficencia y Cultos.* Managua, Tipografía Nacional, 1897.

**Fuentes del Archivo General de Centroamérica (AGCA, Guatemala)**  
AGCA B LEG 28 658 EXP 316.

## CAPÍTULO II

Seguridad y ciudad:  
preservar los miedos, reducir lo  
público, organizar las desigualdades



# La reducción del espacio público: segregación e inseguridad urbana

Álvaro Cáliz\*

## I. Introducción

La relación de la seguridad con la forma de habitar las ciudades implica analizar las dinámicas del espacio público, como *locus* donde tienen lugar actos violentos y criminales pero también donde emergen y se expanden los temores de la gente. En este ensayo se analizan las relaciones entre la inseguridad y el espacio público, con énfasis en las particularidades latinoamericanas.

El análisis se centra en el cuestionamiento de las tendencias que van configurando un paisaje urbano de segregación, marcado por la degradación y privatización de los espacios públicos. Estas tendencias, propias de los enfoques que responden a la idea de recrear sociedades de control antes que sociedades para la libertad, producen, entre otros efectos, la reducción de la convivencia y el no reconocimiento de la diversidad social.

Inspirado por el enfoque hegemónico represivo, el espacio público ha sido uno de los campos más dañados, al minimizarse su importancia para el desarrollo de una sociedad democrática e inclusiva. Se reconoce que el espacio público es siempre escenario de disputa entre la normatividad hegemónica y aquellas visiones subalternas que mediante prácticas cotidianas procuran una

---

\* J. Álvaro Cáliz R. Investigador social hondureño. Doctor en Ciencias Sociales.

reapropiación crítica del espacio público. En este ensayo se argumenta que el espacio público tendría que ser revitalizado, recuperado, ampliado y animado, en aras de intensificar y diversificar su uso, algo que solo puede ser posible a partir de la construcción de un enfoque crítico que cuestione las premisas y conclusiones de los discursos dominantes y, sobre esa base, disponga de un constructo teórico ligado a abordajes transdisciplinarios y procesos de gestión participativos.

El fenómeno de la inseguridad se ha generalizado, con múltiples expresiones e impactos. Su complejidad se magnifica en el ámbito de las ciudades, en tanto concentradoras de población. La inseguridad ha configurado geografías del miedo que refuerzan procesos de segregación territorial, racismo, xenofobia y discriminación de género<sup>1</sup>.

El concepto de seguridad predominante promete reducir el número de delitos y crímenes, sin importar las externalidades de un abordaje basado en la explotación del temor y de la fuerza. Aquí anidan las visiones de mano dura y cero tolerancia, las cuales a pesar de no haber sido tan eficaces como se cree, siguen ofreciéndose velada o directamente en Latinoamérica.

La primera parte del artículo se concentra en aspectos contextuales y conceptuales sobre la urbanización y la expansión de las ciudades contemporáneas vis a vis el cuerpo discursivo de la seguridad ciudadana. En la segunda se plantean, desde la perspectiva de fomento de la convivencia ciudadana, desafíos generales para revertir los procesos de segmentación y degradación de los espacios públicos.

---

1 Dentro de la inseguridad, la violencia de género se destaca por su intensidad, frecuencia y escasa visibilidad. Una porción de los hechos violentos contra la mujer se cometen en el espacio público. Una incipiente seguridad en los espacios públicos motiva el alejamiento de las mujeres, impactando en el debilitamiento del tejido social y la reclusión femenina en los espacios privados (ONU-Habitat, 2012).

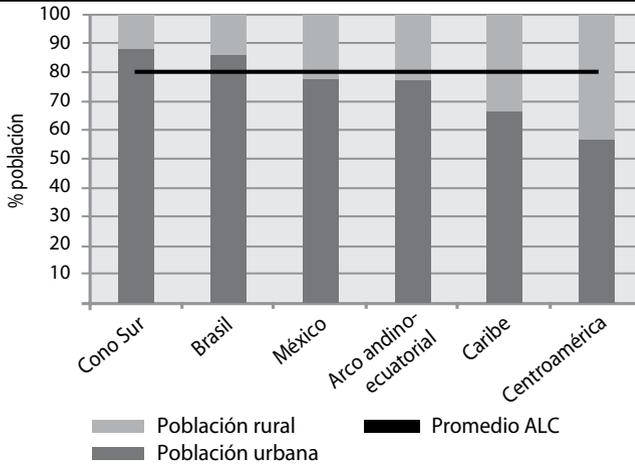


Fuente: ONU-Hábitat- 2012a:32. La fotografía fue tomada por Eduardo José Reyes Paniagua (mención honorífica, con el título ALAS, Primer concurso de fotografía: Espacio Público, (In) Seguridad y Convivencia, Costa Rica, 2012).

## II. Modernización selectiva, urbanización y espacio público

Las sociedades actuales son cada vez más urbanas, por precarias que sean. Latinoamérica no es la excepción al respecto. Según ONU-Habitat (2012b), América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo, aunque también es una de las menos pobladas en relación con su tamaño territorial. Con diferencias relativas entre las subregiones, cerca del 80% de su población vive en ciudades (gráfico 1), una proporción que supera a la del grupo de países más desarrollados<sup>2</sup>.

2 Se consideran como megaciudades los centros poblacionales que cuentan con cinco o más millones de habitantes. En América Latina y el Caribe se identifican ocho ciudades de esa magnitud: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro (con mas de 10 millones de habitantes), Lima, Bogotá, Santiago y Belo Horizonte (entre 5 y 10 millones). Las ocho, en su conjunto, albergan el 14% de la población total (unos 65 millones de personas), ubicando a Latinoamérica y el Caribe como la región con el más alto porcentaje de habitantes viviendo en megaciudades. Con todo, conviene tener en cuenta que más de la mitad de su población urbana habita en ciudades con menos de un millón de habitantes (ONU-Habitat, 2012b: 26).

**Gráfico 1****América Latina y el Caribe. Población urbana y rural por subregiones y países de gran tamaño, 2010**

Fuente: ONU-Habitat (2012b:20)

A escala global, la mancha urbana sigue expandiéndose, pese a la desaceleración demográfica, a costa de centros poblacionales que crecen en perímetro pero con densidades poblacionales más bajas. Este ensanchamiento viene a complicar más la prestación de servicios y la sostenibilidad económica, social y ambiental de las ciudades (ONU-Habitat, 2012b).

Como se sabe, una mayor urbanización, por precaria que sea, conlleva un alto grado de complejidad en las interacciones sociales, modificando así el comportamiento de los habitantes en aspectos tan diversos como el uso del tiempo, la sensación de seguridad, las formas de movilidad, comunicación y apropiación de la ciudad.

Las modificaciones socioculturales que tienen lugar en las ciudades provocan, entre otras consecuencias,

(...) la reformulación de los patrones de asentamiento y convivencia urbanos: del barrio a los condominios, de las interacciones próximas a la diseminación policéntrica de la mancha urbana, sobre todo en las grandes ciudades, donde las actividades básicas (trabajar, estudiar, consumir) se realizan a menudo lejos del lugar de residencia y donde el tiempo empleado para desplazarse por lugares desconocidos de la ciudad reduce el disponible para habitar el propio (García, 1995:24).

La modernización de algunas ciudades latinoamericanas ha distado de ser transversal y compacta. La tendencia es más bien a la segmentación, seccionando el territorio urbano en zonas que no tienen entre sí sentido de completitud y articulación. Así, la expansión urbana al ritmo del automóvil y de centralidades excluyentes (enclaves) ha provocado graves desequilibrios en la aglomeración poblacional<sup>3</sup>.

No se puede soslayar la necesidad de contar con la ubicación estratégica de centros urbanos que descentralicen la excesiva aglomeración de actividades, personas y vehículos en una determinada zona de la ciudad (Jiménez, 2009). Ante la innegable realidad de la congestión de los centros tradicionales de las grandes ciudades latinoamericanas, tres aspectos resultan vitales en los procesos virtuosos de crecimiento urbano: las centralidades múltiples inclusivas, la movilidad sensible tanto a la densidad urbana como a la carga ambiental, y la accesibilidad física y simbólica. Los tres precisan abordarse de manera integrada a la luz de un enfoque sistémico.

La masificación y la explosión de la mancha urbana en las ciudades de mayor tamaño han incidido –junto a otros factores– en la reducción de las interacciones sociales presenciales y, a contra cara, como dice García Canclini (1995), ha tenido lugar una reinención de los lazos sociales a través de las redes tecnológicas, que muchas veces desde una lógica vertical y anónima, diagraman los nuevos vínculos de la urbe. La radio, la televisión, y más recientemente la telefonía celular y el internet complementan o sustituyen la incapacidad de abarcar físicamente las ciudades grandes.

Cabe señalar que no es conveniente reducir a un juego de suma cero la relación entre las proximidades físicas y las virtuales, sino procurar la debida complementariedad entre ambas. En efecto, un diseño urbano contemporáneo tendría que maximizar la importancia de las redes de comunicación digital para propiciar interdependencias funcionales en las ciudades de mayor tamaño. Empero, se puede criticar la tendencia a privilegiar los contactos por la vía tecnológica en detrimento de una mayor presencia y encuentro físico de los habitantes de un territorio.

---

3 Las ciudades a escala humana no solo suponen una adecuada densidad por kilómetro cuadrado, sino también las opciones para movilizarse dentro de ella. Por ejemplo, la Ciudad de Panamá presenta una densidad de personas significativa en su centro administrativo, comercial y hotelero, en mucho explicada por el bloque de edificios altos en ella construidos. Sin embargo, esa densidad no se ha contrastado adecuadamente con sistemas peatonales, ciclovías y transporte público adecuado que desincentive la acumulación de autos privados en las principales arterias del centro urbano.

## Concepto del espacio público

Las mutaciones de la geografía urbana han afectado las dinámicas espaciales. Los cambios han tenido lugar tanto en el plano jurídico como en el simbólico. Del espacio articulado en derredor al Estado y lo público, se ha transitado a lógicas que privilegian altamente la interacción en función del mercado y lo privado.

El espacio público supone una mezcla de dimensiones y significados: materiales, simbólicos, funcionales. En su concepción moderna nace con la escisión de la propiedad privada urbana de la propiedad pública. Desde el punto de vista jurídico, alude a lugares bajo regulación estatal–nacional o subnacional–que garantizan la accesibilidad de todas(os) fijando las condiciones de utilización–esparcimiento, actos colectivos, transporte, actividades culturales. Sin embargo, los comportamientos sociales pueden llegar a crear espacios públicos en sitios que jurídicamente no poseen esa condición. El espacio público, en tanto escenario de lo cotidiano, cumple funciones especiales al ser soporte físico de actividades cuyo fin es satisfacer necesidades urbanas colectivas.

El espacio público es también un concepto político, sociocultural, en tanto lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas y de espacio potencial para la animación urbana. Por tales razones, la dinámica propia de la ciudad es capaz de crear espacios públicos aunque jurídicamente no lo sean. En un sentido general el espacio público supone dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad, y se caracteriza físicamente por la accesibilidad (Borja, 1998) (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Aspectos que caracterizan un espacio público moderno**

<b>Titularidad</b>	Puede ser pública o privada. De hecho, ciertos usos privados, como la presencia de actividades comerciales o lúdicas proporcionan dinamismo y riqueza a los espacios públicos. Se entiende que cuando la titularidad de un espacio pasa de privado a público los usos y las funciones se ven gravemente afectados.
<b>Poder de convocatoria</b>	Poder de convocatoria: el espacio debe ser utilizado de forma diversa y por diferentes tipos de personas.

<b>Intensidad y calidad de las relaciones sociales</b>	Debe ser un espacio en el cual la persona se pueda identificar y expresarse, así el espacio será escogido para establecer las relaciones sociales.
<b>Plurifuncionalidad</b>	Espacio donde haya o se pueda desarrollar varias funciones que se potencien las unas a las otras
<b>Continuidad con el espacio urbano de su entorno</b>	Para que un espacio público sea democrático ha de poderse comunicar con otros espacios públicos
<b>Accesibilidad</b>	Sin restricciones físicas, legales ni temporales: si la accesibilidad no es buena, el espacio será infrautilizado y perderá calidad democrática así como continuidad con su entorno.
<b>Seguro por sí mismo</b>	Es decir por su configuración: el espacio tiene que ser visible, bien comunicado y utilizado.
<b>Diseño arquitectónico de calidad y de acuerdo con el entorno</b>	El diseño debe ser funcional, así como también permitir la identificación mediante un diseño lógico con el entorno y el momento concreto. También deberá estar de acuerdo con sus finalidades.
<b>Flexible</b>	Un buen espacio público debe poder adaptarse a nuevas situaciones.
<b>Democrático</b>	Entendiendo que un buen espacio público debe permitir el desarrollo de las necesidades tanto individuales como colectivas, las demostraciones espontáneas o planificadas y el derecho de expresión

Fuente: Con base en Suau-Sánchez, Pere y Núria Font. 2005:246.

El espacio físico de la ciudad, como un todo, está formado por el público y el privado; distintos entre sí pero susceptibles de ser complementarios e integrados. En lugar de oponerlos entre sí, mejor sería que los diseños urbanos propiciaran un diálogo entre ambos. La sintonía de los espacios públicos y privados implicaría la existencia de nodos que integren y comuniquen las zonas residenciales, de trabajo, comercio y residencia con la vialidad y sitios de concurrencia—no mercantiles—donde sea posible el encuentro de la diversidad.

A los espacios públicos tradicionales como la plaza, el parque y la calle se han agregado otros dos tipos: a) espacio público interior: de carácter cívico, empresarial o comercial, diseñados para cumplir ciertas funciones del espacio

público; b) espacio informal: aquellos cuyas características permiten un uso espontáneo para la recreación, el deporte, el encuentro y la socialización (Segovia y Jordán, 2005)<sup>4</sup>.

Definir el espacio público es una tarea complicada, en tanto su significado ha mostrado a lo largo de la historia ser cambiante y polisémico. Sin embargo, es posible identificar rasgos esenciales. Para Manuel Castells es el “soporte material de las prácticas sociales que comparten el tiempo”(1999: 445), con una forma, un significado y una función. Es el lugar que trasciende lo individual y define lo social al potenciar el contacto entre los individuos.

Retomando a Carrión (2007), se puede señalar, por una parte, que el concepto de espacio público no se agota en la cualidad físico-espacial y, por la otra, que el concepto está asociado a la idea de producir ciudad—que supone la aspiración de integración social y respeto al otro. Para estos efectos, se entiende la ciudad como espacio que convoca la heterogeneidad de una población grande y densa y que, por lo tanto, precisa contar con espacios de encuentro y de contactos tangibles e intangibles que permitan reconstruir la unidad en la diversidad. Desde esta lógica, la existencia de la ciudad demanda el reconocimiento de un derecho fundamental de ciudadanía: el derecho al espacio público, que a su vez hace viable el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis. Es por ello que el espacio público puede verse como una condición de posibilidad para la construcción de tolerancia y el reconocimiento de alteridades.

La producción de ciudades no debería entonces reducirse a una mera planeación instrumental de flujos. Es preciso recobrar el lugar del espacio público dentro de lo urbano, a partir de garantizar cuatro condiciones que lo definen esencialmente: lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico (Carrión, 2007) (cuadro 2).

---

4 En este campo, un desafío de investigación pasa por construir parámetros válidos que permitan estudios comparados de medición cuantitativa y cualitativa de espacios públicos. Como un acercamiento *proxy* se ha intentado en la región varios ejercicios de medición de metros de áreas verde por habitante, empero, al existir muchas diferencias entre ambos conceptos se impone un uso muy cauteloso de esas mediciones. Una de las principales diferencias es que no toda área verde resulta accesible y susceptible de presencia ciudadana, característica que es irrenunciable a la hora de referirse al espacio público.

**Cuadro 2**  
**Condiciones que definen al espacio público**

Condición	Descripción
Simbólico	<p>El espacio construye identidad bajo dos formas, la de <i>pertenencia</i> y la de <i>función</i>, que muchas veces se dan en contradicción. Así, por ejemplo, un residente tiene identidad de pertenencia y un inversionista, de función (obtención de ganancia), lo cual puede producir —en este espacio simbólico constructor de identidades— un conflicto por el tipo de identidades, que si es procesado adecuadamente, puede canalizar la contradicción. Pero también el espacio público puede tener carácter simbólico de <i>representación</i> (lo patrimonial) múltiple y simultánea, porque es un espacio donde se representa la sociedad y es un espacio representado por ella, que permiten re-significar lo público y fortalecer las identidades más allá de su ámbito específico y del tiempo presente. De allí que, según Monnet (2001:132), el espacio público tenga una definición “comunicacional” y otra “funcional” simultáneas, gracias a su condición de soporte múltiple de simbologías y roles. La centralidad urbana—como el espacio público por excelencia—es el lugar que mayor carga simbólica tiene.</p>
Simbiótico	<p>Los espacios públicos son lugares de integración social, de encuentro, de socialización y de la alteridad. Son lugares de <i>simbiosis</i> donde las relaciones se diversifican, la diferencia se respeta (no la igualdad, porque allí desaparece su sentido) y donde se encuentra la población. Se trata del “espacio de todos”, que le da el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del lugar y del presente. Esto significa que su condición pública produce un legado transgeneracional y transespacial que define una ciudadanía derivada.</p> <p>Las políticas de simbiosis son de transporte, de nomenclatura, de mobiliario urbano, de comunicación, donde no se trata de disminuir la diferencia, sino de respetarla mediante la inclusión de los diferentes. No se trata de que desaparezcan las diferencias, porque lo que hace la ciudad como espacio de la heterogeneidad es potenciar la diversidad mediante el encuentro.</p>

<b>Intercambio</b>	El espacio público es un lugar donde se intercambian bienes (por ejemplo, ferias libres), servicios (por ejemplo, comercio), información (por ejemplo, museos) y comunicación (por ejemplo, propaganda). Es espacio de flujos que llevan a mejorar las accesibilidades, velocidades, calidades, tecnologías (Internet). Aparte de eso están las bibliotecas, universidades, colegios y los símbolos del poder fundamental (político, bancario), elementos importantes de la circulación de la información, el conocimiento y de las lógicas disciplinarias.
<b>Civismo</b>	Finalmente, el espacio público es un espacio cívico, donde se forma ciudadanía, donde se forma la polis. Las marchas y concentraciones empiezan o terminan en una plaza pública, aunque hoy la plaza pública ha sido sustituida por la televisión. El lleno de una plaza en las campañas electorales no es, como antes, una expresión de la masividad del candidato, sino una estrategia que lleva a filmar la marcha para reproducirla por la televisión, porque lo que no está en los medios no existe. Aun así, es un espacio de formación de ciudadanía y conciencia social.

Fuente: Carrión, 2007: 11-12.

El concepto normativo del espacio público no siempre coincide con la experiencia vivida. Las percepciones cambian conforme se modifica la estructura social y el orden económico. En no pocos casos representa el riesgo de ser sujeto de actos de violencia o criminales. Se esperaría que en una sociedad democrática el espacio público fuese un lugar de encuentro en la diversidad para desarrollar, mediante relaciones horizontales, variados usos del espacio. Es decir, un espacio para la construcción de ciudadanía.

El espacio público es desde hace más de dos siglos, ante todo, un lugar de control y vigilancia panóptica donde el poder se expresa y ejerce en cada espacio para lograr la normalización de los cuerpos (Foucault, 1976). No se trata de un poder disciplinario que provenga tan solo de los grupos más poderosos, sino que se reproduce en cada unidad social, proceso que Michel Foucault explicó al referirse a la microfísica del poder. Ahora bien, frente a los discursos dominantes, existe siempre la posibilidad de que emerjan resistencias que se revelen a la hegemonía, en el sentido planteado por Antonio Gramsci (1986).

Por otra parte, los grupos subalternos no solo pueden llegar a cuestionar y disputar los macro discursos hegemónicos. También, como lo señalara Michel de Certeau (1996) al desarrollar la idea de una microfísica de las

resistencias —en alusión a la noción foucaultiana de la microfísica del poder—, los excluidos son capaces de cuestionar las relaciones de poder en cada palmo de lo cotidiano, mediante prácticas que interpelan el disciplinamiento arbitrario. Justamente, en el caso de las funciones del espacio público fijadas por las elites, las entidades subalternas constantemente están reapropiándose críticamente de los usos del espacio.

La burguesía europea reivindicó simbólicamente el espacio público como un lugar de encuentro y libertad, para cuestionar la estrategia de legitimidad de las monarquías. Pero cuando surgió el proletariado, la burguesía trató de aumentar el control sobre este espacio, aunque acordó de modo instrumental una ampliación de la esfera pública con los trabajadores industriales. No obstante, de ese pacto quedaron excluidas minorías y los más desposeídos, quienes, como reacción, apelaron a estrategias de resistencia y re-apropiación del espacio, que hoy siguen vigentes. En la fase actual del capitalismo, la propia legitimidad y pacto burgués-trabajador se ha roto de modo sensible, por lo que las élites, en general, no están tan interesadas en compartir el espacio público para desarrollar vínculos con otros estratos. Por el contrario, han optado por la auto-segregación en espacios homogéneos con barreras directas o indirectas de ingreso—espacio seudopúblicos—, cuya principal credencial es la capacidad de consumo (Salcedo, 2002).

Si la ciudad moderna perseguía un sentido de completitud, identidad, centralidad y de superposición de funciones en el espacio público, la ciudad postmoderna ha favorecido la atomización, la privatización, la monofuncionalidad, la diferenciación—*gente como uno*—y, por ende, los enclaves fragmentarios—malls, clubes, comunidades enrejadas, más el automóvil y la casa hermética. Esto es contraproducente si se reconoce que la historia de la ciudad es la historia de su espacio público (Borja, 2000). Por tales razones, las grandes ciudades contemporáneas se asemejan, al decir de Castells (1999: 428), a un conjunto de constelaciones discontinuas de fragmentos especiales donde los distintos espacios no terminan de encontrarse.

Las sociedades se han vuelto más urbanas pero se crea menos ciudad—vista como entidad que pretende un sentido de completitud y forja de centralidades polivalentes. Ahora las ciudades tienden a ser menos abarcables, más desconocidas y menos legibles—tensión entre urbanismo moderno y postmoderno. Esto presiona hacia una apropiación excluyente de los espacios colectivos para asegurar la homogeneidad, en lugar de la heterogeneidad que caracteriza a la ciudad abierta. Así, lo que antes era público ya no lo es en la misma medida: cada vez más se presenta como algo disponible según la capacidad de compra y no por la preexistencia de un derecho.

Cuando alguien es privado de la experiencia de integrarse a la ciudad, pese a vivir en ella, se le está negando su condición de sujeto portador de ciudadanía. Se excluye su cosmovisión y proyecto de vida. Y sin inclusión no habrá convivencia, y sin convivencia no habrá nunca verdadera seguridad<sup>5</sup>. Temor y fragmentación urbana son dos fenómenos que se refuerzan mutuamente y van consolidando un modelo de habitar la ciudad.

Los miedos, si bien subjetivos, producen formas concretas, hechos sociales que reconfiguran el paisaje de la ciudad. Estamos ante el temor como experiencia compartida. El miedo y el aumento del delito van favoreciendo un discurso de la seguridad socialmente productivo, capaz de inmovilizar y disciplinar a vastos grupos poblacionales, para apurar y legitimar ciertas políticas, normativas, comportamientos y consumos que incrementan la segregación espacial, el abandono y degradación del espacio público. Como resultado, se afianza la organización espacial de las desigualdades. Esto es visible en las brechas que se observan entre los corredores urbanos globalizados en comparación con la ciudad tradicional y la ciudad marginada.

La organización espacial de las desigualdades logra filtrar ciertos lugares como no deseables, hasta ser vistos como las antípodas de la ciudad imaginada por el *status quo*. En el caso de los barrios populares de Caracas, Andrés Antillano dice:

A la negación material le acompaña la negación simbólica: los barrios no son representados en el imaginario de la ciudad, son la ciudad fuera de la cartografía. (...) Los barrios no existen en la retórica de la ciudad, salvo como peligro o anomalía. Incluso en los discursos letrados, en los debates de urbanistas o científicos sociales, el barrio se define negativamente; áreas marginales, zonas de crecimiento no controlado, ciudad informal. El barrio se define más por lo que carece que por lo que es, por su negación más que por su afirmación (2005:206).

El miedo a la inseguridad y la degradación de los espacios públicos coadyuva tanto a privilegiar el espacio seudopúblico del *mall*, el club y la burbuja turística, como a que se privatice el espacio público inmediato a los hogares—

---

5 La convivencia democrática no supone la negación de los conflictos sociales, por cuanto asume la tarea de fortalecer las capacidades de la sociedad para canalizar disputas entre sujetos debidamente empoderados. Así, cabría dentro de una concepción ingenua considerar al espacio público como un lugar de armonía y de acuerdos absolutos. Es un sitio de encuentro, tanto para construir lazos y llegar a acuerdos básicos de respeto y reglas de juego como para expresar y luchar (movilizarse) por concepciones diversas sobre la vida.

cierre de calles y de áreas verdes, o bien la preferencia de la función estética y contemplativa por sobre la presencia y creación de vínculos<sup>6</sup>. Se da paso al refugio en los lugares privados: la casa mundo. Deviene así la construcción social de la inseguridad. En Santiago de Chile, por ejemplo, la gente percibe a los centros comerciales como los más seguros, en tanto mercados y plazas son relegados (Dammert, 2007). Se ha colonizado la mente de la población en la valoración de los espaciosseudopúblicos— independientemente de si se les puede o no utilizar—impactando en la forma en cómo se recorre y habita la ciudad.

La suma de fragmentos que es la ciudad impacta en los sujetos que la habitan, convirtiéndolos en extranjeros en su propia ciudad—sensación de foraneidad. Emerge la agorafobia (Borja, 1998). El espacio público es absorbido por la geografía del miedo, deja de ser el lugar de encuentro y se le percibe como un lugar peligroso.

El miedo al espacio común favorece a su vez un planeamiento urbano sustentado en diseños plagados de dispositivos estéticos y disciplinarios que afianzan ideologías autoritarias, desdiciendo la pretensión democrática que esbozan las constituciones nacionales. Desde la concepción de los grupos hegemónicos se pretende cristalizar una idea del espacio público como lugar en el que rige un orden ajeno al conflicto societal, de ahí el énfasis en los dispositivos para disuadir las protestas o la creciente tendencia a grabar con cámaras el movimiento cotidiano. Se llega incluso al etiquetamiento de los cuerpos como muestra del poder disciplinario, tal es el caso de los rótulos que exhiben los vendedores ambulantes en ciertas zonas de la ciudad de Guatemala, y se van imponiendo nociones de seguridad despojadas, como dice Naredo, “de sus antiguas aliadas (la libertad, la solidaridad o la confianza mutua)”(2001:2), quedando confinadas, casi por completo, a la necesaria pero no exclusiva protección de la ciudadanía frente a la criminalidad. Por demás está decir que la garantía de esta seguridad «reducida» queda en manos de instancias disuasivas o represivas, ya sean públicas o privadas.

El grado de sociabilidad e integración en los espacios públicos de un barrio o comunidad es el reflejo de la instalación de una confianza común que,

---

6 En Tegucigalpa, considerada en 2011 como una de las cinco ciudades con mayor violencia homicida en el mundo (CCSPJP, 2012), la desesperación de los habitantes y la prevalencia de políticas represivas y de asunción privada del riesgo han dado lugar a la práctica de construir portones de hierro con cerrojo y custodia privada— en las calles de acceso de ciertos vecindarios abiertos de clase media, una medida privatizadora que supone un escalón más reactivo que las acostumbradas agujas o garitas.

entre otros beneficios, contribuye a una mayor percepción de seguridad<sup>7</sup>. A la inversa, la condición de *gueto* de muchos territorios favorece el predominio de interacciones basadas en la sospecha o en el conflicto. Igualmente, cuando se abandonan y degradan los espacios públicos tradicionales es frecuente observar una apropiación para finalidades o grupos excluyentes. Ejemplo de ello son los jóvenes de bajos ingresos en barrios pobres que se toman para sí calles, canchas, callejones, y otros espacios.

El “mundo de la calle” se ha convertido para los jóvenes pobres en el espacio privilegiado de socialización (Kuasñosky y Szulik, 2000, Saraví, 2004). Este “mundo de la calle” incluye las veredas y esquinas del barrio, pero también las plazas, canchas, quioscos y tiendas. En cambio, los jóvenes de otros estratos tienden a socializar en espacios que les ofrecen distinción. Los propios sectores medios tienden a hacer una retirada de la calle<sup>8</sup>. La cultura de la calle surge como un mecanismo defensivo ante la crisis, ante la exclusión. Los estigmas que portan ciertos territorios y sujetos van construyendo estereotipos, marcas de origen que determinan el perfil del individuo en la sociedad.

La segregación espacial refuerza y naturaliza la exclusión social, al crearse barreras entre la gente de diferentes etnias, fenotipos, condiciones migratorias, edades, culturas, géneros y clases, inhibiendo así la construcción de alteridad, perpetuando y amplificando la secuela colonial que estigmatizó y etiquetó como inferiores a indígenas, negros, cholos y mulatos.

Es por eso que cobra auge el barrio o casa mundo. Las familias procuran que ese entorno contenga los requerimientos para hacer la vida satisfactoria, que cuente con toda suerte de artefactos y espacios privados, de modo que no

7 En las sociedades centroamericanas es poco frecuente identificar ciudades donde prevalezca una sensación de seguridad y confianza; sin embargo, pueden encontrarse excepciones notables como la ciudad de León en Nicaragua, que presenta tasas de delitos comparativamente inferiores al resto de ciudades del istmo. En esta ciudad, pese a las limitantes en la disponibilidad de espacio público, la población suele, de forma masiva, utilizar las aceras durante el crepúsculo para sacar sus sillas, hamacas y mecedoras y dar paso a la conversación e interacción con los vecinos, práctica por demás escasa en las áreas urbanas de Centroamérica. Para profundizar en el caso de León véase Braulio Espinoza y Andrés Herrera (2009).

8 Sin embargo, hay que tomar en cuenta que ante los efectos de la crisis económica global, el estancamiento de los ingresos de estratos medios en varios países latinoamericanos podría estar dando lugar a cambios en sus pautas y lugares de consumo. Así, apremiados por la falta de dinero, considerarían como una opción retornar a comprar y pasear en lugares que en algún momento consideraron impertinentes para su seguridad y estatus. Es el caso de la revisita a los mercados populares y a los kioscos y chinamos callejeros. Este fenómeno en la medida en que se viese magnificado, aumentaría la presión social por mayor seguridad en tales espacios, aunque no necesariamente en clave de convivencia, sino que en la lógica de vigilancia policial, guardias privadas, disciplinamiento y extrañamiento de los cuerpos sospechosos o indeseables.

sea necesario acudir a la ciudad para fines recreativos— y así sustituir el teatro, el cine, el estadio, la playa, y los espacios abiertos para practicar deportes<sup>9</sup>. Por supuesto, el refugio en la vida privada es funcional al actual modelo de urbanismo y consumo globalizado. Privatización más autopista y automóvil: un conjunto que garantiza una nueva manera de organizar el espacio urbano y la manera de relacionarse con él. Además, aparecen otros incentivos perversos, como el hecho de que las comunidades enrejadas—*gated communities*—tenden a tener más valor mercantil que las que no. Con ello, los propietarios agregan otro aliciente para vivir en ellas, además de la “seguridad”, la homogeneidad y la distinción (Segovia y Jordán, 2005).

En un contexto global que muestra la creciente privatización del riesgo social, la seguridad no ha sido la excepción. En el campo de la prevención del riesgo, que va más allá de la prevención de delitos, pues incluye también las estrategias de provisión de servicios de salud, prestaciones jubilatorias, servicios educativos, entre otros, el mercado aparece como la respuesta privilegiada para ofrecer soluciones. Pero esto solo resulta posible para los grupos sociales que disponen de ingresos para sufragar tales servicios.

Desde varios enfoques sociológicos que abordan la inseguridad se ha planteado la necesidad de prevenir la violencia y el delito, distinguiéndose entre la prevención social y la situacional (Cálix, 2008:31). La primera pretende disminuir las motivaciones de las personas para incurrir en actos delincuenciales. Mientras que la segunda busca disminuir las oportunidades para cometerlos—el entorno como sistema defensivo. Desde las perspectivas conservadoras se le ha dado énfasis a la prevención situacional por sobre la social. Este tipo de prevención es adecuado en lo que atañe a un mejor acceso, visualización, limpieza e iluminación de los espacios públicos. Sin embargo, se convierte en un riesgo para la propia convivencia cuando se exacerbaban los dispositivos que regulan, controlan y restringen la privacidad y el intercambio entre las personas, como ocurre con la proliferación de cámaras de vigilancia, alarmas, y reglas para disuadir la permanencia de las personas.

---

9 En algunos el extremismo privatizador del espacio urbano puede concretarse en diseños de ciudadelas que simulan una ciudad moderna, pero con muros y dispositivos modernos de seguridad privada. En Centroamérica un ejemplo notable de este diseño es el Paseo Cayalá en Guatemala, que dispone de módulos habitacionales, centros de trabajo, servicios financieros, ofertas de recreación, plazas y calles peatonales

### III. El desafío de recuperar y dar centralidad al espacio público

Cada vez aumentan las presiones para que el espacio público se reduzca a permitir la circulación y el estacionamiento, o como un espacio residual entre edificios y vías. En Latinoamérica, el número de vehículos por habitante se ha más que duplicado en los últimos diez años (ONU–Habitat, 2012b), espoleado entre otros factores por el deseo de distinción, comodidad y, de manera más reciente, seguridad. La expansión de las ciudades al ritmo del automóvil acarrea la creación de espacios públicos confinados a una función marginal, como es el caso de las aceras. Estas no solo presentan problemas en su continuidad para articularse con otros espacios públicos sino que, también, suelen estar en mal estado, descuidadas, sin iluminación y sucias, inhibiendo a los peatones. La excesiva recurrencia del vehículo lleva también aparejado el uso de aceras, calles y espacios verdes como estacionamientos<sup>10</sup>.

Por su parte, pese a notables excepciones, la baja prioridad concedida al mejoramiento de sistemas de transporte público, calzadas peatonales y disposición de ciclovías inciden también, junto a la expansión de la mancha urbana, en la predilección por el auto<sup>11</sup>. En una estrategia integral del espacio público urbano es crucial el papel de los sistemas de transporte público, no solo para transportar de forma masiva, oportuna y segura, sino también para conectarse con la red de espacios públicos y otros equipamientos ciudadanos. Las infraestructuras de transporte tendrían además que incluir la recuperación de andenes y el mobiliario urbano asociado a las estaciones o terminales. La experiencia de la ciudad caminada se complementa con el recorrido de los transportes, ambas tendrían que estar mejor complementadas y, además, flexibles a dar paso a infraestructuras alternativas como las ciclovías<sup>12</sup>.

Las deficiencias en cantidad y calidad del espacio público impactan en la percepción que se tiene de este. En lugar de ser considerado como “lugar de todos” se superpone la idea de “lugar de nadie”, obstaculizando aún más la

---

10 Véase el caso de la Parroquia Sucre en Caracas, documentada en una investigación de la UNES (2011:36-46).

11 Entre las buenas prácticas de transporte público en Latinoamérica destaca sobre todo el sistema integrado de Curitiba - incluyendo sus redes peatonales-, también el Transmilenio y el Transantiago, en Bogotá y Santiago de Chile, respectivamente. En lo que ciclovías concierne, destaca la ciudad de Quito que cuenta con una red de más de 60 kilómetros, incluyendo una ciclovía Universitaria que conecta dentro de la ciudad a cuatro instituciones de educación superior.

12 Sobre los avances y limitaciones de la experiencia colombiana con los sistemas de transporte masivo en Bogotá y Cartagena, véase Arteaga (2011) y Gonzales (2009).

apropiación colectiva. La agorafobia aparece entonces como una enfermedad de clase, de la que están al parecer exentos aquellos que viven la ciudad como una oportunidad de supervivencia pues, pese a que la mayoría de veces son los pobres las principales víctimas de la inseguridad, muchos de ellos no pueden permitirse prescindir del espacio público (Borja, 1998).

La dialéctica movilidades-centralidades se erige como cuestión clave del urbanismo contemporáneo. Una ciudad que funciona al ritmo del automóvil y con centros especializados y cerrados, a manera de burbujas o ínsulas—centros administrativos, centros comerciales jerarquizados socialmente, entre otros—obstruye la socialización entre diferentes. Al contrario, fomenta la segmentación, el individualismo posesivo y la exclusión.

Tampoco puede soslayarse el desafío de descongestionar los centros tradicionales de las grandes ciudades. Pero antes que centralidades excluyentes, conviene apoyarse en una noción de ciudad policéntrica que cumpla ciertas condiciones:

1. Que los nuevos centros permitan el reagrupamiento de un variado conjunto de actividades, equipamientos, servicios e intercambios (no mediados únicamente por la capacidad de consumo).
2. Que exista una concordancia relativa en la distancia entre estos centros y el centro tradicional, de manera que no se provoque una dispersión y reducción sensible de la densidad urbana.
3. Que existan flujos de movilidad hacia esos nuevos centros, no mediados solamente por la posesión de un automóvil.
4. Que el acceso físico y simbólico esté garantizado para la ciudadanía en general.

Ciertos proyectos de intervención en el espacio pueden ser creadores de centralidades donde no las había, y pueden favorecer la movilidad, la visualización y la aceptación ciudadana de barrios catalogados como peligrosos. El espacio público aportaría más a crear ciudadanía, en la medida que fuese más polifuncional e incentive el intercambio. Es por lo tanto crucial considerar en ellos su diseño, accesibilidad, belleza, monumentalidad, promoción, mantenimiento, diversidad de usuarios posibles, entre otros (Borja, 1998).

No cualquier intervención del espacio público es propicia para la creación de más ciudad. En Latinoamérica, a menudo se identifican experiencias en que la intervención se limita a una función estética, turística, o meramente comercial, que conduce a una elitización urbana que presiona por invisibilizar el conflicto y desplazar a la población más vulnerable. No

se trata pues de construir ciudades tarjeta postal, a costa de la convivencia espontánea<sup>13</sup>. A propósito del caso de la ciudad de México, en una entrevista reciente, Jordi Borja señala la cautela que debe primar al respecto:

En México tienen una operación interesante, positiva, que es la regeneración del centro histórico. Lo que están haciendo está muy bien, pero atención a los efectos perversos de las cosas buenas, porque están revalorizando mucho y si no prevén que después el mercado tenderá a echar las viviendas de más bajos ingresos, a los jóvenes –porque habrá más comercio de calidad, más oficinas–, entonces se perderá la esencia del centro histórico, que es la convivencia entre gentes distintas y la multipolaridad. Puedes hacer una operación muy exitosa para una población del sector popular en el barrio del centro y después el mercado la puede expulsar gradualmente y acabarás con un centro muy segmentado, únicamente comercial o únicamente turístico (Godoy, 2012).

Si se considerara la adecuación del espacio público como un tipo especial de inversión social, tendría mayor relevancia preguntarse por los significados y atributos del espacio público. Es decir, qué tipo de actividades soporta, quiénes y cómo las realizan; cuándo, con qué intensidad y diversificación. Tales factores son en sí mismos termómetros para estimar los grados de integración social, pertenencia, capacidades de apropiación de lo público y los niveles de democracia en el barrio, distrito o ciudad (Segovia y Jordán, 2005). En síntesis, importa sobremanera conocer y potenciar la densidad, diversidad y accesibilidad en este tipo de espacios<sup>14</sup>.

La calidad del espacio público se puede evaluar por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, así como por su capacidad de

---

13 La imagen de ciudad postal se toma de Xavier Andrade, quien sobre la intervención del espacio público en Guayaquil dice: “ (...) el modelo de renovación urbana sigue las recetas conocidas: transformación de las zonas renovadas en pasarelas turísticas que demandan hipervigilancia y sobre las cuales se construye una imagen de ciudad postal, imagen cuyo éxito se mide por el grado de limpieza sociológica logrado frente a diferentes grupos, desde vendedores ambulantes hasta poblaciones marginales y jóvenes sospechosos.”(2006:135)

14 En las condiciones de acceso es prioritario considerar las medidas para la aproximación y presencia de personas que presentan necesidades especiales. Por lo tanto, entre otras medidas, no debe faltar en el diseño del espacio las rampas para silla de ruedas, bordillos y estribos adecuados así como semáforos con indicador de sonido para el paso de peatones.

estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural (Segovia y Dascal, 2000)<sup>15</sup>.

En la identificación y la formación de un nosotros, conviene precisar que este puede concebirse de dos maneras: un nosotros comunitario, como respuesta a una particularidad, y un nosotros cívico que diluye la particularidad discriminante—pero no la individualidad, por demás necesaria. Por lo tanto, hay que desincentivar la pertenencia excluyente, aquella que impide conectarse e identificarse a través de un territorio común—la ciudad (Segovia y Jordán, 2005).



Fotografía del Monumento a la Memoria y la Verdad, Parque Cuscatlán, El Salvador. La imagen fue tomada del sitio web: <http://forum.skyscraperpage.com/showthread.php?t=185584>.

Con estas precisiones queda en evidencia el desafío de fortalecer la convivencia social en espacios públicos seguros a escala de barrios y de ciudad. Es un desafío múltiple que convoca a varios componentes de las políticas sociales: habitacionales, urbanas, culturales, entre otras. Es conveniente que la demanda ciudadana influya en una gestión pública que enfrente la segregación

---

15 El espacio público puede también ofrecer una importante contribución en el rescate de la memoria histórica, sobre todo de hechos que han sido soterrados por la memoria oficial. Tal es el caso del Monumento a la Memoria y la Verdad— en el Parque Cuscatlán de San Salvador— un muro de 85 metros de granito negro que recuerda los nombres de más de 25 mil víctimas fatales del conflicto armado que tuvo lugar en El Salvador durante 1980 a 1991 (se estima que el número total de víctimas ascendió a más de 75 mil).

urbana y la inseguridad. Las políticas requerirían estrategias territorialmente balanceadas de creación y mejoramiento de espacios públicos, en sus distintas escalas y dimensiones, en forma complementaria y articulada con políticas y programas de vivienda, servicios, suelo urbano y empleo, entre otras<sup>16</sup>.

Se puede incluso enfatizar la importancia del espacio público para favorecer la vida en el ámbito privado: en tanto oportunidades de recreación y esparcimiento, sobre todo para familias numerosas cuyas viviendas son extremadamente pequeñas y viven en condiciones de hacinamiento. Desde esta óptica, el espacio público muchas veces cumple una función de desahogo respecto al estrecho espacio privado de las franjas poblacionales pobres. Se sugiere por lo tanto asumir –como premisa– que el espacio público cumple una función crucial en el comienzo de la socialización de niños, adolescentes y jóvenes (Segovia y Jordán, 2005).

Las tensiones entre las posturas de diferentes actores sobre el uso de la ciudad, expresan en realidad una lucha de poder. Ciertos intereses empresariales, junto a inclinaciones estético-turísticas de las autoridades públicas, suelen imponerse en la orientación del espacio en las ciudades latinoamericanas<sup>17</sup>.

Sin embargo, como se dijo antes, los usuarios excluidos del espacio público inventan y recrean mecanismos de resistencia, incluso ante la represión policial que pretende evitar su aproximación y apropiación de los espacios. Pero hacen falta medidas políticas que legitimen las resistencias y reapropiaciones que cuestionan el esquema unilateral de los grupos más poderosos. No se trata de defender la ausencia de reglas y parámetros sino, más bien, de señalar que estas deben ser precedidas de acuerdos sociales plurales que incorporen distintas visiones y necesidades sobre el uso de los espacios públicos.

Uno de los sectores que más entra en confrontación con la práctica hegemónica es el de la economía informal ambulante—que ocupa y reclama los espacios públicos. La economía informal, en lugar de asumirse como una secuela estructural de la dualidad económica de la región, se ve como un problema estético que puede resolverse con diseños restrictivos y la apelación a policías que persiguen y confiscan los bienes a los vendedores ambulantes.

---

16 Un ejemplo de intervenciones del espacio público en áreas urbanas degradadas y marginales es el Programa de Rescate de espacios públicos en México, ejecutado por la secretaría de desarrollo social (SEDESOL). Consúltense en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Rescate\\_de\\_Espacios\\_Publicos](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Rescate_de_Espacios_Publicos)

17 Un ejemplo de estas tensiones para el caso costarricense, puede verse en el ensayo de Setha Low, publicado en 2005, *Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana*.

Una tarea imprescindible a considerar en el rediseño de los espacios públicos es la participación de los usuarios reales y potenciales en las decisiones de planeamiento e intervención. Algunos principios deberían prevalecer para regular los intereses contrapuestos: balance territorial en las infraestructuras de espacio público, fomento de la presencia-convivencia entre distintos, control social por sobre el control policial—sin que tenga que renunciarse a éste por completo—, disposición de los espacios para la permanencia y no solo para la circulación, así como el equilibrio entre las funciones turísticas y comerciales con las de solazamiento, deliberación ciudadana y protesta social.

Existe una sólida argumentación sobre el papel del urbanismo en robustecer dinámicas sociales integradoras. Ya desde 1961 Jane Jacobs argumentaba que la preservación de seguridad es más probable en espacios con una mayor diversidad de usos (Jacobs, 1962, Salcedo, 2002)<sup>18</sup>.

Jacobs criticó las barreras socio espaciales y propuso relevar las continuidades de la ciudad. Desde esa lógica planteó la humanización de las ciudades frente al exceso de planificación funcional -que no toma en cuenta el potencial de las relaciones sociales en la construcción urbana.

No puede desconocerse que la adecuada intervención del espacio público es un instrumento crucial para reducir la inseguridad objetiva y subjetiva. Sin embargo, desde una perspectiva prodemocrática se debe tomar distancia de aquellos diseños del espacio basados en el vigilantismo, las barreras de entrada y la sospecha como premisa fundamental—que promueven la exacerbación de la prevención situacional. Hay que desmitificar la idea que liga indefectiblemente al espacio público con la criminalidad, por cuanto contribuye el abandono del espacio y agudiza brechas entre territorios.

En lugar de esa inclinación, ligada a la preservación de un *statu quo* autoritario y excluyente, el pensamiento crítico alumbraría el control social natural del espacio público. El control natural se refiere en este caso a la presencia y uso de grupos heterogéneos de personas en las calles, plazas, y pasajes. Este tipo de control se da, en realidad, en forma espontánea, pero las condiciones estructurales de nuestras ciudades lo van minando, por lo que se vuelven necesarias políticas proactivas para recuperar la densidad, diversidad y accesibilidad.

---

18 El proyecto de Investigación “Espacios Públicos Urbanos y Construcción de Capital Social: estudio de casos en ciudades de Chile (2003-2005, Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile) reveló que en ese país los habitantes que usan los espacios públicos los valoran entrañablemente, contrario a los que no lo hacen. Quienes menos usan los espacios públicos más le temen. El temor varía por edad, sexo, día, hora, años de educación, residente próximo o lejano) (Segovia, 2005).

La gestión del espacio en clave democrática exige configurar el espacio público al menos en dos escalas. A escala de la ciudad: avenidas, grandes plazas y parques urbanos. A escala local: plazas, calles, pasajes y esquinas, multicanchas, zona de juegos, redondeles. (Segovia y Jordán, 2005) (Cuadro 3).

