

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



# La Seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica

Carmen Rosa de León-Escribano





# La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica

Carmen Rosa de León-Escribano

---

## **Flacso Secretaría General**

Francisco Rojas Aravena  
*Secretario General*

Juany Guzmán León  
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón  
*Coordinadora de Cooperación Internacional*

## **La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica**

Carmen Rosa de León-Escribano

*Diseño, diagramación y producción:  
Perspectiva Digital S.A.*

2010, FLACSO,  
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

---

338.91 L579s	León-Escribano, Carmen Rosa de La Seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica / Carmen Rosa de León-Escribano. 1ª ed.-- San José, C.R. : FLACSO, 2010. 29 p. ; 27 x 21 cm.  ISBN 978-9977-68-197-9  1. Seguridad ciudadana. – América Central. 2. Democracia – América Central. 3. Gobernabilidad América Central. Título.
-----------------	--

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

---

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

## **Presentación**

América Latina y el Caribe tienen plena conciencia que la resolución de sus principales problemas, dentro de los cuales tiene un lugar relevante la gobernabilidad y convivencia democrática, solo será posible si se transita un camino de soluciones cooperativas. La cooperación es la opción preferida ante la magnitud de los problemas globales, regionales y locales.

La democracia, su promoción, consolidación y defensa también constituyen puntos relevantes en la agenda internacional y nacional de los países de la región. La amistad cívica y la convivencia democrática constituyen elementos esenciales de la cohesión social y de la legitimidad política.

Los análisis, estudios e informes coinciden y destacan la importancia de la democracia en el contexto latinoamericano y cómo ésta adquiere cada vez más significación desde el punto de vista de los factores internacionales y locales que buscan reforzarla. Estos análisis destacan las vulnerabilidades en la gobernabilidad democrática y de la propia democracia en la zona. La democracia es frágil y, por ello, las vulnerabilidades que enfrenta se constituyen en grandes desafíos. La región enfrenta retos de magnitud, como la ingobernabilidad, la violencia, la falta de cohesión social, étnica, y la fragilidad institucional. A esto se agrega la menor relevancia de la región para las potencias y en el sistema internacional. El apoyo a la democracia muestra grandes contrastes entre los diversos países, lo que evidencia la heterogeneidad latinoamericana. Los desafíos que enfrenta la región son significativos y las soluciones son difíciles y demandarán un gran esfuerzo para consolidar la gobernabilidad y la convivencia democrática en nuestras sociedades.

La gobernabilidad depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político – institucional democrático, b) el desarrollo socio-económico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población, y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Todo anterior facilitará la convivencia democrática.

Dado que la convivencia democrática incluye numerosos factores definidos por aspectos históricos, culturales, étnicos, de roles asignados por género, entre muchos otros. Este proyecto sobre gobernabilidad y convivencia democrática busca, explorar, analizar y precisar la relación entre gobernabilidad y convivencia democrática desde tres abordajes interconectados, pero diferenciados entre sí para los propósitos del proyecto: ciudadanía, desarrollo local y nuevo conocimiento. Las dos primeras

dimensiones permitirán al proyecto tener impacto en la formulación de políticas públicas, mientras que la tercera aportará al desarrollo de nuevo conocimiento, tarea impostergable en una América Latina que requiere con urgencia la construcción de pensamiento propio y paradigmas capaces de interpretar mejor la realidad y particularidades históricas de la región a doscientos años de su independencia.

El concepto más conocido sobre gobernabilidad es aquel que diversos autores relacionan al binomio legitimidad- eficacia, en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, gozan del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre y depende, además de que las promesas que plantea se cumplan. Esto es lo que genera confianza. Las políticas públicas, que son la ventana de acción del gobierno, cumplen los objetivos para los que fueron propuestas. Esa eficacia además redundante en mayor legitimidad y la gobernabilidad en ese sentido se profundiza. Aquí el tema es que no se sabe qué está primero y qué después, porque ambas literalmente se necesitan y refuerzan: la eficacia requiere de la legitimidad y por supuesto el reconocimiento depende de la eficacia.

Relacionar la gobernabilidad con convivencia democrática destaca lo que parecía más invisible en la discusión prevaleciente, es sacar a la luz a los actores de la gobernabilidad. En efecto, la convivencia, obliga a hablar entre quienes se ubicarán cotidianamente en el devenir de la vida. No en relación a un cierto automatismo de las políticas o la legitimidad, sino a un proceso que se construye diariamente entre quienes habitan un país, una comunidad, una región. La convivencia ya de por sí nos da la idea de movimiento, de procesos, - con tensiones y acercamientos y de búsqueda de acuerdos no solamente entre gobernantes y gobernados. La convivencia democrática da la idea de relaciones múltiples entre los más diversos grupos de población, que coexisten en muchos casos y que el desafío es transitar hacia formas de relacionamiento en donde los principios democráticos tales como: libertad, respeto por los demás, ausencia del uso de la fuerza o la amenaza de su uso, la regla de la mayoría, entre otros permite construir esas diversas interacciones que hacen a la vida democrática cotidiana donde la mayoría es el que rige sobre la base del respeto de la minoría en un contexto muy plural y diverso. Convivencia democrática es un término sugerente, con connotación positiva. No obstante es difícil en América Latina desarrollarla y algunos indicadores evidencian que es más difícil en algunas regiones que en otras.

El ejercicio de la ciudadanía es un requisito clave para la convivencia democrática, también mejorar las políticas públicas. Con el cuaderno del **Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática** se busca aportar en estas dimensiones.

## **La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica**

**Carmen Rosa de León-Escribano<sup>1</sup>**

### **Introducción**

La convivencia democrática se plantea hoy día como una aspiración derivada de los ideales de bien común que inspiraron muchas de las Constituciones de nuestros países. Entendemos este concepto como la posibilidad de establecer acuerdos no sólo entre gobernantes y gobernados, sino entre los mismos grupos sociales que coexisten en una sociedad, con la finalidad de lograr en conjunto sociedades justas y equitativas, en las cuáles se logre alcanzar niveles de desarrollo incluyentes para todos sus integrantes. Este concepto de convivencia no puede ser entendido sino desde una perspectiva de “proceso en construcción”<sup>2</sup>, como lo define Juany Guzmán, ya que la sociedad se convierte en el escenario donde los conflictos y las diferencias se deben resolver para lograr un proyecto común y básico que unifique el esfuerzo nacional.

Es en este contexto en que surge la acción articuladora del gobierno, para conducir ese proyecto nacional a través del diseño, formulación e implementación de políticas públicas; administrando el presupuesto estatal de forma que priorice los objetivos concertados democráticamente. La gobernabilidad democrática se convierte así, en la capacidad articuladora del estamento político para alcanzar tanto los compromisos consensuados, como las metas destinadas a lograr ese futuro preferible. Si esto se traduce en capacidades permanentes que deben ser puestas en práctica dentro del proceso de convivencia, se entiende la importancia conductora de los gobiernos y por lo tanto, la necesaria legitimidad de los mismos para que sus acciones sean aceptadas por los diversos sectores y grupos sociales que se constituyen como los otros actores del proceso.

---

<sup>1</sup> Socióloga guatemalteca, con Maestría en Sociología del Desarrollo. Actualmente Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) en Guatemala

<sup>2</sup> Guzmán León, Juany. *Apuntes sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*.  
[http://www.flacso.org/uploads/media/Juany\\_Guzman.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Juany_Guzman.pdf)

Ahora bien, en esta perspectiva conceptual, la gobernabilidad y la convivencia se fundamentan principalmente en dos aspectos. Por una parte en la legitimidad, sustentada en la existencia de un marco regulatorio que se expresa a través de normas e instituciones socialmente aceptadas; por otra, en la confianza de los miembros de la sociedad en que ese marco normativo será respetado y que todos serán tratados en igualdad de condiciones, sin distinción. La confianza también se convierte en el caso de la convivencia, en la base para la concertación y logro de acuerdos. Solo en la medida en que el diálogo entre sectores se perciba como un mecanismo válido para lograr esos pactos, se verá como una alternativa real de búsqueda de solución para enfrentar las demandas producto de la conflictividad social. Este ejercicio se legitimará, en la medida en que se cumplan los acuerdos alcanzados.

