

**Seguridad ciudadana,
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

OPS/OMS
Amazonas 2889 y La Granja
Edificio Naciones Unidas, 9. piso
Telf.: (593-2) 2460330
Fax: (593-2) 2460325
www.paho.org

ISBN: 9978-67-069-6
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERSGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: junio, 2002

Índice

Presentación	9
La violencia en América Latina	
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana	13
<i>Fernando Carrión</i>	
La violencia en América Latina y el Caribe	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
Seguridad ciudadana y violencia en América Latina	109
<i>Irma Arriagada</i>	
La violencia por países	
Seguridad pública y percepción ciudadana	
Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

Santiago, violencia y seguridad ciudadana	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
La inseguridad urbana en Argentina	
Diagnóstico y perspectivas	283
<i>Lucía Dammert</i>	
Exclusão Territorial e Violência	
O Caso do Estado de São Paulo	317
<i>Raquel Robnik</i>	
Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
Violencia por actores	
Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
Ser mujer, un factor de riesgo	435
<i>Miriam Ernst</i>	
Estrategias de seguridad ciudadana	
Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001	451
<i>Hugo Acero</i>	
Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
Salud, violencia e inseguridad	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua

Elvira Cuadra Lira*

Introducción

Una de las tres principales preocupaciones de los ciudadanos nicaragüenses durante los últimos años es la seguridad ciudadana; los resultados de las encuestas de opinión más recientes revelan este hecho. Durante la década de los ochenta, las preocupaciones de la ciudadanía con respecto a su seguridad se referían a la guerra, que era el centro de atención de la vida nacional; sin embargo, a partir del establecimiento de los regímenes democráticos y la finalización del conflicto militar, la inseguridad de los ciudadanos, ahora relacionada con las situaciones de seguridad pública, se fue convirtiendo gradualmente en tema de primer orden dentro de la agenda nacional.

¿Cómo cambió el orden de las prioridades en las preocupaciones nacionales? Existen al menos tres elementos que influyeron en este cambio: en primer lugar, un hecho que ya se ha mencionado, la finalización del conflicto militar y el establecimiento de la democracia; en segundo lugar, la profundización de los procesos de descomposición social; y por último, el crecimiento sostenido del delito y la inseguridad ciudadana.

La finalización del largo conflicto militar a principios de la década de los noventa y el establecimiento de los regímenes democráticos cerraron toda una década donde la seguridad de los ciudadanos estaba determinada por la guerra y definida en términos de 'seguridad nacional'. Durante la década

* Socióloga

del ochenta, el país prácticamente se encontraba dividido entre las zonas de guerra y las ciudades, todas ellas controladas por los aparatos de defensa, seguridad y orden público del régimen sandinista, que actuaban de acuerdo a una visión específica del orden social, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana reunida en la llamada “Doctrina militar de la defensa de la revolución”. Con la desmovilización de las tropas militares y la disminución del conflicto, el régimen en el gobierno tuvo necesariamente que redefinir el modelo de seguridad, tanto para la defensa como para la seguridad de los ciudadanos, de tal forma que correspondiera con los propósitos y naturaleza de la transición política en curso. Pero, contra lo deseado, la transición no contribuyó a institucionalizar el orden y la seguridad, sino que resultó en un proceso inverso de institucionalización de la violencia social y política como legado de la guerra, los efectos de la crisis económica y los problemas asociados a la reinserción de los grupos de excombatientes.

Por conveniencia política, el rol de las principales instituciones se modificó también en este período como consecuencia de la finalización del enfrentamiento militar. El ejército disminuyó sensiblemente su protagonismo, político y declinó su competencia frente a los frecuentes conflictos sociales y políticos que se produjeron desde 1990; ello obligó a que la Policía Nacional asumiera su tratamiento sin tener la preparación, capacidad y voluntad política para ello. En consecuencia, la institución policial se concentró en el tratamiento de los conflictos políticos vinculados a la transición y restó esfuerzos al tratamiento de los problemas de seguridad ciudadana¹.