**Cuadro 3**

**Esquema tipologías y dimensiones para la intervención del espacio público**

Tipología espacios públicos	Dimensiones a intervenir	
<b>Escala ciudad</b>	<b>Física/espacial/funcional</b>	<b>Social cultural</b>
Parques, grandes áreas verdes	Accesibilidad, localización espacios multifuncionales	Programas de animación dirigidas diferentes grupos
Plazas áreas centrales	Elementos simbólicos y de identidad	Fiestas y celebraciones
Espacios adyacentes a grandes avenidas	Iluminación, escala adecuada, mobiliario	Programas culturales y de comercio
<b>Escala local/barrio</b>	<b>Física/espacial/funcional</b>	<b>Social cultural</b>
Plaza de barrio	Elementos simbólicos y de identidad, iluminación, escala, mobiliario, etc.	Programas de animación dirigidos a diferentes grupos
Sedes comunitarias o vecinales	Localización central	Programas de animación dirigidos a diferentes grupos
Equipamiento deportivo: multicanchas, etc.	Conexión trama y equipamiento urbano local	Capacitación y apoyo a grupos
Espacios de circulación: calles y pasajes	Iluminación, escala, relación frentes viviendas	Seguridad y sociabilidad vecinos
Espacios intermedios: esquinas, accesos, patios comunes	Iluminación, escala, mobiliario, diseño fachada viviendas	Seguridad y sociabilidad vecinos

Fuente: Segovia y Jordán (2005:29).

La intervención propuesta en el cuadro 2 podría impulsar tanto una mayor diversificación de sujetos como una mayor equidad en el uso y aprovechamiento de los espacios públicos. Se trata de crear espacios, pero también de recuperarlos, extenderlos y animarlos culturalmente, a fin de reducir las brechas sociales y espaciales que matizan las ciudades de la mayoría de los países latinoamericanos. Tampoco la intervención del espacio es un asunto arbitrario. Conviene identificar algunos requerimientos básicos. En ese sentido, Maritza Rangel (2002:10-11) propone seis necesidades a satisfacer:

1. Espacio funcionalmente apropiado: se corresponde con la urgencia de contar con condiciones físicas del espacio urbano, que le otorguen un equipamiento adecuado y suficiente y un fluido dinamismo que permita dar respuesta a todas las demandas, particularmente las de requerimiento social y cultural, en forma efectiva, pública, accesible, segura y digna.
2. Espacio ambientalmente apto: busca dar respuesta a la necesidad de habitar en un ambiente —en su condición holística, integral— que reúna todas las condiciones de seguridad, por su gran estabilidad e higiene y, de complacencia, por su gran calidad percibida sensorialmente.
3. Participación ciudadana activa: referido a la existencia de actividades impulsoras de la participación e integración entre los miembros de la comunidad para el encuentro, el logro compartido y la ayuda mutua.
4. Expresión cultural permanente: expresa el interés y riqueza de la comunidad del ámbito, por mantener, fomentar y manifestar valores de carácter cultural que los representa.
5. Posibilidades para la recreación: establece la capacidad existente en la comunidad para permitir y desarrollar en ella actividades de ocio, expansión, descanso y crecimiento físico y mental, asociadas a las mismas.
6. Presencia de seguridad: busca evaluar las condiciones sociales y espaciales, para mantener niveles óptimos de seguridad personal en la comunidad.

Cumplir con los anteriores requerimientos exige un cambio de enfoque orientado a una comprensión multisectorial y transdisciplinaria: una visión holística de la sociedad y el territorio. El paradigma clásico de las ciencias sociales-basado en la univocidad de un determinado objeto para cada disciplina- está en crisis (Quesada, 2006). El tema del espacio social ya no es exclusivamente un tema de la sociología urbana o del urbanismo, en tanto participan en él distintos campos epistemológicos, técnicos y profesionales. El urbanismo es una disciplina más, dentro del entramado de un nuevo paradigma urbano comprometido con la convivencialidad.

Uno de los dilemas más acuciantes del urbanismo actual es si acompaña a los procesos disolutorios de la ciudad mediante respuestas puntuales, monofuncionales o especializadas, o si, por el contrario, impulsa políticas de gestión territorial que permitan la densidad de las relaciones sociales, la heterogeneidad funcional de las zonas urbanas, la multiplicación de centralidades polivalentes y la eficiencia energética que revierta la huella ecológica. La segunda opción entraña superar la tendencia dominante del urbanismo contemporáneo: relegarse a la vivienda y a los flujos de interconexión. Se trata más bien de posicionar una gestión urbana comprometida con la producción de ciudades más compactas y autosustentables, en las que el espacio público ocupe un lugar nuclear (Borja, 1998).

Desde la última década del siglo XX se han incrementado los cuestionamientos al urbanismo simplista—vivienda más vialidad. En parte, las críticas y demandas alternativas han incidido en proyectos de revalorización de los centros históricos y recuperación de espacios en deterioro, así como la preocupación por un mejor acceso a distintos grupos sociales, incluyendo aquellos que viven con necesidades especiales<sup>19</sup>. Aun así, los esfuerzos siguen siendo asistemáticos y continúan desdeñando a las periferias populares.

Los aumentos de las tasas de delitos y de la percepción de temor, junto al talante de las políticas manoduristas son un acicate para evadir el debate profundo en torno a la convivencialidad urbana. Pero los espacios cerrados y la fragmentación socio espacial no han logrado reducir significativamente la incidencia de la violencia, a lo sumo provocan el llamado efecto desplazamiento de la violencia y el delito. Este es un hecho que aporta argumentos robustos en favor de un enfoque de construcción de ciudad que promueve la producción de lugares de encuentro entre distintos.

Entre tanto, desde la frontera del pensamiento crítico es pertinente seguir develando los falsos presupuestos de una racionalidad que se basa en la sospecha, el enclaustramiento y el etiquetamiento de lugares según el ADN civil de cada cual. Parte de esa tarea amerita explorar y sistematizar las experiencias—en general poco difundidas—de revalorización y reapropiación de las distintas escalas del espacio público, con énfasis en su impacto sobre las relaciones interpersonales y la posibilidad de construir un *ethos* político democrático. Se trata de cuestionar al urbanismo tradicional y avanzar en la

---

<sup>19</sup> En los últimos diez años se identifican en Centroamérica algunas experiencias en esa dirección, destacándose la gestión del espacio público en el Municipio de Santa Tecla (en El Salvador) durante el último decenio. Al respecto, véase Luisa Arevalo (2009) y Juan Carlos Morales (2012).

propuesta de diseños espaciales, adaptados a cada contexto, que propicien vínculos más sólidos y diversos, con capacidad de procesar —y no anular— los conflictos interpersonales y grupales.

Todos los espacios de la ciudad son lugares en los que se expresan relaciones de poder. Los fines y formas del espacio público contemporáneo responden a la manera en que se expresan y concretan tales relaciones. Cuando se prioriza atender el delito y la violencia en ciertas zonas y de una manera determinada, en menoscabo de otras, no solo se debe pensar que es el resultado de una negligencia involuntaria. Por lo general, obedece a una decisión consciente que privilegia la protección de interacciones sociales ligadas a un núcleo de transacciones económicas. El paradigma en boga apela a la construcción de sociedades de control y sociedades de consumo, y desprecia, por lo tanto, la construcción de sociedades para la libertad y sociedades para la convivencia. El espacio público está en medio de esa tensión.

## Bibliografía

Andrade, Xavier 2007 “Guayaquil: Diario de una Ecología Privatizada” en *Revista Nueva Sociedad* (Buenos Aires) No 212.

Antillano, Andrés 2005 “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) Vol. 11 No 3.

Arévalo, Luisa 2009 *Informe: Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo El Salvador* (San Salvador: FLACSO -DEMUCA). En <<http://www.gobernabilidaddemocratica.org/wp-content/uploads/2010/06/informe-final-el-salvador.pdf>> acceso 15 enero de 2012.

Arteaga, Isabel (et al.) 2011 *Transporte Masivo y Espacio Público: accesibilidad y espacio público en los bordes urbanos de las infraestructuras de movilidad en la ciudad de Bogotá*. Grupo de Investigación Construcción de lo Público. (Colombia: Universidad de los Andes).

Godoy, Emilio. 2012. *Jordi Borja: El mundo occidental tiende a disolver la ciudad*. Entrevista a Jordi Borja. Terramérica.. En <http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=esp&idnews=4342> acceso 23 de octubre de 2012

Borja, Jordi y Z. Mu 2000 *Espacio Público: ciudad y ciudadanía* (Barcelona). En <<http://es.scribd.com/doc/50359358/ESPACIO-PUBLICO-Y-CIUDADANIA-JORDI-BORJA>> acceso 21 de julio de 2011.

Borja, J. 1998 “Ciudadanía y espacio público” en *Revista ambiente y desarrollo* (Chile: CIPMA) VOLXIV-Nº 3, pp. 13-22.

Cálix, Álvaro 2006 *Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana Situación y desafíos en el caso hondureño* (Honduras: CIPRODEH-Fundación Friedrich Ebert).

CCSPJP 2012 *San Pedro Sula, la ciudad más violenta del mundo; Juárez, la segunda* (México: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal). En <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/view.download/5/145>> acceso 5 de diciembre de 2012

Castells, Manuel. 1999 *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. (México: Siglo XXI Editores) Volumen 2.

Carrión, Fernando 2007 “Espacio público: punto de partida para la alteridad” en *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía* (Santiago de Chile: Ediciones SUR).

De Certeau, Michel 1979 *La invención de lo cotidiano. El arte de hacer* (1ªed) (México: Universidad Iberoamericana. Tomo I.

Dammert, Lucía 2007 *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina* (Ecuador: FLACSO).

Espinoza, Braulio y Andrés Herrera 2009 *Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo Nicaragua*. (Costa Rica: FLACSO).

Foucault, Michel 1976 *Vigilar y Castigar* (México: Siglo XXI Editores).

García, Néstor 1995 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización* (México: Editorial Grijalbo).

González, Sandra 2009 *El uso social del espacio público y sus vínculos con el sistema integrado de transporte masivo. Caso: Cartagena*, Tesis de Maestría, Bogotá. En <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis22.pdf>>

Gramsci, Antonio 1986 *Antología. Selección* (México: Siglo XXI Editores).

Jacobs, Jane 1961 *The death and life of great american cities* (New York: Random House).

Jiménez, Andrea 2009 *Movilidad y Centralidad. Un diálogo urbano*. Tesis de Maestría, Colombia. En <[http://www.bdigital.unal.edu.co/3419/1/43157692.2009\\_1.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/3419/1/43157692.2009_1.pdf)>

Low, Setha 2005 “Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana” en *Revista bifurcaciones* (Chile: Universidad Católica del Maule) núm. 5, verano 2005. En <[www.bifurcaciones.cl/005/Low.htm](http://www.bifurcaciones.cl/005/Low.htm)> acceso 6 de agosto de 2011.

Morales, Juan 2011 “Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de la gobernabilidad en materia de gestión

de seguridad pública y prevención de la violencia en el Municipio de Santa Tecla” en *Revista Policía y Seguridad* (El Salvador: Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública) Año 1, vol. 1. Diciembre.

Naredo, María 2001 “Seguridad urbana y miedo al crimen” en *Revista Polis* (Chile: Universidad Bolivariana) año/vol 1, número 0002. En <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/305/30500214.pdf>>

ONU-Habitat 2012a *Espacio Público (in)Seguridad y Convivencia* (Costa Rica). En <<http://www.onuhabitat.org/images/stories/Publicaciones/91Fotos.pdf>> acceso 16 de octubre de 2012.

ONU-Habitat 2012b *Estado de las Ciudades Latinoamericanas y del Caribe: rumbo a una nueva transición urbana*. En: <[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=816&tmpl=component&format=raw&Itemid=18](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=816&tmpl=component&format=raw&Itemid=18)> acceso 16 de octubre de 2012.

Quesada, Florencia 2006 “Imaginarios urbanos, espacio público y ciudad en América Latina” en *Revista de Cultura Pensar Iberoamérica* (España: OEI) Número 8 - abril-junio. En <<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric08a03.htm>>

Rangel, Maritza 2002 *La recuperación del espacio público para la sociabilidad ciudadana* (Colombia: Universidad de los Andes. En <[http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/13458/1/recuperacion\\_spacio.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/13458/1/recuperacion_spacio.pdf)>

Salcedo, Rodrigo 2002 “El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno” en *Revista EURE* (Chile: Pontificia Universidad Católica) vol. 28 No 84.

Saraví, Gonzalo 2004 “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en los enclaves de pobreza estructural” en *Revista de la CEPAL* 83. En <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19418/lcg2231eSaraví.pdf>>

SEDESOL, México *Programa de Rescate de espacios públicos*. En <[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Rescate\\_de\\_Espacios\\_Publicos](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Rescate_de_Espacios_Publicos)> acceso 19 de octubre de 2012.

Segovia, Olga y Ricardo Jordán 2005 *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social* (Chile:CEPAL) serie Medio Ambiente y Desarrollo. En <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/26131/LCL%202466-P.pdf>>

Segovia, Olga y Guillermo Dascal 2000 *Espacio Público, Participación y Ciudadanía* (Chile: Ediciones Sur).

Suau-Sánchez, Pere y Núria Font 2005 “¿Tienen calidad Pública los Centros Comerciales? Un Análisis del caso de Barcelona” en *La ciudad y el miedo* *Obdulia Gutierrez* (coord.) (España: Universitat de Girona. En <[http://www.uib.es/ggu/pdf\\_VII%20COLOQUIO/actes%20copia.pdf](http://www.uib.es/ggu/pdf_VII%20COLOQUIO/actes%20copia.pdf)> acceso 16

de octubre de 2012.

UNES. 2011 *La (De) Construcción del espacio y la congestión vial* (Venezuela: UNES) Publicación No 7, colección Ciudad Educadora, Ciudad Segura.

# Construcción social del miedo: pensando la ciudad desde las percepciones de seguridad ciudadana. El caso de la ciudad de Managua

Ana Cristina Solís Medrano\*

*“La violencia en las ciudades de  
América Latina es real, pero también es imaginaria”  
Roberto Briceño-León<sup>1</sup>*

## Introducción

La problemática de la seguridad ciudadana ha sido poco abordada desde las ciencias sociales para el caso nicaragüense, y menos aún desde un enfoque que incluya a la ciudad como categoría analítica. Pensar esto último implica imaginar la ciudad como espacio de construcción continua de identidades y culturas de convivencia; espacio de formulación de contratos sociales que dan sentido a la vida en la ciudad, permeando el uso y percepciones que de la misma existen.

La ciudad representa ese espacio en que confluye lo “moderno” y lo “tradicional” convirtiéndose en punto de encuentros y desencuentros, de

---

\* Antropóloga con máster en Ciencias Sociales. Actualmente es investigadora del Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CIELAC) de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI).

1 *Amenazas reales y temores imaginarios. Los medios de comunicación y la construcción social del miedo* (2008) <http://www.flacsoandes.org>

prácticas culturales y comunicativas, de construcción social. Pero su importancia va más allá, al ser también el centro de la vida política y económica de un país. Es además un espacio de continuos conflictos sociales, ya sea por escasez de recursos naturales, infraestructura inadecuada, o por el acelerado ritmo de crecimiento de los centros urbanos y de su población. El transporte público, el tratamiento de la basura, el alumbrado eléctrico, son algunos ejemplos de los retos que los planificadores urbanos deben afrontar.

La violencia delincriminal urbana es otro asunto importante. Esta debe ser entendida en un contexto amplio de relaciones entre Estado y sociedad, ya que el primero de estos, es el encargado de garantizar la seguridad dentro de los límites territoriales de la nación. En este sentido, Gabriel Aguilera menciona que la seguridad ciudadana se refiere al

derecho que asiste al ciudadano o en sentido más amplio al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Hace referencia también al vínculo entre la persona y el Estado (Aguilera, 1996: 13).

Si pensamos en la seguridad ciudadana desde perspectivas recientes, debemos reconocer la existencia de un conjunto de amenazas, entre las cuales encontramos: el narcotráfico, la pobreza, las condiciones de salud, problemas ambientales y el uso, acceso y control de armas, por mencionar algunas. Muchas de ellas son categorías consideradas por enfoques analíticos como el de seguridad humana impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Aguilera: 1996: 16).

Se debe tomar en cuenta que la amplitud de los fenómenos que se encuentran enmarcados dentro de lo que denominamos seguridad ciudadana, pueden llevarnos fácilmente a cometer errores conceptuales. Es el caso del acercamiento que las instituciones del Estado encargadas de velar por dicha seguridad cometen con recurrencia en sus análisis. Dichos análisis priorizan enfoques cuantitativos—estadísticos— que en la mayoría de los casos llevan a la criminalización de la pobreza y del sujeto empobrecido. Lo anterior no significa que este tipo de estudio debe descartarse. No obstante, es necesario desarrollar marcos conceptuales y metodológicos que permitan conocer otras facetas del problema, pues desde la relación inseguridad-ciudad existen una multiplicidad de actores y percepciones que muchas veces son invisibilizados. El interés de investigar sobre la construcción de las percepciones y costumbres que subyacen a ese sentimiento de seguridad como clima social, es decir, como sensación de convencimiento de que el sitio en que vivimos es seguro o

no, es de suma importancia para comprender la relación dialéctica entre los imaginarios colectivos de la ciudad y la seguridad, y la violencia real.

El conocimiento y análisis de las percepciones de los actores sociales es fundamental para comprender el funcionamiento de las sociedades, pues debe reconocerse que la seguridad como hecho social es, por un lado, una situación real vinculada a la desprotección que los individuos y colectividades viven en la ciudad. Por otra parte, es un sentimiento, una construcción social que permite observar el grado de reconocimiento del ‘otro’ y sus derechos dentro de un sistema de normas e instituciones establecidas.

La violencia es un fenómeno multifacético que se refleja en el conjunto social de una nación. Por tanto, las formas en que percibimos y damos sentido a la apropiación y uso del espacio urbano, los horarios y lugares a los cuales concurrimos y tenemos acceso, forma parte de esa construcción social caracterizada por la interacción de actores sociales. Consecuentemente, la importancia del análisis de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los actores sociales en la ciudad, nace de la poca información cualitativa respecto a la construcción social del miedo en el caso nicaragüense. Se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo conciben los distintos actores sociales la inseguridad en la ciudad? ¿Cuál es el papel de los medios de comunicación en esa construcción social del miedo? ¿Qué relaciones existen entre el sentimiento de inseguridad y la ciudad?

El presente ensayo se organiza en tres secciones. En la primera parte se exponen dos enfoques de análisis para interpretar las condiciones de seguridad ciudadana: la perspectiva de la seguridad ciudadana y la construcción social del miedo en la ciudad. La segunda parte describe el escenario de violencia en Nicaragua en términos estadísticos. Por último, en la tercera parte se profundiza en las percepciones de seguridad ciudadana de la población de la ciudad de Managua.

La ruta metodológica se basó en el análisis del discurso. Esta perspectiva analítica nos permite conocer actos del lenguaje—oral y escritos—cargados de significados a partir de las prácticas socio culturales que permiten la construcción de realidades<sup>2</sup>. Estos actos de comunicación confirman los roles, conocimientos y prácticas que desempeñamos dentro de estructuras sociales, políticas e institucionales (Silva, 2010).

El punto de partida es la consideración de que los sujetos sociales se apropian de los discursos del miedo, a través de procesos simbólicos, es decir,

---

2 Al respecto hay un largo tratamiento desde Jhon L. Austin, *Cómo hacer cosas con palabras* (1962), a otros teóricos de la semiótica.

de prácticas enunciativas que se encuentran en función de las condiciones sociales producidas a nivel institucional, medios de comunicación y relaciones sociales cotidianas. Pero también a través de procesos reales de violencia delincuencia urbana. Esto permite entender la forma en que se generan las lógicas de apropiación colectivas que rigen las percepciones sobre la seguridad ciudadana y su relación con la ciudad. Cada actor cuenta con distintas manifestaciones y recursos discursivos, construcciones simbólicas del miedo, la seguridad y la ciudad. Así, el análisis del discurso permite comprender las relaciones que se construyen entre imaginarios del miedo y las prácticas de seguridad ciudadana, y profundizar en las formas de apropiación del espacio urbano, brindando importancia a la propia experiencia del actor en la búsqueda del significado y comprensión de la realidad.

## 1. Referentes Teóricos

El análisis de los procesos de la seguridad ciudadana conlleva una serie de retos. Entre ellos destaco la evaluación del rol del Estado en el cumplimiento de su función de garante de dichas condiciones de seguridad. Este hecho es de suma importancia pues el incumplimiento de esta función conlleva a la reformulación de la manera en que habitamos la ciudad y, más aún, a la deslegitimación del rol del Estado mismo. Estos hechos pueden traducirse en la privatización de la seguridad pública, la creación de comités de seguridad y de limpieza social, entre otros. Al respecto, en este apartado consideraré dos perspectivas importantes: la seguridad ciudadana y la construcción social del miedo en la ciudad.

### La perspectiva de la seguridad ciudadana

Durante el pasado siglo veinte Centroamérica se caracterizó por la presencia de amenazas bélicas derivadas de la actividad de movimientos insurgentes y de la existencia de gobiernos autoritarios. Durante la década de los ochenta, Guatemala, El Salvador y Nicaragua tuvieron guerras internas y escenarios de violencias extremas que dejaron grandes secuelas políticas, sociales, económicas y psicológicas.

Con los procesos de pacificación de Contadora y Esquipulas en la década de los ochenta inició una etapa de transición hacia la pacificación de la región, así como la reactivación de la integración centroamericana. En términos de seguridad, se emprendió la reforma del sector seguridad que trató de cumplir con dos ejes de transformación, a saber: “elevar la eficacia

y eficiencia del sector para que el Estado cumpla con brindar seguridad a los ciudadanos por una parte, y por la otra, que ello se alcance en observancia de los principios democráticos y la vigencia del Estado de Derecho” (Aguilera, 2008).

Sin embargo, las experiencias durante el conflicto armado se relacionan con la percepción y uso de la fuerza legítima por parte del Estado. El ejercicio estatal de la violencia se desarrolló por mucho tiempo bajo un paradigma que no distinguió entre la seguridad de Estado y la de su población, hecho que aún perdura con el endurecimiento del concepto de seguridad, luego de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. A ello se suman las luchas que se financian en la región contra el narco tráfico y el fenómeno de las pandillas como una forma de sistematizar las expresiones de la violencia urbana. Carrión alude a lo anterior al destacar la existencia de una política de estado-hoy dominante- que propugna el control de la violencia a través de la represión y privatización (1994:32).

Si partimos desde la primera de las concepciones, Carrión nos dice que, el control de la violencia sigue estando inscrita dentro de los parámetros de seguridad nacional y de Estado, lo cual significa que no existen diferencias en la forma en que percibimos y castigamos socialmente hechos por demás dispares, como el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia común. Esto bajo el paraguas de que toda violencia afecta la vida en sociedad y las estructuras del Estado, de la propiedad privada por un lado y la legitimidad del Estado por otro (Carrión, 1994: 37).

Uno de los problemas más graves que sobre seguridad afectan a la consolidación democrática se refiere a que un aparato estatal, pese a sus intenciones, no tenga la capacidad de brindar seguridad. Un efecto de tal situación es la pérdida de confianza de los ciudadanos en su régimen político, afectando la legitimidad del orden establecido. Para Aguilera, esta situación “se ha incrementado en el marco de los procesos de transición a la democracia en América Latina, representando uno de los elementos centrales de la crisis de gobernabilidad” (Aguilera, 1996: 14).

Es preciso conocer la capacidad y estructura básica del Estado para atender y solucionar los problemas de inseguridad. La estabilidad del Estado puede medirse por el cumplimiento de sus funciones jurídicas, de seguridad básica, y de funcionalidad como la capacidad del Estado en interceder en la vida cotidiana del país. El Estado también puede verse en el plano que asegure la seguridad nacional y humana, o como un Estado con baja estabilidad con impunidad, violencia y bajos niveles regulatorios.

Los Estados débiles deben afrontar los conflictos generados por diversos fenómenos de violencia social y criminalidad. Ello puede crear crisis de legitimidad del Estado, conduciendo a una diversa gama de propuestas privadas o locales para combatir estos fenómenos. Aquí la seguridad se refiere esencialmente a funciones básicas de un Estado: “en su aplicación más específica, protegerla frente a los fenómenos de criminalidad que amenazan su bienestar” (Arévalo de León, 2002: 235).

La seguridad ciudadana se ha convertido en un elemento fundamental en las agendas políticas de la región, siendo de las principales demandas sociales, relacionadas no solo con la violencia o delincuencia real, sino también con las percepciones que las sociedades tienen de ella. En este sentido, las problemáticas de seguridad tienden a vincular varios elementos: “(...) las amenazas externas derivadas de factores fuera de su control, las amenazas internas derivadas de sus limitaciones para desarrollar políticas que promuevan el bienestar de la sociedad y sus instituciones y que contrarresten los riesgos que las afectan”(Arévalo de León, 2002: 23).

Sin embargo, desde otros enfoques la seguridad ciudadana se convierte en una reacción a las concepciones más estadocéntricas y de control en términos de seguridad pública, partiendo de la delimitación de los campos de acción entre ámbitos militares y policiales, así como por la protección de la ciudadanía y los bienes públicos y privados como objetivo fundamental del Estado. Esto debemos entenderlo bajo el paraguas de la estabilidad democrática (Arévalo de León, 2002: 236). Así, la seguridad ciudadana nos remite a un marco amplio de relaciones democráticas que pretenden reforzar el papel del Estado, sus instituciones, sus marcos legales y de acción, a la vez que legitimar el papel del Estado en el cumplimiento de su función de asegurar la seguridad social ciudadana. Entendida de esta forma, la seguridad ciudadana no es más que, “una relación sociedad-Estado que, a la par que enfrenta el hecho delictivo, busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente” (Carrión, 1994: 37).

## **La construcción social del miedo en la ciudad**

Habitar la ciudad en su sentido moderno nos permite evaluar la relación existente entre lo moderno y lo tradicional. Es decir, entre la tecnología, la moda, la comunicación de masas y las pautas culturales de los actores sociales que la habitan; actores que a su vez, conforman una masa heterogénea de percepciones, ideologías, religiones y culturas.

Si bien pensar la ciudad como categoría de análisis remite a una serie de problemáticas por demás importantes, el papel que la inseguridad juega en la actualidad es fundamental, para comprender las lógicas de apropiación del espacio urbano, así como el sentido que damos a la convivencia en la ciudad.

A nivel latinoamericano podemos observar el incremento de las ciudades producto del acelerado proceso de urbanización reflejando una realidad con nuevos problemas, siendo uno de ellos la violencia delincriminal urbana. Este escenario se fortalece a raíz de la crisis económica y las políticas sociales desarrolladas para mitigar la violencia delincriminal. Sin embargo, el impacto que han tenido en la población se manifiesta en el incremento de la inseguridad ciudadana y, por ende, en la calidad de vida de la población.

La dimensión y el particular carácter de la violencia a nivel urbano ha convertido la seguridad en un foco importante de preocupación, tanto para la ciudadanía en tanto víctima colectiva, como para los Estados. Recordemos que ésta se encuentra relacionada con aspectos fundamentales de la calidad de vida de cada uno de los grupos sociales que habitan la ciudad, convirtiéndose en una de las evidencias más tangibles de los problemas urbanos<sup>3</sup>.

En este sentido, los hechos de violencia urbana tienen un fuerte impacto social, que para algunos expertos del tema va mucho más allá del daño ocasionado a las víctimas directas: “la violencia produce una victimización vicaria en la sociedad. La sociedad se siente víctima en su conjunto por la noticia de una muerte de un ciudadano pues le duele su pérdida, pero se siente también amenazada. Vive en la muerte del otro lo que pudiera ser su propia muerte” (Briceño-León, 2011: 2).

Es importante mencionar que aunque en este trabajo localizo mi análisis desde la ciudad, no pretendo con ello determinar que la violencia es un fenómeno exclusivo de las ciudades. Mi propósito es concebir la ciudad como un espacio de construcción social, de construcción de ciudadanía, y de cómo dicho escenario permite la formación de identidades colectivas.

Vale la pena recordar que la violencia y la delincriminal son hechos sociales ‘reales’, procesos por el cual se atenta física y/o emocionalmente contra una persona o grupo de personas. Pero, a la vez, son una construcción simbólica, reconstruida a través de las relaciones sociales de convivencia, a lo cual debe sumarse el papel de los medios de comunicación—televisión, radio y periódicos—encargados de reconstruir vivencias, que luego serán transmitidas

---

3 Es importante mencionar que la violencia delincriminal tiene grados y tipos de manifestaciones en que afecta a la población en general, pero hay segmentos de ella que se encuentran—según género, edad, clase—proclives al riesgo de ser víctimas de la violencia.

en forma de mensaje a otras personas. Es así que “la reconstrucción de lo real y su impacto, se relaciona con el modo cómo las personas producen y consumen la información, con sus temores, con lo que ellos esperaban de la realidad y que pudo ocurrir o no” (Briceño-León, 2005: 3).

La relación de la violencia con los medios de comunicación responde a procesos de globalización mundial. En este sentido, la televisión representa un espacio de socialización significativo y de gran importancia, el cual ha provocado “un proceso de homogeneización cultural fundado en la violencia”(Carrión, 2003:159). Con este proceso de homogeneización estamos observando una transformación de los espacios de socialización tradicionales en nuevos escenarios de socialización (como la televisión, la calle, el parque) donde predomina el consumo de la violencia, principalmente en la población joven.

Así mismo, los medios escritos transfieren la violencia a un nivel primario que permite la construcción de percepciones, muchas veces distorsionadas. Tales percepciones no sólo magnifican los hechos. Además, proyectan la violencia a través de la difusión de modelos y valores delictivos y conductas violentas como parte de la cotidianidad en el hogar, en el barrio, en la ciudad en lugar de favorecer a su mitigación. De esta manera, los sentimientos de temor pasan a formar parte de nuestra percepción del espacio que habitamos. Por ejemplo, identificamos sitios específicos y tipologías de personas que parecen peligrosas. Por tanto, los miedos construidos socialmente tienen componentes reales e imaginarios. Veamos cómo lo señala Briceño:

La representación del miedo es social por un lado porque es colectiva, es decir, surge entre los individuos y tiene al final como destino los propios individuos, pero no se corresponde con uno o con otro, sino que es común a una sociedad o a un grupo social determinado (clase, etnia). Y, de manera más relevante, es social porque es producto de la interacción de distintos actores, es decir no la crea ni la vive un solo actor, sino una multiplicidad de actores que en sus intercambios de informaciones preñadas de prejuicios y deformaciones, crean un resultado, una noción, que guía el comportamiento de los individuos (Briceño-León, 2005: 5).

Estos hechos cobran especial relevancia en las ciudades por su composición social, económica, ideológica y política. En todo caso, tal heterogeneidad, aun siendo fuente de conflictos sociales, no se convierte en la causa de la violencia, como tampoco lo es la pobreza por sí misma. Deben aún

más tomarse en cuenta las condiciones marcadamente desiguales en cuanto a participación y construcción de ciudadanía que ahí podemos encontrar. La siguiente cita evidencia estas condiciones:

La restricción del origen y fuente de la ciudadanía, y la merma de las condiciones de vida son, a su vez, causa y efecto de la violencia urbana. Por ello el incremento de la violencia urbana y, por esta vía también, el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la reducción de la calidad de vida de la población, tienden a afectar la esencia misma de la ciudad: sus posibilidades de socialización (Carrión, 1994: 33).

Las ciudades son referentes de desarrollo y modernidad, reales e imaginados. Del mismo modo la violencia y el miedo son reales e imaginados. El miedo se construye no solo por medio de los hechos que observamos en la prensa escrita y televisada, sino también en base a representaciones sociales e imaginarios que giran en torno a los discursos que se construyen en la cotidianidad sobre sucesos violentos. Estos discursos, institucionales o no, son una fuente importante de la base de nuestros miedos, así como también lo son las relaciones sociales cotidianas, rumores y experiencias personales, ya provengan de familiares o amigos.

El miedo se convierte así en un producto social, que encuentra sus bases en las estructuras y dinámicas de convivencia en la ciudad; experiencias concretas de lo urbano. Esto hace necesario fijar la mirada en otros aspectos que están inmersos en la construcción social del miedo, considerando lo planteado por Carrión y Núñez (2006: 16). El miedo, además de ser un fenómeno psicológico, es un hecho social que se comprende desde procesos políticos y culturales históricamente situados.

Como podemos ver, los imaginarios del miedo están relacionados con la forma misma en que se estructura la ciudad. Aún cuando no es un hecho exclusivamente urbano, la ciudad consta de elementos que potencializan estos imaginarios: es un espacio geográficamente más grande; no se cuentan con redes de solidaridad y compadrazgo tan profundas como en el caso de comunidades indígenas y zonas rurales, y su desarrollo urbanístico ha sido principalmente desordenado y marcado por un crecimiento acelerado de su población (Carrión y Núñez, 2006: 6).

## 2. Nicaragua: escenario de violencia en la región centroamericana

La región centroamericana ha experimentado una serie de momentos históricos que han marcado el rumbo en el escenario de violencia que se vive hoy en día en cada país de la región con diferentes expresiones. La revisión documental sobre el tema nos lleva a fijar la atención en tres momentos significativos: antes de la década de los 80, durante el conflicto armado y después de los acuerdos de paz en la región.

Antes de los años 80 en la región predominaron las formas tradicionales de violencia institucionalizada y de carácter político promovida por gobiernos militares. Sin embargo, las otras manifestaciones de violencia, como la violencia familiar o individual se desdibujaban en un contexto convulso con predominio de la desigualdad en la distribución de la riqueza y la exclusión social en el marco generado en todo el mundo por la guerra fría (Lungo y Martel, 2003).

Durante la década de los 80 algunos países de Centroamérica, particularmente Guatemala, El Salvador y Nicaragua, experimentaron conflictos armados por razones políticas que de alguna manera incrementaron y transformaron las manifestaciones de violencia. Este panorama cambió en la década de los 90, al iniciar los procesos de negociación en Guatemala y El Salvador con la firma de los acuerdos de paz, dando paso a la transición democrática. En el caso de Nicaragua, este proceso de transición inició con las elecciones realizadas en 1990 donde la Unión Nacional Opositora (UNO) llegó al poder.

Estos hechos marcan una importante etapa de transición política, económica y social para los países de la región. A pesar de ello, la violencia no desapareció como fenómeno social relevante, sino que se transformó. Tal transformación consistió en el paso de una violencia de Estado a la predominancia de un clima de violencia social generalizado, caracterizado por el aumento de la criminalidad expresada en la delincuencia común. A ello se suma que, al finalizar la década de los 90 hubo un repunte de diversas manifestaciones del crimen organizado. Es así que en Centroamérica se marca una etapa donde prevalecen la violencia como fenómeno social y la inseguridad ciudadana.

En el caso nicaragüense, el proceso de negociación coincidió con el cambio de gobierno en un ambiente de transición democrática. Sin embargo, prevalecieron situaciones que no permitieron la estabilidad política, tales

como un sistema débil de administración de justicia, ausencia de proyecto político y de gobernabilidad democrática.

La violencia en América Latina ha alcanzado grandes magnitudes hasta el punto de considerarse como parte de la cotidianeidad. A nivel mundial, es la región que presenta las tasas más altas de homicidios (27.5 homicidios por cada 100,000 habitantes, incluyendo 32 países). A este dato debemos agregar el incremento en las tasas de violencia intrafamiliar que representa altos costos económicos y sociales. Estos hechos de violencia se reflejan en algunos países de la región como en El Salvador (que pasó de 37 a 55 homicidios por 100,000 habitantes) y Guatemala (de 25,8 a 42 homicidios por 100,000 habitantes) (Buvinci, 2008).

**Cuadro 1: Tasas de homicidios por cien mil habitantes en Centroamérica (2010)<sup>4</sup>**

País	Tasa de homicidios
Guatemala	41.5
El Salvador	64.8
Honduras	77.5
Nicaragua	13.2
Costa Rica	10.4
Panamá	21.7
Belice	38.8

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central.

Aguilera (2008) sostiene que entre los temas actuales de seguridad que se están abordando en los estados centroamericanos se encuentran: el combate al problema de las drogas, crimen organizado, maras o pandillas, seguridad fronteriza, terrorismo, seguridad de las personas y sus bienes y asistencia jurídica y extradiciones.

Entre los temas de interés podemos observar que la agenda de seguridad está orientada hacia los cuatro ejes: seguridad ciudadana, seguridad ecológica, riesgos a la seguridad derivados de falencias económicas-sociales y el tema del terrorismo.

---

<sup>4</sup> Estas cifras tienden a incrementarse debido a que la incidencia de los delitos es más alta que lo registrado en las cifras oficiales. Es decir, que la existencia de un problema en el registro de los datos indica una alarmante cifra "oscura" del delito, ¿cuántos delitos ocurridos no se conocen?

## Cuadro 2: Temas de interés sobre seguridad en Centroamérica

Combate al problema de drogas
Crimen organizado
Maras y pandillas
Seguridad fronteriza
Terrorismo
Seguridad de las personas y sus bienes
Asistencia jurídica y extradiciones

Fuente: Aguilera, G. (2008)

Al revisar los diarios escritos y televisados, es notorio el incremento en los homicidios y casos de violencia, los cuales tienen un gran impacto en las condiciones de la salud física de la población y en las economías locales. Esto es agravado en las percepciones de las personas y en la confianza hacia las instituciones de Estado. A su vez, estos sentimientos tienen una carga real a causa del incremento de la violencia y se fortalecen con angustias compartidas. Podría decirse entonces que hay una construcción cohesionada a partir del sentimiento del riesgo que se corre como miembros de una sociedad.

En los discursos oficiales de la Policía Nacional de Nicaragua y a nivel de estadísticas centroamericanas, Nicaragua figura como uno de los países más seguros de la región. Esta aseveración la encontramos en el discurso promulgado por la misma institución el cual afirma que, “Nicaragua es el país más seguro de Centroamérica”. En este sentido, se marcó un acontecimiento de gran impacto sobre el tema de seguridad en el país, puesto que en el 2001 la labor de la Policía Nacional permitió desarticular a los últimos grupos armados—principalmente del Frente Unido Andrés Castro, FUAC—provenientes del conflicto de los años 80. Además, la Policía Nacional se perfiló como un modelo policial preventivo, proactivo y comunitario. Tal modelo ha permitido el trabajo articulado con la comunidad siendo un indicador de importancia sobre las estadísticas.

Puede afirmarse, sin duda, que Nicaragua sigue reflejando una de las tasas delictivas más bajas junto con los países del sur de la región centroamericana. Sin embargo, no puede afirmarse que sea un hecho sostenible *perse*, en tanto existan riesgos que posibiliten el incremento de la delincuencia en el país.

Nicaragua se ubica en un contexto regional que no es ajeno a la coyuntura global ni a los procesos culturales, históricos, políticos y económicos que han marcado el desarrollo de la sociedad. En este sentido,

el país enfrenta una serie de riesgos que, según Bautista (2011) propician un escenario de vulnerabilidades que atentan la seguridad ciudadana. Entre los principales riesgos se encuentran la incidencia de la delincuencia organizada transnacional; la desocupación y la alta informalidad económica; el incremento de las demandas sociales en medio de las limitaciones de desarrollo humano; limitadas opciones de desarrollo de los jóvenes al desarrollo integral, y la insuficiente cobertura de las instituciones públicas en los ámbitos sociales, de justicia y seguridad.

A pesar del panorama descrito por Bautista, es notorio que el incremento de la inseguridad se da en menor proporción que en los países del norte centroamericano, dadas las causas culturales, históricas, económicas e institucionales. Sin embargo, la percepción de inseguridad que la población construye como parte de sus imaginarios se ha incrementado debido a que en el país hay más delitos y la capacidad de respuesta institucional se ha visto afectada.

Aun cuando Nicaragua presenta condiciones favorables en cuanto a las estadísticas de violencia y delincuencia común en relación a otros países del istmo centroamericano, es indudable el aumento de la misma en términos reales y simbólicos. Vale anotar que, como señalé antes, los medios de comunicación juegan un rol significativo en cuanto a las percepciones simbólicas de la violencia.

El papel de las cifras y discursos oficiales, aunados a la mediatización de los hechos delictivos y violentos que pueden observarse por la televisión y medios de comunicación escritos, pueden repercutir en alguna medida en las percepciones y sensaciones de la sociedad nicaragüense. Esta situación demanda un análisis de dichas percepciones, su construcción y su vinculación con la vida en la ciudad de Managua.

El indicador más idóneo para comparar los niveles de seguridad ciudadana en la región es la tasa de homicidio, por ser el delito más grave. Según las cifras de la región, las tasas de homicidio en Nicaragua son un poco más altas que en el sur (Costa Rica) pero, a la vez, 1/3 de veces más bajas que en el norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). De igual manera, los homicidios ocasionados con armas de fuego en Nicaragua son menores que en los países del norte, a pesar de los vestigios del conflicto armado de los años 80.

Según datos del PNUD (2011), la tasa de victimización entre 1998-2009 representa el 14 y 17%; los delitos oscuros (sin denunciar) se mantiene entre 45-55%, aumentando el riesgo de ser víctima de cualquier delito a 2.5 veces.

Datos oficiales del 2008-2009 registraron 13 homicidios por cada 100.000 habitantes. En tanto que en El Salvador hubo 76, en Honduras 67, en Guatemala 48, en Panamá 24 y en Costa Rica 11 homicidios. En Nicaragua, y específicamente en el departamento de Managua, en el año 2010 existieron, según estadísticas de la Policía Nacional 68,213 denuncias, 1,079 robos, 299 hurtos, 307 lesiones, 412 robos de vehículos, 63 delitos sexuales y 17 homicidios por cada 100 mil habitantes (PN, 2010).

Una de las diferencias de los niveles de seguridad ciudadana de Nicaragua en relación al resto de países de la región se debe a la credibilidad en sus instituciones de seguridad pública. Con base a la III Encuesta de Seguridad Ciudadana (IEEPP, 2009) el 45.9% de la población encuestada califica la labor de la Policía como positiva por su profesionalismo y acercamiento a la comunidad.

A pesar de ello, puede observarse un fenómeno interesante en relación a la seguridad ciudadana, como lo es la proliferación de las empresas de seguridad privada. El boom de dichas empresas se produjo a finales de los años 90, en el marco de los procesos de democratización de la región luego de los largos años de lucha armada interna. Dos circunstancias particulares fueron propicias para su rápida consolidación. La primera, el excedente de armas y mano de obra calificada, entrenada para este tipo de situaciones. La segunda, la incapacidad de respuesta de las instituciones estatales, dado el incremento de violencia delincriminal en la región.

En el caso de Nicaragua, el aumento de las empresas de seguridad privada ha sido tan acelerado que la Policía Nacional las toma en cuenta dentro de su modelo y plan de acción. En 1995 existían solamente 8 de estas empresas. Para 1999 había 47 y para el año 2000, 53 empresas que contaban con un total de 6,536 empleados, mientras que la Policía Nacional tenía para la misma fecha 6,067 agentes, de los cuales solamente 4,005 pertenecían a las áreas operativas (Cuadra, 2000). En el año 2003 existían ya 86 empresas de seguridad privada que tenían un total de 9,012 efectivos, mientras que la Policía Nacional poseía 7,200. Esta tendencia sigue marcándose para el año 2012 encontrando un total de 145 empresas con 16,000 trabajadores, mientras que la Policía Nacional cuenta con 12,000 agentes, de los cuales 2.376 operan en Managua (PN, 2010b).

Este fenómeno se produce en el marco de una crisis de respuesta institucional y, al igual que en otros espacios de la vida social como la educación y la salud, permite observar las debilidades de la Policía Nacional en cuanto a su marco de acción. Pero además, podemos notar los problemas e incapacidades estatales para brindar a esta institución los elementos necesarios

para el desarrollo de su labor. De tal manera que las empresas de seguridad privada tienden a contar con mayores recursos humanos, financieros, de transporte, de armas, tecnológicos y de comunicación que la Policía Nacional (Cuadra, 2000).

Por otro lado, existen en el país 52,390 armas legales en manos de civiles y 29,414 pertenecientes a las empresas de seguridad privada, siendo imposible estimar la cantidad de las cifras oscuras o no oficiales. La mayoría de estas armas se encuentran en los departamentos de Managua, León, Chontales y Matagalpa. Esta situación nos obliga a preguntarnos sobre las percepciones de la seguridad, puesto que un buen número de ciudadanos recurre tanto a la seguridad privada, como a la portación de armas.

Esto es de suma importancia y debe ser evaluado como un factor estructural de la producción de la violencia y la inseguridad en el país. Más aún si se toma en cuenta que, según el Banco Mundial (2011), uno de los factores determinantes del nivel generalizado de violencia en la región es precisamente la disponibilidad de armas. Por otra parte, la tendencia creciente a optar por las empresas de seguridad privadas, tanto en el ámbito empresarial (bancos, comidas rápidas, supermercados, etc.), como en el ámbito doméstico, puede ser visualizada como mecanismos alternativos y complementarios a la seguridad pública.

A nivel urbano y debido a la disponibilidad de estas empresas a nuevas tecnologías, se visualiza una transformación del paisaje, encontrándonos cada vez más con hogares que cuentan con cámaras de seguridad, alambrados eléctricos, sistemas de comunicación avanzados y otros mecanismos. Todos estos son indicadores de las transformaciones de la percepción de la seguridad y de la cultura urbana en un escenario de globalización tecnológica.

### **3. Percepciones y discursos sobre seguridad ciudadana**

Es conocido que las percepciones hacen referencias a distintos niveles de apropiación subjetiva de la realidad, orientadas a la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. A su vez, estas se vinculan al pensamiento simbólico del que forma parte a partir de las estructuras culturales, ideológicas, sociales e históricas que orientan la forma en que los grupos sociales se apropian del entorno.

Melgarejo Vargas (1994: 49) propone que la percepción debe ser entendida como parte de los procesos históricos, por su ubicación espacial y temporal, en tanto depende de las circunstancias cambiantes y de la adquisición de experiencias novedosas. Antropológicamente, la percepción es

entendida como la forma de conducta que comprende el proceso de selección y elaboración simbólica de la experiencia. A través de la vivencia, la percepción atribuye características cualitativas a los objetos o circunstancias del entorno mediante referencias del sistema cultural e ideológico del que forman parte. Desde esta perspectiva, aquí pretendo establecer la correlación entre la construcción de las percepciones a partir del legado cultural e histórico, como parte de los elementos claves con el que los individuos socializan. En este sentido, es importante conocer las percepciones que sobre el tema de seguridad ciudadana están construyendo e integrando a los imaginarios y discursos de los habitantes de la ciudad de Managua.

Ya hemos mencionado que la inseguridad ciudadana se percibe como el riesgo de ser víctima de delitos. Las percepciones construidas sobre la relación entre inseguridad-miedo-ciudad son poco conocidas, por lo que este trinomio constituye un importante tema a investigar. Además, permite reflejar el tránsito que han tenido las diversas manifestaciones de violencia urbana en las últimas décadas y en las principales ciudades de la región centroamericana.

La ciudad representa el espacio donde confluyen múltiples escenarios y variadas relaciones que permiten la construcción de imaginarios y discursos ligados al tema de la inseguridad. Entre los principales aspectos reflejados en algunos estudios (III Encuesta sobre Percepción y Seguridad Ciudadana, IEEPP-2009 y Diagnóstico Seguridad Ciudadana en Nicaragua: riesgos, retos y desafíos, (PNUD-2011) destacan las percepciones que la ciudadanía nicaragüense está asumiendo sobre el tema. Por ejemplo, sobre lugares seguros<sup>5</sup> (hogares, vecindarios y escuelas) e inseguros en la ciudad (centros comerciales y parques públicos); horarios seguros (durante horas de la mañana) e inseguros para la movilización (durante la tarde y parte de la noche); incremento de la inseguridad y confianza ante las instituciones relacionadas con el tema.

