



**Relaciones entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial:
La Gobernanza de la Seguridad en Centroamérica y el Rol de los Parlamentos.**

*Randall Arias S.¹
Abril, 2011*

Toda amenaza a la seguridad ciudadana debe ser abordada sistemáticamente por los diferentes Poderes del Estado. No obstante, en las pocas ocasiones que sucede, la coordinación es muy débil, coyuntural, parcial o incluso inexistente. Visiones encontradas sobre la seguridad, coyunturas electorales o incluso debilidades estructurales en los gobiernos de Centroamérica conspiran contra la búsqueda de soluciones efectivas a un problema que afecta la vida diaria de la ciudadanía de la región.

El presente documento plantea elementos para discusión en materia de gobernanza de la seguridad ciudadana en Centroamérica, con el propósito de perfilar una agenda de colaboración a nivel de los parlamentarios de la subregión responsables del tema de seguridad ciudadana.

I. De In-Seguridad y otros demonios: humana, democrática, hemisférica o ciudadana?

El punto de partida en el análisis histórico de la seguridad en Centroamérica debe ser, necesariamente, la triste Doctrina de la Seguridad Nacional, fundamento y sustento de los regímenes autoritarios y militares que tuvo la región desde los años sesenta del siglo pasado. Esta doctrina, basada en la contrainsurgencia ante la amenaza ideológica del comunismo y la ubicación de Centroamérica en la geopolítica estadounidense, provocó un sobredimensionamiento de los Ejércitos y la policía, como principales garantes de las repúblicas (no democracias), evitando, bajo cualquier medida, el surgimiento de movimiento insurgentes que atentaran contra la estabilidad política impuesta con mano férrea.

Eso desembocó en guerras internas en Guatemala (36 años) y El Salvador (12 años), la única revolución socialista exitosa (Nicaragua) aunque efímera en el tiempo después de la Cubana, y dos países sin guerra interna pero que jugaron un papel clave en estas guerras como centros de inteligencia y apoyo militar (abierto y encubierto) Honduras y Costa Rica. Además, Panamá estuvo tutelado militarmente por los Estados Unidos, con el fácil pretexto del control geoestratégico del Canal.

Es esta la Centroamérica que logra por sí misma los Acuerdo de Paz de Esquipulas, en donde, además de superar la guerra, instalar la paz y la democracia, tuvo como primera preocupación reequilibrar el balance de poder entre lo militar y lo civil, debiendo los primeros someterse al control de los segundos. La suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centromérica (TMSD) en 1995, por los Presidentes ratifica la voluntad regional de superar de una vez por todas la seguridad nacional para dar paso a la seguridad democrática. La Seguridad Democrática es un concepto más de seguridad integral

¹ Polítólogo. Director del Programa de Gobernanza y Resolución Pacífica de Conflictos de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem). Email: rarias@funpadem.org

que complementa la noción, 2 años antes lanzada por el PNUD, de Seguridad Humana², en cuanto a evitar amenazas generales a las personas, para incluir además elementos de seguridad regional (principios y mecanismos de solución pacífica de conflictos regionales).

En el 2003 la OEA, influenciada por la agenda mundial contra el terrorismo de los Estados Unidos, complica más el panorama conceptual al introducir la Seguridad Hemisférica, es decir, la obligación de los Estados a nivel regional de apoyarse mutuamente contra amenazas externas. Además, la OEA ha trabajado también, como lo hace en general Canadá, bajo el concepto de Seguridad Pública. Sin ahondar en el tema, solamente se debe mencionar que en términos prácticos la Seguridad Ciudadana es un concepto más amplio, operativo y especializado que el de Seguridad Pública, al cual incluye y supera. Por el fondo, "...en otros contextos la "seguridad pública" tiene un dejo impersonal y estatista que contrasta con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad "ciudadana". (IDHAC: 2009; p. 38).

Luego de 15 años desde su firma, el TMSD ha quedado en el olvido, existiendo hoy consenso regional de que el principal reto consiste en las amenazas a la Seguridad Ciudadana³, si bien más restringido y puntual que el de Seguridad Humana del cual es su forma principal (IDHAC: 2009, p. 32), puesto que enfatiza la urgencia de garantizar la seguridad no sólo de la vida, la integridad y el patrimonio, sino además combatir las amenazas que sobre ellas se presentan a propósito del crimen organizado internacional.

II. Inseguridad ciudadana en Centroamérica y gobernanza de la seguridad

Centroamérica es la región del mundo con los mayores niveles de violencia e inseguridad⁴. Las tasas de homicidios del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) son las más altas del mundo, incluso mayores que en las décadas del siglo pasado cuando enfrentaba guerras internas, y únicamente superadas por países en condiciones de guerra o violencia política abierta. No obstante debe distinguirse dos niveles sub regionales muy marcados en cuanto al grado de violencia: el Triángulo del Norte, con las tasas más altas del mundo, y el Triángulo Sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá), con tasas promedio de 10 por cada 100 mil habitantes, más altas en comparación con el resto de América Latina o con Europa.

Si bien en Centroamérica existen diversos tipos y niveles de inseguridad, destacan las relacionadas con el narcotráfico, las maras o pandillas juveniles y el crimen organizado (IDHAC: 2009, P. xii). Sobre este último, el "sicariato" o ejecuciones extrajudiciales está en aumento por delitos asociados al narcotráfico pero con una particular manifestación política en Guatemala, donde se registran en los últimos años el asesinato de líderes políticos, involucrando, como víctimas o sospechosos, a parlamentarios. El sicariato, junto al secuestro para extorsión, generan una profunda sensación de inseguridad y pánico en la población.

Lo anterior es agravado por altos índices de corrupción pública. Existen elementos objetivos que demuestran una fuerte penetración del crimen organizado y en especial el narcotráfico en las autoridades políticas y policiales, tanto en los órganos regionales (Parlacen), como en los nacionales⁵, así

² La ONU convocó posteriormente una Comisión de Seguridad Humana que precisó el concepto como la protección del "...núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo." (Rosada-Granados: 2010; p. 15). El subrayado es propio.

³ Aquí se sigue la definición de PNUD del Informe sobre Desarrollo Humano para Centroamérica del 2009 (IDHAC), según la cual la seguridad ciudadana es "...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." (p. 31).

⁴ Para el análisis detallado de los datos sobre criminalidad objetiva y subjetiva en Centroamérica, ver el Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica (IDHAC: 2009).