Por otra parte, los procesos de descomposición social irrumpieron con toda su fuerza a partir del arranque de la década pasada y se agudizaron a medida que avanzaban los cambios políticos de la transición y los efectos de los programas de ajustes económicos.

Relacionados con el fenómeno de la (in)seguridad ciudadana existen al menos tres de estos procesos: (1) la agudización y extensión de la pobreza, (2) el incremento de la marginalidad en amplios sectores de población y (3) los intensos procesos de migración desde el campo hacia las ciudades. Aunque no es automática, existen abundantes estudios que tratan de establecer la relación entre condiciones de vida y evolución de los delitos; en Nicara-

1 Un análisis completo del proceso experimentado por la institución policial se encuentra en Cuadra, Elvira (1995).

gua no se ha efectuado hasta la fecha ningún trabajo empírico que demuestre tal relación²; sin embargo, al examinar ciertos datos estadísticos de los registros policiales, se puede presuponer que el acelerado y sostenido deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población se encuentra estrechamente relacionado con el deterioro de las situaciones de seguridad ciudadana. Particularmente en algunas zonas donde convergen otros elementos, como los remanentes del conflicto militar y aquellos relacionados con la reconfiguración de la tenencia de la tierra.

Al mismo tiempo, la marginalidad se fue apoderando de grupos más amplios de población como consecuencia del empobrecimiento, el cierre de las oportunidades de trabajo, el repliegue de la institucionalidad estatal y las restricciones del sistema político para canalizar los conflictos y demandas de estos grupos. Las migraciones del campo hacia la ciudad, un fenómeno poco estudiado pero de tremendos efectos sociales, también ha contribuido al deterioro de la seguridad ciudadana, particularmente en las zonas marginales urbanas que sirven como ‘territorios de recepción’ de los grupos migrantes. En estos espacios, la violencia y las acciones al margen de la ley constituyen los medios de canalización y expresión de la marginalidad que les impone el sistema.

Finalmente, salvo cortos períodos, las décadas de los 80 y 90 se caracterizaron por presentar una tendencia perversa: el incremento de los índices delictivos nacionales. Las estadísticas policiales revelan que las principales familias de delitos se incrementaron sostenidamente durante los últimos veinte años, pero particularmente durante la década del 90; éstas son: los delitos contra la propiedad, especialmente los distintos tipos de robo; los delitos contra las personas y los delitos relacionados con drogas. Pero, más significativo que el incremento de los delitos es el incremento de la peligrosidad de los mismos.

A pesar de la importancia del fenómeno, poco tiempo después de que los conflictos políticos disminuyeron, las diferentes instituciones involucradas y, especialmente, la Policía Nacional comenzaron a dar muestras de gran preocupación por este hecho. Casi de forma simultánea, la población también comenzó a demandar de ellas un tratamiento eficaz al problema. Sin embargo, lo actuado hasta hoy no responde a una política de seguridad ciudadana, sino más

2 Un primer intento se efectuó en el estudio de Saldomando, Ángel (1999).

bien a la intensa presión social respecto al problema, las coyunturas políticas y los intereses institucionales. De ahí que las soluciones brindadas al problema hasta ahora hayan sido parciales, incompletas, discrecionales e ineficientes.

El tema de la seguridad en Nicaragua, a pesar de que constituye una preocupación generalizada, ha sido abordado en muy pocas oportunidades. Todavía no existe un acuerdo con respecto al concepto y menos aún con las acciones y políticas para su tratamiento. La seguridad de los ciudadanos solamente ha sido discutida ocasionalmente, en espacios restringidos a ciertos grupos de investigadores y con una limitada participación de parte de las autoridades policiales y gubernamentales. Ello se debe, en parte, a que durante los primeros años de la transición el eje de los debates estaba centrado en el tema de las relaciones entre civiles y militares, y en segundo lugar, a que existen muy pocos trabajos que analicen este tema, la propia Policía Nacional cuenta con trabajos muy limitados en cuanto al análisis de la evolución de los delitos. Adicionalmente, cuando las coyunturas obligan a la discusión pública del tema prevalecen los enfoques jurídicos y policiales sobre el mismo.