A raíz de esas percepciones se construyen discursos colectivos que marcan situaciones tangibles e intangibles que se arraigan en los imaginarios y coinciden con la construcción de sentimientos como el miedo. A su vez, podemos encontrar discursos institucionales como el de la Policía Nacional y del gobierno, que proyectan la imagen de Nicaragua como un país seguro dentro de la región centroamericana, hecho fundamental en el análisis de las percepciones de la seguridad-inseguridad. Estas percepciones se constituyen

---

5 Dadas las condiciones de crecimiento demográfico y expansión de la ciudad, los proyectos urbanísticos de carácter privado están vendiendo la imagen que habitar en residenciales amurallados y con control de vigilancia ofrece un espacio de seguridad, situación que forma parte del imaginario sobre seguridad para un sector pudiente.

a través de la comparación directa con otras realidades, lo cual, a nivel institucional permite la legitimación interna de los discursos y prácticas del Estado en cuanto a seguridad ciudadana refiere, creando marcos de referencia de lo que es y no es seguro. Las siguientes citas evidencian el ejercicio discursivo de la Policía Nacional:

Nuestro modelo policial es un modelo preventivo, proactivo, comunitario, profundamente arraigado en el corazón de la comunidad y creo que esta es su mayor fortaleza y creo que eso es lo que hace la diferencia. Si la Policía Nacional de Nicaragua no tuviera esa base o no estuviera enraizada en la comunidad de la manera en que lo está, no podríamos tener un aparato de inteligencia tan fuerte como lo tenemos para poderle hacer frente al crimen organizado internacional y de la misma forma si nosotros no tuviéramos órganos investigativos de inteligencia fuerte, tampoco podríamos hacer un buen trabajo preventivo en la comunidad (Discurso de Aminta Granera Sacasa, Primera Comisionada, Directora General de la Policía Nacional; 2011).

Tenemos que fortalecer este modelo, porque estamos claros que es una responsabilidad conjunta, responsabilidad compartida, los organismos especializados haciendo su parte y la comunidad trabajando con ellos para fortalecernos en todo sentido, desde los valores cristianos, socialistas y solidarios (Discurso de Rosario Murrillo, Primera Dama y Coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía; 2012)

En relación a estos discursos, merece especial atención la línea de trabajo de la Policía Nacional que se enfoca en siete ejes transversales: la prevención del delito, violencia y delincuencia, la participación comunitaria, la intersectorialidad, la coordinación interinstitucional, el enfoque de género, la educación y la relación Policía Nacional-Comunidad (PN, 2010b). Vale anotar que uno de los elementos trabajados con mayor fuerza es la participación comunitaria.

En este sentido, el involucramiento de la sociedad civil en la prevención del delito, violencia y delincuencia ha permeado la construcción social de la seguridad, ampliando la cobertura, fortaleciendo el trabajo desde lo local hacia lo nacional y permitiendo legitimar el trabajo institucional a nivel de la sociedad civil. Sin embargo, los discursos institucionales provenientes tanto del poder judicial como del ejecutivo intentan reforzar los sentimientos de seguridad a través de ejercicios perlocutivos directos que hacen alusión en muchos casos al papel de la Policía Nacional en un plano nacional y a las bajas

cifras de violencia de Nicaragua en relación a otros países de la región. Leamos como ejemplo dos extractos de un discurso durante una entrevista brindada por la Primera Comisionada de la Policía Nacional, Aminta Granera Sacasa, en la que da a conocer el quehacer de la institución:

Nicaragua es un paraíso de seguridad en la región, y el único país de Centroamérica donde el crimen organizado no ha logrado asentarse, ni infiltrado las instituciones. Al contrario ha sido fuertemente golpeado por el Ejército y la Policía (Granera, 2012).

La seguridad ciudadana es real y el que lo dude que se vaya a los otros países centroamericanos para que vean la diferencia; a veces no vemos lo que tenemos, ni apreciamos lo que tenemos<sup>6</sup> (Granera, 2012).

Retomando estos planteamientos, las percepciones sociales deben ser entendidas como un clima social. Desde esta perspectiva, el convencimiento real y psicológico de la seguridad se entrelaza directamente con la eficacia del sistema jurídico y, a su vez, con los patrones de comportamiento y actitudes que desde la institucionalidad se generan para la protección de los ciudadanos y el mantenimiento de una sociedad segura (Pointevin, 1996). Debemos tomar en cuenta, además, que la seguridad como concepto “refiere a una de las funciones básicas de todo Estado: brindar protección a la población que lo constituye” (Arévalo de León, 2002: 235).

Siguiendo a Arévalo de León (2002), el fenómeno de la seguridad se encuentra permeado por el grado de solidez y funcionalidad de sus instituciones, algo que de manera comparativa a nivel del istmo, el gobierno nicaragüense y la Policía Nacional han logrado. Situación que remarca sus fortalezas estructurales, en cuanto a la capacidad de cumplimiento de sus funciones, y sus fortalezas hegemónicas, relacionadas a los recursos y expresiones de poder coercitivo atribuido a ellas por medio de la legitimidad que la sociedad le atribuye. De tal manera, cierta parte de la ciudadanía tiende a confiar en sus instituciones a pesar del impacto que los medios de comunicación generan con sus notas rojas. Con ello se genera una deformación de la realidad, incrementando el sentimiento de inseguridad como una especie de caja de resonancia que homogeniza el miedo. En otros casos, estos discursos institucionales contrastan con las realidades de los espacios en la ciudad,

---

6 Aminta Granera responde a la pregunta que le hiciera un periodista relacionada a la labor de la Policía Nacional.

donde la confianza en las instituciones es menor y no brinda percepción de seguridad ciudadana.

A nivel ciudadano la seguridad en la ciudad es percibida de distintos modos, en dependencia directa a otros elementos constituyentes de la calidad de vida, entre los cuales destacan: la pobreza, la exclusión, la infraestructura vial, el acceso a servicios públicos y el alcance de las instituciones del Estado. Es por esto que, si bien parte de la población se identifica de manera positiva con el trabajo realizado en búsqueda de la seguridad ciudadana, en otros sectores poblacionales se incrementa el sentimiento de inseguridad y descontento hacia las instituciones encargadas de esta labor. Tomemos lo siguiente como ejemplo:

He visto a los policías en las paradas, cerca de las bahías de los buses, ellos no están dentro de la bahía y siempre que los veo están platicando o están con el celular mandando mensajes (Castillo, 2012. Entrevista).

La policía, normal en las estaciones, es horrible. Cuando me asaltaron y me robaron el celular, llame a la estación para reportar el robo, pero fue incómodo, porque la operadora me mandaba a Ciudad Sandino y soy de Bolonia, y no pude nunca poner la denuncia (Ordoñez, 2012. Entrevista).

En las respuestas de distintos líderes comunitarios de algunos barrios empobrecidos de Managua al preguntárseles al respecto de la seguridad de sus comunidades, pueden encontrarse una serie de percepciones que nacen de las necesidades que su realidad inmediata les impone. Descontento, desilusión, temor, apatía e incluso conformismo son parte del variado repertorio de percepciones y emociones que se desencadenan del poco impacto de las acciones contra la delincuencia y la violencia cotidiana. Leamos:

Aquí no hay seguridad, no hay policía y los delincuentes hacen lo que quieren. En las noches no se puede ni salir, es mejor quedarse encerrada (Espinoza, 2012. Entrevista).

No se puede ir a todo el barrio, allá abajo seguro nos asaltan, y los muchachos de allá abajo están armados y no se llevan con los de acá arriba. Hoy mismo en la mañana hubo un tiroteo en la calle principal del barrio. Pero cuando la policía pone estaciones móviles la cosa se calma, pero cuando se van, todo sigue igual. Es peligroso (Herrera, 2012. Entrevista).

En esa misma esquina asaltan, andan por grupitos. Uno llama a la policía y nunca aparecen. Ahí se mantiene en el parque y esquinas fumando y haciendo quién sabe qué (Correa, 2012. Entrevista).

Estas situaciones se encuentran sumamente relacionadas al espíritu mismo de la vida en la ciudad. Por sus características y acelerado crecimiento urbanístico y poblacional, así como por sus variadas y contrastantes realidades, en los centros urbanos la violencia tiende a magnificarse, afectando la calidad de vida de todos los sectores sociales que la habitan, convirtiéndose también, en una de las expresiones más claras de la crisis urbana (Carrión, 1994. 30).

Es por esta razón que los discursos urbanos de los empobrecidos y excluidos en diversos barrios de la ciudad de Managua despliegan una compleja variedad de sentimientos. Al mismo tiempo que los fenómenos de delincuencia y violencia aumentan, son las poblaciones urbanas las que se reconocen a sí mismas como víctimas, ya sea colectiva o individual, lo que los lleva a colocar dichas problemáticas por encima de otras dificultades sociales. A su vez, puede encontrarse la idea de que Managua por sus características específicas se presenta como un lugar que incrementa la vulnerabilidad:

Managua es una ciudad que no ha sido diseñada para ser ciudad, no hay espacios de seguridad. Por ejemplo, hay muchos espacios baldíos, hay muchos callejones, hay muchos espacios donde no hay posibilidades de movilizarse muy bien (Castillo, 2012. Entrevista).

Así pues, el desgaste social producido por el control de la delincuencia, o simplemente por el miedo a ella no permite organizar a estas sociedades en busca de mejoras ambientales, educativas o de otro tipo. Dado que el contexto del miedo permea a estas colectividades, la mayoría de esfuerzos encaminados a otras esferas de la calidad de vida serán poco abordados por esas poblaciones. Sumado a esto, se puede observar que las representaciones de la seguridad están ligadas a territorios y horarios del miedo, lo cual es reflejado tanto en las estadísticas oficiales como en los discursos cotidianos. Así, por ejemplo, la Policía Nacional identifica que los horarios de mayor vulnerabilidad se encuentran entre las cuatro de la tarde a media noche (PN, 2010). Veamos cómo esta situación está presente en los discursos de la ciudadanía:

Me hacen sentir insegura un montón de cosas. Transitar en las calles, salir de noche del trabajo, a veces tengo que salir 6 o 7 de la tarde, y como siempre ando sola me da miedo, porque a esa hora los asaltos son bastantes (Osorio, 2012. Entrevista).

Los horarios más peligrosos son en la tarde, después de las 5pm hasta la noche (Ordoñez, 2012. Entrevista).

Para Carrión y Núñez (2006), las marcas territoriales del miedo se convierten en los espacios donde las poblaciones “construyen y depositan un imaginario de temor, a partir de los cuales se extiende a la totalidad de la ciudad” (Carrión y Núñez, 2006: 8). Estos territorios e itinerarios del miedo se construyen a su vez por diversos factores, por su ubicación estratégica, por el papel de los medios de comunicación o por la incapacidad institucional para la atención de estos espacios:

Cuando me subo a los puentes peatonales, siempre estoy pensando en dos cosas: o me matan allá abajo un carro si me cruzo la calle o me matan allá arriba (del puente peatonal) porque eso de los puentes, generalmente hay gente ahí. Y eso debería de estar prohibidísimo. Cuando miro un grupo de 2 o 3 hombres, uno piensa que van a asaltar o tienen una intención (Salazar, 2012. Entrevista).

Aquí en Managua pensaría en las paradas de buses que son el lugar donde te pueden asaltar y el Mercado Oriental (Medrano, 2012. Entrevista).

Como te decía Mercado Oriental y el Huembés. Todos los lugares son normalmente inseguros, Multicentro, Galerías<sup>7</sup>, vos vas y escuchas que se han dado asaltos más elaborados que conllevan un plan más estratégico (Mendoza, 2012. Entrevista).

Queda claro, además, que partiendo de una misma realidad la percepción del miedo contará con matices, entre los cuales podemos encontrar algunos elementos fundamentales como el género, la clase e incluso el lugar de origen. En muchos de los casos abordados, las personas provenientes del interior del país calificaban a Managua como un sitio de alto riesgo y violento comparado con los lugares de origen:

Si te vas a otros departamentos, por ejemplo Diriamba, vos dejas tus cosas y no pasaba nada. A mí me daba miedo, porque ya me había pasado en Managua. Pero la gente en lugares más pequeños, cuida tus cosas, no te van a asaltar (Ordoñez, 2012. Entrevista).

---

7 Estos lugares son centros comerciales de Managua .

Para otras personas, aún sin haber salido del país, Managua presentaba mucho mejores condiciones que otras ciudades como Guatemala y El Salvador donde la violencia alcanzaba niveles poco probables para el país. Sin embargo, para algunos esta relación es inversa:

Si bien, la idea que se maneja es que Nicaragua es uno de los países más seguros de Centroamérica, yo creo que los nicaragüenses que vivimos acá, somos muy cautelosos y lo tomamos en ese sentido, con mucho recelo; cuestionamos esa idea (Castillo, 2012. Entrevista).

Yo fui al Salvador, y esa es otra idea, que en ese país hay mucha inseguridad a nivel de Centroamérica. Y lo que yo sentí es que no tenía tanta inseguridad, no estaba pensando tanto en eso, pero esa es la idea que se maneja aquí (Herrera, 2012. Entrevista).

Por su parte, las diferencias de género presentan distinciones en cuanto a las representaciones del miedo y percepciones de la seguridad. Esto es relevante no solo en aquellos hogares donde la cabeza familiar son madres solteras o mujeres casadas cuyos cónyuges han migrado, sino en términos generales, debido al hecho de que ser mujer incrementa el riesgo a ser víctimas de hechos delincuenciales o violentos:

A mí no me gusta tomar taxis, porque he escuchado historias de muchachas que les han pasado cosas muy terribles en los taxis, no solo que les han robado, eso sería lo menos importante, sino que han sufrido violaciones y otro tipo de cosas (Gonzales, 2012: entrevista).

Otro elemento que debe tomarse en cuenta es el tipo de ocupación, puesto que los temores reales e imaginados se incrementan en determinados lugares y horarios, situación relacionada a su vez con el tipo de trabajo realizado. Así, por ejemplo, a través de charlas informarles se puede constatar que trabajar como taxista es una de las principales ocupaciones en que las amenazas y riesgos tienden a marcar la percepción, siendo este trabajo ocupado mayoritariamente por hombres. La percepción de inseguridad asociada a este tipo de ocupación laboral es de doble vía: por un lado, el temor del trabajador a ser víctima de asaltos y, por otro, el temor de los usuarios a ser víctimas de los taxistas.

La preocupación contemporánea de la seguridad radica en la fuerza notable que los medios de comunicación han alcanzado y que facilitan las representaciones de la violencia y del proceso de homogeneización del miedo en las ciudades. Es decir, un proceso de construcción del miedo en la

ciudad que es reforzado por los medios de comunicación, lo que dinamiza las percepciones sobre lugares, horarios, estereotipos de personas que son considerados como amenazas para la seguridad ciudadana. Aunque los riesgos son diferentes, los miedos son iguales porque funcionan como caja de resonancia.

Debe notarse además el rol significativo de los medios de comunicación como filtro ideológico. Estos se enmarcan en un acontecer noticioso altamente politizado y tendiente a la polarización social, reflejado para cualquiera de las alianzas políticas a las que pertenezcan, en sesgos significativos tanto en la forma como en el contenido de la noticia televisada y escrita.

Este hecho es sumamente relevante para entender la configuración de las percepciones de la seguridad en la ciudad y en el país. La noticia invade la cotidianidad con imágenes y contenidos alarmantes, reproductores del miedo, que además tienden a restar legitimidad a las instituciones del Estado. Al respecto, tal y como hace ver Fernando Carrión (1994), los medios de comunicación se convierten en factores desencadenantes de la violencia urbana, “no sólo porque producen conductas violentas sino que también aparecen como generadores de modelos, valores y técnicas a seguirse” (Carrión, 1994: 36).

Aun así, debe tomarse en cuenta que existen dos esferas de proyección de la noticia en el país. La primera de ellas es de carácter interno, en la cual, tal y como se ha descrito obedece a patrones polarizantes. La segunda opera a nivel regional, y consiste en que desde diversos ámbitos se denota cierta valorización positiva de los esfuerzos locales en relación directa con otras realidades centroamericanas, fundamentalmente de aquellas que presentan peores escenarios que el nicaragüense. La primera de las esferas pareciera arraigarse en la identidad político-ideológica, mientras que la otra se afianza a la identidad nacional, jugando el rol de marcador cultural y social ante otras identidades nacionales.

#### **4. A modo de reflexión final**

En términos históricos la recomposición de las fuerzas en el espectro social y político significó procesos de corte revolucionario y de intervención militar en algunos países centroamericanos. Sumado a ello, la creciente deslegitimación de las instituciones y las desigualdades económicas, fueron circunstancias suficientes para reforzar la aplicación de una serie de prácticas vinculadas con la violencia, el asesinato y la violación de los derechos humanos, contribuyendo a la configuración de una cultura del miedo en la

cual se enmarca el conocido proceso de transición. Como menciona Torres-Rivas (1990), no es de extrañar que en estas circunstancias se tratara entonces de procesos impuestos desde los centros hegemónicos de poder, utilizando el miedo y la pauperización constante de los medios de vida como mecanismos de chantaje para desplegar una forma de democracia que no entrara en demasiadas contradicciones con el modelo económico que se impulsaba.

Estas son algunas de las razones que conducen a Torres-Rivas a sostener que la transición ocurre desde una tradición y una estructura de poder profundamente autoritarias, a la que debemos sumarle las características de regímenes políticos que conocen la práctica del miedo en gran escala para desarrollar sus objetivos de desarticulación y desmovilización de toda forma de organización y participación popular. Para este autor, la noción de democracia es reducida a un acto electoral y luego, el ejercicio del voto, como un acto reglado (voto obligatorio), que se realiza en el seno de sociedades aterrizadas. De tal manera, la cultura del miedo que existe hoy en las ciudades centroamericanas es el resultado de la aplicación sistemática del terror contra la población civil.

En torno a la construcción social de las percepciones de la seguridad, debe tomarse en cuenta la diversidad de actores y sus intereses. Si bien es cierto que tanto a nivel nacional como internacional se reconoce el notable esfuerzo del sistema de justicia nicaragüense, el imparable proceso de crecimiento poblacional y urbano en Nicaragua obliga a reconocer aquellas voces diversas que reflejan tanto los discursos oficiales y mediáticos, como las realidades vividas. Es decir, los imaginarios del miedo son constituidos por el sentimiento de inseguridad-seguridad a los que las poblaciones urbanas son sometidas en su cotidianidad. La transformación del paisaje de la ciudad, el papel de los medios de comunicación, la eficacia de la normativa, la funcionalidad y alcance institucional, así como el incremento de nuevas tecnologías y el traspaso de la confianza en aspectos de seguridad al sector privado deben ser analizados con mayor profundidad.

Este hecho obedece a que la ciudad se presenta como un espacio fundamental para la construcción social, la formación de identidades colectivas y el reforzamiento de la ciudadanía como categoría de derechos-obligaciones. Dado el carácter centralizador de la ciudad en términos económicos, sociales y de desarrollo, determinan en gran medida el hecho de que la violencia “genere niveles contrarios a la convivencia social, como el individualismo, la angustia, la inseguridad y el marginamiento” (Carrión, 1994: 33).

Las percepciones de seguridad y los sentimientos del miedo relacionados a habitar la ciudad se encuentran determinadas por miedos característicos de

la urbe, que se vinculan a distintos actores, formas, territorios e itinerarios, produciendo escenarios sociales del miedo. Tales escenarios son percibidos de acuerdo al punto real en el cual se ubican los actores sociales y a una serie de flujos internos y externos que intentan modificar los parámetros de percepción de lo vivido y lo imaginado en torno a la seguridad ciudadana.

## Bibliografía

Aguilera Peralta, Gabriel 1996 “*Sobre seguridad ciudadana y democracia*” En: Buscando la seguridad; seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala. Gabriel Aguilera et., al. (FLACSO, Guatemala).

Aguilera Peralta, Gabriel 2008 “Enfrentar la violencia criminal con “mano dura”: políticas de contención en Centro América. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 2, 2da época. En <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/58/0/enfrentar-la-violencia-criminal-con-mano-dura-politicas-de-contenci-n-en-centro-am-rica.html>>

Arévalo de León, Bernardo 2002 “*De la seguridad Pública a la seguridad ciudadana: Retos y tropiezos*” en Bernardo Arévalo de León (Coord.) *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación* (FLACSO, Guatemala).

AFP 2010 “Nicaragua es un paraíso de seguridad en Centroamérica, según jefe policial” *La Prensa Gráfica* (19 agosto). En <<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/137577-nicaragua-es-un-paraíso-de-seguridad-en-centroamerica-segun-jefe-policial>>

Banco Mundial 2011 Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo. Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe.

Bautista, Francisco 2011 *Seguridad Ciudadana en Nicaragua: Riesgos, Retos y Oportunidades* PNUD, Managua

Briceño-León, Roberto 2005 “*Amenazas Reales y Temores Imaginarios: Los medios de comunicación y la construcción social del miedo*” LACSO. Venezuela. En <[http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1219155775.Amenazas\\_reales\\_y\\_temores\\_imaginarios\\_por\\_Roberto\\_Briceno\\_Leon.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1219155775.Amenazas_reales_y_temores_imaginarios_por_Roberto_Briceno_Leon.pdf)>

Briceño-León, Roberto 2007 Violencia ciudadana y miedo en Caracas. (Foro Internacional, Vol. XLVII, Núm. 3, julio-sept. El Colegio de México, Pp 551-576). En <<http://redalyc.uaemex.mx/scr/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=5991115000>>

Buvinic, Mayra 2008 “Un balance de la violencia en América Latina: los

costos y las acciones para la prevención” en *Pensamiento Iberoamericano* N° 2, 2da época. En <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/52/0/un-balance-de-la-violencia-en-am-rica-latina-los-costos-y-las-acciones-para-la-prevenci-n.html>>

Carrión Mena, Fernando (S/f) “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana” PRETEXTOS. Ed. J.C. Mariategui y Gustavo Gutierrez. Lima: DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1994. 27-48.

Carrión Mena, Fernando 2003 “La violencia urbana y sus nuevos escenarios”. En: ENLACE en *Revista de la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional de Ecuador*. En <<http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resld=21603>>

Carrión, Fernando y Nuñez Vega, Jorge 2006 “*La inseguridad en La ciudad: Hacia una comprensión de la producción social del miedo*” en *EURE*, (volumen XXXII, No. 97 diciembre 2006) Instituto de estudios urbanos y regionale, Santiago de Chile. En <<http://www.eure.cl/numero/la-inseguridad-en-la-ciudad-hacia-una-comprension-de-la-produccion-social-del-miedo/>>

Cuadra, Elvira 2000 Proliferación y control de armas en Nicaragua. Dirección de Seguridad Poblacional de la Policía Nacional, Managua.

ICCPG 2004 “Seminario taller centroamericano sobre iniciativas gubernamentales para la represión de pandillas, informe Nicaragua” en *Revista Centroamericana Justicia penal y sociedad* (No. 18) ICCPG. Guatemala.

IEEPP 2009 III Encuesta sobre Percepción de Seguridad Ciudadana. (Auspiciado por la Embajada de Dinamarca). En <<http://www.ieepp.org/index.php/descargas/?did=144>>

Lungo, Marioy Martel, Roxana 2003 “Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas” en *Realidad*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, (N° 94, julio-agosto, Pp. 485-510). En <<http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/?pag=revista&idrevista=15>>

Modelo de Seguridad de Nicaragua, ejemplo para Centroamérica en Conferencia de Guatemala. En <[http://www.el19digital.com/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23:nacionales&id=25705:modelo-de-seguridad-de-nicaragua-ejemplo-para-centroamerica-en-conferencia-de-guatemala&Itemid=12](http://www.el19digital.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=23:nacionales&id=25705:modelo-de-seguridad-de-nicaragua-ejemplo-para-centroamerica-en-conferencia-de-guatemala&Itemid=12)>

Pointevin, René 1996 “Prologo” en Guatemala en Gabriel Aguilera (Coord.) *Buscando la seguridad: seguridad, ciudadanía y consolidación democrática* Guatemala, FLACSO.

Policía Nacional 2010 Anuario estadístico 2010. Managua, Nicaragua.

Policía Nacional 2010 Enfoque criminológico. División de Secretaria Ejecutiva Nacional. Managua, Nicaragua

Rojas Aravena, Francisco 2002 “Repensando la seguridad en América Latina: Nuevas demandas conceptuales” en Mario Salinas; Úrsula Oswald (eds.) *Culturas de paz, seguridad y democracia en América Latina* (UNAM. México, DF).

Silva, Omen 2010 “El análisis del discurso según Van Dijk y los estudios de comunicación” en *Razón y palabra* (No. 26). En <<http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n26/osilva.html#os>>

Vargas Melgarejo, Luz 1994 “Sobre el concepto de percepción” en *Alteridades*, (4(8): Págs. 47-53) Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana UAM, Iztapalapa, México.

### Fuentes hemerográficas:

Granera, Aminta (2012). “Nicaragua es un paraíso de seguridad en Centroamérica, según jefe policial”. La Prensa, Nicaragua.

### Relación de Informantes:

Nº	Nombre	Edad	Ocupación	Fecha de entrevista
1	Marcos Espinoza	25	Estudiante universitario	14/01/12
2	Juan Corea	50	Albañil/Líder comunitario	16/01/12
3	Lucía Herrera	22	Estudiante universitaria	25/01/12
4	Eimeel Castillo	23	Auxiliar de investigación	14/02/12
5	Tania Ordoñez	23	Ingeniera web máster	18/02/12
6	Alfredo Mendoza	37	Trabajador cuenta propia	23/02/12
7	Milton Medrano	21	Estudiante universitario	13/02/12
8	Oneyda Osorio	20	Estudiante universitaria	24/01/12
9	Antonio Salazar	19	Estudiante universitario	24/01/12
10	Ana Luz Mendoza	58	Trabajadora cuenta propia/ líderesa comunal	26/02/12
11	Mildred López	42	Trabajadora cuenta propia/ líderesa comunal	05/02/12



## CAPÍTULO III

# Políticas públicas de seguridad



## De marcas y señales, de tiempos y condenas. Una aproximación a la situación carcelaria y sus políticas en El Salvador

Amparo Marroquín Parducci\*

Muchos países parecen hoy día sentirse avergonzados de sus cárceles. Muchos ciudadanos parecen preferir ignorar lo que ahí sucede. Las cárceles, señaló Michel Foucault, fueron en un inicio apenas “un equipo para volver a los cuerpos dóciles y útiles, por un trabajo preciso sobre su cuerpo” (1998, 233) y que en el siglo XIX se transformó, a partir de las leyes penales, en el castigo por excelencia. Este texto intenta hacer una crónica que sitúe en perspectiva histórica la manera cómo se configuró la institución carcelaria en el Estado salvadoreño y, a partir de ahí, que reflexione sobre las formas legítimas o no de la violencia estatal.

Las cárceles salvadoreñas, como muchas otras de América Latina, han sido protagonistas de historias terribles documentadas por el periodismo. En El Salvador, el periodista Roberto Valencia ha mostrado, como él mismo sostiene, ‘el surrealismo’ de una situación carcelaria que empezó a desbordarse a mediados del pasado siglo.

Uno de los acontecimientos más dolorosos en Centroamérica fue protagonizado por el sistema carcelario de Honduras. La historia fue como

---

\* Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Para el trabajo de archivo se contó con el apoyo de Kevin Rivera, Sheila Navarro, Saúl León y Brian Velasco. Una primera versión de este documento fue publicada en forma de ensayo periodístico para el periódico *El Faro* (disponible en <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201204/cronicas/8258/>).

otras tantas historias. Los mismos gestos de terror, los mismos gritos en la oscuridad. Los mismos silencios. Esta vez, la historia empezó un 14 de febrero de 2012, en Comasagua, Honduras. A eso de las diez de la noche. Terminó con un incendio de proporciones escandalosas con trescientos sesenta reclusos muertos (Valencia, 2012). En esa prisión, cuatro de cada diez reos no tenían ninguna condena, estaban esperando un juicio en el que se decidiría si eran culpables o inocentes de lo que se les acusaba.

Y la historia, como otras tantas historias, recordó a otras. Unas más lejanas. Con otros nombres. En 2003, 68 personas murieron, en la granja penal “El Porvenir”, en La Ceiba, Honduras. Y apenas un año después, en 2004, 107 reclusos murieron calcinados en la cárcel de San Pedro Sula. La demanda presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos alegaba por una serie de deficiencias estructurales presentes en el centro penitenciario que iban desde la distribución de espacios, la sobrepoblación y la misma infraestructura.

Y hay otras, muchas; como la de El Salvador, en enero de 2007, cuando un motín organizado por pandilleros de Apanteos dejó 17 cuerpos irreconocibles, destrozados, mutilados, muertos. Y siempre hay más: tres años antes, en agosto de 2004, el Penal La Esperanza, conocido como Mariona, fue escenario de una batalla entre pandilleros y reos comunes que terminó en 32 asesinados. El Salvador, de hecho, ha sido ya señalado y denunciado por distintos organismos, por las graves violaciones a los derechos humanos que se originan en sus recintos carcelarios:

Entre Alaska y la Patagonia no hay otro país con las cárceles tan abarrotadas. En Haití y en Bolivia la situación inquieta, pero aún están lejos del surrealismo alcanzado por El Salvador: en 2010 encontraron a un hombre en un penal que debía estar libre desde 2001. Dicen los entendidos que ese hacinamiento feroz –y la desidia gubernamental– es el detonante de lo demás: el medievalismo, la falta de personal y de evaluaciones, la corrupción, la sistemática vulneración de derechos. Haya uno asesinado y desmembrado a ciento o haya robado una gallina, no resulta sencillo cumplir condena en el sistema penitenciario más hacinado del continente. (Valencia, 2012)

Las cárceles son espacios que la sociedad entiende que están ahí. Pero pocas veces se dirige la mirada para entender qué está pasando en estas. De pronto, sucede un acontecimiento que hace que los medios de comunicación, con un tratamiento más o menos escandaloso, las coloque en primer plano de la atención pública. Una fuga, un incendio, una revuelta, un decomiso de

armas, un reportaje que cuenta verdades desagradables. Las cárceles se han vuelto esos espacios en donde se encuentran los ‘deshechos’ de la sociedad. En donde entra gente que quizá nunca más salga de ahí. El presente ensayo recoge algunos de los datos dispersos en los medios de comunicación y en análisis académicos y le aplica una mirada histórica. Esta vista hacia el pasado, hacia los inicios de las cárceles como proyecto civilizador de una pequeña nación centroamericana, permite afirmar que la crisis no se debe a las actuales políticas carcelarias –o a la falta de estas–, sino a un proceso que la sociedad misma no abordó y que institucionalmente dejó de tener sentido hace más de cincuenta años.

En la actualidad, y sobre todo en las últimas tres décadas, el fenómeno de las pandillas complejizó el enfoque gubernamental. Con políticas y planes como la ‘Mano dura’ y la ‘super mano dura’, con la actual imposición de una tregua negociada al interior de las cárceles, se ha puesto en evidencia el poco o nulo control de las autoridades hacia los reos. Pero también se ha iniciado un debate que no está cerrado sobre cómo esos procesos carcelarios, que se llevan a cabo en el silencio y la sombra, muestran ya la manera como el crimen organizado se inserta en el tejido social, y decide la manera de administrar los cuerpos y el trabajo, los ingresos económicos y los tránsitos, el castigo y la muerte de muchos habitantes del país.

Las decisiones sobre lo que sucede con los ciudadanos que infringen la ley se toman desde los gobiernos. Para ello, las políticas públicas y las decisiones vinculadas a la seguridad son un debate clave.

El político mexicano Ricardo Monreal Ávila, ex gobernador de Zacatecas y senador mexicano, ha sido tajante en su análisis sobre la situación carcelaria en su país: “cuando un gobierno no controla sus penales, ese gobierno está en proceso de extinción. En todas las tipologías sobre *Estados Fallidos*, los tres indicadores más críticos son la pérdida de territorios o regiones completas, la pérdida del monopolio de la violencia legítima (el uso de las armas) y la pérdida del control en sus prisiones. A este proceso de repliegue del Estado se le llama ingobernabilidad. Es impresionante la miopía y superficialidad con la que se está tratando este fenómeno de degradación, descomposición e ingobernabilidad que tiene en los penales su síntoma más crítico y extremo” (2012).

Y esto que señala Monreal Ávila, se vuelve evidente al revisar las cifras de la situación de las cárceles salvadoreñas. ¿Es El Salvador un *Estado Fallido*? Grandes territorios de las ciudades más importantes son controlados por pandillas, bandas locales u organizaciones criminales. Para los jóvenes, este país es, junto con Guatemala y Honduras, uno de los más peligrosos

por la violencia ejercida de manera descontrolada por otros actores sociales y, finalmente, las prisiones, como señalaba Valencia (2012) no solo están sobrepobladas. En muchos casos mantienen en prisión inocentes y en cambio excarcelan a quienes deberían ser declarados culpables de acuerdo a la legislación penal existente.

Los errores de las políticas carcelarias que han llevado al colapso del sistema en El Salvador deben entenderse como un fenómeno multicausal. Según Juan Antonio Durán, juez del Tribunal Tercero de Sentencia y ex secretario de la Sala de lo Constitucional, el primer error cometido a lo largo de los años tiene que ver con la prevención del delito. Más que con las cárceles en sí mismas, el problema ha sido no enfocar los esfuerzos en la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales de las personas. También hay otro error, no existe una investigación sistemática en temas vinculados al derecho penal: no sabemos las razones por las cuáles se cometen los ilícitos. Qué lleva a una persona a decidirse por quebrantar las leyes y desde qué escala de valores se vive en El Salvador.

El penalista Rogerio Greco, señala por su parte que “la aplicación indiscriminada del Derecho Penal dio lugar a que, en muchos países, el sistema penitenciario no respondiera a los fines para los que había sido pensado. El hacinamiento en las cárceles produce efectos nefastos para el ser humano. Si bien es cierto que en algunas situaciones excepcionales, el hombre, que haya cometido una infracción penal deberá ser condenado al cumplimiento de una pena privativa de libertad, por otro lado, esta pena no podrá aplicarse de modo que hiera su dignidad como persona” (2010, 9). Para este estudioso, las ocasiones en que el sistema apuesta a la rehabilitación son más bien una excepción que una regla.

Desde esta reflexión, la evaluación de las políticas públicas de seguridad –y no solo las políticas carcelarias y su apuesta por la rehabilitación o la punición–, se vuelve un punto fundamental. Más que pensar en las cárceles, parece necesario revisar qué decisiones se han tomado en los gobiernos para prevenir las acciones violentas de los ciudadanos. Una de las más polémicas es la vinculada a la portación de armas de fuego. El 80% de los asesinatos en el país están vinculados con armas de fuego y sin embargo ningún gobierno, de izquierda o de derecha, ha trabajado y cabildeado una propuesta seria que restrinja la portación, salvo algunos municipios en donde los alcaldes han situado algunos espacios públicos libres de armas, la discusión no ha prosperado. ¿A quiénes beneficia que las armas continúen circulando? La opinión más difundida es que mientras no existan políticas integrales, que revisen las muchas aristas de este problema, las causas de la inseguridad

continuarán vigentes y siempre habrá nuevos repuntes de violencia.

Pero al pensar en el sistema carcelario, el juez Durán apunta hacia otro tema que se ha dejado de lado. No hay discusión acerca del objetivo resocializador de las penas. Ese componente de rehabilitación está en crisis a causa de la misma legislación. Tales errores han permitido que la prisión se vea como la panacea a todos los problemas: “la cárcel sirve para prevenir, para sancionar homicidios, delitos contra el patrimonio, delitos de naturaleza sexual, delitos en el ámbito familiar, incumplimiento de deberes de asistencia económica, conducción temeraria. La cárcel se ha convertido en la panacea para solucionar los problemas de la sociedad. Y al final solo termina empeorando todo”, sostiene. La constitución de la República habla con otras categorías: las de readaptación y reeducación. En el artículo 13 se señala que “por razones de defensa social, podrán ser sometidos a medidas de seguridad reeducativas o de readaptación, los sujetos que por su actividad antisocial, inmoral o dañosa, revelen un estado peligroso y ofrezcan riesgos inminentes para la sociedad o para los individuos. Dichas medidas de seguridad deben estar estrictamente reglamentadas por la ley y sometidas a la competencia del Órgano Judicial”. También se señala en ese mismo artículo que una detención para investigar la culpabilidad de una persona no excederá las setenta y dos horas. Pasado este tiempo, el detenido deberá ser consignado a un juez. No es precisamente así como se aplican las leyes en El Salvador y en muchos de los países de la región. Pero, ¿fue siempre esto así o hay algunas decisiones políticas que nos han llevado a esto?

## 1. Los inicios

No siempre fue así. No siempre hubo masacres y rabia, muerte y desperdicios. Historiadores y filósofos han señalado cómo con los movimientos sociopolíticos como la independencia de Estados Unidos (1776), la revolución francesa (1789) y la constitución de Cádiz (1812), las sociedades que iban configurándose iniciaron una larga discusión sobre la civilización. Abandonaron el castigo físico del cuerpo para empeñarse en encerrar al cuerpo y corregir las almas. La cárcel, que ya existía desde la edad media pero que servía únicamente como un espacio transitorio y de espera hasta el momento del castigo, se volvió en sí misma la tecnología de control y castigo por excelencia.

En relación a los instrumentos de tortura y muerte que entonces se aplicaban, esta medida resultó profundamente civilizada para las nacientes repúblicas. La cárcel fue una invención moderna que llenó de orgullo y anhelo

de justicia. Llevaba implícito el objetivo de rehabilitación de los internos. Este proyecto cobró fuerza a partir del s. XVIII con la propuesta que Jeremy Bentham presentó al rey Jorge III, en Reino Unido en 1791 y que fue publicada de forma casi simultánea en Inglaterra y Francia. La propuesta de Bentham, titulada *El panóptico*, era una propuesta que abarcaba no solo la institución carcelaria, sino también la educación y partía de una constatación básica:

Si fuéramos capaces de encontrar el modo de controlar todo lo que a cierto número de hombres les puede suceder; de disponer de todo lo que los rodea a fin de causar en cada uno de ellos la impresión que quisiéramos producir; de cerciorarnos de sus movimientos, de sus relaciones, de todas las circunstancias de su vida, de modo que nada pudiera escapar ni entorpecer el efecto deseado, es indudable que un medio de esta índole será un instrumento muy potente y ventajoso, que los gobiernos podrían aplicar a diferentes propósitos según su trascendencia. (Bentham, 2005, 15)

La propuesta de Bentham, aunque criticada, sería luego adoptada por muchas construcciones de la época, desde escuelas, hasta fábricas y por supuesto cárceles. Implicaba una disposición arquitectónica que permitiera la vigilancia completa desde todos, desde un solo punto que no es visto, así como también una serie de reformas para las prisiones. Leamos cómo el mismo Bentham lo razonó:

Asegurarse de la disciplina actual y de la enmienda de los reclusos; disponer acerca de la salud, la limpieza, el orden y la industria en esos alojamientos desde siempre viciados por la corrupción moral y física; fortalecer la seguridad pública disminuyendo el gasto en vez de aumentarlo. ¿Qué objetivo debe tener la prisión? La reclusión en un sitio donde se priva de la libertad a individuos que han abusado de ella para prevenir nuevos crímenes y para disuadir a otros mediante el terror del ejemplo (Bentham, 2005, 16).

En El Salvador, uno de los primeros trabajos que se aproxima a esta reflexión es el del filósofo e historiador Sajid Herrera, quien en su texto publicado en *Los rostros de la violencia. Guatemala y El Salvador siglos XVIII y XIX*, revisa el debate sobre el proyecto civilizatorio de las primeras cárceles y concluye que, si bien el factor punitivo era fundamental y prueba de ello es que nunca se discutió la abolición de la pena de muerte, también es posible encontrarse con una transformación en el proyecto punitivo, que busca la “humanización de las penas” (Herrera, 2007, 218).

De hecho, gracias a las investigaciones, es posible afirmar que las prisiones que adoptaron ese proyecto ‘civilizatorio’ fueron la Penitenciaría Central, fundada en 1898, y la Penitenciaría Occidental, fundada en 1906. Carlos Moreno señala que “con estas prisiones, las autoridades salvadoreñas intentaron modernizar el sistema punitivo del país, instalaron talleres artesanales equipados con herramientas y dotados de materias primas y obligaron a trabajar a los presidiarios. El trabajo se convirtió en la terapia que rehabilitaba a los transgresores de la ley. No obstante, los recintos se abarrotaron de presos y los detenidos no siempre trabajaban. De modo que en lugar de sentar un ejemplo de modernización de las cárceles, las penitenciarías de principios del s. XX constituyen ahora un triste antecedente del actual sistema penitenciario” (2011, 13). Es decir, desde un inicio el sistema mostró algunos problemas. El principal, en la medida en que todas las faltas sociales eran carcelables, ningún recinto sería suficiente para contener a los infractores de la ley.

¿Es posible encontrar en las propuestas de organización de estas primeras cárceles salvadoreñas un “ideal civilizatorio” que se mantiene hasta hoy día? ¿Es posible encontrar en la sociedad salvadoreña personas que defiendan los derechos de los reos al trabajo, a la rehabilitación, a la reinserción a la vida social? Las posturas actuales son muy diversas, y se encuentran vinculadas a experiencias concretas. No es solo lo sucedido en Honduras o El Salvador. Las noticias sobre personas asesinadas en las cárceles por disturbios, incendios o “causas desconocidas” generan en mucha de la audiencia en los medios de comunicación comentarios que celebran estos sucesos y que llaman a los Estados a permitir que la población carcelaria se extermine entre sí.

Estos comentarios ponen en evidencia dos situaciones. Por un lado, una sociedad desbordada por la inseguridad y el miedo, que desconfía en las posibilidades de recuperación, en la presunción de inocencia, en el inicio de una vida que puede rehabilitarse. Por otro, un sistema carcelario deficitario, incapaz de manejar a la población de una manera digna o de buscar procesos de recuperación y resarcimiento.

¿El sistema penitenciario siempre estuvo colapsado en El Salvador? ¿De dónde vienen las cárceles que tenemos actualmente? ¿Qué decisiones se fueron tomando a lo largo de un siglo, gota a gota, horadando la piedra hasta convertirla en un hondo agujero, un pozo sin salida? ¿Cuándo se comenzó a hablar de hacinamiento? ¿En algún momento de la historia se le ha apostado a la rehabilitación y reinserción desde las cárceles?

## 2. La historia: la cárcel salvadoreña de 1902

El Salvador de inicios del siglo XX era muy distinto al actual. La sociedad estaba constituida por grandes propietarios, medianos y pequeños productores, y una masa de minifundistas y trabajadores agrícolas. La economía era monoexportadora, dominada por el café. En una investigación reciente y aún no publicada, el historiador Knutt Walter señala también este período como el de militarización de la población rural. Salvo la Penitenciaría Central y la Penitenciaría Occidental, las cárceles comunes se encontraban a cargo de la administración municipal.

En esa época, según los documentos del Archivo General de la Nación, la cantidad de dinero presupuestada para las cárceles se aumentó, y esto permitió mejorar las condiciones alimenticias de los presos. De acuerdo a Moreno (2011), el presupuesto asignado para los centros de detención a inicios del siglo XX equivalía a un 11.6% del presupuesto asignado a la cartera de justicia.

En la actualidad, si bien la asignación presupuestaria es mayor, esta se gasta sobre todo en salarios. De hecho, en 2012, el presupuesto para la atención de los centros penales es de \$34.9 millones, equivale a un 10.7% de lo asignado al rubro de “justicia y seguridad pública”. Para Moreno, se puede afirmar que durante los primeros treinta años del siglo XX, “las autoridades salvadoreñas pretendieron incluir a los delincuentes en la senda del progreso con la implementación del sistema penitenciario” (2011, 21). Eso no implicaba que ya en ese momento las cárceles no estuvieran “a menudo repleta de reos, con frecuentes fugas debido a la extrema vulnerabilidad de las construcciones, lo que reflejaba la estrechez económica que ya entonces se sufría” (2011, 212).

Moreno destaca además otro elemento importante que ya se pone en evidencia al revisar los archivos de 1902. En estos se menciona que los reos trabajaban con los zafradores para ayudar a mantener sus necesidades y las de sus familias. Este elemento parece apuntar hacia una apuesta por la dignificación de los condenados, que podían contar con un trabajo para contribuir a los ingresos familiares. Para algunos analistas, como el historiador Carlos Cañas Dinarte, el análisis más acertado es el que se muestra en el estudio de Sajid Herrera. Más que una propuesta civilizatoria, se produce una visión medieval, de castigo público y ejemplarizante. Sin embargo, como ya he señalado, la investigación en este ámbito es incipiente y las conclusiones de Herrera también destacan un ideal humanista en el debate inicial sobre las penitencieras.

Los documentos del Archivo General muestran que si acaso había un sobrante, un excedente monetario a partir del trabajo que se llevaba a cabo, este se dividía entre los reos. Los presos, en este sentido, seguían formando parte de la fuerza laboral y tenían la posibilidad de recibir un ingreso por su trabajo.

Según Moreno, esto formaba parte del objetivo último que la Corte Suprema de Justicia había señalado para el sistema penitenciario: “rehabilitar a través del trabajo y ser símbolos de la modernización”. Sin embargo, a partir del código penal de 1904, los reos no salían más a trabajar fuera, sino que se instalaron en talleres dentro de las prisiones. Esta reforma buscaba eliminar el uso de grilletes –que los presos debían utilizar al salir a trabajar fuera de las cárceles- y evitar la especulación con el pago del salario a los detenidos. En un acta de abril de 1902, consultada en el Archivo Nacional, firmada por la Junta Protectora, se “solicita distribuir la suma de diez y seis pesos [sic] cincuenta centavos entre los reos del presidio civil como sobrante de las planillas”. En ese momento, el costo por dar de comer a los presos durante un día era de diez pesos:

Hacia 1907, la Penitenciaría Central ofrecía a los reos formación artesanal en siete talleres distintos, donde los presos podían elegir el más afín a su vocación. En ese mismo año se crearon las escuelas nocturnas de primera enseñanza en las que se impartían clases de escritura, lectura, aritmética y dibujo. Al interior de la prisión también había un hospital por el que, según su director, pasaban cada día un promedio de 40 gentes; afirmaba que en general las condiciones sanitarias eran buenas gracias a la higiene y al aislamiento de los reos enfermos (Moreno, 2011, 42).

En los talleres de la cárcel los operarios ganaban un peso a la semana, mientras que a un maestro se le pagaba 1,75 pesos. El salario diario de un reo que trabajaba en los talleres de las penitenciarías era similar a los quince centavos al día que recibía una mujer libre seleccionando granos de café en un beneficio teceleño en esa misma época.

Las actas del Archivo dejan constancia de que el Hospital de la Penitenciaría también abría sus puertas a civiles que necesitaban ayuda médica. Eso podría representar un mayor nivel de integración de la vida y la realidad penitenciaria con la cotidianidad del común de la población salvadoreña.

En 1927, una modificación del Código de Instrucción Criminal ordenó “la liberación de los reos detenidos que, esperando la resolución de la causa en su contra, hubiesen pasado igual o mayor tiempo en prisión que

la pena a la que finalmente iban a ser condenados, en caso que resultaren culpables”. Este decreto evidencia el retraso del sistema judicial y la necesidad de presentar soluciones a un sistema penitenciario que experimentaba signos claros de sobrepoblación y hacinamiento. Prácticamente, es posible afirmar que la decadencia de las penitenciarías inicia ya en la década de 1930.

Y no es solo el sistema carcelario el que vivirá cambios significativos en ese momento. En 1931, Maximiliano Hernández Martínez llegó al poder, tras un golpe de Estado, reflejo de esa “extrema violencia social y represión estatal” que la investigadora Patricia Alvarenga ha señalado (Alvarenga, 1996). Esta época suele constituirse en el imaginario de las y los salvadoreños con una especie de halo añorado. No es extraño escuchar a más de alguna persona afirmar que “en tiempos de Martínez no había ladrones”. La misma y concurrida *Wikipedia* retoma este discurso aceptado y difundido sobre la historia salvadoreña. Señala que el gobierno de este general se caracterizó por la disminución significativa de la delincuencia mediante el uso de la fuerza.

Sin embargo, la misma Alvarenga desdice lo anterior. Afirma que estos fueron años que muestran la incapacidad del estado para monopolizar la violencia y evidencian la necesidad incluso de construir alianzas con algunos sectores de la población que ejercieron su propia administración de la justicia y la violencia.