⁵ Existen casos tan graves como los de altas autoridades policiales y del Ministerio del Interior de Guatemala, incluyen un excandidato presidencial, acusadas de organizarse para cometer ejecuciones extrajudiciales en las cárceles (Planes "Gavilán" y

como las locales o municipales. Esto ha provocado un serio descrédito de las autoridades encargadas de seguridad ciudadana, especialmente la policía y la fiscalía, y en menor medida, del poder judicial.

Empeora lo anterior el enfrentamiento entre los carteles de México y Colombia, que ahora toma lugar en Centroamérica, confirmando que a la par de los problemas económicos, la inseguridad ciudadana es el principal reto que enfrentan los gobiernos centoramericanos.

La región parece ir perdiendo la guerra contra el crimen organizado, el cual se alimenta de serias vulnerabilidades internas, como una juventud que en alrededor de un 25% no estudia ni trabaja, así como una institucionalidad pública con limitada capacidad técnica y financiera. Esto ha generado una reacción popular que se ubica entre una indiferencia que se torna en peligrosa tolerancia hacia el crimen; la desesperación, que amenaza con el regreso de versiones tenues de la mano blanca (linchamientos); y frustración que se convierte en un permanente juicio de reproche hacia el gobierno que conduce al cuestionamiento de la efectividad de la democracia.

La agenda pública está dominada por el tema de la inseguridad ciudadana, ya sea que se piense en la atracción de inversiones (clima de negocios), en la seguridad de las personas y los bienes, en la prioridad de la acción gubernamental, o la cobertura periodística, en donde los noticieros parecen dedicar al menos el primer cuarto de sus ediciones a la nota roja. A pesar de ello, los Sistemas de Seguridad Ciudadana y de Justicia Penal (sscj) de la región presentan un serio déficit de gobernanza: “Los sscj de la región están desbordados por la alta tasa de criminalidad y esto conduce al colapso de los eslabones más débiles (por ejemplo, la cárcel), la privatización de la seguridad (y aún de la justicia) y la corrupción dentro del sistema, todo lo cual hace que el sistema sea descoordinado, que su cobertura sea insuficiente e inequitativa y con el consiguiente resultado de mala imagen entre la ciudadanía.” (IDHAC: 2009, p. xii).

En el ámbito regional, si bien se reciben generosos fondos para enfrentar el crimen, la agenda parece sujeta a la influencia de la política estadounidense de combate al narcotráfico, en donde la prevención se sacrifica en aras de la urgencia de medidas de represión que contengan el incremento de los dramáticos indicadores de violencia.

En el fondo subyace al menos una falta de clara visión regional del tema de la seguridad ciudadana, cuando no una profunda confusión conceptual y de valores democráticos en cuanto a la forma de enfrentar las amenazas a la seguridad ciudadana.

II. Relaciones de cooperación entre los actores de la seguridad.

Para enfrentar adecuadamente estos retos en materia de seguridad, se necesitan cuerpos policiales capaces de hacer cumplir de forma preventiva la ley que se dicta en los parlamentos, partiendo de que esta es racional, proporcional y constitucional, y que en caso de encontrarse ante un hecho ilícito, la policía pone al supuesto infractor a las órdenes de un órgano fiscal que lo indague e investigue de forma, ágil e independiente, con la ayuda de una especializada policía judicial, para que así entonces el fiscal tenga los suficientes elementos probatorios que le permitan, a su vez, al juez imponer las sanciones previstas en las normas; y así se active ya en última instancia el sistema penitenciario. Por ello, la coordinación y colaboración entre los Poderes y sus instancias especializadas, debe ser la prioridad.

Pero antes que nada debe existir una adecuada prevención social, con un sistema educativo que retenga y captive a los jóvenes, y los inserte en el moderno mundo laboral como una estrategia estatal. Esta es una dimensión de la seguridad que parece ajena a la agenda política, más preocupada por lo inmediato y no por lo esencial. Por ello, se requiere de políticas de estado que prevengan la violencia y el crimen, al mismo tiempo que reprima en forma racional e inteligente.

“Pavo Real”), así como tráfico de drogas, lavado de dinero, secuestros, extorsiones y robos de droga entre otros. (ver: http://173.204.12.99/noticias/justicia/Ex-director-policia-victima-difamacion_0_326967404.html?commentsPage=10).

a. Los actores de la seguridad:

A nivel nacional, encabezan el sistema de justicia y seguridad tres grandes tipos de cuerpos de policía: los de seguridad pública que son los de mayor interés para nuestro caso, los de investigación criminal, pertenecientes, salvo el caso de Costa Rica, al poder ejecutivo y dependientes funcionalmente de la Fiscalía, y los de Tránsito y Seguridad Vial, que sólo de manera tangencial tienen relación con la seguridad pública (muertes violentas). Estos cuerpos pertenecen a Ministerios de Justicia y Seguridad (El Salvador y Honduras), Gobernación (Guatemala y Nicaragua). Costa Rica presenta una gran dispersión, donde cada policía pertenece a un Ministerio diferente o incluso al Poder Judicial (OIJ).

Los cuerpos de policía tienen, en general, bajos niveles de profesionalización, derivados en la mayoría de los casos de su relación histórica con ejércitos sobredimensionados, y en el caso de Costa Rica, por una tradición antimilitar que ha condenado a sus dispersas policías al no-profesionalismo por temor a parecerse a un ejército. Aún no se terminan de consolidar en la región los procesos de creación de policías civiles, con la consecuente inexistencia de doctrina de policía civil totalmente arraigada, en momentos en que más bien se da una revalorización de los ejércitos y con ello un regreso de los soldados a las calles en El Salvador, Honduras y Guatemala para tomar el papel de la policía en la seguridad interna⁶. Además, en la región se tiene mejor opinión de los ejércitos que de la policía (LAPOL-Universidad de Vanderbilt), a pesar de una larga historia de guerras y enfrentamientos internos y violaciones de los derechos humanos, lo cual indicaría una cierta legitimidad del tema militar. Si al carácter incipientemente profesional y civil de las policías se agrega su carácter conservador (aversión al cambio) y su herencia de cultura y doctrina militar con fuerte apoyo popular, se tiene un panorama bastante complejo en materia de seguridad ciudadana.