Así pues, la confianza se constituye en la percepción compartida necesaria para que el proceso de convivencia y gobernabilidad se realice, tanto en sentirse respetado y en paridad de condiciones en el papel de interlocutor, como en tener la certeza de que los gobernantes aplicarán el marco regulatorio sin distingos y que realizarán las acciones necesarias para cumplir con los acuerdos establecidos en el camino de alcanzar el bien común. Por su parte, el mecanismo que impulsa todo este proceso es el diálogo entre actores sociales, económicos y políticos; y de éstos con el gobierno. La efectividad del mecanismo descansa necesariamente, en una visión de inclusión de las diferentes demandas, priorización de agendas comunes y consenso para legitimar los resultados. En definitiva, la base para la construcción de los consensos y acuerdos no es sino la seguridad sentida por los actores de que alcanzarán respuestas para las demandas planteadas y la certeza de que las promesas se cumplirán.

En la base de los procesos de gobernabilidad y convivencia democráticas se encuentra el sujeto y objeto de la acción final de los mismos: la persona humana. Sin personas dispuestas a ejercer sus derechos ciudadanos, a unirse para defender sus propuestas y hacer sentir sus necesidades particulares y diferenciadas, el diálogo corre peligro de convertirse en monólogos confrontados. Por lo tanto, es imposible afrontar procesos complejos de construcción de acuerdos, sin la contribución efectiva de todos los actores sociales, económicos, culturales y políticos que conforman una nación. Lo anterior sugiere entonces, que parte fundamental del proceso de gobernabilidad es precisamente, el lograr la participación de la mayor parte posible de actores dentro del



mismo, lo cual implica brindar el respaldo y la atención necesarias para que los grupos, pueblos y sectores tradicionalmente marginados, puedan incorporarse eficazmente a la discusión, así como a la negociación de sus necesidades y planteamientos, tanto frente al resto de la sociedad, como con el Estado.

Quiere decir entonces que parte de la construcción del estado de derecho y la perfectibilidad de las democracias se basan en la capacidad que una sociedad tiene para establecer mecanismos incluyentes que favorezcan la participación, en igualdad de condiciones, de todos sus miembros. Ello demanda la realización de múltiples esfuerzos, incluso aquellos calificados como de discriminación positiva, hacia los sectores históricamente marginados y que no gozan, hoy por hoy, de un tratamiento incluyente por parte del sistema y del resto de la sociedad. Al referirse en igualdad de condiciones, implica desde ya el acceso a los recursos, no sólo los fundamentales, como salud y educación, sino de todos aquellos que permitan ejercer los derechos ciudadanos con eficiencia y efectividad. Es decir, tener la libertad suficiente para recibir lo que es un derecho fundamental y por lo mismo también, la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones y en el desarrollo nacional. Termina concluyéndose que la participación se basa en un libre ejercicio de libertades, pero dentro de un concepto de libertad que se reafirma en la posibilidad de ser un ciudadano efectivo porque cuenta con todas las garantías y derechos que el mismo marco democrático le ofrece.

Gina Farrell afirma<sup>3</sup> que la libertad es en la práctica un concepto relacional que implica igualdad frente a la ley y equidad en el acceso a los recursos materiales, sociales, ambientales y culturales. En ese sentido, el hecho de pertenecer libremente a un conjunto de sujetos iguales debe necesariamente traducirse de un lado, en la posibilidad de contribuir a la creación de la riqueza material e inmaterial y, de otra, de acceder a una distribución la más equitativa posible de los resultados. Vemos así que los conceptos de convivencia, gobernabilidad y libertad para la participación son interdependientes entre sí y la ausencia de uno de ellos, imposibilita la realización de los otros.

---

<sup>3</sup> Farrell, Gilda. Cohesión social, gobernabilidad y convivencia democrática: el enfoque propuesto por el Consejo de Europa.  
[http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad\\_y\\_Convivencia/Publicaciones/Gilda\\_FARREL.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad_y_Convivencia/Publicaciones/Gilda_FARREL.pdf)

Además de crear las condiciones de participación mediante el estímulo al desarrollo de capacidades y potencialidades de los diferentes sectores, la gobernabilidad se basa en que el escenario social garantice seguridad, entendiendo ésta no desde una perspectiva restringida a la vida y los bienes de las personas, sino situándola más bien, desde una perspectiva integral. La seguridad es, además de un bien público, un derecho a proteger por parte del Estado, y si el derecho es de las personas, éstas se convierten de hecho, en el objeto y sujeto de la seguridad ciudadana. En este punto podemos incorporar la nueva definición de seguridad humana acuñada en el ámbito de Naciones Unidas (1994) que plantea que la seguridad es estar libre del miedo y de las necesidades. Igualmente propone siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, en la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. De esa cuenta puede concluirse, que la libertad a su vez, sólo puede realizarse en el contexto de una percepción basada necesariamente en la realidad, que tienda a tener un alto grado de certeza o de seguridad en que el Estado brindará las condiciones para que el ciudadano se sienta libre de miedo y de necesidades en las diferentes dimensiones de su entorno privado y de convivencia. Es decir, que se sienta seguro para participar y articular esfuerzos.

En esta perspectiva, la seguridad se convierte en la base para que los procesos de gobernabilidad y convivencia en el marco democrático se realicen. Sin un entorno seguro, la participación es difícil de lograr, ya que el temor o la falta de certeza privarán en el imaginario colectivo. Si abordamos la seguridad ciudadana a partir de este enfoque, deberemos enfocar el análisis desde las garantías que el Estado provee a los diferentes integrantes de la sociedad sobre el derecho a la vida, a la seguridad de sus bienes y el acceso a la justicia, en condiciones de igualdad. Teniendo en cuenta que, desde la perspectiva integral anteriormente planteada, la seguridad también implica el resultado de las políticas orientadas a incorporar en forma plena al desarrollo, a todos los sectores sociales. No puede avanzarse en términos estrictos de seguridad, fuera del contexto de desarrollo democrático, incluyente y equitativo. Precisamente el intentar avanzar en una línea circunscrita a la seguridad ciudadana basada en una concepción tradicional del orden público, lleva a caer en lamentables prácticas de represión y limpieza social. Hace ya tiempo que el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas

para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)<sup>4</sup> viene planteando que el incremento del delito en los países tiene más que ver con niveles de inequidad; jóvenes excluidos de la educación media; dificultad de acceso al empleo; poco acceso al consumo y crecimiento acelerado de las urbes, que con políticas de persecución penal y encarcelamiento.

Son pues, grandes las dificultades para armonizar procesos de gobernabilidad y convivencia en sociedades posconflicto, sobre todo porque aunque el diálogo parece ser el mecanismo para los procesos de negociación de la paz, las sociedades que han pasado por graves confrontaciones y guerras internas no se encuentran preparadas para afrontar la construcción de la democracia con la misma rapidez que sus élites negociadoras lo han hecho. Por una parte, los resabios del pasado minan la confianza en la libertad de participación; por otra, no todos los sectores se encuentran en igualdad de condiciones para establecer negociaciones en función de metas para su desarrollo; y no menos importante, las instituciones públicas que provienen de prácticas estatales durante el conflicto, no siempre se encuentran preparadas para actuar en términos democráticos.

En la mayor parte de la región centroamericana se han librado guerras producto de la opresión y la exclusión. Los resultados de estos conflictos fratricidas, todos enmarcados en la construcción de regímenes democráticos, siguen sin representar un cambio real en la vida de miles de centroamericanos, principalmente en el caso de las mujeres, de los jóvenes y de los pueblos indígenas. Desde que se asumió por parte de los presidentes de la región la voluntad política de detener la guerra<sup>5</sup>, los esfuerzos centroamericanos por encaminarse hacia una paz firme y duradera tenían varios desafíos que debían resolverse paralelamente para lograr resultados. Por una parte debían reformar la lógica de estados contrainsurgentes hacia paradigmas democráticos en los que el mecanismo que se utilizara para enfrentar la conflictividad social fuera el diálogo, lo cual implicaba la reforma de las instituciones. Por otra, debían establecer las

---

<sup>4</sup> Para ampliar este tema ver Carranza, Elias, 2004. "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina", en *Seguridad ciudadana y orden público en América Latina*. Revista Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, Venezuela.

<sup>5</sup> Esta voluntad se plasmó en el Proceso de Esquipulas II, proceso que produjo en 1987 un compromiso firmado por los cinco presidentes de la región: *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*.

condiciones socio económicas necesarias para que los grupos marginados pudieran acceder a las libertades y satisfactores sociales tanto tiempo postergados, con la finalidad de fortalecer sus capacidades para establecer una interlocución real con el resto de actores sociales en la búsqueda de transformar la sociedad hacia parámetros democráticos e incluyentes. Ambas acciones llevarían a consolidar sociedades confiadas y seguras que, en lugar de desgastarse en confrontaciones internas, pudieran aunar esfuerzos para lograr las metas propuestas en los diferentes espacios nacionales y regionales.