### 3. La década de 1930-1940: crece el hacinamiento

La población salvadoreña continuó con una tasa de crecimiento poblacional en aumento, las cárceles empezaron a sobre poblarse y las habituales epidemias parecían ser una amenaza cada vez mayor. En 1930, el Ministro de Justicia señaló: “la Penitenciaría Central ya no es apropiada para nuestro estado actual de cosas, tanto por ser demasiado reducida como porque no reúne las condiciones necesarias (...) centros de esta naturaleza deberían estar muy lejos de las poblaciones principales, donde (...) los penados (...) se dedicarían a quehaceres (...) agrícolas” (Moreno, 2011, 51). Este aumento de la población penitenciaria fue atribuido al aumento de los hechos delictivos, supuestamente producto del alto nivel de alcoholismo de la población.

Durante estos años se discutió mucho sobre la ‘despistolización’ y ‘desmachtetización’. El debate en la prensa fue intenso, y se llegaron a presentar algunas propuestas de ley. Sin embargo, el argumento fundamental era que no se podía privar a los campesinos de una herramienta fundamental para su trabajo en el campo.

Durante este período, el Ministerio de Asistencia Social hacía inspecciones sanitarias a las cárceles por medio de la Dirección General de Sanidad. En el mes de julio de 1940, doce penitenciarías fueron declaradas en “estado antihigiénico”: las cárceles públicas de Ahuachapán, Sonsonate, Chalatenango, Nueva San Salvador, Sensuntepeque, Cojutepeque, Usulután, San Vicente, Zacatecoluca, San Miguel, San Francisco Morazán y La Unión.

Además de los problemas sanitarios, los documentos del Archivo General también señalan problemas de infraestructura en las cárceles. Las labores de mantenimiento eran ejecutadas por la Dirección de Obras Públicas, a través de la Inspectoría de Edificios Nacionales. Pero la administración continuaba en las municipalidades. Estas alegaban falta de recursos y, por tanto, solicitaban al Ministerio de Justicia financiar la mitad de las reparaciones. La falta de tuberías, techos, barrotes y cadenas resultaban en fugas masivas de reos por las noches.

“Las celdas destinadas para la reclusión de los reos encuéntrase en un estado sanitario deficiente, las paredes húmedas y sucias, carentes de ventilación, los pisos húmedos, por partes enladrillados con ladrillo de barro, otras sin él. El excusado es de foso, el cual se encuentra lleno, pues su nivel ha alcanzado el metro y medio de profundidad, el soporte o maderamen del cajón está completamente averiado, por tal motivo, los reos reciben las emanaciones pútridas permanentes, carece de chimenea. No hay servicio de cloacas y a eso se debe el estancamiento de las aguas servidas en el patio. No hay servicio de camillas, teniendo que adoptar el suelo por dormitorio”.

*Descripción de la cárcel de Sensuntepeque.*

*Más de 60 reclusos.*

*28 de febrero de 1940.*

En el año 1940, además, se habló por primera vez de hacinamiento en un centro penitenciario. El informe de cárceles de Nueva San Salvador detalla que la cárcel se encontraba saturada por estar construida para recluir a cuarenta reos y, en ese mismo día, alcanzó su capacidad máxima. En otras palabras, el concepto de hacinamiento estaba relacionado con llegar a la capacidad máxima de presidios. Hoy, en cambio, la capacidad máxima del sistema se ha superado en un 300 por ciento.

Durante este año, además, hubo cambios en los procesos de alimentación de los reos. El 4 de diciembre de 1940, de acuerdo al artículo 42 de la Ley

de Suministros y el artículo 91 de las disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto vigente, los servicios de alimentación se comenzaron a contratar por medio de la Proveduría General del Gobierno.

En la década de 1940, además, la Ley de Vagos y Maleantes permitía apresar a ladrones fichados si eran encontrados en la calle después de cumplir su condena. La intención era “evitar robos durante las próximas festividades de Santa Ana y San Salvador”, según dicta el acta emitida el 8 de julio de 1943. Con todo, un elemento interesante es que en estas recapturas, las esposas y madres de los ladrones tenían la capacidad de escribir directamente al Ministro de Gobernación, alegando que sus parientes se encontraban en “proceso de regeneración”. Tal argumento o el de necesitar la figura masculina para el sostén de la familia eran suficientes para liberar a los hombres capturados.

El Salvador intentó modernizar su sistema punitivo a inicios de 1900 adoptando el modelo penitenciario que desde el siglo XIX funcionaba en Estados Unidos y Europa: “la prisión, entonces, pasó a ser vista, si es que no lo era desde antes, como el lugar incubador del crimen, centro desmoralizador que en vez de reformar a los delincuentes los convertía en seres aun más salvajes” (Moreno, 2011, 69). Fue entonces que se retomó la discusión sobre la pena de muerte. La década estuvo marcada por un viraje en la política represiva del crimen, en la medida que se flexibilizó la pena capital.

La sociedad salvadoreña modificó artículos de las diferentes Constituciones de la época, hasta llegar, en la Constitución de 1939, a la siguiente formulación: “la pena de muerte podrá aplicarse por delitos de carácter militar o por delitos graves contra la seguridad del Estado: traición, espionaje, rebelión, sedición, conspiración o proposición para cometer éstos, y por los delitos de parricidio, asesinato, robo o incendio si se siguiere muerte en cualquiera de éstos dos últimos casos. Prohibense las penas perpetuas, las infamantes, las proscriptivas y toda especie de tormento” (Artículo 35, 1939). Extraña sociedad esta que ya hace más de setenta años endurecía de manera selectiva unos delitos, mientras parecía humanizar otros ámbitos.

De esta época son claros los indicios de endurecimiento de penas que más adelante contribuirían al hacinamiento en las cárceles. En diciembre de 1935, la Asamblea Nacional Legislativa realizó reformas al Código Penal, como el aumento de la pena máxima de presidio de 12 a 20 años. Además, hubo una revalorización de conceptos como el del delito. Según la tesis, “el concepto del delito de asesinato fue redefinido y si antes se requerían dos condiciones para calificar a un homicidio como tal, esta vez solo hacía falta una circunstancia para ello”. En 2010, la condena máxima era de 75 años de prisión, y en febrero de 2012, esta pena fue reducida a sesenta años, tras una

discusión polémica en la que algunos diputados manifestaron su preocupación por aplicar penas “poco severas”. ¿Prolongar el tiempo de permanencia en la prisión es un elemento que desincentiva a la población a cometer un acto delictivo? ¿Cuánto tiempo puede permanecer una persona en prisión y volver a reinsertarse en la sociedad a la que pertenece?

#### 4. 1944-1960: alimentación, medicinas e infraestructura

El 9 de mayo de 1944 terminó el gobierno del general Hernández Martínez. El sistema penitenciario no sufrió, en todo caso, demasiados cambios. El hacinamiento se volvía mayor, los problemas de salud y la escasa alimentación se volvían más evidentes.

El servicio de alimentación era ofrecido por las vivanderas, mujeres que se sometían a un proceso de licitación anual para poder trabajar con los diferentes directores de las cárceles. En 1944, en el reclusorio de Chalchuapa, se llevó a cabo una huelga de hambre de cuatro días. Los presos reclamaban que no tenían alimentos y se obligó al Estado a aumentar de nuevo la cuota alimenticia.

El menú que se les ofrecía a los reclusos en esa época era variado y relativamente completo, como muestra el cuadro extraído de los documentos del Archivo General.

Tiempos de comida	Alimentos
Desayuno Horario: 7:00 a.m.	1 ración de pan dulce. 1 taza corriente de café hervido y endulzado, tamaño corriente.
Almuerzo Horario: 11:30 a.m.	2 tortillas de maíz. 1 ración de arroz y frijoles fritos en manteca. 1 porción de requesón (opcional).
Cena Horario: 5:00 p.m.	2 tortillas de maíz. 1 ración de arroz y frijoles fritos en manteca. 1 taza de café hervido y endulzado
Cambio de menú	Jueves en el almuerzo: 1 ración de sopa de carne con verdura. Domingos en el almuerzo: 1 ración de requesón o frijoles blancos. 1 ración de fruta de cualquier clase.

Fuente: elaboración propia con base en actas del Archivo Nacional

En la actualidad, el menú se ha cambiado a frijoles molidos, pan con queso y crema, tortilla y café, según las hojas de control de entrega de alimentos Aliprac, que es la empresa encargada de proveer este servicio.

En 1944 se registra que los reos eran sometidos a trabajos forzados. Fue esta precisamente la fuerza laboral que construyó diferentes carreteras en el territorio nacional. Los reos se organizaban en diferentes campamentos y eran supervisados por los capataces. El campamento Santa Cruz Porrillo construyó la calle que iba de Zacatecoluca a Jiquilisco y posteriormente la comunicación entre San Salvador, Sonsonate y Acajutla. El ferrocarril trasladaba los reos de un sitio al próximo. Las labores eran reforzadas con ladrones y ebrios fichados bajo la Ley de Vagos y Maleantes.

En febrero de 1944, se realizó una petición de liberación condicional que reveló la forma en que los reos trabajaban: con cadena al pie, desnudos, enfermos y, según el informe, sin asistencia médica. En las décadas de 1940 y 1950, las problemáticas de salud dentro del tema penitenciario se hicieron más apremiantes. Una de las enfermedades más comunes que padecían los reos era el paludismo, por lo que eran remitidos, si trabajaban dentro de los campamentos, al Hospital Nacional. Al interior de los centros penitenciarios, en cambio, se reclamaba la falta de suministros de medicinas porque no se hospitalizaba a quienes lo necesitaban. Quizá es por estas situaciones que el 6 abril de 1946, los habitantes de San Vicente se opusieron a que se construyeran cárceles dentro de su ciudad, como señala Cañas Dinarte.

El historiador encuentra, también, que en este momento se llevaron a cabo otras apuestas políticas, que pueden resultar interesantes hoy día: “En la década de 1950, con diversas políticas asistencialistas de los sexenios de Osorio y Lemus, se pensó en que se podía darle productividad a los menores de edad acusados por diversos delitos y así apartarlos de la actividad delictiva. Por desgracia, mucho de eso se quedó en buenos proyectos. Uno de los intelectuales que promovían que se les hiciera estudios científicos a los menores delincuentes era el Dr. Hugo Lindo. En la década de 1950 también, el Dr. José María Méndez criticaba fuertemente las prisiones del país”.

En 1953 se promulgó la Ley contra el Estado Peligroso, en un intento por frenar la delincuencia y la inseguridad. El debate sobre la pena de muerte cobró fuerza. El Salvador entró en lo que el jurista José María Méndez denominó una etapa abolicionista, sobre todo porque en 1969 El Salvador ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicho documento señalaba la pena de muerte como una medida que debía ser evitada siempre que fuera posible. En 1971 una reforma al Código Penal sumó la extorsión y el secuestro a la lista de delitos. En 1973 fue renovado el cuerpo de leyes, pero

las autoridades decidieron conservar vigente la pena de muerte hasta abolirla en 1983. Esta abolición cambió el panorama de la aplicación del castigo, aún y cuando la pena de muerte, como ha probado la tesis de Moreno, fue aplicada con mucha cautela. Entre 1963 y 1971, se llevaron a cabo los últimos tres ajusticiamientos de reos condenados. La situación carcelaria no mejoró con la guerra y después del conflicto armado, la discusión sobre seguridad siguió siendo prioridad. Sin embargo, las cárceles y el debate sobre las condenas, pasó a un segundo plano. La discusión aparece de manera intermitente cuando un nuevo motín, una fuga, una masacre dentro de los centros penales se vuelve objeto de noticia.

## 5. Un panorama heredado, la salida de la tregua

Al iniciar este texto se plantearon ciertas preguntas, ¿hubo en algún momento de la historia de las cárceles salvadoreñas un ideal de rehabilitación que se mantiene hasta hoy? ¿Es posible encontrar en la sociedad salvadoreña personas que defiendan los derechos de los reos al trabajo, a la rehabilitación, a la reinserción a la vida social?

La realidad de los reos ha salido de nuevo a la luz ante la noticia de una tregua de las pandillas que ha generado una polémica con muchas aristas para la sociedad salvadoreña. En la discusión vuelve a evidenciarse que muchas personas de la sociedad salvadoreña no ven importante que el estado y el gobierno se ocupen de las personas que delinquen. Ya estudios anteriores (Martel, 2006 Marroquín, 2007) han mostrado el uso electoral que estas discusiones pueden conllevar, y parecería que en este caso no es la excepción. La tregua parece estar en la agenda de los políticos más que en las agendas de la ciudadanía.

La discusión parece no llevar a ningún lado. La cárcel no es un problema exclusivo de los gobiernos. La sociedad completa debe establecer la discusión y la vigilancia. Uno de los estudios más recientes en derecho penal (Fuentes, 2013) ha mostrado cómo las legislaciones sobre el crimen organizado han venido reformándose en los últimos años para volver cada vez más difícil las posibilidades de detención y castigo del mismo y, en cambio, volver a las pandillas el enemigo público que más fácil puede ser encarcelado. Sin embargo, ninguna voz se ha alzado en protesta, ni desde la sociedad civil, ni desde la academia.

De hecho, en un proceso lleno de datos ambiguos y claridades a medias, los dos principales negociadores de la tregua, el obispo castrense Fabio Colindres y el ex guerrillero Raúl Mijango, han insistido que han actuado

movidos por un principio de compasión y de urgencia ante la situación que se vivía en los penales. Circulan ya rumores no probados de nuevas concesiones en las cárceles de máxima seguridad, el traslado de pandilleros considerados peligrosos a espacios menos controlados y poco a poco empieza a generarse un consenso sobre las vinculaciones entre la tregua y el crimen organizado (Silva Avalos y Dudley, 2013).

Las estadísticas actuales muestran que los cuatro delitos de mayor incidencia entre la población penitenciaria son homicidio (30.51%), robo (15.77%), extorsión (12.31%) y violación (9.25%). El 23 de enero de 2012, el país recibió la visita del “Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria”, presidida por su presidente, el señor Hadji Malick Sow. El informe que el grupo presentó señala algunas preocupaciones como las siguientes, que de alguna manera confirman lo que en este ensayo se ha señalado:

- Que el fenómeno de las maras o pandillas y las políticas de mano dura y mano super-dura fueron declaradas inconstitucionales y fracasaron en la confrontación de este difícil problema. Aunque estas políticas fueron legalmente abolidas, continúan practicándose con el resultado de un alto número de arrestos y detenciones practicados durante los últimos años, muchas de ellas sin seguir los procedimientos que la ley contempla.
- Se observa también el problema de la impunidad en el país, casos no resueltos y condenas que no han sido revisadas.
- Se constató que los abogados no suelen estar presentes en las comisarías de policía. Por otro lado, se recibió un gran número de información relativa a que en los centros de detención y en las prisiones, los abogados son sometidos a una inspección rigurosa, tanto a la entrada como a la salida. Estas prácticas tienen como consecuencia desalentar las visitas de los abogados defensores a los centros penales y, en consecuencia, afectan seriamente el ejercicio del derecho a la defensa. Lo anterior es aún más grave si se trata de abogadas, pues son también sometidas a un control que en ocasiones es indecoroso, intrusivo y humillante.
- Son necesarias estadísticas confiables si se quiere comprender cabalmente la realidad de la situación de privación de libertad en El Salvador, así como para diseñar políticas adecuadas y efectivas.
- Varios detenidos sentenciados se quejaron ante el Grupo de Trabajo de no haber sido notificados nunca por escrito de sus sentencias. Algunos nunca las vieron. Ello motiva que las autoridades penitenciarias no tengan conocimiento de la situación real de los prisioneros.
- En algunos casos, las autoridades de la prisión no tienen conocimiento

si el prisionero ha terminado ya de cumplir su pena y si es que, en consecuencia, debería ser liberado.

- El Grupo de Trabajo encontró una muy seria sobrepoblación en los centros penales y bartolinas de policía. Esta sobrepoblación motiva que las condiciones de detención impliquen un tratamiento inhumano y degradante.
- El Grupo de Trabajo fue informado que se producen arrestos masivos sin autorización judicial particularmente de jóvenes presuntamente miembros de pandillas.
- El Grupo de Trabajo fue informado que durante 2011 la Policía Nacional Civil efectuó más de 56,000 detenciones. Pero solamente 7,000 detenciones fueron basadas en orden judicial.

El informe también señala su preocupación por el traslado de 372 prisioneros y la ausencia de información sobre los mismos. Se señala que los prisioneros han sido trasladados “en horas de la noche, a prisiones alejadas de sus lugares de residencia, sus familias tampoco fueron informadas”. Estos señalamientos han sido poco discutidos. Pero es posible evidenciar en este breve recorrido la mucha violencia que habita no solo estos espacios, sino una sociedad que se encuentra desbordada y con fronteras frágiles entre el estado de derecho y la negociación secreta, pero admitida, con los criminales y las personas que sin juicio se mantienen en una detención prolongada.

Si como nos dice Foucault, “la prisión es la imagen de la sociedad, la imagen invertida transformada en amenaza” (1998, 233) quizá sea hora de que la sociedad salvadoreña se vea al espejo y revise cómo llegamos hasta estas cárceles, hasta esta sociedad abusiva y abusadora. Por su parte, la antropóloga mexicana Rossana Reguillo alerta sobre un proceso más complejo: el de una narcomáquina que parece venir apoderándose de nuestras sociedades y que “ha bloqueado la singularidad de lo humano y se ha esforzado, con éxito y con la colaboración de los medios de comunicación, en producir en una misma frecuencia, un tono normalizado en el que los cuerpos de los inermes queden abandonados a la matemática siniestra o la acumulación de datos estadísticos” (Reguillo, 2011).

Si bien Reguillo habla de las víctimas, los victimarios también son cooptados por el sistema, mientras la normalización se mantiene. ¿Qué propuesta es posible construir desde la academia? Quizá más bien una apuesta, “la posibilidad de ubicar y potenciar las “líneas de fuga” que se presentan o cuáles se pueden construir, por dónde puede abrirse paso lo inesperado, el acontecimiento, el ‘devenir revolucionario’ que produzca una transformación”

(Reguillo), como señala la antropóloga recurriendo a Deleuze. Todavía es muy pronto para saber si la tregua es un movimiento inesperado y revolucionario. Todo parece indicar por ahora que es más bien una herramienta política y que la continuidad de procesos de larga duración no está contemplada en la propuesta de los mediadores.

## Bibliografía

Alvarenga, Patricia 1996. *Cultura y ética de la violencia: El Salvador, 1880-1932*. (San José: Educa).

Bentham, Jeremy 2005 (1791). *El panóptico*. (Cuadrata: Buenos Aires).

Foucault, Michel (1998). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. (27 ed.). (México D.F.: Siglo XXI).

Fuentes, Elizabeth 2013. “Aproximación al tratamiento conceptual del delito de agrupaciones ilícitas como crimen organizado en El Salvador, según el artículo 345 del código penal: especial referencia a las pandillas como elementos de ese delito”. Tesis de maestría, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Greco, Rogério 2010 “Derechos humanos, crisis de la prisión y modelo de justicia penal”. Tesis de Doctorado, Burgos, Universidad de Burgos. Disponible en <http://dspace.ubu.es:8080/tesis/bitstream/10259/145/1/Greco.pdf>

Herrera, Sajid 2007 “Que no muera, sino que se arrepienta el criminal y viva. El debate sobre el trabajo penitenciario en los impresos salvadoreños 1880-1900”. En Herrera, Sajid y Gómez, Ana Margarita (eds.). *Los rostros de la violencia*. (San Salvador: UCA Editores). Págs. 189-223.

Marroquín, Amparo 2007 “Indiferencias y espantos. Relatos de los jóvenes de pandillas en la prensa escrita de Centroamérica”. En Rey, German (coord.). *Los relatos periodísticos del crimen*. (Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación. Fundación Friedrich Ebert). Págs. 55-91.

Martel, Roxana 2006 “Las maras salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social”. En *Revista de Estudios Centroamericanos. ECA*. (San Salvador) Vol. 1, No. 695.

Monreal, Ricardo. “La crisis de los penales”. En *NTR Periodismo Crítico*. 23 de febrero de 2012. Disponible en: <http://ntrzacatecas.com/2012/02/23/la-crisis-de-los-penales/>

Moreno, Carlos 2011 “Criminalidad y pena de muerte en El Salvador del siglo XX (1900-1983)”. Tesis de Licenciatura, San Salvador, Universidad

de El Salvador.

Naciones Unidas 2012 “Relatoría del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria” en: <http://es.scribd.com/doc/83023827/Spanish-Full-Press-Statement-WGAD-Mission-to-El-Salvador-01-02-12>

Reguillo, Rossana 2011 “La narcomáquina y el trabajo de la violencia: Apuntes para su decodificación” en *E-misférica*. 8.2 #narcomachine (New York) en <http://hemisphericinstitute.org/hemi/es/e-misferica-82/reguillo>

Silva, Héctor y Dudley, Steven 2013 “Salida de general salvadoreño de seguridad pública pone en entredicho la tregua” en *In SightCrime. Crimen Organizado en las Américas* en <http://es.insightcrime.org/analisis/salida-de-general-salvadoreno-de-seguridad-publica-pone-en-entredicho-tregua>

Valencia, Daniel 2012 “Que se quemem los reos” en *El Faro* en: <http://www.elfaro.net/es/201202/internacionales/7664/>

Valencia, Roberto 2012 “La cárcel es más humana si tu cuñado es el director general de Centros Penales” en *El Faro* en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201211/cronicas/10250/>



# El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Un análisis crítico desde la perspectiva del desarrollo democrático de la Región Centroamericana de inicios del siglo XXI

Hloreley Osorio Mercado\*

## Introducción

Este artículo presenta los resultados de un análisis que sobre el tema de seguridad en Centroamérica venimos realizando en el *Centro de Análisis Socio-Cultural de la Universidad Centroamericana (CASC-UCA)* y con el cual aportamos a la producción académica del Grupo de Trabajo *Pensamiento Crítico Centroamericano: seguridad y racismo*, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

El documento se inscribe en el debate que en las últimas décadas se ha librado sobre la democracia, en particular, la posibilidad de que puede pensarse más allá del ámbito nacional. Además, no es sólo posible pensarlo, si no que es necesario planificarlo y desarrollarlo. En este sentido, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD), independientemente

---

\* Socióloga. Máster en Gestión Urbana por la Universidad Centroamericana (UCA). Docente-investigadora del Centro de Análisis Sociocultural de la UCA (CASC-UCA), Nicaragua. hloreley1@gmail.com

que tenga como objetivo garantizar el Estado de Derecho, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional, puede ser un instrumento político desde el cual se promueva la democracia como forma de organización social. El concepto seguridad democrática concibe el bienestar de la sociedad como fin último de la organización del Estado, e intenta aplicar a los problemas de seguridad, los principios y valores democráticos.

Se pretende responder a una interrogante clave: ¿Cuál es la relación existente entre seguridad, democracia e integración desde la perspectiva del TMSD y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESC)? Se trata de investigar la genealogía de los conceptos seguridad, democracia e integración que sustentan los instrumentos políticos en estudio. Posteriormente, se analizan las tensiones que tienen esos tres componentes con base a la idea de soberanía, la agenda temática y los actores que aparecen en el TMSD y la ESC.

Lo anterior se relaciona con aspectos claves del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica aprobado por seis países en el año 1995, donde se establece un nuevo enfoque de la seguridad. En este sentido, Santos y Caldentey del Pozo (2011), citando a Solís (2006) sostienen que el TMSD buscaba superar la noción de seguridad militar heredada de la praxis de la doctrina de seguridad nacional para dar lugar a un nuevo marco que sitúa las políticas de seguridad de la región bajo el predominio de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y, sobre todo, del poder civil. Se trata de un instrumento que separa las tareas policiales referidas a la seguridad de bienes y personas, de aquellas otras propias de las Fuerzas Armadas cuyo ámbito de acción se circunscribía a la defensa de la soberanía nacional. Aparece además, la noción de seguridad humana acuñada por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 (PNUD, 1994), la cual responde a la problemática que aqueja a la región y sus debilidades: democracia de baja intensidad, Estados débiles, vigencia de una cultura del enfrentamiento, permanencia de disputas fronterizas, etcétera.

El TMSD es una política regional que ha sido asumida parcialmente por Costa Rica y Panamá. Dicho tratado prevé la medida de respetar la peculiaridad de los Estados Partes y su no participación en determinadas políticas. Esta puede ser una de las razones por las que Costa Rica y Panamá se excluyen de ser Estados suscriptores de las políticas relacionadas con las fuerzas armadas de la región, puesto que Costa Rica goza de status de neutralidad internacional y Panamá dispone de su propia política interna para las fuerzas armadas. El objetivo de esa disposición es permitir la participación de todos los Estados del istmo en el compromiso de seguridad regional (Otilio Miranda, comunicación personal, 1 de diciembre de 2011).

La Estrategia de Seguridad para Centroamérica aprobada en abril de 2011 plantea como objetivo general, “establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana la seguridad de las personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos de desarrollo humano” (SICA, 2011: 4). La estrategia será rectorada por la Unidad de Seguridad Democrática ubicada en el seno de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SGSICA).

El análisis del TMSD y la ESC aparece como más oportuno en este momento. Por un lado, existe una incongruencia entre el contenido del TMSD y la ESC. El Tratado pone énfasis en la *seguridad humana* y la Estrategia en una de las dimensiones de la seguridad humana, a saber, la *seguridad ciudadana*, la cual debe procurarse fundamentalmente con base en lo militar. Por otro lado, ambos instrumentos están en un campo minado en tanto que muchos de los países centroamericanos tienen problemas de gobernabilidad democrática (véase los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua), inseguridad ciudadana, violencia social y, tal como menciona Dabéne (2011), citado por la Secretaría General Iberoamericana (2011), porque la integración centroamericana aparece en una geometría variable que genera crisis identitaria, utilitarismo y gobernanza incoherente. Además, está la voluntad expresa de la comunidad internacional de renovar el apoyo a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

De ahí que el objetivo del ensayo es analizar la interrelación y las tensiones que existen entre la seguridad, democracia e integración centroamericana. Esto permitirá poder bosquejar elementos que podrían tomarse en cuenta en las nuevas propuestas para la acción que en estos temas debe de tener el sistema de integración centroamericana.

La metodología utilizada en este estudio incluye una investigación documental sobre la seguridad, democracia e integración regional basada en teóricos de los distintos temas, documentos oficiales y estudios sobre la región que permitieron orientar el proceso de análisis. Dicho análisis fue complementado con discusiones llevadas a cabo con cuatro expertos en la temática.

Este ensayo se divide en las siguientes secciones: en el primer apartado se aborda, desde una perspectiva histórica y crítica, los conceptos seguridad, democracia e integración centroamericana. En el segundo acápite se analizan las paradojas que, en el contexto centroamericano, tienen el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica con base a tres elementos claves: soberanía, agenda temática y actores. Finalmente, en la tercera sección se resumen los desafíos que tiene el proyecto de seguridad democrática de la región centroamericana.

## 1. Seguridad, democracia e integración centroamericana: conceptos en un campo histórico

Los discursos sobre *seguridad, democracia e integración regional* no pueden ser separados de la política internacional que ha cambiado a través de la historia. Son objetos políticamente definidos. Los conceptos seguridad, democracia e integración se desarrollaron desde Europa, a mediados del siglo XVIII. No obstante, es después de la Revolución Francesa en 1789, y más aún, a partir de 1950, que esos conceptos dejan de pertenecer a un club pequeño de países y se difunden, se dinamizan por todo el mundo. Son conceptos que se politizaron, es decir, que encontraron conceptos adversarios. Por ejemplo, el adversario de la democracia es el totalitarismo. A continuación se presenta la genealogía de los conceptos seguridad, democracia e integración, en tanto que constituyen el encuadre teórico del ensayo.

### Seguridad

En este apartado se aborda el tránsito conceptual de la seguridad militar a la seguridad humana, en tanto que el TMSD se inscribe explícitamente en este último enfoque. De esa forma, el término *seguridad democrática* con que se nombra el Tratado, refiere a que los flagelos de la región centroamericana se resolverían por vías democráticas. En otras palabras, alude al modo de proceder, de resolver los conflictos. Hay que recordar que la aparición del TMSD en 1995, aparece poco después de la dinamización de la democracia como forma de gobierno en Europa del Este y en América Latina a inicios de la última década del siglo pasado y con el relanzamiento de la integración regional a partir del Protocolo de Tegucigalpa en 1991. En este contexto, la seguridad humana de los centroamericanos debe de gestarse con base a los principios y valores democráticos.

La idea de seguridad exige abordar los vínculos conceptuales e históricos entre seguridad global y regional. Ello implica entender cómo se ha manifestado históricamente la geopolítica de las grandes potencias en la región centroamericana y cuál ha sido el efecto sobre la concepción y, más adelante, la práctica de seguridad en la misma.

El significado de la seguridad ha sido distinto durante la Guerra Fría (1945-1989) y post Guerra Fría. En este sentido, pasamos de un mundo bipolar, con un enfoque tradicional de la seguridad, centrado en el estado y orientado al poder militar, a un mundo con tendencia unipolar con el

enfoque de seguridad humana, de carácter global o individual y enfocado en la multidimensionalidad de la seguridad: económica, medioambiental, política y social (Charles - Philippe, 2006).

El tránsito del paradigma de la seguridad militar al de la seguridad civil, se explica por los cambios en el contexto internacional. Después de la segunda guerra mundial, se estableció el orden global bipolar de la Guerra Fría, que se caracterizó por el enfrentamiento político-ideológico y por la competencia tecnológica, económica y militar entre las dos potencias principales: Estados Unidos (EEUU) y la Unión Soviética (URSS). En el imaginario político de estas potencias, dicho enfrentamiento se configuraba como el choque del bloque capitalista encabezado por EEUU, frente al bloque comunista liderado por la Ex - URSS. La Guerra Fría constituye la época en la que prevaleció el sistema westfaliano de seguridad. Tal como lo indica Charles - Philippe, “es un período de las relaciones internacionales que considera al Estado como el amo de la estrategia y atribuye al aspecto militar de la seguridad, una importancia preponderante” (2006: 21).

Durante la Guerra Fría, los países centroamericanos se integraron de manera subordinada a la geopolítica de los Estados Unidos. Tal como afirma Cortés, “las guardias nacionales, preparadas y entrenadas por el Ejército Norteamericano, bajo su doctrina militar en 1920, jugaron un papel central en la ejecución de la doctrina de seguridad nacional norteamericana en la región (con excepción de Costa Rica)” (2000). Los diversos instrumentos normativos dispuestos por Estados Unidos, como el Pacto de Río en 1947, conocido como Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Alianza para el Progreso (1959), etc., mantuvieron el componente de ayuda militar en la región centroamericana y la idea de que era el enemigo interior que representaba una amenaza por su potencial para integrarse en la órbita del bloque soviético. Por tanto, prevaleció durante esa época la presencia de regímenes políticos autoritarios de corte militar.

A finales de la década de los años setenta, en el contexto de la Estrategia norteamericana denominada Guerra de Baja Intensidad, que estaba dirigida sobre todo a Nicaragua, pero también a El Salvador y Guatemala, la región experimentó la crisis de la economía mundial, la movilización popular en la mayor parte de los países centroamericanos, el fortalecimiento de los movimientos guerrilleros revolucionarios en la región y la agudización de la dimensión militar de los conflictos sociales. Ante esta situación, la geopolítica norteamericana de la administración Reagan puso nuevamente el acento en la Doctrina de la Seguridad Nacional, que tenía como objetivo proteger los intereses políticos y económicos norteamericanos en la región frente a la

amenaza del comunismo representados por la Revolución de Nicaragua (1979) y de Cuba (1959), que, además, amenazaban con ampliarse a El Salvador. Es la época de los conflictos bélicos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, conflictos protagonizados por las guerrillas, que buscaban derrocar a dictaduras militares y gobiernos autocráticos de derecha conservadora respaldados por las élites locales y los Estados Unidos para proteger sus intereses geopolíticos. Estos conflictos fueron un escenario más de la Guerra Fría por el respaldo directo o indirecto a la insurgencia izquierdista por parte de la hoy extinta Unión Soviética.

Posteriormente, con la desaparición de la URSS, la caída del muro de Berlín (1989), la reunificación de Alemania, y la generalización de la democracia como proyecto político, se pone fin a la Guerra Fría. Desde este momento, “gradualmente comienzan a sacudirse los fundamentos propios del sistema westfaliano de seguridad para consagrar la existencia del sistema poswestfaliano de seguridad, que cuestiona el predominio y los objetivos de la seguridad estatal en beneficio de la seguridad no militar y no estatal” (Charles - Philippe, 2006: 21). En el informe de Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), aparece por primera vez articulado el concepto de seguridad humana. Dicho informe destacó dos fuentes principales de inseguridad humana: los riesgos crónicos como el hambre, la enfermedad o la represión; y las alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Claramente, la definición enfatiza en un proyecto de seguridad que está dirigida a la población (no al territorio) y que es posible mediante la búsqueda del desarrollo humano sostenible. El informe agrupa en siete categorías la lista de amenazas a la seguridad humana: la inseguridad económica, alimentaria, salud, medio ambiente, personal, comunitaria y política (PNUD, 1994). El enfoque acuñado por el PNUD, es una posición “ideal”, no asumida ni reconocida en el ámbito geopolítico de forma expresa.

De acuerdo con Pérez de Armiño (2006), entre los aportes positivos del concepto de seguridad humana se encuentran las siguientes consideraciones: la persona y no el Estado es el sujeto de la seguridad; se vincula al desarrollo humano y a los derechos humanos; subraya la necesidad de las políticas públicas y de la cooperación internacional, y encierra un carácter progresista. Entre las limitantes encontramos la imprecisión de su definición y contenidos y su posible uso como justificación de la militarización de diferentes políticas públicas y de las llamadas intervenciones humanitarias.

A nivel de la región centroamericana, a finales de la década del ochenta, los gobiernos de los países centroamericanos firmaron los Acuerdos de

Esquipulas II (1989), que implicó la desactivación de los conflictos armados y la firma de acuerdos internos de paz en cada uno de los países que tenían conflictos armados: Nicaragua (1989), El Salvador (1993) y Guatemala (1997). Con ello, según Ramos (2010: 2) aparecía el proyecto de la democracia, es decir, América Central se dirigía a “fundar, fortalecer y consolidar una institucionalidad democrática que garantizará la exclusión del recurso a la lucha armada”. Las elecciones presidenciales de Nicaragua en 1990, que derrocó al Frente Sandinista de Liberación Nacional, significó el fin de la Guerra Fría en América Central.

Las negociaciones de paz y el relanzamiento de la integración centroamericana en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa también conllevaron a una redefinición de la seguridad regional. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995 establece un modelo de seguridad democrática que “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas” (SICA, 1995: 2). De esta forma, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) tiene su propio marco teórico sobre seguridad humana, que está fundamentado en la seguridad jurídica y en la sociedad civil.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la posterior invasión de Iraq –sin contar con la legitimidad y la unción de las Naciones Unidas para justificar su acción militar–, y las políticas de seguridad militar norteamericanas de las dos últimas administraciones, han hecho volver a la mirada tradicional de la seguridad. Más enfáticamente, Charles-Philippe (2006) manifiesta que el orden de la seguridad es tradicional y nuevo. Es tradicional porque se fundamenta en la incertidumbre de la amenaza violenta –sobre todo terrorista– que conduce a elaborar medidas de protección y de coerción. Los Estados se arman y refuerzan su seguridad. Es nuevo porque, por primera vez, la amenaza terrorista es transnacional, se beneficia del desdibujamiento de las fronteras y de la debilidad de la soberanía para golpear a los Estados y sus objetivos. Ante esto, llama la atención que, a pesar de que no se han realizado atentados terroristas en Centroamérica, aparece como un tema central del TMSD y la ESC. También se declara la atención del narcotráfico, amenaza común para todos los países de la región y que debe de ser afrontada de forma regional para lograr mayor eficacia. Los gobiernos de Centroamérica se sienten amenazados y apuestan cada vez

más a la seguridad territorial y militar. Una vez más, pareciera que el poder hegemónico estadounidense define en gran medida los fundamentos de la seguridad y las respuestas a las amenazas.

## Democracia

De acuerdo con O'Donnell (2004), en América Latina, pasamos de la democracia electoral a la democracia fundamentada en la participación de la ciudadanía. La democracia electoral existe desde inicios del siglo XIX, supone la transmisión representativa del poder y la presencia de públicos lo suficientemente autónomos y lo suficientemente informados como para estar en condiciones de elegir quién decidirá las cuestiones. A finales de la década del sesenta, se despliega el debate y las prácticas alrededor de nuevas formas de democracia, por ejemplo, la democracia participativa y la democracia directa. La idea es que existe un ciudadano participante que decide sobre las cuestiones que lo afectan, en lugar de delegar en los representantes. Se basa en las interacciones cara a cara entre personas que se influyen mutuamente y que cambian de opinión escuchándose entre sí, hasta llegar a la toma de decisiones (Sartori, 2009).

El cientista político estadounidense Huntington (1994), escribió la obra *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX* en la que define las etapas por las que ha atravesado la democracia como régimen político y su tendencia a expandirse en el conjunto de las sociedades. Huntington identificó tres olas<sup>1</sup> democratizadoras y dos contra olas. La primera ola ocurre en el período 1828-1926, mientras que la primera contra ola sucede en 1922-1942. La segunda ola de democratización corresponde a la etapa 1943-1962; mientras que la segunda contra ola se dio en 1958-1975. La tercera ola de democratización empezó en 1974.

Especial interés tiene la tercera ola democratizadora que comenzó en el sur de Europa con el derrocamiento de los gobiernos dictatoriales de Portugal (Salazar), Grecia (los militares), España (Franco). Desde el sur europeo, anhelante de la modernización política, la tercera ola se extendió por gran

---

1 Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. El resultado es un valor neto favorable a la democratización. Las contraolas son aquellas en las que la evolución a partir de la democracia y en dirección al autoritarismo ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios. Supone un saldo favorable al autoritarismo.

parte de América Latina a finales de la década del setenta. En Asia, sobresalió la conclusión de la dictadura de Marcos en Filipinas y la aceleración por fin de la transición a la democracia en Taiwán a partir de 1986. Aunque en el Medio Oriente y en el continente africano la extensión de este régimen político fue muy moderada, la gran sorpresa dentro de esta tercera ola democratizadora resultó ser la expansión acelerada de la democracia en el este de Europa, en los países socialistas, con una pujanza y prontitud insospechadas (Huntington, 1994).

El debate contemporáneo de la democracia, a partir de la posguerra, ha experimentado 5 fases. Las primeras tres etapas, aparecen relacionados al espacio euro-occidental. En las dos últimas etapas, se suma la región centroamericana.

**Primer momento (década del cuarenta).** Caracterizada por el enfoque de la democracia representativa, es decir, la democracia como método, le da importancia a lo formal, la regla, el procedimiento. Prevalece la idea de democracia como régimen político que tiene que definir quién y cómo va a gobernar. Desde esta perspectiva, podemos vivir en un régimen plenamente democrático—garantizado por las elecciones—aunque tengamos una sociedad con ciudadanos y ciudadanas pobres en términos sociales y económicos.

La problemática central de la democracia como régimen político remite al debate de dos representantes: Joseph Schumpeter (1883–1958) y Kelsen (1881–1973). Ambos refieren al concepto de la democracia como método. Sartori cita a Schumpeter (s.f) quien manifiesta que “el método democrático es ese expediente institucional para llegar a decisiones políticas en virtud del cual, algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por medio del voto popular” (2009: 52). Schumpeter ve la democracia desde el punto de vista elitista, como un método para elegir líderes. Además, tiene la idea de la democracia como economía: oferta y demanda. El pueblo demanda y los partidos políticos ofertan, responden a las demandas. Allí se da el recambio, la circulación de los liderazgos, porque como diría Schumpeter “siempre le llega algo al demos”.

Kelsen dialoga con la postura de Schumpeter en este primer momento. Asume el punto central, la idea de la democracia como régimen político. Kelsen supone que la democracia como método tiene características universales. Se puede aplicar a cualquier sistema social, es decir, puede haber democracia en el sistema capitalista y socialista. Posteriormente, Kelsen modifica la idea de la democracia como régimen político. La democracia tiene que definirse y adjetivarse. La democracia remite al concepto de sistema social. No puede definir a priori en qué sistema social puede ser posible.

**Segundo momento (1949-1970).** El debate sobre la democracia se polariza: visión desde el mundo capitalista y el mundo socialista. Estas discusiones contribuyen a reconocer la democracia como forma de gobierno y como contenido social. El debate sobre democracia coincide con la idea de la libertad, el Estado de Derecho y la ciudadanía.

**Tercer momento (década del setenta).** Ocurre la crisis de la democracia por el debilitamiento de los sistemas políticos representativos. Se da la crisis del modelo de bienestar, del capitalismo y de los partidos políticos en Europa. Se reanuda el debate de la democracia, aparecen los conceptos ciudadanía activa y democracia deliberativa o participativa como una forma de responder a la crisis de legitimidad.

**Cuarto momento (1980-1990).** Coincide con la tercera ola de Huntington (1994). Se adopta el modelo de la democracia como régimen político en Centroamérica. El proceso de democratización coincide con la abolición de regímenes autoritarios, la instauración de modelos democráticos y contradictoriamente, con el establecimiento del régimen neoliberal. Por un lado, los países centroamericanos experimentan la democratización. Es una lógica inclusiva. Por otro lado, el Estado es reformado desde la óptica neoliberal, aparecen los ajustes estructurales. Es una lógica excluyente. El PNUD (2004) afirma que las sociedades latinoamericanas resultan ser sociedades en vías de desarrollo, donde las demandas sociales se expresan libremente, existe libertad política (democracia) y la economía se organiza en torno al mercado.

**Quinto momento (1990 en adelante).** Ampliación de la democracia en términos de democracia de ciudadanía o democracia como forma de organización social.

El informe sobre La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), reitera que la idea de la democracia ha estado ligada desde su nacimiento en Atenas, al reconocimiento de la igualdad, libertad, justicia y progreso. El PNUD (2004) reconoce dos enfoques teóricos para el abordaje de la democracia: gran parte de la teoría contemporánea de la democracia la define como régimen político, mientras que una minoría de teóricos la conciben desde la perspectiva de la democracia de ciudadanos.

La democracia como régimen político es la democracia como método, remite a la democracia electoral, la democracia de las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Es la democracia de mínimos o procedimental. Importante, pero deficiente. El enfoque de la democracia de ciudadanía o la democracia como forma de organización social. Supone pasar del régimen

político o régimen de electores a un régimen de ciudadanos, es decir, nos permite pasar de electores a ciudadanos. La democracia de ciudadanía utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social, supone considerar que el ciudadano debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado. En suma, la democracia de ciudadanía concibe la democracia como una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los individuos.

La tesis del informe del PNUD (2004) consiste en que en América Latina ha existido, a partir de la tercera ola de la democracia definida por Huntington (1994), la práctica de la democracia como forma de régimen político, pero no como una forma de organización social, es decir, no ha logrado avanzar la democracia de la ciudadanía. Las democracias electorales de la región son democracias pobres y desiguales. Por lo tanto, deben de consolidar no sólo los derechos políticos de la ciudadanía, sino los derechos civiles y sociales. Por primera vez en dos siglos de vida independiente, prácticamente todos los países latinoamericanos satisfacen la definición mínima de democracia, aunque sigue pendiente la democracia como forma de organización social.

Para que Latinoamérica logre la democracia de ciudadanía, el PNUD (2004: 55-56), propone cinco aspectos centrales:

- a). Existencia de un régimen político que se desenvuelve en un Estado y una Nación, que delimita una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.
- b). Acceso sustantivo al poder del Estado. No hay en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al Estado. Esto supone soberanía interior: monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios —económicos y organizativos— necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. Implica también soberanía externa: la soberanía estatal se interrelaciona con los otros Estados soberanos, de modo que los objetivos planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio.

- c). Vigencia del Estado de Derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.
- d). Una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales.
- e). Opciones ciudadanas que aborden las cuestiones sustantivas. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Especial interés tiene la agenda pública, por cuanto define los problemas que una sociedad debe resolver y los métodos para encararlos. La agenda define las cuestiones prioritarias alrededor del cual se centran el debate público, la definición y las opciones de políticas de la opinión pública. La agenda posibilita que la Democracia este vinculada con las necesidades reales de expansión de la ciudadanía.

## Integración Regional

Cohen (1981), manifiesta que la integración regional es un proceso gradual en el que los gobiernos adoptan libre, consciente y voluntariamente, con el apoyo de instituciones comunes, políticas, medidas, procedimientos y valores para incrementar su interdependencia, además de gestionar beneficios de forma recíproca en una determinada región. Dicho proceso genera cooperación en los ámbitos económicos, sociopolíticos y culturales, que sobrepasan el ámbito intergubernamental al ámbito societal en el que interactúan distintos actores con historias, prácticas y dinamismos particulares.

A partir de la posguerra, el proceso de integración centroamericana ha experimentado tres fases. Las dos primeras han sido claramente bosquejadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2001). La tercera ha sido expuesta por Caldentey del Pozo, et al. (2010). A esto se suma la propuesta de Dabéne (2011) citada por la Secretaría General Iberoamericana (2011) para caracterizar en la actualidad los procesos de integración de América Latina y Europa: la etapa de la flexibilidad.

**Primera fase (1960-1980).** Denominada Integración Regional hacia Adentro/surgimiento y expansión. Tenía como proyecto la integración económica. Sus antecedentes inmediatos se sitúan en 1951 cuando se firma la Carta de San Salvador. Con ello se dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que estaba conformada por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (CEPAL, 2001).

La Integración Regional hacia Adentro se desarrolló con base al marco conceptual de Raúl Prebisch (1984) en la CEPAL, que enfatizaba un proceso de integración apoyado en la sustitución regional de importaciones como primer paso a una eventual sustitución de exportaciones. En 1960 se suscribió el Tratado General de Integración Económica Centroamericana por los cinco países que conforman el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Los objetivos del MCCA eran: converger a un arancel externo común en un plazo de cinco años; establecer un mercado común; promover y coordinar el desarrollo industrial; cooperar en áreas monetarias y financieras; desarrollar una infraestructura integrada y facilitar la inversión intrarregional (CEPAL, 2001).

Institucionalmente se creó el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría permanente (SIECA). El primer consejo estaba conformado por los Ministros de Economía de los países miembros y tenía como función dirigir la integración y coordinar la política en materia económica. El Consejo Ejecutivo estaba compuesto por un representante de cada país y tenía como encargo asegurar el cumplimiento del Tratado General, y resolver problemas en desarrollo del proceso. La Secretaría Permanente es la única institución que se mantiene y desde su creación ha tenido la responsabilidad de velar por la correcta aplicación del Tratado y de todos los instrumentos multilaterales y bilaterales vigentes entre los Estados miembros (OIT, s/f).

El modelo de integración centroamericano hacia adentro ocasionó el aumento del comercio intracentroamericano en los primeros 10 años de funcionamiento (pasó de 31 millones de dólares en 1960 a 270 millones en 1970), los productos industriales y agroindustriales representaron el 90% de dicho comercio (Martínez y Cordero, 2009).

Este modelo de regionalismo no produjo la industrialización esperada. Esto obedeció a diferencias entre los socios comerciales respecto de los costos y beneficios, en equidad del proceso entre países. Factores externos tales como la fluctuación de los precios de las exportaciones tradicionales y la crisis energética se sumaron a los conflictos internos—sociales y armados—y

se tradujeron en el agravamiento de los rezagos sociales y políticos. De esa manera, los desequilibrios macroeconómicos y las disparidades sociales, políticas y económicas intrarregionales resultaron ser difícilmente conciliables con la integración económica de la época (CEPAL, 2001).

**Segunda fase (1981-1990).** Designada Integración Regional hacia Fuera/ parálisis y retroceso. Aparece como una respuesta orientada por las políticas neoliberales durante la década perdida de los años ochenta, en la que los países se vieron inmersos en conflictos armados y políticos internos dentro de la agonizante confrontación este-oeste (CEPAL, 2001).