La fuentes de la (in)seguridad ciudadana

En Nicaragua, la inseguridad ciudadana se expresa mayoritariamente en hechos de violencia social orgánica y hechos de violencia social inorgánica. Saldomando define ambos conceptos de la siguiente forma:

Violencia social orgánica, caracterizada como violencia vinculada a actores organizados que expresan intereses y posiciones en las estructuras políticas, económicas y sociales. Este tipo de violencia social es un medio de expresión e independientemente de juicios de valor, es un mecanismo funcional a intereses organizados... En Nicaragua como expresión de la violencia social orgánica se pueden mencionar:

- La inseguridad y violencia originadas en el proceso de pacificación.
- La inseguridad y violencia social originadas en contradicciones socio-políticas no resueltas.

Violencia social inorgánica, caracterizada como los actos de violencia circunstanciales individuales que evidencian una transgresión de normas en ese nivel.

A esta categoría corresponden la inseguridad y violencia social originadas en el aumento de la criminalidad (Saldomando 1999: 124-125).

La inseguridad de esta tipología permite entonces identificar las fuentes principales de la inseguridad ciudadana en Nicaragua: los conflictos heredados de la contienda bélica y de la transición política, y los procesos de descomposición social antes mencionados. Cada una de estas fuentes tiene diferentes formas de expresión y espacios también diferentes, aunque se retroalimentan mutuamente. La violencia social orgánica se expresa, fundamentalmente, en aquellos territorios del área rural que fueron escenarios del enfrentamiento militar y que durante los primeros años de la década pasada tomaron la forma de acciones violentas realizadas por grupos de excombatientes rearmados. Más recientemente, han tomado la forma de bandolerismo y de acciones ejecutadas por bandas que controlan ciertos territorios en las zonas norte-central y norte-atlántica del país. En las zonas urbanas, particularmente en la capital, han tomado la forma de enfrentamientos abiertos entre policías y manifestantes políticos.

Por su parte, la violencia social inorgánica está más asociada a los espacios urbanos, se distribuye en todo el territorio nacional y se expresa básicamente bajo la forma de delincuencia común.

La evolución de la violencia social orgánica

Durante 1990 las acciones de violencia social orgánica no fueron cuantificadas porque su generalidad rebasó las capacidades institucionales, particularmente las de la Policía. Fue en 1991 cuando comenzaron a incluirse en los registros policiales diferenciándolas de los llamados delitos comunes; en ellas se incluyen las acciones armadas, las huelgas, las tomas de tierras, las tomas de poblados, las tomas de instituciones y las manifestaciones públicas. Las estadísticas muestran que las mayores frecuencias se presentaron durante los años más difíciles de la transición, declinaron a mediados de la década, cuando las campañas electorales para cambio de autoridades permitieron canalizar por otros mecanismos los ánimos políticos, y algunas de ellas han experimentado un leve incremento al finalizar la década del 90.

La evolución de la violencia social inorgánica

Los llamados delitos comunes son agrupados por los registros policiales en cinco grandes familias: contra las personas, contra la propiedad, contra la economía, delitos de drogas y delitos militares. Los más numerosos son los delitos contra las personas y contra la propiedad, además son las dos familias que presentan un incremento sostenido a partir de 1990; sin embargo, es importante llamar la atención sobre los delitos relacionados con drogas, que a lo largo de la última década han experimentado el crecimiento relativo más alto.

Conflictividad nacional entre 1991 y 1998

Actividad/años	91	92	93	94	95	96	97	98
Toma tierras	220	162	40	36	13	17	58	56
Toma poblados	7	8	1	1	-	-	-	
Toma instituciones	142	174	70	60	29	862	3	27
Manifestaciones públicas	76	124	93	76	36	208	94	189
Huelgas	133	85	43	23	11	34	23	8
Acciones armadas	291	378	709	407	248	85	38	28

Fuente: Compendios estadísticos 1991-1998. Policía Nacional.