Por otro lado se encuentran las Fiscalías u Órganos de Acusación del Estado, los cuales presentan serios retos en materia de independencia y capacidad técnica, especialmente en Guatemala y El Salvador, como se verá más adelante. Un tercer actor fundamental son los Tribunales de Justicia, los cuales han venido mejorando su funcionamiento e independencia, pero aún con retos en materia de efectividad.

En este contexto se encuentran sistemáticamente ausentes los gobiernos locales con respuestas insuficientes (policía municipal que no logra terminar de definir su espacio propio) o actores no invitados pero protagonistas, como los cuerpos de seguridad privada que doblan en número a las fuerzas de policía pública.

b. Más allá de las relaciones institucionales: creación de nodos institucionales para enfrentar las dos dimensiones de la seguridad

Es urgente avanzar en la región hacia la creación de nodos de cooperación entre los diferentes organismos de los tres poderes del estado, incluyendo además el régimen municipal, que vaya más allá de las formales relaciones institucionales, enfatizen la interrelación y la cooperación, e incluyan además de la política de persecución, políticas de prevención dentro de un marco de políticas estatales de seguridad y justicia.

Un primer nodo sería el de prevención de la violencia y la criminalidad, el cual, por su complejidad, incorpora a una gran cantidad de actores, entre los que se encuentran, además de las policías, los ministerios de salud pública para lo referente a violencia en general y narcodependencia, de transportes

⁶ El caso más grave y evidente ha sido el salvadoreño, donde las tres últimas administraciones (2 de Arena y la actual del FMLN, mediante los Grupos de Tarea Conjunta entre el Ejército y la Policía Nacional Civil-PNC), han decidido que el Ejército asuma funciones de seguridad pública interna, reiterando el argumento de estado de excepción por los niveles de inseguridad. Y esto, a pesar del evidente fracaso de las políticas de *Mano Dura* y *Super Mano Dura* de los últimos Gobiernos de Arena. Esta situación también se ha dado en Guatemala y Honduras.

para el control de carreteras, de gobernación en lo correspondiente a flujos migratorios, de cultura y Deportes para crear espacios de construcción de comunidad artísticos y deportivos, de trabajo para promover el empleo decente y la inserción laboral de la juventud, de educación pública para la retención de los jóvenes en la educación primaria y secundaria, de Justicia sobre prevención en general.

El segundo nodo, de persecución penal, inicia con los cuerpos de policía, tanto nacionales como municipales, comprendiendo las Fiscalías o Ministerios Públicos, los tribunales de justicia y el sistema penitenciario. Los gobiernos locales o municipios, constituyen la primera línea de contención en la lucha contra el crimen puesto que están sujetos a presión social y política para enfrentar la inseguridad. La efectividad de la policía municipal se incorporaría así al debate sistemático de la seguridad desde lo público.

El concurso de las facultades de derecho debe ser considerado, para que la formación de operadores jurídicos esté acorde con las necesidades de la materia penal. La sociedad civil en general, juega un rol protagónico, no para copatrullar como se pretendió en algún momento, sino para suministrar información valiosa sobre las diversas manifestaciones del crimen en sus comunidades.

En ambos nodos, lo fundamental es la capacidad de articulación para tomar decisiones armónicas con una adecuada formulación, ejecución y seguimiento de políticas nacionales de seguridad ciudadana, ubicadas en un nivel superior de coordinación entre los tres Poderes. Se sugiere, en este modelo de gestión estratégica, el concurso de centros de investigación, para coadyuvar en la generación del conocimiento especializado necesario para monitorear y evaluar el resultado de estas políticas⁷, para así mejorar la calidad de todo el proceso decisorio.

Si bien el combate efectivo de la inseguridad ciudadana se inicia con un acuerdo político, se debe evitar el voluntarismo político, en cuanto a pensar que basta con grandes pactos políticos superiores para que estos se operacionalicen en cada instancia especializada y se ejecuten de forma armónica y alineada.

De hecho, es aquí donde probablemente se ubique la principal debilidad a nivel político de la región, ya que se ha avanzado bastante en grandes políticas y acuerdos nacionales sobre seguridad ciudadana (destacando los casos de Guatemala y Costa Rica), pero la realidad demuestra que esto no ha sido suficiente para que las políticas públicas formuladas se ejecuten de forma coordinada y oportuna, evidenciándose un importante abismo entre las voluntades políticas de las autoridades de turno, y la limitada capacidad del aparato estatal para implementar las medidas acordadas.

III. El rol de los Parlamentos en materia de seguridad

Los parlamentos no sólo tienen un papel central en la atención de la seguridad ciudadana, sino que además deberían asumir un rol protagónico y de liderazgo, no sólo en la formulación de leyes, sino además en sus otras dos funciones de consulta a la sociedad en su conjunto, así como de la necesaria fiscalización del poder ejecutivo.

a. Consulta ciudadana: canalizando las necesidades y potencialidades ciudadanas

Se trata de responder a tres preguntas que se consideran centrales.

- 1- ¿A quién se debe consultar? Bajo un enfoque realista, la primera respuesta debería ir en dos direcciones: a) a quienes saben del tema (expertos) y b) a quienes sufren las consecuencias (dolientes).

⁷ Por ejemplo, el Acuerdo sobre Seguridad suscrito el año anterior en Guatemala, tiene un Grupo Garante (G4) conformado por el Procurador de los Derechos Humanos, más la sociedad civil representada por una Universidad, y las Iglesia Católica y Protestante, la cual evaluó un año después los resultados de su implementación, demostrando que sólo 12 de 102 se habían cumplido.

- a) Es obvio y de por sí frecuente, que se consulte a expertos en el tema de la seguridad. Pero aquí se enfatiza en la necesidad no sólo de consultar sistemáticamente a la sociedad civil organizada y especializada en temas de seguridad (think tanks o centros de pensamiento). Si bien no existen tantas como la dimensión del problema demanda, las hay de muy alta calidad⁸. Además, estas organizaciones especializadas forman a su vez parte de redes más amplias, tanto nacionales, subregionales, regionales e incluso mundiales, en temas de seguridad y prevención de la violencia, que puedan fácilmente proveer de insumos técnicos y conocimiento especializado a los órganos de los Parlamentos que atienden el tema de la seguridad.
- b) Los “dolientes”, son las víctimas directas de la criminalidad, incluyendo a las comunidades que más sufren los problemas de inseguridad. Al respecto, es necesario superar un enfoque tendenciosamente elitista (consulta a expertos, que en muchos casos o no sufren lo cotidiano del problema o están enclaustrados en la academia o en condominios de enclave) o de formalidad de la consulta (cumplimiento con consultar a los mismos de siempre, sabiendo de antemano sus aportes y haciendo así expedita la decisión observando la forma), para establecer vínculos de comunicación sistemáticos y orgánicos con el común de las personas que enfrentan la inseguridad en su quehacer diario. Una dosis de sociología parlamentaria y menores dosis de diálogo experto en ocasiones algo autista sería recomendable.