En este período se prefirió acudir al comercio extrarregional que al de los países signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Las exportaciones intragrupo, después de haber alcanzado el monto récord de 1.135 millones de dólares en 1981 (18% de las exportaciones totales), en 1985 registraron 544 millones de dólares (15% de las exportaciones totales), un retroceso en el intercambio comercial del esquema de integración. No fue sino hasta 1986 que el comercio intrarregional detuvo su caída e inició su recuperación (Martínez y Cordero, 2009).

En 1984 se trató de restablecer los dos órganos del Tratado General que habían desaparecido (Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo) para reactivar el proceso de integración, pero fue inoperante. La crisis que afectó la economía mundial en la década de los ochenta, los conflictos armados internos y las reformas estructurales y políticas de estabilización económica, hicieron que el tema de la integración durante la primera parte de la década del ochenta no fuera prioridad para ningún país (CEPAL, 2001).

La solución de los conflictos armados era un requisito indispensable para retomar el tema de la integración, más que los factores económicos. Las siete cumbres presidenciales celebradas en el período 1986-1990 configuraron una estrategia de pacificación y resolución de conflictos, el proceso de Esquipulas, creando instituciones encaminadas a fortalecer el ámbito político de la integración, tales como la Reunión de Presidentes y el Parlamento Centroamericano (OIT, s/f).

**Tercera fase (1991 en adelante).** Denominada fase de reactivación. En 1991, se firma el Protocolo de Tegucigalpa, que subroga el Tratado de la ODECA de 1960, constituyendo el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El sistema está formado en la actualidad por Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La República Dominicana es Estado miembro asociado.

El Protocolo de Tegucigalpa señala que la integración regional centroamericana tiene como objetivos la consolidación de la democracia,

la concreción de un nuevo modelo de seguridad regional, el impulso de un régimen amplio de libertad; lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, alcanzar la unión económica centroamericana y fortalecer el sistema financiero centroamericano; consolidar la región como bloque económico para insertarlo en la economía internacional, reafirmar y fortalecer la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, promover el desarrollo sostenido, preservar el medio ambiente y conformar el SICA como ordenamiento institucional y jurídico (SICA, 1991).

Esta etapa se caracteriza por la apuesta en la multidimensionalidad de la integración frente al economicismo de la etapa de los años sesenta. El Protocolo de Tegucigalpa define un sistema que se articula en cuatro dimensiones: política, económica, social y cultural/educativa, a la que posteriormente se suma la dimensión ambiental.

La labor del sistema se articula a partir de cinco subsistemas: a) subsistema político, definido por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995, que coordina la Secretaría General del SICA; b) subsistema económico, definido por el Protocolo de Guatemala de 1993, el proceso de integración económica sustituye el antiguo Mercado Común Centroamericano y es coordinado por la Secretaría de Integración Económica (SIECA); c) subsistema social, definido por el Tratado de la Integración Social de 1995, que coordina la Secretaría de la Integración Social; d) subsistema ambiental, definido por la Alianza para el Desarrollo Sostenible de 1994, que dirige la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; e) subsistema cultural y educativo, que rige la Secretaría General de la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica.

Santos (2010) refiere que institucionalmente el sistema cuenta con ocho órganos, nueve secretarías que hacen operativas otras tantas instituciones y 24 organismos especializados, para hacer un total de 41 instituciones, todas ellas adscritas a diez áreas: institucional, judicial, sociedad civil, educación y cultura, económicas, turismo, social-cultural, medioambiental, seguridad, comunicaciones e información. Se trata de un diseño institucional débil que cuestiona su propia condición sistémica e integracionista, prevaleciendo el inter-gubernamentalismo en tanto que aún no ha resuelto la creación de un órgano de gobierno sistémico que ejerza la gestión del sistema de forma autónoma; una mayor racionalización de los subsistemas; una mejor articulación intersectorial, y una verdadera autonomía funcional mediante la dotación presupuestaria suficiente. Por otro lado, la asimetría existente en la actualidad, con países miembros que no están presentes en todos los órganos, causa dificultades de gran envergadura a los procesos de reforma.

El proceso de integración regional ha aportado a: la consolidación del proceso de pacificación y democratización de la región en la década del noventa, la ampliación y desarrollo de un mercado intrarregional, la facilitación de la libre circulación de personas y factores productivos en el marco del CA-4, la inserción en la agenda regional y las agendas nacionales de políticas públicas medioambientales de promoción del desarrollo sostenible, la definición de un mecanismo de compra conjunta de medicamentos y de otras acciones de mejora del sistema sanitario regional, entre otros logros (Caldentey del Pozo et al., 2010).

Pese a lo anterior, las agendas nacionales y regionales no consiguen articularse. La dinámica de la integración está desvinculada de los procesos regionales, y no está respaldada por mecanismos institucionalizados de toma de decisiones. Además, el actual proceso de integración se centra en aspectos económicos y comerciales, descuidando los sociopolíticos y culturales. Unido al tipo de políticas económicas impulsadas por los gobiernos de cada país, este sesgo imprime al proceso un carácter neoliberal y encamina únicamente a la región hacia una zona de libre comercio (Caldentey del Pozo, 2010).

Finalmente, es oportuno hacer referencia a lo que Dabéne (2011) citado por la Secretaría General Iberoamericana (2011), ha denominado la *etapa de la flexibilidad*, una forma de caracterizar los procesos de integración regional en Europa y América Latina. Para Dabéne, los procesos integracionistas han respondido estructuralmente con la flexibilidad, fase que se caracteriza por la geometría variable (espacio), el multiritmo (tiempo) y la integración a la carta (agendas). El proceso de integración centroamericana, objeto de análisis en este documento, participa de esta dinámica. De manera concreta, tenemos:

- a). La *geometría variable* refiere a que dentro de una región, puede haber subregiones. Esto se traduce en el regionalismo (SICA), tolerando el bilateralismo y el tri-lateralismo al que corresponde el Triángulo del Norte (alianza de 3 países centroamericanos que trabajan en temas específicos).
- b). Los *compromisos y ritmos variables* son visibles en el Protocolo de Guatemala (1993) que propone alcanzar la unión económica, de manera “voluntaria, gradual, complementaria y progresiva”; “todos o algunos miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso”, “los Estados partes podrán negociar unilateralmente acuerdos con terceros países”. El resultado es que no todos los países van al mismo ritmo.
- c). La *diversificación de las agendas* consiste en que los temas no incluyen solo lo comercial, sino aspectos sociales, culturales, de medio ambiente, de infraestructuras. Por otra parte, los socios en los distintos temas pueden

variar respecto a otros acuerdos más globales que puedan existir. En otras palabras, los países deciden en qué temas quieren trabajar y con quién desean hacerlo. Este factor puede ser positivo o negativo, dependiendo del caso (Secretaría General Iberoamericana, 2011).

La Secretaría General Iberoamericana (2011), citando a Dabéne (2011), sostiene que los factores que influyen en esta situación son: una cierta desilusión respecto a la integración regional con énfasis en lo comercial, que no ha generado el intercambio recíproco esperado; la capacidad de producir bienes públicos regionales<sup>2</sup>, pero fuera del marco tradicional de los acuerdos. Aquí la metodología es más pragmática y orientada a la acción directa. Nunca ha existido un consenso en la región sobre los objetivos que se quieren lograr. Las influencias, muchas veces, han ido en sentidos opuestos. El clima político polarizado en la zona, con una influencia de la izquierda, muestra a veces diferencias entre el discurso oficial y la realidad de las políticas que se llevan a cabo. Los efectos de esta nueva etapa con la proliferación de acuerdos de todo tipo llevan a un enfoque utilitarista, en lugar de una concepción más global y solidaria, una gobernanza incoherente producto de la desregulación y una crisis de identidad. Sin embargo, las cumbres presidenciales aparecen como matriz del interés común a nivel sub-regional y regional, lo que constituye un elemento muy positivo.

Existe una disputa entre los tres conceptos que forman parte de este estudio. La seguridad se debate entre el enfoque de la seguridad militar y la seguridad humana. La democracia se limita democracia su dimensión electoral o de la ciudadanía, y el concepto de la integración centroamericana se debate entre el carácter economicista y el carácter multidimensional. Los conceptos en cuestión, suceden en un escenario geopolítico que trasciende a la realidad de Centroamérica. Se nos revelan como algo normal, pero deben ser analizados bajo la estructura de inclusión y exclusión. Se reconoce la necesidad de la democracia, seguridad e integración, pero poco se habla de la aplicación de cada categoría, de definir quiénes son los excluidos e incluidos de estos procesos y más aún, quiénes deciden sobre los mismos.

---

2 El bien público es regional si sus efectos externos alcanzan a países vecinos. Se incluyen aquí temas tales como la estabilidad económica y política, la seguridad, la infraestructura, la salud, entre otros.

## 2. Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica: un análisis desde el actual contexto de Seguridad, Democracia e Integración Centroamericana

El análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica se hará con base a tres componentes: soberanía, agenda de seguridad y los actores que forman parte de la arquitectura de la seguridad regional. Dichos elementos son analizados en virtud del modelo democrático, de seguridad y de integración centroamericana.

168

### Soberanía

El Tratado Marco de Seguridad Democrática establece en el artículo 26 que el primer principio que regirá el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática será “la igualdad soberana entre los Estados y la seguridad jurídica en sus relaciones” (SICA, 1995:8). En este apartado se pretende mostrar la relación entre soberanía y seguridad en el contexto globalizante y de incipiente democratización e integración de la región centroamericana.

Según Pérez Baltodano, “con la aparición del Estado Moderno, aparece la soberanía popular y la democracia representativa como ideas e instituciones que expresaban la necesidad, el deseo y la capacidad de la sociedad europea para controlar su destino” (2003: 21). En este sentido, la soberanía entendida como poder político-estatal, se desplaza hacia el pueblo. Desde esta perspectiva, Lorenzo Romeo (comunicación personal, 24 de octubre de 2011) explica que el pueblo es soberano en tanto que se constituye en ciudadano, es decir, en un sujeto jurídico (carente de connotaciones sociológicas y étnicas)<sup>3</sup>. Aunque esto sea así, en las constituciones de los Estados siempre hay sectores dominantes que le dan más contenido.

El concepto de soberanía remite al titular del poder que es el ciudadano, independientemente que luego este poder se ejerza a través de sus representantes, los cuales responden a la voluntad soberana que, se supone, descansa en el pueblo. Pérez Baltodano advierte que “el Estado era

---

3 El pueblo como sujeto de la soberanía no puede concebirse en términos sociológicos: el pueblo de los pobres, de los proletarios, de los ricos; ni en términos étnicos: el pueblo de los blancos, mestizos, etcétera.

un mecanismo social que tenía que funcionar de acuerdo a los dictados del pueblo y empezaba a responder a las necesidades y demandas de la sociedad y con ello, facilitó la sincronización de las experiencias y expectativas, contribuyó para que la sociedad pudiera controlar su historia y alcanzar los objetivos de la seguridad, predictibilidad, estabilidad y bienestar” (2003:21).

La *soberanía popular* no elimina el concepto de *soberanía estatal*. Hacia adentro, la soberanía del Estado está subordinada a la soberanía del ciudadano. El Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de los ciudadanos, por ejemplo, a través de políticas públicas. Por el contrario, hacia afuera, el Estado es sujeto de soberanía, es decir, desde el punto de vista jurídico, la soberanía del Estado se mantiene en la política externa. Hacia afuera, el Estado goza del poder soberano porque se enfrenta con otros Estados. Desde esta perspectiva, trasladando la idea de soberanía popular y estatal al ámbito de la seguridad militar, encontramos lo que sigue: si un Estado declara guerra, deja de ser vigente el poder soberano del ciudadano, mientras que sí es vigente el poder soberano del ciudadano en el caso de que el Estado promueva la elaboración de una política pública sobre seguridad para el país.

La dicotomía entre soberanía estatal y soberanía del pueblo se sigue manteniendo y refiere a dos aspectos importantes. El nuevo contexto de la globalización trastoca la relación interno-externo, adentro-afuera, con el fenómeno de la globalización. Se desdibujan las fronteras, esto es más notable en el caso de la Unión Europea. El rol del Estado Nación—hacia adentro y hacia afuera—ha entrado en crisis. La contradicción que antes decía, hacia adentro, el pueblo es el soberano, tiene que participar porque las decisiones que toma el Estado lo afectan y hacia fuera no, empieza a ser cuestionado.

Pese a lo anterior, el contenido de la soberanía sigue remitiendo a la figura jurídica-política del ciudadano, aunque cuando eso se traslada al ámbito regional, se resquebraja la relación entre soberanía-ciudadanía. Hay un problema de fondo porque no hay una sola constitución política centroamericana, es decir, no hay un sujeto jurídico común, por tanto, el poder soberano queda en manos de los Estados. La Cumbre de Presidentes se constituye en el órgano con más poder de decisión dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). La concertación entre Estados define las políticas económicas, sociales, ambientales y, por ende, de seguridad. Esto explica que a nivel de país, los ciudadanos *deciden*, aunque muchas veces de forma restringida; mientras que a nivel regional, la sociedad civil organizada participa en la *consulta* que sobre el tema de seguridad dirige el SICA.

Los gobiernos centroamericanos reivindican la soberanía estatal por encima de la soberanía ciudadana. Esto es visible en la ausencia de

una constitución centroamericana y en la falta de una agenda ciudadana sobre distintas temáticas, e impide avanzar hacia un modelo de integración supranacional que coadyuve al tan ansiado modelo de seguridad democrático de la región. No obstante, en la práctica predomina la idea de soberanía del Estado, con lo cual, la seguridad regional debe de ser definida y garantizada por los gobiernos nacionales y locales.

Allí no termina la complejidad de la idea de soberanía estatal que se defiende en el proyecto integracionista y, supuestamente, en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Por un lado, los Estados centroamericanos son Estados singulares, con intereses diferentes, con un concepto de soberanía (bajo el principio de la singularidad de las soberanías, la idea es que los países son independientes; el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009, reflejó la debilidad del sistema democrático), con distintas estadísticas en términos de inseguridad ciudadana, con sistemas políticos distintos— aunque todos se autodenominen democráticos—, y con economías diferentes. Por otro lado, se necesita la seguridad para Centroamérica como una unidad imaginada. También está presente la idea de que los Estados centroamericanos son demasiados débiles y que se requiere la unión para asegurarse contra el narcotráfico, el crimen organizado, la trata de personas, etc. Los actores en esta geografía son los Estados, quienes reivindican la soberanía nacional. Pero hay Estados distintos a los centroamericanos que superponen los intereses. La agenda de seguridad de Centroamérica seguramente está representando los intereses soberanos de un Estado y un proyecto integracionista (los Estados Unidos y la Unión Europea), más que de otros. Según Pérez Baltodano:

Esto puede deberse a que en la mayoría de los países dependientes del mundo, el principio de soberanía, tiene un sentido estrictamente formal. Además, la mayoría de los Estados del Sur nunca desarrollaron la capacidad regulatoria necesaria para espacializar sus propias historias; es decir, para controlar territorialmente, las causas y consecuencias acumuladas del desarrollo social, político y económico de las comunidades que habitan su base territorial (2003: 37).

El proceso de integración regional está sustentado por Estados que reivindican su soberanía. No están dispuestos a ceder la soberanía al pueblo centroamericano —como unidad imaginada—, pero en el caso de la seguridad todo parece indicar que conceden la soberanía al hegemón estadounidense. A nivel regional, los Estados no están preparados para preguntar al pueblo soberano a través de un referéndum —la democracia refrendaria de la que nos habla Sartori— sobre la posibilidad de elaborar una sola constitución. Sigue

siendo un reto que en los procesos de integración el pueblo aparezca como soberano, es decir, que la gente participe en calidad de ciudadano, pero no por ser nicaragüense u hondureño, sino por ser ciudadano afectado, identificado por una serie de derechos, más allá del ámbito nacional, en este caso, es el derecho a la seguridad. Una vez más, la democracia de la que participa la región nos hace pensar en la diferencia entre titularidad y ejercicio. Tal como plantea Sartori (2009), la titularidad dice, el poder me corresponde por derecho, es mío por derecho, es el derecho de los ciudadanos de los países centroamericanos, pero el poder efectivo es de quien lo ejerce, que a escala regional son los gobiernos.

Salazar Grande refiere que en un proyecto integracionista ideal, “la calidad soberana de los Estados no es afectada, ya que el poder supranacional está, en cuanto a determinadas materias, confiado a su propio interés, que es interés de la comunidad y no el interés de los Estados” (2010:311). No obstante, la soberanía regional aplicada al tema de la seguridad está constreñida por los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea. Tenemos una Estrategia de Seguridad de Centroamérica que está subordinada a la geopolítica de los Estados Unidos y la Unión Europea. El resultado es una política que poco coadyuva a la democracia regional como forma de organización social. En el apartado que sigue podremos ver cómo lo anterior se materializa en la agenda de seguridad de Centroamérica.

### **3. La agenda de seguridad de la región centroamericana: Tratado Marco de Seguridad Democrática y Estrategia de Seguridad de Centroamérica**

La región centroamericana dispone desde el año 1995 del Tratado Marco de Seguridad Democrática, y a partir de 2007 destacan la implementación de tres grandes propuestas estratégicas en materia de seguridad regional: la Iniciativa Mérida entre Estados Unidos, México y Centroamérica en el año 2008; la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI), y la Estrategia de Seguridad Centroamérica y México desde el año 2007. Según Urcuyo, “la Iniciativa Mérida es un programa de cooperación de los Estados Unidos con cada uno de los países centroamericanos y México, es de carácter bilateral. Está centrada en el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado a partir de una visión básicamente policial donde los fondos dedicados a los programas de prevención son inferiores al 10% de la ayuda” (2009: 21).

También está la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central, uno de los programas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que nace bajo la Iniciativa Mérida. Con ello, Estados Unidos se ha comprometido con la seguridad ciudadana perfilando 5 objetivos: “crear calles seguras para los ciudadanos de la región, desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos, apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables de América Central, volver a establecer la presencia eficaz del Estado y la seguridad en las comunidades en peligro y fomentar mayores niveles de seguridad y la coordinación y cooperación del Estado de Derecho entre los países de la región” (Departamento de Estado de EEUU, Oficina de Asuntos Públicos, 2011). Para el año 2011, los Estados Unidos habían destinado a CARSI 260 millones de dólares en programas relacionados con la asistencia a las fuerzas de orden público y fuerzas de seguridad para responder a riesgos transnacionales, mejoras de la capacidad de actores e instituciones de la seguridad, orden y justicia pública y el personal de Estado de Derecho para enfrentar las amenazas de la región y programas de vigilancia comunitaria, prevención de pandillas, los proyectos económicos y sociales para jóvenes en situación de riesgo. Con esto, la noción de seguridad de Estados Unidos está claramente vinculada con una estrategia militar.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México es aprobada en la Cumbre Ordinaria de presidentes, celebrada en diciembre de 2007 en Guatemala. Supone medidas de carácter social, preventivo y el fortalecimiento de las instituciones. Para ello, dispone del financiamiento inicial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través del Fondo España SICA y del Fondo España PNUD (Santos y Caldentey del Pozo, 2011).

Si bien hay que reconocer las estrategias de seguridad más importantes de las que participan los países centroamericanos de forma individual o como región, este trabajo se centra en la cuarta estrategia que recientemente se ha aprobado. Nos referimos a la Estrategia de Seguridad Centroamericana. Más en concreto, en este acápite se pretende responder a la pregunta, ¿Cuál es la naturaleza, las orientaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en el marco de la actual coyuntura democrática e integracionista, es decir, más allá del discurso? ¿De qué forma, la estrategia definida, responde al cambio de la cultura de seguridad democrática?

Referirse a la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica, exige revisar la visión tradicional y renovada de la estrategia. Charles- Philippe

(2006: 61), cita a Mahey (1995), quien nos muestra la definición clásica de la estrategia: “es la conducción de operaciones militares, sólo existe la estrategia militar”. No obstante, Charles - Philippe presenta la visión actualizada “estrategia como la elección de objetivos de seguridad y la táctica como la elección de los medios apropiados para cumplir esos objetivos. Los medios pueden ser coercitivos, diplomáticos o preventivos, no obstante, la perspectiva de uso de la fuerza son las que otorgan su especificidad a la estrategia” (2006:61). En este sentido, analizar la estrategia de seguridad supone reconocer los objetivos de la seguridad, al tiempo que implica develar un proyecto o una finalidad política, que puede elegir entre la vía militar –como una forma reafirmativa del status quo- y la vía de resolución de conflictos, pero que además debe presentar metas, indicadores, plazos y responsables específicos.

La naturaleza jurídica del TMSD está definida en el Protocolo de Tegucigalpa. El TMSD es vinculante, es decir, se convierte en una ley para todos los Estados partes que lo ratifican. La ESC es una política, la elaboración correspondió a un mandato de la Reunión de Presidentes en 2010.

Según el SICA (1995), el TMSD está dividido en 4 títulos. Los tres primeros se refieren directamente a la agenda de seguridad, mientras que el cuarto título alude al componente organizativo, asunto que será abordado en el siguiente acápite. De manera concreta, el Título I: Estado de Derecho, expone principios políticos y económicos de avanzada. En lo político, se destaca la democracia, el fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho, respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, fortalecimiento del poder civil y el pluralismo político. En lo económico, refiere a la libertad económica, superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, protección al consumidor, al medio ambiente y el patrimonio cultural. La erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, es otro de los propósitos. La subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, la evaluación de la corrupción, pública o privada como amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana, aparecen también como elementos centrales.

El Título II: Seguridad de las Personas y sus Bienes, expone el tratamiento integral de la seguridad, a quien define como seguridad democrática, con lo cual, se deberá de garantizar la seguridad económica, ecológica y humanitaria, es decir, trasciende la visión tradicional de seguridad ciudadana en la cual la inseguridad era igual a delito.

El Título III: Seguridad Regional, releva la confianza entre los Estados y la cooperación mutua. Santos y Caldentey del Pozo afirman que “es la parte más controvertida del Tratado debido a que incluye los temas de defensa y las actividades militares entre los Estados miembros de la región, donde países como Costa Rica y Panamá albergaban serias reticencias por su conocido activismo antimilitarista. Ambos países firmaron el Tratado con reserva, dado que no aceptaban la mayor parte del articulado de este epígrafe” (2010: 136).

Por otra parte, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (SICA, 2011), pretende crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes y propiciar el desarrollo humano sostenible a través de cuatro componentes estratégicos: 1) combate al delito, 2) prevención de la violencia, 3) rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y 4) fortalecimiento institucional. Cada una de las líneas estratégicas tiene temáticas definidas. Componente Combate al Delito: delincuencia organizada, combate al narcotráfico, deportados con antecedentes penales o ex convictos, pandillas, homicidio, combate al tráfico ilícito de armas, terrorismo, corrupción, otros temas policiales y aspectos legales. Componente Prevención: prevención de la violencia juvenil, prevención de la violencia armada, prevención de la violencia de género, prevención del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, prevención en el consumo de drogas, prevención desde lo local, seguridad regional y cambio climático. Componente Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria. Componente Fortalecimiento Institucional, Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Regional: fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad, fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana en materia de prevención y sanción del delito; fortalecimiento desde lo local, fortalecimiento institucional con relación al femicidio y fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana en materia de prevención, atención y mitigación de desastres.

Para el cumplimiento de la estrategia habrá que armonizar los esfuerzos de la región en materia de seguridad, intercambiar información y experiencias, gestionar las necesidades financieras y de formación requerida por las instituciones correspondientes, desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones (SICA, 2011).

En términos analíticos, cuatro son las cuestiones que habrá que resaltar de manera sucinta acerca del TMSD y la ESC: a) las tensiones existentes entre la transformación de la cultura de la seguridad democrática revelada en el tratado y la estrategia de seguridad centroamericana definida; b) el terreno geográfico para el que se pretende conseguir la seguridad; c) el enfoque de seguridad: defensa de amenazas o prevención de riesgos, d) la relación entre el modelo de seguridad y de desarrollo regional.

El TMSD tiende a sustancializar el concepto de seguridad democrática como un fenómeno homogéneo, olvidando que es un objeto dinámico, cuya base es política. Es una ilusión pretender la homogeneización de Centroamérica, pues las realidades de los países entre sí y a su interior, son distintas. Los países de Centroamérica tienen diferentes grados de desarrollo y regímenes democráticos con características diversas. La última clasificación del índice de desarrollo humano del PNUD (2009) que incluye 182 países, ubica a Costa Rica y Panamá en los mejores lugares: ocupan el puesto 54 y 60 respectivamente; mientras que El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, ocupan posiciones más preocupantes: 106, 112, 122 y 124 respectivamente. Otro ejemplo de la diferencia entre países centroamericanos lo constituyen las maras. Estas son mayores en Guatemala, Honduras y El Salvador. En términos democráticos, Costa Rica presenta un marco institucional más sólido si lo comparamos con el resto de los países de la región.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática—en tanto instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa— ha ampliado el concepto de seguridad. Sin embargo, no dispone de la estrategia exigida por la nueva cultura de seguridad. Por un lado, el Tratado establece un proyecto que abarca las distintas inseguridades: económica, alimentaria, salud, medio ambiente, seguridad personal, comunitaria y política. El artículo diez define explícitamente que “la seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad en la región responderá por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas. La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana” (SICA, 1995: 5). Por otro lado, la Estrategia de Seguridad en Centroamérica responde a una modalidad específica, de la seguridad humana, a saber, la *seguridad ciudadana* que se define como “la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas (su vida, su integridad, su patrimonio) contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas” (PNUD, 2009: 31). En este sentido, la ESC se centra en la seguridad personal porque considera los delitos contra las personas y sus patrimonios. Así, aunque la ESC define acciones para la seguridad ecológica, responde mayoritariamente a los riesgos de corte transnacional (terrorismo, narco actividad, lavado de dinero, trata de personas, tráfico de armas, robo de carros, etc.) por la vía militar. No aparece

---

4 En Nicaragua, eso se destina al sistema de pensiones de los magistrados del poder judicial.

la articulación entre economía y seguridad, por ejemplo, no se dice nada sobre lo que pasará con lo recaudado por motivos de narcotráfico<sup>4</sup>.

La Estrategia de Seguridad en Centroamérica, aún cuando tiene como marco el Tratado de Seguridad Democrática, no propone medidas tendientes a reducir el deterioro de las condiciones de gobernabilidad —a propósito de los hechos ocurridos en Nicaragua, Guatemala y Honduras—, así como los conflictos territoriales entre varios grupos de países, por ejemplo, el conflicto limítrofe entre Nicaragua y Costa Rica. Carece del enfoque de género —las legislaciones nacionales, no garantizan la vida de las mujeres—, generacional, multicultural y pluriétnico. Desde el punto de vista político, no queda claro si la estrategia aprobada, pasa o no por los parlamentos y si se concretará en una política nacional. Además, está lejos de ser una estrategia en sentido estricto: no aparecen los indicadores, los plazos, tampoco se dice cómo se va a ejecutar, quiénes son los responsables, la corresponsabilidad en la solución a estos problemas entre el Estado, la ciudadanía y el SICA. En términos concretos, la ESC se ha convertido en una suma de proyectos y no tanto en una estrategia, como se verá más adelante.

El enfoque unidimensional de la seguridad que prevalece en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, es compartida en discursos de campañas electorales, conferencias, y en los sustentos teóricos y resultados de diversos estudios. Además, esta visión de la seguridad se constituye en una de las prioridades de la cooperación internacional. No parece raro que en los discursos gubernamentales y también en los discursos electorales<sup>5</sup>, aparezcan la violencia, la narcoactividad, el tráfico de personas, el tráfico de armas, el lavado de dinero y las maras como el principal desafío para el desarrollo, la democracia y la integración centroamericana.

Diversos informes e investigaciones han servido para *legitimar* una sola mirada del problema: la emergencia de riesgos globales, a quienes incluso se le ve como una epidemia, y la ineludible respuesta militar del flagelo. Algunas investigaciones tienden a confirmar la mirada que se tiene sobre la seguridad. Por ejemplo, los datos del informe del PNUD (2009) revelan que, pese a que las sociedades centroamericanas son sociedades postconflictos, la violencia no ha cesado. El informe compara las tasas nacionales de homicidio durante el año 2006 revelando que “el promedio de las tasas de los siete países (32 por 100.000 habitantes) equivale a algo más de tres veces la tasa mundial y supera en siete puntos la de América Latina. Pero El Salvador, Guatemala

---

5 Durante el año 2011, en Guatemala, el Partido Patriota (PP) de Otto Pérez Molina tiene como uno de sus slogans: “Votar con mano dura”.

y Honduras, seguidos por Belice, tienen un problema bastante más serio – digamos, entre tres y seis veces más serio– que el de Panamá, Costa Rica y Nicaragua” (PNUD, 2009: 68).

El informe Crimen y Desarrollo en Centroamérica de las Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito (2007), establece que el 88% de la cocaína con destino a Estados Unidos, utiliza a Centroamérica como zona de tránsito, aunque no ha tenido mayores efectos en el consumo regional. Esto obedece a que la región centroamericana está ubicada entre los principales países productores y consumidores y actúa como puente entre Colombia y México. Rojas Aravena (2011) cita a Hernández y Lizano (2008), quienes demuestran que la ubicación estratégica del istmo centroamericano también sirve de puente para el flujo de personas provenientes de América Latina y otros continentes con destino a Estados Unidos. De igual manera, el informe del PNUD (2009), destaca que el turismo sexual es compartido por 35.000–50.000 menores de edad– el 20% es perpetuada por turistas y extranjeros. Otro nicho de criminalidad en Centroamérica son las pandillas. El PNUD (2009) cita a Miranda (2008) quien basada en datos de la Policía Nacional Civil estima que en 2006, había un total de 920 pandillas con 69.145 miembros, siendo más características en el Triángulo Norte: Honduras, Guatemala y El Salvador.

Pero los datos no nos dicen nada por sí solos. Más bien ocultan que el problema de la seguridad es estructural, deviene de las vulnerabilidades propias de la región. En este sentido, Rojas Aravena señala lo siguiente:

los países centroamericanos se caracterizan por: a) graves debilidades institucionales; b) una trama compleja de recuperación económica ligada a los cambios en la globalización, con débiles mecanismos de cohesión social; c) debilidades en la legitimidad democrática; d) con un sistema político debilitado, con partidos políticos sin apoyo ciudadano, y con alta desconfianza; e) reducidas capacidades de aplicar el Estado de Derecho; f) bajos grados de profesionalización policial; y g) la presencia considerable y crecientes en diversas áreas y zonas de corrupción e impunidad. A estos factores, hay que agregar profundas vulnerabilidades socio- económico, geográfico y ambiental (2011: 3).

En otras palabras, no sólo los delitos antes mencionados tienen dimensiones transnacionales. También la pobreza, la falta de acceso a los servicios de salud, educación, agua potable, la desigualdad social, la crisis ambiental, la migración y el desempleo, debería de verse como un problema de todas las naciones. Son flagelos que requieren del concurso de actores

locales, nacionales y globales. Por otra parte, el cambio de la cultura de la seguridad, manifiesta en el tratado, supone preguntarse para qué terreno geográfico queremos conseguir seguridad. La respuesta tradicional se refiere al territorio nacional del Estado, pero la ampliación del significado del concepto seguridad ha hecho posible apuntar a la seguridad regional, internacional y finalmente a la seguridad global.

El Tratado tiene como propósito garantizar la seguridad regional, en el entendido que esto repercute en la seguridad nacional e internacional. La estrategia de seguridad, define acciones desde lo local, las fronteras, el país y la región, para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos centroamericanos y de otros países. En este sentido, ambos instrumentos proponen el tránsito de la seguridad territorial hacia la seguridad regional y global. No hay que olvidar que la estrategia de seguridad presenta como justificación el creciente carácter transnacional de las actividades en los países del SICA y el aumento de la ola de violencia social, política e institucional que puede llevar a justificar un carácter aún más intervencionista en la agenda de seguridad de la mayoría de países de la región, así como las amenazas nacionales e internacionales (SICA, 2011).

Para ilustrar la perspectiva geográfica de los instrumentos en estudio, sirve la relevancia que tiene el terrorismo y el narcotráfico en la estrategia de seguridad. Así, aunque el terrorismo y el narcotráfico no son temas nuevos en la agenda de seguridad de Centroamérica, aparecen reflejados desde el Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (SICA, 1995), es decir, son temas que se definieron antes del derrumbe de las torres gemelas en Estados Unidos. Lo cierto es que hoy en día representan uno de los tópicos más dominantes en la estrategia de seguridad. Estados Unidos y Europa están amenazados por el terrorismo por cuanto la globalización ha achicado el espacio y con ello las rutas de los terroristas.

La relevancia del terrorismo y el narcotráfico en la estrategia de seguridad ha despertado distintas reflexiones. La primera es que la adopción de estos temas estaría explicada por la idea de seguridad global, la que a su vez responde al concepto de seguridad manifiesto en el Tratado. Otra posibilidad es que se asume que la región aloja a terroristas y puede ser objeto de atentados terroristas, ante lo cual, la evidencia demuestra que los Estados Unidos y la Unión Europea han sido el foco del terrorismo. No ocurre lo mismo con el narcotráfico, por cuanto es un problema que afecta directamente a la región centroamericana.

La tercera reflexión consiste en la idea de que parece que tenemos una política de seguridad en Centroamérica porque hay terrorismo en Estados

Unidos y Europa. La política no tiene que ver tanto con Centroamérica, sino que está más relacionada con intereses extra-regionales, más en concreto, intereses de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Dos hechos lo estarían confirmando: la visita de la secretaria de Estados Unidos a la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en junio de 2011 en Guatemala y los lineamientos de la cooperación europea para el 2013 que introducen el tema de la seguridad, del terrorismo como un tema estratégico. En este sentido, la seguridad es un tema que se coloca en agenda a partir de los intereses de la comunidad internacional. La aparente pasividad de la cooperación que establece el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) en la Declaración de París, donde surge entre otros, los principios de alineación y armonización, no ocurriría, hay un interés expreso para que Centroamérica coopere, articule esfuerzos, coordine acciones para buscar cómo contener los riesgos transnacionales.

La tercera pregunta que habrá que contestar es, ¿cuál es el enfoque de seguridad adoptado: defensa de amenazas o prevención de riesgos? La perspectiva tradicional durante la guerra fría (1945-1989) percibió los problemas de seguridad como *amenazas*, las cuales se resolvían con base en conocimientos relativamente seguros sobre los enemigos y su potencial militar (EEUU/ Occidente versus Ex URSS/Este). Los problemas después de la guerra fría -armas nucleares, terrorismo transnacional, criminalidad organizada, destrucción del ambiente-, han sido discutidos como problemas de *vulnerabilidad* y *riesgos* de seguridad nacional, internacional y global, causando un clima de alta incertidumbre en comparación con el ambiente de seguridad relativa durante la guerra fría. En definitiva, la ampliación del concepto ha supuesto pasar de la visión del peligro como *amenaza*, *hacia la vulnerabilidad* y *riesgo*.

El TMSD se define como una política preventiva a implementar en materia de seguridad regional. La ESC combina acciones de control, con medidas de carácter social, preventivo y fortalecimiento institucional. No obstante, si nos atenemos al contenido de la estrategia y la cartera de proyectos elaborados a partir de la misma, es claro el predominio de las medidas de carácter represivo por sobre las de índole preventivo. Por lo tanto, el fortalecimiento de las autoridades policiales, militares y el sistema de justicia de cada uno de los Estados de la región centroamericana, cobran fuerza. Con esto, el enfoque de la ESC no se convierte ni siquiera en lo que debería de ser una política de seguridad ciudadana, en tanto ésta “debe subrayar la creación de oportunidades valiosas o legítimas para disminuir el riesgo del

delito (prevención) para resarcir a las víctimas (compensación) y para llevarle desarrollo humano también al infractor (rehabilitación)” (PNUD, 2009: 37).

Según Roberto Orozco, experto en seguridad del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (comunicación personal, 24 de noviembre de 2011), a diciembre de 2011, la Comisión de Seguridad del SICA, disponía de 22 proyectos formulados, para lo cual, demandaban un total de 3. 089. 960 dólares. De acuerdo a los componentes de la estrategia, la distribución de los recursos económicos en orden jerárquico es la que sigue: combate al delito (2.233/ 72%), rehabilitación (591.8/ 19%), prevención de la violencia (141.16/ 5%) y fortalecimiento institucional (124/ 4%).

Pese al repartimiento de los recursos propuestos por la Comisión de Seguridad, ha habido reacciones de algunos donantes que están interesados en desembolsar montos más elevados en los proyectos del componente fortalecimiento institucional. En concreto, tenemos: profesionalización y capacitación de policías, fiscalías y jueces para un total de 60 meses: el monto demandado y ofrecido son 52.078.389 y 178.445.260 respectivamente; modernización con visión regional de las instituciones encargadas de la seguridad: el monto demandado y ofrecido son 9,3 y 111 millones respectivamente; fortalecimiento del programa de protección de víctimas y testigos y demás sujetos que intervienen en la investigación criminal: el monto demandado y ofrecido son 28 y 47 millones respectivamente; modernización de los Sistemas de Policía Nacional, duración 60 meses: el monto demandado y ofrecido son 11 y 42,9 millones respectivamente.

Una vez más, se comprueba el interés de algunos donantes en relevar el fortalecimiento institucional que, en definitiva, termina por asegurar el combate al delito. Todo parece indicar que lo que se va a fortalecer es el ámbito operativo que, como sabemos, es un ámbito reactivo, pues se trata de responder al flagelo. Falta por conocer si habrá también una redefinición de los montos a favor del componente preventivo, toda vez que esto puede responder al Tratado Marco de Seguridad Democrática.

También es importante reconocer la relación existente entre la agenda de seguridad y el modelo de desarrollo que asume. El Protocolo de Tegucigalpa, documento primordial del actual proyecto integracionista, expone entre su naturaleza y principios, “el objetivo de la integración centroamericana para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo” (SICA, 1991: 13). En los orígenes del Tratado en 1995, la agenda de la región -impuesta desde fuera, aunque no deja de ser por ello importante-, estaba encaminada a la construcción de la democracia y la búsqueda del desarrollo sostenible, está última, también sustentada en la Alianza para el Desarrollo Sostenible

(ALIDES), documento firmado en 1994. Esto explica que el TMSD, vincule el modelo de *Seguridad Democrática*, con el paradigma del *Desarrollo Sostenible*. Posteriormente, a partir de 2001, con el derrumbe de las torres gemelas, aparece por parte de los Estados Unidos la preocupación por los riesgos transnacionales, inquietud que logra calar en la región centroamericana. Esto sirvió de marco para las iniciativas represivas impuestas en El Salvador, Guatemala y Honduras<sup>6</sup>, propuestas que más bien han agravado los índices delictivos; pero también explica el contenido de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica.

El TMSD asume un marco conceptual que está acorde con la primera fase de la transición democrática en Centroamérica —la democracia formal o representativa—, por lo tanto, en términos políticos, está conceptualmente desfasado con relación a la democracia de ciudadanía, responde a los intereses de la gran potencia hegemónica, potencia que gana la rehegemonía. Recordemos que el Tratado surgió en un momento durante el cual el proyecto predominante era el de la democracia funcional a la globalización económica, el modelo neoliberal, que entra en contradicción con el modelo de desarrollo humano sostenible promovido por el Programa de las Naciones Unidas y adoptado por el proyecto integracionista centroamericano.

El Tratado se institucionaliza desde el principio político de *ciudadanía democrática*— supuestos que se convierten en las limitantes del mismo. Dispone de una estrategia de seguridad, pero no se vincula con una estrategia de desarrollo. Ni siquiera se ha discutido en el SICA una estrategia de desarrollo regional; estrategia que en caso de darse, se enfrentaría a una de las limitaciones principales del tratado y la estrategia de seguridad: el carácter predominantemente intergubernamental de la integración centroamericana. En la práctica, tenemos un proyecto de seguridad que separa lo político de lo económico-social, es decir, tenemos un proyecto político que se vacía de contenido, se convierte en un espacio para confrontar hegemonía. El tratado y la estrategia de seguridad, no logran articularse con una estrategia de desarrollo regional y prevalece la visión geopolítica. Lo cierto es que ambos instrumentos asumen supuestos integracionistas, sin que quede claro en que nos queremos integrar en términos de desarrollo, ante lo cual la estrategia debe de aparecer como un componente básico que se operacionaliza.

No hay que olvidar que el interés de los Estados Unidos por los

---

6 En el Salvador, Mano Dura y Súper Mano Dura; en Guatemala el Plan Escoba y en Honduras los planes Cero Tolerancia, Operación Libertad y Libertad Azul.

proyectos integracionistas responde a que en ellos hay una reconfiguración de la hegemonía, supone una manera distinta de relacionarse entre los países. La pregunta que surge aquí es: ¿por qué no se bosqueja el eslabón que hace falta para responder al reto de la ciudadanía y la democracia en función del desarrollo y la seguridad?

Quedan también por responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las estrategias exigidas por la cultura de seguridad plurifacética planteada en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y que prometen mejor éxito? ¿Qué agenda de seguridad es necesario debatir para desarrollar la democracia de los países centroamericanos y que florezca en la práctica la ciudadanía? ¿Hasta qué punto, la forma cómo se plantea la seguridad regional, se vincula con las políticas de seguridad de cada país centroamericano? ¿En qué medida la estrategia puede—desde la singularidad de los países centroamericanos—favorecer la política pública interna de la seguridad, es decir, la seguridad pública? Sobre esta última interrogante, el Tratado Marco de Seguridad Democrática plantea en el artículo 25, la armonización jurídica en algunos temas “sobre la protección del consumidor, del medio ambiente y el patrimonio cultural y demás materias que así lo requieran, con miras a lograr un estándar común de seguridad” (SICA, 1995:8).

#### **4. Principales actores de la seguridad de la región centroamericana: SICA, Gobierno, Sociedad Civil**

Para comprender el enfoque de seguridad existente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Estrategia de Seguridad en Centroamérica, es necesario preguntarnos qué tan democráticos son los acuerdos, es decir, cómo participó la ciudadanía, los gobiernos centroamericanos y el SICA en la definición de la política pública regional de la seguridad. También es imprescindible conocer quiénes son los actores que deben garantizar la seguridad, quién es el sujeto que debe de ser asegurado, y cuáles son los enemigos de la seguridad.

Institucionalmente, el TMSD es el instrumento de referencia jurídica en torno al cual se ha construido un eje sectorial incipiente que aspira a convertirse en un nuevo subsistema del SICA, aunque en la actualidad se inscribe dentro del subsistema político. Este espacio sectorial está regido por la Reunión de Presidentes, como máximo órgano de decisión, y por el Consejo de Ministros de Exteriores, como órgano de coordinación política con el sistema. Tal como establece el Título IV del TMSD, la Comisión de

Seguridad Centroamericana (CSC)<sup>7</sup> es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La Comisión de Seguridad, integra tres subcomisiones técnicas: la de defensa, la jurídica y la de seguridad pública que han venido funcionando regularmente. La Secretaría General del SICA (SGSICA) ejerce de estructura administrativo burocrática de apoyo y de secretaría técnica de la CSC, a través de la recientemente creada Unidad de Seguridad Democrática del SICA. Finalmente, el TMSD contempla la participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo del SICA (CCSICA), como órgano representante de la sociedad civil centroamericana en el sistema (Santos y Caldentey del Pozo, 2011: 128).

La estrategia de seguridad no deja claramente expresado el esquema organizativo por el que se rige, aunque es de suponer que la Comisión de Seguridad y las subcomisiones serán las encargadas de ejecutarla. A nivel local, se establece el protagonismo que deberán tener los gobiernos locales para gestionar y desarrollar programas comunitarios de prevención y de inserción educativa, social y laboral.

La primera pregunta a responder en este acápite refiere a cómo participó la ciudadanía, los gobiernos centroamericanos y el SICA en la definición del TMSD y la estrategia regional de seguridad. La firma del TMSD en 1995 no dispuso de discusiones sistemáticas y profundas entre los distintos actores a nivel regional—gobierno, sociedad civil y el SICA—, de tal manera que generará un tratado consensuado, cuya puesta en práctica fuera inminente. El carácter gubernamental predominante en el proyecto integracionista y el poder de decisión de la Reunión de Presidentes, genera que el binomio seguridad—estrategia, dependan de la voluntad relativa—dado el peso de la política estadounidense— de las autoridades nacionales, tanto en su definición, como en la ejecución de las mismas. La firma del TMSD prácticamente coincidió con la creación definitiva del CCSICA en el mismo año, razón que explica de alguna manera la débil participación de la sociedad civil en esta política regional.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica elaborada por la Comisión de Seguridad, fue consultada con los gobiernos nacionales y con

---

7 El arto 51 del TMSD establece que la comisión está compuesta por las delegaciones de los Estados Centroamericanos, integradas por los vice-ministros de relaciones exteriores y vice-ministros o autoridades competentes en Defensa y Seguridad Pública (SICA, 1995:15).

el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana, aunque la consulta con este último actor fue nominal. También fue compartida con el Mecanismo de Coordinación para la Seguridad Regional, el Grupo Asesor<sup>8</sup> de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y representantes de países de Norteamérica, Europa, Asia y América de Sur.

Especial interés tendría la consulta dirigida a la sociedad civil, en tanto que el Tratado —a propósito de denominarse democrático— constituye otra modalidad de participación de la sociedad civil<sup>9</sup> en el proyecto integracionista. En este sentido, la sociedad civil está invitada formalmente a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas que se elaboren sobre seguridad regional. Las opiniones de la ciudadanía centroamericana, institucionalizada en el CCSICA, estarían dirigidas a la Comisión de Seguridad, a través de la SGSICA. Pese a esto, “la participación de la sociedad civil fue muy débil, aunque se contó con la colaboración de organizaciones académicas y de derechos humanos” (Santos y Caldenty del Pozo, 2011:141).

La débil participación de la sociedad civil en el Tratado se explica por distintas razones. La causa principal es el escaso interés de los rectores de la política de seguridad regional en consultar a la sociedad civil. Así, la Comisión de Seguridad no registra convocatoria alguna, ni requerimiento de consulta a la sociedad civil centroamericana, ni directamente, ni a través de la SGSICA. Otras causas son: ambigüedad institucional del SICA, ausencia de canales efectivos para la participación en el seno del SICA, dificultades del CCSICA para constituirse en un actor solvente, en tanto que su preocupación central ha estado alrededor de la búsqueda del fortalecimiento institucional y el reconocimiento como órgano del SICA, no ha contado con el apoyo del sistema para dotarlo de una estructura de funcionamiento sostenible hasta recientemente, a diferencia del resto de órganos del SICA. Además, las organizaciones del CCSICA —a excepción de la Fundación para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (FUNDEHUCA)—, carecen de

---

8 El Grupo Asesor está constituido por las entidades multilaterales que apoyan al SICA y su Secretaría General en la implementación de la mencionada estrategia. Incluye, entre otros, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que lidera, al Banco Mundial, la Unión Europea y al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), además de la bilateral AECID-Cooperación Española.

9 Otras modalidades de participación de la sociedad civil son: Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CCSICA) adscrito a la Secretaría General del SICA (SGSICA); Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), adjunto a la Secretaría de Integración Económica (SIECA); Foro de la Sociedad Civil de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD), adscrito a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Aún está por conformarse el Comité Consultivo de Integración Social (CCIS) que ha dispuesto el Tratado de Integración Social (1995).

suficiente conocimiento sobre los temas relacionados con seguridad o defensa (Santos y Caldentey del Pozo, 2011).

Respecto a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica, el CCSICA únicamente participó en calidad de invitado a la Conferencia Internacional en Apoyo a la Estrategia de Seguridad de América Central realizada en el período 20-23 de junio de 2011. El propósito del diálogo político de alto nivel no era debatir sobre el contenido de la política pública regional sino, más bien, discutir sobre las capacidades y recursos financieros necesarios para la implementación de la estrategia. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, se trataba de un foro que “pretendía alinear los múltiples actores con las prioridades de seguridad de la región, integrar y complementar los esfuerzos regionales, facilitar la coordinación interinstitucional y discutir una cartera de proyectos regionales” (2011).