Es en este punto, en donde la mayor parte de las democracias centroamericanas encuentran dificultades para realizarse, inmersas en acciones que quieren tender a la gobernabilidad y convivencia, pero donde la gran mayoría de los grupos que deben participar como interlocutores, se encuentran en la práctica, excluidos, marginados e invisibilizados, no sólo por los otros sectores sociales, sino incluso, por el mismo Estado.

### **La reforma del estado y la del sector de seguridad y justicia**

Las democracias centroamericanas han surgido de pasados caracterizados por la violación sistemática a los derechos humanos, desde los más básicos como la vida y libertad de pensamiento, hasta aquellos vinculados con el acceso al desarrollo. Sin embargo, al día de hoy, con la excepción de Costa Rica y en términos de seguridad Nicaragua, los sucesivos ejercicios de gobierno no han resuelto las graves carencias económicas y la falta de seguridad de los pueblos de la región. Resulta paradójico que las guerras revolucionarias que se libraron en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si bien resultaron en algunos casos en la suscripción de Acuerdos de Paz, y en todos en la promulgación de nuevas Constituciones y elecciones libres, las condiciones de la mayor parte de los diferentes sectores sociales y poblaciones, siguen siendo precarias y los gobiernos no logran consolidar transformaciones efectivas para las diferentes problemáticas, tanto las nacionales, como para las específicas y diferenciadas, como el caso de género y pueblos indígenas.

Durante décadas los pueblos centroamericanos en conflicto, se vieron inmersos en la represión encarnada en los regímenes militares actuando en el marco de la Doctrina de

Seguridad Nacional<sup>6</sup>, con la consecuente cauda de terror, persecución y represión. La finalización de las guerras internas no vino por la vía de la fuerza y de la imposición, sino a través de la búsqueda de soluciones regionales por medio del diálogo y la inclusión. Es en el proceso de diálogo de Esquipulas II, de donde surge en 1987 la voluntad manifiesta por parte de los presidentes de suscribir el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, iniciando un proceso de avance de la paz y la democracia en la región, concretizada en diferentes momentos subsiguientes. Se realizan elecciones en Nicaragua como resultado de las negociaciones para acabar con la crisis interna (1990); se firman los Acuerdos de Paz de El Salvador (1992) y Guatemala (1996) entre gobiernos y grupos guerrilleros; y en el ámbito regional, en 1995 se suscribe el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA)<sup>7</sup>. En este último se incorpora ya el concepto de seguridad desde una visión amplia, al igual que el acuñado por Naciones Unidas.

En el Artículo Primero del TMSDCA se afirma que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. Así mismo se dice que dicho modelo tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el

---

<sup>6</sup> **Comisión para el Esclarecimiento Histórico.** *Guatemala: Memoria del Silencio*. 1999. En el tomo de Conclusiones y Recomendaciones, puede leerse en el párrafo 14: "El anticomunismo y la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) fueron parte de la estrategia antisoviética de los Estados Unidos en América Latina. En Guatemala asumieron primero un sentido antirreformista, luego antidemocrático y, en último término, contrainsurgente convertido en criminal." Y en el apartado 15 del mismo informe: "Durante el periodo del enfrentamiento armado la noción de "enemigo interno", intrínseca a la Doctrina de Seguridad Nacional, se volvió cada vez más amplia para el Estado. Esta doctrina se convirtió, a la vez, en razón de ser del Ejército y en política de Estado durante varias décadas. Mediante su investigación, la CEH recogió uno de los efectos más devastadores de esta política: las fuerzas del Estado y grupos paramilitares afines fueron responsables del 93% de las violaciones documentadas por la CEH, incluyendo el 92% de las ejecuciones arbitrarias y el 91% de las desapariciones forzadas. Las víctimas comprenden a hombres, mujeres y niños de todos los estratos del país: obreros, profesionales, religiosos, políticos, campesinos, estudiantes y académicos; la gran mayoría en términos étnicos, pertenecientes al pueblo maya."

<sup>7</sup> Habría que recordar el caso de Panamá, invadido por Estados Unidos en 1989 para derrocar a Guillermo Noriega e imponer a un presidente civil. Posteriormente se recupera el proceso democrático electoral en el país, incorporándose plenamente a la región.

fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

En términos generales, este nuevo concepto de seguridad que surge alrededor del mundo, abandona la confrontación impuesta por la Guerra Fría que asociaba la concepción de la seguridad como seguridad del Estado. Esta visión desembocaba necesariamente en la constitución de instituciones estatales que se defendían a sí mismas contra las ideas de democracia participativa, sobre todo aquellas sospechosas de atentar contra el Estado contrainsurgente y los ciudadanos que las apoyaran, dando lugar a un Estado autoritario, vertical, excluyente, represivo y controlador. La nueva situación que se abre en la perspectiva del principio de seguridad cooperativa entre países, impulsa el abandono de esa visión estatocéntrica y defensiva, para transitar hacia otro modelo de seguridad en el cual es la persona humana el centro del accionar del Estado. El partir de esta visión antropocéntrica obliga a considerar como elemento prioritario de defensa los derechos básicos del ser humano, tanto en su aspecto primario y fundamental del derecho a la vida, como de la satisfacción de sus necesidades. De ahí la complejidad y multidimensionalidad con que se encara este nuevo concepto de seguridad, en dónde la misma es la base de la libertad, tal y como plantea el concepto de seguridad humana: libre del miedo y de las necesidades.

Con la transición de la guerra a la paz, los estados centroamericanos que iniciaron procesos de recuperación o instauración de la democracia, rediseñaron a través de sendos mecanismos de diálogo, los parámetros del nuevo Estado. Lo anterior dio pie a la construcción del estado de derecho basado en nuevas constituciones que replanteaban el concepto de estado hacia la perspectiva del bien común y por ende, la transformación de las instituciones. En algunos casos, la reforma constitucional precedió a los Acuerdos de Paz, los cuáles replantearon reformas necesarias a la Constitución para incorporar las nuevas dimensiones de la seguridad así como, la inclusión de poblaciones y grupos históricamente marginados. Tal es el caso de

Guatemala en que a través de Acuerdos específicos se reconoce a los pueblos indígenas, dotándolos de mecanismos formales para su incorporación plena a la sociedad. Igualmente sucede con el eje transversal de género y la priorización de la participación en la toma de decisiones desde la comunidad, a través del mecanismo del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Un elemento fundamental dentro la reforma del Estado que se plantea en la etapa democrática, es la Reforma al Sector Seguridad y Justicia. Tanto los cambios sufridos en Nicaragua bajo el gobierno sandinista, como los Acuerdos de Paz de Guatemala y El Salvador y procesos impulsados por la sociedad civil en Honduras, dieron como resultado la creación de nuevas policías civiles; la separación de funciones entre las fuerzas armadas y las policiales; reformas a los sistemas de justicia; creación de inteligencias civiles; papel activo de asesoría de cuerpos de sociedad civil en la toma de decisiones en materia de seguridad; y medidas específicas para facilitar el acceso a la justicia de poblaciones como las indígenas; entre otras.

En el ámbito de los Derechos Humanos, se dio impulso a la creación de figuras de protección tales como Procuradurías de Derechos Humanos. En Guatemala se crea la Defensoría de la Mujer Indígena, como resultado de compromisos de cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Se establecieron metas en cuanto a los cambios estructurales socioeconómicos indispensables para superar las desigualdades que fueron causas originales de los conflictos. En definitiva, el avance en el marco jurídico, la institucionalidad democrática y el deseo de decantarse del pasado, era palpable en toda la región.

El proceso de paz de centroamérica se realizó en gran medida por medio de la utilización del diálogo y el acuerdo entre fuerzas y grupos. Las metas trazadas en los mismos, se orientaban precisamente a generar las condiciones necesarias para que los sectores históricamente excluidos pudieran incorporarse a la participación activa en la construcción del proceso democrático, superando las carencias de orden socioeconómico y visibilizándose a través del reconocimiento político por parte del Estado de su existencia y de la necesidad de que participaran activamente en la implementación de la reforma del mismo. Igualmente, mediante los procesos de diálogo se incorporaron en la discusión de los Acuerdos a diversos sectores que contribuyeron en el resultado final, lo que constituye una apropiación de las metas establecidas. Es

importante señalar la coincidencia del nuevo concepto de seguridad, con la visión de gobernabilidad y convivencia que culminan en procesos de empoderamiento colectivo así como, en la búsqueda de la seguridad como base para la libertad, tanto en tener la certeza de ser igual ante la ley y que el Estado defenderá la vida y los bienes de los habitantes, como en que sus necesidades básicas también serán cubiertas. La búsqueda del bien común no es sino garantizar el libre acceso a los productos del desarrollo económico, social y político, a todos los actores sociales, reconociendo su diversidad.