- 2- ¿Sobre qué se consulta? Una de las debilidades, muy marcadas en términos de consulta legislativa, tiene que ver con la modalidad de consulta específica. Es usual que se consulte a los interesados en términos tan amplios como los de una ley en su conjunto, lo cual, lógicamente, se convierte en un desaliento para obtener retroalimentación de calidad.

Es necesario mejorar la técnica legislativa, para que los parlamentos como institución y las parlamentarios y sus asesores como operadores específicos, desarrollen y afinen capacidades de mapeo de actores o partes interesadas. Se pueden tomar modelos ya existentes como la Escuela Superior de Administración Pública y la Fundación Buen Gobierno en Colombia, o en general cualquier otro instrumental metodológico ya existente. Es obvio que cualquier instrumental ya existente debe ser adaptado y ajustado no sólo a la institucionalidad regional, sino además y de forma muy especial, en lo correspondiente al mapa de relaciones, interacciones y reglas del juego, a la cultura política y contextos culturales propios de nuestros países y dentro de ellos, en sus particularidades regionales.

Un mapeo adecuado de los actores involucrados en legislación sobre seguridad ciudadana, revelará la capacidad de identificar las áreas de potencial afectación, interés y/o aporte de cada consultado. Esto permitirá entonces realizar consultas legislativas más puntuales y específicas, finamente tematizadas, garantizando así un mayor interés y aporte de los consultados.

Finalmente, ¿qué rol a posteriori tienen los consultados? Este documento plantea un mecanismo de enlace permanente de los parlamentos con las partes interesadas de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, que trascienda el diálogo antes de crear las leyes, y que permita conocer sistemáticamente su valoración sobre la implementación para verificar los resultados. Esto conduce entonces al ámbito de control parlamentario, el cual no se restringe a la interpelación de las autoridades públicas, sino que además debería también desarrollar un enfoque de control de amplia base.

b. Legislación: buscando el óptimo social en materia de penalización

⁸ Baste señalar solamente la *La Red de Centros de Pensamiento de Centroamérica*, la cual agrupa a organizaciones que analizan el tema de la seguridad, como por ejemplo ASIES en Guatemala, FUNDE en El Salvador, el IEEPP en Nicaragua, y Funpadem en Costa Rica.

El primer indicador de la calidad legislativa es la garantía de las libertades individuales y el respeto al estado dederecho. Después, y sólo después de esta prueba ácida, se considera la efectividad en el combate de la criminalidad. En este sentido, la primera tarea es evitar el populismo punitivo ante la demanda ciudadana de mano cada vez más dura, sin resultados hasta la fecha .

Debe prevalecer, además, una conciencia republicana de que todo acto legislativo genera presiones sistémicas, que no sólo exige respuestas de los poderes ejecutivo y judicial, sino que además crea expectativas ciudadanas de solución pronta. El fracaso no sólo genera escepticismo ciudadano con respecto a seguridad ciudadana, sino que se termina expiando, en primer lugar a los parlamentos, y en segundo lugar al Poder Ejecutivo.

La respuesta estatal en la regional hasta ahora ha sido básicamente la inflación penal (creación de más y novedosos tipos penales y aumento de penas de cárcel⁹), cuya consecuencia, lejos de disminuir las tasas de criminalidad, ha sido simplemente redireccionar los escasos dineros públicos hacia la contratación de más fiscalías y jueces especializadas. Esto, a la par de dotar de más recursos a la policía y el ejército, y en menor medida de recursos para la judicatura y el sistema penitenciario. Las modestas haciendas públicas destinan cada vez más recursos a la persecución penal, sin resultados halagadores.

A pesar de la centralidad del parlamento en materia de seguridad, parece no existir suficiente conciencia de ello, dando la impresión de cierto nivel de indiferencia desde los partidos políticos en cuanto a abordar sistemática, profesional y programáticamente el tema de la seguridad. Basta señalar, como un fácil ejemplo, que el tema de la seguridad es popular pero no prioritario en cuanto a la búsqueda de una respuesta institucionalmente profesional. Los Parlamentos cuentan con expertos en derecho legislativo, consulta ciudadana, presupuesto público, control político, temas económicos en general, Derecho Constitucional, pero no cuentan con un plan deliberado de construir capacidades de abordaje profesional de la seguridad ciudadana.

Pareciera que algunos partidos políticos no le dan la importancia del caso más allá de granjearse votos, o universidades que aún siguen sin responder a las necesidades de formación especializada del entorno, que no pasan del clásico derecho penal basado en el proceso, olvidando el contexto y la prevención, así como un enfoque criminalístico a veces más preocupado en la comprensión del ofensor que en la protección de la víctima.

La región avanzará mucho en materia de seguridad ciudadana cuando Academia, Sociedad Civil, Gobierno y Partidos Políticos unidos generen la capacidad para comprender y enfrentar el fenómeno de la criminalidad. Cuando se investigue la criminalidad en las universidades, cuando los operadores de policía se formen profesionalmente en la academia, y cuando los partidos políticos inviertan menos en proselitismo y más en construcción de capacidades programáticas sobre seguridad se evitará que la legislación sea simbólica o inefectiva.

c. Control político: evaluando (midiendo) la efectividad de la acción gubernamental

El control parlamentario debe ser cualitativamente diferente del control administrativo correspondiente al ejecutivo, así como el correspondiente al poder judicial. Esto, tan elemental como evidente, es necesario precisar porque se podría afirmar que en la región existe poco arraigo e incluso incredulidad en el control político por parte del parlamento. Primero, porque el fuerte presidencialismo imperante, que ha oscilado históricamente entre un caudillismo rampante y una tentación autoritaria que relativiza el rol de los parlamentos, ha generado una sensación de papel accesorio y únicamente legislativo de los parlamentos. Y en segundo lugar, porque no suele efectuarse de manera sistemática.