Pero además, se ha incrementado la complejidad y peligrosidad de los delitos, particularmente los relacionados con drogas, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y personas, robo y tráfico de vehículos robados. Detrás de ellos se observa la actuación de bandas y grupos organizados vinculados a otras bandas y redes internacionales.

Además de las dos mencionadas con anterioridad, existe una tercera fuente de inseguridad ciudadana que es la violencia contra las mujeres y los niños. Generalmente, los prejuicios sociales y de género que prevalecen en nuestras sociedades restringen a las víctimas de este tipo de violencia para denunciar y procesar a sus victimarios, haciendo invisible el fenómeno. Aun así, durante los últimos años los registros policiales sobre este tipo de delitos también se han incrementado.

En cuanto a las estadísticas sobre este tipo de violencia existen discrepancias entre los registros policiales y los de organismos no gubernamenta-

les que trabajan sobre estos temas. El problema es mucho más grave en el caso de violencia contra la niñez, pues los procedimientos policiales y las restricciones sociales que imperan limitan la posibilidad de que los niños puedan denunciar sus propios casos. Por otra parte, vale decir que los llamados ‘delitos sexuales’ se incluyen, en los registros policiales, en la familia de los delitos contra las personas. La policía, en conjunto con otras instituciones de gobierno, ha implementado las Comisarías de la Mujer, como una respuesta institucional frente a los casos de violencia intrafamiliar; vale decir que la experiencia ha sido muy satisfactoria, aunque evidentemente insuficiente, sobre todo, por la escasez de recursos y por los prejuicios que prevalecen en la sociedad.

De acuerdo a la policía, durante 1997, el 30% de las víctimas de delitos fueron mujeres, un 20% fueron amas de casa y un 12% fueron menores de 17 años. Las estadísticas del año 98 son similares: 41% de las víctimas fueron mujeres, el 21 % eran amas de casa y el 12% eran menores de 18 años. Eso quiere decir que además son víctimas de la violencia y de los delitos en general.

La respuesta de las instituciones especializadas

La forma en que la institucionalidad estatal ha respondido a los desafíos de la seguridad ciudadana en Nicaragua es bastante dispersa.

Comportamiento de los delitos entre 1990 y 1998

Familia/años	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Personas	7.340	9.392	12.072	13.089	15.500	17.934	19.821	23.824	25.804
Propiedad	19.961	20.381	22.591	27.211	29.185	28.677	32.183	35.744	37.014
Economía	90	80	54	43	46	39	18	31	33
Drogas	245	485	500	965	986	716	1.088	1.004	1.095
Militares	69	77	85	98	134	155	125	86	67
Otros	300	481	622	988	1.322	1.216	1.748	1.939	2.027

Fuente: Compendios estadísticos 1991-1998. Policía Nacional.

Evolución de los delitos sexuales entre 1991 y 1997

Tipo de delito/años	91	92	93	94	95	96	97
Violaciones	427	527	712	906	1.037	1.095	1.249
Tentativas violación	118	321	346	353	410	396	483
Violaciones frustradas	32	41	55	64	84	123	101

Fuente: Compendios estadísticos 1991-1998. Policía Nacional.

Dora María Téllez describe claramente el comportamiento de las instituciones en general: “El Estado nicaragüense carece de un enfoque global sobre la seguridad ciudadana y específicamente respecto al área de control que incluye la prevención, el enfrentamiento del delito y la administración de justicia. No se ha producido un esfuerzo entre los distintos poderes del estado y otras instituciones como la Contraloría General de la República y las municipalidades para precisar los principales problemas e identificar las posibles soluciones.