### **Situación actual**

A casi quince años de la firma del Tratado Marco los centroamericanos vivimos en condiciones extremas de inseguridad. Cuando se firmó la paz en la región, nunca se creyó que se volvería a vivir con temor y angustia como en el pasado. Las condiciones de pobreza siguen siendo la cotidianeidad de millones de centroamericanos y los mecanismos diseñados para la inclusión de las poblaciones relegadas históricamente, no funcionan. La ausencia de ciudadanía efectiva es una situación permanente que afecta a la gobernabilidad y toma de decisiones; el sistema de partidos políticos se ha debilitado en algunos países y los marcos constitucionales y de estado de derecho se encuentran al borde del colapso. El orden constitucional ha sido roto recientemente en Honduras, a través de un golpe de estado consumado por el ejército de dicho país. Lo que parecía un pasado irrepetible, nos ha alcanzado con dureza. Aquellas metas orientadas a transformar las instituciones de seguridad y las condiciones estructurales de inequidad, siguen sin cumplirse, situación que está poniendo en riesgo la gobernabilidad y la convivencia en la mitad de la región.

Aunque la pobreza, la exclusión y la inequidad siguen siendo una gran amenaza para gran parte de los habitantes de la región, las amenazas y riesgos a la seguridad han cambiado de forma y origen. Mientras que en el pasado fue la guerra interna la que provocó caídas dolorosas para miles de centroamericanos, quienes se veían perseguidos, secuestrados y torturados por las fuerzas de seguridad del Estado principalmente, hoy día son otros los grupos que siembran el terror en el territorio centroamericano. Entre los más señalados se encuentran las bandas del crimen organizado (tráfico de personas, contrabando, robo de vehículos); delitos atribuibles a los grupos de apoyo del narcotráfico y narcoactividad; delincuencia común focalizada principalmente en la acción de pandillas juveniles; y la persistencia de grupos paralelos



y cuerpos ilegales que surgieron durante el conflicto armado interno y que se han consolidado a través de acciones ilegales, como en el caso de Guatemala.

A la inseguridad derivada de la actuación de estos grupos hay que añadirle problemas que persisten en el ámbito de la justicia y que no han sido superados a pesar de las reformas jurídicas realizadas, siendo uno de los principales, la impunidad. Los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala contaron con la presencia y acompañamiento de Naciones Unidas a través de Misiones que permanecieron varios años en los países. A pesar de ello, la imposibilidad de transformar efectivamente el aparato del Estado para brindar justicia, ha provocado que hoy día en Guatemala se intervenga en una nueva modalidad orientada a perseguir y erradicar los cuerpos ilegales enraizados dentro de la estructura misma de la institucionalidad pública de la seguridad y justicia<sup>8</sup>.

Por otra parte, la incapacidad presentada por el Estado para atender efectivamente las demandas de seguridad frente a la delincuencia, ha derivado en el crecimiento acelerado de la privatización de la seguridad en la región, haciendo que esta cuadruple, en algunos casos, a las fuerzas policiales estatales. Esta pérdida de control del Estado sobre el uso de la fuerza, no sólo al superar en número de elementos, sino la

---

<sup>8</sup> La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), surge de un Acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y el Secretario General de Naciones Unidas firmado el 12 de diciembre de 2006. La CICIG se crea como un órgano independiente de apoyo a Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado en la investigación de un número limitado de casos delicados y difíciles, con la intención de probar el funcionamiento de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y efectuar el desmantelamiento de estos grupos. Además, se espera que a través de la labor de la CICIG, las instituciones del sector judicial nacional se fortalecerá a fin de continuar haciendo frente a los grupos ilegales y al crimen organizado en el futuro.

El mandato de la CICIG, según lo establecido en el Acuerdo, está compuesto de tres objetivos principales:

- investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad que cometen delitos que afectan a los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos de Guatemala, e identificar las estructuras de estos grupos ilegales (incluyendo vínculos entre funcionarios del Estado y el crimen organizado), actividades, modalidades de operación y fuentes de financiación.
- prestar apoyo a la labor de las instituciones guatemaltecas, principalmente la del Ministerio Público en su labor de investigar y procesar a los individuos implicados en los grupos ilegales. Además, la CICIG hará recomendaciones al Gobierno para la adopción de nuevas políticas públicas, mecanismos y procedimientos dirigidos a la erradicación de estos grupos y a fortalecer la capacidad del Estado para proteger los derechos humanos básicos de sus ciudadanos.
- proporcionar asistencia técnica a las instituciones del sector justicia, a fin dejar al Ministerio Público y la Policía Nacional Civil en mejores condiciones para luchar contra la delincuencia organizada, incluso después de la conclusión del mandato de la CICIG

imposibilidad real de un control efectivo sobre las mismas empresas, atenta igualmente contra la gobernabilidad de los países.

La presencia del crimen transregional, ha desencadenado problemáticas asociadas que en el ámbito de posconflicto que existe en algunos países, representan en la actualidad una amenaza concreta a la vida de sus habitantes. Entre ellas, la más significativa sin duda es la proliferación de armas, el fácil acceso a las mismas y una práctica de violencia heredada del conflicto, que convierte a algunos países en unos de los más violentos del mundo al alcanzar altas tasas a nivel mundial y continental. En esta situación se encuentran Guatemala, El Salvador y Honduras cuyas tasas de homicidios por 100,000 habitantes para el 2008 se encuentran en parámetros de 48, 52 y 58 respectivamente<sup>9</sup>. Por su parte, Panamá alcanza una tasa de 19; Nicaragua de 13 y Costa Rica de 11. Estos últimos, si bien presentan tasas mucho más bajas, la tendencia que acusan a través de la última década es a crecer. Es decir que, el derecho fundamental a la vida de la población centroamericana se encuentra fuertemente amenazado, sobre todo por el uso de armas de fuego.

#### Tasas de Homicidios Dolosos en Centroamérica y República Dominicana por 100,000 Habitantes (1999 -2007)

Fuente: Observatorio Centroamericano sobre Violencia OCAVI

Año País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
El Salvador (1)	36.2	37.3	34.6	31.1	32.7	41.0	54.9	55.3
Guatemala (2)	23.7	25.8	25.2	30.7	35.06	36.3	42.03	45.2
Honduras (3)	41.17	49.92	53.72	55.89	33.57	31.89	35.06	42.91
Nicaragua (4)	11	9	10	10	12	12	13	12.46
Costa Rica (5)	6.5	6.3	6.5	6.4	7.2	6.6	7.8	7.7
Panamá (6)	9.66	10.14	10.18	12.41	10.84	9.70	11.27	11.30
Belice (7)	17.13	16.34	24.93	33.13	24.93	28.74	30	33
República Dominicana (8)	14.39	13.09	12.49	14.51	18.73	25.25	26.41	23.56

En esta situación post-conflicto, la inseguridad ciudadana parece ser la tónica que marca la vida cotidiana. El Estado de Derecho que con tanto entusiasmo se formuló como corolario de los conflictos en Centroamérica parece seguir reproduciendo la dicotomía de la exclusión de los pobres y marginados al acceso a la libertad, el bienestar y la justicia. Como bien plantea Paulo Pinheiro (Mendez, O'Donnell y Pinheiro 2002:16)

<sup>9</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010. Colombia, 2009.

