Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Reporte No. 56781-LAC

Crimen y Violencia en Centroamérica
Volumen II

Septiembre 2010

Unidad de Centroamérica
Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe

Documento del Banco Mundial

ABREVACIONES

ALC		América Latina y el Caribe
APREDE		Asociación para la Prevención del Delito
CASAC		Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas
CONAPAZ		Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social
CPTED		Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental/ *Crime Prevention through Environmental Design*
CNSP		Comité Nacional para la Seguridad Pública
EDS		Encuestas Demográficas de Salud
EHPM		Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples
ENCOVI		Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
IADB		Banco Interamericano de Desarrollo/*Inter-American Development Bank*
INACIF		Instituto Nacional de Ciencias Forénsicas de Guatemala
INCAE		Instituto Centroamericano para la Administración de Empresas
INCSR		Estrategia Internacional sobre Control de Narcóticos
INEC		Instituto Nacional de Estadística y Censo
IUDOP		Instituto Universitario de Opinión Pública
MINJUMNFA		Dirección Nacional de Niñez
MS13		Mara Salvatrucha
LAPOP		Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana/ *Latin American Public Opinion Project*
OCAVI		Observatorio Centroamericano sobre Violencia
OCDE		Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OMS		Organización Mundial de la Salud
OPS		Organización Panamericana de la Salud
PIB		Producto Interno Bruto
PNC		Policía Nacional Civil de Guatemala
PNUD		Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSI		Programa de Seguridad Integral
RAC		Resolución Alternativa de Conflictos
SICA		Sistema de Integración Centroamericana
UNODC		Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y el Crimen/*United Nations Office on Drugs and Crime*
USAID		Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/ *United States Agency for International Development*

Vice President:	Pamela Cox
Country Director:	Laura Frigenti
Directors:	Laura Tuck & Marcelo Giugale
Lead Economist:	J. Humberto Lopez
Sector Managers:	Guang Chen & Jaime Saavedra
Task Team Leaders:	Gabriel Demombynes
	Bernice K. Van Bronkhorst

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO i

CAPÍTULO 1 NIVELES, TENDENCIAS, Y GENERADORES DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA 1

1.1 HOMICIDIO 2
1.2 ROBO A MANO ARMADA 5
1.3 ASALTOS 5
1.4 SECUESTROS 5
1.5 ROBOS EN VIVIENDAS 6
1.6 PANORAMA DE LA VICTIMIZACIÓN POR VIOLENCIA Y PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD 7
1.7 VIOLENCIA CONTRA MUJERES 14
1.8 GENERADORES DEL HOMICIDIO 17
1.9 CONCLUSIONES 24

CAPÍTULO 2 EL COSTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA 25

2.1 AMENAZA AL BIENESTAR DE LA SOCIEDAD Y A LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA 26
2.2 EL IMPACTO DE LA VICTIMIZACIÓN POR VIOLENCIA EN LAS ACTITUDES FRENTE A LA JUSTICIA PENAL 27
2.3 VALOR ECONÓMICO DE LOS AÑOS DE VIDA PERDIDOS AJUSTADOS POR DISCAPACIDAD 28
2.4 LOS EFECTOS EN EL TURISMO 29
2.5 LOS EFECTOS EN EL CLIMA DE LA INVERSIÓN 30
2.6 COSTOS GLOBALES MEDIDOS POR MEDIO DEL MÉTODO DE CONTABILIDAD 31
2.7 EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO 34
2.8 CONCLUSIONES 35

CAPÍTULO 3 DROGAS Y VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA 38

3.1 NIVELES Y PATRONES DEL TRÁFICO DE DROGAS 38
3.2 LA ECONOMÍA Y LA ESTRUCTURA DEL TRÁFICO DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA 39
3.3 LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL NARCOTRÁFICO 42
3.4 USO DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA 45
3.5 EL VÍNCULO ENTRE TRÁFICO DE DROGAS Y VIOLENCIA 46
3.6 POSIBILIDADES PARA UNA REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS 51

CAPÍTULO 4 VIOLENCIA JUVENIL Y MARAS 54

4.1 EL ALCANCE DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTROAMÉRICA 54
4.2 FACTORES DE RIESGO DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTROAMÉRICA 57
4.3 LAS MARAS Y SU CONTRIBUCIÓN A LA VIOLENCIA JUVENIL 65
4.4 POLÍTICAS PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA JUVENIL Y DE LAS MARAS 71
4.5 CONCLUSIONES 79

CAPÍTULO 5 ARMAS PEQUEÑAS EN CENTROAMÉRICA 80

5.1 EL COMERCIO DE LAS ARMAS 80
5.2 LAS ARMAS Y EL HOMICIDIO 82
5.3 INICIATIVAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE CONTROL DE ARMAS 83
5.4 POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE ARMAS 88
5.5 CONCLUSIÓN 93

CAPÍTULO 6 LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL 94

6.1 RECIENTES TENDENCIAS DE LAS REFORMAS DE LA JUSTICIA PENAL 95
6.2 PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL 98
6.3 DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL ADEMÁS DE LAS FUERZAS POLICIALES 99
6.4 EL DESEMPEÑO DE LAS FUERZAS POLICIALES 110
6.5 ACCESO A LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL 113
6.6 MECANISMOS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS (RAC) 115
6.7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 118

CAPÍTULO 7 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA 123
7.1 ENFOQUES SECTORIALES Y TRANSVERSALES 123
7.2 ENFOQUES ESPECÍFICAMENTE SECTORIALES 123
7.3 ENFOQUES TRANSVERSALES 125
7.4 INICIATIVAS REGIONALES PARA ENFRENTAR EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA 130
7.5 PASOS PRIORITARIOS PARA ALCANZAR LA REDUCCIÓN DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA 131
7.6 RECOMENDACIONES A NIVEL NACIONAL 134
7.7 RECOMENDACIONES A NIVEL REGIONAL 135
7.8 CONSIDERACIONES FINALES 136
ANEXOS 137
REFERENCIAS 164

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue realizado por un equipo del Banco Mundial dirigido por Bernice van Bronkhorst (LCSUW) y Gabriel Demombynes (LCSPP). El capítulo sobre niveles y tendencias del crimen y la violencia fue preparado por los señores Gabriel Demombynes y Facundo Cuevas (LCSPP). El capítulo sobre los costos de la violencia fue preparado por el señor Demombynes. El capítulo sobre tráfico de drogas fue preparado por el señor Demombynes, basado en parte en un documento de trabajo realizado por Jeffrey Miron (Universidad de Harvard). El capítulo sobre la violencia juvenil y las maras fue preparado por Lorena Cohan (LCSUW) basado en parte en un documento de trabajo realizado por Tom Boerman y Lainie Reisman (*Washinton Office on Latin America*). El capítulo sobre violencia y armas fue preparado por la señora van Bronkhorst, basado en parte en un documento de trabajo cuyos autores son Robert Muggah y Chris Stevenson (*Small Arms Survey*, Ginebra). El capítulo sobre la justicia penal fue preparado por David Varela (LCSPS) y Milena Sánchez de Boado (LCSPS), basado en parte en un documento de trabajo escrito por Tirza Rivera-Cira y las investigaciones sobre gastos públicos conducidas por Lars Christian Moller (LCSPE). El capítulo sobre la justicia penal se enriqueció notablemente con las sugerencias brindadas por Nick Manning (LSPCS), Robert Buergenthal (LEGJR), Heike Gramckow (LEGJR), Linn Hammergren (consultora), y Karen Kenny (LCSPS). El capítulo sobre políticas fue escrito por la señora van Bronkhorst. Los tres primeros capítulos recibieron aportes significativos por parte de Diana Hincapie (LCSPP) y Abby Cordova Guillen (Universidad de Vanderbilt). El equipo está muy agradecido por las sugerencias y el material de trabajo brindado por Wendy Cunningham (HDNCV), Pablo Fajnzylber (LCRCE), y Rodrigo Serrano-Berthet (LCSSO). El equipo también contó con la excelente asistencia de Anne Pillay (LCSPP) en la preparación del informe final.

El equipo también quisiera agradecer a muchas personas que brindaron orientaciones sobre la propuesta del informe, ofrecieron datos al equipo y/o hicieron revisiones de los borradores de los capítulos, incluyendo las siguientes:

Costa Rica: Luis Figueroa (INCAE). Participantes en el Foro Nacional sobre Seguridad Ciudadana, 22 de mayo, 2008; **El Salvador**: Jeanette Aguilar (Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamérica), Edgard Amaya (Fundación de Estudios para la Aplicación de Derecho), José Miguel Cruz (Universidad Centroamérica y Universidad Vanderbilt), Dr. Fabio Molina (Instituto de Medicina Legal), Rafael Pleitez (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social), Leslie Quiñónez (Fundación Guillermo Manuel Ungo); **Guatemala**: Clara Arenas (Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala), Emilio Goubaud (Alianza para la Prevención del Delito), Claudia Herrera (Ministerio de Gobernación), Jorge Lavarreda (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales), Juan Pablo Pica (Asociación de Investigación y Estudios Sociales), Leslie Sequeira (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible), Karla Villagrán (Procuraduría de los Derechos Humanos); **Honduras**: Benjamin Bográn, Evelyn Bautista (Consejo Hondureño de la Empresa Privada), Carlos Bueso (Cámara de Comercio de Industrias de Tegucigalpa), Perla Casco (Asociación de Muchachas Guías), Julieta Castellanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Leslie Gamero (Fondo Hondureño de Inversión Social), Carlos Ortega (Corte Suprema, Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial), Sally O'Neill (Trocaire); **Nicaragua**: Francisco Bautista (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Eduardo Cuadra Ferrey, Elvira Cuadra Lira (CINCO), Patricia Delgado, Claudia Paniagua (Fundación Nicaragua Nuestra), Cory Quintanilla (INJURE), Edmundo Quintanilla (Banco Interamericano de Desarrollo), Miguel Barreiro (CASAC), Javier Meléndez (IEEPP), Eva Sacasa (CASAC)**,** Verónica Acevedo (Instituto de Medicina Legal), Mónica Zalaquett (Centro de Prevención de la Violencia); **Panamá**: Sonia Abelez (Órgano Judicial), Javier Conde (Cruz Roja Española), Leopoldo Lester Caballero (Ministerio de Gobierno y Justicia), Ricardo Mejía y Claudio Fernández (Ministerio de Desarrollo Social), Dimas Quiel, Carlos Vega, y Judith Rivera (Dirección de Estadística y Censo), Aida Selles de Palacio (Universidad de Panamá); **Estados Unidos**: Peter Reuter (Universidad de Maryland); Linn Hammergren; y Heike Meinhardt (LEGJR).

RESUMEN EJECUTIVO

La esperanza de Centroamérica de renacer tras el fin de las guerras civiles se ha visto sumergida bajo un torrente de violencia que ha inundado a El Salvador, Honduras y Guatemala y comenzó a amenazar a Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Además del dolor y el sufrimiento que han vivido las víctimas, el crimen y la violencia imponen un alto costo, desviando las inversiones, reduciendo el crecimiento económico, y debilitando la confianza en las frágiles democracias de la región. Entre los factores clave generadores del crimen y la violencia en la región, están **el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, la masiva disponibilidad de armas, y como factor agravante se destacan las debilidades de las instituciones de la justicia penal[1]. Las medidas preventivas exitosas, respaldadas por evaluaciones y evidencias,** acompañadas por reformas en la justicia penal, pueden reducir el crimen y la violencia.

Los mensajes clave y las recomendaciones de este informe destacan lo siguiente:

1. El crimen y la violencia deberían ser entendidas como **un tema de desarrollo**. Las altas tasas del crimen y violencia en la región tienen efectos directos en el bienestar humano en el corto plazo, y efectos de largo plazo en el crecimiento económico y el desarrollo social. Las estimaciones indican que si todos los países de Centroamérica debieran reducir sus tasas de violencia hasta los niveles de Costa Rica, la región vería un crecimiento vertiginoso de su PIB de 3.7 por ciento anual.

2. La única explicación sólida para los altos niveles de violencia en la región, y su aparente aumento en los años recientes, es el **tráfico de drogas**, principalmente el transporte de la cocaína desde los países productores del sur hasta el mercado de consumidores en Estados Unidos. El comercio de las drogas contribuye a la generalizada disponibilidad de armas, genera violencia entre los carteles de la droga, y estimula más aún el desorden, fragilizando las instituciones de la justicia penal. Al controlar por otros factores, las áreas con intenso tráfico de drogas en Centroamérica tienen tasas de homicidio 65 por ciento superiores que otras áreas en el mismo país. Las tasas de asesinatos también son más altas en las áreas con mayores porcentajes de hogares con mujeres jefas de hogar y mayor población de hombres jóvenes. Las tasas globales de victimización llegan a su mayor extremo en las capitales de la región y otras ciudades grandes.

3. Los países de la región han invertido poco en enfoques de prevención que han demostrado su eficacia para reducir el crimen y la violencia en otros sitios. **Un análisis del gasto público en la prevención del crimen y la violencia** realizado en Costa Rica, Nicaragua y Panamá muestra que hubo un gasto modesto en las medidas de prevención de la violencia. **La prevención del crimen mediante el diseño ambiental**, el estudio y diseño de entornos que promuevan comportamientos deseables y que disuadan los comportamientos antisociales, pueden generar rápidos descensos en los ataques a la propiedad privada y la violencia interpersonal. **Los enfoques integrados de seguridad ciudadana,** que combinan métodos modernos de control con intervenciones de prevención ejecutados por los gobiernos y por las organizaciones no gubernamentales, han visto sus primeros resultados en El Salvador y deberían ser utilizados en otras partes. **El enfoque de salud pública**, dirigido a superar los factores de riesgo de las conductas violentas, es especialmente prometedor para enfrentar la violencia contra las mujeres y la violencia juvenil.

4. Los sistemas de la justicia penal de diversos países de la región han sido profundamente corrompidos por el tráfico de drogas, permitiendo a los traficantes aprovechar las debilidades institucionales, y el enfoque de *mano dura* ha demostrado ser ampliamente ineficiente y posiblemente contraproducente. En algunos países, la policía ha perdido en gran medida la

[1] Ver Cuadro 6.1 para una explicación sobre las debilidades de las instituciones de la justicia penal como un factor agravante más que como un factor generador del crimen y la violencia.

confianza de la gente; casi la mitad de los salvadoreños y de los hondureños, y 2 de cada 3 guatemaltecos piensan que la policía local está involucrada en la violencia. Es claro que la mejora de los sistemas de la justicia penal es esencial. Esto incluye reformar los tribunales, las oficinas de los procuradores generales, y la fuerza de policía. Y una prioridad especialmente urgente es asegurar **una fuerte rendición de cuentas del sistema de justicia penal ante los ciudadanos**. Esto debería hacerse mediante un enfoque inter-institucional, enfocándose en una selección transparente y mecanismos de promoción. **La optimización de la administración de los tribunales y del manejo de los casos** con la reingeniería de los procesos internos, como el **desarrollo de sistemas de manejo de la información y de indicadores de desempeño,** brindan mecanismos importantes para diagnosticar mejor los problemas, darle seguimiento a los productos del sistema, monitorear los programas de reformas, y racionalizar los recursos.

5. Hay **múltiples oportunidades para integrar la prevención del crimen y la violencia dentro de las políticas**. En primera instancia, el enfoque más prometedor puede ser el de mejorar las condiciones de vida en los barrios de tugurios o proyectos de desarrollo municipal. Otra alternativa podría ser dentro del contexto de la reforma del sistema de salud, y una opción adicional podría ser mediante la reforma del sistema de justicia penal. No hay un enfoque "ideal" único. El común denominador es que las intervenciones exitosas están basadas en evidencias, comienzan con un diagnóstico claro de los tipos de violencia y los factores de riesgo, y terminan con una evaluación cuidadosa del impacto de la intervención con el fin de brindar información para futuras acciones.El tráfico de drogas supone un problema mayor para los gobiernos centroamericanos. Las experiencias de México y Colombia, la teoría económica, y los registros históricos en Estados Unidos, todos sugieren que una escalada de las prohibiciones, a cualquier punto al que pudieran llegar los gobiernos centroamericanos, aún con asistencia de gobiernos extranjeros, lo más probablemente aumentarían los niveles de violencia sin disminuir las capacidades de los traficantes de droga. Consecuentemente, **los fondos marginales tienen más probabilidades de reducir la violencia si están dirigidos a la prevención de la violencia y a las reformas de la justicia penal.**

6. La tenencia de armas es producto del comercio de las drogas y de la historia de los conflictos civiles en algunos países. En estos entornos que promueven la demanda de armas, reducir la tenencia de armas es una tarea difícil. La evidencia regional e internacional muestra que la **implementación y aplicación de leyes sobre armas,** como la prohibición de portación de armas, **combinada con medidas por el lado de la oferta,** como el control de los mercados secundarios de armas, son los más prometedores para reducir la disponibilidad de armas de fuego y reducir la violencia armada. Las políticas nacionales en relación a las armas no tienen probabilidades de reducir la disponibilidad de armamentos a menos que sean implementadas como parte de un **enfoque regional con esfuerzos internacionales para frenar el flujo del contrabando de armas desde el extranjero,** particularmente desde México y Estados Unidos.

7. Las víctimas y los perpetradores de crímenes violentos son en su gran mayoría hombres jóvenes. En Centroamérica como en el resto del mundo, hombres entre 15 y 34 años de edad representan la abrumadora mayoría de las víctimas de homicidios, y también son los principales miembros de las **maras juveniles**. Si bien las maras son indudablemente los mayores contribuyentes a la violencia en El Salvador, Guatemala, y Honduras, la muy poca evidencia indica que son responsables sólo de una pequeña porción de la violencia; múltiples fuentes sugieren que tal vez el 15 por ciento de los homicidios está relacionado con las maras. Para abordar los temas de la **violencia juvenil,** los funcionarios gubernamentales deberían aprovechar las herramientas de **programas de otras regiones que ya dieron frutos**, como el desarrollo infantil temprano y los programas de mentores, las intervenciones para estabilizar a los jóvenes en situación de riesgo en la escuela secundaria, y la apertura de escuelas en horarios nocturnos y los fines de semana, para brindar a los jóvenes actividades para que ocupen su tiempo libre. Si bien se han introducido

muchos programas para reducir la violencia juvenil en la región, pocos o ninguno han sido sometidos a evaluaciones de impacto rigurosas. Las evaluaciones de impacto deberían documentar sistemáticamente lo que funciona en la prevención de la violencia juvenil en Centroamérica.

8. **Los grandes vacíos de datos dificultan la elaboración de políticas**. Diversos países de la región han hecho avances sustanciales en los últimos años para mejorar sus mecanismos de registro de la violencia, especialmente los homicidios. Tales esfuerzos deberían ser continuados y acompañados por sistemas de información ampliados, cuya experiencia en otras áreas ha demostrado poder ser una herramienta de mucho valor para los esfuerzos directos de la justicia penal.

Guía para recorrer este informe

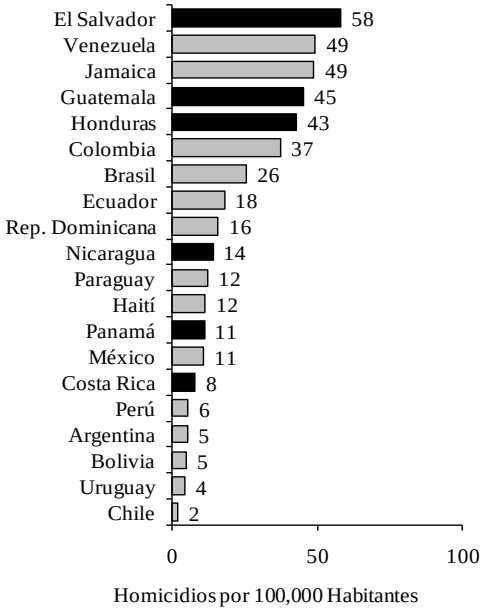
Los dos primeros capítulos presentan un panorama de la violencia en la región, un análisis cuantitativo original de los principales determinantes de la violencia, y una discusión sobre el costo de la violencia. Una serie de capítulos subsiguientes se enfocan en cuatro generadores clave del crimen y la violencia: tráfico de drogas, pandillas juveniles, armas, y débiles sistemas de justicia penal. Los temas específicos fueron seleccionados en consulta con las partes interesadas de la región, para garantizar que el informe respondiese a sus demandas y necesidades. El informe concluye con un capítulo sobre las respuestas que dan las políticas públicas a la violencia regional.

Panorama de las tendencias de la violencia

La violencia alcanzó niveles extremos en los tres países del Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras, y es una preocupación creciente en Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Las tasas de homicidio centroamericanas también exhiben una tendencia a la alza. En Guatemala las tasas de asesinatos prácticamente se duplicaron desde 1999. Los homicidios parecen haberse intensificado en El Salvador y Honduras (aunque esto podría ser en parte una consecuencia del mejoramiento de la metodología de recolección de estadísticas). Las tasas de homicidio en Nicaragua, Panamá, y Costa Rica, si bien son sustancialmente bajas, se han incrementado a un ritmo de 5 a 10 por ciento anual. La Organización Mundial de la Salud estipula que un país que tiene una tasa de homicidio por encima del umbral de 10, está padeciendo una epidemia de violencia. Cinco de los seis países de Centroamérica están por encima de este umbral.

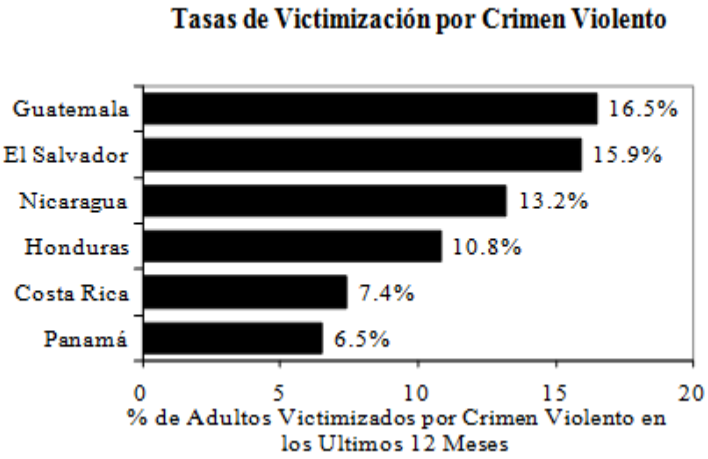
Tasas de homicidio en América Latina y el Caribe (c. 2006)



Se puede apreciar en alguna medida el nivel de violencia de la región mediante las comparaciones internacionales. La población total de Centroamérica, 40 millones, es aproximadamente equivalente a la de España, donde hubo 336 asesinatos en 2006. En franco contraste, hubo 14,257 asesinatos en Centroamérica en el mismo año.