El gobierno no posee una política de seguridad ciudadana, ni tiene objetivos definidos, lo que se evidencia en la falta de coherencia y articulación de instrumentos tales como la Policía, la Procuraduría General de Justicia y el Sistema Penitenciario. Estas instituciones dependen del Poder Ejecutivo y realizan sus funciones de manera aislada” (Téllez 1999).

En otras palabras, no existe un marco de políticas estatales que brinde coherencia a las acciones institucionales respecto al problema. Pero ello no quiere decir, de ninguna forma, que no se esté actuando. Los esfuerzos y avances más sustantivos se han llevado a cabo por parte de la Policía Nacional y el poder judicial, quienes han impulsado sus propios procesos de consolidación y estabilidad institucional como el primer paso para un mejor tratamiento de los problemas de la seguridad ciudadana.

A diferencia de otros aparatos policiales centroamericanos, la Policía Nacional de Nicaragua fue creada en 1979, con el triunfo en la revolución sandinista. Desde esa época le fue confiada la misión de velar por la seguridad de los ciudadanos, en un contexto definido como revolucionario y de transformación al socialismo. Durante esos años, la actuación de la policía prácticamente se redujo al espacio urbano por la preeminencia que la guerra le daba al ejército y porque en la estrategia de defensa y seguridad implementada solamente ejercía un rol ‘auxiliar’. Sin embargo, los problemas

de delincuencia vinculados con la seguridad pública fueron controlados eficazmente por el alto nivel de coordinación y coherencia que existía entre las instituciones de defensa, seguridad y orden, y por la participación de amplias redes de vigilancia integradas por simpatizantes sandinistas.

Abierta la transición en 1990, la Policía Nacional se enfrentó a una situación inesperada: además de lidiar con la delincuencia común tuvo que hacerse cargo de los conflictos políticos generados desde esa fecha. Los primeros tres años fueron sumamente difíciles, pues la institución no contaba con la preparación y la voluntad política para este cambio. Con respecto a sus funciones, este hecho significó diversificarlas y tensar al máximo las capacidades y los recursos, a fin de responder a las demandas en ambos sentidos. Al interior, ello provocó una crisis de identidad y un debate que cerró su primera fase con la decisión de impulsar un proceso de redefinición, profesionalización y consolidación institucional (Cuadra 1995; Cuadra y otros 1998).

El primer paso en ese proceso fue la renovación de la jefatura nacional de la Policía y el fortalecimiento del marco jurídico institucional. Para ello, se promulgó la Ley Orgánica de la Policía Nacional en 1992, como resultado de las negociaciones realizadas entre el gobierno Chamorro y los mandos policiales. Esta ley incluye en su contenido los términos de la identidad institucional, la naturaleza, estructura y funciones policiales. Más tarde, en 1995, la existencia del cuerpo policial fue consignada en la Constitución mediante un conjunto de reformas; y al año siguiente, en 1996, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de la Policía Nacional, conocida como Ley 228, donde se establece claramente la misión del aparato para preservar la vida, integridad y seguridad de las personas, así como la prevención y persecución del delito, la preservación del orden público y social interno. Adicionalmente, se le atribuye la misión de auxiliar al poder judicial para el cumplimiento de sus funciones. Esta ley, que ya ha sido reglamentada, define las funciones policiales, los principios fundamentales de actuación; la estructura orgánica y sus dependencias; las competencias y las atribuciones para cada uno de los mandos, especialidades y órganos; define la carrera policial, el régimen disciplinario, las jerarquías y los procedimientos para los cambios institucionales (Policía Nacional 1998).