“...nos enfrentamos con una paradoja que socava los esfuerzos de lucha contra el crimen: pese a que las garantías fundamentales se encuentran bien definidas en las mayoría de las constituciones democráticas, el ejercicio de una ciudadanía plena es prácticamente inexistente para la mayoría de la población. Estas sociedades, basadas en la exclusión –en términos de derechos civiles y sociales-, podrían ser consideradas ‘democracias sin ciudadanía’.” En Centroamérica esto es palpable fundamentalmente para tres grandes grupos poblacionales: las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

### **La seguridad de la mujer centroamericana**

Si bien la mayor parte de muertes son masculinas, la tendencia al crecimiento de muertes de mujeres en forma proporcional es un hecho. Según datos del IDHCA 2009-2010 el femicidio en Centroamérica es un problema creciente en El Salvador y Guatemala donde alcanzaban una tasa de 14 y 10 sobre los homicidios por 100,000 habitantes y por género, respectivamente; en Honduras la tasa es de 6, para disminuir en Nicaragua a 3 y a 2 en Costa Rica y Panamá. El mayor número de muertes de mujeres están asociadas con la violencia intrafamiliar y ocurren a manos de personas cercanas o conocidas por ellas. Lo que supone un fenómeno reciente en los países con mayores tasas de femicidios, es la saña con que las mujeres son asesinadas. Las víctimas reflejan en sus cuerpos todo tipo de abuso: violaciones, desmembramientos, golpes, fracturas, quemaduras y mutilaciones. El sadismo y la impunidad con que se han cometido estos crímenes, hace que puedan señalarse como “crímenes con marca”, por los niveles de violencia que se ejerce contra las víctimas (de León-Escribano 2005:2). Informes recientes concluyen que dos de cada tres mujeres asesinadas en Centroamérica mueren por razón de su género (IDHCA 2009-2010:132).

El siguiente cuadro muestra el incremento de muerte de mujeres en Guatemala, país que presenta uno de los mayores índices de feminicidio y femicidio de la región.

**Muertes violentas por sexo,  
según causa de la muerte  
Años 2002 Y 2006**

Causa de la muerte	2002		2006	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Total	1,035	5,589	1,754	9,707
Homicidio	266	2,528	429	3,862
Suicidio	64	190	73	217
Accidente	39	160	442	1,535
Causa ignorada	666	2,711	810	4,093

Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-  
Elaboración propia de la Unidad de Género  
con datos de la Unidad de Estadísticas Vitales

Aunque durante el conflicto armado interno en los países que lo tuvieron, la violencia contra la mujer fue una constante<sup>10</sup>, no era esperable en la época democrática que se incrementaran no sólo la muerte de las mismas, sino el nivel de violencia destructiva directa. Este fenómeno es alarmante desde la perspectiva de una convivencia democrática y pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad que aún tiene la población femenina en al menos la mitad de la región. Sin embargo desde una mirada más amplia, si se va más allá de los homicidios de mujeres y se enfoca el análisis en la violencia contra la mujer en su conjunto, es decir en el fenómeno de feminicidio, el panorama es aún más grave.

El feminicidio ocurre cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que aceptan y realizan acciones diversas contra la integridad, el desarrollo, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. Esta definición también incluye la ausencia de un

<sup>10</sup> En el caso de la violencia dirigida explícitamente contra las mujeres, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala en las Conclusiones de su Informe *Guatemala: memoria del silencio*, parte II. Las violaciones de derechos humanos y los hechos de violencia y sus responsables: **Las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado**, dice en su párrafo 91: *Mediante la investigación, la CEH comprobó que la violación sexual de las mujeres, durante su tortura o antes de ser asesinadas, fue una práctica común dirigida a destruir la dignidad de la persona en uno de sus aspectos más íntimos y vulnerables. La mayoría de las víctimas de esta violación fueron mujeres mayas. Quienes sobrevivieron al crimen aún enfrentan dificultades por los traumas profundos derivados de esta agresión, a la vez que las comunidades mismas quedaron violentadas por esta práctica. La presencia de los hechos de violencia sexual en la memoria social de las comunidades, se convirtió en motivo de vergüenza colectiva”.*

marco jurídico que promueva la defensa y resguardo de la mujer en todos los ámbitos, así como de políticas de gobierno con esa misma perspectiva, lo que genera una convivencia insegura para las mujeres, pone en riesgo su vida y favorece la invisibilidad de la violencia contra la mujer y por ende, los crímenes contra la misma. En la comisión de éstos últimos se encuentran responsabilizados varios actores de la sociedad, en especial al Estado, a través de su acción o su omisión, como la negligencia en la prevención, la deficiente investigación y la ausencia de persecución y sanción a los responsables (de León-Escribano 2008).

Lo más terrible en este tema es la invisibilidad que el delito contra la mujer tiene para el resto de la sociedad. Siendo que la mayor parte de agresiones contra las mujeres provienen de la violencia intrafamiliar, y que de hecho, ésta está ejercida por un hombre en la mayor parte de casos, este delito en todas sus expresiones, no ha llegado a las legislaciones nacionales de la mayor parte de países de la región. Pueden mencionarse avances como en el caso de Guatemala, donde en abril del 2008 se aprobó la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, que tipifica los asesinatos de mujeres por causas de género, la violencia sexual y la violencia económica, entre otros delitos; mas sin embargo aún no puede tipificarse el acoso sexual al no haber sido aprobado el marco jurídico respectivo por parte del Congreso de la República.

La situación anterior se repite en el resto de la región, en la cual la violencia basada en género sigue siendo una amenaza permanente, a pesar de que todos los países centroamericanos han firmado los convenios regionales e internacionales que tratan de prevenir la violencia contra las mujeres, tales como: la Convención de los Derechos de la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén Do Para), Convenio Relativo a la no Discriminación en el Empleo y la Ocupación, entre otros. Igualmente se destaca la creación de agencias y órganos estatales que velan por el respeto al cumplimiento de los derechos de las mujeres, aunque en la práctica Centroamérica sigue siendo uno de los territorios más inseguros para las mujeres, sólo por su pertenencia de género.

Para ilustrar la invisibilidad que la violencia contra la mujer tiene dentro de la política pública regional, a pesar de reconocerse por informes y diagnósticos nacionales y regionales el peso que la misma tiene como amenaza para la vida de la mitad de la

población centroamericana, ésta no aparece visibilizada como uno de los flagelos contra la seguridad de la población centroamericana, tal y como lo hacen el narcotráfico, el crimen organizado, la trata de personas y el tráfico de armas. Lo anterior implica que el combate a la violencia de género e intrafamiliar no forma parte de ninguna de las estrategias de los países desde la perspectiva de seguridad global, regional o nacional, por lo que se sigue considerando que cae dentro de las acciones institucionales de atención y relativizadas a la seguridad del hogar, más que como una verdadera amenaza a la construcción de un espacio seguro para los centroamericanos y centroamericanas y por ende, a la posibilidad real de alcanzar el grado de gobernabilidad y convivencia que permita una vida digna a todo habitante de la región.

### **Los jóvenes**

Desde la perspectiva de la violencia y la inseguridad, la población que hoy día se encuentra más amenazada, es sin duda los jóvenes. Según Julio Jacobo Waiselfisz en su estudio sobre violencia y jóvenes “la probabilidad de que un joven de América Latina muera siendo víctima de un homicidio es treinta veces mayor que la de un joven de Europa y setenta veces superior a la de los jóvenes de países como Grecia, Hungría, Inglaterra, Austria, Japón o Irlanda.” (Waiselfisz, 2008:12).

En los datos aportados por este estudio, los países centroamericanos aparecen dentro de lugares clasificados altamente o moderadamente violentos: El Salvador ocupa el primer lugar entre los 83 países del mundo que fueron ordenados según la tasa de homicidio de personas entre 15 y 24 años de edad (92,3 muertes por cada 100.000 habitantes) y Guatemala se sitúa en el cuarto lugar (55,4) –después de Colombia (73,4) y de Venezuela (64,2)–; pero incluso los países más “pacíficos” de nuestra región ocupan lugares desfavorables: Panamá está en el puesto 13 (17,8 muertes por 100.000 jóvenes), Nicaragua en el 14 (16, 6) y Costa Rica en el lugar 22 (9,2)” (Waiselfisz, 2008:17). El cuadro que se muestra a continuación, evidencia el incremento de muerte de jóvenes en el Continente, pero más agudizado en El Salvador y Guatemala. En estos datos no aparece Honduras, que según datos que se tienen, sobrepasa los indicadores en la región centroamericana.