⁹ Por ejemplo, en El Salvador la pena máxima de prisión pasó a 75 años en el 2004, en el marco de la política de Super Mano Dura del Expresidente Saca, la cual fue una continuación de la Ley de Mano Dura del Expresidente Flores. Y en Costa Rica aumentó de 25 a 50 años. Además, en el 2010 se aumentó la pena máxima para jóvenes infractores de 7 a 15 años.

a. Prevención social: educación e inserción laboral

El problema de inseguridad ciudadana en la región es el corolario de un fracaso histórico de nuestras sociedades para atender adecuadamente la cuestión social y la cuestión económica. Mientras que por décadas algunas élites se enfocaron en concentrar poder y riqueza, poco importó proveer de educación y salud a la población, así como garantizar, de la forma más igualitaria posible, el mayor disfrute del crecimiento económico (que sí lo habido en diversas épocas en la región). Ignorar este hecho histórico, induce a intentos de solución tan políticamente conveniente como evidentemente populistas, que si bien alcanza para ganar las elecciones, lejos está de al menos detener la frustración popular con la democracia, la política y sus operadores.

La región no puede superar de manera sostenible y en el largo plazo el problema estructural de inseguridad ciudadana, sin resolver el problema de exclusión social, desigualdad, y especialmente la cuestión de la juventud, para aferrarla al sistema educativo y garantizar su salida exitosa, ofreciendo empleo digno para su inserción al mercado laboral. Mientras un 25% de los jóvenes de Centroamérica no vayan a la escuela o al colegio y no tengan fuentes de empleo decente, la región seguirá perpetuando la vulnerabilidad histórica que la sumió en guerras internas durante buena parte del siglo pasado.

Es evidente que la población no desea una oferta electoral basada en la prevención de largo plazo, y que mas bien demanda una “solución inmediata y final” al problema de la inseguridad ciudadana, demanda que debe ser atendida con una represión contundente. La urgencia popular sobre la violencia no da márgenes de acción preventiva. Sin embargo, a pesar de esta urgencia no se debe renunciar a la educación ciudadana, tanto por los políticos como por las diferentes agencias sociales.

Lo primero que deben tener presente los legisladores, es que mientras se ignore la problemática de nuestra juventud no se podrán superar las causas, no sólo de inseguridad ciudadana, sino de los altos índices de pobreza, exclusión y marginalidad. Si no lo hace el ejecutivo, le corresponde al legislativo llamar a cuentas.

b. Cárceles: una presión insostenible

Evidentemente uno de los principales daños directos debido a la inseguridad en la región, ha sido en el sistema penitenciario. El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) desde los años ochentas ha llamado la atención por la dramática situación de hacinamiento en las cárceles, mucho antes que estallara la actual crisis de inseguridad ciudadana. La historia reciente no ha hecho más que agravar lo que era ya muy grave.

El primer reto en materia de coordinación y consenso entre poderes, tiene que ver con el creciente hacinamiento de las cárceles. Es conocido que nuestros sistemas penitenciarios no rehabilitan y que por el contrario son un posgrado en criminalidad, con comandos estratégicos para la comisión de delitos, y espacios privilegiados que convierten la criminalidad común en sofisticada organización.

c. Política migratoria: entre la libertad de tránsito y la regulación inteligente

En materia de política migratoria se presentan serios dilemas a nivel regional, derivados, por un lado, por el libre tránsito de personas que afortunadamente ya existe en el Triángulo del Norte principalmente y también entre este y Nicaragua, así como, por el otro lado, las regulaciones más restrictivas hacia el sur con Costa Rica y Panamá. Al respecto debe reconocerse que cada vez existe mayor colaboración e integración entre las oficinas de migración del C4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), y bastante menos con respecto a Costa Rica especialmente, y Panamá.

Así, tenemos una fuerte tensión entre asegurar una mayor integración de nuestros países y sus habitantes, versus la necesidad estratégica de los Estados de regular inteligentemente los flujos migratorios para evitar el ingreso de personas indeseadas, especialmente de pandillas. Es necesaria una adecuada coordinación y cooperación entre las diferentes policías y las oficinas especializadas de migración, en conjunto con la Fiscalía, para la investigación y seguimiento de personas sospechosas de criminalidad organizada, cuando no, eventualmente, en temas de terrorismo. Aquí la cooperación y coordinación regional es prioritaria, habiendo avances importantes pero insuficientes.

d. Inteligencia: entre escasez y riesgos

Urge contar con un delicado equilibrio en términos de estado de derecho e inteligencia sobre seguridad, debido principalmente al legado autoritario en la región. Si bien es necesario fortalecer las capacidades de estatales para investigar el crimen organizado, no deben olvidarse los peligros de que sucedan intervenciones ilegales de llamadas telefónicas principalmente, así como la persecución abiertamente ilegal ya no de sospechosos de criminalidad, sino de actores políticos e incluso de movimientos sociales, recordando la triste historia de contrainsurgencia.

El Parlamento no sólo genera legislación de calidad que regule con absoluta claridad los supuestos de hecho garantizando el respeto de esenciales garantías individuales, sino que además le corresponde un estricto control político ante cualquier eventual desvío en el uso de estas potestades por parte del ejecutivo.

d. Efectividad policial

La región debe avanzar sustancialmente en el control parlamentario sobre la efectividad de las fuerzas de policía en el mantenimiento del orden público. Si nos atenemos a los indicadores de inseguridad cada vez más graves en la región, y si estuviéramos en regímenes parlamentarios, los gobiernos hubieran caído o sus ministros de seguridad hubieran sido fugaces. Esto no ha sucedido, por los límites en materia de responsabilidad política propios de regímenes fuertemente presidencialistas, así como por el dominio de las mayorías parlamentarias por parte de las fracciones de gobierno.

Existe un serio déficit en materia de rendición de cuentas de parte de los cuerpos de policía no sólo a los órganos políticos, sino con respecto a la ciudadanía en general. Probablemente el nivel de responsabilidad policial sea uno de los mayores déficits estructurales en nuestras democracias.