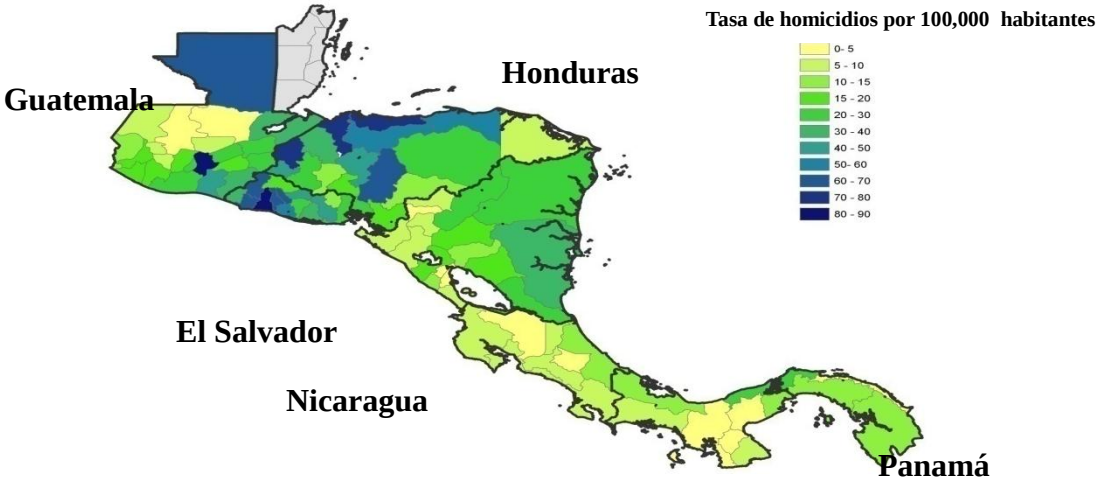
El asesinato está más presente en las áreas de los países con un tráfico de drogas muy intenso. Las tasas de homicidio también son más altas en las poblaciones que tienen una proporción mayor de hombres

jóvenes y muchos hogares con mujeres a la cabeza. Sin embargo, las tasas de homicidio no son más altas en las áreas que fueron devastadas por las guerras civiles y otros conflictos armados en las décadas pasadas. Los patrones del homicidio dentro de los países varían considerablemente de un país a otro. En Guatemala, los homicidios son más frecuentes alrededor de la capital, con tasas elevadas también en las áreas dispersas de la región de Petén, en el norte. En Honduras, las tasas son más altas a lo largo de la costa del Atlántico, los alrededores de Tegucigalpa, y la frontera con Guatemala. En los demás países, los homicidios tienden a ser más frecuentes en la costa del Atlántico.



Para los países centroamericanos, también hay datos disponibles sobre el porcentaje de los que fueron víctimas de crímenes violentos en el 2008, definido para incluir el asalto a mano armada, los ataques físicos, las heridas provocadas por armas, las agresiones sexuales, el rapto de una persona o el asesinato de un miembro del hogar. Las tasas de victimización violenta son extremadamente altas en Guatemala y El Salvador, cerca de 1 de cada 6 adultos. El análisis de Guatemala y de Costa Rica muestra que las tasas globales de victimización aumentan con los niveles de ingresos o de consumo, en parte porque muchos de los pobres viven en áreas rurales, en las que las tasas de la violencia son relativamente bajas.

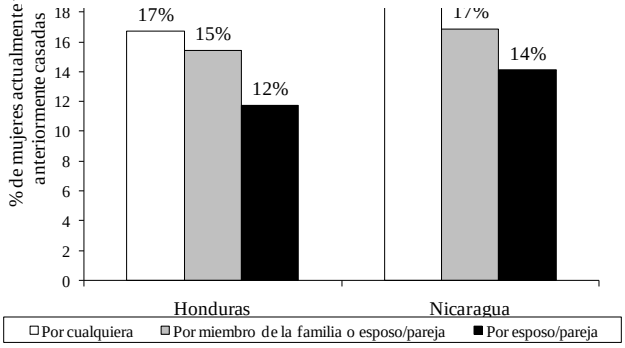
Tasas de homicidio por áreas subnacionales



A pesar de estas estadísticas desalentadoras, las tasas del crimen no violento, las tasas globales de victimización, y las percepciones de inseguridad no son particularmente altas en los países centroamericanos en relación al resto de América Latina y el Caribe (ALC). Aún con los recientes

incrementos en crímenes, Costa Rica, Nicaragua y Panamá clasifican entre los países más seguros en la región ALC en términos de la percepción ciudadana sobre los niveles de seguridad.

Tasas de Violencia contra las Mujeres Entre Mujeres Actualmente o Anteriormente Casadas



La violencia contra las mujeres es un tema de particular preocupación. Los desafíos de evaluar la información sobre la violencia contra las mujeres son aún más complejos que los de evaluar datos sobre la violencia en general. Muchos incidentes de violencia doméstica pasan desapercibidos por las autoridades, y en las encuestas de victimización las mujeres pueden no desear reconocer los abusos de un compañero o de un miembro de la familia. La limitada información sobre violencia intrafamiliar sugiere sin embargo que está muy generalizada y especialmente afecta a las mujeres que presenciaron la violencia en sus propios hogares y cuyos esposos abusan del consumo de alcohol. En Honduras, el 17 por ciento de mujeres que alguna vez estuvieron casadas ha experimentado acciones violentas, el 15 por ciento ha padecido violencia a manos de un miembro de su familia o de un esposo/compañero, y el 13 por ciento fue victimizado por un esposo/compañero. En Nicaragua estas cifras en cada categoría están 2 puntos porcentuales más arriba.

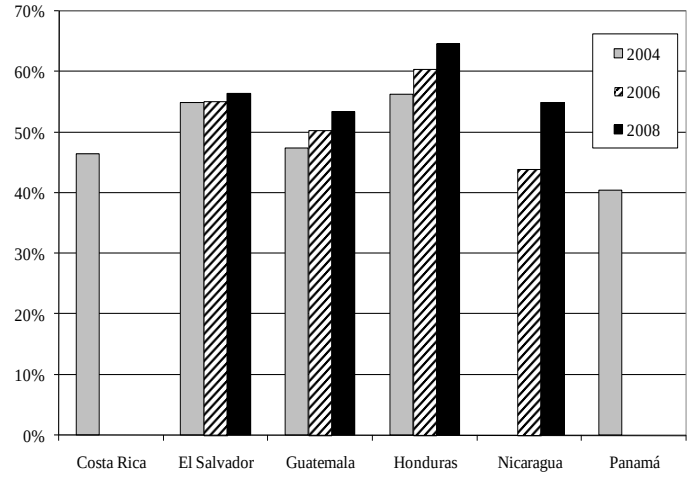
Los hallazgos clave de un análisis de multivariantes de correlatos de violencia doméstica indican que: 1) Tanto la edad en el momento de contraer matrimonio y una diferencia significativa de edad entre la mujer y su compañero están asociados con niveles más bajos de violencia doméstica, 2) Un número mayor de hijos y consumo frecuente de alcohol por parte del compañero están asociados con mayores niveles de violencia; 3) Las mujeres cuyos padres golpeaban a sus esposas tienen más probabilidades de padecer violencia siendo adultas, y; 4) Al controlar por estas otras características, las tasas de violencia del compañero íntimo son similares para todos los grupos de ingresos.

Los costos y los efectos de la violencia

Una manera de medir la amenaza general de la violencia es preguntarle a la gente por su estimación subjetiva en relación al peligro de la violencia. En 2008, a lo largo de los seis países de Centroamérica, el 71 por ciento respondió que la violencia es una amenaza "seria" para el bienestar de la sociedad. Este punto de vista es bastante constante entre los países, independientemente de los niveles nacionales de violencia.

En muchos países de la región, las instituciones de la democracia son frágiles. Las altas tasas de violencia pueden inspirar una nostalgia selectiva por los regímenes autoritarios del pasado, potencialmente desestabilizando estas democracias en ciernes. En 2008, a lo largo de los seis países de Centroamérica, un promedio de más de la mitad de los adultos (53 por ciento) dijo que un golpe militar podría justificarse cuando los niveles de violencia son altos, con dichos porcentajes en aumento en estos años recientes en Guatemala, Honduras, y Nicaragua. La evidencia también pone de manifiesto que la victimización por violencia también reduce la confianza en el sistema de justicia penal, incrementa el apoyo al vigilantismo, y alimenta la creencia de que las autoridades no necesitan respetar la ley cuando enfrentan a los delincuentes.

Fracción de los adultos que afirman que un golpe militar se justificaría cuando los niveles de violencia son altos



Una manera popular de considerar los costos generales de la violencia ha sido utilizar el "enfoque contable" que supone adjuntar un valor en dólar a diferentes tipos de costos específicos y adicionarlos en una cifra total, lo cual luego puede ser expresado como porcentaje del PIB del país. Un estudio sugiere que los costos generales en términos económicos alcanzan 7.7 por ciento del PIB de la región. Cada año, los costos de seguridad y las pérdidas causadas por la violencia le cuestan al sector privado un monto equivalente al 3.7 por ciento de sus ventas. Otra medición muestra que el valor de las pérdidas en vidas humanas y las discapacidades provocadas por la violencia en la región llegan a 1.2 por ciento del PIB de la región.

Otra manera de estimar los efectos agregados es estimar el impacto de la violencia sobre el crecimiento económico general utilizando datos de panel entre países. Debido a que las estimaciones están basadas en datos comparativos de países, reflejan una relación promedio entre la violencia y el crecimiento a nivel mundial. Los resultados sugieren que hay potenciales ganancias importantes mediante la reducción de la violencia para los países de la región que tienen las tasas más elevadas de homicidios. Las estimaciones indican que El Salvador podría estimular su crecimiento económico per cápita en 8.7 por ciento y que Guatemala y Honduras podrían incrementar su crecimiento en 5.3 por ciento y 5.2, respectivamente, si lograran bajar sus tasas de homicidio hasta los niveles de Costa Rica. Nicaragua y Panamá también se beneficiarían significativamente, con potenciales incrementos de sus tasas de crecimiento en 1.3 por ciento y 1.2 por ciento, respectivamente.

El incremento de la violencia, sin embargo, probablemente no reducirá el crecimiento de la industria turística regional; la evidencia disponible de un estudio mundial sugiere que la violencia no política no reduce el turismo.

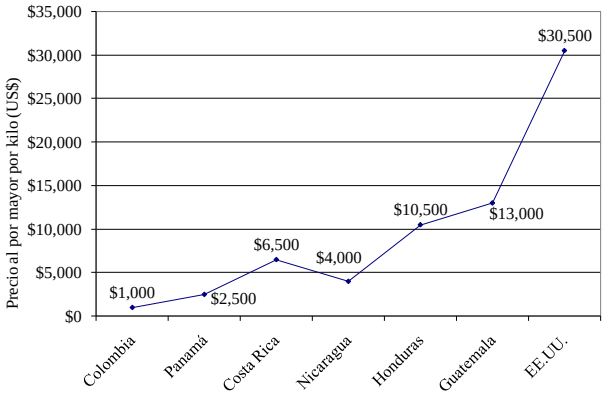
Tráfico de drogas

Centroamérica es la ruta central del transporte de drogas hacia Estados Unidos. El noventa por ciento de la cocaína que ingresa a EEUU, aproximadamente 560 toneladas métricas en 2007, llegaron a través del corredor México-Centroamérica. La evidencia sugiere que pocos centroamericanos están involucrados en los altos niveles del comercio de la droga, que es controlado por carteles colombianos y mexicanos; sólo un 0.8 por ciento de los delincuentes condenados en las cortes federales de EEUU por tráfico de droga en el 2006 eran centroamericanos.

El precio al por mayor de la cocaína es de aproximadamente $1000/kilo en Colombia, $13,000 en Guatemala, y $30,000 cuando pasa la frontera de Estados Unidos. El valor agregado de la cocaína enviada desde Colombia a Guatemala, en base a las mejores estimaciones de los precios al por mayor es de aproximadamente 7 mil millones de dólares estadounidenses.

Dadas estas cifras, los recursos que se encuentran en las manos de los traficantes, son enormes. El valor agregado de la cocaína que transita por la región es más o menos 20 veces el presupuesto de defensa de Guatemala y Panamá combinados, de $364 millones de dólares, y es más de 100 veces los $65 millones de dólares asignados por Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de Mérida, en asistencia a los esfuerzos de interdicción de cargamentos de droga que ejecutan las naciones centroamericanas.

Precio de la cocaína a lo largo de la costa del Atlántico



La corrupción asociada al comercio de las drogas está ampliamente generalizada. Según el *International Narcotics Control Strategy Report (2008),*

- en Nicaragua "la corrupción es un problema generalizado y permanente en las fuerzas policiales y en los tribunales";
- en Honduras, "el tráfico de drogas y otras actividades del crimen organizado son dirigidos desde las prisiones, y también por actuales y ex oficiales militares o funcionarios gubernamentales";
- en Panamá "el uso de coimas y de la coerción en el comercio de la droga contribuyen a una corrupción muy extendida y debilita el…sistema de la justicia penal";
- en Guatemala, "hay corrupción de algunos policías, jueces y otros funcionarios públicos,
- especialmente a nivel local. Esto ha sido promovido y aprovechado por los traficantes de narcóticos."

Según los relatos anecdóticos, el consumo de drogas es prevalente entre ciertas poblaciones y en áreas en las que los traficantes de droga emplean a habitantes locales y les pagan con droga, pero las encuestas de consumo de drogas entre los estudiantes de secundaria, que es claramente un grupo no representativo de la población general, encuentra niveles muy bajos de consumo de drogas.

El tráfico de drogas genera violencia a través de numerosos canales, que se derivan principalmente del hecho de que debido a que los traficantes no tienen acceso a los mecanismos legales de resolución de conflictos, gestión de personal, y competencia, utilizan las coimas, la extorsión, y la violencia. Lo más probable es que la conexión droga-violencia en Centroamérica es principalmente el resultado de: 1) las disputas entre y dentro de las organizaciones traficantes de droga, 2) la disfunción del sistema de la justicia penal debido a la corrupción relacionada con la droga, y 3) la diseminación de armas. La experiencia pasada sugiere que dados los enormes recursos disponibles para los traficantes en relación al tamaño de los presupuestos de los países centroamericanos, dirigir mayores recursos al combate del tráfico de drogas no tiene probabilidades de reducir la violencia o disminuir el flujo de narcóticos.

Hubo recientes llamados para cambiar las políticas en relación a las drogas desde los controles policiales hacia un enfoque de salud pública o reducción de los daños, y el más reciente fue realizado por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, liderado por Ernesto Zedillo, César Gaviria, y Fernando Henrique Cardoso.

Violencia juvenil y maras

Jóvenes y víctimas de la violencia: Los jóvenes son vulnerables a la violencia en el hogar, dentro de las instituciones e instalaciones de bienestar social y de los correccionales juveniles, en el mercado laboral, y

en la industria del sexo. El maltrato adquiere formas que incluyen: (a) estigmatización y acoso, (b) abuso psicológico, físico y sexual; (c) aislamiento social y detención prolongada previa al juicio; y (d) coerción, tortura, y ejecuciones extrajudiciales. Las víctimas de homicidio en Centroamérica son abrumadoramente hombres jóvenes entre los 15 y los 34 años de edad.

La situación en Centroamérica hoy presenta muchos factores de riesgo generalmente asociados con la violencia juvenil (pobreza y desigualdad, desempleo y desocupación juvenil, migración, tráfico de drogas, bajas tasas de matriculación en secundaria, disponibilidad de armas de fuego), lo que indica la necesidad de enfrentar estos temas como una manera de prevenir una escalada de violencia juvenil en el futuro.

Cálculos de afiliación a una mara por país

País	Número de miembros de maras	Número de maras
Honduras	36,000	112
Guatemala	14,000	434
El Salvador	10,500	4
Nicaragua	4,500	268
Costa Rica	2,660	6
Panama	1,385	94
Belice	100	2
Total	69,145	920

Las maras y los responsables de la violencia: El número estimado de miembros de maras en Centroamérica se estima entre 10,000 y 300,000, con una cifra comúnmente aceptada de aproximadamente 70,000. Se encuentran principalmente en Honduras, El Salvador, y Guatemala. Las estimaciones de la proporción total de la violencia actual regional atribuible a las maras varía grandemente de 10 a 60 por ciento, ya que se les atribuyen delitos que van desde atracos, asaltos, intimidación, violaciones, ataques y tráfico de drogas. La violencia juvenil y las maras son ampliamente percibidas como los responsables de la mayoría de los actos delictivos y de la violencia. Con pocas excepciones, ha habido muy poco análisis empírico sobre las maras. Los datos confiables relacionados con el papel de las maras juveniles vinculadas a la venta de narcóticos son prácticamente inexistentes. Sin embargo, hay una percepción de que las maras sirven como un aparato de seguridad local de los carteles mexicanos y colombianos, o como pequeños vendedores callejeros informales. Las maras no parecen estar involucradas a gran escala en el comercio de las drogas, aunque algunos autores sugieren que los líderes de las organizaciones locales de la droga a menudo son ex miembros de maras que se han "graduado". También se ha sugerido que el involucramiento en al tráfico de drogas ha hecho que las maras se vuelvan más violentas.

Varios estudios cualitativos sobre las maras centroamericanas sugieren que están principalmente involucradas en crimen a pequeña escala y de alcance local, como pequeños robos y atracos. Las maras en El Salvador, Guatemala, y Honduras también están involucradas en la extorsión de dinero para la protección de comerciantes locales, los buses, y los taxis que pasan por los territorios que ellos controlan, lo cual genera un clima de temor en dichas comunidades.

El número de deportados centroamericanos desde los Estados Unidos ha aumentado astronómicamente en los años recientes, y la política de deportación de EEUU es vista como un generador transnacional de conexiones que facilita la interacción entre miembros de maras en EEUU y Centroamérica. En general, la escasa información disponible sugiere que la gran mayoría de los deportados no son miembros de las maras. Sin embargo, entre las más de 200,000 personas deportadas hacia Centroamérica desde el 2004, por lo menos unos cuantos miles eran miembros de las maras, por lo que, sin lugar a dudas, demuestra que su retorno a Centroamérica ha contribuido de alguna manera a la actividad de las maras en la región.

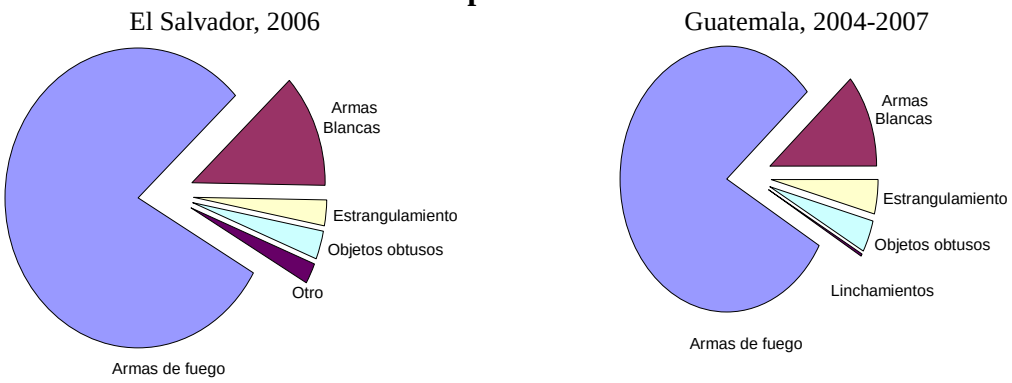
Los programas prometedores para enfrentar la violencia juvenil han incluido; 1) iniciativas de nivel nacional como los programas de segunda oportunidad para los transgresores juveniles, 2) programas a nivel nacional de desarrollo humano, enfocados en la culminación del ciclo de secundaria, segunda oportunidad educativa, programas de capacitación laboral y programas de educación para padres, y 3)

programas a nivel comunitario/municipal, programas de seguridad en los barrios, policías comunitarias y ordenanzas para reducir la disponibilidad del alcohol. Si bien hay una multitud de programas en la región que abordan la violencia juvenil, pocos han sido sometidos a evaluaciones rigurosas de impacto. En el mediano y largo plazo, las evaluaciones de impacto deberían documentar sistemáticamente lo que funciona en cuanto a la violencia juvenil.

Armas de fuego

La generalizada disponibilidad de armas de fuego es uno de los principales generadores de violencia. Se cree que hay más de 3 millones de armas en circulación en Centroamérica, y menos de un tercio están legalmente registradas ante las autoridades públicas. La región está enfrentando una epidemia de violencia mediante armas, y la abrumadora mayoría de los homicidios violentos reportados son cometidos con armas pequeñas. El Gráfico 5.2 muestra el detalle por armas para los asesinatos en Guatemala y El Salvador. Los perfiles son sorprendentemente similares: en ambos países las armas de fuego fueron utilizadas para el 80 por ciento de los crímenes.

Armas utilizadas para cometer homicidios



De una encuesta de victimización realizada por *Geneva-based Small Arms Survey* en Guatemala en 2008 emergió una serie de tendencias. Las armas de fuego estaban abrumadoramente presentes en todos los incidentes reportados de victimización. Adicionalmente, el 31 por ciento de los encuestados son propietarios de algún tipo de arma, y el 9 por ciento poseen una pistola. De aquellos que no poseen una pistola, el 16 por ciento quisiera tener una.

Un panorama de las armas en Guatemala

Percepciones sobre las armas	**% de encuestados**
Creen que algún tipo de arma es útil para la auto-protección	25%
Son dueños de una arma	31%
Creen que una arma de fuego lo protege	44%
Son dueños de una arma de fuego	9%
Quisieran ser dueños de una arma de fuego	16%
Creen que alguien en el barrio es dueño de una arma de fuego/explosivos	44%

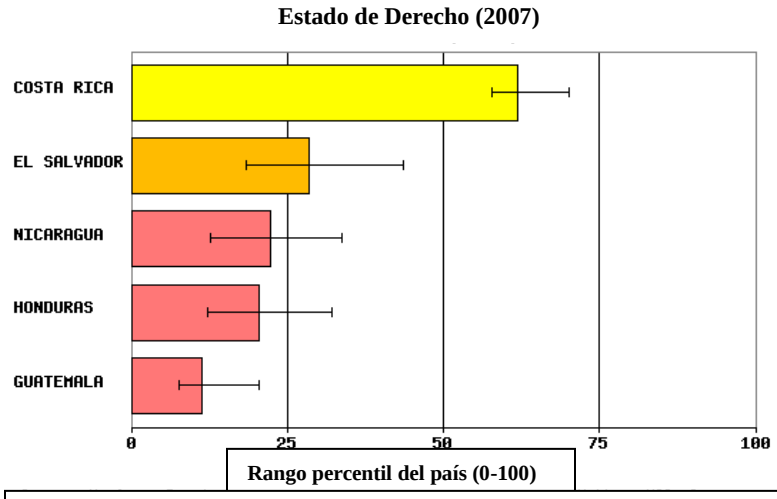
La mayoría de los países de la región están comprometidos con las normas internacionales y regionales y con la legislación asociada en relación al control de armas, sin embargo, la implementación nacional y la aplicación de las leyes sobre las armas siguen siendo esporádicas. La evidencia regional e internacional

muestra que la implementación y aplicación de la legislación sobre armas de fuego, como la prohibición de la portación de armas, combinada con medidas por el lado de la oferta, como reducir la prevalencia de los mercados secundarios de armas, son los enfoques más prometedores para reducir la disponibilidad de armas y reducir la violencia armada.