El Capítulo Nicaragua, en tanto órgano del CCSICA que sirve para articular los intereses regionales con los nacionales, a través de la promoción del debate y la instauración de una consulta de carácter nacional, realizó por iniciativa propia un foro sobre la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. El evento contó con exposiciones de organizaciones civiles nacionales, expertas en la temática, más la presencia de funcionarios de instituciones estatales y del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia y de medios de comunicación social y los representantes de las organizaciones civiles que conforman el Capítulo. El resultado fue compartir un pronunciamiento del Capítulo Nicaragua con el CCSICA (Sánchez, Osorio y Olivares, 2011).

La participación aislada aunque importante del Capítulo Nicaragua en tanto que ha debatido sobre los temas estratégicos del proyecto de integración centroamericana, sirve para reconocer el rol potencial que pueden tener las sociedades civiles nacionales junto con el CCSICA, para constituirse en espacios de análisis y propuestas para la integración centroamericana.

En definitiva, el tema de la seguridad regional no ha logrado ubicarse como estratégico en la agenda del CCSICA y, por lo tanto, en la mayoría de los Capítulos Nacionales<sup>10</sup>. Lo único que existe son pronunciamientos del CCSICA sobre el Tratado en los que se muestra la convergencia con el enfoque conceptual del Tratado, pero no con la estructura institucional del SICA. También hubo un pronunciamiento sobre la estrategia en la que

---

10 El Reglamento General para los Capítulos Nacionales define a estos espacios como “instancia de apoyo y colaboración del Comité Consultivo, para contribuir en el ámbito nacional en el desarrollo de los espacios de reflexión, análisis y promoción de la integración centroamericana, con el fin de asegurar la participación e incidencia de los amplios sectores de la sociedad” (CCSICA, 2010: 1)

se exponían las contradicciones conceptuales entre el Tratado y la agenda propuesta en la estrategia.

Con base en la reducida participación de la sociedad civil en el tema de seguridad y de otras políticas sectoriales, Santos y Caldentey del Pozo (2011) presentan una serie de recomendaciones para el CCSICA y el SICA. Entre las de orden interno tenemos: definición de un reglamento general de consulta que desarrolle mecanismos solventes en el CCSICA y los Capítulos Nacionales, asegurando una participación representativa de la diversidad de grupos y asociaciones civiles de cada país; creación de las mesas sectoriales, las cuales deben de coordinarse con el resto de los comités consultivos del SICA, evitando la duplicación de esfuerzos y facilitando la obtención de sólidos consensos; configuración definitiva de los Capítulos Nacionales y continuar con el proceso de fortalecimiento institucional del Comité que supone la obtención de financiamiento, la ampliación de la estructura técnico-administrativa y una mayor dotación de recursos en general.

En cuanto a las sugerencias de orden sistémico, la SGSICA debe poner en marcha una estrategia de comunicación con el resto del sistema—sobre todo con los comités sectoriales— que consiga establecer una mayor coordinación de las actividades conjuntas y la posibilidad de abrir la vía de las consultas en aquellas instituciones que así lo tengan estipulado. También debe definir el reglamento de consulta del SICA y apoyar al CCSICA en la búsqueda de mecanismos que permitan hacer efectiva la sostenibilidad del Comité (Santos y Caldentey del Pozo, 2011).

La segunda pregunta a responder en este apartado es quiénes son los encargados de garantizar la seguridad en Centroamérica. Según Otilio Miranda (comunicación personal, 1 de diciembre de 2011), un análisis jurídico del TMSD revela que “el accionar político del SICA en el modelo de seguridad, se desenvuelve en el marco de la cooperación intergubernamental, dado que la materia es competencia exclusiva del Estado nacional. No obstante, en los órganos del modelo de seguridad del SICA es factible el ejercicio de competencias complementarias fundamentadas en los principios de atribución de competencias<sup>11</sup>, subsidiariedad<sup>12</sup> y proporcionalidad<sup>13</sup>.

El artículo 47 del TMSD establece que el modelo de seguridad funciona

---

11 Poder de decisión.

12 Desde la perspectiva del principio de subsidiariedad desde la cual funciona el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), éste no interfiere en la estructura de los Estados Miembros, privándole de su autonomía y del pleno ejercicio de sus competencias; sino por el contrario, su función consiste en ayudarlo a la consecución de sus objetivos, coordinando las acciones de las instituciones nacionales—desde los órganos políticos superiores de su estructura— a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a los Estados Miembros.

bajo el poder de decisión de la Reunión de Presidentes, la coordinación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la dirección ejecutiva de la Comisión de Seguridad (SICA, 1995). El TMSD deja en manos de la Comisión de Seguridad y las tres subcomisiones técnicas, la ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de la política de seguridad, aunque no expresa cuáles son los mecanismos que permitirán su implementación dentro del SICA.

Lo mismo parece que ocurrirá con la Estrategia de Seguridad en Centroamérica. La Comisión de Seguridad de Centroamérica y los gobiernos nacionales y locales<sup>14</sup> son los ejecutores y garantes de la seguridad regional. En este sentido, nada cambia, puesto que las políticas seguirán recayendo exclusivamente sobre los gobiernos nacionales, quienes no se han visto obligados a abrir el debate a la ciudadanía. La futura puesta en práctica de la estrategia de seguridad sugiere las siguientes cuestiones: ¿cómo van a participar la ciudadanía, las empresas de seguridad privada y el resto del sector empresarial en el proyecto de seguridad regional, en tanto que toda intervención se territorializa? ¿Acaso no es democrático incluir activamente a estos actores sociales en la consulta, toma de decisiones, ejecución, monitoreo y evaluación en cualquier terreno geográfico?

En la práctica, no se reconoce la potencialidad de la sociedad civil en términos de que está en el terreno, está en los lugares donde se da la convivencia y ocurren los problemas. Estas acciones niegan las buenas prácticas que tiene la sociedad civil en algunos países, cuando pretende por ejemplo, garantizar la seguridad ciudadana relacionada con los delitos. Véase el caso de Nicaragua donde prevalece el modelo de seguridad comunitaria<sup>15</sup>. Allí es la comunidad la que se encarga de garantizar relaciones sociales seguras y demanda los servicios de la Policía Nacional en caso de que los asuntos rebasen sus competencias. En ese caso, la sociedad civil ejerce un rol activo; es un actor que despliega sus potencialidades y que tiene una serie de instrumentos para garantizar la seguridad. En definitiva, lo que sucede es que la comunidad ejerce la soberanía popular en el territorio.

---

13 Este principio tiene como perspectiva el tomar en cuenta el contexto en que se realizará una acción común del Sistema, de modo que responda al mayor y mejor bienestar de los pueblos de la región.

14 La estrategia de seguridad de Centroamérica establece entre uno de sus componentes la formulación y ejecución de políticas integrales de seguridad y prevención de la violencia como una de las competencias del poder local. Aparece la vinculación de los gobiernos locales con la frontera.

15 Al respecto, ver la reflexión que en este Grupo de Trabajo ha realizado Juan José Sosa.

Pese a que la integración centroamericana promueve una visión multidimensional de la seguridad—visible en el Tratado Marco de Seguridad Democrática—, en la estrategia, que tarde o temprano constituirá la práctica, vuelve a la visión unidimensional, tradicional, en tanto que la seguridad queda en manos de la Comisión de Seguridad, las subcomisiones y de las coordinaciones de los Estados Centroamericanos entre sí y con relación a otros gobiernos —fundamentalmente Estados Unidos. Se requiere que el CCSICA como órgano de consulta regional de la sociedad civil y los Capítulos Nacionales como instancia de apoyo del CCSICA, realicen esfuerzos articulados para mostrar un posicionamiento político, pero también propositivo en términos de lo que deberían de ser la estrategia de seguridad regional y la puesta en marcha de las mismas.

Si bien es cierto que de acuerdo al contenido de la ESC, los componentes de combate al delito, rehabilitación y fortalecimiento institucional no demandan la participación ciudadana, no ocurre lo mismo con el componente preventivo, en tanto que las sociedades civiles que se encuentran en el terreno pueden tener un rol fundamental. Esto no desdice la complejidad que pudiera tener la interlocución de la ciudadanía local con los gobiernos municipales, puesto que seguramente la Estrategia de Seguridad de Centroamérica operará con gobiernos que tienen distintas relaciones con las organizaciones civiles. Véase como ejemplo el caso de Nicaragua donde “el gobierno ha impulsado un régimen excluyente de organizaciones sociales, ha limitado los derechos de asociación y expresión de las organizaciones civiles no afines” (Serra, 2010: 59). Muchas veces, la invocación de la sociedad civil tiene que ver con el uso de la consulta y el diálogo para efectos instrumentales de los políticos o dinámicas de poder coyunturales, y no por vocación de la democracia de ciudadanía.

Se necesita de una agenda de seguridad regional que sea definida y ejecutada por el gobierno y los ciudadanos de Centroamérica, es decir, requerimos de una agenda de seguridad que apoye el desarrollo de la democracia en la región y que se ancle con una estrategia de desarrollo. Tal como plantea el Informe del PNUD (2004), la medida del desarrollo de una democracia está dada por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan.

La cooperación internacional también tiene un rol fundamental en la estrategia, no sólo en la definición de la agenda como ya se ha venido acotando, sino también en la ejecución de la misma, puesto que es la que garantizará los recursos financieros necesarios. Tal como se menciona en la ESC, “la estrategia constituye una herramienta importante para identificar las necesidades financieras, proceder a la gestión y obtención de financiamiento

y cooperación internacional, y compilar de manera armónica los distintos esfuerzos que la región realiza en materia de seguridad” (SICA, 2011:4). No hay que olvidar que la cooperación externa –sobre todo la que proviene de la Unión Europea– es la que ha posibilitado el sostenimiento del SICA. Por lo tanto, la estrategia no constituye la excepción.

Otra de las preguntas a responder es cuál el sujeto que debe de ser asegurado. Originalmente, la respuesta era el Estado, pero con la ampliación del concepto, el Estado aparece como instrumento para garantizar la seguridad de los ciudadanos, la sociedad. El TMSD y la ESC definen que el modelo de seguridad considerará la seguridad de las personas y sus bienes. El supuesto es que la seguridad es democrática por cuanto incluye por igual a todos los miembros de la sociedad centroamericana, es decir, todos tienen garantizado el derecho humano a la seguridad y se les garantiza con base en los principios democráticos. No obstante, la Estrategia de Seguridad enfatiza en la seguridad de las personas, relegando la seguridad de los bienes que tarde o temprano incide en la seguridad de los individuos. Es decir, se invisibilizan las múltiples inseguridades que objetiva o subjetivamente experimentan los distintos tipos de ciudadanos centroamericanos, tal como menciona el director ejecutivo de la Federación de Cooperativas de Nicaragua (FENACCOOP),

La seguridad regional, está enfocada sobre un bien jurídico, pero a partir de delitos contra las personas, el tema del narcotráfico, el crimen organizado, pero esta es la seguridad ciudadana de una parte de los ciudadanos, porque hay otros ciudadanos que tienen en peligro sus bienes de vidas, por ejemplo, los bosques que son exterminados por transnacionales y madereros y que es tan peligroso como lo es el narcotraficante. Pero, el maderero es un sujeto que socialmente no está mal visto, la gente dice ah, sí, los madereros, pero no dicen los delincuentes, cuando vos decís narcotráfico te imaginas un tipo malo... el tema de seguridad ciudadana hay que abordarlo de forma más integral (Sinforiano Cáceres, comunicación personal, 12 de abril de 2011).

También es necesario definir cuál es el enemigo de la seguridad. Si queremos seguridad para los centroamericanos, se necesita incluir muchos y excluir algunos. Estos últimos son los enemigos de la seguridad. En este sentido, es válido preguntarnos qué podría significar la integración centroamericana si necesitamos separar la sociedad en incluidos y excluidos. Aquí tenemos paradojas entre seguridad e integración, es decir, si la seguridad significa incluir y excluir, entonces, ¿los incluidos en la seguridad son los incluidos en la integración y a la inversa? Si el Tratado de Seguridad afirma ser democrático,

¿qué se debería hacer para garantizar que es democrática la separación entre los excluidos y los incluidos de la seguridad y la integración centroamericana? En síntesis, habrá que preguntarse, ¿de qué manera se incluyen o excluyen las diferentes metas que tienen la integración centroamericana, la seguridad y la democracia? Las interrelaciones entre seguridad, democracia e integración han sido tomadas como naturales. Se ha dado por supuesto que la seguridad es democrática, la integración es democrática, la democracia necesita una integración, como si fuera un contexto claro.

La Estrategia de Seguridad en Centroamérica muestra que los adversarios han dejado de ser los gobiernos o Estados y han pasado a ser los terroristas, los narcotraficantes, los traficantes de personas. El enemigo ha pasado de estar localizado en un espacio territorial, a ser un enemigo que no tiene territorio. Está en todas partes, por tanto, la amenaza es mayor.

## 5. A manera de reflexión final

La región centroamericana tiene pendiente, en buena medida, los retos del desarrollo y la consolidación de sus propios sistemas democráticos. Definir el proyecto de integración regional, la democracia en cada uno de los países centroamericanos y, por supuesto, el modelo de seguridad, exige pensarlo desde los pueblos de la región, junto con los gobiernos. Pero también demanda el reforzamiento de las capacidades institucionales, la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de la sociedad civil. Necesitamos construir como centroamericanos los conceptos de seguridad, democracia e integración y no trasladar mecánicamente esos conceptos desde fuera. Lo más importante es destruir la certidumbre sobre esos conceptos.

El debate sobre la seguridad regional no debe ignorar la democracia de ciudadanía. Los ciudadanos deben ejercer su libertad para aceptar o rechazar la política pública de seguridad regional y nacional. Habrá que resolver las tensiones entre democracia, integración y seguridad. No podemos pensar la seguridad sin considerar los altos niveles de pobreza. No podemos atacar la pobreza independientemente de la necesidad de la democracia de ciudadanía y la seguridad. Todos estos fenómenos deben ser leídos de forma dialéctica. En este sentido, el informe del PNUD (2004), manifiesta que el gran desafío es combatir la pobreza y la desigualdad con los instrumentos de la democracia, para crear las bases de la cohesión y la estabilidad social. Esto se puede trasladar al tema de la seguridad. El reto es luchar por la seguridad, pero desde la democracia de ciudadanía que reivindica los derechos políticos, civiles y sociales.

La democratización de la seguridad no se restringe a que el Tratado y la estrategia sea producto de los gobiernos representantes del pueblo soberano, ni a la aparente reducción del militarismo. Es algo sustancialmente más profundo. Requiere revisar lo que estructuralmente está pasando en el plano económico (integración real del sector oligárquico y empresarial), político (democracias predominantemente electorales), social (incremento de la pobreza, el desempleo, desigualdad), ambiental (la biodiversidad vista como capital natural). Reivindica mirar hacia adentro de los países para explicarse lo que acontece a escala regional y a la inversa.

El problema de la seguridad tampoco se reduce a los marcos jurídicos, los presupuestos financieros, sino a las voluntades políticas de los gobiernos nacionales para establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales (más allá de la Policía, el Ejército y el sistema judicial), las empresas privadas de seguridad y las organizaciones de sociedad civil (institucionalizadas a nivel regional y nacional) y concertar la definición, ejecución y monitoreo de las políticas de seguridad a nivel nacional y regional. El CCSICA y los Capítulos Nacionales requieren fortalecerse institucionalmente e incluir en su planificación los temas de seguridad regional, con miras a realizar análisis y propuestas técnicas con la profundidad y el consenso requerido. Esto redundará en el poder de consulta y de propuesta de estos órganos ante el resto del SICA.

Hace falta construir políticas públicas integrales en los campos de la política, la economía, lo social y cultural. Más aún, se requiere la articulación entre las políticas de seguridad y las políticas sociales a todo nivel geográfico: regional, nacional y local. Las políticas de seguridad no tendrán éxito si no se invierte lo suficiente en educación, salud pública, servicios básicos, más empleo. Todo ello en aras de reducir la incertidumbre de la población. Recordemos que los delitos son en buena medida una consecuencia de las desigualdades socioeconómicas de las sociedades. En otras palabras, la inseguridad es un problema de desarrollo.

El reto que tiene la integración centroamericana es lograr la integración social e institucionalizar el modelo de democracia participativa y una estrategia de seguridad coherente, que responda a los intereses de los diversos actores y espacios físico- espaciales. La ESC pone de manifiesto la amenaza de involución del modelo de seguridad humana que representa el TMSD. Se requiere de una estrategia concertada, con indicadores, plazos y responsables explicitados.

## Bibliografía

Arias, Randall 2011 “Diálogo social en Centroamérica: hacia la profundización democrática y la inclusión social”, Ponencia presentada en el marco del *Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México: Democracia para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo*, 11-13 de mayo, San José, Costa Rica.

Banco Interamericano de Desarrollo 2011 “Conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad en América Central” en <<http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=Es&id=2969>> acceso 5 de diciembre de 2011.

Caldentey del Pozo, Pedro y Romero, José Juan (Eds.) 2010 *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada. Colección de estudios centroamericanos No.1* (Córdoba, España: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación).

Caldentey del Pozo, Pedro; Romero, José Juan; Santos Carrillo, Francisco; Alonzo, Eduardo; Mata Amaya, Estéfany Rocío y Morticorena, Karla 2010 *SICA. Un breve vistazo al Sistema de la Integración Centroamericana* (San Salvador: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación).

Cáceres, Sinforiano 2011 “La seguridad regional y el medio ambiente”, Ponencia presentada en el Seminario Nacional: Seguridad Regional en América Central, reflexiones desde la perspectiva de la sociedad civil y las mujeres nicaragüenses, Managua, 8 de junio.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2001). Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación. (México D.F: CEPAL)

Cohen Orantes, Isaac 1981 “El concepto de la Integración” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N° 15.

Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercadeo y Asesoramiento 2009 *Barómetro iberoamericano de gobernabilidad 2009* en <[http://www.centronacionaldeconsultoria.com/noticias/Barometro\\_mayo\\_04\\_2009.pdf](http://www.centronacionaldeconsultoria.com/noticias/Barometro_mayo_04_2009.pdf)> acceso 4 de julio de 2009

Cortés, Alberto 2000 “Seguridad humana y ambiente en América Central: perspectivas en el inicio del siglo XXI”, Ponencia presentada en el Seminario sobre Geopolítica, Seguridad y Ambiente en América Central, San Pedro, Costa Rica, 11-12 de diciembre.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana 2010 *Reglamento general para los Capítulos Nacionales* (El Salvador: CCSICA).

Corporación Latinobarómetro 2010 *Informe 2010* en <<http://www>.

slideshare.net/suvozcuenta/informe-latinobarometro-2010> acceso 5 de junio de 2011.

Charles- Philippe, David 2006 *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia* (Barcelona: Icaria Editorial, s.a).

Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Públicos 2011 “Iniciativa regional de seguridad para América Central (CARSI): una alianza solidaria” en <<http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>> acceso 2 de junio de 2012.

FLACSO El Salvador 2010 *Subjetividad juvenil y reproducción social de la democracia en Centroamérica* (El Salvador: FLACSO Programa El Salvador).

Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005. *Declaración de París sobre la Eficacia de Ayuda al Desarrollo*. París, 28 de febrero- 2 de marzo.

Fundación DEMUCA 2011 *Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana*. (San José: Fundación DEMUCA).

Huntington, Samuel 1994 *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX* (Barcelona: Paidós Ibérica).

Martínez, Jorge Mario y Cordero, Martha 2009 *La integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional* (México: United Nations- ECLAC) en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/38219/L954.pdf>> acceso el 3 de junio.

Naciones Unidas Oficina contra la droga y el delito 2007 *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada* (Slovakia: ONU) en <<http://www.enlaceacademico.org/base-documental/biblioteca/documento/crimen-y-desarrollo-en-centroamerica-atrapados-en-una-encrucijada/>> acceso el 5 de julio de 2011.

Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe-CEPAL 2001 *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación*. (México DF: CEPAL), en <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/9472/P9472.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>> acceso el 2 de junio de 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD 1994 *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (México D.F: Fondo de Cultura Económica S.A.de C.V).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD 2009 *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano* (Colombia: PNUD).

Pérez de Armiño, Karlos 2006 “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos” en *Cidob d’Afers Internacionals*, Nº 76, diciembre- enero en < <http://www.revistas culturales.com/articulos/13/revista-cidob-d-afers-internacionals/692/7/el-concepto-y-el-uso-de-la-seguridad-humana-analisis-critico-de-sus-potencialidades-y-riesgos.html>> acceso el 3 de junio de 2011.

Pérez Baltodano, Andrés 2003 *Globalización, Estado y Sociedad. Perspectivas mundiales regionales y nicaragüenses* (Managua: Fondo Editorial CIRA).

Rojas Aravena, Francisco 2011 “Democracia, seguridad y crimen organizado”, Ponencia presentada en el marco del *Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México: democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo*, 11-13 de mayo, San José, Costa Rica.

Organización Internacional del Trabajo. Equipo Técnico Multidisciplinario s/f “El proceso de integración centroamericana en perspectiva” (San José: OIT).

Santos Carrillo, Francisco y Caldentey del Pozo, Pedro 2011 “El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social” en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana* (Buenos Aires: Icaria Editorial-Ediciones CRIES).

Santos Carrillo, Francisco 2010 “La integración regional centroamericana y la participación de la sociedad civil”, Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba, España.

Salazar Grande, César 2010 “Capítulo 9. El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de un sistema político” en Caldentey del Pozo, Pedro y Romero, José Juan (Eds.) *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada. Colección de estudios centroamericanos Nº1* (Córdoba, España: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación).

Sánchez González, Mario José; Osorio Mercado, Hloreley y Olivares Morales, Marissa 2011 *El Capítulo Nicaragua y su articulación con el CCSICA* (Managua: CASC-UCA).

Sartori, Giovanni 2009 *La Democracia en 30 Lecciones* (México DF: Taurus).

Secretaría General Iberoamericana 2011 “Nueva etapa de flexibilidad en la evolución de los procesos de integración regional en América Latina” en < <http://segib.org/news/2011/05/nueva-etapa-de-flexibilidad-en-la->

evolucion-de-los-procesos-de-integracion-regional-en-america-latina/>  
acceso 2 de agosto de 2011.

Sistema de Integración Centroamericana 1991 *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos* (Tegucigalpa: SICA) en <[http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_basica.aspx?idCat=&idMod=3&IdEnt=1&Pag=7](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?idCat=&idMod=3&IdEnt=1&Pag=7)> acceso 16 de abril de 2010.

Sistema de Integración Centroamericana 1995 *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (San Salvador: SICA).

Sistema de Integración Centroamericana 2011 *Estrategia de seguridad de Centroamérica. aprobada por la Comisión de Seguridad de Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: SICA).

Urcuyo, Constantino 2009 *Los desafíos a la seguridad en Centroamérica* (San José: Círculo de Copán-CIDH).



# Seguridad ciudadana y Modelo Policial Comunitario en Nicaragua

Juan José Sosa Meléndez\*

## Introducción

El presente trabajo responde a interrogantes que en la actualidad cobran vida en el marco de la temática de la seguridad ciudadana, particularmente en la situación de violencia que viven nuestros países, y en la cual la experiencia de la policía nicaragüense ha trascendido a partir de la aplicación de un modelo de aproximación a la comunidad. Hace más de una década que académicos y analistas sociales se preguntan sobre las razones por las cuales Nicaragua, siendo un país similar al resto de Centroamérica, no tenga la misma realidad de violencia. Esto se hace notar en las estadísticas de varios años consecutivos en informes reconocidos sobre la región<sup>1</sup>. Realmente las diferencias son sustantivas.

Este escenario como telón de fondo motiva las inquietudes directrices que a la vez se constituyen en la finalidad de este trabajo. Se trata de encontrar elementos que permitan una reflexión sobre los resultados de la labor que

---

\* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Comunicación, Universidad Centroamericana, UCA. Managua, Nicaragua.

1 En El Salvador y Guatemala se tiene una tasa media de homicidios que supera incluso a las del tiempo de la guerra civil. Desde 2004 supera la tasa de homicidios en Guatemala constantemente a aquellas que se tuvieron en los años últimos del conflicto armado. Desde 2009 ocurre esto mismo en El Salvador. Honduras no tuvo una guerra civil en el contexto del conflicto de Centroamérica. No obstante, existe una tasa de violencia alta hoy día. Costa Rica y Nicaragua, a diferencia de El Salvador, Honduras y Guatemala, tuvieron tasas de homicidios pequeñas y llamativas en el mismo periodo (Zinecker, H. 2012).

realiza la policía, especialmente el modelo comunitario. De aquí emana una cuestión más concreta, y es comprender la relación que se establece con la comunidad. Durante algún tiempo se ha manejado la hipótesis de que el éxito de la policía en Nicaragua obedece a la relación construida con una población integrada en las estructuras creadas desde los años 80 durante la revolución sandinista. Esta perspectiva tiene sentido, y en este trabajo se buscará explorar a los mismos actores, es decir, el punto de vista de miembros claves en este cuerpo de seguridad. En tal sentido se manejará el supuesto de que sí existe toda una organización subyacente y manifiesta que se convierte en aliada necesaria del quehacer policial, misma que funciona como una especie de capital social que se dispone a favor de los procesos que sostienen la lucha contra la violencia.

Es indiscutible que el modelo policial comunitario de Nicaragua ha producido avances significativos en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre los factores que también debilitan o vulneran este paradigma. Esto es importante incluso en términos de la autocrítica que pueda hacer la policía misma. El aporte de expertos en el tema e informantes claves de la comunidad también ayudarán para tratar estos aspectos.

Antes de exponer la visión metodológica sobre este estudio, quiero tener presente que este es un artículo elaborado en el marco del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) titulado *Pensamiento Crítico Centroamericano: seguridad y racismo*. Este trabajo discute el eje de seguridad. El propósito es aportar a la producción de pensamiento crítico sobre seguridad a partir del estudio de experiencias localizadas en la región centroamericana.

Metodológicamente, el presente artículo se fundamenta en tres fuentes. En primer lugar, una revisión documental a fin de sostener un referente conceptual sobre el debate acerca de la seguridad ciudadana y el modelo policial comunitario. A modo de soporte empírico se parte de la percepción obtenida a través de entrevistas y testimonios de informantes claves (policías de diferentes rangos e investigadores expertos en el tema). Por último, se capitaliza y hace manifiesta la experiencia de pobladores líderes comunitarios de dos barrios de la ciudad de Managua. Por un lado, se entrevistó a personas que participan de manera directa con el trabajo de la policía en sus comunidades y que tienen una activa colaboración en las organizaciones ligadas al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y por otro, líderes que no pertenecen a las estructuras históricas creadas desde la revolución sandinista.

El artículo se estructura de la siguiente manera: un acercamiento teórico-conceptual como referente de los principales debates sobre seguridad; planteamiento del contexto social nicaragüense a partir de información estadística y resultados del modelo policial comunitario de Nicaragua expresado en distintos informes; presentación de los resultados de las entrevistas y, por último, una reflexión final haciendo un balance de los ejes principales del artículo.

Vale la pena hacer presente que este documento no pretende elaborar recetas ni dirigir a la comunidad y la policía hacia un modelo preestablecido. Por el contrario, ofrece experiencias de una práctica de conformidad con el contexto y aportes de personas que como cualquier ciudadano desarrollan un trabajo constructivo en el marco de un proceso democrático. Su propósito es contribuir a la búsqueda de soluciones locales en el tema de la seguridad, entendida ésta como un bien común que se esfuerzan en alcanzar los ciudadanos, las autoridades locales, la policía y el Estado, a través de la producción conjunta de la seguridad de todos.

## Referentes sobre seguridad ciudadana

Para entender el contexto histórico bajo el cual se desarrolla el trabajo de la Policía Nacional de Nicaragua es preciso tener presente el concepto de seguridad, y de alguna manera la discusión alrededor de este tema que ha cobrado vida a lo largo y ancho de América Latina. Aquí no se pretende hacer una revisión amplia de las diferentes dimensiones y ámbitos de la seguridad, sino materializar una proposición que nos permita la comprensión de nuestro objeto de estudio.

En las últimas décadas ha proliferado una extensa literatura sobre diferentes concepciones de seguridad, el desarrollo de una seguridad cooperativa y democrática, la implementación de modalidades de cooperación en el área de seguridad y de medidas de confianza mutua, y más recientemente, en torno a las nuevas amenazas a la seguridad regional y de la conceptualización de una seguridad humana (Armerding, 2006).

En la actualidad hay concepciones diversas y contrastantes entre los enfoques de la seguridad tradicional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad humana que dominan el debate en este campo. A partir de una creciente interacción e intercambio entre expertos académicos, políticos y militares, se está influyendo sobre las posiciones en torno a los temas de seguridad regional asumidas por los diferentes países. Tales son los casos de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica y la Conferencia Especial

de Seguridad realizada en México en el año 2003. Este último evento se constituye como un hito trascendental del hemisferio en la conceptualización de la noción de seguridad, porque de él surgió la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” (OEA, 2010).

Dada la trascendencia de estos debates, es pertinente referirnos a esta Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en el 2003. En tal sentido es conveniente señalar la reflexión sobre la definición de seguridad que se constituyó en un punto de partida:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (Griffiths, 2007: 92).

Esta declaración de seguridad expresa que “los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado” (Griffiths, 2007: 93). Con ello se reconoce que las amenazas afectan de diversa forma e intensidad a los Estados y subregiones del continente. Actualmente es difícil identificar una sola amenaza afectando al continente como sucedió en el periodo de Guerra Fría. Hoy existen percepciones diferentes de amenazas en la región, aun cuando se reconozca el carácter transnacional de éstas.

La importancia de la Declaración de las Américas es la intención de cambiar la visión predominante de seguridad. Sin embargo, algunos autores advierten sobre una definición demasiado amplia de los fenómenos que se engloban bajo el término amenazas. Es decir, para que el concepto de seguridad hemisférica resulte funcional a la nueva realidad mundial, debemos limitar el alcance de las llamadas nuevas amenazas que afectan a la misma. Algunos autores ven esta visión como securitización, de tal modo que se trata de introducir toda amenaza en una sola concepción que vuelve difícil implementar políticas que den salida a las problemáticas. De ahí el hecho de catalogar estas definiciones como inoperantes.

Por otra parte, una concepción importante en el debate de seguridad que nos acerca a la realidad de nuestros países, se da bajo el proceso de pacificación y de consolidación democrática en Centroamérica. Se trata de

una visión más amplia —entendida como seguridad democrática. Esta visión es definida como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.” (Arévalo, 2002<sup>a</sup>)

En este sentido, el modelo de Seguridad Democrática “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narco-actividad y el tráfico de armas”, tal cual aparece definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (2005).

La composición de este concepto es una combinación de la seguridad ciudadana y humana —que desarrollaremos adelante— desde la visión del PNUD. Cabe destacar que es una concepción que se funda en el estado de derecho y la defensa de la seguridad de las personas. Sin embargo, las posiciones críticas sobre esta configuración señalan que trata de abarcar muchos campos y dimensiones de la realidad, de forma similar a la declaración de seguridad hemisférica.

En la misma perspectiva de ampliar la visión de seguridad, se propone una reconceptualización radical donde el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994 juega un papel determinante al introducir la concepción de seguridad humana. Este concepto privilegia la seguridad de las personas y plantea que “la seguridad debe cambiar -a partir de un esfuerzo exclusivo de la seguridad nacional a un esfuerzo mucho mayor en la seguridad de las personas, desde la seguridad a través de armamentos a la seguridad a través del desarrollo humano, desde la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, el empleo y el medio ambiente”. (Serbin, Et. al, 2011: 31)

La perspectiva de esta concepción de seguridad conduce a abordar el análisis de las amenazas no-convencionales, lo cual conlleva a su vez a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. El eje principal de la concepción de la seguridad humana es “la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan las causas y circunstancias de la inseguridad”. (Nef, 2002, citado por Serbin, 2010: 15). Por lo tanto, se

enfatisa la prevención de la inseguridad, particularmente aquella que afecta a una mayoría de la población. Es justamente esta visión paradigmática de la seguridad que nos permite analizar el papel de la Policía Nacional de Nicaragua, precisamente porque es la concepción que se constituye en el marco del tratado de seguridad en Centro América, en el cual se avala un papel protagónico de las policías.

Un documento más reciente pero igualmente significativo es el Informe de Desarrollo Humano para América Central (IDHAC) 2009-2010, en el cual se realiza una reflexión acerca de las diferentes definiciones de (in)seguridad a partir del riesgo y la causa de la amenaza. A continuación retomaremos estos planteamientos porque facilitan un marco en el cual se circunscribe este trabajo.

En el IDHAC se parte de una concepción de desarrollo humano referido a todas las cosas que una persona puede ser o hacer para llevar una vida plena, concretándose para efectos de medición en las tres oportunidades básicas que incluye el conocido Índice de Desarrollo Humano: la oportunidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable, la oportunidad de acceder a la educación y la oportunidad de tener un nivel de ingreso “decente” (PNUD, 2009: 30)

La visión de seguridad humana creada por la ONU resulta tan amplia como el desarrollo humano, pero por el interés del concepto se ven en la necesidad de acotar una definición más aterrizada. Leámosla a continuación: “la seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo” (Alkire, 2003, citado por el PNUD, 2009). La relación entre los dos conceptos es muy estrecha, pero el de “seguridad” subraya la protección y el de “desarrollo” la realización; el uno mira al riesgo, el otro a las oportunidades; la seguridad alude al “núcleo central” de la vida humana, el desarrollo a todas sus posibilidades; éste piensa más en las libertades “positivas”, aquella en las libertades “negativas”. La seguridad, si se quiere, es más apremiante, pero el desarrollo no será genuino si no es seguro.

A partir de la vinculación de los conceptos anteriores se hace un anclaje de la definición de la seguridad ciudadana como “una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de

las víctimas” (PNUD, 2009: 31). Esta particularidad que remite la seguridad frente al delito –aunque luzca excluyente de otros riesgos– es lo que permite entender la vinculación con las facultades policiales.

Una característica en el marco de la seguridad ciudadana es la protección contra el crimen que viene a ser un deber fundamental del Estado. Ello implica que la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía y por tanto un derecho del ciudadano o ciudadana. Según el IHDAC (2009), este rasgo distintivo de la ciudadanía tiene un carácter de obligatoriedad jurídica, misma que en el caso de nuestros países se ejerce a través de los cuerpos de seguridad como es la policía.

Un rasgo determinante de la seguridad ciudadana para la comprensión del trabajo que realiza la Policía Nacional frente a la violencia en Nicaragua, atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano. De hecho, esta particularidad nos sitúa frente al delito, visto como un acto deliberado de un ser humano en perjuicio abusivo de otro ser humano. El delito es una “opción” o una oportunidad para quien lo comete, pero es precisamente la opción que un ser humano debe descartar porque destruye injustamente las opciones del otro u otra (PNUD, 2009).

Para finalizar este acercamiento a diversas consideraciones del concepto de seguridad como parte de los debates actuales en esta materia, es oportuno retomar uno de los más recientes estudios del PNUD sobre Seguridad Ciudadana en Nicaragua. Este documento, al referirse a la seguridad, arguye que en la desagregación del concepto coexiste un ámbito objetivo y uno subjetivo. El primero está constituido por los casos que ocurren y las respuestas que las instituciones están obligadas a brindar por ley. El subjetivo es la percepción que las personas tienen de ser amenazadas por los delitos, la confianza y la credibilidad de que las instituciones policiales y de la justicia actuarán con prontitud, eficacia y transparencia para proteger o resarcir los derechos de los afectados o amenazados (PNUD, 2011).

La importancia de esta concepción radica en la reflexión que se hace sobre la constitución del hecho delictivo y la percepción. Los hechos delictivos son asumidos como un detonante de inseguridad: “a mayor cantidad de delitos es probable que exista mayor nivel de inseguridad”. Sin embargo, las personas no ven ni conocen todos los hechos. Se enteran de su ocurrencia a través de los medios de comunicación, los informes policiales, fiscales, forenses y judiciales, las denuncias reportadas, la transmisión popular de la noticia en el vecindario, entre amigos, parientes y conocidos. En esta compleja elaboración/transmisión personal y social está presente el imaginario colectivo, las creencias, prejuicios, paradigmas y estigmatizaciones asumidas

desde el poder dominante, reproducidas y modificadas, que recrimina o acepta comportamientos, que excluye o discrimina a personas y estilos de vida por considerarlos “anormales” según los parámetros del pensamiento sociocultural impuesto y “asumido” (PNUD, 2011: 35).

En tal sentido, en la percepción se pueden sumar las inseguridades, miedos, traumas, las situaciones de la salud física, psíquica y comunitaria. De este modo, el hecho y la percepción se convierten en componentes independientes de las instituciones de seguridad que, a su vez, son significativos para la construcción y fortalecimiento de la confianza y credibilidad en el marco de la seguridad ciudadana, y son condicionantes que influye en el comportamiento organizativo y operativo del sistema policial.

Este breve recorrido nos permite resumir que se ha producido una transición desde la perspectiva tradicional y restringida de la seguridad a una concepción más amplia. Los principales lineamientos vienen desde la separación de los asuntos militares de los policiales; el control civil de los asuntos militares y policiales; las nuevas amenazas a la seguridad de las personas, y la aceptación del hecho que el desarrollo social es un requisito fundamental para la seguridad.

Podemos recoger que la noción de seguridad ciudadana se asocia a la definición de la seguridad humana, entendida como el cambio de concepto de seguridad de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor sobre seguridad de la gente. Y de una seguridad orientada al armamentismo, a una seguridad sustentada en el desarrollo humano. En otras palabras, la seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y la dignidad humana, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales (estado-céntrica) (Ramos, 2005).

En el marco de este acercamiento a las definiciones de seguridad es preciso tener claro que resulta difícil hablar de un concepto único, porque según el contexto y utilidad se puede encontrar visiones tan amplias como estrechas. En este trabajo, si bien se ha querido tener presente pincelazos del debate que no se puede ignorar, también se es consciente de que para iluminar la labor que realiza la policía en Nicaragua, es necesario acotar un alcance más restringido de la seguridad, al que de alguna forma se ha venido haciendo alusión sobre todo en la perspectiva que ofrece el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 (IDHCA), y especialmente, en el trabajo sobre Seguridad Ciudadana en Nicaragua 1998-2010, cuando delimita el siguiente enunciado:

El presente estudio asume una definición más acotada, limitándose a los riesgos o amenazas que impiden el disfrute de los derechos de las personas, los que se derivan de la amenaza o acción de la delincuencia en la esfera pública y privada. Incorpora: a) riesgo de ser afectado por un delito; probabilidad objetiva que una persona o grupo de personas sea víctima, b) percepción de riesgo o amenaza de ser afectado de un delito, sin olvidar la imprecisa y heterogénea definición que la apreciación social e individual puede atribuirle (2011: 34).

Nos quedamos con esta última definición que de manera concreta encierra la actividad policial, comprendida en un marco de acción frente al delito, y teniendo presente que este concepto implica la existencia de delitos no violentos y formas de violencias no tipificadas como delitos. La inseguridad muchas veces se asienta en la desconfianza interpersonal o en el alto grado de agresividad de las personas, sin que esto necesariamente constituya siempre un delito.

## **El modelo policial comunitario**

En este acápite se retoma a modo de antecedente la experiencia que dio inicio a una concepción de modelo policial comunitario. Resulta importante visualizar que desde su inicio hay características comunes con la policía actual, al menos en la práctica nicaragüense. Al respecto leamos lo siguiente:

Las organizaciones policiales modernas tuvieron su origen en el Reino Unido hace más de 150 años. Todavía enfrentada a los trastornos de la revolución industrial, la Inglaterra de esa época debía lidiar con un aumento de la criminalidad, conductas no cívicas y corrupción de las fuerzas policiales. En ese tiempo, el orden público se apoyaba en un sistema de guardias privados, que no excluía la intervención militar en las situaciones más difíciles. La inseguridad había llegado a ser, por ese entonces, una preocupación política y social que se había propagado a casi toda Europa. Con la intensificación de los desórdenes sociales, los encargados de los aparatos de justicia y policía concluyeron que una policía preventiva —no militar y no sectaria— podría proteger a la población y obtener su apoyo (Emsley, 1994 citado por Chalom, et al. 2001: 20).

En Londres se creó una organización policial profesional basada en los principios enunciados por sir Robert Peel, hoy considerado fundador del

concepto de policía moderna y precursor de la policía de tipo comunitario. En esa época, esta “nueva policía” no pretendía reprimir el crimen mediante la fuerza militar y la severidad de las sanciones, sino más bien prevenirlo (Chalom, et al. 2001).

La figura emblemática del modelo de Peel es el patrullero de a pie, del que se espera control de los desórdenes públicos y, al mismo tiempo, un acercamiento entre la policía y la colectividad. Mediante esta proximidad, las fuerzas policiales conquistarían el respeto de la población y, así, su cooperación para poner en jaque la criminalidad y hacer frente a los sentimientos de inseguridad. El uso de la fuerza física y la represión era visto como un último recurso, una vez agotadas la persuasión, el consejo y las advertencias. La intención de la policía era demostrar su eficacia por la ausencia de criminalidad antes que a través de acciones represivas.

Según las experiencias de estos países, la proximidad y movilización de la comunidad como una de las principales soluciones de la criminalidad y la inseguridad supone la participación de los afectados. La eficacia de la policía en asuntos locales depende en gran medida de las condiciones sociales del área involucrada, y en este marco la información aparece como un factor clave para el arraigo de prácticas policiales sólidas. La policía debe comenzar por forjar asociaciones activas y duraderas que le faciliten un conocimiento más acabado de las particularidades de cada territorio en materia de delitos, transgresiones y desórdenes públicos, lo que implica la consulta a los residentes locales y su participación activa. Esto último se convierte en la experiencia de la policía nicaragüense en uno de los bastiones de inteligencia más importantes. Es la gente en los barrios la que retroalimenta de información a los jefes de sector.

También en la experiencia de estos cuerpos policiales que iniciaron con modelos de acercamiento comunitario, fue importante fomentar la participación y movilización comunitaria, a través de la construcción de vigilancia cotidiana, la adopción de actitudes y comportamientos proactivos, respaldados en la solidaridad local:

La policía desempeña un papel esencial en el diseño y puesta en marcha de iniciativas provenientes de las organizaciones barriales o de programas locales de vigilancia del vecindario, y también en el apoyo a las colectividades para que puedan resolver por sí mismas los problemas de delincuencia y comportamientos transgresores, en colaboración con las autoridades locales, las ONG, los ciudadanos, las asociaciones de comerciantes, etc. (Chalom, et. al. 2001: 38)

El modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad en Latinoamérica constituye el más reciente paradigma en materia policial y surge como respuesta al agotamiento que empieza a evidenciar el tradicional modelo profesional desarrollado a partir de los años cincuenta (Chinchilla, 2004). En Centroamérica, los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 respectivamente, entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban, abrieron paso a dos de los esfuerzos recientes y más comprensivos por avanzar hacia reformas de la institución policial en América Latina. En ambos casos los acuerdos respectivos estipularon la creación de nuevas fuerzas civiles que reemplazarían a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas y conocidas por su actuación represiva y politizada que hacía imposible su continuidad en un sistema democrático. Cabe mencionar que Honduras, así como en Guatemala y El Salvador también se vio afectada por lo que podemos llamar una doctrina de Seguridad Nacional, y de igual manera, tuvo un proceso de reforma militar y policial, pero como los demás países que forman el triángulo norte tampoco se pudo consolidar.

Otras experiencias en la región durante los años noventa han sido las policías militares de carácter preventivo de diversos estados brasileños que pusieron en marcha programas de policía comunitaria con el objetivo anunciado de mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana. El primer experimento evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Río de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil. A esos esfuerzos se han sumado intentos de carácter más sistemáticos y recientes en Perú a partir del año 2001 con el reemplazo del Presidente Fujimori y otros fallidos en Argentina. Los carabineros de Chile avanzaron también en un plan estratégico que resultó una focalización de las estrategias (Frühling, 2012).

De conformidad con Hugo Frühling, investigador del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana en Chile, el origen del proceso de reforma policial ha sido influido por tres factores que condicionan sus características y contenidos. En primer lugar, por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años noventa en muchos países de la región—incluyendo los países de Centroamérica. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales. En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el que se ve acompañado por la visible presencia del tema

del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública. Por último, la discusión sobre el cambio policial que se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular (2012: 29).

Cabe destacar que el aporte anterior es válido en nuestro contexto en los tres puntos antes señalados. Sin embargo, es importante tener presente que en el caso del modelo policial nicaragüense, hay otros factores que determinan su naturaleza, especialmente comunitaria. A continuación haremos referencia a estas particularidades.

## **El modelo policial de Nicaragua: preventivo, proactivo, comunitario**

En este acápite no se pretende hacer una historia de la policía nacional nicaragüense, sino mencionar información importante que propicie la comprensión del modelo comunitario, especialmente en su relación con la población civil. Con ese propósito es vital establecer una definición de lo que para la policía es el modelo que actualmente impulsa y destacar los elementos constitutivos que sostienen su experiencia de logro diferenciándose del resto de los cuerpos policiales de Centroamérica. También es importante visualizar que en el discurso emitido por la policía misma existen conceptos claves que de alguna manera se expresan en la realidad. Leamos en ese sentido lo que sigue:

La Policía Nacional de Nicaragua surgió del seno popular. Su formación inició en julio de 1979 tras el derrocamiento de la Guardia Nacional, brazo armado de la dictadura somocista. El Gobierno de Reconstrucción Nacional decreta el 22 de agosto del mismo año, el Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua que en su Arto. 23 declara disuelta la Guardia Nacional, la Oficina de Seguridad Nacional y el Servicio de Inteligencia Militar, así como las leyes del país. Oficialmente la institución nace el cinco de septiembre del mismo año bajo el nombre de Policía Sandinista, sin embargo fue hasta en 1980 con el Decreto 559 que se crea la “Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista (Policía Nacional, 2011: 9).

Para establecer formalmente este proceso citamos el Estatuto Fundamental de la República, conocido como Estatuto de Derechos y Garantías

(20/7/1979, La Gaceta No. 1, del 22/8/1979) dejó sin efecto la Constitución Política vigente hasta entonces y en el artículo 27 definió: “La Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial que tome en cuenta la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección a la ciudadanía...” La Constitución Política de 1987 (artículo 97) se refirió en general a la organización policial: “El Estado crea los cuerpos de Seguridad y Orden Interior cuyas funciones están determinadas por la Ley” (PNUD, 2011).

En una sistematización reciente sobre el modelo de la policía, el Modelo Policial Comunitario Proactivo se define como el “sistema de funcionamiento policial que contribuye a asegurar que la institución cumpla su misión constitucional, con la mejor calidad profesional y humana. Es una construcción transversal e integral que exige romper paradigmas, reemplazar culturas y creencias arraigadas, persuadir y convencer para que sea asumido por convicción, lo que implica una nueva forma de pensar y actuar en el cumplimiento de la misión policial” (Policía Nacional, 2011: 11).

El modelo definido anteriormente no surgió tal como se presenta en la actualidad. El modelo surge con la creación de la Policía Nacional pero ha venido evolucionando en cada etapa del desarrollo institucional, a como es la conformación de su estructura organizativa, su tendido territorial, definición de sus funciones con una visión de métodos y técnicas modernas coherentes con cada una de las etapas del desarrollo en general, identificación de las buenas prácticas policiales a través de la sistematización en las áreas de Educación, Seguridad Pública, Comisaría de la Mujer y Asuntos Juveniles.

Se trata de un modelo único que se define como comunitario y proactivo, en lo comunitario por la presencia policial dentro de la comunidad y en lo proactivo enfocado en monitoreo de forma anticipada de los fenómenos de competencia policial. Los componentes del modelo son los métodos aplicados en su funcionamiento preventivo, investigativo, formativo, servicios administrativos, desarrollo y fortalecimiento de la atención especializada a la mujer, niñas, niños y jóvenes.