Es urgente fortalecer las estadísticas policiales en la región, las cuales en general, y particularmente en el Norte, son tremendamente débiles¹⁰, con especial gravedad para el caso de Honduras. En general no sólo es muy difícil contar con estadísticas oportunas y confiables del año anterior, sino que, peor aún, es casi imposible contar con series estadísticas que permita observar tendencias históricas y hacer análisis desagregados que faciliten el análisis en profundidad¹¹. Además, en general es casi imposible contar con estadísticas de criminalidad desagregadas por unidades más pequeñas de las nacionales, lo cual permita planificar la intervención gubernamental hecha a la medida de cada localidad.

Si esta estandarización y registro sistemático a nivel nacional aún se ve muy lejana en los países, más aún se está de lograrlo en escala regional. En este sentido, otra prueba fácil para medir la voluntad de cooperación entre poderes a nivel nacional, y entre países en lo regional, lo constituye la creación de

¹⁰ Al respecto, ver el recuadro 3.2. (p. 67) del IDHAC (2009).

¹¹ El Departamento de Seguridad Pública de la OEA, en el 2006, caracterizaba este problema de la siguiente forma: Subregistro o Cifra Negra, estandarización, actualización, unicidad, fuentes de varios organizaciones, problemas con las definiciones y categorización de delitos, datos puntuales vs tendencias, realidad vs sensación (Rosenblatt: 2007).

sistemas nacionales y regionales confiables y útiles de estadísticas de seguridad, labor que más parece, hasta ahora, a cargo de ONG's locales e internacionales, y no como prioridad política de los gobiernos¹².

Para garantizar que la actuación policial se adhiera a los principios del estado de derecho, no basta con el control y seguimiento puntual de lo que hace o deja de hacer un policía, un fiscal o un juez. Se debe reconocer de una vez por todas que la conducta de estos funcionarios públicos nace de una formación social anclada en una cultura cívica sustentada o no en valores democráticos. Esto, que parece tan elemental, debe ser reiterado y enfatizado, porque con frecuencia se soslaya el hecho que muchos policías apenas tienen formación escolar, o que incluso muchos, hace poco más de una década, se enfrentaban bajo doctrinas de contrainsurgencia y seguridad nacional y que fueron o siguen siendo formados en escuelas militares, ajenos por completo a doctrinas de seguridad ciudadana.

f. Control del Judicial: ¿Cuán efectivo es en el castigo?

La primera misión democrática, y urgente en materia de seguridad, es la Independencia Judicial, pilar fundamental del estado de derecho. Por ello, uno de los grandes retos en materia de seguridad ciudadana es el control parlamentario de la labor judicial, cuyo punto de partida debe ser la necesaria independencia judicial, la cual se refiere a la plena independencia del juez al momento de aplicar la ley a un caso concreto, regido única y exclusivamente por lo establecido en el marco jurídico. Esto es fundamental en una región en donde el Poder Judicial fue, por varias décadas, instrumento más o menos sofisticados de un Poder Ejecutivo autoritario, constituyéndose en no pocas ocasiones en apéndices de sus agendas poco democráticas.

Esta independencia debe ser resguardada en varios frentes: primero, garantizando un transparente proceso de selección y nombramiento de las altas autoridades judiciales. Podría ser necesario un control superior a nivel de la ciudadanía, para evitar la corporativización de las autoridades judiciales, o la designación abiertamente política y no por méritos. En este sentido, hay certeza absoluta de la enorme responsabilidad de los parlamentarios al momento de nombrar o mantener a las más altas autoridades del Poder Judicial.

Una segunda forma de resguardar la independencia judicial es la garantía protectora de los jueces contra todo tipo de presión, sea externa al Poder Judicial, sea interna proveniente de las autoridades judiciales, quienes suelen escudarse en una falsa autonomía judicial para "monopolizar" la presión indebida a sus jueces en calidad de subalternos.

Una tercera forma de garantizar la independencia judicial es la ya reconocida autonomía presupuestal del órgano judicial, asegurándole los recursos financieros necesarios para su adecuado funcionamiento. Vale reconocer una mejora en la región en este aspecto. El parlamento debe asegurar un presupuesto adecuado a la judicatura y sus órganos coadyuvantes. Esto implica proveer suficientes plazas de jueces penales, además de la ejecución de la pena para verificar el efectivo cumplimiento de las condenas, de Defensa Pública para evitar una aplicación inadecuada del Derecho, de Fiscalía para que tenga suficiente personal y recursos técnicos para asegurar investigaciones de calidad.

La región exhibe niveles de impunidad altísimos¹³, acompañado de innumerables presos sin condena en cárceles hacinadas porque, por un lado, existe un uso excesivo de la prisión preventiva, agravado por

¹² Si bien en la región han existido un importante número de iniciativas para crear Observatorios de la Violencia y la Seguridad, lo cierto es que muchas han sido efímeras. A nivel regional la Comisión de Seguridad del SICA cuenta con el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI: <http://www.ocavi.com/>). A nivel nacional en Costa Rica y El Salvador se han dado avances. Pero lo cierto es que aún se está lejos de contar con experiencias como el Sistema Nacional de Información Delictual de Chile, o el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) de Argentina (Salazar: 2007).

¹³ Un estudio en profundidad para El Salvador realizado por el PNUD en 2006, demostró que el 96% de los crímenes no tuvo un solo condenado, siendo que el 84% de los casos fue archivado. En el caso de Costa Rica, las estadísticas que produce sistemáticamente el mismo Poder Judicial y que estudia anualmente el Estado de la Nación, muestra niveles casi idénticos. En este último caso, el

juicios penales que tardan mucho por ineficiencia de los jueces o por prácticas amañadas de la fiscalía, defensa pública o defensas privadas¹⁴. Esto ha provocado frustración en la ciudadanía, ya que el poder judicial no rinde cuentas públicas por su accionar¹⁵.

Además, el parlamento debe garantizar que se inviertan adecuadamente los recursos que asignados. Si bien debe existir una férrea autonomía del juez para resolver casos concretos, lo cierto es que en ocasiones esto ha servido de mito para justificar la no rendición de cuentas del poder judicial al público en general. El poder legislativo, con su deliberación pública y transparente, es el llamado a pedir cuentas públicas a las autoridades judiciales, para que comparezcan y ofrezcan datos objetivos que demuestren la efectividad de su actuación. Esto significa, obligar al Judicial a contar con un sistema de rendición de cuentas por medio de estadísticas confiables, teniendo la obligación de explicar el tiempo de duración de las diferentes etapas del proceso penal, y especialmente los indicadores de impunidad, demostrando cuántas personas sometidas a juicio son condenadas, el tipo de condena recibida (privativa de libertad o no privativa), así como del efectivo cumplimiento de esas condenas.

g. Control de la Fiscalía: ¿Cuán efectiva es la acusación para condenar a los criminales?