Los sistemas de la justicia penal

Las reformas legales son un paso esencial para enfrentar el crimen y la violencia. Los esfuerzos para hacer reformas en Centroamérica se han enfocado en desarrollar nuevos marcos legales. De manera general, las instituciones de la justicia penal de la región siguen teniendo un sub-desempeño, como se ve en los Índices del Estado de Derecho abajo. Los temas a enfrentar incluyen la impunidad, el acceso al debido proceso y a los servicios de defensorías públicas, la rendición de cuentas de los jueces, la independencia de los jueces, el respeto de los plazos (prolongadas detenciones previas al juicio), la protección de testigos, el control policial, y los servicios penitenciarios. Una voluntad política firme es fundamental para alcanzar logros al enfrentar las debilidades de los sistemas.

Índices del Estado de Derecho en los países centroamericanos



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, y M. Mastruzzi 2008: La Gobernanción Importa VIII: Indicadores de Gobernanció para 1996-2007
Nota: Los indicadores de gobernabilidad aquí presentados, resumen la percepción sobre la calidad de la gobernabilidad de un gran número de encuestados, entre ellos ciudadanos, expertos y empresarios, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. Estos datos fueron recolectados por varias instituciones especializadas en encuestas, institutos de investigación, organizaciones internacionales y no gubernamentales. Estos indicadores no reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que éstos representan. El Banco Mundial no utilize el WGI para asignar recursos o para cualquier otro propósito oficial.

Las fuerzas de policía en la región permanecen muy rezagadas en términos de planificación estratégica y de manejo administrativo y operativo. Las disfunciones internas se tornan visibles en las investigaciones policiales incompletas, los importantes atrasos por sobrecarga de casos, y los procesos lentos. Las mejoras en los servicios provistos por las “oficinas del frente” dependerán de las reformas radicales en las “oficinas del fondo”. La modernización de los controles mediante el uso de servicios de información junto con controles comunitarios y orientados hacia los problemas específicos, son elementos clave de la reforma del sector de la justicia penal.

La coordinación interinstitucional con otras entidades del sector de la justicia es fundamental para reducir la impunidad. Se deben construir vínculos efectivos entre la policía y otros sectores institucionales de la justicia, incluyendo a los jueces y a los procuradores públicos, para abordar temas de crimen y violencia. La estrecha colaboración y compartir la información también es fundamental para reducir la impunidad. La administración de los tribunales y del manejo de los casos pueden ser optimizados con la reingeniería de los procesos internos, como: el desarrollo de sistemas de información para administración e indicadores de desempeño para poder hacer mejores diagnósticos, el seguimiento de los productos del sistema, y el monitoreo de los programas de reformas para brindar una mayor rendición de cuentas a la ciudadanía. Los resultados de los proyectos pilotos en Guatemala y Costa Rica de los tribunales de reacción rápida de un solo trámite (tribunales de 24 horas para delitos "in flagrante") en términos de reducción de disposición de los casos y de pleno respeto por las garantías del debido proceso, son prometedores. Muestran que la coordinación interinstitucional entre la policía, los jueces, los procuradores, y los fiscales que operan en una misma oficina puede resultar eficiente.

Los avances en términos de derechos humanos y del estado de derecho deberían ser conservados mientras las reformas avanzan hacia una nueva etapa de manejo en base a los resultados. Las reformas de la justicia penal implementadas en los últimos 15 años en Centroamérica han agudizado la preocupación sobre el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho para contrarrestar el nivel de abuso de las agencias de seguridad durante décadas de regímenes militares, pero no siempre han alcanzado sus objetivos. La aprobación e implementación de los códigos procesales penales que utilizan una mezcla de modelos brindan importantes oportunidades para fortalecer el estado de derecho. Su implementación debería tomar en cuenta las experiencias de otros países como Chile, que han implementado los códigos, junto con el seguimiento y la evaluación de las reformas.

La transparencia de las instituciones de la justicia penal puede ser fortalecida mediante proyectos de supervisión ciudadana. Para alcanzar la participación local y la apropiación de cualquier proceso de reforma, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil es muy útil, pero en el caso de las iniciativas de seguridad ciudadana, la participación comunitaria es esencial. La creación de mecanismos de monitoreo para los ciudadanos también es fundamental para fortalecer el respeto de los derechos humanos y el debido proceso.

Política pública de prevención del crimen y la violencia: enfoques nacionales y regionales

Los esfuerzos para prevenir la violencia caen dentro de dos categorías: enfoques en sectores específicos -como la justicia penal, salud pública, y transformación de conflictos y derechos humanos- y los enfoques trans-sectoriales -como la prevención del crimen a través del diseño ambiental y de la seguridad ciudadana. Estos enfoques son complementarios. Las iniciativas de reformas de la justicia penal, como mejores controles y mejor rehabilitación en las prisiones, pueden ser alcanzadas simultáneamente junto con los programas de seguridad ciudadana que utilizan las intervenciones de prevención social y prevención del crimen mediante el diseño ambiental. No hay una sola "bala mágica" o un enfoque único que puede enfrentar todos los factores de riesgo y protectivos del crimen y la violencia. Por lo tanto, hay también múltiples oportunidades para reducir el crimen y la violencia. En un caso, el enfoque más prometedor puede estar en el contexto del mejoramiento de un barrio de tugurios; en otro, dentro del contexto de una reforma de los servicios de salud; en otro aún, en el contexto de la reforma del sistema de justicia penal. El común denominador es que las intervenciones exitosas están basadas en evidencias, comienzan con un diagnóstico claro de los diferentes tipos de violencia y factores de riesgo, y concluyen con una evaluación cuidadosa del impacto de la intervención que generará información para futuras acciones.

Muchos de los problemas que enfrenta Centroamérica trascienden las fronteras nacionales y necesitan una respuesta regional coordinada. La demanda de drogas proviene de Estados Unidos; las drogas son

transportadas por los carteles colombianos y mexicanos; los deportados son regresados a la región principalmente desde Estados Unidos; y muchas armas que son objeto de contrabando provienen de Estados Unidos.

Centroamérica ha dado varios pasos importantes para enfrentar los problemas emergentes de la seguridad regional. Una variedad de instituciones e instrumentos han sido establecidos en la subregión para convertir las declaraciones en obligaciones. Todos los países centroamericanos son miembros del SICA, el Sistema de Integración Centroamericana. Sin embargo, ninguna estrategia regional en estas áreas puede esperar tener éxito sin un apoyo significativo de los países de la OCDE, particularmente de Estados Unidos. Este apoyo, como la actual Iniciativa de Mérida, ha sido limitado hasta ahora principalmente a las iniciativas de reformas del sector de seguridad y prohibición de drogas, pero ha estado ausente en las áreas de control de armas, los programas de prevención de la violencia, y los deportados. Sin embargo, recientemente hay un reconocimiento creciente en los Estados Unidos de que las estrategias de prohibición del flujo de drogas del sur al norte tienen que ser respaldadas con mayores esfuerzos para restringir el flujo de armas en la dirección opuesta.[2] En el área de los deportados, Estados Unidos puede hacer más para minimizar el impacto negativo de los deportados sobre la violencia en Centroamérica, como una mejor notificación y apoyo a los programas de reinserción en Centroamérica. De igual manera, los países centroamericanos necesitarán de un apoyo significativo por parte de los países de la OCDE para financiar algunos de los elementos más costosos de las estrategias de prohibición, ya que sus propios recursos son abrumadoramente inadecuados para luchar contra los carteles de la droga. Mientras tanto el enfoque general de la política sobre drogas debe ser repensado, como ha sido indicado por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009).

Las buenas políticas para combatir el crimen y la violencia no suceden incidentalmente. Los planes nacionales de reducción de la violencia y el establecimiento de comisiones nacionales sobre la violencia son un paso fundamental. Los planes nacionales permiten tener una colaboración transsectorial y conversaciones serias sobre las prioridades de la asignación de los recursos. Igualmente importante, son un vehículo para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, en las que reside mucha de la pericia sobre la prevención de la violencia. Si bien algunos países ya tienen planes multisectoriales de reducción de la violencia, otros no. Los planes nacionales de reducción de la violencia deberían reconocer que la prevención de la violencia y el control son complementarios. El punto no es prevención *versus* control, sino más bien la combinación apropiada para las condiciones locales. Es importante reconocer que no todas las intervenciones de prevención tienen largos períodos de gestación y no todas las intervenciones de control tendrán impactos inmediatos.

De manera general, un enfoque exitoso a nivel nacional implicará múltiples intervenciones. La evidencia proveniente de los países desarrollados sugiere que algunas de las intervenciones de prevención más equilibradas en términos de costo-eficacia se enfocan en los niños y las familias. Dado que algunas de éstas pueden dar resultados positivos sólo en el mediano a largo plazo, deberían estar complementadas con intervenciones que puedan generar reducciones significativas a corto plazo del crimen y la violencia. Los candidatos de este último grupo incluyen a los enfoques integrados de seguridad ciudadana que combinan métodos modernos de control policial con intervenciones de prevención ejecutadas por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, prevención situacional del crimen, y programas que dan respuesta a las necesidades inmediatas de los jóvenes en alta situación de riesgo de comportamiento delictivo.

El crimen y la violencia no son inmutables. Si bien Centroamérica enfrenta serios desafíos, especialmente en las áreas de las drogas, las armas, la violencia juvenil y de las maras, así como con instituciones de justicia penal débiles, las políticas inteligentes a nivel nacional y regional pueden hacer la diferencia.

[2] CNN, 26 de marzo, 2009; New York Times.

Dados los altos costos socioeconómicos asociados al crimen y la violencia, el desarrollo de políticas y programas sólidos es una prioridad clave del desarrollo para la región.

La tabla a continuación resume las recomendaciones clave para políticas que contiene este informe:

Resumen de recomendaciones para políticas

	Acciones para políticas recomendadas prioritariamente	**Acciones para políticas de mediano plazo**
Elaboración de políticas basadas en datos/evidencia	• Realizar encuestas regulares, periódicas y estandarizadas que permitan hacer comparaciones de niveles de violencia tanto entre países como a lo largo del tiempo. • Utilizar los datos y el análisis para identificar "*hot-spots"* geográficos y demográficos para intervenciones: o Emplear los sistemas de información geográfica (GIS, por sus siglas en inglés) para analizar las tendencias de la violencia y la asignación de recursos para prevención y control en las ciudades grandes. o Ampliar los enfoques de "seguridad ciudadana integrada" para reducir rápidamente la violencia en las áreas violentas.	• Crear sistemas de vigilancia contra agresiones. • Realizar evaluaciones de impacto de todo tipo de programas de prevención/reducción de crimen y violencia en la región centroamericana.
Reforma de la justicia penal	• Desarrollar sistemas de información e indicadores de medición de desempeño para promover la eficiencia y la rendición de cuentas institucionales.	• Realizar reformas institucionales para promover una mayor integración y reducción de la violencia. • Modernizar los controles mediante sistemas de información e intervenciones comunitarias orientadas a los problemas.

Prevención social y situacional	• Integrar la prevención del crimen y la violencia a los programas sectoriales como el mejoramiento de condiciones de vida en barrios de tugurios, educación y salud.	• Realizar evaluaciones de impacto de las iniciativas de prevención social y situacional de la violencia. • Ampliar los programas exitosos de la sociedad civil enfocados en prevención del crimen y la violencia.
Violencia juvenil y maras	• Financiar programas que hayan dado muestras de resultados en la prevención de la violencia juvenil. • Invertir en programas de desarrollo infantil temprano y programas dirigidos a los niños entre 4-10 años. • Enfocarse específicamente en jóvenes en situación de riesgo. • Reducir el énfasis en los programas de "mano dura". • Aplicar las leyes existentes separando a los jóvenes encarcelados de los adultos e invertir en la rehabilitación y la reinserción. • Restringir la disponibilidad del alcohol y otras drogas.	• Realizar evaluaciones de impacto que documenten sistemáticamente lo que funciona en la prevención de la violencia juvenil en Centroamérica. • Brindar capacitación y pasantías para los jóvenes en situación de riesgo.
Deportados	• Mejorar la coordinación con los países que los envían (quién, cuándo, compartir los antecedentes delictivos, etc.). • Realizar investigaciones sólidas sobre el efecto de los deportados sobre la violencia. • Financiar la reintegración de los deportados, concetrándose en esos deportados con más probabilidades de reincidir	• Establecer acuerdos con los países que los envían (EEUU) para financiar programas de reinserción de los delincuentes deportados.

Tráfico de drogas	• Mejorar la prohibición apoyándose sobre los éxitos regionales. • Implementar/ampliar los programas de tratamiento de abuso de drogas. • Repensar las políticas nacionales y regionales de drogas.	• Establecer acuerdos con los países consumidores para brindar apoyo financiero y técnico para mejorar la prohibición. • Crear oportunidades alternativas para los jóvenes. • Repensar la política internacional de drogas.
Armas	• Mejorar la implementación de las leyes nacionales sobre portación, licencias y registros de armas. • Aplicar las leyes y regulaciones de otorgamiento de licencias, venta, e importación/exportación de armas. • Mejorar la prohibición de armas. • Integrar las intervenciones de armas con programas de prevención del crimen y la violencia.	• Cambiar la cultura sobre las armas. • Implementar y fortalecer los acuerdos internacionales y regionales sobre proliferación de Armas Pequeñas y Livianas (SALW).

CAPÍTULO 1
NIVELES, TENDENCIAS, Y GENERADORES DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA

La violencia ha alcanzado niveles extremos en El Salvador, Guatemala, y Honduras, lo cual coloca sus índices de homicidios entre los más altos del mundo en la actualidad, y es también un tema de creciente preocupación en Costa Rica, Nicaragua, y Panamá. Los datos incompletos disponibles sugieren que la tasa de asesinatos creció en los seis países a partir del 2003. Encuestas comparativas entre países muestran que la tasa de asaltos a mano armada también es elevada, especialmente en El Salvador y Guatemala. Sin embargo, las tasas globales de victimización, las tasas de asaltos a particulares, y la percepción de inseguridad no son particularmente elevadas en los países centroamericanos en relación al resto de América Latina y El Caribe. A pesar de recientes incrementos de la violencia, Costa Rica, Nicaragua, y Panamá clasifican como los países más seguros en la región ALC (entre los países que tienen datos disponibles) en términos de percepción ciudadana sobre niveles de inseguridad. La limitada información sobre violencia doméstica sugiere que está muy generalizada y probablemente recae sobre todo en las mujeres que presenciaron la violencia en sus propias familias y cuyos maridos abusan del alcohol. Un análisis del homicidio en los ámbitos subnacionales muestra que el asesinato es más prevalente en las áreas donde existe un fuerte tráfico de drogas y aquellas con altos porcentajes de hombres jóvenes y hogares cuyos jefes son mujeres. Sin embargo, las tasas de asesinatos no son más altas en las zonas que fueron devastadas por las guerras civiles regionales y los conflictos armados de las décadas recientes.

América Central en su conjunto está enfrentando niveles cada vez más preocupantes de crimen y violencia. El fenómeno ya es una preocupación de primer orden para los ciudadanos y para los responsables gubernamentales de las políticas de la región, quienes reconocen la amenaza que representan el crimen y la violencia para el bienestar de la sociedad centroamericana, tanto en el corto como en el largo plazo. Este capítulo presenta una vista general de los niveles y las tendencias de la victimización. Enfatiza la dificultad que prevalece para recolectar datos confiables sobre la violencia y destaca aquellas fuentes de datos que son comparables entre los países. El capítulo también presenta un análisis cuantitativo original de los motores que generan violencia en la región.

Los datos sobre la violencia son notoriamente problemáticos, especialmente cuando se compara entre países. Cualquier análisis de datos de violencia tropieza potencialmente con dos escollos: el subregistro, que generalmente es considerable en los datos oficiales, y las variaciones en el tiempo y el espacio sobre cómo se definen determinados tipos de delitos. Hay un serio peligro de que las comparaciones casuales de las tasas de violencia entre países o las curvas de tendencias con el tiempo se vean significativamente distorsionados por estos dos problemas. Con el fin de reducirlos, en este capítulo se hace hincapié en dos fuentes de datos:

- tasas de homicidio reportadas oficialmente, que están menos expuestas a las complicaciones de definición y de subregistro, y
- datos sobre victimización y percepciones recogidos en la encuesta *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*.

Este capítulo también presenta un análisis basado en módulos de victimización de encuestas de hogares de Guatemala y Costa Rica, y módulos de violencia contra mujeres de las Encuestas de Demografía y Salud de Nicaragua y Honduras.

Aunque los dos principales tipos de datos utilizados —tasas de homicidio reportadas oficialmente y las encuestas LAPOP— son los mejores de los que se dispone para propósitos de comparaciones entre países, éstos tienen debilidades. Las diferencias entre países en las tasas de homicidio reportadas reflejan parcialmente variaciones en la calidad de los sistemas de datos. Y aunque los cuestionarios LAPOP están estandarizados entre los países, las respuestas se interpretan y entienden de diferentes maneras. Estas salvedades están descriptas en el texto y deberían tenerse presentes.

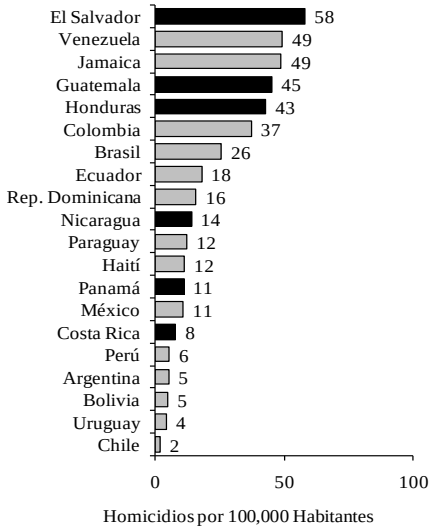
Los datos disponibles sugieren que las estadísticas de violencia de la región distinguen niveles extremos de homicidio en El Salvador, Guatemala y Honduras. Las tasas de otras formas de violencia recogidas en las encuestas LAPOP y las tasas globales de victimización —que principalmente reflejan una violencia menor— son altas en esos mismos tres países pero no son las más elevadas de América Latina y El Caribe. La última sección del capítulo examina los generadores de homicidios, tomando en cuenta potenciales factores económicos, sociales e históricos.

1.1 HOMICIDIO

Todos los días hay relatos de crímenes atroces en la prensa de El Salvador, Guatemala, y Honduras. Aunque las tasas de homicidios son mucho menores en Panamá, Nicaragua, y Costa Rica, hay una preocupación creciente sobre los niveles de violencia en estos países también. El Gráfico 1.1 muestra las tasas de homicidios en América Latina y El Caribe basados en datos de varias fuentes oficiales en 2006, el año más reciente para datos disponibles en un amplio conjunto de países. Los tres países centroamericanos en los que los crímenes son prevalentes tienen tasas comparables a las de Venezuela, Jamaica, y Colombia, que son algunas de las más altas del mundo. El Salvador se destaca por tener una tasa espectacularmente alta de homicidios, seis veces más alta que el promedio mundial.

Se puede tener una percepción del nivel de violencia en la región por medio de comparaciones internacionales. La población total de América Central, 40 millones de personas, es aproximadamente equivalente a la de España, donde hubo 336 asesinatos en 2006. Marcando un visible contraste, ese mismo año hubo 14,257 asesinatos en América Central.

Gráfico 1.1. Tasas de homicidio en América Latina y el Caribe (c. 2006)



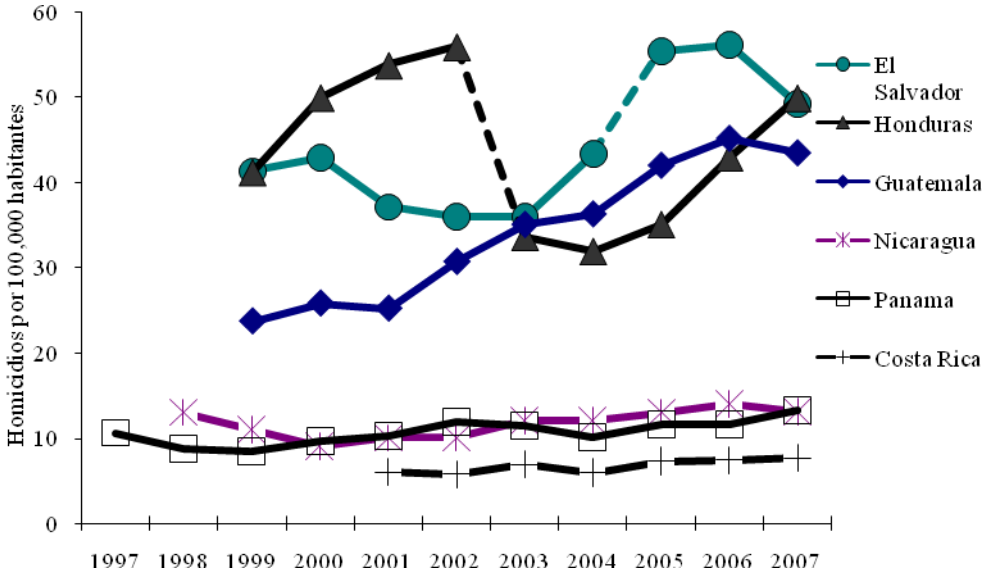
Fuentes: Varias. Ver Anexo 1.1 para más detalles.

Los homicidios tienen menos probabilidades que otros delitos de ser subregistrados sustancialmente en los datos oficiales. Sin embargo, un escollo importante al usar cualquier dato administrativo es que la comparabilidad a través del tiempo puede verse afectada cuando hay cambios institucionales que involucran el sistema estadístico. Ése es el caso, por ejemplo, en El Salvador. En 2005, la Policía Nacional, el Instituto Médico Forense, y la Procuraduría General integraron el procesamiento de los datos de homicidios, logrando que las estadísticas mejoraran mucho. Un proceso

similar en Honduras generó una mejor calidad de los datos a partir de 2003. Consecuentemente, en ambos países, las cifras de homicidios bajo el nuevo régimen de datos no son comparables con los de años anteriores.

Reconociendo estas limitaciones, los datos presentados en el Gráfico 1.2 muestran claramente que las tasas de homicidio centroamericanas llevan una tendencia a la alza. En Guatemala las tasas de homicidios prácticamente se duplicaron desde 1999, después de una fuerte baja entre 1996-1999, luego de la firma de los acuerdos de paz que le pusieron fin a la guerra civil en el país. Los homicidios parecen haberse intensificado en El Salvador y Honduras, aunque esto puede deberse en parte a la mejora de la metodología estadística. Las tasas de homicidios en Nicaragua, Panamá y Costa Rica, si bien son sustancialmente menores, han aumentado a un ritmo promedio de 5 a 10 por ciento por año. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estipula que un país con una tasa de homicidios por encima del umbral de 10 sufre una epidemia de violencia. Cinco de los seis países de América Central están por encima de este umbral.