**Tasas de Homicidio en la Población Joven. Países de América Latina. 1994 /  
2005**

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	5,9	5,4	6,4	7,1	7,5	8,2	9,9	12,4	13,0	12,5	9,4	
Brasil	34,9	38,2	39,4	42,0	44,5	45,7	50,5	52,1	54,9	56,2	52,9	51,6
Chile	3,5	4,6	4,7	3,0	3,8	3,6	9,4	9,1	9,9	9,3	7,9	
Colombia	138,0	116,1	119,3	104,6	114,0	120,6	130,6	137,7	142,5	107,3	88,1	73,4
Costa Rica	5,3	6,5	6,1	5,8	7,8	10,1	8,6	8,2	7,1	9,9	8,5	9,2
Cuba	12,4	12,3	10,8	10,2	9,5	5,6	6,6	7,5	7,2	7,5	5,9	7,7
El Salvador		74,7	73,7	59,5	71,8	64,1	58,3	60,2	52,1	57,1	74,4	92,3
Ecuador	14,7	18,5	19,1	16,5	21,9	20,7	24,3	23,4	22,5	19,0	24,3	26,1
Guatemala	29,2	28,0	29,7	44,0	41,0	27,8	31,8	34,9	45,5	55,1	55,4	
México	23,0	21,6	19,9	18,6	17,4	14,4	12,8	12,5	11,7	10,6	10,0	10,4
Nicaragua	8,1		10,6	9,0	9,5	9,3	12,4	12,0	11,3	16,1	15,5	16,6
Panamá			14,1	18,3	14,2	16,6	19,5	19,7	20,3	22,0	17,8	
Paraguay	12,1	14,8	16,7	13,5	13,1	15,2	19,6	19,0	16,9	17,9	22,3	
Rep. Dominicana	5,9	6,1	7,4	10,0	11,5	12,6	9,2	6,7		5,7	9,1	
Uruguay	4,7	4,6	7,4	5,7	8,5	7,9	7,6	6,3			7,0	
Venezuela	33,1		32,5	26,6	24,9	35,8	59,5	60,3	70,9	80,2	64,2	66,8
<b>América Latina</b>	<b>33,9</b>	<b>32,3</b>	<b>34,5</b>	<b>33,8</b>	<b>35,4</b>	<b>35,9</b>	<b>39,9</b>	<b>41,3</b>	<b>43,1</b>	<b>41,4</b>	<b>37,8</b>	<b>33,6</b>

Fuente: Microdatos WHOSIS y complementarios. Tomado de Waiselfisz 2008:21

Los datos para la región vuelven a situar la lupa sobre el tema de la seguridad y la capacidad del Estado para brindarla a través de la acción de sus instituciones y de la existencia de políticas públicas orientadas a mejorar las causas primarias de la misma. El alto número de homicidios no sólo es una consecuencia de problemas derivados de la existencia de crimen organizado y pandillas; también responde a la ausencia generalizada en la región latinoamericana para enfrentar la exclusión en educación y empleo que vive gran parte de la población juvenil.

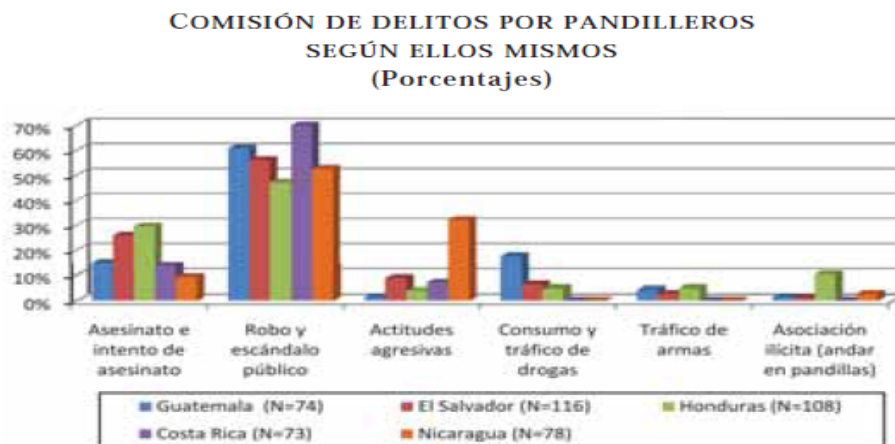
La acumulación de falta de respuestas por parte del Estado terminan resolviéndose en inseguridades para el resto de la sociedad, que frente al crecimiento de la delincuencia juvenil, demanda políticas de mano dura a los gobernantes, para hacer crecer las cárceles y volverlas más seguras. Igualmente en varios países se ha impulsado normativas y leyes contra las pandillas juveniles, que en el fondo, vuelve a medidas de control poblacional recreando los años terribles del conflicto. Se pretenden crear delitos tales como el de “asociación para delinquir” buscando prohibir jóvenes agrupados por la calle, volviendo a las prácticas represivas del pasado, sólo que ahora, el “enemigo interno”<sup>11</sup> ya no es el ciudadano sospechoso de realizar acciones contra el Estado, sino

<sup>11</sup> Este concepto surge dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional y es usada para señalar a aquellos sospechosos de atentar contra la estabilidad del Estado en la región latinoamericana.

los jóvenes, que por el simple hecho de ser jóvenes se les considera enemigos del sistema.

En este punto vale la pena señalar que no sólo las instituciones representan un problema en cuanto al cambio de cultura para ejercer la seguridad. Las sociedades acostumbradas a la violencia que se practica desde el Estado durante las guerras y frente al hecho claro que no han vivido la democracia en otras épocas, asocian el uso de la fuerza extrema con la capacidad de brindar seguridad por parte de las instituciones. De ahí que demanden a sus gobernantes el uso cada vez mayor de mano dura frente a lo que consideran que es un problema de falta de control sobre la población joven o el combate al crimen organizado.

Tampoco se trata de negar el impacto que en la seguridad cotidiana tienen las acciones de las pandillas en la región centroamericana. Según el estudio de Demoscopia S.A. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica (2007)*, los mismos miembros de las pandillas se ven a sí mismos como causantes de delitos y faltas que afectan a la comunidad que los rodea. En ese sentido, según la información proporcionada por este estudio, los pandilleros en la región participan en robos y escándalo público principalmente, y en asesinatos o intento de asesinatos en segundo lugar. No se incluye en este cuadro el delito de extorsión, una de las grandes fuentes de recursos de estos grupos. En Guatemala es el país en que más se asocian al tráfico de drogas y en Nicaragua con actitudes agresivas. Las diferencias por país se pueden apreciar en el gráfico siguiente.





Sin embargo, como se ha mencionado, la situación de los jóvenes es mucho más compleja que una simple actitud agresiva o delincencial generalizada, como se quiere ver en forma superficial. La misma CEPAL ha planteado en diversos informes, que existen 22 millones de jóvenes en América Latina que ni estudian, ni trabajan. La exclusión en que viven hoy día millones de jóvenes en la región centroamericana, mantiene a la mayoría en una situación de riesgo, dividida por una frontera muy tenue, de aquella en la que coexisten los que ya han optado por la delincuencia como una forma de sobrevivencia.

Es interesante observar que efectivamente, los datos aportados por el informe mencionado, ratifican como una de las causas para el ingreso de los jóvenes a las maras o pandillas la existencia de un entorno familiar violento, el abandono familiar y la deserción escolar. Igualmente, a diferencia de los jóvenes en situación de riesgo, la mayor parte tiene responsabilidades familiares, como pareja o hijos.

<b>FACTORES DE RIESGO PARA EL INGRESO DE JÓVENES A LAS MARAS O PANDILLAS (Porcentajes)</b>		
	<b>Pandilleros</b>	<b>Jóvenes en situación de riesgo</b>
Estado Civil		
Soltero	65	83
Casado	5	8
Unión Libre	30	9
Sí tiene hijos	42	17
Educación (llegó a sexto primaria)	65	90
Sí asiste a un centro de educación en la actualidad	26	46
Su papa sí sabe leer	91	97
Con quién vive en la actualidad		
Familia	70	90
Otros	30	10
Malos recuerdos de la infancia	30	13
Entorno familiar violento	45	25
Abandono Familiar	42	21
Fallecimiento en la familia	34	20
Hay maltrato en la familia	28	11
Tiene familiar o amigo en pandillas	34	13
Siempre se reúne con sus amigos como actividad	71	48
Nota: Todas las diferencias de la chi-cuadrada son significativas. Para contrastar si los sujetos acuden a un centro educativo en la actualidad y para saber con quién viven se excluyó de los análisis a los pandilleros que fueron entrevistados en un penal. Fuente elaboración propia con base en los cuestionarios		

Fuente: Demoscopia S.A. 2007:62

Lo anterior viene a poner sobre el tapete nuevamente, el tema de la íntima relación entre seguridad y desarrollo. Sin la adopción de políticas sociales orientadas a mejorar y fortalecer, por una parte, la oferta educativa secundaria y la educación para el trabajo, con la finalidad de conservar a los jóvenes dentro del sistema educativo; por otra, a realizar una verdadera oferta laboral y de ocupación para establecer al menos una salida dentro del sistema, la disminución del delito y de la inseguridad que estos grupos crean, es casi imposible en el horizonte cercano.