A la par se ha venido desarrollando un proceso interno de consolidación institucional que comprende entre otros aspectos:

1. La redefinición de las funciones específicas para cada una de las especialidades y órganos, así como la reglamentación de los procedimientos policiales para cada una de ellas, de acuerdo a la Ley y al reglamento de la ley. Ello ha permitido aclarar competencias internas, responsabilidades y atender la demanda de servicios policiales con profesionalismo.
2. La revisión y reajuste de los recursos humanos y económicos de acuerdo a la nueva estructura y funciones, y de acuerdo a los presupuestos asignados a la institución.
3. La reactivación de la academia policial y la actualización de los currículos educativos. Este aspecto es sumamente importante porque se relaciona directamente con la formación profesional de todo el cuerpo en sus diferentes niveles.
4. La recomposición de los vínculos policía - comunidad. Para ello, se ha venido desarrollando un programa de intercambio y colaboración entre las unidades territoriales de la policía y diferentes actores locales a nivel nacional.

Existen, sin embargo, algunos aspectos o temas en los cuales hace falta realizar mayores avances:

1. La construcción de una nueva identidad institucional, sistema de valores y espíritu de cuerpo. Esto pasa por abrir un debate interno y con otros actores acerca del papel que ha desempeñado y que seguirá desempeñando la policía en la vida nacional.
2. El tratamiento diferenciado de la violencia. Para ello, también es necesario realizar estudios empíricos acerca de la violencia y la evolución de los delitos; pero además, pasa también por la formulación de una política integral de seguridad ciudadana que involucre a otras instituciones y actores.
3. La actuación reactiva, más que preventiva, que se relaciona en gran parte con las concepciones estatales acerca de la seguridad y la violencia, las demandas de la población y la escasez de recursos para el trabajo policial³.

3 Para citar un ejemplo, entre 1992 y 1998 el presupuesto policial anual se ha reducido de 18.7 a 16.6 millones de dólares.

La administración de la justicia

La administración de la justicia en Nicaragua descansa fundamentalmente en el poder judicial. Ambos son objeto de crítica constante y falta de credibilidad por amplios sectores de población, pues padecen serios problemas como la impunidad, retardación de justicia y dependencia política y económica, entre los más graves.

Con todo, la administración de justicia y el poder judicial están desarrollando procesos de cambio a la luz de los procesos de reforma del estado y los intentos por establecer un estado de derecho; se han realizado grandes esfuerzos desde la institucionalidad estatal para resolver los grandes problemas que se padecen, sin embargo, también queda mucho por hacer.

Los procesos en curso son influidos por tres factores principales: los cambios en el sistema político, las demandas cada vez mayores de la sociedad y las demandas específicas de la administración de justicia. Y es precisamente en estos tres factores donde se concentran los esfuerzos.

Las transformaciones que ha venido experimentando el sistema político nicaragüense, también han afectado al poder judicial y a la administración de justicia, pues en muchos casos las reglas del juego son ambiguas, no están claramente definidas y/o cuestionadas, tal es el caso del largo conflicto por la propiedad, para mencionar uno de ellos. Ello coloca al poder judicial en una posición susceptible de influencias políticas por el poder ejecutivo, a pesar de la voluntad de la Corte Suprema de Justicia por mantener una posición imparcial al impartir justicia.

Mientras tanto, la ciudadanía percibe y sufre las consecuencias de las ambigüedades mencionadas, generándose una demanda para resolver prontamente los problemas de la administración de justicia, particularmente la impunidad y la retardación de justicia. Pues, cuando las acciones lesivas a los ciudadanos y las comunidades no son resueltas de forma tal que pueda compensarse el daño y prevenirse nuevas agresiones, se establece una condición de impunidad, es decir una situación en la que el más fuerte tiene más derechos y la mayoría de la sociedad que carece de tal fuerza, por lo general los más pobres, se encuentra en indefensión.

Los dos factores, ya mencionados, han conllevado a una falta de definición del marco legal regulador, por una parte, y a la elaboración y promulgación de gran cantidad de leyes y decretos, que confunden la interpreta-

ción y aplicación de la justicia. Por lo tanto, el poder judicial ha iniciado un proceso para actualizar, reformar y completar la legislación sustantiva vigente, que padece de obsolescencia y de incompatibilidad con la sociedad nicaragüense actual⁴.