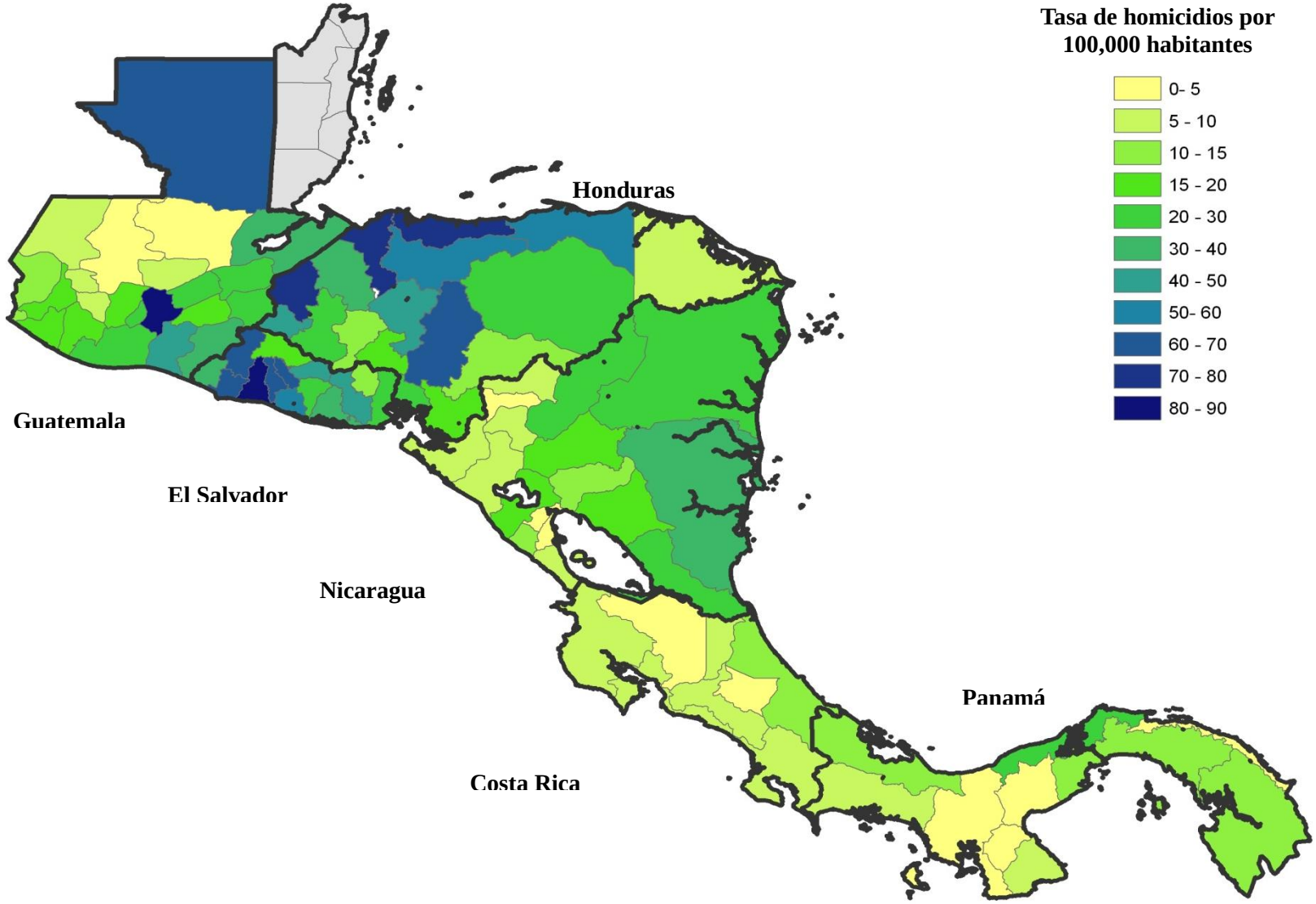
Gráfico 1.2: Tendencias del homicidio en América Central



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009).
Nota: Las líneas punteadas indican cambios en la metodología o en la fuente de datos a lo largo del tiempo.

El mapa de América Central que se muestra en el Gráfico 1.3 presenta la incidencia espacial del homicidio. Los datos para este mapa fueron recabados a partir de información sobre homicidios provista por las autoridades nacionales referida al año más reciente. Los patrones de homicidio dentro de los países varían considerablemente por país. En Guatemala, los homicidios son más frecuentes en los alrededores de la capital, con altas tasas también en la escasamente poblada región norteña del Petén. En Honduras, las tasas son más altas a lo largo de la costa atlántica, los alrededores de Tegucigalpa, y en la frontera guatemalteca. En el resto de países, los homicidios tienden a ser más frecuentes en la costa atlántica.

Gráfico 1.3: Tasas de homicidios por áreas subnacionales

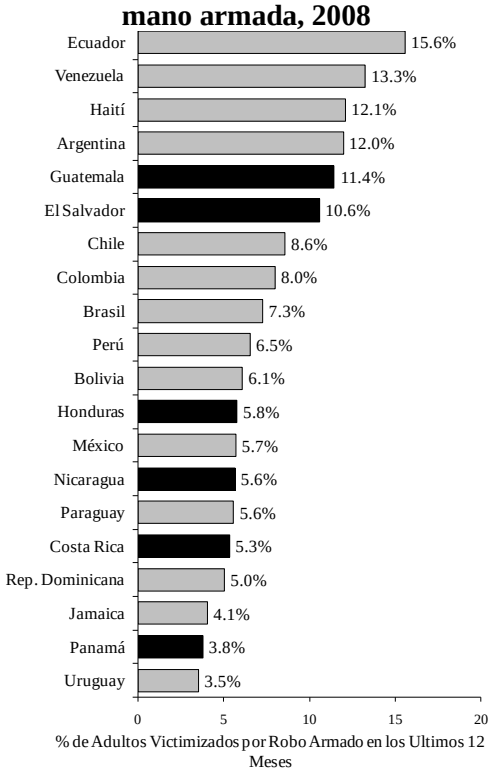


Fuente: Cuevas y Demombynes (2009).

1.2 ROBO A MANO ARMADA

Los relatos anecdóticos sugieren que el robo a mano armada se ha tornado muy frecuente en Guatemala, El Salvador, y Honduras. Se dispone de datos sobre robo a mano armada para un gran número de países de la región de ALC a partir de la encuesta LAPOP (ver Gráfico 1.4). Más de una de cada diez personas en Guatemala y El Salvador fueron víctimas de un robo a mano armada; estas tasas se ubican entre las más elevadas entre los países de la región de ALC. La tasa fue menor —cerca de uno de cada veinte— en Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Gráfico 1.4: Tasas de victimización por robos a mano armada, 2008



Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

1.3 ASALTOS

Los asaltos —ataques físicos con la intención de herir— pueden provocar traumas psicológicos de corto y mediano plazo (OPS 2002), además de las heridas físicas de la agresión misma. El término "asalto" cubre una amplia gama de hechos, con diversos grados de severidad.

Debido a que el asalto es un concepto tan amplio, puede resultar particularmente confuso al momento de hacerse comparaciones de asaltos en diferentes países, ya que los sistemas legales tienen diferentes caracterizaciones sobre qué constituye un asalto. La iniciativa de la Encuesta de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) sobre Tendencias Delictivas y el Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal (CTS, por sus siglas en inglés) intenta compilar estadísticas comparables solicitando a los países reportar los asaltos que correspondan a definiciones estandarizadas. Aún así, en muchos casos resulta poco claro hasta qué punto los países que reportan datos pueden adaptar sus estadísticas a estas definiciones.

Según el último estudio del CTS, en 2005 la tasa de asaltos (hechos reportados por cada 100,000 habitantes) alcanzó 69 en El Salvador, 55 en Panamá, y 27 en Costa Rica. En Nicaragua, la tasa reportada fue mucho más alta: más de 350. A la luz de los datos sobre otros delitos tomados de las informaciones oficiales sobre homicidios y de las encuestas LAPOP, es bastante improbable que los nicaragüenses padezcan más asaltos que los salvadoreños. Parte de la brecha puede provenir de las sistemáticas diferencias en el subregistro y parte de ello puede deberse a las diferencias en los códigos penales. En cualquier caso, los datos sobre asaltos ilustran cuán difícil es comparar las estadísticas de la violencia entre los países.

1.4 SECUESTROS

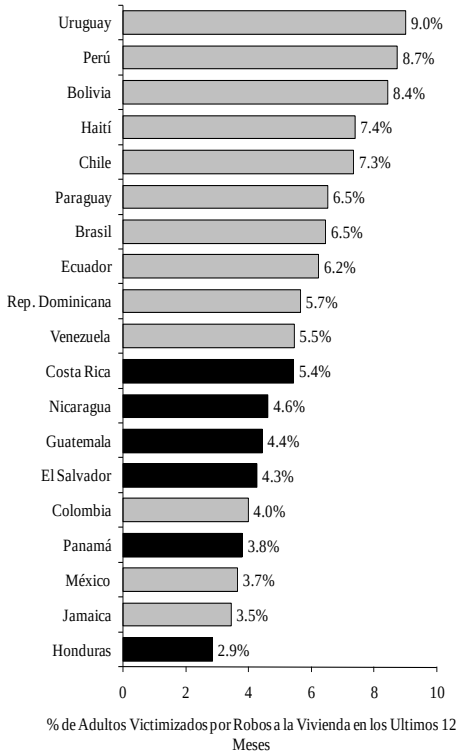
Los informes de los medios y los relatos anecdóticos indican que los secuestros son una grave preocupación para los centroamericanos, especialmente en las grandes ciudades. Una modalidad muy frecuente es el llamado *secuestro exprés*, por el que una víctima es raptada y forzada a realizar la mayor

cantidad posible de retiros de dinero en cajeros automáticos, o se le exige a la familia el pago de una suma por su rescate.

El secuestro *exprés* se tornó en un estilo de robo que no requiere una importante infraestructura ya que las víctimas son llevadas por lo general en vehículo, y la operación sólo dura unas horas. Los delincuentes actúan con diferentes modos operativos. Según relatos de agentes de la policía salvadoreña, a veces los secuestradores hacen que una mujer lleve a una persona hasta un cierto punto, donde lo esperan sus raptores. En Nicaragua, la policía señala que a veces los delincuentes se disfrazan de conductores de taxi. Cuando la víctima ingresa al vehículo, el conductor se detiene más adelante para que suban sus cómplices y allí comienza el "paseo".

Los secuestros rara vez son reportados a la policía, probablemente porque los secuestradores están en condiciones reales de ejercer venganza sobre la víctima si ésta los denuncia. La Policía Nacional de El Salvador sólo registró 14 casos en 2005 y 17 en 2006, cifras altamente contrastantes con las noticias de los medios y con la opinión pública. En Nicaragua y Costa Rica se reportaron 11 secuestros en 2005, mientras que en Panamá alcanzaron a 17 (CTS 2008).

Gráfico 1.5: Tasas de victimización por robos a la vivienda, 2008



Fuente: Análisis de personal del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

1.5 ROBOS EN VIVIENDAS

En esta sección nos referimos a los robos efectuados en residencias particulares. Las cifras tomadas de las encuestas sobre victimización por robos de viviendas se exponen en el Gráfico 1.5. Las tasas de robos en viviendas son bajas en los países centroamericanos, comparadas con las de otros países de la región. Curiosamente, otros dos países que tienen altas tasas de crimen violento —Colombia y Jamaica— también tienen reportes bajos de tasas de robos en viviendas.

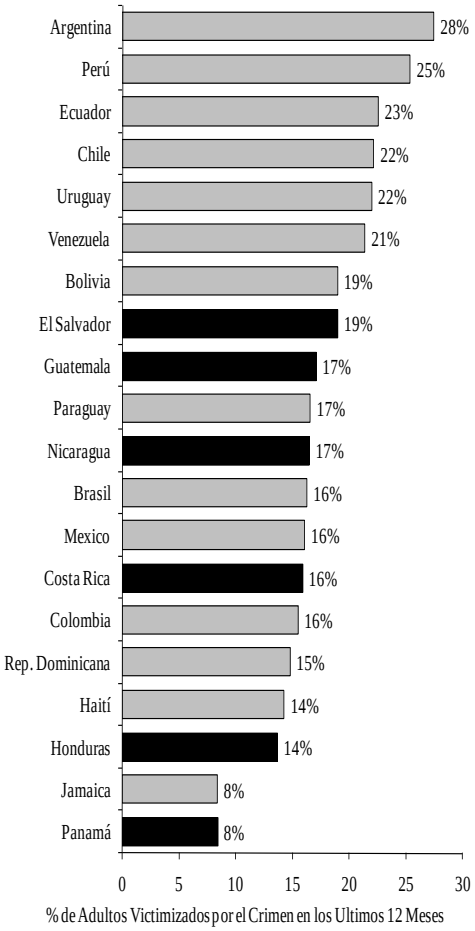
1.6 PANORAMA DE LA VICTIMIZACIÓN POR VIOLENCIA Y PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD

La encuesta LAPOP le pregunta a los encuestados en cada país si han sido víctimas de un acto delictivo en el año precedente. Esta información puede utilizarse para generar tasas globales de victimización por violencia. Es importante reconocer que las tasas globales de victimización pueden crear confusión porque la definición del delito puede diferir sustancialmente de un país a otro, impidiendo la claridad comparativa de las estadísticas. En particular, en países desgarrados por la violencia, como El Salvador, Guatemala, y Honduras, muchos de quienes reportan alguna victimización han sido víctimas de agresiones violentas. En otros países, las tasas globales de victimización probablemente reflejan principalmente delitos muy frecuentes no violentos.[3]

También es probable que los ciudadanos de ciertos países varíen su interpretación de lo que es un *acto delictivo* cuando responden en las encuestas. Por ejemplo, incidentes como robos menores o insultos verbales pueden ser registrados como actos delictivos para los encuestados de ciertos países, mientras que en otros no ocurra lo mismo. Como resultado, estas tasas globales de victimización deberían ser tomadas como una medición extremadamente aproximativa de la actividad delictiva. Las diferencias entre países probablemente se entienden mejor como reflejo de las diferencias en los delitos no violentos.

Para 2008, las encuestas muestran que uno de cada siete centroamericanos reportó ser víctima de algún tipo de acto delictivo, con tasas más altas en El Salvador y Guatemala, y ligeramente más bajas en otros países de la región. El Gráfico 1.6 muestra que muchos países de América Latina y El Caribe tienen tasas globales de victimización más altas incluso que los países centroamericanos más golpeados por la violencia.

Gráfico 1.6: Tasas generales de victimización, 2008

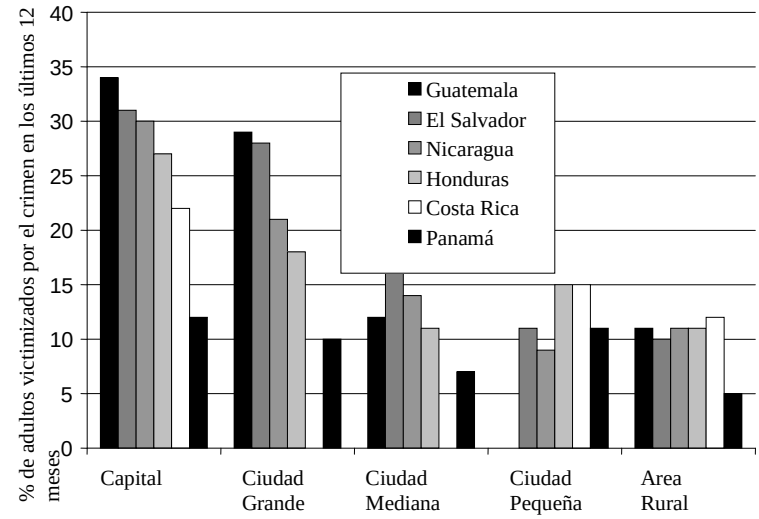


Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

[3]Estas conclusiones provienen de dos observaciones. Primero, según los datos oficiales, que tienden a subregistrar los actos de delincuencia no violenta, las tasas de delitos no violentos en la mayoría de los países son más elevadas que las de delitos violentos. Segundo, los datos separados sobre la victimización por delitos violentos —disponible en las encuestas LAPOP para los países centroamericanos sólo en 2008, y presentados en el Gráfico 1.9— muestra que la mayor parte de los encuestados en El Salvador, Guatemala, y Honduras que reportaron haber sido víctimas de una acto delictivo también reportaron ser víctimas de un acto delictivo *violento*.

Dentro de América Central las tasas de victimización son más bajas en las áreas rurales, aumentan con el tamaño de la ciudad, y son más elevadas en las ciudades capitales más importantes (ver Gráfico 1.7).

Gráfico 1.7: Tasas generales de victimización por tamaño de ciudad, 2008

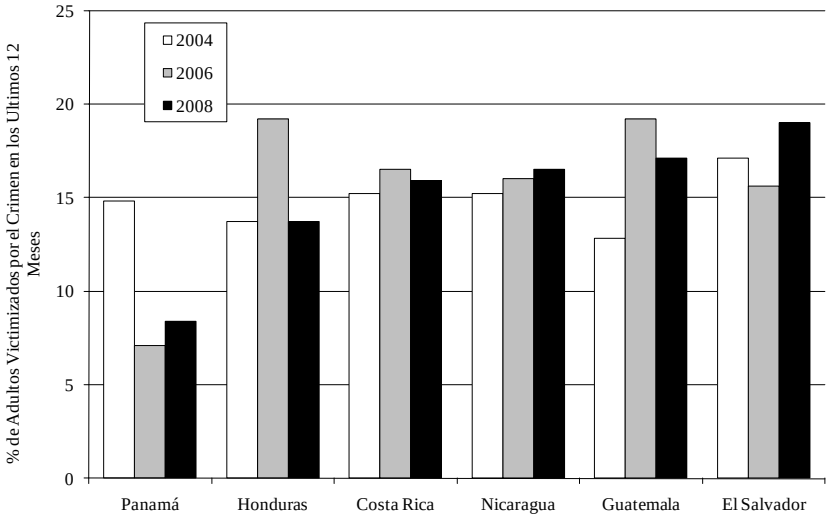


Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

Un habitante de la capital de Guatemala o El Salvador, donde más del 30 por ciento de la población reportó haber sido victimizada, tiene tres veces más probabilidades de ser una víctima, que las que tiene un habitante rural. Las tasas de victimización son apenas más bajas en el área de Managua, mientras que para Panamá y San José las tasas de victimización son del 20 por ciento o menos. Es notable que las tasas de victimización en las áreas rurales a lo largo de la región son prácticamente uniformes en un 10 por ciento, con la excepción de Panamá, cuya área rural tiene una tasa menor a 5 por ciento. Esto significa que la variación de la victimización entre los países a nivel nacional se genera casi enteramente por las diferencias en las áreas urbanas.

Las tasas globales de victimización también se pueden verificar en el tiempo, utilizando encuestas LAPOP realizadas en 2004, 2006 y 2008 que sean completamente comparables. Como lo muestra claramente el Gráfico 1.8, las tasas de estimación de victimización están sujetas a las variaciones de un año al siguiente, reflejando así una combinación de la variación actual de la incidencia de la violencia y el error estadístico. Debido al tamaño pequeño de los muestreos de los datos LAPOP, los cambios específicos del país en las tasas generales de victimización entre 2004 y 2008 no son significativos estadísticamente para ningún otro país excepto Panamá. Por lo tanto, estos datos sugieren que la victimización global se ha mantenido más o menos estable en los años recientes, con la excepción de Panamá, donde los datos muestran un

Gráfico 1.8: Tasas generales de victimización a lo largo del tiempo en América Central



Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

declive de la victimización en comparación con el alto nivel que tenía en 2004.

Cuadro 1.1 El desafío de medir la violencia

Las dos principales fuentes de datos sobre la actividad delictiva son las encuestas de victimización y los registros administrativos. Las encuestas tienen una cantidad de ventajas. Lo primero y más importante por destacar es que recaban información directamente de las víctimas, independientemente de que la víctima haya o no decidido poner una denuncia en la policía, evitando así potenciales sesgos provenientes del hecho de que en algunos países o regiones las personas son menos proclives que en otros a reportar un acto delictivo. Segundo, las encuestas también recogen información relacionada con el acto delictivo, como por ejemplo las percepciones del riesgo de robo, cambios en la percepción a lo largo del tiempo, y las expectativas en cuanto a riesgos futuros. Tercero, las encuestas tradicionalmente recaban información socioeconómica y demográfica adicional que permite comprender mejor la incidencia del acto delictivo entre los grupos poblacionales.

Las fuentes administrativas incluyen registros que provienen de procedimientos que acompañan el reporte de un acto delictivo. Si bien este procedimiento varía en función del país, hay tres fuentes principales: la entidad policial, el sistema judicial y, para los homicidios, los sistemas estadísticos vitales. La disponibilidad y confiabilidad de la información administrativa está estrechamente relacionada con la calidad de las instituciones en un país dado. La confiabilidad de los datos será baja si la institución tiene poca capacidad de administrar datos, procesar las diferentes etapas que implica el reporte de un acto delictivo y mantener las bases de datos actualizadas y organizadas. Adicionalmente, cuando las instituciones no son confiables, las personas pueden decidir directamente no reportar un caso. Estas desventajas pueden inducir errores en la evaluación de una actividad delictiva entre diferentes áreas, tanto en el espacio como en el tiempo.

Los datos administrativos, sin embargo, ofrecen por lo menos tres ventajas. Primero, permiten examinar las características de la victimización a un nivel más detallado que en las encuestas de hogares para así medir la prevalencia de los diferentes tipos y subtipos de actos delictivos. Muchos actos de violencia, como el homicidio, ocurren con demasiada frecuencia como para ser medidos en muestreos de encuestas. Segundo, los registros administrativos ofrecen menos posibilidades de introducir un sesgo que las encuestas. Las víctimas que ponen una denuncia generalmente lo hacen en las horas subsiguientes a los hechos, mientras que las víctimas encuestadas tienen que recordar las circunstancias de los acontecimientos que tuvieron lugar meses o años antes (dependiendo del período de referencia de la encuesta). Debido a que ciertos grupos de la población pueden recordar mejor determinados detalles (por ejemplo, cuando tienen más escolaridad), y debido a que ciertos tipos de actos de violencia son más recordables que otros, las encuestas son más propensas a esta fuente de sesgo que los registros administrativos. Tercero, los registros administrativos permiten hacer un análisis de los homicidios.

En un esfuerzo por disponer de datos comparables sobre actos delictivos y sobre violencia, el UNODC generó definiciones estandarizadas internacionalmente:

Cada dos años, el UNODC compila su Encuesta sobre Tendencias Delictivas y el Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal (CTS) y le solicita a los gobiernos de los países reportar las cifras tomando en cuenta estas definiciones estandarizadas. Desafortunadamente, muchos países brindan su información con bastante atraso o no lo hacen del todo. La falta de datos confiables y comparables es una grave limitante para comprender el alcance de la incidencia de la violencia y la violencia en el espacio (países, o regiones dentro del país) y para monitorear su evolución en el tiempo.

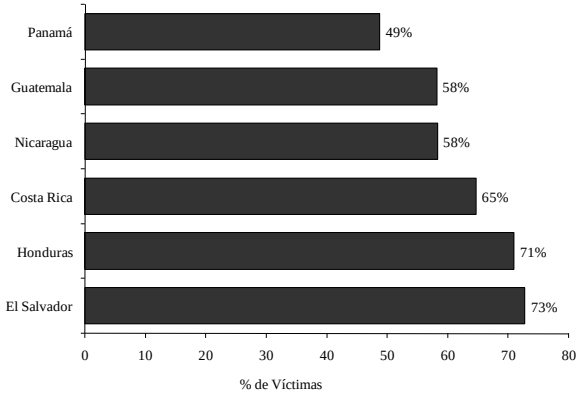
Este estudio presenta información tanto de encuestas como de fuentes administrativas, para ofrecer una imagen más completa de los niveles y tendencias de la violencia en la región. La mejor encuesta con

datos comparables sobre la actividad delictiva en América Central es la LAPOP (*Latin America Public Opinion Project*), una encuesta de tópicos múltiples dirigida por la Universidad *Vanderbilt*, asociada con diversas instituciones de toda América Latina. Una de las principales ventajas de la encuesta es que a todos los entrevistados se les hace la misma pregunta en los diferentes países y en las diferentes fases de la encuesta, lo cual permite establecer comparaciones en el espacio y en el tiempo. Las preguntas detalladas sobre victimización en las encuestas de hogares d propósitos múltiples también son muy útiles para el análisis específico de un país. Las encuestas de hogares en Guatemala y Costa Rica permiten analizar la actividad delictiva con un nivel avanzado de desagregación.