En términos de gobernabilidad, la exclusión sistemática y permanente que parece ser el presente para millones de jóvenes en la región, hacen dudar de la posibilidad real de una convivencia basada en el bien común. La discriminación en términos de educación y empleo se traducen en la imposibilidad de una participación activa en la construcción colectiva de la sociedad. Y tomando en cuenta que los jóvenes representan más del 70% de la población centroamericana, la cuestión que surge es precisamente, sobre qué bases se está construyendo la convivencia y la gobernabilidad en Centroamérica, cuando la mayoría de la población no puede o no quiere participar.

### **Los pueblos indígenas**

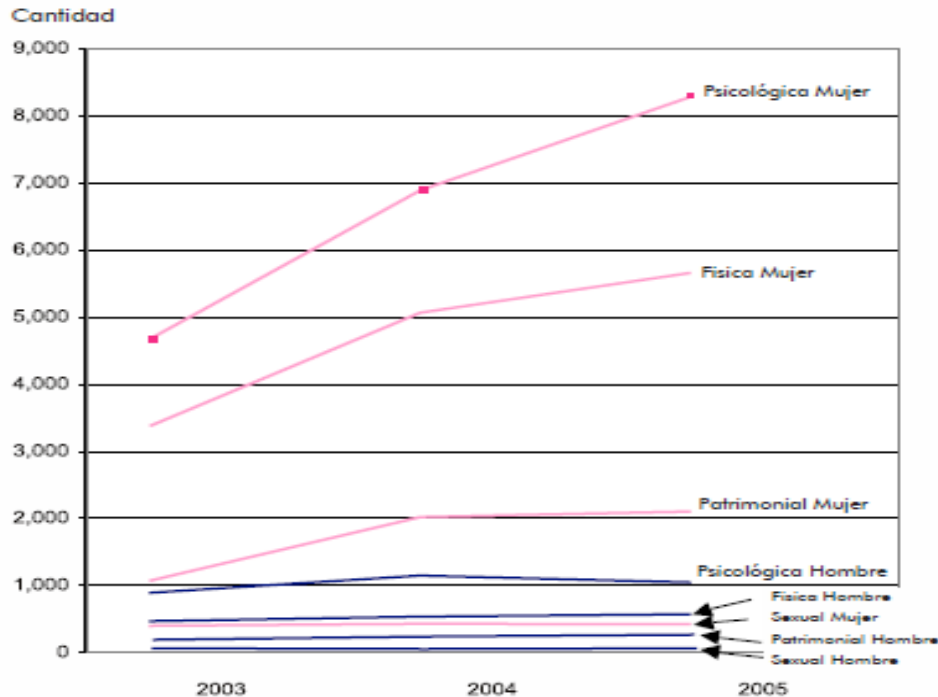
Dado que Guatemala es el país de la región con mayor cantidad de población indígena, el análisis se realizará a partir de datos relativos a este país. A partir de la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), como parte de los Acuerdos de Paz en Guatemala (1996), se abre una nueva etapa para los pueblos indígenas en Guatemala. A este compromiso se une el Convenio 169 de la Organización Internacional para el Trabajo, como marco de actuación del Estado en reconocimiento a los derechos de la mitad de la población guatemalteca. Uno de los problemas principales que se plantearon desde el ámbito de la seguridad y la justicia, fue precisamente el lograr el acceso a la misma, por parte de una población tradicionalmente excluida como lo es la indígena. Si bien se han hecho esfuerzos desde las autoridades judiciales y la cooperación internacional, el rezago es tan grande, que los resultados aún parecen relativos.

En primer lugar resalta el difícil acceso a la justicia, que si bien se han implementado centros regionales de justicia y la obligatoriedad de ser juzgado en el propio idioma, la realidad es otra. El mismo sistema de justicia no cuenta ni con los recursos, ni con los jueces adecuados para implementar desde una perspectiva multiétnica basada en el

derecho consuetudinario, que permita facilitar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia. Una de las medidas más difíciles de cumplir es la de ser juzgados en el propio idioma.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, son precisamente los departamentos indígenas, en el caso de Guatemala, aquellos que presentan los niveles más bajos de homicidios en el país. Esto hace que no siempre se visibilice la necesidad de extender los centros de justicia y la presencia de operadores de la misma, a todas las demarcaciones indígenas. Uno de los principales problemas que se viven en estas poblaciones, aunque no es privativo exclusivamente de las mismas, es el alto grado de violencia intrafamiliar que existe. La denuncia de este tipo de violencia es prácticamente inexistente y sigue representando la cifra gris en las estadísticas nacionales. El siguiente gráfico ilustra el incremento de las denuncias de violencia intrafamiliar en Guatemala.

**Denuncias de violencia intrafamiliar por sexo, según tipos de agresión sufrida Años 2003, 2004 y 2005**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-  
Elaboración propia de la unidad de género de -INE-  
con datos de la unidad de violencia intrafamiliar

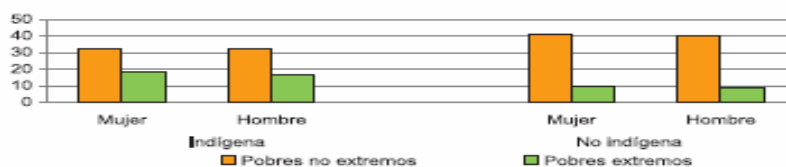
Por otra parte, si bien los mecanismos de resolución de conflictos consuetudinarios pueden ayudar a conservar la gobernabilidad local, éstos no encuentran salida en los

enfrentamientos intercomunitarios, la mayor parte por problemas de acceso a la tierra o a los recursos ambientales, como el agua. Sin embargo, es necesario señalar, que la violencia colectiva que responde a diferentes causas, y que se ha querido señalar como práctica indígena como los linchamientos, no se ha incrementado, pero parece un mal irradicable mientras no exista una mayor presencia del Estado en las comunidades indígenas.

Se ha querido justificar tales hechos inhumanos por la falta de aplicación de justicia, más sin embargo partiendo del argumento de la ausencia real de delitos convencionales en esa comunidades, no debería ser un factor. Por otra parte, en términos generales el estado se ha encontrado ausente desde la administración de justicia en el pasado, por lo que su existencia no es un hecho conocido para los pueblos indígenas. Si lo es, la violencia que fueron obligados a vivir durante el conflicto armado, donde las ejecuciones de miembros de la guerrilla o sospechosos de serlo, eran ejercidas por el Ejército a modo de escarmiento en las plazas públicas de la zona de guerra. En ese sentido, la práctica de las patrullas de autodefensa civil, mecanismo utilizado por el ejército para controlar a la población y utilizarla en beneficio del control territorial, dejaron estructuras locales que no fueron adecuadamente reinsertadas dentro del estado de derecho sino solamente desarmadas al final del conflicto. Estas estructuras aún perviven en las comunidades y son hoy en día, los nuevos vigilantes que venden sus servicios para cuidar a la población y brindar seguridad frente a la delincuencia común, con el agravante de la reproducción de prácticas del pasado, violatorias a los derechos humanos fundamentales.

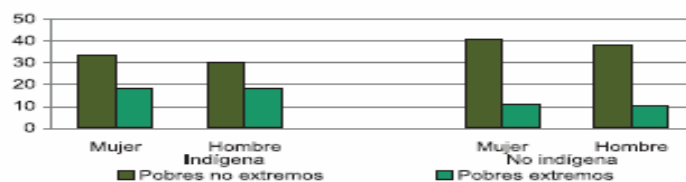
Finalmente, si de exclusión se trata, la mujer indígena está demostrado que sufre una triple discriminación: la de género, por ser pobre y por ser indígena. Esto la convierte en la población más vulnerable y menos atendida por el Estado. Este último se encuentra ausente en cuanto a servicios e infraestructura en los departamentos con alto porcentaje de población indígena, que son a su vez, los más pobres del país. Los datos que reflejan los gráficos siguientes, demuestran que no sólo se ha incrementado la pobreza y la pobreza extrema en Guatemala, sino que precisamente la mujer indígena es el grupo poblacional más afectado por la pobreza extrema.