En palabras de la comisionada general Aminta Granera, este carácter de unidad del modelo es lo que le confiere su éxito frente a las demás policías de la región:

La policía de Nicaragua es una sola, a diferencia de otros países[...] actúa como sistema. Entonces el trabajo de seguridad de la policía de Nicaragua es un trabajo sistémico, donde todas las áreas de la policía, tanto el área investigativa, las áreas de inteligencia, las áreas reactivas, las áreas preventivas se articulan como un solo sistema en función de la prevención (Granera, 2012).

La concepción de la máxima representante de la policía hace alusión a la conformación estructural del modelo policial<sup>2</sup>. Esta estructura la podemos ver de manera concreta en la siguiente matriz:

Especialidad	Modelo	Ejes		
Academia de Policía	Escuela Total	El Desarrollo Curricular del Sistema Educativo Policial	Capacitación de docentes, monitores e instructores del Sistema educativo Policial.	Organización y Gestión del Sistema Educativo Policial
Dirección de Seguridad Pública	Relación policía-comunidad	Organización social comunitaria en los sectores poblacionales	El trabajo del jefe de sector policial y la Integración de la Policía Voluntaria en los sectores poblacionales	La relación Policía-Comunitaria en la Prevención del delito en los sectores poblacionales
Dirección de la Comisaria de la Mujer y la Niñez	Atención Especializada a la Violencia Intrafamiliar y Sexual	Atención Integral Especializada	Trabajo en equipo	Capacitación
Dirección de Asuntos Juveniles	Atención integral a la violencia juvenil	Interés Superior de la niñez, adolescencia y juventud	Responsabilidad compartida y coordinada con los diferentes actores	Participación comunitaria en general y en particular de jóvenes y niños

Fuente: Policía Nacional (2011)

2 En todas las entrevistas realizadas a miembros de la policía, se enfatiza la conformación estructural del modelo como determinante en la actuación estratégica frente a la dimensión del delito.

La matriz anterior es procedente de un trabajo de sistematización que realizó la policía en el año 2011. Para nuestro artículo es importante retomar los ámbitos de incidencia a partir de las especialidades. Particularmente nos interesa la segunda línea, la Dirección de Seguridad Pública en la cual se desarrolla la relación de la policía con la comunidad. Es justamente lo que encierra nuestro punto de análisis a nivel de información empírica y el centro de la reflexión como factor determinante en los logros frente a la violencia. No obstante, sabemos que el trabajo integral de la policía abarca todas las dimensiones que la integran y en cada una de ellas la labor ha sido significativa.

A partir de las concepciones de seguridad y esta breve exposición sobre el modelo policial nicaragüense daremos paso a la segunda parte de este artículo. Retomamos el propósito inicial del trabajo, que es tratar de comprender la relación que establece la policía con la comunidad –como elemento sustancial del modelo comunitario– desde la percepción que tienen policías en calidad de informantes claves, y pobladores entrevistados que se convierten en corresponsables del alcance que la policía tiene frente a la realidad de violencia.

## **El estado de seguridad ciudadana en Nicaragua en los últimos años**

De conformidad con la definición acotada de seguridad, la información que se presenta a continuación hace referencia parcial al estado actual de la seguridad en Nicaragua alrededor del delito, retomando la visión objetiva y subjetiva del mismo que ya se señalaba arriba.

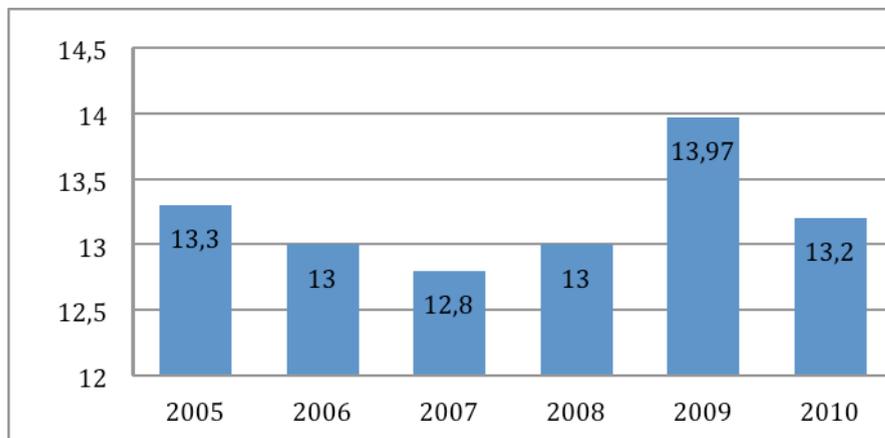
La evolución en los índices de la delincuencia en Nicaragua presenta un nivel medio, en condiciones similares a Costa Rica y Panamá, por cuanto es una delincuencia local y nacional con algunas manifestaciones de delincuencia organizada y corrupción, pero el Estado preserva su capacidad de actuar contra el fenómeno. A partir de 2004–2005 se observa una inflexión histórica en la tendencia de incremento de los delitos violentos en Nicaragua (PNUD, 2011:18).

Según el Informe de Seguridad Ciudadana 1998-2010 sobre Nicaragua, “hay cuatro tendencias ineludibles a valorar en el problema de inseguridad en Nicaragua: i) hay más delitos, ii) se ha reducido la capacidad de respuesta institucional, iii) hay mayor percepción de inseguridad y iv) se ha afectado la confianza en las instituciones de la seguridad pública y la justicia penal. La confianza entre las personas y de las personas con sus instituciones constituye

un valor fundamental para la convivencia, la gobernabilidad y el sistema democrático” (PNUD, 2011).

Las manifestaciones más graves y crecientes de la delincuencia organizada en Nicaragua se relacionan con el narcotráfico, narcomenudeo, trata de personas, tráfico de personas o inmigrantes, tráfico de armas de fuego y el lavado de activos. Coexisten con la economía formal al menos veinticinco formas de mercados ilícitos o subterráneos que captan parte importante del mercado laboral informal y cuyos límites entre la informalidad e ilegalidad son difusos. A continuación se resume datos significativos a partir del aporte más reciente sobre Seguridad en Nicaragua (PNUD, 2011: 18–23):

- La tasa de homicidios entre el 2000–2002 fue la más baja (10 por 100 mil habitantes), volviendo a subir a un ritmo menos acelerado que en el resto de países de Centroamérica, hasta 14 por 100 mil habitantes en el 2009.



- Durante el período 1998 - 2009 el promedio de mujeres víctimas de homicidio (79) fue de 12%, llegando en algunos años hasta 16% (2002) y en otros a 9% (2005). En 2009 rebasó la media, con cien víctimas (12.6% del total de muertes). El 9.5% de las víctimas de homicidio es menor de 18 años (19% mujeres).
- A nivel de narcoactividad en Centroamérica el flujo y la ocupación de cocaína son crecientes. En Nicaragua se ha incautado un promedio del 13% de la ocupada en la región, ubicándose en el tercer lugar en cuanto al volumen, debajo de lo reportado por Panamá y Costa Rica.
- La cantidad de víctimas por delitos y faltas se incrementó en 2.5 veces al pasar de 65 a 166 mil afectados por la delincuencia. Como porcentaje de

la población nacional se duplicó al pasar de 1.3% a 2.9%.

- El porcentaje de jóvenes y adolescentes menores de 25 años que han sido detenidos se ha reducido en tres puntos porcentuales entre 1998 (52.6%) y 2009 (48.5%), en relación con el total de detenidos por la Policía.
- El país registra la segunda tasa más baja de sobrepoblación penitenciaria (112%) en Centroamérica y el menor porcentaje de presos sin condena (19%) en el Sistema Penitenciario Nacional.

Según Francisco Javier Bautista (PNUD, 2011), Nicaragua se encuentra en un nivel medio en la evolución del delito<sup>3</sup> (a partir de una escala de elaboración personal), países como Chile y Uruguay están en un nivel bajo, El Salvador y Honduras en un nivel alto y Guatemala en un nivel crítico. En el ámbito de Nicaragua, la delincuencia es local y extraterritorial. Afecta el patrimonio, la vida y la convivencia, con algunas manifestaciones de corrupción pública y delincuencia organizada. Todavía hay relativa confianza en las instituciones, y el Estado conserva eficacia frente a los problemas.

Una lectura de la información anterior nos dice que las tasas delictivas en Nicaragua, aunque se presenten de manera crecientes son menos aceleradas, y son menores en comparación con los países del norte de Centroamérica y similares a los del sur a pesar de las diferencias en cuanto al desarrollo humano. En este contexto es importante reconocer las fortalezas institucionales, particularmente de la Policía Nacional y otras instituciones como el Ejército de Nicaragua.<sup>4</sup>

A nivel subjetivo, la percepción positiva sobre la Policía es variable. Durante los doce años que se estudiaron en el informe del PNUD sobre Nicaragua (2011). Se argumenta que, “unas veces sube y otras baja por diversos acontecimientos sociales, políticos y de seguridad que tensionan su actuar público, por sus éxitos operativos y errores de actuación que afectan su imagen y eficacia”.

Para terminar este acápite, cabe destacar que -según la información manejada sobre el delito en Nicaragua-, así como son claras y manifiestas las tendencias crecientes en la actividad delictiva, también es cierto que ésta no

---

3 Francisco J. Bautista elabora una tabla de evolución de la delincuencia en la región, donde toma tres criterios básicos: delincuencia local (desde un bajo a un máximo nivel de organización), tasa de homicidios, predominio de la delincuencia local más otras manifestaciones (de forma menos violentas a una mayor violencia)

4 Durante las últimas décadas el Ejército Nacional ha venido fortaleciendo su rol en la defensa civil en casos de desastres naturales, la seguridad ciudadana en el campo, la lucha contra el narcotráfico y el contrabando, el enfrentamiento contra el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada.

crece al ritmo del resto de países de Centroamérica, especialmente los países del llamado triángulo norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), quienes presentan tasas delictivas cuatro veces mayores y la inseguridad se convierte en la principal preocupación de sus habitantes.

A continuación retomaremos la percepción de dos tipos de informantes claves entrevistados, a fin de percibir la opinión sobre el modelo policial comunitario, como un elemento determinante para entender la atribución de que los resultados de este cuerpo de seguridad obedecen a esta vinculación con la población, y de manera específica a estructuras organizadas en los barrios desde los años ochenta.

## Dos caras de un discurso sobre el modelo policial comunitario

### La proximidad es una realidad

En este artículo sostenemos que la Policía Nacional de Nicaragua aplica un modelo de proximidad a la población que le permite sostener resultados importantes contra el delito y la violencia en general. En tal sentido, vemos que esta proximidad es un hecho en la vinculación con estructuras organizadas afines a la visión política sandinista desde los años ochenta. No obstante, las entrevistas a la población también nos muestran que el modelo tiene sus fragilidades, sobre todo por la afectación de las redes del narcotráfico. De este modo, no deja de existir inquietud en dos aspectos que no se profundizan en el artículo, pero que están latentes: las viejas generaciones de policías con mayor conciencia social se está terminando, y las nuevas generaciones no siempre responden con los mismos valores de la institución, cuestión que los vuelve más propensos o vulnerables frente a la corrupción. A continuación se presenta información de las entrevistas realizadas con informantes claves, comenzando con la perspectiva de policías que actualmente son miembros activos de esta institución y que quisieron colaborar con este trabajo.

\*\*\*

Llegar al comisionado Torres fue lo más sencillo. Iba preparado para un largo procedimiento burocrático, pero no fue así. Lo encontré regando las plantas en una de las oficinas de la Ayac Delgado<sup>5</sup>. Me preguntó a quién buscaba y mencioné el nombre del comisionado. Me preguntó para qué lo buscaba y le expliqué mi inquietud sobre el modelo policial. Me respondió:

---

5 La Ayac Delgado es el nombre de uno de los Distritos de la Policía Nacional en Managua.

“venga siéntese. Yo soy el comisionado, le voy a explicar cómo funciona este asunto”.

El comisionado Roger Torres manifestó que no se puede entender el modelo de la Policía Nacional, sino comprendo de dónde vienen los policías. Él comentó que venía de una familia campesina y siendo joven decidió prestar servicio a la policía:

Apenas tenía cuarto grado cuando me metí a esto. Yo supe que era el sacrificio para estudiar, porque me propuse estudiar. La policía nos dio las facilidades, pero no fue sencillo, en los años 80 nos tocó ir al monte, y allí andábamos los folletos, así estudiábamos, no había de otra.

El comisionado Roger tiene actualmente una licenciatura, una maestría y una cantidad de posgrados en diferentes especialidades tanto civiles como policiales. Sin embargo, estos títulos y ascensos del más alto nivel sólo le permiten desenvolverse con el mayor de los profesionalismos y cercanía con la gente. Cuenta con una larga experiencia en diferentes campos del quehacer policial, trayectoria que lo ha revestido de autoridad y disciplina para responder con mucha humildad al servicio que le toca realizar.

Sobre su visión del éxito de la Policía Nacional en comparación con el resto de Centroamérica, con una sonrisa muy pronunciada responde:

se debe al hecho de la procedencia de las personas que integran la policía, somos personas que salimos del pueblo y conocemos la gente y la gente nos conoce. Pero más allá de esto es importante observar que la policía es una sola, que no actuamos de manera dividida como en otras partes, que por un lado está tránsito, por otra parte seguridad pública, que policías municipales, en fin todos dispersos. Nosotros tenemos concentrada en una sola policía todos los servicios. Esto nos permite un flujo de información que compartimos todas las semanas. Sabemos que está haciendo cada dirección de la policía y por eso actuamos con beligerancia.

El comisionado Torres realizó un esquema de las instancias que componen la policía para ilustrar las diferentes dependencias que se comunican para poder darle seguimiento al trabajo organizado. Para él, la policía mantiene un solo discurso: “venimos de la comunidad y trabajamos para la comunidad. Detrás de esta postura hay unos valores que nos identifican como el honor, seguridad y servicio”.

En la vinculación comunitaria –para Torres– la policía juega un papel determinante a través de los jefes de sector. Estos son policías que después de

un proceso de formación y experiencia suficiente son enviados a los barrios a realizar un trabajo de acercamiento con los pobladores. A través de los jefes de sector se consigue una legitimidad de la policía, así como información de interés operativo y sobre todo el involucramiento de la población en la prevención social del delito.

La Ley de la Policía Nacional en cuanto a sus relaciones con la comunidad, define claramente que se deben “establecer intercambios y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil, con el fin de implementar conjuntamente la solución a problemas de las comunidades” (Capítulo III, artículo 7, inciso 4, Ley 228, agosto 1996).

En este acercamiento con informantes claves de la policía se realizaron cinco entrevistas a comisionados de este cuerpo de seguridad. El grado de comisionado en la jerarquía policial es de lo más alto, de ahí que en las entrevistas realizadas existe un discurso al unísono sobre el quehacer de sus miembros en el contexto del modelo comunitario. No obstante, los policías destacan elementos fundamentales:

- La visión de cuerpo que representa la policía, como policía única.
- Su vinculación histórica con los Comités de Defensa Civil (CDC) para garantizar la seguridad ciudadana. Posteriormente se destaca en el tiempo los Comités de Defensa Sandinista como una organización popular desde la cual se brinda apoyo a las fuerzas policiales.
- En la actualidad y a partir del nuevo periodo sandinista se fundan las estructuras comunitarias como los Consejos del Poder Ciudadano CPC<sup>6</sup> y luego los Gabinetes de Poder Ciudadano (GPC). Estas estructuras comunitarias facilitan una organización en la prevención del delito junto con la policía<sup>7</sup>.
- También se destaca la participación histórica de los policías voluntarios, que ahora funcionan especialmente en los departamentos.

---

6 Los concejos del Poder Ciudadano (CPC) son las bases del modelo de democracia directa propuesto por el Gobierno del Presidente Ortega.(DECRETO No. 112-2007)

7 Las estructuras comunitarias creadas desde los años ochenta y reorganizadas en la actualidad como comités del poder ciudadano, como organizaciones afines al partido de gobierno representan de alguna manera espacios politizados que inevitablemente reproducen la ideología del gobierno de turno. No obstante, su colaboración con la policía en materia de seguridad repercute positivamente en la vida cotidiana comunitaria, y esto es reconocido por los habitantes.

Según un trabajo de sistematización sobre el modelo comunitario en relación al trabajo de los jefes de sectores se menciona lo siguiente:

La figura del jefe de sector se ha desarrollado a partir de asignarlos a las unidades policiales que tenían una demarcación territorial específica, teniendo como contraparte a los líderes en esos barrios que ya existían en los albores de la guerra y posterior a esto en los distintos comités de apoyo a la lucha insurreccional. El vínculo con la comunidad surge a través de reuniones, asambleas y encuentros entre los líderes y la Policía. Posteriormente, cuando se recibe asesoría y asistencia de otros cuerpos policiales, entre ellos de Cuba, se crea el sector policial asignándole un territorio de atención en sus distintas jurisdicciones: municipios, barrios, comarcas (Policía Nacional, 2011: 13).

Para ilustrar de una manera más cercana la visión de la policía se entrevistó a un Jefe de Sector. Fue muy interesante la percepción del modelo comunitario a partir de alguien que está justamente en el territorio bregando con la realidad cotidiana de la gente.

Para asegurar orgánicamente el servicio a la comunidad se creó una función de enlace permanente con la comunidad que denominamos “Jefe de Sector”, el cual es un funcionario(a) policial que está designado para atender a un sector territorial que poblacionalmente corresponde a 5 mil habitantes promedio. La misión del Jefe de Sector es representar al sistema policial en la comunidad determinada, conocer sus problemas y necesidades de seguridad ciudadana, gestionar la respuesta policial, promover la organización comunitaria para generar una respuesta social al problema, trabajar conjuntamente con la comunidad en el desarrollo local.

En la entrevista con el sub-oficial mayor JL, se encuentran coincidencias con la visión de los comisionados, al vincular la relación de la policía y la comunidad con la revolución sandinista. Para JL,

los policías somos personas humildes que salimos de la población, que después de haber hecho el servicio militar ingresamos a las filas de la policía. No teníamos una formación para estar aquí, pero el deseo de reconstruir un país y establecer un orden nos hizo quedarnos. Ya había pasado lo peor que fue conseguir el triunfo revolucionario, en adelante se trataba de mantener la relación de apoyo con la gente y seguir trabajando juntos.

El origen revolucionario creó una conciencia sobre la necesidad de apoyar las causas sociales en el país. La policía nació de esas estructuras. Para el sub-oficial,

los policías no nacieron como en otros países con una formación en West Point ni ganamos mucho dinero y tampoco andamos con escoltas. Todos somos pobres, andamos en bus, lo que sí tenemos claro son nuestros valores revolucionarios de solidaridad y respeto a los derechos de la gente.

A saber de JL la gente en los barrios les tiene cariño y respeto, porque son de la misma comunidad: “andamos solos en los sectores, pero la gente nos protege, ellos son nuestra principal fortaleza”. ¿Cómo es el trabajo de un jefe de sector? A partir de la experiencia del sub-oficial:

Diariamente tenemos que reportar 30 casas visitadas. Tenemos que recoger datos. Ser un miembro más de la comunidad. Actualmente trabajamos con los Consejos de Familia porque el delito es un problema social y la gente tiene que ayudar a controlar los fenómenos de cada lugar. También hacemos cartas de compromisos con las familias cuando tienen hijos que son problemáticos, les concientizamos que no se metan en problemas. Y funcionan las cosas, porque los muchachos nos hacen caso.

En estas experiencias con la comunidad los jefes de sector no están solos, según expresa JL, hay diferentes organizaciones que se comprometen. Por ejemplo, para ellos las Iglesias Evangélicas están anuentes a trabajar con los jóvenes, ellos les envían muchachos con problemas y son atendidos. Pero con la Iglesia Católica es más difícil trabajar, porque ellos no tienen presencia en los sectores.

El establecimiento de intercambios y colaboración también se da con otros sectores organizados, se realiza identificando a los distintos organismos, los líderes, los Comités de Prevención Social del Delito, Instituciones, los pobladores en general con quienes en una forma de asamblea se valoran los problemas de seguridad y otros problemas sociales en un sector policial. Los participantes en la asamblea utilizando la técnica de lluvia de ideas dan a conocer los distintos problemas, se ordenan por tipos de problemas y se establecen prioridades de respuesta a la población, que se da como una devolución de la agenda evacuada en la asamblea.

Con los jóvenes de los barrios los jefes de sector realizan ligas de fútbol. Estas experiencias gustan mucho porque aleja a la juventud de problemas en la

comunidad y también de las drogas. Así mismo, se aprovechan estos espacios para trabajar procesos de formación humana con temáticas vinculadas a la familia, la sexualidad, el alcoholismo y adicción a las drogas. La mayor parte de estas actividades con la juventud especialmente urbana, se ejecutan como parte del denominado Modelo Ecológico de Prevención de la Violencia, dirigido por la Policía Nacional.

Relata JL que los jefes de sector son jefes en pequeño, porque ellos representan a los jefes de distrito en cada comunidad, de tal manera que si ellos quedan mal, también queda mal la policía en general. En este sentido se le preguntó al sub-oficial sobre la principal problemáticas que él percibía en los barrios.

Para el Sub-oficial JL, el mayor problema en las comunidades es el narcotráfico. Porque el narcotráfico tiene muchos recursos y son capaces de sobornar a cualquiera. Incluso –comenta– que hasta los policías se vuelven más vulnerables frente a esta problemática, sobre todo las personas jóvenes que tienen menos de 5 años de estar en la policía, no tienen tan arraigados los valores y se pueden prestar para otras cosas. En este sentido, el jefe de sector sin bien es cierto es la punta de lanza de la policía en la comunidad, también se convierte en su “talón de Aquiles”.

### **Los pobladores ‘somos protagonistas de la seguridad’**

Doña María, promotora voluntaria de la policía en un distrito de Managua, señala que la revolución es clave para entender la relación entre la policía y la comunidad. Por ejemplo, ella se integró al frente sandinista en las columnas guerrilleras, después en la policía como voluntaria. Y para ella de allí nace la colaboración.

La Policía Voluntaria se estableció como un elemento novedoso de apoyo al trabajo de la Policía Nacional. Era gente no asalariada de la comunidad que pasaba por un proceso de selección. Se les otorgó la autoridad necesaria asignándoles armas de fuego y uniformes. Se estableció la figura de la policía voluntaria por ley en 1983. Después de algunas irregularidades y abuso de poder se decidió trabajar en el casco urbano de la capital únicamente con policías profesionales. En el caso de doña María, ella funciona como Policía Voluntaria en un distrito policial de Managua, junto con 50 personas hombres y mujeres. Muchas de ellas son amas de casa, profesionales de todo ámbito y pobladores en general de los barrios.

Un punto de coincidencia con el discurso policial es el punto de partida de la relación policía-comunidad. Para ambos participantes, la revolución es

clave para entender la simbiosis entre estas dos esferas. El hecho es que todas esas generaciones que formaron la Policía Nacional eran personas que tenían en común haber participado en la revolución sandinista en 1979. En adelante, las estructuras de colaboración que hay en las comunidades no son más que los reductos cimentados en toda una década de conformación organizativa, ya sea para la prevención del delito o ya sea para la defensa de las victorias revolucionarias. Al respecto, nuestra policía voluntaria comenta lo siguiente:

Es la población que da el éxito a la policía, es la población que busca a la policía. Mire, la mayoría de la gente conoce a las personas que colaboramos en la comunidad y sabe que no es lo mismo ir a la policía por su cuenta, que ir a través de nosotras, rapidito vienen las patrullas, porque ya saben que nosotras somos colaboradoras, ya estamos identificadas. Y si no, llamamos a la comisionada y ella nos resuelve<sup>8</sup>.

Se le preguntó a doña María cómo valoraba el trabajo de los jefes de sector en la comunidad. Y respondió sorprendentemente lo siguiente:

No es por nada, pero la mayoría de la gente no conoce a los jefes de sector. Vaya usted y pregunte, nadie le va a dar referencia. Y lo que pasa es que ellos no están en el barrio. Cuando la policía tiene sus actividades son los primeros que se van. Por eso la gente no quiere que se vaya el furgón<sup>9</sup>. Y sabe por qué, porque los policías jóvenes se corrompen. Los muchachos que están estudiando ahora en la escuela de policía muy rápido los mandan a los barrios y ellos no saben mucho, no tienen conciencia y por eso los compran fácil.

Como podemos observar, en la población también hay una crítica importante a la policía, a los jefes de sector que son considerados como lo más próximo en la relación comunitaria.

En el Informe de PNUD sobre la Seguridad en Nicaragua, más allá de las tendencias y evolución del delito en el país, se deja sentir la preocupación de la gente sobre el incremento de la violencia. En este marco, también en las comunidades hay preocupación por la falta de eficacia en la resolución de

---

8 Las mujeres y hombres que se vinculan a una colaboración abierta con la policía, son ciudadanos/as de diferentes ámbitos sociales y profesionales que voluntariamente prestan un servicio ya sea dentro de la institución o desde sus hogares. Para la población estos colaboradores/as no dejan de representar en cierta medida una figura típica (al estilo de "orejas" como se les llama en Honduras), pero no encierran consigo el nivel peyorativo que tienen en este país, sino todo lo contrario, la gente aprecia la denuncia que se realiza.

9 El furgón: es un contenedor que funciona como unidad móvil instalada por la policía en los barrios de mayor peligrosidad.

los conflictos por parte de la policía. En una de las entrevistas realizadas a un poblador que no pertenece a las estructuras organizadas que colaboran con la policía pero que sí ejerce un liderazgo comunitario comentaba lo siguiente:

Yo reconozco que la policía ha hecho un trabajo muy bueno a nivel general en el país, pero en algunos barrios hay mucha preocupación porque elementos mismos de la policía se prestan a la corrupción. Aquí donde yo vivo, sólo que les tomemos fotos y les comentemos a sus espías nos hacen caso. Ellos vienen cada semana a recibir su tamuga<sup>10</sup> en los expendios de aquí. Todo mundo lo sabe, y aunque vengan de civil ya los conocemos.

Para ciertos líderes comunitarios, la policía desempeña una gran labor, y más cuando se le compara con el resto de países. Pero también hay temor de que “las experiencias negativas nos lleven por el mismo camino de Honduras y El Salvador”, especialmente en aquellos barrios que son socavados por el narcotráfico. En estos lugares las redes de la narcoactividad corrompen a pobladores y también a algunos policías.

### Otra mirada al modelo policial

Don Orlando, quien participa en el comité de desarrollo de su barrio y es líder de su comunidad, vive en el Distrito I de Managua, uno de los barrios de mayor problemática delincriminal. Su experiencia sobre la policía es diferente. Estos fueron sus comentarios al indagar su percepción:

Cerca de mi casa hay dos expendios de droga, –usted sabe, allí todos nos conocemos, es un secreto a voces-. Allí llegan en moto los policías –dicen ellos que de civil–, pero no se pierden. Sólo agarran su tajada y se van. Cuando ya es el colmo y les ponen el dedo sólo los cambian de lugar. Ha habido veces que se pasan, golpean a inocentes y hasta les tomamos fotos y las llevamos al distrito, hasta entonces nos paran bola.

Para don Orlando es casual encontrar policías honestos. Considera que la problemática de la droga socava las estructuras de la policía. Él señala que “son como cualquier ser humano, tienen necesidades igual que nosotros y no se pueden resistir frente al dinero”. De manera similar opina doña Paula, líder

---

10 En Nicaragua la “tamuga” es un plato típico de la zona de Masatepe, es similar al nacatamal. Pero en la jerga de los barrios populares utilizan la palabra para referirse a la coima que reciben algunos policías.

comunitaria desde hace más de diez años en el distrito I de Managua. Para ella es importante el trabajo que realiza la policía en los barrios, sobre todo en el control de la delincuencia. Considera que “hay mucha corrupción”. Hace referencia a la problemática de la droga. De forma muy particular puntualiza la siguiente apreciación: “la policía hace lo que el gobierno le manda, ellos no se meten con la gente que es sandinista, aunque hagan cosas indebidas siempre tienen un trato diferente”.

### **A modo de reflexión final**

La idea de llegar al tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica a través de la experiencia del modelo policial comunitario de Nicaragua, quizás es el mejor pretexto para darnos cuenta que no todo está escrito, que en la dimensión humana la apuesta a la voluntad y mejores deseos de hacer las cosas puede fundar esperanzas, aun contra toda esperanza como parece ser en nuestros países socavados por la violencia.

No es complicado darnos cuenta que en medio de tantas definiciones y concepciones sobre la seguridad, existen muchos factores— sobre todo externos que no contemplamos en este artículo— que determinan la vida de nuestros países. Tal es el caso de las agendas oscuras que están detrás de los principales problemas que aquejan la realidad centroamericana como son el narcotráfico y el crimen organizado.

Otro aspecto que merece la pena profundizar es el hecho de ver que incluso en países como Nicaragua, que apuesta a un mejoramiento de la realidad delictiva, las problemáticas no se detienen y continúan una tendencia de repente insostenible. El mal rebasa las posibilidades de resistirse al mismo, quedando como opción sólo un des-aceleramiento de la marcha. Sin embargo, nos seguimos planteando preguntas sobre estas leves diferencias en aras de visualizar alternativas orientadas a la construcción de otra Nicaragua posible.

Como hemos visto hasta aquí, este punteo sobre cómo están haciendo las cosas gran parte de la Policía Nacional a través de la apuesta de volcarse a la comunidad tiene sus altos y bajos. En el contexto que atraviesa Centroamérica, la experiencia de Nicaragua resulta significativa. No se trata de vanagloriar al cuerpo policial, sino más bien de ilustrar que es preciso cambiar muchas cosas, y que en este intento la proximidad a la comunidad corresponsabiliza a la ciudadanía.

Retomando en perspectiva este breve recorrido conceptual y el aporte de las entrevistas realizadas podemos englobar elementos que vale la pena reconocer del modelo comunitario:

- La relación con la comunidad constituye la columna vertebral del modelo comunitario, vínculo que ha permitido el éxito que hace la diferencia con el resto de las policías. Como se señalaba antes, no se resuelven completamente las cosas, pero se ataja la situación creando una mejor sensación de seguridad, que de una u otra manera es real. No sólo son cifras que plantean la diferencia, sino el de sentirse seguro en casa, en la calle y en la mente. Esta impresión no ciega la tendencia visible del delito, pero alerta, preocupa e invita a tomar medidas.
- Se trata también de un modelo compartido. Si bien el mérito lo comunica la policía, la población lo posibilita. Como decía doña María arriba: “también nosotros somos protagonistas, y estamos haciendo las cosas, y lo hacemos con la mayor voluntad, no tenemos un salario, sino el deseo de ver seguros a nuestros hijos”. Es evidente que la formación de unos valores arraigados en la población desde los años ochenta hacen diferencia. Esto lleva a reconocer las estructuras de participación ciudadana que ha habido durante 32 años de historia sandinista. Estructuras que sólo han venido cambiando de nombre en el tiempo. Un ejemplo es que los miembros de los Comités de Defensa Civil, se convierten en los dirigentes de los Comités de Defensa Sandinista, Asociaciones de Vecinos, los Comités Comunitarios, los Comités de Prevención Social del Delito y últimamente en miembros de los Consejos del Poder Ciudadano, impulsado por el Gobierno actual.
- Es sano reconocer que también hay vulnerabilidades, y lo que se convierte en el mayor nexo con la comunidad (los jefes de sector), también corren el riesgo de ser socavados por las estructuras del crimen organizado y el narcotráfico. No se está exento de la posibilidad de corrupción a cualquier nivel de la jerarquía policial. No obstante, los jóvenes que inician la tarea como servidores públicos tienen el compromiso de encarnar unos valores heredados de una generación de policías que cada vez son menos. Es importante tener presente que la entrega efectiva de gran parte de la policía, no siempre se corresponde con el resto de elementos de la cadena que imprime la seguridad ciudadana. A menudo la policía se queja de realizar un trabajo exitoso que termina cayéndose en los otros ámbitos institucionales: Ministerio Público y en el Sistema de Justicia.
- La Política Integral que rige la Relación Policía-Comunidad y Derechos Humanos ha constituido la herramienta principal del trabajo preventivo de la especialidad de Seguridad Pública, que descansa en la figura del Jefe de Sector.

Por último, y sin el ánimo de hacer recetas, es considerable tener presente que en la realidad de violencia de nuestros países la Policía de Nicaragua ha tenido logros significativos, aunque también es evidente que esto no implica solucionar los problemas. Se trata de una acción que desacelera el proceso de la delincuencia y que el protagonismo que asume la comunidad es un factor que hace la diferencia.

Vale la pena seguir reflexionando sobre la vulnerabilidad del modelo policial, sobre todo teniendo presente dos cosas. Por un lado, la narcoactividad en nuestros países no parece rendirse, encuentra en nuestra población tanto civil como policial condiciones que le permiten arraigarse. Por otra parte, no hay que perder de vista que hay una diferencia entre estar cerca de la comunidad y estar muy cerca de un movimiento social, cuestión que ha caracterizado la relación entre la policía y las viejas y nuevas estructuras comunitarias del sandinismo.

## Bibliografía

Aguilera, Gabriel 2003 “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Progresos y necesidades” en *Universidad para la Paz, Seguridad humana y democracia en Centroamérica* (San José, Costa Rica: UNIPAZ)

Armerding, Gisela 2006 “Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas.” *Centro Argentino de Estudios Internacionales*. (Argentina: CAEI). Disponible en: <[http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14\\_3.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14_3.pdf)> Acceso el 19 de junio de 2012.

Chalom, M., Leonard, L., Vandeschueren, F., Vézina, C 2001 *Seguridad ciudadana, Participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. (Chile: Ediciones Sur) Disponible en:

<[http://surcorporacion.cl/publicaciones/Coleccion\\_Estudios\\_Sociales/Seguridad/seguridad\\_ciudadana.pdf](http://surcorporacion.cl/publicaciones/Coleccion_Estudios_Sociales/Seguridad/seguridad_ciudadana.pdf)> Acceso el 9 de junio de 2012

Chinchilla Miranda, Laura 1999 “La policía de orientación comunitaria. Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad”. Ponencia presentada en el seminario “Diálogos sobre convivencia ciudadana”. (BID) Chile, del 13 al 15 de octubre.

Frühling Ehrlich, Hugo 2012 *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (Chile: Universidad de Chile) Disponible en: <<http://www.cesc.uchile.cl/>> Acceso el 11 de junio del 2012.

Gaceta 1979 (Nicaragua) 22 de agosto. No. 1 Citado en: Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Seguridad Ciudadana 1998-2010 Nicaragua: Riesgos, Retos y Oportunidades*. (Managua: PNUD)

Granera, Aminta 2012 *El modelo policial*. (Nicaragua: Policía Nacional)

González, Samuel, López Portillo, Ernesto 1994 *Seguridad Pública en México. Problemas perspectivas y propuestas*. (México DF: Coordinación de Humanidades)

Organización de los Estados Americanos 2010 “Conferencia especial sobre seguridad”. Ciudad de México del 27 al 28 de octubre 2003 (OEA) Disponible en: <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>> Acceso el 11 de junio de 2012.

Policía Nacional de Nicaragua 2011 *Sistematización del modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*. (Managua: Policía Nacional de Nicaragua)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011 *Seguridad Ciudadana 1998-2010, Nicaragua: Riesgos, Retos y Oportunidades. Perspectiva Nacional*. (Nicaragua: PNUD)

Ramos, José María 2005 “Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: Hacia un marco conceptual” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México) Mayo-agosto, año/vol. XLVII, número 194.

Serbin, Andrés (Coord) 2011 *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. CRIES. (Argentina: Icaria Editorial)

SICA 2005 (1995) *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. (Honduras: Secretaría General SICA) Disponible en:

<[http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=trat\\_974\\_3\\_04102005.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_3_04102005.pdf)> Acceso el 12 de junio del 2012

Spielman, John E. Griffiths 2007 “Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones.” GCG: *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad* (Georgetown University y Universia) V.1N1 (04). Disponible en:

<[http://gcg.universia.net/pdfs\\_revistas/articulo\\_66\\_1195588149605.pdf](http://gcg.universia.net/pdfs_revistas/articulo_66_1195588149605.pdf)> Acceso el 19 de junio de 2012.



# **Interseccionalidad de género y la construcción de un objeto de estudio: la violencia contra las mujeres como tema de seguridad**

Débora García Morales\*

## **Introducción**

El fenómeno de la violencia contra las mujeres es un tema de seguridad de la región centroamericana. El Informe de Desarrollo Humano de América Central 2009-2010 califica la violencia contra las mujeres como “delito silenciado” (PNUD, 2010:130). Este informe revela que las modalidades más comunes y preocupantes son el femicidio, la violencia sexual y los casos de violencia doméstica o intrafamiliar. Esta última es una práctica muy extendida que aún cuando hay un subregistro, en los países donde existe información el número de denuncias por violencia contra las mujeres se compara al de denuncias por hurtos y robos (PNUD, 2010:130). Entre las formas de violencia se puede registrar la violencia patrimonial, que no siempre es visibilizada en los estudios realizados. Shrader y Sagot (1998) describen esta violencia relacionada con medidas tomadas por el agresor, u omisiones, que afectan la sobrevivencia de la mujer y sus hijas e hijos, como el despojo y la destrucción de sus bienes personales o de la sociedad conyugal. Esto implica la pérdida de la casa de habitación o del lugar de la vivienda, los enseres y equipamiento doméstico, la tierra, otros bienes muebles e inmuebles, así como los efectos

---

\* Teóloga con estudios en género y desarrollo. Docente en la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI).

personales de la afectada o de sus hijos e hijas. Incluye también la negación a cubrir cuotas alimenticias para los hijos e hijas o gastos básicos para la sobrevivencia del núcleo familiar, en este sentido se le identifica también como violencia económica.

La violencia contra las mujeres se puede analizar en contextos específicos, como es el caso en las poblaciones indígenas. Organizaciones de mujeres indígenas han identificado la violencia como tema de agenda social y política, experiencia que retoma el Informe *Mairin Iwanka Raya: Indigenous Women Stand Against Violence. A companion report to the UN Secretary-General's study on violence against women* del año 2006 que valora el estado de situación de la violencia de las mujeres indígenas.

El encuentro centroamericano de autoridades ancestrales y mujeres indígenas por una vida sin violencia realizado en Panamá, los días 28 y 29 de noviembre del 2011 hace una declaración que contempla que: “las mujeres indígenas sufren de discriminación y violencia dentro y fuera de sus comunidades. En su vida cotidiana enfrentan duras barreras cuando denuncian violaciones de sus derechos en instancias estatales tanto por parte de la cultura dominante, como su propia cultura. Incluso, en caso de recurrir a la justicia ancestral que ha demostrado una gran eficiencia en la resolución de conflictos materiales o de tierras, las mujeres indígenas muchas veces tampoco encuentran una respuesta satisfactoria” (FIMI/IIWF,2012:1)

Este trabajo tiene el propósito de compartir un marco referencial sensibilizante para comprender la violencia contra las mujeres como tema de seguridad. Permite considerar elementos en el tema como objeto de estudio en los Pueblos y Comunidades Indígenas.

## De los lugares y el enfoque del tema

El reconocimiento del término pueblos indígenas ha sido una de las demandas fundamentales del movimiento indígena en el proceso de formulación de estándares jurídicos internacionales. Esto debido a las connotaciones jurídicas que su uso implica en lo que se refiere a los derechos de libre determinación y propiedad comunal colectiva, entre otros. En el caso de Nicaragua el término ha sido incluido en la Constitución Política en 1995. El reconocimiento de la categoría Pueblo Indígena plantea la discusión de temas como la autodeterminación y el reconocimiento de los saberes ancestrales. La Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua en el 2001 ha reconocido que existen 22 comunidades indígenas organizadas en el Pacífico, Centro y Norte del país. En las regiones del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua

aún es necesaria una política nacional para el desarrollo y atención a estas comunidades indígenas. El uso de los términos Pueblo Indígena y Comunidad Indígena, de manera intercambiable, puede conducir a una situación de invisibilidad de los derechos de la tercera generación. Esta suposición es un aspecto sensible en orden de plantear la autodeterminación y el derecho a no ser despojados de sus tierras, base material para la reproducción de la vida en estas comunidades. El uso del término Comunidad Indígena infiere un reconocimiento de los derechos culturales y sociales de estos grupos de auto-identidad indígena.

Las mujeres indígenas son parte de la población que se autodefine como pueblos indígenas. En relación a ello, también reivindican derechos individuales, culturales y sociales en el marco de consensos globales como la *Convención de la Eliminación de todas Formas de Discriminación Racial*, y la *Convención contra toda Forma de Violencia y Discriminación hacia las Mujeres*. Estudiar la violencia contra las mujeres desde este lugar es advertir la relación subyacente de discriminación que ha sido identificada en los estudios de violencia por Naciones Unidas, en el estudio de las relaciones de género y etnia.

La seguridad como categoría analítica permite reconocer el problema de la violencia que atañe a la región centroamericana. Una de las formas de tratar el tema es a la luz del enfoque de seguridad ciudadana. Al hacer una diferenciación del tipo de enfoque de seguridad que sirve de base para trabajar la violencia contra las mujeres se hace introducción al debate sobre los enfoques que han prevalecido en las últimas décadas. Se puede decir al respecto que el enfoque de seguridad ciudadana es incluido en el de Seguridad Humana (Torres Angarita, 2010).

Este acercamiento hace referencia a que no se puede pasar por alto la necesidad de establecer índices de victimización, ya que los mismos constituyen los condicionantes por excelencia del escenario estudiado y, en sentido práctico, la victimización es la referencia—en términos de experiencia vivida—más inmediata con que cuenta el ciudadano común y por tanto la condicionante más directa en su percepción del delito. Sin embargo, se puede diferenciar a la luz de las pautas de participación de los actores en el tratamiento de la violencia, se trasciende en este caso al Estado, al proponer que la ciudadanía se empodera de derechos y deberes para prevenir y controlarla en el ámbito cotidiano. Es en ese ámbito donde se sitúa particularmente el esfuerzo de los colectivos de mujeres en el abordaje de la violencia como objeto de prevención y no sólo de atención.

La interseccionalidad de género en un análisis de la violencia contra las mujeres y en un enfoque de seguridad ciudadana permite visibilizar: las condiciones producto de la ideología excluyente del estado nación, las relaciones de poder entre los géneros, un contexto de discriminación social y cultural, los marcos jurídicos dentro de un sistema de protección de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas. Además, hace posible visibilizar las limitaciones en materia de derechos humanos dentro de este sistema de protección global, cuya institución representativa es la Organización de Naciones Unidas.

A partir de las perspectivas arriba planteadas, exploro la interseccionalidad de género en el tema de violencia contra las mujeres y seguridad ciudadana, desde una perspectiva normativa que apunta a un estado de derecho que es el marco para impulsar la prevención, sanción y atención de este tipo de violencia.

## **Las categorías comprensivas: del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto político. Pueblos Indígenas en Nicaragua**

La idea de sujeto político lleva a plantear una conciencia de grupo y de participación que evoca un cambio de la realidad que se vive como hegemonía (Retamozo Benítez, 2009:85-86). La acción de los pueblos indígenas en la búsqueda de una participación social y política tiene como sustrato una historia de discriminación y violencia.

Dora María Téllez (1999) cita a Jeffrey L. Gould (1997) para hablar del mito de *La Nicaragua Mestiza* que nació con la derrota de la rebelión de los pueblos indígenas, en Matagalpa y Jinotega en el año de 1881. Este mito estuvo asociado a la expansión del cultivo del café, razón por la cual se les despojó de sus tierras. Vino a consolidar posteriormente un proceso de formación del Estado Nacional con características culturales homogenizadoras que invisibilizaron a los pueblos indígenas. Téllez menciona que, “desde entonces el discurso oficial ha descrito insistentemente a Nicaragua como un país étnicamente homogéneo” (Téllez 1999:16). Para el antropólogo Mario Rizo, el modelo indigenista que fue implementado también en Centroamérica modificó en los años sesenta la identidad de los pueblos indígenas a través de políticas sobre tenencia de la tierra. Los indígenas fueron concebidos como campesinos, obreros del campo (Rizo, 1991: 67).

En Nicaragua hay presencia de Pueblos Indígenas en la Regiones Pacífica, Centro y Norte de Nicaragua y en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte RAAN y el Atlántico Sur RAAS. La Ley 445 publicada en La Gaceta Diario Oficial, No. 16 del 23 de enero de 2003 registra la definición de Pueblo Indígena como la colectividad humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la colonia cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones. Las comunidades afrodescendientes son definidas en dicha ley bajo la denominación de comunidad étnica, entendiéndose por ella el conjunto de familias de ascendencia afro caribeña que comparten una misma conciencia étnica, por su cultura, valores y tradiciones vinculados a sus raíces culturales y formas de tenencia de la tierra y los recursos naturales (Asamblea Nacional, 2003: 4,6).

En el Artículo 5 de la Constitución Política vigente establece como principio de la nación el pluralismo étnico. En este mismo acápite se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, para los cuales establece derechos especiales tales como, “mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social, administrar sus asuntos locales, mantener sus formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas”(Asamblea Nacional, 2007:13). También menciona que las comunidades de la Costa Atlántica contarán con un Régimen de Autonomía.

## Las regiones pacífico, centro y norte

El plan de pueblos indígenas y afrodescendientes del *Proyecto de Apoyo a la Estrategia del Sector Educativo* (PAESE) del Ministerio de Educación de Nicaragua, señala que el Atlas Socio lingüístico de las Comunidades Indígenas de América Latina (UNICEF, 2009) destaca que en las regiones Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, aunque la mayoría de las comunidades han perdido su lengua originaria, siguen reclamando sus espacios y derechos en su calidad de comunidades indígenas. Aunque existen vocablos, gran parte de los pueblos indígenas no conservan sus idiomas ancestrales. Los que más conservan son los Chorotegas y los Xiu. En todos los casos, sus convivencias comunitarias parten de los valores, costumbres transmitidas a través del sistema de transferencia de conocimiento de los Abuelos y Abuelas, quienes comparten su cultura normativa, estética y de conocimientos (2012:11-12).

Las delimitaciones políticas y administrativas de estas Regiones han

sido históricamente denominadas, porque están amparados por un título real que designa pueblo indígena a ese territorio (MINED, 2012). En las regiones pacífico, centro y norte del país se sitúan las ascendencias indígenas de 23 pueblos ubicados en treinta y tres municipios con una alta dispersión geográfica:

- ✓ León y Chinandega, con presencia de Xiu y Sutiabas
- ✓ Rivas, con presencia de Nahoas.
- ✓ Masaya y Chinandega, con presencia de Chorotegas
- ✓ Matagalpa, con presencia de Cacaoperas y Chorotegas
- ✓ Nueva Segovia, Madriz y Jinotega, con presencia de Chorotegas

Se destaca las diferentes formas de organización regional y comunitaria. A nivel regional, los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte se han organizado en las siguientes coordinadoras:

La coordinadora Diriangén representa a los pueblos indígenas de Matagalpa, Jinotega y Sébaco y Muy Muy.
La coordinadora Nicarao organiza a los pueblos indígenas del Ostional, Urbaite, Las Pilas, Veracruz del Zapotal, Nancimi y Salinas de Nahualapa.
La coordinadora Chorotega representa a los pueblos indígenas de Mozonte, San Jose de Cusmapa, San Lucas, Telpaneca y Totogalpa.
Los pueblos de oriente son Monimbó, San Juan de Oriente y Nindirí.
Los pueblos de occidente son Sutiaba y Virgen del Hato.

Fuente: MINED, Proyecto de Apoyo a la Estrategia del Sector Educativo PAESE, (2012)

Las poblaciones indígenas de la Regiones Pacífico, Centro y Norte del país son:

Población étnica o indígena (Centro, Norte y Pacífico del país) Pueblo o comunidad	Población
Cacaopera – Matagalpa	15,240
Xiu y Sutiaba	19,949
Nahoa y Nicarao	11,113
Chorotega – Nahua – Mange	46,002

Fuente: Fuente: MINED, Proyecto de Apoyo a la Estrategia del Sector Educativo PAESE, (2012)



## Las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur

En el caso de las Regiones Autónomas se ha entendido que bajo el término pueblos indígenas están los Miskitus, Sumu-mayangna y Ramay. Bajo la categoría de comunidades étnicas se encuentran los Creoles y Garífunas y las comunidades mestizas. La Ley 445 refiere al régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y los Ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz, aprobada en diciembre del 2002 y publicada en el 2003 por la Asamblea Nacional.