El lado oculto de la (in)seguridad ciudadana

La (in)seguridad ciudadana en Nicaragua tiene un lado oculto, y es el de las percepciones y representaciones que se han elaborado socialmente a medida que se ha agravado el problema. Éstas ejercen una enorme influencia en las demandas de la población y las acciones institucionales para el tratamiento del problema.

La principal representación es la criminalización de la pobreza. Los discursos públicos, oficiales y no oficiales, alrededor de la seguridad ciudadana generalmente tienden a establecer una relación casi automática entre crecimiento de la pobreza y crecimiento de los delitos, sin que exista ninguna evidencia empírica que demuestre tal relación. En su trabajo, Saldomando intenta encontrar una correlación entre ambos fenómenos comparando los índices de pobreza de cada departamento del país con los índices de delitos y afirma en sus resultados: “Los datos anteriores sugieren una dificultad para establecer un patrón único de correlación entre pobreza y delito, ello conduce a las siguientes consideraciones:

Aunque permiten visualizar la incidencia de la pobreza en un nivel más próximo a la incidencia del delito, hay que constar que tampoco permiten derivar un patrón único. En efecto, Chinandega, León y Matagalpa parecen establecer una correlación entre incidencia de la pobreza e incidencia del delito, pero Chontales y Nueva Segovia parecen servir de argumento contrario porque no aparece la correlación anterior, a pesar de la alta incidencia de la pobreza... Esto puede estar indicando que la relación se debería establecer con la intensidad cualitativa de la pobreza y con los particulares contextos sociales de ésta” (Saldomando, Ángel 1999: 131).

4 Cuatro de los siete códigos sustantivos fueron elaborados y promulgado a principios y mediados del siglo XX (Saldomando, Ángel 1999: 131).

También ocurre frecuentemente, que al interpretar las estadísticas policiales se intenta relacionar el incremento de los delitos de robo en todos sus tipos con las características de los detenidos. Sin embargo, casi no se establecen comparaciones con la familia de los delitos contra la economía⁵, las características de los detenidos por este tipo de delitos y el monto de los daños ocasionados. Ello hace que la ciudadanía vea en todo pobre un potencial delincuente.

La segunda de las representaciones está relacionada con los jóvenes, las representaciones que de ellos hacen los medios de comunicación y las demandas ciudadanas a las instituciones especializadas. Un sondeo de opinión, reciente e inédito, realizado y por el Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) con niños y jóvenes adolescentes sobre diversos temas, entre ellos, el de la violencia, revela que su principal preocupación se relaciona con la seguridad de sus familias y su propia integridad. Cuando se les pidió mencionar los principales problemas a nivel nacional, los que ocupaban los porcentajes más altos fueron: las pandillas, las drogas, la violencia, la delincuencia, la corrupción y la pobreza. Más interesante aún, es que perciben que los medios de comunicación los representan a ellos como vagos y pandilleros, lo que les hace víctimas potenciales de las acciones policiales; pero al preguntárseles específicamente sobre el tema de las pandillas, los jóvenes adolescentes tomaron distancia del problema, demandando un tratamiento más represivo del mismo por parte del gobierno y la policía. Igual actitud asume la mayoría de la ciudadanía al experimentar una permanente sensación de inseguridad y temor a la victimización, ello se traduce en acciones institucionales coercitivas y represivas para el tratamiento del problema.

La tercera, más que una representación, es una percepción de la realidad y tiene que ver con la corrupción y la impunidad. Es un hecho que en Nicaragua existen altos niveles de corrupción y de impunidad. Aunque públicamente se han rechazado las acusaciones de parcialidad y dependencia política y económica de la Policía y el Poder Judicial, la población percibe que el tratamiento de los casos y la administración de la justicia depende fundamentalmente del poder político de los involucrados. Esta percepción provoca a su vez una sensación de ‘indefensión’ de la ciudadanía y abre las puer-

5 Estos incluyen malversación, fraude, peculado y otros. Además, generalmente son atribuidos a funcionarios estatales de nivel intermedio y menor.

tas al camino de hacer justicia por la propia mano o a obtener seguridad por medios privados. Durante los últimos años, han proliferado en todo el país pequeñas empresas de vigilancia y seguridad que ofrecen sus servicios con un mínimo de control por parte de la policía y sin ningún tipo de reglamentación; estas empresas han venido 'sustituyendo' a la institución policial en su función de velar por la seguridad ciudadana. Pero más peligroso aún es el hecho de que, en corto plazo, la seguridad ciudadana será un privilegio de aquellos grupos que puedan pagar los costos de su privatización.