**Porcentaje de población en pobreza general y extrema, por sexo y grupo étnico  
Año 2000**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-  
Elaboración propia de la unidad de género del -INE-, con datos de la  
Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2000

**Porcentaje de población en pobreza general y extrema, por sexo y grupo étnico  
Año 2006**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-  
Elaboración propia de la unidad de género del -INE-, con datos de la  
Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2006

En lo que respecta al acceso a la justicia para las mujeres indígenas, la exclusión generalizada sigue siendo una realidad, en la que se ve afectada por factores tales como:

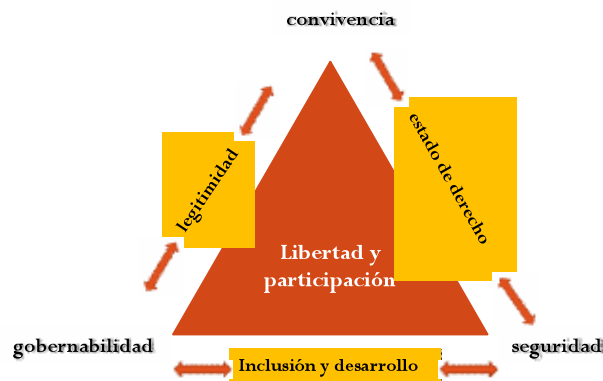
- Patrones culturales machistas
- Instituciones excluyentes
- Falta de conocimiento de sus derechos
- Falta de conocimiento de las normas nacionales e internacionales de protección
- Sistema de Justicia discriminatorio
- Obstáculos para comunicarse, debido a que no hablan su idioma.

## Balance y Conclusión

A lo largo del documento se ha planteado la necesaria relación que existe entre gobernabilidad y convivencia. Sin la primera no es posible la segunda, sin una relación articulada de los grupos sociales en base a objetivos comunes de un futuro preferible, no es posible lograr un estado de derecho ni un régimen democrático. Igualmente se ha señalado que parte del mismo proceso de gobernabilidad se basa en lograr la

participación de todos los grupos y sectores a través de mecanismos de inclusión eficaz y respaldada por políticas gubernamentales orientadas a la equidad.

Por otra parte, desde la perspectiva de seguridad humana, el estar libre del miedo y de las necesidades establece una relación entre seguridad, acceso a la justicia y desarrollo con equidad, todas condiciones para asegurar una participación en el marco democrático. El esquema siguiente plantea estas interrelaciones. La participación y libertad sólo son posibles en el marco de un balance entre gobernabilidad, convivencia y seguridad, siendo los hilos conectores la legitimidad basada en la confianza; el estado de derecho como marco para la convivencia y la seguridad; y la inclusión y el desarrollo como base para lograr una gobernabilidad con seguridad, que garantice la equidad para la participación.



En la situación que Centroamérica enfrenta hoy día, se evidencia el avance parcial en los esfuerzos para lograr esta conjunción de factores. Si bien se fortalece en términos generales el estado de derecho, la convivencia y gobernabilidad se ven afectadas por el rezago de grandes grupos de población. Los jóvenes hoy día, constituyen numéricamente, la mayor parte de los habitantes de Centroamérica. Sin embargo, no sólo no se visibiliza a través de políticas sociales específicas el compromiso de los gobiernos de la mayor parte de países de la región, sino que constituyen uno de los grupos más criminalizados por la sociedad en su conjunto. La ausencia de una visión de largo plazo y la persistencia de prácticas recurrentes de la represión del pasado, llevan a

centrarse en respuestas reactivas desde el aparato de seguridad de los Estados hacia estas poblaciones, en lugar de invertir en generar oportunidades de educación y empleo, como mecanismos para la incorporación de los jóvenes al ejercicio democrático de ciudadanía.

La situación de exclusión en que se encuentran igualmente las mujeres y los pueblos indígenas, vuelven a dejar en manos de pocos sectores, las alianzas que dictan las normas de la convivencia desigual en que se encuentran las sociedades centroamericanas. De ahí que la gobernabilidad no logra alcanzar los grados de democratización necesarios, ya que se realiza entre pocos que siguen conduciendo los procesos hacia intereses particulares y alejados del bien común. Si bien se realizan esfuerzos entre gobiernos, otros sectores y la cooperación internacional para acortar la brecha económica, política, cultural y social de la exclusión histórica de estos grandes grupos poblacionales, la falta de una integralidad en los esfuerzos no permite avanzar con la rapidez necesaria. La demanda por los recursos básicos que estas poblaciones ejercen, incrementa la conflictividad social, afectando una gobernabilidad que se percibe con alto grado de precariedad.

La debilidad institucional producto de los años de guerra y la conflictividad social que se se reflejan en los procesos de la mayor parte de los países de la región, así como la necesidad de superar los niveles de pobreza y exclusión, hacen que se dificulte la consolidación de un estado de derecho que permita reglas claras del juego democrático. Si a esta situación se une la presencia creciente en la región de los embates del narcotráfico y crimen organizado, la posibilidad de una seguridad ciudadana que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales dentro de una visión de prevención y equidad, se obstaculiza.

El reflejo de esta situación es que la justicia sigue estando alejada de las grandes mayorías de la población, traduciéndose la exclusión en una marginación del mismo sistema que invisibiliza por una parte, los delitos que se cometen contra los excluidos y por otra hiper criminaliza los delitos cometidos por los marginados. La inequidad resuelve la seguridad a través de los mismos mecanismos económicos: quien tiene recursos paga su seguridad y los marginados esperan que el estado brinde el servicio. Los estados se encuentran sin recursos y las instituciones policiales aún se hallan en proceso de fortalecimiento e institucionalización, con lo que su actuación no siempre

logra tener la efectividad que la población demanda. Esto lleva irremediablemente a una tendencia creciente de caer en la privatización de la seguridad, el crecimiento de las empresas privadas que brindan este servicio y en el armamentismo ciudadano. Los resultados son el incremento de la violencia armada, mucho más letal, el deterioro de la convivencia ciudadana y la pérdida de control del Estado sobre el uso de las armas y la fuerza.

Desde la perspectiva de la seguridad humana, es imposible abordar la problemática de la inseguridad en un contexto de inequidad y exclusión. Igualmente tampoco puede haber gobernabilidad y convivencia democrática en una sociedad en que sus mayorías no pueden participar. La ironía es que los conflictos internos y guerras fratricidas concluyeron con mecanismos orientados a facilitar la participación y la inclusión, pero la pobreza y falta de políticas de un adecuado gasto social no permiten hacer efectiva la integración de los históricamente marginados y los nuevos excluidos.

Se trata pues, de consolidar una visión regional en la que la gobernabilidad, la convivencia y la seguridad se vean como parte de una misma meta y un mismo proceso, en el que el ejercicio democrático se base en la inclusión y participación efectiva de todos los sectores. En la situación que enfrenta la región hoy día, se visualiza como una oportunidad, la construcción de espacios de convivencia seguros, gobernables y equitativos, desde lo local. El ámbito local permite la recomposición del tejido social y potencializar las prácticas comunitarias culturales positivas para mejorar los niveles de participación ciudadana. Igualmente favorece la construcción de mecanismos de incorporación de los jóvenes, así como vigilar la actuación de los operadores del sistema de justicia para brindar la posibilidad del acceso a la misma, de grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas.



## Bibliografía

Carranza, Elías, 2004. "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina", en *Seguridad ciudadana y orden público en América Latina*. Revista Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, Venezuela.

Comisión de Jefes y Jefas de Policías de Centroamérica y El Caribe (CJPCAC). Estudio y Evaluación sobre las Pandillas y/o Maras de la Región Centroamericana, 2003 en Observatorio Centroamericano sobre Violencia OCAVI. [www.ocavi.org](http://www.ocavi.org)

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala: Memoria del Silencio*. Guatemala, 1999.

De León-Escribano, Carmen Rosa (2005). Guatemala: Análisis sobre las estadísticas de muertes violentas de mujeres. IEPADES, Guatemala.

Demoscopia S.A. Maras y Pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Asdi, BCIE, Guatemala, 2007.

Farrell, Gilda. Cohesión social, gobernabilidad y convivencia democrática: el enfoque propuesto por el Consejo de Europa.  
[http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad\\_y\\_Convivencia/Publicaciones/Gilda\\_FARREL.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad_y_Convivencia/Publicaciones/Gilda_FARREL.pdf)

Guzmán León, Juany. *Apuntes sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*.  
[http://www.flacso.org/uploads/media/Juany\\_Guzman.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Juany_Guzman.pdf)

Mendez Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (Comp). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2002

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010. Colombia, 2009.

Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa de la Violencia: los jóvenes de América Latina*. RITLA, Instituto Salgari, Brasil, 2008.





Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

Tel.: 506+2253-0082

Fax: 506+2234-6696

Apdo. Postal 5429-1000  
San José, Costa Rica

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