El trabajo de Myrna Cunningham Kain y Dennis Mairena Arauz caracteriza a los pueblos indígenas (2008:5) de la siguiente manera: los Miskitu son un pueblo que habita en la zona costera y en las márgenes de los cursos fluviales de los Municipios de Waspam, Puerto Cabezas, Prinzapolka, desembocadura del Río Grande de Matagalpa principalmente y que se dedican a la caza, la pesca, guirisería y la agricultura de subsistencia. En los centros urbanos de Bilwi y Waspam constituyen la mayoría de la población y son aproximadamente el 50% de la población de Corn Island. Posterior a los conflictos bélicos de los años 80 hay una diáspora Miskitu dentro y fuera del país, incluyendo una alta concentración en la capital, Managua.

Los Sumo-Mayangna constituyeron uno de los pueblos indígenas más numerosos de América Central durante el período colonial. Se identifican tres grupos etno lingüísticos diferenciados en Nicaragua: Panamahka, Twahka y Ulwa. Se dedican a la caza y la pesca y habitan en la orilla de los ríos, como el Umbra, el Amaka y el Bambana.

El pueblo indígena Rama tiene su territorio ancestral al sur de Bluefields y abarcan la Isla de Rama Key, Punta Gorda y Monkey Point y descienden de los pueblos de la familia Chibcha. Sus prácticas económicas combinan la pesca artesanal con la agricultura de subsistencia y la recolección en el bosque. Hay una riqueza en la tradición oral que ha determinado la permanencia de su identidad colectiva. En la actualidad enfrentan algunos problemas, como la ocupación de su territorio ancestral por colonos de la frontera agrícola, y la reducción de los hablantes a un grupo mínimo que coloca su idioma en peligro de extinción.

Identificar geográficamente una caracterización de los pueblos indígenas presenta el interés de visibilizar también ejes de la relación entre estos y la división administrativa de los municipios, en la que históricamente ha existido modelos diferentes de organización, asentada en la propiedad territorial comunal y una administración externa y vertical que demanda el dominio jurisdiccional de un territorio y sus recursos municipales. En los

pueblos indígenas existe una gama de estructuras que conviven pero son en alguna medida alternativas al gobierno municipal como espacio exclusivo de gobierno y administración local. En este sentido, vienen recogiendo indicios normativos que fundamentan el carácter público de la personería jurídica de las comunidades y pueblos a fin de reforzar su presencia y jerarquía en el escenario político y administrativo local. En otros casos la estrategia para la gobernanza incluye asumir las estructuras municipales como vía para conectar sus organizaciones naturales con el aparato estatal. Al respecto, el Artículo 177 nos dice que: “la Ley de Municipios deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional” (Banco Mundial, 2009:28).

Otros estudios del tema traen a consideración las tensiones originadas por los diferentes actores sociales presentes en las regiones como son el Estado, las Municipalidades y los grupos económicos. Se puede decir que hay prácticas excluyentes y viejas tensiones enmarcadas en modelos de producción de la tierra, racismo implícito en la desvalorización de la autoidentidad de estas culturas (Cunningham, 2006).

El estudio del 2006 sobre la situación de racismo en Nicaragua señala que para las comunidades y pueblos indígenas del pacífico, centro y norte existen prioridades. Al respecto, la iniciativa de Ley Indígena, Derechos territoriales y Participación política, y la agenda de los pueblos indígenas está centrada en el reconocimiento y ejercicio de derechos indígenas en la región, coincide en los siguientes temas (Ibid:67-72):

- Derecho y acceso a tierra, territorio y control de recursos naturales para organizar nuevas formas de desarrollo desde la visión propia.
- Eliminación de la pobreza, racismo y exclusión social enfocando las causas estructurales, entre estas: la transformación de las relaciones con el Estado y la democratización de los procesos de toma de decisiones y distribución de recursos
- Nuevas formas de participación política y acceso a espacios de toma de decisiones en los niveles municipal, regional, nacional e internacional.
- Avanzar en el establecimiento de sus propios modelos de desarrollo y auto gobierno, constituyendo la cultura, cosmovisión, valores, formas de vida y organización social propias los elementos centrales.

## Marco legal y políticas públicas en materia de Pueblos Indígenas

En materia de derechos de los pueblos indígenas, existe la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de la cual Nicaragua es parte. Esta convención define como discriminación racial, “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”(OACDH, 1969:ParteI, Art.1). En el artículo 2 se establece que cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde exista (OACDH, 1969: Parte I, Art.2,c).

236

## Constitución Política de Nicaragua y pueblos indígenas

No existe en el país una definición del Estado Nacional para todos los Pueblos Indígenas de Nicaragua, y existe la tradición del aparato público, de dar un tratamiento diferente a los indígenas de las regiones autónomas y a los de las regiones del pacífico, centro y norte del país. La autonomía de los pueblos indígenas del atlántico norte y sur es producto de una conquista política del poder y el ejercicio de autogobierno en la década de los 80. Surge en medio de la necesidad de pacificación de estas regiones, ante el conflicto de guerra interna en el país. Para los indígenas de la costa caribe existe una legislación específica que reconoce sus derechos ancestrales. Mientras que los del pacífico, centro y norte no cuentan con legislación específica. En la actualidad se está discutiendo una ley para dar tratamiento a los pueblos indígenas de estas regiones del país.

Marco legal e institucional para los pueblos indígenas del pacífico, centro y norte de Nicaragua.

En las comunidades indígenas del pacífico, centro y norte de Nicaragua, se propició entre 1877 y 1908 leyes que favorecieron la venta forzada de sus territorios. En 1918 estas leyes fueron derogadas pero las comunidades indígenas ya habían perdido muchas de sus tierras (BID, 2009). En los años noventa la Ley 278, Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria, estableció en el Capítulo II, Disposiciones Finales, el Artículo 103 que especifica: que las

personas naturales o jurídicas que obtuvieron títulos de reforma agraria sobre propiedades rústicas ubicadas en terrenos de las comunidades indígenas, deberán pagar un canon de arriendo a dicha comunidad según reglamento que se emitirá para tal fin. De esta manera se reconoció el derecho de las comunidades como colectividad territorial.

Nicaragua aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aprobado por Nicaragua en las Naciones Unidas, se ratificó por la Asamblea Nacional. En su artículo 7 inciso 1, el convenio plantea la potestad de los indígenas como colectividad territorial para gobernar—decidir sus propias prioridades, su propio desarrollo—, lo que tiene fuertes implicaciones para el andamiaje jurídico administrativo del país que lo ratifica.

En diciembre de 1994 Nicaragua organizó el Comité Nacional del Decenio Internacional de Pueblos Indígenas (CONADIPI), a fin cumplir con el mandato de la ONU sobre el Decenio Internacional de Pueblos Indígenas. Sin embargo, esta medida administrativa no tuvo efectos positivos para los pueblos indígenas de Nicaragua. Según los informes presentados por el Estado de Nicaragua al Comité en Contra de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas en 1995 y en 2007, en el pacífico, centro y norte del país no había indígenas, por lo que no era posible que hubiese discriminación por razón de raza. En la Declaración de Naciones Unidas (ONU) sobre los Pueblos Indígenas, el artículo 26.1, se establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídica de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate” (ONU, 2007:10).

En el caso que este derecho haya sido irremediabilmente lesionado por prácticas históricas irreversibles, la misma declaración establece, artículo 28.1, que “los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007:11).

En el caso de los pueblos indígenas del pacífico, basan sus demandas principales en el Dictamen de Ley de Pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua. Esta propuesta de ley en su Artículo 3, propone normar el derecho de autonomía de los pueblos indígenas del pacífico, centro y norte de Nicaragua, su personalidad y capacidad jurídica.

En el año 2008, la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional, dictaminó la Ley de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua. La ley consigna la administración y conducción de sus asuntos de conformidad a los usos, costumbres y tradiciones de cada pueblo. La Red de Pueblos Indígena Pacífico, Centro y Norte, tiene un papel importante para promover la aprobación de esta ley, siendo una instancia política de toma de decisiones para el mejoramiento de las condiciones de vida de estos pueblos.

De manera general, esta ley se basa en una estructura consuetudinaria aplicada a partir de su estructura organizativa ancestral. Está regida por el gran Consejo constituido por el Cacique, Consejos de ancianos, Alcaldes de Varas y la junta directiva. Hoy en día, existen conflictos en sus territorios por la presencia de títulos supletorios a grandes terratenientes no indígenas.

En materia de los derechos de los Pueblos indígenas, Nicaragua aprobó el 2 de septiembre de 1987 la Ley No. 28 o Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua que fue publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 238 del 30 de octubre de 1987. Este estatuto fue reglamentado por la Asamblea Nacional el 9 de julio del 2003. Además existe Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas (Ley 445). Sin embargo, estos marcos jurídicos hacen énfasis en la población del caribe nicaragüense. Los marcos jurídicos en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del pacífico, centro y norte del país todavía tienen limitaciones en comparación con las regiones autónomas del atlántico a las que se les reconoce su autonomía (Ley 28), así como la Ley 162, del uso oficial de los idiomas de la Costa Atlántica y la Ley 445, de las Tierras Comunales.

## **Situación que pervive en los pueblos indígenas de Nicaragua**

Se puede identificar la situación que pervive en los pueblos indígenas en Nicaragua a través de los estudios de las condiciones de vida y las demandas de estos colectivos. Myrna Cunningham (2006:33) señaló como evidencia de racismo que la mayoría de territorios ocupados por los pueblos indígenas se encuentran entre los más pobres y con menos acceso a servicios básicos

sociales. Otro ejemplo es que las leyes en torno a los territorios que ocupan los pueblos indígenas no son respetadas por autoridades municipales. Para los Pueblos Indígenas del pacífico, centro y norte de Nicaragua, la ausencia de leyes específicas referidas a sus derechos es la expresión de una situación de invisibilidad.

El estudio también refiere las limitaciones para conocer el estado de situación de los pueblos indígenas por la ausencia de información socio-demográfica básica. Muestra que las limitaciones se encuentran en los instrumentos de medición como son los censos, encuestas y muestreos por razón de: a) preguntas no pertinentes para diferenciar en el registro, b) empleo de categorías excluyentes, c) uso de categorías no explicadas conceptualmente como raza, color, d) poblaciones ubicadas en zonas de difícil acceso, e) población indígena o afro descendiente excluida por la aplicación de “muestras”, “muestreos” parciales o por efecto de discontinuidad de proyectos, f) sesgos de los instrumentos, a pesar de usar categorías válidas (por ejemplo, informantes de la autoadscripción), g) errores debidos al empadronador (p. e. falta de entrenamiento o aplicación de criterios propios del empadronador), h) no identificación de lo indígena y afro descendiente en los registros sectoriales, i) resistencia a consignar información “incómoda”(Ibid,41-42).

El Seminario sobre Sistemas de Información y Gestión Pública de Pueblos Indígenas de Latinoamérica y el Caribe realizado en Ciudad México en 2005, planteó que la captación de los grupos indígenas a través de la historia estadística del país, se ha dado de una forma muy simple a través de los censos y encuestas. Esta captación ha obedecido al objetivo de conocer la distribución geográfica de la población, según la lengua materna, sin entrar a investigar con profundidad algunas características propias de estos grupos (2005:8).

Los censos nacionales son instrumentos para conocer la situación de la población. En los censos nacionales de población y vivienda de 1950 y 1995 se intentó cuantificar la etnicidad, usando en 1950 como variable la población de más de 6 años según la lengua usada en el hogar, y en 1995 la población de 5 años y la lengua que habla desde su niñez.

A pesar de que las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (EMNV), se aplican desde 1993, no fue sino hasta los años 1998 y 2001 que se incluyeron en la sección sobre características y composición del hogar, preguntas sobre lengua materna, idioma y auto identificación, facilitando obtener indicadores socioeconómicos y demográficos desagregados por etnia. Las preguntas sobre lengua materna e idioma también se incluyeron en la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA 1998-2001) la cual tiene mayor

representatividad que la EMNV porque el volumen poblacional es mayor. En otros instrumentos como el Censo Agropecuario (CENAGRO), no se ha considerado el tema étnico. Ninguna institución del Estado incorpora en sus estadísticas y sistemas de registro variables étnicas (Cunningham, 2006:42)

La invisibilización de los pueblos indígenas desde los instrumentos demográficos ha profundizado la brecha de equidad, pues implica una prevaencia de la idea de un estado nacional mestizo. La ausencia de información sobre las condiciones de vida afecta en la promulgación de políticas públicas, y puede ser una limitación en la lógica emancipadora de los pueblos y comunidades indígenas. Para poder desarrollar políticas públicas de mayor impacto y alcance es necesario tener líneas de base que visibilicen las acciones posibles para llevar a implementar programas y proyectos en las regiones donde existen grupos étnicos y población indígena con la participación de los mismos, preservando así su derecho a libre determinación y el derecho a la vida.

Los debates actuales en estas regiones ponen el acento en los temas de pobreza, el problema de la expansión agrícola, la confiscación de tierras, la presencia del narcotráfico, la violencia contra la mujer. Estas condiciones señaladas ameritan una mirada sobre los indicadores de desarrollo humano y una discusión de formas de participación de los actores claves en los territorios de estas comunidades y pueblos indígenas.

## **Violencia contra las mujeres y seguridad ciudadana. Interseccionalidad de género y violencia contra las mujeres indígenas**

El tema de la violencia contra las mujeres indígenas puede ser analizado a la luz de la clave de la interseccionalidad de género. Este abordaje permite entender las manifestaciones de la violencia en un entorno cultural que está permeado por las condiciones de género y etnia.

En América Latina existen estudios sobre la violencia contra la mujer. Entre estos, el Estudio sobre las Comisarias de la Mujer en América Latina coordinado por Nadine Jubb y publicado por CEPLAE (2010). En este se presenta un marco de referencia en torno a la problematización de la violencia contra las mujeres como un tema de derechos humanos, el derecho a vivir sin violencia y el acceso a la justicia. Citando a Rico (1996) este estudio señala que la violencia contra las mujeres es una expresión del poder desigual; una “expresión dramática de la desigualdad y la asimetría de género” (Rico, 1996: 9). Una de las banderas de lucha más reconocidas e inclusivas que utilizan

los movimientos de mujeres y feministas es el abordaje desde los derechos humanos. Desde este enfoque se reconocen varios derechos específicos, por ejemplo el derecho a vivir sin violencia y al acceso a la justicia. En este marco se ve al Estado como un posible perpetrador de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y también como responsable de los actos de terceros. Por ende, el Estado tiene la responsabilidad de prevenir, investigar y sancionar la violencia (Naciones Unidas, 1993c, citado en Rico, 1996). El planteamiento de Rico también coincide con la base elaborada de esta perspectiva feminista, en el sentido de que plantea la necesidad de reconocer a las mujeres como autoras de procesos de cambio. “El cambio social que exige el respeto de los derechos de las mujeres debe situarlas en el centro de las transformaciones con sus diversas formas de pensar, sentir y actuar” (Rico, 1996: 7).

En Nicaragua, para atender la violencia contra las mujeres se ha adoptado una estrategia que subraya tres elementos básicos: (a) la transformación del entorno, (b) el acceso a la justicia, y (c) el empoderamiento de las víctimas y sobrevivientes. Dentro de esta política, en 1993 se creó la figura de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, de las cuales hoy existen 38 en distintos municipios del país (PNUD, 2009:372). La estrategia señalada apunta al tema de la seguridad ciudadana como empoderamiento de las víctimas de violencia y el acceso a la justicia.

## **Violencia contra las mujeres y Seguridad Ciudadana**

El concepto de seguridad ciudadana se inscribe dentro del esquema comprensivo de Seguridad Humana impulsada por la Organización de los Estados Americanos OEA y las Naciones Unidas ONU. Este esquema supone la protección de,

las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. Requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y

la potenciación se refuerzan mutuamente, y, en la mayoría de las situaciones, ambas son necesarias (Yon y Zarate, 2012:7)

El concepto de seguridad ciudadana pone énfasis en la potenciación, al promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro de los campos público y privado. Palomeque (2002:pg.238) en Torres Angarita (2010:8) plantea la consideración de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad. Para Serrano Caldera (2001), el tema del Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho es parte del discurso de una sociedad restaurada en Nicaragua. Además considera que el Estado de Derecho reconoce la titularidad jurídica de los grupos sociales, entendidos estos como sujetos de derecho en donde participa la sociedad civil organizada en la construcción de una participación política, económica y social (2001: 72-79).

Este enfoque acredita la organización de mujeres indígenas y los Pueblos Indígenas en el avance de sus conquistas. Hablar de la eliminación de la violencia contra las mujeres es referir procesos que involucran a la mujer y la sociedad en su conjunto, sin los cuales el acceso a una vida plena de las mujeres indígenas seguirá siendo una aspiración. La titularidad jurídica permite a los grupos e individuos, a los y las ciudadanas, ser constructores de procesos de reivindicación y defensa de derechos que son inalienables. Derechos que son un privilegio pero que hay que ejercer como deberes.

El criterio de seguridad ciudadana comprende también, “la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas (PNUD, 2009: 31). El concepto subraya la protección. El fundamento de las políticas de seguridad ciudadana no es otro que proteger los derechos humanos “universales, inalienables e indivisibles” de las víctimas actuales o potenciales de la delincuencia (2009: 32).

La protección de estas opciones es un deber del Estado, que se complementa con su razón de ser. Hemos avanzado ya en la afirmación de derechos que son necesarios para la vida y la libertad, estos son un componente esencial de ciudadanía y no solo cabe la reivindicación “moral” sino que existe una base jurídica para exigir la protección del Estado contra el crimen.

Este carácter de obligatoriedad jurídica, rasgo distintivo de la ciudadanía, tiene implicaciones de fondo para las políticas o programas de seguridad humana. La seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano. Esta libertad debe ser acompañada de un

entorno de potenciación para que el acto deliberado de un ser humano en perjuicio de otro no acontezca.

Carmen de la Cruz (2007:205–206) citada por Torres Angarita (2010:12) enfatiza la necesidad de incorporar los derechos humanos en una definición de seguridad que implica “encontrarse libre de temor y libre de necesidad”, a través de la “protección y el empoderamiento”. Se propone entonces una visión democrática de la seguridad que enfatiza la construcción de ciudadanía—incluyendo a quienes cometen los delitos— y la eliminación de todas las formas de abuso de poder. También cobran importancia los esfuerzos por generar una convivencia pacífica (“pactos de convivencia”) y el derecho tanto de hombres como de mujeres a vivir la ciudadanía plenamente. Para ello es necesario rechazar todo tipo de discriminación e incluir la variable estructural de la desigualdad entre los géneros, pero también la desigualdad de clase, raza, etnia y edad.

## **Derechos Humanos de las mujeres en el marco de una Política de Seguridad**

Un acercamiento al tema de la violencia contra las mujeres indígenas supone el reconocimiento de sus derechos para contrastar la ausencia de ellos en el contexto de la violencia que se experimenta. Este reconocimiento se ubica en un contexto de construcción de ciudadanía, en los “pactos de convivencia” que rechaza todo tipo de discriminación. Para tal efecto es necesario visibilizar el potencial de convivencia a través de las convenciones de derechos humanos que son marco regulatorios y de cumplimiento para los pueblos.

La protección internacional a los derechos humanos de las mujeres indígenas pasa por la efectiva implementación de las normas constitucionales y legales nacionales, pero además debe permear el sistema judicial tradicional de los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres ejerzan su derecho a una vida libre de violencia, el derecho a decidir sobre su cuerpo y el derecho a la vida. Recordemos que ninguna norma de convivencia puede prevalecer sobre los derechos fundamentales que nos garantizan al acceso a una vida plena.

El esfuerzo internacional sostenido a lo largo de más de cinco décadas ha permitido desarrollar una amplia gama de instrumentos para superar las barreras de la discriminación, el racismo y la xenofobia.

En los últimos años las Naciones Unidas han prestado particular atención a la protección de los derechos humanos de los indígenas. Su primera obra comenzó en 1982, con la creación del Grupo de Trabajo sobre

Poblaciones Indígenas, dentro del marco de la subcomisión para la promoción y protección de los derechos humanos. En 1985 el mismo Grupo de Trabajo comenzó a preparar la declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

El proyecto de declaración se completó en 1993 y constó de 45 artículos que se ocupan de: los derechos a la libre determinación, a la participación en la vida del Estado, a una nacionalidad y a la protección contra la discriminación, las amenazas a la sobrevivencia de las poblaciones indígenas como pueblos con características particulares, a la identidad espiritual, lingüística y cultural de los pueblos indígenas, los derechos a la educación, a la información y al trabajo, los derechos participativos, al desarrollo y otros derechos económicos y sociales, el derecho a la tierra y sus recursos, la autonomía y las instituciones indígenas, la aplicación efectiva de la declaración, disposiciones generales finales.

En su conjunto, estos derechos se expresan en un carácter individual y colectivo, complementarios para salvaguardar la integridad de los miembros.

En 1989 fue aprobada y ratificada por 17 países la Convención N 169 de la OIT, que es hasta la fecha el único instrumento con obligatoriedad jurídica del derecho internacional que se ocupa exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas. Nicaragua lo ha ratificado el 6 de Mayo del 2010, 21 años después de haberse adoptado ese convenio por los Estados en Ginebra. La lucha continúa por sumar más países. Cuatro son de Centro América. Además del último lo han hecho anteriormente Costa Rica (1993), Honduras (1995), Guatemala (1996). Faltarían por ratificar El Salvador y Panamá, donde rige todavía el Convenio No. 107 de 1957.

Los derechos de las mujeres se conciben como valores y principios que se deben ejercer y tener como parte de su vida. Para las mujeres indígenas estos derechos toman en cuenta la cultura, la situación de exclusión y discriminación de que han sido objeto. Los mismos son importantes porque nos permiten observar que ellas viven una situación distinta al resto de la población, por lo que se habla de su especificidad (DEMI, 2003) Al respecto, la jurista Alda Facio(2007:108) en D´Angelo y Molina (S/F:pg.16) plantea las relaciones entre los sexos como una categoría, que al igual que las relaciones entre las clases, razas, etnias, etc, son relaciones socialmente construidas y no dadas por la naturaleza. Y en el caso de las relaciones entre los sexos, hay uno que tiene más poder y privilegios que otro, lo cual no puede ser indiferente para el fenómeno jurídico ya que es precisamente en este campo en el que se regulan las relaciones de poder

Las autoras Almachiara D´Angelo y Yamileth Molina en el Estudio *Acceso a la justicia para mujeres en violencia, un estudio de la Comisaría de la Mujer*

en *Ciudad Sandino* en Nicaragua mencionan que un cambio de paradigma de la doctrina jurídica en la Convención Sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer refiere al respecto de los Estados que, deben modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (Ibid:16).

Siguiendo sus argumentos, el análisis de la doctrina jurídica desde la categoría analítica de género plantea que el derecho está constituido por tres componentes: el formal normativo (la ley), el estructural (contenido que el sistema de justicia da a las reglas y principios) y el político-cultural (contenido que la población va dando a la ley y que está influido por la costumbre, las actitudes, las tradiciones, incluyendo las leyes no escritas). Estos componentes están dialécticamente relacionados entre sí, lo que permite analizar los efectos de las nuevas doctrinas jurídicas, en materia de derechos humanos, de acuerdo a su comprensión e interpretación por parte de la sociedad y especialmente por parte de los administradores de justicia. Como ejemplo podemos señalar el tema del acceso a la justicia, una categoría de análisis cuya significación es actualmente objeto de un profundo debate.

En el estudio de Almachiara D´Angelo y Yamileth Molina se hace referencia al uso del concepto de violencia contra las mujeres. En el mismo se retoma del propuesto por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) que subraya “que la discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”. Según el Artículo 1 de la Convención “toda discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La convención marca la pauta para que los Estados reconozcan la igualdad real de los derechos de las mujeres en la esfera pública y privada.

Estas mismas autoras trabajan con el marco conceptual de La Convención de Belem do Para que plantea que se entenderá por violencia contra la mujer la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal,

ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (Ibid:16-17).

El estudio hecho en Nicaragua relaciona el acceso a la justicia como servicio público que el Estado debe garantizar a todos y todas las habitantes de su territorio “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra” (Ibid.: 17). Además se relacionan la categoría violencia contra las mujeres y el análisis de acceso a la justicia para lograr un enfoque integral, que resulta ser instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos, incluyendo las mujeres. Citando al PNUD (2005:11-12) se plantea la modificación de los mecanismos perpetradores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento (Ibid.: 17). Por tanto, no supone que se debe entender el acceso a la justicia desde una perspectiva unidireccional, sino más bien como un proceso que involucra los macros y microsistemas. La violencia contra las mujeres debe ser analizada como una violación a sus derechos humanos. Existen múltiples barreras de tipo social, económico y cultural para que las mujeres accedan a la justicia cuando experimentan situaciones de violencia.

Para Ellen-Rose Kambel, autora de la guía *Sobre los Derechos de la Mujer Indígena bajo la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* (2004), la Convención Internacional sobre la Eliminación de las Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer es uno de los seis instrumentos internacionales de derechos humanos fundamentales y el único cuyo enfoque exclusivo es la eliminación de la discriminación contra la mujer. Considerando que la mujer indígena ha sido y continúa siendo el objeto de múltiples formas de discriminación, resulta clara su profunda trascendencia respecto los derechos de los pueblos indígenas. La Convención deposita obligaciones vinculantes para los estados que la ratifican, un total de 187 al 2013.

Para Kambel, el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer se creó para garantizar el cumplimiento de la convención por parte de los Estados. Este Comité recibe informes de parte

de los Estados respecto a la manera en que éstos han logrado implementar los acuerdos bajo la Convención. Posteriormente, y en base a estos informes, el Comité emite sus conclusiones respecto a dicho cumplimiento. Estas conclusiones hacen referencia ocasional a la situación de la mujer indígena. Recientemente se ha establecido un procedimiento de reclamo, que permite que las mujeres indígenas, en determinados países, canalicen sus reclamos relacionados a la violación de sus derechos.

En un recuento hecho por esta misma autora sobre la situación de las mujeres y sus avances en las normativas internacionales, aún existen limitaciones. La Declaración de la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en 1995 en Beijing, China, hizo una sola mención al tema etnia/raza al instar a los Estados a “intensificar los esfuerzos para asegurar el disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que se enfrentan con múltiples barreras para su empoderamiento y su avance por factores tales como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión o la discapacidad o porque son población indígena”(punto32,4). Desde entonces, se ha logrado un avance en la democratización de los espacios políticos y sociales para las mujeres indígenas.

Beijing, Nueva York 2000, planteó nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Resolución adoptada por la Asamblea General, el 16 de Noviembre de2000, A/RES/S-23/3) por parte de los gobiernos entre las que se estiman medidas que han de adoptar en el plano nacional los gobiernos (2000: 24-25).

- Eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres, en especial las indígenas y otras mujeres marginadas, participar en la política y en la adopción de decisiones, como la falta de capacitación, la doble carga de trabajo remunerado y no remunerado que recae sobre la mujer y las actitudes y estereotipos sociales negativos.
- Adoptar medidas concretas, como cuestión prioritaria y con su participación plena y voluntaria, para hacer frente a las consecuencias de la violencia contra las mujeres indígenas a fin de poner en práctica programas y servicios eficaces y adecuados para eliminar todas las formas de violencia;
- Considerar la posibilidad de adoptar, según proceda, legislación nacional compatible con el Convenio sobre la Diversidad Biológica para proteger los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las mujeres de

las comunidades indígenas y locales en materia de medicamentos tradicionales, diversidad biológica y tecnologías indígenas;

- Adoptar políticas socioeconómicas que promuevan el desarrollo sostenible, elaborar y apoyar programas de erradicación de la pobreza, especialmente para mujeres, que ofrezcan, entre otras cosas, capacitación profesional, igualdad de acceso a los recursos, la financiación, el crédito, el microcrédito, la información y la tecnología, y el control de los mismos, así como igualdad de acceso a los mercados en beneficio de las mujeres de todas las edades, en particular las que viven en la pobreza y las mujeres marginadas, incluso las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las que son cabeza de familia;
- Reunir los datos y hacer los estudios de investigación que correspondan sobre las mujeres indígenas con su plena participación, con el fin de promover políticas, programas y servicios accesibles y adecuados desde el punto de vista cultural y lingüístico;
- Con la participación plena y voluntaria de las mujeres indígenas, formular y ejecutar programas de enseñanza y capacitación que respeten su historia, cultura, espiritualidad, idiomas y aspiraciones y garanticen su acceso a todos los niveles de la enseñanza académica y no académica, incluida la educación superior;
- Aplicar y apoyar medidas positivas a fin de dar a todas las mujeres, particularmente las mujeres indígenas, igualdad de acceso a programas de formación y de aumento de la capacidad a fin de aumentar su participación en la adopción de decisiones en todas las esferas y a todos los niveles.

El último Informe Sombra de las mujeres en Nicaragua señala aún vacíos y limitaciones en materia de derechos de las mujeres (Rivera Ruiz, 2011: 1-12) entre los que se señala:

Nicaragua ocupa el 112 lugar de 177 países con respecto al índice de desarrollo humano relativo al género (IDG), lo que demuestra que a pesar de las medidas tomadas por el Estado, las brechas de género persisten en los ámbitos productivos, el empleo, la salud sexual y reproductiva y la violencia.

De acuerdo con el observatorio de la Red de Mujeres contra la violencia, durante los últimos diez años 729 mujeres han sido asesinadas en sus casas por hombres que han tenido vínculos de pareja con ellas.

Nicaragua a pesar de haber firmado y ratificado sin reservas la Convención para la Eliminación y Erradicación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la CEDAW, continúa sin ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW a pesar de las recurrentes demandas presentadas por el movimiento de mujeres.

Desde inicios del año 2007 las instituciones del Estado que forman parte de la ruta de acceso a la justicia, suspendieron de manera unilateral los mecanismos de coordinación con organizaciones de mujeres que han jugado un papel relevante en la prevención de la violencia y acompañamiento de las víctimas.

## Potencialización y problematización de la CEDAW

### Instrumento jurídico para la Seguridad Ciudadana de las mujeres indígenas

La potencialización y problematización de este tema puede ayudar al debate de la relación entre género y etnia. Al respecto, Ellen-Rose Kambel plantea la consideración de que el mayor obstáculo para que las mujeres indígenas disfruten sus derechos humanos es ser indígenas y no tanto mujeres. Para ella, esto podría explicar la razón por la cual sólo existen contadas mujeres indígenas que están interesadas en los movimientos feministas dedicadas exclusivamente a la temática de género y no en temas como el (neo) colonialismo, el racismo y la libre determinación indígena que afecta tanto a los hombres como a las mujeres. La Convención sobre la Mujer, cuyo propósito es la eliminación de la discriminación sexual, ciertamente forma parte de esta tradición feminista. Por ejemplo, si tanto las mujeres como los hombres de una comunidad indígena sufren problemas que son comunes a ambos sexos, como la carencia de servicios de salud o educación, entonces la Convención sobre la Mujer sólo sería aplicable si es que las mujeres de dicha comunidad sufrieran más que los hombres por la falta de una clínica o una escuela. Si este no fuera el caso, el tema tendría que resolverse bajo otros tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR), que prohíben la discriminación por razones de raza o etnicidad, al igual que en base al género.

Esto, por lo tanto, hace que se cuestione cualquier inversión de tiempo y esfuerzo por parte de las mujeres indígenas en la Convención sobre la Mujer

cuando pueden dedicarse a otros tratados sobre los derechos humanos como la CIEDR o el PIDESC. Si bien es cierto que es importante hacer pleno uso de estos tratados, existen dos argumentos que validan a la Convención sobre la Mujer como merecedora de la atención de las mujeres indígenas.

A partir de este razonamiento Ellen-Rose Kambel presenta argumentos que cuestionan lo anterior. El primer argumento negativo es que, al no hacerlo, y al no proporcionar la información y realizar el esfuerzo por educar a los miembros del Comité, la Convención podría ser interpretada como un instrumento que debilita los derechos humanos de los pueblos indígenas en lugar de fortalecerlos. Tal como se discute más adelante (Capítulo 1.3), esto es particularmente cierto respecto al derecho a la tierra. En el transcurso de la última década, varios organismos de la ONU han realizado un llamado a los Estados para que se elimine la discriminación contra la mujer en conexión al derecho a la tierra, como medio para combatir la discriminación asociada al género y la pobreza. El otorgamiento a las mujeres de títulos individuales de propiedad que son vulnerables a la alienación constituye una parte implícita de esta política. Aunque hasta la actualidad el comité solamente ha enfocado el tema de derecho a la titularidad de la tierra en contadas ocasiones, en 1997 le recomendó al gobierno australiano que ‘asegurase el acceso igualitario a la propiedad individual de los territorios nativos’. El hecho de otorgar títulos individuales a las mujeres claramente podría representar una amenaza a las estrategias de los pueblos indígenas para la obtención del reconocimiento de sus derechos colectivos a la tierra como condición necesaria para la preservación y desarrollo de su identidad y para la supervivencia social, económica y cultural de sus comunidades. Por lo tanto, es sumamente urgente abrir el diálogo con los miembros del comité y otros organismos de la ONU a fin de contrarrestar los puntos de vista dominantes respecto al derecho de las mujeres a la tenencia de tierras y para explicar la importancia que conlleva la tenencia colectiva de la tierra para las mujeres indígenas.

El segundo argumento (positivo) para que las organizaciones indígenas presten mayor atención a la Convención sobre la Mujer es que, en su calidad de tratado internacional, la Convención sobre la Mujer es un instrumento legalmente vinculante para los Estados ratificantes. A la fecha, es una de las Convenciones más ratificadas del mundo, que cuenta con la ratificación de más del 90% de los miembros de la ONU. Esto significa que la gran mayoría de los Estados cuya población incluye a pueblos indígenas, ha suscrito esta Convención. Al igual que todos los tratados sobre los derechos humanos, la Convención sobre la Mujer no es un documento estático, sino que constituye un instrumento que se interpreta y re-interpreta de acuerdo a las

circunstancias y condiciones prevalecientes en determinado momento. Al utilizar los procedimientos proporcionados por la Convención, y al entrar en diálogo con los miembros del Comité, las mujeres indígenas podrían influir sobre las obligaciones de los Estados Partes respecto a la Convención y el uso de la Convención como una plataforma global (adicional) para destacar los abusos de derechos humanos perpetrados en perjuicio de la mujer indígena.

Incluso, una vez que haya sido sensibilizado a las preocupaciones de las mujeres indígenas, el Comité quizás pudiera asumir un abordaje más estructurado y consistente respecto los temas concernientes a la mujer indígena, evitando la actitud o enfoque de los organismos de derechos humanos más amplios, quienes pudieran considerar al género únicamente como un tema más en la agenda del año. El informe anual del Comité de 2003 contiene varias observaciones finales y recomendaciones que atañan a la mujer indígena, lo cual evidencia que el Comité ha comenzado a dar los primeros pasos en esta dirección. Por ejemplo, en su revisión del informe presentado por Brasil, el Comité expresó su preocupación respecto al abuso sexual que se perpetúa en perjuicio de las mujeres indígenas por parte de comandos militares y prospectares de oro en territorios indígenas. El Comité hizo un llamado a Brasil a fin de que el estado asegure que la violencia sexual contra las mujeres y las niñas indígenas califique como un delito que merece ser procesado (A/52/38/Rev.1, parte II, párr. 405. Y Brasil 2003.prr 114).

## Conclusiones

Se puede afirmar que está creciendo y definiendo un contexto de cambios en la jurisprudencia internacional y nacional que facilita y da cauce a los reclamos de reconocimiento nacional y global de los pueblos indígenas. Para algunos autores esto es señal de un modelo emergente multicultural regional que se traduce en políticas y reformas institucionales concretas.

La relación de género y etnia debe ser trabajada en función de descubrir los efectos negativos producidos en la autoestima por el poder civilizador y potenciar la crítica desde el enfoque de interseccionalidad de género al sistema de seguridad en el cual no se visibiliza la discriminación hacia la mujer indígena en los procesos de monitoreo de avances del sistema de seguridad de derechos humanos. Esto pensado desde un seguimiento a los indicadores de violencia que están relacionados específicamente con el tema de la violencia contra la mujer. El enfoque de seguridad ciudadana articula los esfuerzos de la acción social de los líderes de los pueblos indígenas, de las mujeres como

sujetos de derecho y de los gobiernos como agentes garante de un marco jurídico social contra la violencia hacia las mujeres.

En el contexto de pueblos indígenas y las mujeres indígenas en Nicaragua, el avance de un sistema de protección como marco de garantía de derechos individuales y sociales se constituye en un referente de defensa y apropiación de una autoidentidad indígena asumida. Este es el marco de iniciativas de leyes de los pueblos indígenas del pacífico. Lo es también en el tratamiento de la violencia contra las mujeres indígenas que no se satisfaga en o desde la lógica consuetudinaria. En un estado de derecho se identifica a los actores que participan en la ruta de acceso a la justicia de las mujeres.

Esta perspectiva puede tener factores condicionantes del avance, en las lógicas de derecho consuetudinario y en las estructuras administrativas del estado que no reconozca las poblaciones indígenas, situación que se ven contrastadas en algunos estudios que consideran que no hay poblaciones indígenas en regiones en que existen coordinadoras indígenas que se auto-identifican como tal.

## Bibliografía

Asamblea Nacional 2003 Ley No. 445 Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz en <<http://www.manfut.org/RAAN/ley445.html>>.

Asamblea Nacional de Nicaragua (2007). *Constitución Política de Nicaragua*. en <<http://www.ineter.gob.ni/Constitucion%20Politica%20de%20Nicargua.pdf>>.

Asamblea Nacional s/f Iniciativa de Ley para Pueblos Indígenas Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua en <<http://www.fao.org/forestry/13014048030f2c5d2b1d84726a5b3cf3777aa7.pdf>>

Banco Mundial 2009 Plan de Participación de las Comunidades Indígenas del Norte y Centro Pacífico de Nicaragua, en el marco del Financiamiento Adicional del PRODEP Report#IPP391 en<<http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2009/12/09/00002095320091209145149/Rendered/PDF/IPP3910SPANISH1igenous0Peoples0Plan.pdf>>.

CEDAW 1979 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en <[www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm)>.

Cunningham, Myrna 2006 Anotaciones sobre el Racismo por Razones Étnicas en Nicaragua en <[www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/capdi72\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/capdi72_sp.pdf)> .

Cunningham y Mairena 2008 Autonomía Regional Multiétnica: ¿Una ruta hacia la libre determinación? La experiencia en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua en <[www.cadpi.org/cadpi/index.php/download\\_file/29/95](http://www.cadpi.org/cadpi/index.php/download_file/29/95)> .

D´Angelo, Almachiara y Molina, Yamileth (S/F.) Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio de la Comisaría de la Mujer de Ciudad Sandino en <<http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/docs/accesoalajusticiaversionfinalNicaragua.pdf>> .

Defensoría de la Mujer Indígena 2003 Derechos Específicos de las Mujeres Indígenas. Guatemala en *Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio de la Comisaría de la Mujer de Ciudad Sandino*. En <<http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/docs/accesoalajusticiaversionfinalNicaragua.pdf>> acceso 10 de mayo de 2012.

De la Cruz, Carmen 2007 Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres en *Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza Policy Paper 7/2010*. En <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07392.pdf>> acceso 10 de abril de 2012.

Facio, Alda 2007 El acceso a la justicia desde una perspectiva de género en *Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio de la Comisaría de la Mujer de Ciudad Sandino*. En <<http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/docs/accesoalajusticiaversionfinalNicaragua.pdf>> acceso 10 de mayo de 2012.

Foro Internacional de Mujeres Indígenas, 2006. Mairinlwanka Raya: Mujeres Indígenas confrontan la violencia. Informe complementario al estudio sobre la violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas (New York) . En: <<http://www.fimi-iiwf.org/archivos/8162f56478b843333dc95a1f5f381ab1.pdf>>

FIMI 2011 Observatorio-de-Mujeres-Indígenas-Contra-la-Violencia Encuentro Centroamericano de Autoridades Ancestrales y Mujeres Indígenas por una vida sin violencia 28 y 29 de Noviembre en <<http://awid.org/es/Library/Boletin-informativo-del-Observatorio-de-Mujeres-Indígenas-Contra-la-Violencia>>

Gobierno de Nicaragua 2003 Ley 445 en La Gaceta (Managua) No 16. En <<http://www.cancilleria.gob.ni/garifuna/documentos/ley445.pdf>> acceso 12 de abril de 2012.

Gobierno de Nicaragua 2005 Seminario: Sistemas de Información y Gestión Pública Pueblos Indígenas de Latinoamérica y El Caribe en <<http://>

www.cdi.gob.mx/pnud/seminario\_2005/cdi\_pnud\_02\_7\_luis\_blandon.pdfn.>

Gobierno de Nicaragua 2012 Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 en

<<http://www.hacienda.gob.ni/documentos/pndh/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Humano%202008-2012-Nicaragua.pdf/view>>.

Gould, J.1997 *El Mito de la Nicaragua mestiza y la resistencia indígena, 1880-1980* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).

Jubb, Nadine (Cord) 2011 Comisarias de la Mujer en América Latina: Una puerta para detener la violencia y acceder a la justicia en <[www.ceplaes.org.ec/pdf/LibroRegionalEspanol.pdf](http://www.ceplaes.org.ec/pdf/LibroRegionalEspanol.pdf)>.

Kambel, Ellen-Rose 2004 Guía Sobre los Derechos de la Mujer Indígena bajo la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en <[www.forestpeoples.org/documents/law\\_hr/cedaw\\_guide\\_jan04\\_sp.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/cedaw_guide_jan04_sp.pdf) >.

Ministerio de Educación 2012 Proyecto de Apoyo a la Estrategia del Sector Educativo (PAESE) Plan de Pueblos Indígenas y Afro-descendientes en <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/12/000425962\\_20130312155327/Rendered/PDF/IP6220Nicarag0isclosed003008](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/12/000425962_20130312155327/Rendered/PDF/IP6220Nicarag0isclosed003008)>.

Naciones Unidas 2000 Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/S-23/3 en<<http://www.cubaencuentro.com/var/cubaencuentro.com/storage/original/application/34b9aadb55486d0e52f938c6fcc3798e.pdf>>

ONU 2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)>.

Palomeque, Edison 2002 Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador en *Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza Policy Paper 7/ 2010*. En <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07392.pdf> > acceso 10 de abril de 2012.

PNUD 2005 Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia en *Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia: Estudio de la Comisaría de la Mujer de Ciudad Sandino*. En <<http://www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/docs/accesoalajusticiaversionfinalNicaragua.pdf> > acceso 10 de mayo de 2012.

PNUD 2010 Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010 en <<http://www.idhacabrirespaciosalaseguridad.org.co>>.

Retamozo Benítez, Martín 2009 Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social en *Redalyc* (Mexico) Vol.1, No 206. En < [www.redalyc.org/articulo.oa?id=42115999004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42115999004) > acceso 22 de abril de 2013.

Rico, Nieves 1996 Violencia de género: un problema de derechos humanos. Serie Mujer y Desarrollo en *Comisaria de la Mujer en América Latina: Una puerta para detener la violencia y acceder a la Justicia*. En <[www.ceplaes.org.ec/pdf/LibroRegionalEspanol.pdf](http://www.ceplaes.org.ec/pdf/LibroRegionalEspanol.pdf)> acceso 2 de septiembre de 2012.

Rizo, Mario 1991 Etnicidad, legalidad y demandas de las comunidades indígenas del Norte, Centro y del pacífico de Nicaragua . En: *Persistencia Indígena en Nicaragua* (Managua: CIDCA-UCA).

Rivera, Chepita 2011 Informe Alternativo del Movimiento Feminista de Nicaragua. En el marco de la presentación del sexto informe periódico de los estados partes (CEDAW/C/NIC/6) ante el Comité para la Eliminación de Todas formas de Discriminación Contra la Mujer (Managua: Movimiento Feminista).

Serrano, Alejandro 2001 La democracia y sus Desafíos en Nicaragua (Managua: CIELAC-UPOLI )

Shrader, Elizabeth y Sagot Monserrat 1998 La Ruta Crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar, Protocolo de investigación en <<http://www1.paho.org/Spanish/HDP/HDW/protocolrutacritica.pdf>>

Torres, Andreina 2010 Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza. PolicyPaper 7 / 2010 en <[www.fes.de/international/publikationen/ecuador.php](http://www.fes.de/international/publikationen/ecuador.php)>.

Téllez, Dora María 1999 ¡Muera la Gobernación! Colonización en Matagalpa y Jinotega (1820 1890,(Managua).

UNETE, 2011 Campaña general del Secretario de Naciones Unidas 2011 contra la violencia hacia las mujeres en <<http://americalatinagenera.org/es/documentos/boletin-enero-ESPANOL.pdf>>.

UNICEF 2009 Atlas Socio Lingüístico de la Comunidades Indígenas de América Latina en <[http://www.unicef.org/lac/NICARAGUA\\_revisado%281%29.pdf](http://www.unicef.org/lac/NICARAGUA_revisado%281%29.pdf)>.

Yon, Carmen y Zárate, Patricia 2010 La única oportunidad: seguridad humana para el desarrollo de las mujeres y los niños del Perú. Resultados y Lecciones Aprendidas del Proyecto en <[http://www.humansecuritychs.org/finalreport/Outlines/outline\\_spanish.html](http://www.humansecuritychs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.html)>.

OACDH. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Parte I. Artículo 1 en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>>.





Los artículos reunidos en este volumen son resultado de la primera etapa de reflexión del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT-CLACSO), *Pensamiento Crítico Centroamericano: seguridad y racismo* (2011-2013). El volumen reúne trabajos sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Su propósito es promover el pensamiento producido desde Centroamérica por investigadores e investigadoras de la región. Con ello queremos aportar nuevas perspectivas analíticas para el estudio de la realidad latinoamericana, ya sea desde el análisis de los procesos sociales recientes de las sociedades centroamericanas, o bien de las principales trayectorias que han configurado la región.

La consideración del racismo desde las políticas del deseo y la administración de la vida/muerte nos permite pensar críticamente las formaciones y prácticas racistas, así como también señalar su utilidad para el modelo económico dominante. En nuestra historia el racismo camina de la mano con la perpetuación de un modelo económico extractivo y apropiador de cuerpos y vidas. Estudiarlo es por tanto interrogar las condiciones de posibilidad de nuestras sociedades. Como Grupo de Trabajo consideramos necesaria una ampliación crítica del análisis de la seguridad. Tal ampliación debe considerar, por mencionar un aspecto, la producción y capitalización política de la seguridad en base a la explotación del temor social y la fuerza. Nuestra reflexión sobre seguridad hace notar que el miedo configura los paisajes de la ciudad. Es experiencia compartida que da sentido al habitar las capitales centroamericanas: inmoviliza y disciplina; favorece ciertos discursos y políticas de la seguridad; propicia consumos que (re)configuran los espacios públicos y la organización espacial de las desigualdades.

Juan Pablo Gómez  
Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica,  
Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA)

Hace tres años era difícil imaginar un libro con ensayos que reflejaran pensamiento crítico centroamericano. Imaginar que dicho libro abordara temáticas complejas, duras de desentrañar, como el racismo y la seguridad, lo era más todavía. Que estos ensayos hayan sido escritos por investigadoras e investigadores jóvenes centroamericanos, activos en sus países y en sus centros de investigación es el inicio de la realización de un sueño apenas esbozado en el 2010 por las y los directores de los centros centroamericanos miembros de CLACSO. Nuestro Grupo de Trabajo, el primero de su naturaleza en la región, estuvo y está convencido de que en Centroamérica hay una riqueza de pensamiento y de experiencia crítica que aportar a CLACSO como instancia latinoamericana, pero también al pensamiento liberador a nivel mundial.

Clara Arenas B.  
Asociación para el Avance de las  
Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO)