Cuadro 1.2 Subregistro de los actos delictivos

Una de las razones que dificultan el análisis de las estadísticas oficiales se debe a que con frecuencia las personas no reportan los actos delictivos a las autoridades. Las cifras de las encuestas LAPOP muestran que incluso en Costa Rica, un país que tiene bajos niveles de violencia, dos tercios de las personas victimizadas durante el año anterior no reportaron el hecho delictivo.

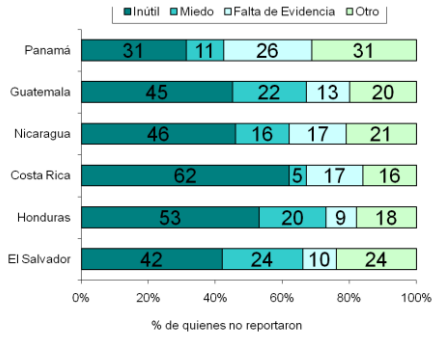
Porcentaje de víctimas que no reportaron un acto delictivo (2008)



Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

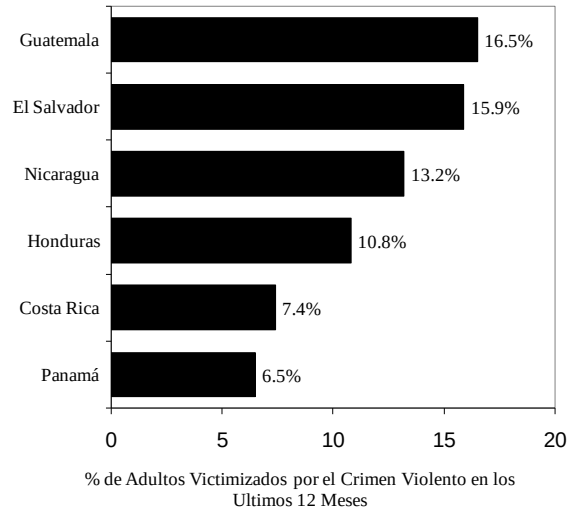
A las personas que no reportaron un acto delictivo se les preguntó por qué no lo hicieron. La respuesta más frecuente fue que hacerlo no servía para nada. Estas cifras subrayan los graves problemas de estudiar la violencia sobre la base de las estadísticas policiales. En particular, muestran que las tasas de denuncias podrían ser una función de la percepción de la eficiencia de las autoridades. Este hallazgo sugiere que el incremento de las tasas de violencia puede disminuir las tasas de denuncias, si socavan la percepción que los ciudadanos tienen de la eficiencia de la justicia penal. Además, estas cifras ilustran la importancia de invertir en la recolección de datos para poder implementar mecanismos que fortalezcan la eficiencia de los procedimientos, como la selección, el monitoreo y la evaluación.

Razones por no reportar el crimen (2008)



Fuente: Análisis de personal del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

Gráfico 1.9. Tasas de victimización por actos delictivos violentos



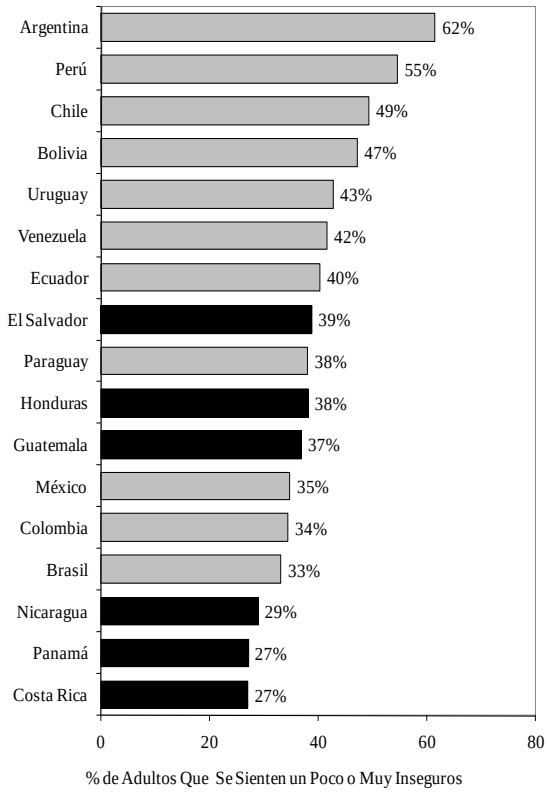
Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

Los altos niveles de victimización en Honduras, El Salvador, y Guatemala, comparados con otros países de la región, se reflejan en percepciones más altas de inseguridad (ver Gráfico 1.10). Costa Rica, Panamá, y Nicaragua califican como los países más seguros de América Latina según estos datos de percepciones. Las percepciones de inseguridad están estrechamente vinculadas con las actuales tasas globales de victimización, y de manera sorprendente, los países centroamericanos no se encuentran en la parte alta de las percepciones de inseguridad.

Es importante interpretar cuidadosamente estos hallazgos, reconociendo la gran debilidad de los datos de percepciones, los cuales son intrínsecamente subjetivos. Las percepciones pueden variar entre los países por razones culturales que no tienen ninguna relación con la realidad objetiva. Además, las respuestas subjetivas están en parte determinadas por los puntos de referencia propios a la persona, los cuales probablemente varían según los países. Una posibilidad es que los puntos de referencia estén ligados a la experiencia pasada de un país dado. Esto explicaría, por ejemplo, por qué los colombianos perciben su entorno como relativamente seguro, aunque las tasas de asesinatos todavía se encuentran entre las más altas del mundo. Las tasas de violencia

Sólo para los países centroamericanos hay datos disponibles sobre el porcentaje de quienes fueron victimizados en 2008 debido a un acto delictivo violento, cuya definición incluye el robo a mano armada, las agresiones físicas, daños causados con un arma, agresiones sexuales, el secuestro del encuestado o el asesinato de una de las personas del hogar. Las tasas de victimización violenta son extremadamente elevadas en Guatemala y El Salvador, cercanas a uno de cada seis adultos. Incluso en un país relativamente pacífico como Panamá, una de cada cuatro personas reporta haber experimentado un acto delictivo violento.

Gráfico 1.10: Percepciones de inseguridad



Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de las encuestas LAPOP.

Nota: Estas cifras se basan en respuestas a la pregunta "Hablando del barrio donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser asaltado o de que le roben, ¿se siente muy seguro, más o menos seguro, más o menos inseguro, o muy inseguro?"

han disminuido en los últimos años, de modo que el país es más seguro, en relación a las condiciones extremas vividas a mediados de los años '90. De igual modo, las percepciones de inseguridad en El Salvador, Honduras, y Guatemala pueden no ser tan elevadas como lo sugieren sus tasas de actos delictivos violentos, en parte porque las personas se han acostumbrado a los altos niveles de violencia.

Cuadro 1.3: Evidencia de la encuesta ENCOVI 2000-2006 en Guatemala

Guatemala brinda un caso ejemplar de la recolección de datos basados en encuestas sobre victimización por actos de violencia. La encuesta nacional de hogares de amplia cobertura ENCOVI recabó información detallada sobre victimización en 2000 y 2006 utilizando preguntas y metodología idénticas, permitiendo así un análisis en profundidad y confiable.

El análisis de los datos de la encuesta muestra que las tasas de robos y asaltos se han incrementado notoriamente. En relación a los niveles del año 2000, la tasa de robos (por hogar) se incrementó en 65 por ciento. La violencia es significativamente diferente en las diferentes áreas, tanto en su incidencia como en su tendencia. Los miembros de un hogar en Ciudad Guatemala tienen tres veces más probabilidades de experimentar un robo y ocho veces más probabilidades de ser asaltados que las personas que viven en las áreas rurales. La extorsión, que ha sido descripta extensamente en reportes de prensa, está reflejada en la encuesta, mostrando una incidencia de 2.5 por ciento en Ciudad Guatemala (ver Cuadro 1.1).

Tasas de victimización en los hogares guatemaltecos

Porcentaje de hogares con un miembro victimizado

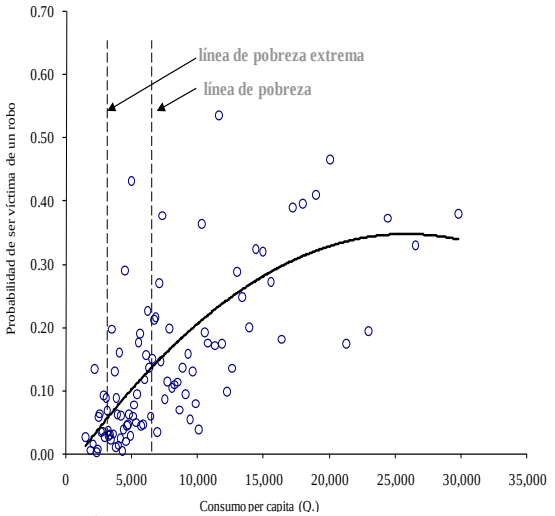
	Todos		Capital		Urbano		Rural		Pobres extremos		Pobres no extremos		No pobres	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Robo	9.1	10.6	16.4	18.3	13.9	14.7	5.5	5.8	2.2	3.5	5.1	5.8	13.1	14.2
Asalto	4.5	7.4	11.5	18.2	8.2	11.7	1.7	2.4	0.7	1.1	2.3	3.1	6.7	10.6
Agresión física	1.6	1.6	3.4	3.0	2.8	2.0	0.7	1.1	0.3	1.0	1.3	1.1	2.1	1.9
Vandalismo	1.1	0.5	2.0	0.9	1.5	0.6	0.7	0.3	N/A	0.1	0.9	0.2	1.4	0.6
Extortción	N/A	1.0	N/A	2.5	N/A	1.7	N/A	0.3	N/A	0.0	N/A	0.2	N/A	1.6
Maltrato físico	1.2	0.7	1.9	0.8	1.7	0.7	0.8	0.7	0.9	1.0	0.9	0.6	1.4	0.8
Fraude	N/A	1.7	N/A	1.8	N/A	2.0	N/A	1.4	N/A	0.7	N/A	1.0	N/A	2.2
Otro	0.2	0.4	0.4	0.6	0.3	0.5	0.1	0.3	0.1	0.7	0.2	0.2	0.2	0.5

Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de la ENCOVI 2000-2006.

Debido a que la encuesta ENCOVI se utiliza para calcular las cifras nacionales de pobreza, ésta también puede ser utilizada para examinar cómo se comparan las tasas de victimización entre pobres y no pobres. En términos de victimización global, la violencia afecta relativamente más a los no pobres. Esto aplica independientemente del tipo de acto delictivo, aunque la mayor incidencia en los no pobres es más significativa en asaltos y robos. Los no pobres tienen diez y tres veces más probabilidades de ser asaltados que los pobres y los pobres extremos, respectivamente.

Un análisis más profundo presentado por el Banco Mundial (2009) muestra que en Guatemala, a medida que sube el estatus socioeconómico, aumentan las probabilidades de que una persona sea víctima de un robo, aunque la tasa con la que aumenta está disminuyendo. Esto se ilustra para los robos en el gráfico que muestra la probabilidad de que una persona sea víctima de un robo según el nivel de consumo per cápita del hogar. Cada círculo muestra las observaciones en la encuesta de un percentil único de la distribución del consumo. Los guatemaltecos más

Victimización por robo (por estatus socioeconómico)



Fuente: Análisis del Banco Mundial con datos de la ENCOVI 2006-2006

pobres tienen menos probabilidades de ser víctimas de un robo y de los demás crímenes incluidos en estas encuestas en parte porque viven en grupos dispersos en las áreas rurales, en donde las tasas de violencia son menores. Nótese que la violencia no puede ser analizada en la encuesta, y el perfil socioeconómico de las víctimas de asesinato es desconocido.

Cuadro 1.4 Evidencia de la encuesta EHPM 1997-2008 de Costa Rica

El INEC de Costa Rica incluyó un módulo de victimización en su EHPM de 2008 (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples), comparable al de una encuesta similar de 1997. La percepción de que el crimen y la violencia son una preocupación creciente para el bienestar de los costarricenses está confirmada por la evidencia proveniente de la EHPM. Medidas como la proporción de hogares que han padecido por lo menos un acto delictivo en el año anterior, las tasas de victimización prácticamente se han duplicado, aumentando de 15 a 28 por ciento entre 1997 y 2008.

Tasas de victimización en hogares costarricenses

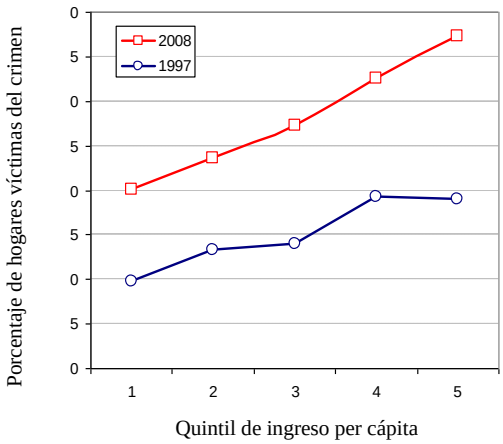
Porcentaje de hogares con un miembro victimizado

	1997	2008
Robo	7.9	7.2
Robo de calle	3.3	11.1
Intento de robo	2.4	6.0
Robo dentro de vehículo	1.0	4.4
Robo de vehículo	0.5	0.8
Asalto	0.8	2.2
Otro	0.5	1.5

Fuente: EHPM 1997 y 2008

Este pronunciado aumento es generado en su totalidad por la violencia callejera. Durante la década pasada la tasa de robos en viviendas se mantuvo casi sin cambios, mientras que las tasas de robos efectivos e intentos de robo, robos de vehículos y asaltos, todos se han triplicado. Los robos, que anteriormente eran poco frecuentes, se tornaron la forma más común de violencia reportada en la encuesta.

Tasa general de victimización (por ingresos)



Fuente: EHPM 1997 y 2008.

La incidencia de la violencia se hizo patente en todo el país. Todas las regiones, sin excepción, han experimentado aumentos sustanciales de la actividad delictiva. En la región en donde el aumento fue menos fuerte—la región central—, el porcentaje de hogares que sufrieron victimización por violencia aumentó bruscamente dos tercios, un promedio de seis por ciento por año. De cualquier manera que se mida, es un escenario preocupante. Incluso en la Región Huetar Norte, una región que anteriormente era casi inmune a la violencia, la incidencia se ha cuadruplicado alcanzando un 20 por ciento.

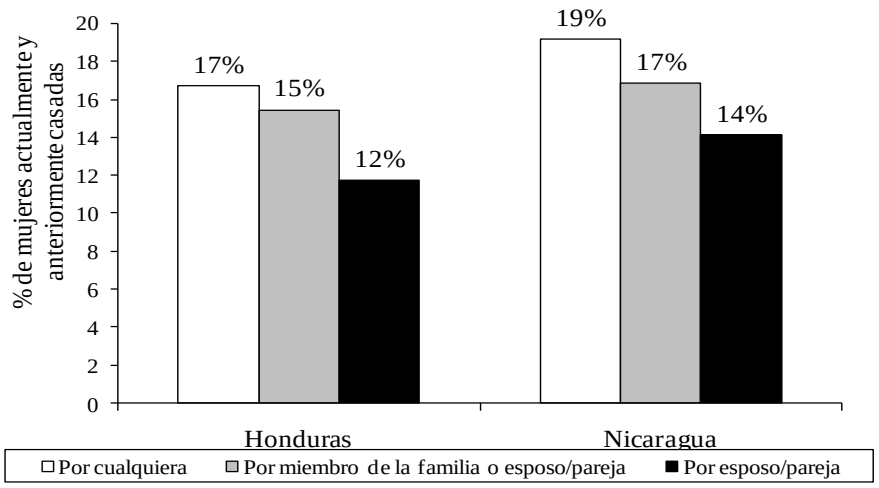
Las distinciones urbano/rural siguen siendo importantes, pero son sorprendentemente convergentes. Casi un tercio de los hogares urbanos y más de una quinta parte de los hogares rurales fueron víctimas de actos de violencia en 2008. Si bien la incidencia sigue siendo más elevada en las áreas urbanas, la brecha se ha reducido.

La encuesta EHPM permite examinar cómo las tasas de violencia varían a lo largo del espectro de la distribución socioeconómica. La probabilidad de que un hogar tenga por lo menos un miembro victimizado por un acto delictivo se incrementa a medida que aumenta el ingreso per cápita de dicho hogar. La pendiente, sin embargo, se ha suavizado con el tiempo. En 1997, un hogar del quintil superior tenía el doble de probabilidades de reportar haber sido victimizado que las que tenía un hogar del quintil inferior. La razón de las tasas de victimización para los dos hogares cayó desde 2 en 1997 a 1.8 en 2008.

El análisis de la encuesta de 2008 también muestra que los hogares más pobres están expuestos a tipos más severos de violencia. Entre los hogares victimizados del quintil inferior, un 30 por ciento había padecido actos de violencia

con agresión, comparado con sólo un 20 por ciento de hogares victimizados del quintil más rico.

Gráfico 1.11: Tasas de violencia contra mujeres, entre mujeres actualmente o anteriormente casadas



Fuente: Análisis del Banco Mundial de la Encuesta Demográfica de Salud de Nicaragua (1997-1998) y Honduras (2005).
Nota: Estas cifras muestran el porcentaje de mujeres alguna vez casadas que fueron golpeadas o maltratadas físicamente por alguien desde que cumplieron 15 años de edad.

1.7 VIOLENCIA CONTRA MUJERES

La violencia contra las mujeres es de especial preocupación. Los desafíos para evaluar información sobre la violencia contra las mujeres son de proporciones mayores que los de datos sobre el crimen y la violencia en general. Muchos incidentes de violencia doméstica no son reportados a las autoridades, y en las encuestas de victimización las mujeres pueden no querer referirse a los abusos perpetrados por su compañero de vida o por un miembro de la familia. Entre el reducido número de encuestas que intentan abordar el tema de manera rigurosa, varían los conceptos, las metodologías, los cuestionarios, y las poblaciones examinadas.

Es posible definir una jerarquía de categorías para la violencia contra las mujeres. Primero está la categoría de todo tipo de violencia contra mujeres. Segundo, hay una subcategoría de violencia doméstica, definida como violencia perpetrada por una persona de la familia de la víctima (compañero, esposo, u otro miembro). Finalmente, está la más limitada categoría de violencia ejercida por la pareja íntima de la víctima, es decir, el compañero o esposo.

Se considera generalmente que las Encuestas Demográficas de Salud (EDS) realizadas en diversos países son aquellas que recogen los mejores datos sobre violencia contra las mujeres, y es posible con los datos de las EDS construir cifras comparables en las tres categorías descriptas arriba para Nicaragua 1997-98 y Honduras 2005. (Una encuesta separada en Honduras en 2001 utilizó preguntas idénticas a las que se utilizaron en la EDS de 2005 y produjo resultados muy similares.) Estas cifras muestran los porcentajes de quienes han sufrido violencia perpetrada por un compañero íntimo. En su conjunto, estas encuestas nacionales muestran tasas muy similares de violencia en ambos países. En Honduras, un 17 por ciento de mujeres que alguna vez estuvieron casadas experimentaron violencia, un 15 por ciento padeció actos de violencia perpetrados por un miembro de la familia o esposo/compañero, y un 13 por ciento fue

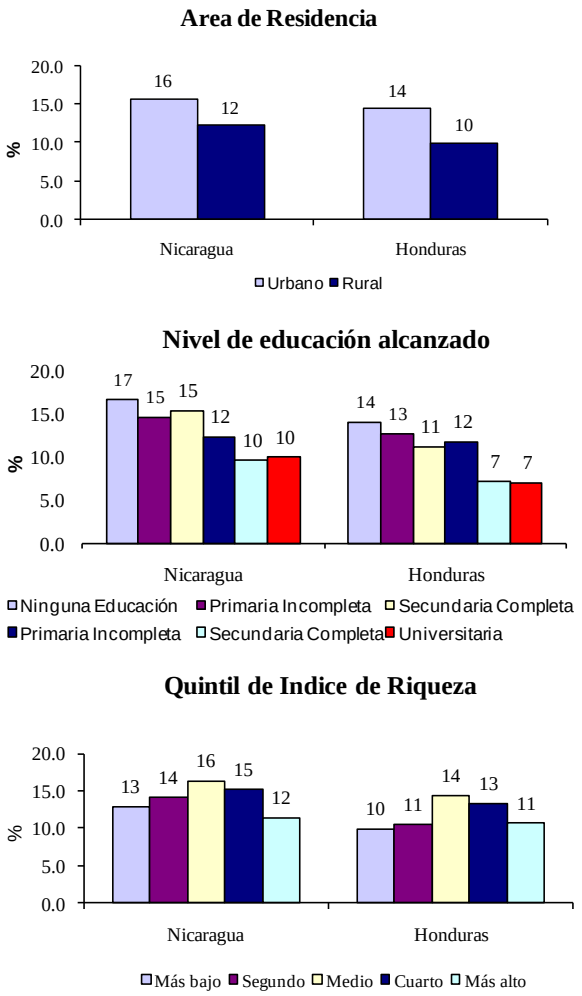
victimizado por el esposo/compañero. Las cifras en cada una de las categorías son 2 puntos porcentuales más altas en Nicaragua. En su conjunto estas tasas son ligeramente menores que las de otras encuestas realizadas en áreas más pequeñas de Nicaragua.[4]

Para un análisis más detallado, nos enfocamos en la violencia perpetrada por el esposo o compañero. El Gráfico 1.12 muestra las tasas de prevalencia de este tipo de violencia para cada país, por características. Sobre todo, los patrones son similares en ambos países. Las tasas de violencia por parte de un esposo/compañero de vida descienden en función del nivel educativo de la mujer, y no varían en gran medida por el nivel económico. La violencia íntima del compañero de vida es mucho más común en las áreas urbanas.

Los correlatos de la violencia de la pareja íntima fueron examinados en un análisis multivariante que se muestra en el Anexo 1.2. Los hallazgos claves de dicho análisis son los siguientes:

- Tanto la edad al momento de casarse como una mayor diferencia de edad entre la mujer y su compañero están asociados con niveles más bajos de violencia doméstica.
- Un mayor número de hijos y una fuerte tendencia al consumo de alcohol por parte del compañero están asociados a niveles más altos de violencia.
- Mujeres cuyos padres golpean a sus esposas tienen más probabilidades de padecer la violencia cuando sean adultas.
- Al controlar por estas otras características, las tasas de violencia por parte de la pareja íntima son similares para todos los niveles económicos.