Finalmente, un apartado especial merece el control parlamentario de las Fiscalías o Ministerios Públicos. Todos los países de la región han atravesado reformas de los procesos penales desde finales de los noventa, pasando a un sistema acusatorio en donde la Fiscalía tiene la dirección funcional de la investigación policial, y cuenta, con la excepción de Guatemala, con la exclusividad de la investigación y la acusación penal. Súbitamente las Fiscalías se convirtieron en entes rectores de las políticas de persecución, recibiendo importantes recursos para fortalecer sus capacidades técnicas y materiales, pero sin haber tenido el desarrollo en materia de gobierno y gestión. Aún presenta en general formas de trabajo poco modernas y necesarias de mejora, como por ejemplo la toma de decisiones colegiadas para no concentrar el poder en la Fiscalía General, o la creación de técnicas de trabajo en equipo y alta especialización de sus funcionarios.

La Fiscalía tiene un papel tan importante, que en la coyuntura actual es aún más importante que el rol del juez o la policía. Tan peculiar es la situación, que basta solamente con mencionar el caso de la CICIG (Comisión Internacional Contra la Impunidad) en Guatemala, para evocar reconocimiento público e internacional del serio problema de independencia y transparencia de la Fiscalía “criolla”, que obliga a la comunidad internacional (ONU) a ejercer de-facto el Ministerio Público de un país. Ante el “éxito” de la CICIG, ahora en El Salvador se está discutiendo intensamente la creación de una Comisión similar, la cual, igualmente bajo el amparo de las Naciones Unidas, investigue el crimen organizado, fundamentándose en el argumento de que la Fiscalía tiene el monopolio de la acción penal (acusación), mas no el de la investigación.

La creación de estas instancias extraordinarias, con carácter temporal, es un reconocimiento tácito del fracaso de un país y en concreto de la Fiscalía para investigar el crimen organizado, y de la imposibilidad

mayor problema de impunidad se encuentra en los delitos relacionados con drogas (tenencia y venta), que representan la gran mayoría de la justicia penal, y en donde casi todos terminan sin sentencia condenatoria, generando no sólo un sentimiento de impunidad e impotencia social, sino además de agravamiento de la sensación de inseguridad con la presencia de consumidores habituales en las comunidades. Sin embargo, aún no se reconoce el consumo de la droga como un problema de salud pública.

¹⁴ A pesar de que Costa Rica presenta una situación relativamente mejor en el conjunto la región, “Una cuarta parte de los 11.135 reos internados en el sistema penitenciario está en la lista de indiciados. Son 2.694 prisioneros cuya responsabilidad penal no ha sido establecida. Algunos permanecen en la cárcel hasta dos años mientras se sustancia el proceso y, del total, la mitad saldrá de la sala de juicio a la calle, con una sentencia absolutoria que en nada compensa la prisión injustamente sufrida.” La Nación, 30/04/11, Editorial.

¹⁵ *El gasto en seguridad y justicia oscilaba, en el 2007, entre el 1,7% (Costa Rica) y el 2,3% (El Salvador) del PIB en la región. Si se toma como referencia el presupuesto anual, el que más gasta es El Salvador con un 15,4% en el 2008, y Panamá con un 4,4%. En cuanto a los costos de la inseguridad, se estimaron para el año 2006 en un 7,7% del PIB regional, con un máximo del 11% para El Salvador y un mínimo de 4% para Costa Rica. Además, se calcula que en el 2006 se dedicó el equivalente del 1,5% del PIB a pagos por vigilancia y seguridad privada (IDHAC: 2009, pp. 91 y 92).*

de ejercer un adecuado control político en general y particularmente del parlamento, al dársele un estatus jurídico de misión internacional, endosado o sancionado por las Naciones Unidas, inhibiendo aparentemente el escrutinio de los representantes democráticamente electos.

Además, existe el riesgo que estas comisiones extraordinarias y con mandato de la Secretaría General de las Naciones Unidas, se conviertan en un super fiscal, que incluso supervise a otros poderes del estado, como ocurrió cuando el anterior director de la CICIG cuestionó la designación de 6 de los 13 magistrados de la Corte Suprema presentó al Parlamento¹⁶, por más fundados que hayan sido los argumentos que esgrimieron.

Por todo lo anterior un mayor control ciudadano en general y político en especial de parte del parlamento con respecto a los resultados de la justicia es altamente deseable. En ausencia de registros confiables en la región acerca de la actuación de las Fiscalías, el caso de Costa Rica (Solana: 2010; pp. 38 y 39), con mejores registros, sirve de ilustración. Del 2005 al 2009 sólo 7 de cada 100 denuncias ingresadas a la Fiscalía se acusaban ante el juez penal. Además, mientras que en el 2000 y el 2005 la Fiscalía solicitó la desestimación de los casos en el 52% y 54% respectivamente, para el 2009 ya era el 79%. Esto significa que en casi el 80% de los casos criminales toda la inversión de parte del Estado, literalmente, se pierde, lo cual significa no sólo el costo fiscal, sino además lo invertido por la policía deteniendo a los supuestos infractores, de la fiscalía preparando el caso, de los jueces resolviendo el proceso, y en la mayoría de los casos de las cárceles hospedando temporalmente a los sospechosos. Peor aún, desde el año 2005 solamente se condena el 3% de los delitos denunciados ante la Fiscalía. El 95% de los casos por tenencia o posesión de drogas terminan en una desestimación al considerar el juez que fue para consumo propio y no para tráfico.

Cada caso que un juez declara como no culpable, significa no sólo una gran inversión de dinero público perdido, sino además de acumulación de la frustración social no sólo por el aumento de la impunidad. Pero más grave aún, como consecuencia directa, este resultado se constituye en un incentivo más que perverso para el crimen organizado y común al recibir el mensaje de que el costo para ellos de delinquir es cero, mientras que para el Estado y la sociedad en su conjunto es muy alto.

IV. Experiencias en marcha para construir gobernanza de la seguridad

Centroamérica ha venido avanzando poco a poco, hacia modelos de gobernanza y cooperación en materia de seguridad. Por ejemplo el Consejo Nacional de Seguridad de El Salvador, desde el año 2009 por el actual Gobierno, junto a importantes esfuerzos de consulta y coordinación con las diferentes fuerzas políticas, el gobierno y los poderes del estado, así como con la sociedad civil.