Esta apretada síntesis de la (in)seguridad ciudadana en Nicaragua no agota de ninguna forma la riqueza del tema, hace falta sistematizar lo que se ha hecho y desarrollar nuevas líneas de investigación y trabajo. Algunos de los aspectos que deberían considerarse son:

1. La relación que existe entre las situaciones de (in)seguridad ciudadana, la gobernabilidad y el avance de la democracia. Aunque aparentemente no existen vínculos significativos entre estos tres conceptos, en el caso de Nicaragua las manifestaciones de la (in)seguridad ciudadana se relacionan con la calidad del proceso democrático y la forma en que la sociedad, en general, resuelve o canaliza los conflictos del orden social.
2. La concepción de seguridad pública que todavía prevalece, en vez de una concepción más integral de seguridad humana. Una de las consecuencias del escaso debate público que existe y de la fuerza que tienen las percepciones y representaciones sociales alrededor del tema, es que las situaciones de (in)seguridad ciudadana son abordadas con acciones institucionales diseñadas bajo una concepción restringida de seguridad pública, que las limita a los espacios estrictamente policiales y penales.
3. De los puntos señalados con anterioridad, se desprende la necesidad de un debate nacional que contextualice el problema; es decir, que ubique a la seguridad ciudadana como un componente de la construcción democrática; que redefina el concepto, actualizando las visiones tradicionales que prevalecen, y que sirva como mecanismo para la elaboración de propuestas de política integrales.
4. La incorporación a la institucionalidad existente de mecanismos locales de prevención y tratamiento de conflictos desarrollados en diversos territorios de la nación. En la mayoría de los casos, sobre todo en aquellas zonas de alta conflictividad, se han desarrollado experiencias muy

interesantes para el tratamiento de los conflictos y otro tipo de problemas locales; vale la pena incorporar esas experiencias a los mecanismos institucionales que ya existen.

5. El peligro de la privatización de la seguridad y la dependencia de la administración de la justicia. Estos son dos aspectos que deben ser debatidos y vigilados muy de cerca por parte de la ciudadanía; en el primero de los casos debería ser objeto de reglamentación.
6. El papel de los medios de comunicación en la elaboración de las representaciones sociales y en la prevención del problema. Es indudable que los medios de comunicación son un instrumento poderoso en la elaboración de las imágenes y representaciones acerca de este problema. Hasta ahora, la mayoría de ellos privilegian las imágenes negativas y recogen las demandas que propugnan un tratamiento de mano dura a los problemas de la seguridad ciudadana.

Bibliografía

Cuadra Lira, Elvira

1995 *El papel de la policía en conflictos de orden político*. Monografía de licenciatura. Managua: Universidad Centroamericana (UCA).

Cuadra Lira, Elvira; Andrés Pérez Baltodano y Ángel Saldomando

1998 *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua*.

Policía Nacional

1998 *Constitución política, leyes, reglamentos, doctrina policial* (1ra. Edición). Managua: El Amanecer S.A.

Compendio y anuarios estadísticos 1991-1995, 1996, 1997, 1998.

Saldomando, Ángel

1999 Nicaragua: los rostros de la violencia. En: *Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*. Managua: CRIES.

Téllez, Dora María

1999 Democracia y seguridad ciudadana: sistema de justicia penal en Nicaragua. En: *Cuaderno No. 5* CRIES. Managua.