Gráfico 1.12: Tasas de violencia contra mujeres por el esposo o compañero, por características socioeconómicas, entre mujeres actualmente y anteriormente casadas



Fuente: Análisis del Banco Mundial de la Encuesta Demográfica de Salud de Nicaragua (1997-1998) y Honduras (2005).
Nota: Estas cifras muestran el porcentaje de mujeres alguna vez casadas que fueron golpeadas o maltratadas físicamente por alguien desde que cumplieron 15 años de edad.

[4]Un estudio de 1995 en la ciudad de León, Nicaragua, distinguía entre mujeres actualmente en pareja y las que alguna vez habían estado en pareja, es decir que siempre habían mantenido alguna relación íntima de pareja. Entre las mujeres que siempre habían estado en una relación, 27 por ciento habían sido agredidas por alguno de sus compañeros en algún momento de sus vidas, y 20 por ciento habían padecido graves actos de violencia más de seis veces en los últimos 12 meses. Entre las mujeres actualmente en pareja, 52 por ciento habían sido agredidas y 37 por ciento habían padecido actos graves de violencia (OMS, 2004a). Otro estudio, realizado en Managua en 1997, tomó una muestra de 378 mujeres alguna vez casadas y encontró que 27 por ciento habían sido agredidas en los últimos 12 meses, y 17.7 por ciento habían sido sexualmente agredidas por lo menos una vez en los últimos 12 meses. Además, 69 por ciento reportaron haber sido agredidas por lo menos una vez en su vida (OMS 2004a y Morrison, Orlando, 2005).

Estos resultados son muy consistentes con una amplia literatura sobre violencia doméstica. Sobre todo, muestran que la violencia contra las mujeres está muy generalizada y no está confinada a grupos socioeconómicos reducidos.

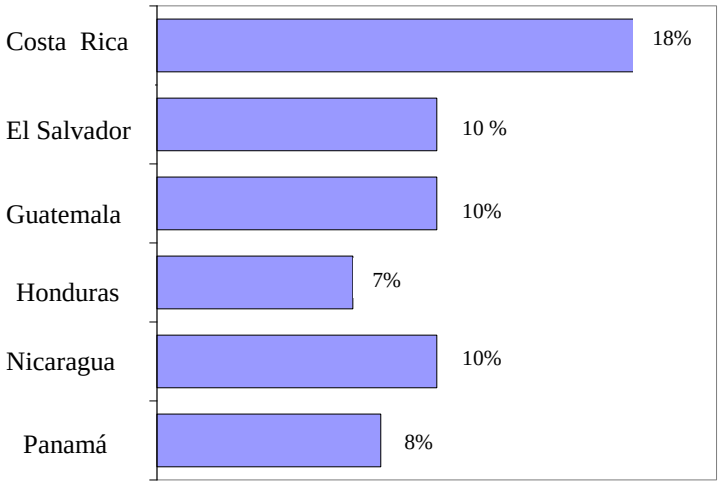
Femicidio

El asesinato de una mujer, un fenómeno conocido como "femicidio", ha suscitado una atención particular en El Salvador, Honduras y especialmente en Guatemala. Los homicidios contra mujeres son en parte una consecuencia de los altos niveles generales de violencia en esos países. Las víctimas de asesinatos en todos los países son en su gran mayoría hombres jóvenes, y este patrón se acentúa en los países con niveles extremos de violencia. Como resultado de esto, las mujeres generalmente representan un porcentaje pequeño de víctimas en los países que tienen niveles elevados de asesinatos. A nivel mundial, las mujeres representan el 23 por ciento de las víctimas de asesinatos, y en Costa Rica —el país centroamericano con las tasas más bajas de asesinato—el 18 por ciento de todas las víctimas son mujeres.[5] En contraste, las mujeres en Honduras representan el 7 por ciento de las víctimas, mientras que en El Salvador y Guatemala, el 10 por ciento de las personas asesinadas son mujeres. Sin embargo, dados los niveles muy elevados de violencia, aún estos pequeños porcentajes representan una cantidad muy importante de mujeres. Las tendencias son difíciles de evaluar, dada la naturaleza poco uniforme de los datos de los años anteriores. La Oficina de Derechos Humanos de Guatemala, sin embargo, apunta que entre 2001 y 2007 los datos disponibles muestran que el número de asesinatos de mujeres creció en un porcentaje más importante —95 por ciento— que el número general de homicidios (77 por ciento).

La mayor sensibilidad en relación al femicidio viene en parte de la percepción de que el fenómeno es la manifestación más extrema de los altos niveles de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en términos de sus protecciones legales y sociales.

El femicidio también está frecuentemente asociado con tortura o violencia sexual. En muchos casos, el asesinato se hace por estrangulación. En un estudio de caso de la Oficina de Derechos Humanos sobre 63 asesinatos de mujeres, el 19 por ciento de las víctimas mostraban evidencias de haber sido torturadas. La tortura y la violencia sexual aparecen como una forma de ejercer poder sobre la víctima antes de matarla.

Gráfico 1.13: Mujeres como porcentaje del total de víctimas por asesinato, por país



Fuente: Análisis del BM de datos de la OMS (todos los países excepto Honduras) y el Observatorio de la Violencia (2009).

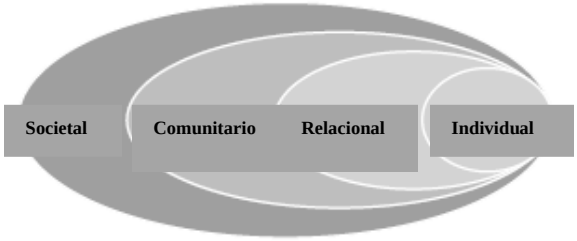
Debido a que muy pocos casos de asesinato son investigados con éxito, se sabe poco de los motivos y las circunstancias del femicidio. Por ejemplo, la Oficina de Derechos Humanos de Guatemala apunta que para más de 3000 casos de asesinatos de mujeres entre 2001 y 2007 en ese país, sólo seis concluyeron con un proceso penal y una sentencia para los autores. En muchos casos, la falta de una investigación consecuente se justifica a través de la estigmatización de las víctimas, de quienes se presume sean prostitutas o estén asociadas a las maras.

[5] Las cifras a nivel mundial se basan en datos de Reza, Mercy, y Krug (2001).

1.8 GENERADORES DEL HOMICIDIO

Hasta aquí, el capítulo estuvo enfocado en la victimización por violencia. Esta sección se centra en los factores de riesgo del comportamiento delictivo e investiga los factores generadores de violencia en la región. Un gran número de potenciales causas del crimen y la violencia fueron sugeridas en la literatura académica y en el discurso popular en América Central. Un marco general muy útil para considerar los factores de riesgo en el comportamiento delictivo es el modelo ecológico de riesgos, que establece cuatro niveles de influencia: individual, relacional, comunitaria, y societal (OMS 2002).

Gráfico 1.13: Modelo ecológico de riesgos aplicado a los factores generadores del crimen y la violencia



Fuente: Organización Mundial de la Salud (2002)

El nivel *individual* abarca factores como la edad, el género, la educación, las preferencias, el empleo y el salario, los que podrían influenciar la inclinación de una persona a tener un comportamiento delictivo. Según un modelo racional básico de toma de decisiones económicas, una persona que está desempleada, tiene escasos ingresos, o tiene un capital humano específicamente delictivo, tiene más probabilidades de considerar la actividad delictiva como una opción de generación de ingresos.

El nivel *relacional* incluye las características y el comportamiento de los miembros del hogar, los familiares y amigos, los que pueden hacer que una persona tenga más probabilidades de involucrarse en actividades delictivas. Dichos factores incluyen que los niños no estén suficientemente vigilados o atendidos y que en el hogar haya violencia doméstica.

Posibles factores *comunitarios* incluyen la pobreza y la desigualdad local, la prevalencia de actividades delictivas, el fácil acceso a las armas de fuego, y la exposición a situaciones de violencia. Una persona que crece en medio de una guerra civil o que vive donde hay mucho tráfico de drogas puede ser más proclive a tener un comportamiento violento.

El nivel *societal* incluye factores como la calidad de las instituciones en un determinado país, la solidez de las instituciones que aplican la ley, la eficiencia del sistema judicial, y las normas culturales en relación al estado de derecho. Un país con una fuerza de policía débil o tribunales de justicia ineficientes reduce su potencial para desincentivar la actividad delictiva como una opción socioeconómica.

Investigaciones anteriores encontraron que los factores de riesgo de los actos delictivos violentos pueden variar de los de robos a propiedades.[6] Las cifras presentadas en este capítulo dejan claro que si bien los niveles de actos delictivos contra la propiedad son relativamente elevados en algunos países de la región, lo que distingue a América Central del resto de América Latina y El Caribe son los niveles extremos de violencia. Por esta razón, nos enfocamos en esta sección en la pregunta de qué está detrás de estos altos niveles de violencia y en particular, del homicidio.

[6] Ver por ejemplo Demombynes y Ozler (2005) para la discusión y el análisis en este mismo sentido, para África del Sur.

Los factores que han sido identificados como potenciales generadores de violencia en América Central se encuentran principalmente en el ámbito comunitario y social: tráfico de drogas, presencia de maras juveniles y el legado de las guerras civiles regionales. Con el propósito de explorar la importancia de algunos de estos factores, hemos recolectado datos sobre homicidio, tráfico de drogas, incidencia de conflictos armados, y características demográficas y socioeconómicas a nivel subnacional para explorar hasta qué punto éstos explican las variaciones de las tasas de homicidio *dentro del país*. Otro factor contribuyente citado con frecuencia —el deficiente funcionamiento de la policía y del sistema penal— no se analiza aquí pero se aborda en el Capítulo 5 de este Informe.

El tráfico de drogas puede contribuir a los niveles de violencia a través de diferentes canales, incluyendo los conflictos entre los diferentes grupos traficantes, tráfico dentro de dichas organizaciones, conflictos entre los traficantes y las fuerzas policiales, debilitamiento del sistema judicial a través del desvío de los recursos de la justicia penal o corrupción del sistema judicial, y la generalización del uso de armas. Medimos la importancia del tráfico de drogas a través del volumen de los decomisos de droga (cocaína y cannabis) medidos en kilos por cada 100,000 habitantes. Las incautaciones no son la medición ideal porque el volumen de los decomisos es una función tanto del volumen del tráfico de drogas como de la eficacia con que se aplica la ley. Sin embargo, los altos niveles de confiscaciones en una determinada zona pueden ser tomados como indicadores aproximativos de altos niveles de tráfico. Como lo muestra el mapa del Gráfico 1.14, hay una variación sustancial en el tráfico tanto entre como dentro de los países, en términos de exposición al tráfico de drogas. Panamá se destaca de los demás países por su cercanía con Colombia y por el hecho de que es el punto de ingreso a América Central. Dentro de los países, las confiscaciones generalmente son más cuantiosas cerca de las costas. [7]

Otro factor que podría contribuir a los altos niveles de violencia en la región es la presencia de las maras. No se dispone de información directa sobre la ubicación de las maras. El fenómeno de las maras juveniles es un subconjunto del problema más amplio de la violencia entre los jóvenes. Utilizamos los datos de los censos en dos variables demográficas que podrían ser factores de riesgo en relación a los altos niveles de violencia juvenil: la proporción de hombres jóvenes en la población, y la proporción de mujeres jefas de hogares.

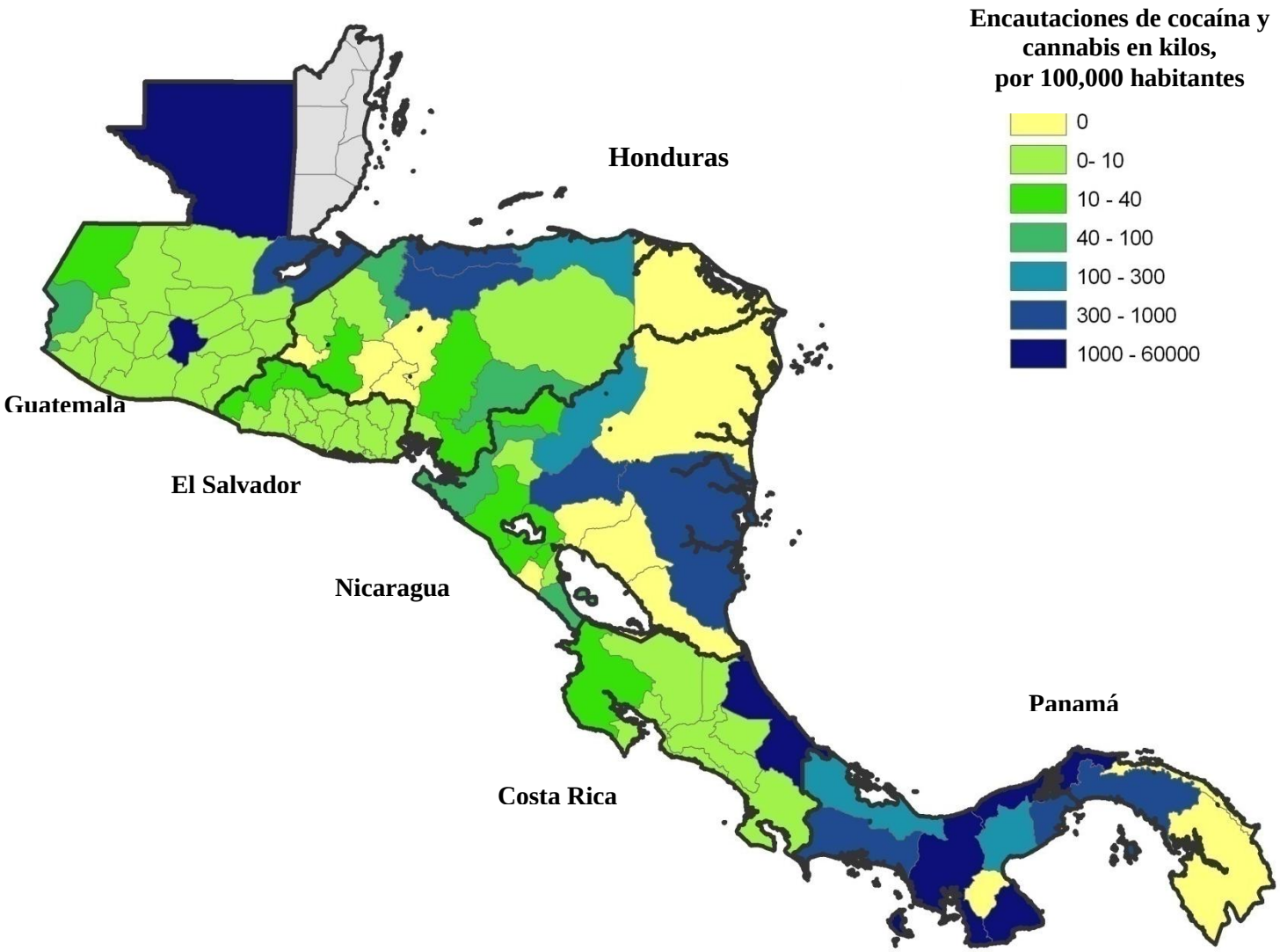
Un tercer factor potencial para los altos niveles de violencia en la región es la historia de los conflictos armados. Se estima que aproximadamente 200,000 personas murieron como consecuencia directa de la guerra civil guatemalteca, que se extendió desde principios de 1960 hasta 1996, alcanzando su pico más grave a comienzos de 1980. En El Salvador, el conflicto se desarrolló entre 1980 y 1992, segando la vida de alrededor de 75,000 personas. En el caso de Nicaragua, el conflicto tuvo lugar durante la década de 1980, con características diferentes en relación a las guerras civiles antes mencionadas. Aquí el conflicto comenzó después de que los Sandinistas derrotaron a la dictadura de Somoza. Luego de esto, grupos financiados y entrenados por Estados Unidos conocidos como *los contras* iniciaron actividades violentas en diversas zonas del país para desestabilizar al gobierno de izquierda. Esto produjo pérdidas en la infraestructura —puentes, carreteras, puertos— calculados en 17 mil millones de dólares estadounidenses y una estimación de 38,000 personas muertas. El legado de los conflictos armados podría fomentar la actual violencia al haber destruido el capital social, o haber incrementado la prevalencia respecto a las armas.

[7] Para los propósitos del análisis de regresión, los decomisos de droga se modelan como una variable categórica. Clasificamos los departamentos en tres categorías: sin decomisos, decomisos totales de o por debajo de 100 kilos por cada 100,000 habitantes, y decomisos por encima de estos límites. Los límites fueron determinados examinando las distribuciones y al notar que hay una cierta discontinuidad cerca de 100. Con este enfoque, 18 por ciento de las localidades está en la primera categoría, 63 por ciento en la segunda y 19 por ciento en la tercera. Se puso el término de 100 en las anteriores categorías como lugares de intenso tráfico de drogas, y por debajo de 100 como lugares de tráfico poco intenso.

Los datos sobre la incidencia de los pasados conflictos armados dentro de cada país fueron compilados y utilizados para clasificar áreas de incidencia baja, moderada, severa y muy severa. Esta información está expuesta en el mapa del Gráfico 1.15. En Guatemala, las comunidades que estuvieron más expuestas a la violencia son las del norte y noroeste del país, como el Quiché, Chimaltenango, y Baja Verapaz. En el caso de El Salvador, las zonas centrales y norteñas como Chalatenango, Cuscatlán, fueron las más afectadas. En Nicaragua las zonas del noroeste, como Nueva Segovia, fueron las más golpeadas durante la guerra con los contras.[8]

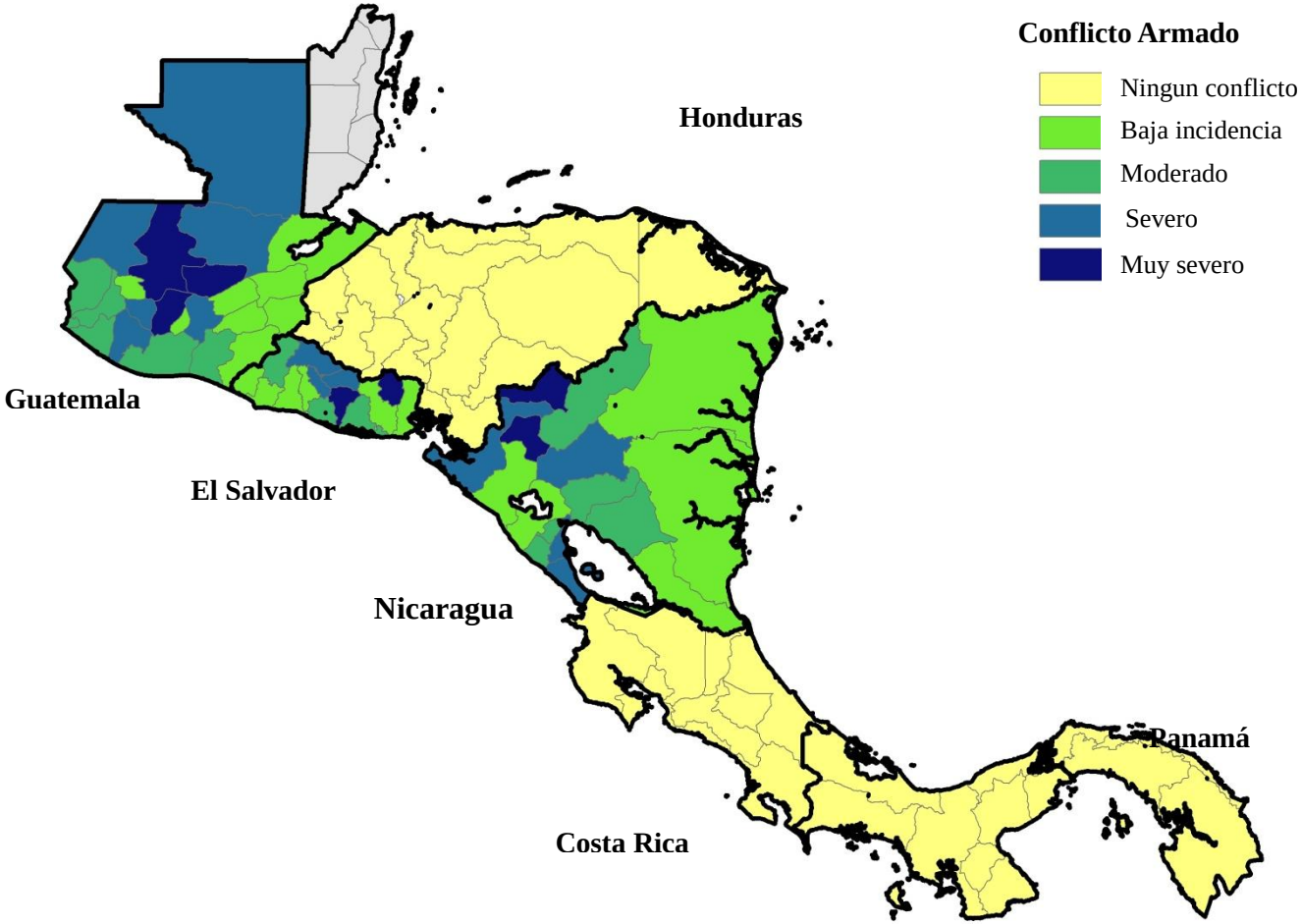
[8]Las categorías para los pasados conflictos armados se basan en la distribución de la variable utilizada para medir la incidencia para cada país. En Guatemala, la incidencia está definida en base a muertes acumulativas por cada 100,000 habitantes, como baja (0-40), moderada (40-100), severa (100-400), o muy severa (400+). En Nicaragua y El Salvador, la incidencia está definida en términos del porcentaje de la población que perdió un familiar o un amigo, como baja (0-30%), moderada (30-40%), severa (40 50%), o muy severa (50%+).

Gráfico 1.14: Intensidad del tráfico de drogas



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009).

Gráfico 1.15: Intensidad de los pasados conflictos armados



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009).

Se aplicó el análisis econométrico a las variables arriba descritas, junto con otros controles, para examinar algunos de los posibles factores generadores de la violencia. El análisis incluye los efectos fijos a nivel del país, de modo que concierne la variación *dentro del país* de las tasas de homicidio. Un resumen de los resultados está expuesto en la Tabla 1, y los resultados completos de la regresión se incluyen en el Anexo 1.1. Los resultados claves son los siguientes:

- Primero, el tráfico de drogas es un importante generador de homicidios. Dentro de un país, las áreas con alta exposición al tráfico de drogas ilegales tienen índices más elevados de violencia, cuando se controla por otros factores. El tema del tráfico de drogas y sus vínculos con la violencia son abordados en más detalles en el Capítulo 3.

- Segundo, las áreas de alto riesgo para la violencia juvenil en base a sus características demográficas tienen niveles más altos de asesinatos. Específicamente, las áreas con mayores proporciones de hombres jóvenes (entre 15 y 35 años) tienen tasas más elevadas de homicidios. Además, las áreas con mucha cantidad de mujeres jefas de hogar, donde los jóvenes tienen menos probabilidades de ser controlados, también tienen cantidades importantes de asesinatos. La violencia juvenil se aborda en más detalles en el Capítulo 4.

- Tercero, no hay una asociación significativa dentro de los países entre la incidencia de los conflictos armados pasados y las actuales tasas de homicidios. Las áreas que fueron zonas importantes de los conflictos armados en el pasado no están experimentando hoy altos índices de violencia.