Guatemala cuenta con el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, suscrito en abril del 2009 por el Congreso, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia y el Gobierno de la República, el cual recoge los avances de más de una década después de los acuerdos de Paz¹⁷. Incluye en materia de política: la Política Nacional de Seguridad, democrática e integral; la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, en cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; creación de una Política Criminal del Estado de Guatemala. En materia de instituciones, destaca la creación del Ministerio de Seguridad Pública con una Superintendencia que regule las empresas de seguridad privada, de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y la Inspectoría del Ministerio de Seguridad Pública, de un Sistema Nacional de Inteligencia; del Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad y la Escuela Superior de Ciencias

¹⁶ "Cigig objeta designación de 6 jueces a la Suprema Guatemala". En: www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/62119

¹⁷ Sobresale, finalmente por su naturaleza democrática y de continuación con el espíritu de los Acuerdos de Paz, el acuerdo 77 que reza: "En un tiempo prudencial y en consonancia con los resultados del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, se derogará el Acuerdo Gubernativo 178-2004 que regula los patrullajes conjuntos de la Policía Nacional Civil y el Ejército de Guatemala."

Policiales; de la Carrera Policial y el Consejo Superior de Ética Policial; así como de la Comisión Nacional contra la Tenencia y Portación Ilegal de Armas de Fuego, junto a un Plan Nacional de Desarme. Además, en materia presupuestaria, se acordó que “en los presupuestos de 2010, 2011 y 2012, las áreas de seguridad y justicia serán una prioridad.” Finalmente, contiene este Acuerdo un paquete de 10 reformas legislativas, incluyendo la aprobación de una Ley Marco de Inteligencia, así como una nueva prórroga para la existencia de la CICIG.

A pesar del enorme avance que supone este acuerdo político de alto nivel, un informe presentado luego de un año de suscrito, demuestra que de 102 acuerdos, sólo 12 tienen avances¹⁸. Debe reconocerse que el Acuerdo es demasiado ambicioso, por lo que avanzar en su cumplimiento, supone una total reestructuración del sector seguridad, lo cual implica, entre otros aspectos, una enorme inversión pública.

Reflexión final:

Se podría afirmar que en materia de seguridad ciudadana Centroamérica no exhibe escasez de nuevas propuestas de instituciones o comisiones, o incluso recursos extraordinarios (basta ver la cantidad de fondos de cooperación internacional que han ingresado al Triángulo del Norte), y mucho menos de diagnósticos y recomendaciones. Lo que hace falta, ahora mismo es efectividad en la acción gubernamental. La responsabilidad no es exclusiva del Poder Ejecutivo, ni tampoco del Judicial, es ahora la oportunidad para el Poder Legislativo demostrar el rol preponderante que le corresponde. La elección de los miembros del poder legislativo representa la epitome del ejercicio de democracia. Los parlamentarios se deben a su electorado. Los ciudadanos esperan el liderazgo de sus representantes en la lucha contra el crimen organizado.

En los albores del nuevo siglo, el nivel de violencia y criminalidad genera estados de emergencia que obligan a tomar medidas de excepción, como el patrullaje “civil” del ejército, que tanto cuesta después replegar a sus cuarteles, a pesar que es una demanda muy sentida por la opinión pública para que cumpla la función que la policía y los órganos civiles parecen incapaces de cumplir. Más recientemente, emerge una nueva excepcionalidad, la constitución de comisiones especiales, con estatus internacional, para investigar el crimen organizado, ante la imposibilidad de la Fiscalía de atender esta tarea. ¿Qué sigue entonces bajo esta lógica, jueces “extraordinarios e internacionales” para castigar lo que no hacen los jueces nacionales? Si los militares tienen un fuero especial, y las comisiones contra el crimen organizado un fuero internacional, es legítimo preguntarse dónde termina el rol fiscalizador de los parlamentos?

Es evidente que la democracia, algo más que electoral, se ha instalado en la región luego de décadas de autoritarismo. No obstante, la situación actual del estado de derecho es preocupante, luego de una década de esperanza en los noventas. En este complejo contexto, los Parlamentos, el corazón de la democracia y la política, deben asumir hoy más que nunca ese rol protagónico que se les dio desde el origen republicano. Si la Paz, en sentido restringido como ausencia de guerra, se logró hace varias décadas gracias al liderazgo y valentía de los Presidentes que firmaron el tratado de Esquipulas II, hoy podríamos esperar que una nueva etapa de paz en sentido amplio como ausencia de violencia estructural y sistemática, sea entonces posible gracias al liderazgo, vision y voluntad de una nueva clase política ubicada en el centro de la democracia: los parlamentos.

Bibliografía:

- Costa, Gino (2007). Principales desafíos para la gestión de la seguridad. En: <http://www.flasco.cl/home/images/extension/foros/logros-desafios-seguridadciudadana-GinoC.pdf>
- Dammert, Lucía y Salazar, Felipe (2009). ¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en

¹⁸ “Acuerdo para la Seguridad y Justicia cumple un año sin avances”. En: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Grupo-Garante-aniversario-Acuerdo-Seguridad_0_244175687.html

- América Latina. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.
- Duce, Mauricio (2007). Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana en América Latina: Ideas para el Debate. En: www.flacso.cl/home/images/extension/foros/
- Memoria del Taller Regional “Compromiso Parlamentario con la Seguridad en Centroamérica”. Ciudad de Panamá, 26 de octubre de 2010.
- PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 – 2010.
- Rosada-Granados, Héctor (2010). Guatemala, 2006-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia. Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010-1. PNUD.
- Rosenblatt, Julio (2007). Estadísticas y Seguridad, una Mirada desde lo político. En: <http://www.flacso.cl/home/images/extension/foros/logros-desafios-seguridadciudadana-julioR.pdf>.
- Salazar, Felipe (2007). Caracterizando indicadores y estadísticas sobre violencia y delincuencia en América Latina. En: <http://www.flacso.cl/home/images/extension/foros/logros-desafios-seguridadciudadana-FelipeS.pdf>.
- Solana, Emilio (2010). Informe Final. Administración de justicia en Centroamérica: Años 1995 y 2000 al 2009. Programa Estado de la Nación.