Debido a que el análisis concierne la variación dentro del país, es posible que los conflictos armados del pasado tengan efectos en relación a todo el país y no en lugares específicos. Por ejemplo, las guerras civiles podrían haber dañado las instituciones de la justicia penal del país en su conjunto, o haber generado una gran reserva de armas, que se compran y venden en todo el país.[9] Sin embargo, la amplia evidencia no sugiere que los altos niveles de violencia de la región son principalmente un legado de los conflictos armados. Datos fragmentados de Guatemala, El Salvador, y Nicaragua de finales de los años '60 (antes de que los conflictos armados y la violencia política hubiesen alcanzado niveles de intensidad) muestran que las tasas de asesinatos ya eran elevadas en ese entonces, por encima de 20 por cada 100,000 habitantes.[10] Además, Cruz (2003) muestra que en 1959 El Salvador experimentó más de 900 asesinatos, equivalente a una tasa de homicidios de cerca de 30 por cada 100,000 habitantes.

[9] La falta de correlación entre los pasados conflictos armados y los actuales niveles de violencia a nivel local también fue apuntada en un estudio de El Salvador (Carach 2000) y más detalladamente en un estudio sobre El Salvador y Guatemala (Cardenal Izquierdo 2008).

[10] Comunicación personal, José Miguel Cruz, 15 de abril, 2009.

Tabla 1: Resumen de hallazgos para generadores de homicidios

Posible generador	Hallazgo
Tráfico de drogas	Los lugares de mayor intensidad de tráfico de drogas tienen tasas de asesinatos de más del doble que las de las áreas de tráfico poco intenso en el mismo país, cuando se controla por otros factores.
Jóvenes en riesgo	Las áreas que tienen mayores proporciones de hombres jóvenes en la población tienen tasas de homicidios más altas, cuando se controla por otros factores.
Falta de control sobre los jóvenes	Las áreas donde hay mayores proporciones de hogares con mujeres jefas del hogar tienen tasas más elevadas de homicidios, cuando se controla por otros factores.
Historia de los conflictos armados	La variación de la intensidad de los conflictos armados en Guatemala, El Salvador, y Nicaragua *no explica* la variación de la violencia actual dentro del país. Las áreas que tuvieron altos índices de muertes durante los pasados conflictos armados no son más violentas hoy en día. Sin embargo, esta evidencia no descarta la posibilidad de que los pasados conflictos armados hayan tenido efectos a nivel de país que puedan generar la violencia actual.

Para los resultados completos de la regresión, ver Anexo 1.1. Todos los resultados son sólidos cuando se controla por composición de área urbano/rural, ingreso promedio, desigualdad, nivel educativo y tasas de empleo de la zona.

1.9 CONCLUSIONES

Los datos presentados en este capítulo muestran una clara línea divisoria por tipo de delito y por grupo de país. Las tasas de asesinatos en El Salvador, Guatemala, y Honduras son impresionantes, e ilustran que estos tres países están enfrentando un maremoto de violencia que se ha visto en muy pocos países del mundo que no están en una situación de guerra. Al mismo tiempo, las tasas del crimen no violento, medidas por encuestas comparativas entre países, parecen ser altas pero no en niveles extremos.

En Nicaragua, Costa Rica, y Panamá, la preocupación pública se ha enfocado en la posibilidad de que el crimen y la violencia puedan exceder las fronteras. Aunque las tasas de asesinatos en esos países se han incrementado ligeramente, la tasa de homicidios no muestra evidencia de que están enfrentando una explosión de violencia como la que se ve en el norte. En Costa Rica, los datos confiables muestran un incremento sustancial de alcance nacional en el crimen callejero a lo largo de la última década. Por otro lado, los muy limitados datos muestran una leve disminución de las tasas de victimización global en Panamá entre 2006 y 2008.

La violencia doméstica, un problema común en muchos países en desarrollo, es un grave problema en América Central. Utilizando datos de Nicaragua y Honduras, encontramos que las mujeres que tienen más escolaridad tienen menos probabilidades de ser victimizadas. Las mujeres con más hijos, aquellas cuyos maridos abusan del alcohol, y aquellas cuyos padres golpean a sus esposas tienen más probabilidades de ser ellas mismas agredidas.

El análisis de los determinantes del homicidio a nivel subnacional en este capítulo muestra que el tráfico de drogas ilegales está fuertemente asociado con niveles más elevados de las tasas de homicidio. Las comunidades que experimentaron una incidencia más violenta durante la guerra civil no enfrentan mayores tasas de crimen violento. El análisis muestra que los altos niveles de mujeres cabeza de familia —lo cual podría indicar una falta de control y de modelos masculinos para la juventud— están asociados con mayores niveles de crimen violento. Finalmente, las comunidades con una proporción mayor de hombres jóvenes, que es la población en riesgo clave en relación al potencial de cometer delitos, tienen niveles más altos de asesinatos.

CAPÍTULO 2
EL COSTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN AMÉRICA CENTRAL

El crimen y la violencia tienen múltiples costos y efectos para los ciudadanos de América Central. Algunos de los costos que han sido menos reconocidos tienen que ver con los efectos sobre las actitudes. La mayoría de las personas en todos los países centroamericanos percibe el crimen y la violencia como una amenaza de primer orden contra el bienestar de la sociedad, y muchos dicen que un golpe militar se justificaría en un entorno con altos niveles de crimen. La evidencia también muestra que los altos índices de violencia reducen la confianza en el sistema de justicia penal, incrementa la tendencia hacia los sistemas privados de vigilancia, y alimenta la creencia de que las autoridades no necesitan respetar la ley cuando enfrentan a los delincuentes. Los costos económicos del crimen y la violencia también son significativos.Cada año, los costos de seguridad y las pérdidas provocadas por la violencia representan para los empresarios un monto equivalente a 3.7 por ciento de sus ventas.En una sola medición, el valor de las pérdidas de vidas humanas y la discapacidad provocada por la violencia alcanza el 1.2 por ciento del PIB de la región.Finalmente, un estudio sugiere que los costos globales en términos económicos suman 7.7 por ciento del PIB regional, y las estimaciones del efecto de la violencia sobre el crecimiento indican que la reducción de la violencia podría relanzar considerablemente el crecimiento en El Salvador, Guatemala y Honduras.El aumento de la violencia,sin embargo,no reduciría el crecimiento de la industria turística regional; la evidencia disponible de un estudio mundial sugiere que la violencia no política no reduce el turismo.

Los ciudadanos de los países centroamericanos han sufrido mucho bajo la ola de crimen y de violencia en la región. La vasta documentación recopilada para este informe mide los efectos de la violencia en diferentes maneras. Este capítulo presenta diversas mediciones de dichos efectos, tomándolas tanto de trabajos anteriores como de la investigación original realizada para este informe.

La documentación sobre este tópico cubre un amplio terreno y se han propuesto una cantidad de tipologías de los costos de la violencia. La Organización Mundial de la Salud (2004) establece una distinción entre costos directos e indirectos, mientras que Buvinic y Morrison (1999) utilizan una tipología más compleja y distinguen entre lo siguiente:

Costos directos: los valores de todos los bienes y servicios que se utilizan para la prevención de la violencia o brindan asistencia a las víctimas o a sus hechores. Esta ha sido la categoría de costos más comúnmente estimada e incluye los costos de salud, policía, justicia y prisión, así como recursos invertidos en medidas de seguridad privadas.

Costos no monetarios: tasas más altas de mortalidad y morbilidad que tienen como consecuencia el dolor, el sufrimiento y la muerte, pero que no necesariamente implican gastos en atención médica o en pérdidas económicas fácilmente cuantificables.

Efectos económicos multiplicadores: el impacto en el capital humano, participación en la fuerza laboral, disminución en los salarios e ingresos, los ahorros y el crecimiento económico.

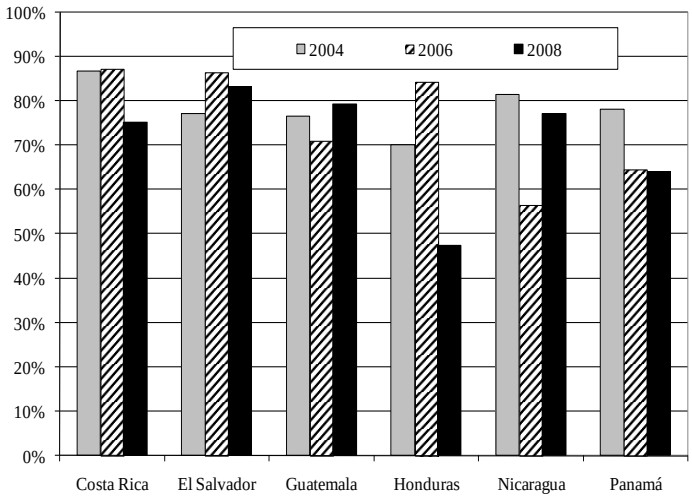
Efectos sociales multiplicadores: desgaste del capital humano, transmisión intergeneracional de la violencia y una calidad de vida más baja.

En este capítulo consideramos los costos —y más ampliamente los efectos del crimen y la violencia— a través de un número de aproximaciones diferentes, comenzando con algunas mediciones de efectos específicos y luego considerando unas de mayor abarcación para medir los costos totales.

2.1 AMENAZA AL BIENESTAR DE LA SOCIEDAD Y A LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Una manera de calcular la amenaza general que representa la violencia es pedirle a la gente que haga una estimación subjetiva de los peligros de la violencia. En 2008, entre los seis países centroamericanos, el 71 por ciento dijo que la violencia es una amenaza "muy importante" (ver Gráfico 2.1.) Estos gráficos muestran que los centroamericanos están muy preocupados en relación a la violencia, pero también sugieren que dicha preocupación es bastante constante entre los países, independientemente de sus niveles de violencia. Los costarricenses ven la violencia como una amenaza del mismo modo que la ven los residentes de El Salvador, Guatemala, y Honduras.

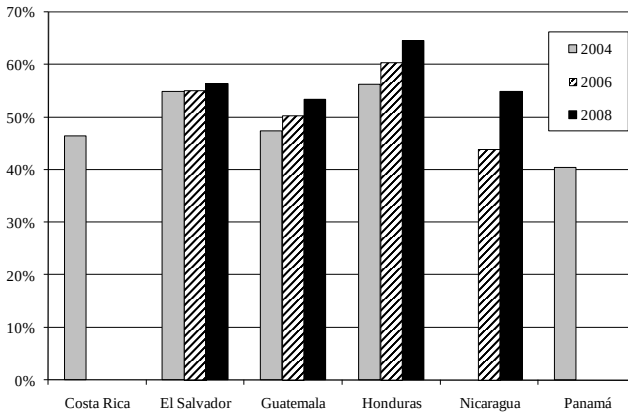
Gráfico 2.1: Proporción de adultos que afirman que el actual nivel de violencia es la mayor amenaza para el bienestar futuro



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas LAPOP.

Todos los países de la región, con la excepción de Costa Rica, emergieron sólo recientemente de regímenes autoritarios, y en muchos casos sus instituciones democráticas son aún frágiles. Las elevadas tasas de violencia pueden despertar nostalgias selectivas por el pasado autoritario, y potencialmente desestabilizar estas democracias en ciernes. En 2008, entre los seis países centroamericanos, un promedio de más de la mitad de los adultos (53 por ciento) dijo que un golpe militar se justificaría si los niveles de violencia son elevados, con dicho porcentaje en aumento en los años recientes en Guatemala, Honduras, y Nicaragua (ver Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2: Proporción de adultos que afirman que un golpe militar se justificaría si los niveles de violencia son altos



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas LAPOP. Los datos son parciales para algunos años porque la pregunta relevante no se hace en todos los países todos los años.

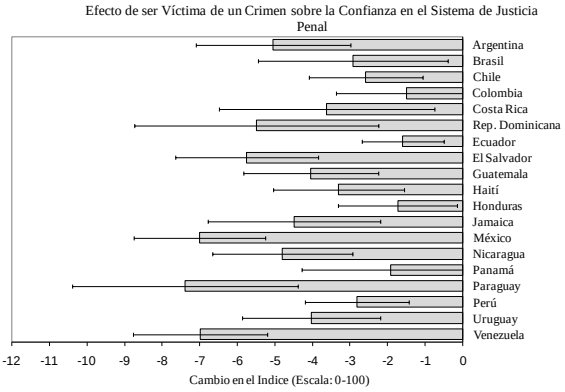
Es posible que estos sorprendentes porcentajes reflejen una actitud en general favorable hacia un régimen militar en cualquier circunstancia; asímismo, un número similar de adultos dijo que un golpe se justificaría debido a la corrupción. Sin embargo, porcentajes mucho más bajos consideraron que un golpe militar se justificaría si hay buenos índices de empleo, muchas protestas sociales, o una inflación alta.

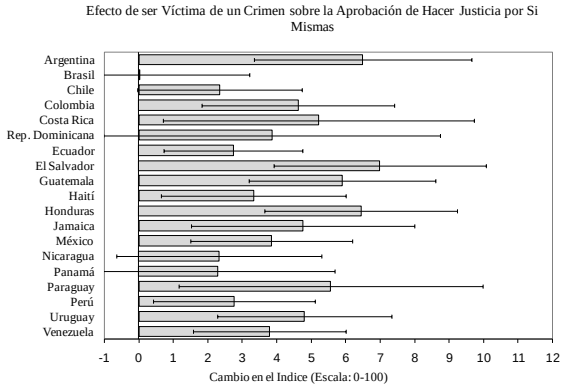
2.2 El Impacto de la Victimización por Violencia en las Actitudes Frente a la Justicia Penal

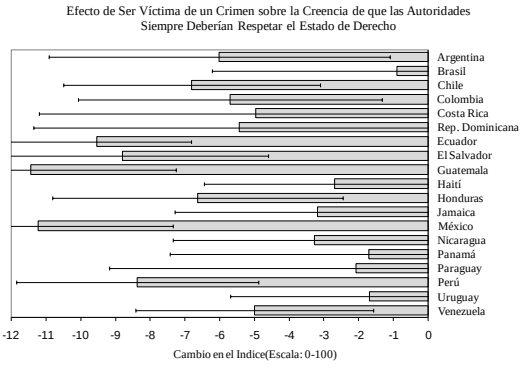
Ser víctima de la violencia puede afectar las actitudes de las personas. En particular, el golpe emocional de haber sido victimizado, combinado con una experiencia de primera mano con el sistema de justicia penal, puede alterar nuestra visión sobre si es adecuada la manera en que las autoridades y los ciudadanos confrontan la violencia. Empíricamente, es difícil determinar el efecto causal de la victimización solamente examinando las creencias de la víctima frente a las de las no víctimas, debido al hecho de que es imposible que aquellos que tienen mayores probabilidades de ser victimizados sean diferentes del ciudadano promedio, junto con otras características que afectan sus actitudes. Más importante aún, las personas que tienen altas probabilidades de ser víctimas de la violencia son naturalmente aquellas que viven en áreas con alta prevalencia delictiva. Estas personas bien pueden tener actitudes diferentes de quienes viven en áreas donde hay menos violencia, independientemente de si son o no víctimas.

Demombynes (2009) examina los efectos de la victimización en las actitudes frente a la justicia penal utilizando datos para la mayoría de los países de América Latina. El análisis controla por salud, características demográficas y, lo más importante, los efectos fijos a nivel del entorno (muestreos por conglomerados). Esta estrategia econométrica determina efectivamente los efectos de la victimización sobre las actitudes comparando las víctimas a las no víctimas similares que viven en un entorno similar. Los efectos fueron estimados para tres índices, obtenidos por medio de una representación proporcional de las respuestas separadas de las preguntas sobre actitudes, en una escala de 0 a 100. Las preguntas fueron las siguientes:

Gráfico 2.3: Efectos de la victimización en las actitudes frente al sistema de justicia penal, por país







Fuente: Demombynes (2009). Las líneas gráficas muestran coeficientes de las víctimas de delincuencia de regresiones de países específicos para tres diferentes índices sobre victimización por delincuencia y otras covariantes. Las regresiones incluyen efectos fijos en muestreos por conglomerados. Las variables dependientes son índices con rangos que van de 0 a 100.

1) ¿Hasta qué punto tiene confianza en el sistema de justicia? (en una escala de 1 a 7)[11]

2) ¿Que las personas hagan justicia por su propia mano cuando el Estado no castiga a los criminales:
hasta qué punto aprueba o desaprueba esta actitud? (en una escala de 1 a 10, donde 10 es el nivel más alto de aprobación).

3) Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen de la ley?

Sobre todo, el análisis muestra que ser victimizado por la violencia reduce en 4 puntos la confianza en el sistema de justicia, aumenta en 4 puntos la proporción de personas que aprueban el hacer justicia por sí mismas y reduce en 6 puntos la creencia de que hay que respetar la legalidad. El Gráfico 2.3 muestra estimaciones de estos efectos calculados por país, con los países centroamericanos subrayados. Se muestran los intervalos de 10 por ciento de confianza. Sorprendentemente, los signos de los efectos son casi perfectamente consistentes entre los países, aunque varían las magnitudes. Las diferencias entre los países pueden reflejar diferentes tipos de violencia que enfrentan las personas, diferentes actitudes culturales, o variaciones estadísticas. Lo más notable en las comparaciones entre países es el efecto negativo relativamente amplio de la victimización en El Salvador y Guatemala en cuanto a la creencia en que las autoridades deberían respetar siempre la legalidad. Las estimaciones reportadas implican que ser victimizado en estos países suponen entre un 9 o 10 por ciento menos probabilidades (respectivamente) de que una persona apruebe que las autoridades siempre deben respetar la ley. Estos resultados son preocupantes porque implican que los altos niveles de violencia pueden estar alimentando el mercado de la vigilancia privada y el apoyo a las tácticas brutales que a su vez pueden contribuir a aumentar los niveles de violencia.

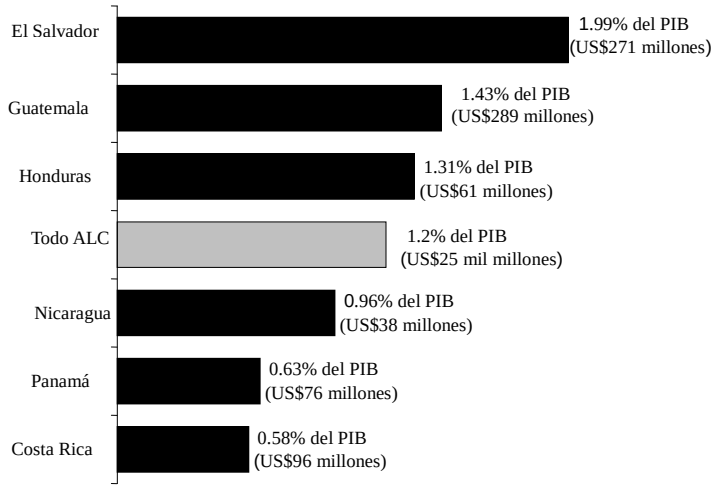
2.3 VALOR ECONÓMICO DE LOS AÑOS DE VIDA PERDIDOS AJUSTADOS POR DISCAPACIDAD

Los efectos de las amenazas a la salud, incluyendo la enfermedad y la violencia, han sido cuantificados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) utilizando una medición conocida como "años de vida perdidos ajustados por discapacidad" (DALY, por sus siglas en inglés). Para cualquier condición de salud en un determinado país, los DALY son calculados como la suma de años perdidos debido a mortalidad prematura y los años perdidos debido a la discapacidad. Un año de vida perdido debido a muerte prematura cuenta como una pérdida DALY completa, mientras que un año de vida sin una salud plena, es decir con "discapacidad", cuenta como una pérdida DALY parcial. La OMS calcula para un país estimaciones específicas de pérdidas DALY por enfermedades particulares y por violencia.

También es posible traducir las pérdidas DALY en términos de dólares multiplicando los DALY por el valor de cada año perdido. Para las pérdidas DALY por violencia, Brown (2008) realiza este cálculo, siguiendo la sugerencia de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud (2001), asignando un valor DALY para el PIB per cápita por país. El Gráfico 2.4 muestra estas cifras para los países centroamericanos. Nótese que estas cifras reflejan los efectos combinados de la violencia interpersonal, auto infligida, y la violencia colectiva.

[11] Una tabulación sobre la variable de la confianza en el sistema de justicia aparece en el Capítulo 5 de este informe, que trata sobre la justicia penal.

Gráfico 2.4: El costo de la violencia en términos del valor económico de los años de vida perdidos por discapacidad (DALYs)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas LAPOP. Los datos son parciales para algunos años porque la pregunta relevante no se hace en todos los países todos los años.

Para América Central en su conjunto, los costos como porcentaje del PIB son similares a los costos de la región de América Latina y El Caribe. En general tanto en América Central como en la región de ALC, los costos alcanzan 1.2 por ciento del PIB. Naturalmente, a nivel de país, los costos económicos en términos de pérdidas DALY son mayores en los países con los mayores niveles de violencia. Como porcentaje de su PIB El Salvador tiene costos más altos que cualquier otro país de América Latina y El Caribe, con la excepción de Colombia, y se ubica en la posición número 12 a nivel mundial. Guatemala, Honduras y Nicaragua ocupan los lugares 21, 36 y 40 en la clasificación mundial.

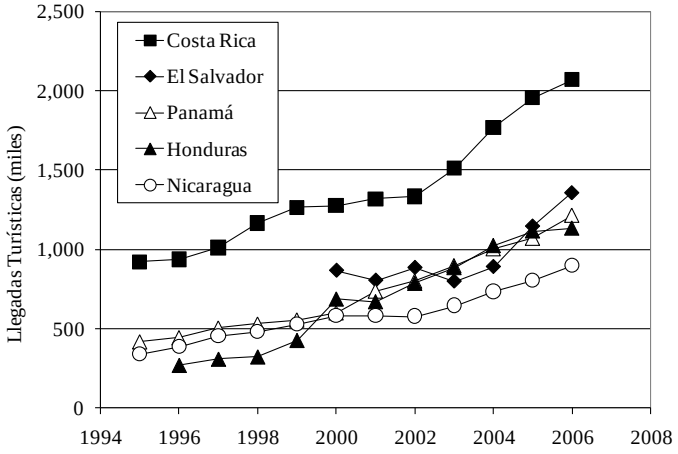
2.4 LOS EFECTOS EN EL TURISMO

El aumento de la violencia en los últimos años despertó el temor de que pudiera poner en peligro la industria turística de la región. Al tener muchas opciones de destinos turísticos, los turistas internacionales podrían despreciar las regiones donde hay más incidencia delictiva.

La mayoría de los estudios sobre el impacto de la violencia y el turismo se basan en análisis de casos o análisis cualitativos en un reducido número de países.[12] En uno de los pocos estudios cuantitativos rigurosos, Neumayer (2003) examina un panel comparativo de países con resultados sobre violencia y turismo. Encuentra evidencia sólida de que las violaciones a los derechos humanos, los conflictos violentos, y otros eventos violentos de origen político reducen tanto el número de turistas como el gasto total en turismo. Sin embargo, su análisis muestra que no hay efectos significativos de la violencia *no política* sobre el turismo.

[12]Estudios cualitativos sobre la violencia y el turismo incluyen a Teixeira (1995, 1997) para Brasil, De Albuquerque y McElroy (1999) para El Caribe, y Bloom (1996) y Ferreira y Harmse (2000) para Sudáfrica.

Gráfico 2.5: Llegadas turísticas por año en los países de América Central



Fuente: Análisis del Banco Mundial de datos de la Organización Mundial del Turismo.
Nota: No había datos disponibles para Guatemala.

Estos hallazgos coinciden ampliamente con la experiencia de los países centroamericanos. Había pocos turistas durante las guerras civiles y las convulsiones políticas regionales de los años 80 y comienzos de los 90. Sólo la pacífica Costa Rica incrementó su turismo durante todo ese período. En todos los países de la región con pocos conflictos políticos violentos y gobiernos democráticos relativamente estables, las llegadas turísticas se dispararon, aun cuando las tasas de homicidios habían aumentado. Contrario a la creencia convencional, tanto los análisis comparativos entre países como los exámenes específicos sobre la experiencia centroamericana sugerirían que las tasas relativamente altas de violencia son compatibles con una industria turística dinámica.

Puede ser que la violencia no política no frene el turismo porque los visitantes internacionales permanecen ampliamente al margen de sus efectos. Aunque las cifras sobre las tasas de victimización de turistas no están disponibles, es posible que los visitantes tengan menos probabilidades que los residentes de ser víctimas de la violencia, sobre todo si, como ocurre en muchos países, los gobiernos asignan una fuerza de policía especial para la protección de los turistas, o si los turistas frecuentan mayoritariamente los lugares que están aislados de las zonas donde hay una alta incidencia delictiva.

2.5 LOS EFECTOS EN EL CLIMA DE LA INVERSIÓN

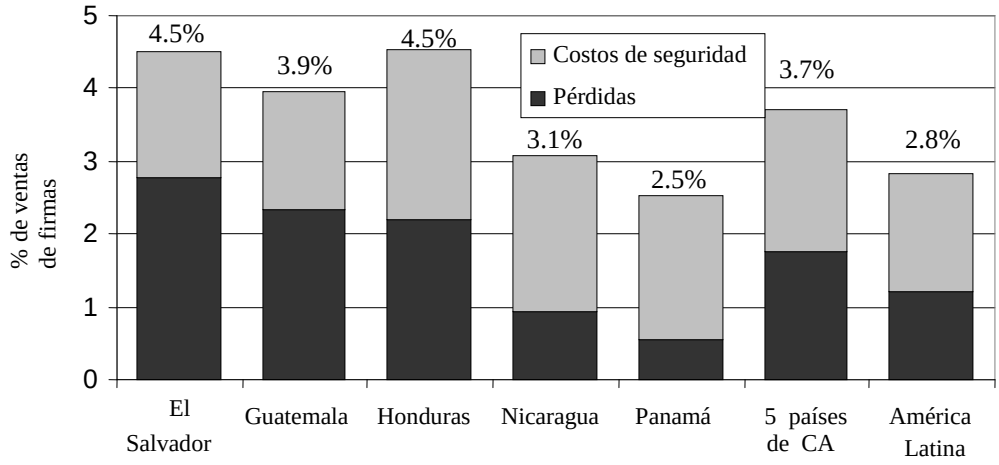
El crimen y la violencia son preocupaciones fundamentales para el clima de la inversión en América Central. El director de la Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador, Federico Colorado, definió la violencia como "la piedra en el zapato del desarrollo."[13] La violencia puede potencialmente afectar a los trabajadores, creando temores que pueden reducir la productividad y aumentar el ausentismo, lo cual contamina el clima de la inversión, tanto desalentando las inversiones de las empresas como desviando los recursos de las actividades productivas para invertirlos en prevención de de actos delictivos. Además de los daños que la violencia causa al sector empresarial en forma de violencia y daños a la propiedad, un entorno de mucha violencia reduce la productividad empresarial. El análisis del Banco Mundial (2007) muestra que un entorno con altos índices de violencia reduce tanto las ventas comerciales como el factor de productividad total.

Las Encuestas Empresariales de 2006 recogieron datos sobre costos de seguridad directos e indirectos causados por el impacto de la violencia sobre las empresas. Para cinco países centroamericanos (excluyendo a Costa Rica, que no fue encuestada en 2006), el total de los gastos de seguridad y pérdidas promedió el 3.7 por ciento de las ventas comerciales, una cifra significativamente superior al promedio de

[13] Latinnews.com (2005), citado en UNODC (2007).

2.8 por ciento para América Latina y El Caribe en su conjunto. Los costos combinados de la violencia representaron 4.5 por ciento de las ventas en El Salvador y Honduras y 3.9 por ciento en Guatemala.

Gráfico 2.6: Los costos de seguridad de las empresas y las pérdidas causadas por la violencia, como porcentaje de las ventas de dichas empresas, 2006



Fuente: Análisis del Banco Mundial sobre Encuestas Empresariales 2006.

Un análisis más detallado presentado por Demombynes e Hincapié (2008) muestra que la violencia no está confinada a determinados negocios o a sectores con características especiales. Los costos por violencia (gastos de seguridad más pérdidas) como porcentaje de las ventas son menores en las empresas de manufactura, aunque siguen siendo altas, promediando 2.9 por ciento de las ventas en cinco países centroamericanos. El análisis multivariante muestra que las empresas más grandes tienen más probabilidades de ser victimizadas por la violencia, pero que el promedio de pérdidas por violencia como porcentaje de las ventas es mucho más alto para las empresas pequeñas. Las empresas pequeñas, que por lo general son propiedad de personas menos pudientes y manejadas por ellos mismos, son las que más sufren por la violencia.

Al controlar por otras características, las empresas que exportan tienen por lo menos 29 por ciento más probabilidades de tener que invertir en seguridad. Sin embargo, tienen menos probabilidades de sufrir pérdidas por actos delictivos, posiblemente debido a que tienen mayores estructuras de seguridad. El valor promedio de las pérdidas por actos delictivos no son más elevados para las empresas exportadoras que para las demás.

La amenaza de la violencia también puede afectar la productividad comercial a través de su impacto sobre los trabajadores. Las Encuestas Empresariales preguntaron si en el año anterior la empresa había experimentado un aumento del ausentismo de los empleados como resultado de la violencia y la inseguridad (por ejemplo, empleados que prefieren no trabajar en el turno nocturno, o trabajadores que no pueden hacerlo porque ya han sido víctimas de actos delictivos). Para el común de los países de la región de ALC, una de cada diez empresas respondió afirmativamente, comparado con el 14 por ciento de las empresas centroamericanas. Importantes aumentos del ausentismo fueron reportados también en El Salvador (20 por ciento), Guatemala (16 por ciento), y Honduras (23 por ciento).

2.6 COSTOS GLOBALES MEDIDOS POR MEDIO DEL MÉTODO DE CONTABILIDAD

Un enfoque usual para evaluar los costos generales por violencia ha sido utilizar el "enfoque contable",

que supone adjudicarle un valor en dólares a diversos costos específicos y sumarlos para obtener un total gráfico, que puede ser expresado como un porcentaje del PIB de un país. Este enfoque tiene ventajas y desventajas. Por un lado, cualquier especificación de categorías es necesariamente arbitraria y es imposible expresar de manera significativa en términos de dólares algunos costos, como por ejemplo el efecto de la violencia sobre la estabilidad democrática. Por otro lado, una cifra única puede ser útil para resumir los numerosos costos que provocan los actos delictivos, establecer una referencia comparativa que permita evaluar el costo-efectividad de las inversiones en seguridad, y comunicar con los economistas y empresarios, quienes están acostumbrados a pensar en términos monetarios.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha hecho estudios detallados usando el enfoque contable en Guatemala (PNUD 2006) y Guatemala (PNUD 2005). Un informe preparado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador (Acevedo 2008) utiliza las estimaciones del PNUD junto con datos de una variedad de fuentes para generar estimaciones bastante comparables para todos los países de América Central, con la excepción de Panamá.

Algunos de los costos considerados en el estudio de Acevedo (2008) fueron analizados anteriormente en este capítulo. Los costos considerados están agrupados en cuatro categorías: costos por salud, costos institucionales, costos por seguridad privada, y costos materiales. Los costos por salud incluyen gastos en atención médica, el valor de las pérdidas de producción provocadas por muerte o heridas, y el sufrimiento en términos de daños emocionales causados a las víctimas. Los costos institucionales cubren el gasto gubernamental en seguridad y el sistema de justicia. En los costos de seguridad privada se registran tanto los de hogares como los de empresas. Los costos materiales abarcan el daño a la propiedad y las pérdidas sufridas tanto por las personas como por las empresas. Los principales resultados de este estudio están expuestos en el Tabla 2.1, y se brindan detalles completos sobre la metodología en Acevedo (2008).

Tabla 2.1: Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB, por principales categorías

Tipo de Costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
	Millones de US$				
Costos en material de salud	**1281**	**1144**	**360**	**241**	**325**
Atención médica	69	82	24	44	10
Pérdida de producción	521	430	114	35	113
Daño emocional	691	632	222	162	202
Costos institucionales	**305**	**285**	**239**	**87**	**221**
Seguridad pública	212	160	145	51	85
Administration de justicia	93	125	95	36	137
Costos de seguridad privada	**459**	**329**	**176**	**124**	**150**
Hogares	135	72	44	31	38
Negocios	324	257	132	93	113
Costos de materiales (transferencias)	**245**	**253**	**110**	**78**	**94**
TOTAL	**2291**	**2010**	**885**	**529**	**791**
	Como percentage del PIB				
Costos en material de salud	**4.3%**	**6.1%**	**3.9%**	**4.5%**	**1.5%**
Atención médica	0.2%	0.4%	0.3%	0.8%	0.0%
Pérdida de producción	1.8%	2.3%	1.2%	0.7%	0.5%
Daño emocional	2.3%	3.4%	2.4%	3.1%	0.9%
Costos institucionales	**1.0%**	**1.5%**	**2.6%**	**1.6%**	**1.0%**
Seguridad pública	0.7%	0.9%	1.6%	1.0%	0.4%
Administration de justicia	0.3%	0.7%	1.0%	0.7%	0.6%
Costos de seguridad privada	**1.5%**	**1.8%**	**1.9%**	**2.3%**	**0.7%**
Hogares	0.5%	0.4%	0.5%	0.6%	0.2%
Negocios	1.1%	1.4%	1.4%	1.8%	0.5%
Costos de materiales (transferencias)	**0.8%**	**1.4%**	**1.2%**	**1.5%**	**0.4%**
TOTAL	**7.7%**	**10.8%**	**9.6%**	**10.0%**	**3.6%**

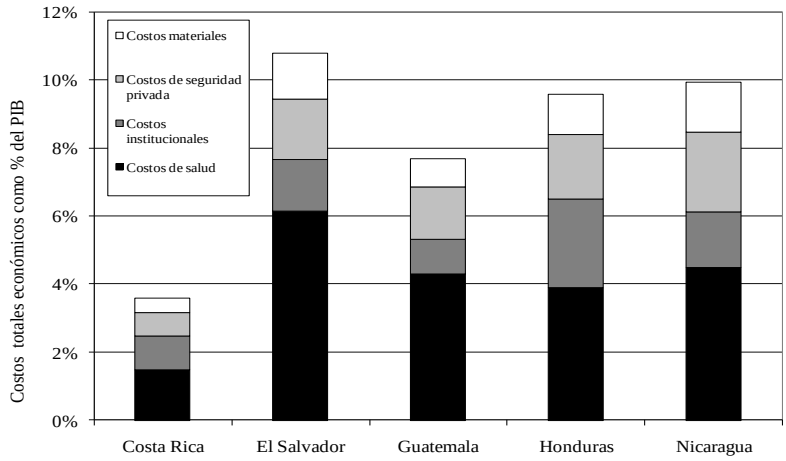
Fuente: Acevedo (2008). Nota: Panamá no estuvo incluida en el análisis original.

Los hallazgos del estudio están resumidos en el Gráfico 2.7, que desglosa los costos totales como porcentaje del PIB por principales categorías. Para los cinco países, los costos económicos totales fueron el 7.7 por ciento del PIB. Los costos para Guatemala coincidían con el nivel regional, mientras que los de

Honduras, Nicaragua, y El Salvador excedían el 9 por ciento del PIB, y los costos como porcentaje del PIB fueron mucho más bajos en Costa Rica. El mayor costo en todos los países fue el de salud.

2.7 EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Gráfico 2.7: Costos económicos totales por crimen y violencia como porcentaje del PIB, por principales categorías



Fuente: Acevedo (2008). Nota: Panamá no estaba incluida en el análisis original.

La violencia puede afectar la economía frenando las inversiones, aumentando el ausentismo laboral, reduciendo la productividad debido a los perjuicios provocados a los trabajadores, y desviando los recursos hacia la prevención de la violencia y la seguridad. Una manera de evaluar los efectos agregados es estimar el impacto de la violencia sobre el crecimiento económico global utilizando datos de panel comparando países. Debido a que las estimaciones se fundan en datos comparativos de países, éstas reflejan una relación promedio entre la violencia y el crecimiento a nivel mundial. Esta sección evalúa las estimaciones generadas utilizando este método como parte de un estudio sobre crimen y violencia en Brasil y El Caribe (Banco Mundial 2006 y 2007) y considera sus implicancias para América Central.

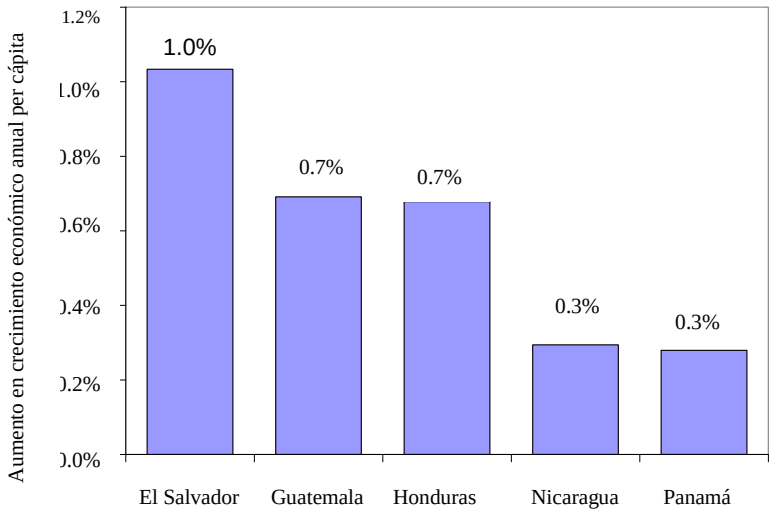
En este análisis, las tasas por actos delictivos violentos se miden utilizando las tasas nacionales de homicidios. Las tasas de homicidios se utilizan usualmente para estudios de violencia comparando países porque se cree que están menos sujetas a variaciones de definición y registro. (Ver Cuadro 1.1 en el Capítulo 1 de este informe.) El análisis atiende la documentación sobre los determinantes del crecimiento: se hace una regresión del PIB per cápita sobre las tasas de homicidios, controlando por el nivel de desigualdad de ingresos de un país, el costo de la inversión, y la educación promedio de hombres y mujeres.[14]

Podemos considerar lo que estas estimaciones representan en términos de ganancias potenciales para el crecimiento económico si se redujera la violencia en América Central. A nivel mundial, la Organización Mundial de la Salud (2002) estima que hubo 8.8 asesinatos por cada 100,000 habitantes en el año 2000.[15] Todos los países centroamericanos con la excepción de Costa Rica, que tuvo 7.7 asesinatos por cada 100,000 habitantes en el 2007, han experimentado recientemente tasas de homicidios por encima del promedio mundial. La tasa de

[14]El análisis utiliza el estimador GMM de Arellano y Bond (1991), el cual brinda estimaciones consistentes del efecto de las variables explicativas sobre el resultado, bajo el supuesto identificatorio de que las variables explicativas no son correlativas con los componentes tempo-variantes del error de los términos.

[15] Este gráfico no incluye las muertes causadas por la guerra, que representaron 5.2 por cada 100,000 habitantes a nivel mundial.

Gráfico 2.8: Potencial estímulo al crecimiento económico anual por reducción de la tasa de homicidios en un 10%



Fuente: Análisis basado en Banco Mundial (2006) y datos de homicidios de varias Fuentes.

asesinatos de El Salvador alcanzó 42.9 por cada 100,000 habitantes, una de las más altas del mundo. ¿Cual sería la ganancia en crecimiento económico para los otros países de la región si pudieran bajar sus tasas de homicidios en un 10 por ciento? Las estimaciones de esta simulación están expuestas en el Gráfico 2.8.

Los resultados sugieren que habría amplias ganancias potenciales por medio de la reducción de la violencia en los países de la región que tienen las tasas más altas de asesinatos. Las estimaciones indican que El Salvador podría disparar su crecimiento económico per cápita en 1.0 por ciento y Guatemala y Honduras podrían aumentar su crecimiento en 0.7 por ciento. Nicaragua y Panamá también se beneficiarían sustancialmente, con tasas potenciales de crecimiento de 0.3 por ciento. Debido a que los efectos estimados se refieren al crecimiento anual, son acumulativos en el tiempo, lo cual sugiere que en el largo plazo el impacto de la reducción de la violencia en el bienestar de la población de cada país sería muy significativo.

Es importante notar, sin embargo, que estas estimaciones contienen un nivel de incertidumbre significativo, y el alto rango de las estimaciones, particularmente las de El Salvador, resultan inverosímilmente altas. Estos cálculos se generan aplicando estimados de un modelo lineal, que captura la media de los efectos entre los países del mundo, y por lo tanto son de una validez menos cuestionable cuando se aplican a valores extremos. Además, está claro que la relación causal entre crecimiento y violencia puede ir en ambas direcciones. Mientras que la violencia puede disminuir el crecimiento a través de los mecanismos antes descritos, un crecimiento menor también puede estimular la violencia al reducir las oportunidades no delictivas. La estrategia econométrica que está detrás de las estimaciones presentadas arriba solamente aborda imperfectamente el tema de la causalidad. Dado el desafío que representa aislar el efecto causal de la violencia sobre el crecimiento, estas estimaciones deberían ser tomadas a modo de sugerencias. Aún así, sumado al análisis de nivel micro de los efectos de la violencia sobre los negocios, sí sugieren que la violencia puede ser una carga adicional significativa para el desarrollo económico.

2.8 CONCLUSIONES

El trabajo presentado en este capítulo indica claramente que los costos del crimen y la violencia son significativos en América Central. La Tabla 2.2 resume los puntos claves abordados. En algunos casos, los hallazgos pueden ser sorprendentes, particularmente la falta de evidencia para un efecto de violencia no política sobre el turismo y el nivel muy elevado de simpatía por un golpe militar si los niveles de violencia son altos. Tanto los efectos estimados de la violencia sobre el crecimiento y la estimación del

costo total utilizando el método contable no dejan duda de que la violencia debería ser vista como un problema de desarrollo.

Tabla 2.2: Un resumen de los hallazgos sobre los costos del crimen y la violencia en América Central

Tipo de costo o metodología	Hallazgo
Amenaza al bienestar de la sociedad	El 71 por ciento de los centroamericanos afirma que la violencia es una amenaza "muy seria" para el bienestar de la sociedad.
Amenaza a la estabilidad democrática	El 53 por ciento de los centroamericanos afirma que un golpe militar se justificaría si los niveles de violencia son elevados.
Impacto en las actitudes frente a la justicia penal	Ser una víctima de la violencia reduce la confianza en el sistema penal y aumenta el apoyo a las personas que hacen justicia por sí mismas. En El Salvador y Guatemala, ser victimizado hace que la persona tenga 9 y 10 por ciento respectivamente menos probabilidades de afirmar que las autoridades deberían respetar la ley siempre.

Valor económico de los años de vida perdidos ajustados por discapacidad	Los costos en vidas humanas y años perdidos por discapacidad debido a la violencia alcanzan el 1.2 por ciento del PIB de la región.
Efecto en el turismo	Un estudio comparativo entre países no encontró efectos de la violencia no política en el turismo.
Efectos en el clima de inversiones	La combinación de los gastos en seguridad y las pérdidas por violencia le cuesta a los empresarios centroamericanos un promedio de 3.7 por ciento de las ventas de sus empresas.
Costos totales medidos con el enfoque contable	Un estudio de cinco países en la región, con la excepción de Panamá, estimó que el total de los costos por violencia alcanza el 7.7 por ciento del PIB.
Efectos en el crecimiento económico	Los resultados de estudios anteriores del Banco Mundial indican que reducir las tasas de homicidios podría estimular el PIB per cápita en 0.7-1.0 por ciento en El Salvador, Guatemala, y Honduras.

CAPÍTULO 3
DROGAS Y VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA

Enormes cantidades de estupefacientes circulan a través de Centroamérica cada año, debido a que la región está ubicada entre los productores y los consumidores mundiales de cocaína. La evidencia sugiere que el tráfico de drogas a través de la región se ha incrementado en los años recientes pero que los centroamericanos mismos no están involucrados en los altos niveles de los carteles de la droga, controlados principalmente por mexicanos y colombianos. El "valor agregado" de la cocaína que transita a lo largo de Centroamérica desde Colombia a Guatemala es aproximadamente de 7 mil millones de dólares estadounidenses anuales, o el 5 por ciento del PIB de la región. Los países de la región se encuentran abrumados por las sofisticadas organizaciones del narcotráfico, que disponen de inmensos recursos en relación a los que tienen los gobiernos centroamericanos, lo cual conduce a una corrupción generalizada relacionada con el tráfico de drogas, dentro de los sistemas de la justicia penal de la región. Los datos limitados disponibles no indican, sin embargo, que el uso de drogas es especialmente alto en la población en su conjunto. El narcotráfico puede generar violencia a través de numerosos canales, y algunas investigaciones sugieren que a pesar de la corrupción prevalente, una mayor imposición de leyes puede resultar contraproducente. Han habido llamados de atención prominentes para reconsiderar las políticas relacionadas con las drogas y enfocar los esfuerzos primordialmente en un enfoque de salud pública o de reducción de los daños.

Centroamérica padece las consecuencias de la red del narcotráfico por el hecho de estar ubicada entre las áreas mundiales productoras de cocaína (principalmente Colombia, Perú y Bolivia), y los principales mercados para esta droga (Estados Unidos y Europa). Este capítulo examina el tráfico de droga en la región, el consumo de droga, y la relación entre drogas y violencia.[16]

3.1 NIVELES Y PATRONES DEL TRÁFICO DE DROGAS

Centroamérica es una ruta central para el transporte de drogas con destino a los Estados Unidos. Si bien este tráfico incluye algo de marihuana y heroína que se produce en la región, la cocaína enviada desde Sudamérica es la producción dominante. El gobierno de los Estados Unidos estima que el 90 por ciento de la cocaína que ingresa a EEUU, que representó aproximadamente 560 toneladas métricas en 2007, fue enviado a través del corredor México-Centroamérica. Las cifras de las capturas oficiales indican que 72 toneladas métricas (13 por ciento) fueron interceptadas en Centroamérica. Según los estudios de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, el predominio del corredor de tránsito centroamericano es una ocurrencia reciente. La mayor parte de la cocaína era enviada a través de la zona Caribe hasta inicios de los años 90, cuando los traficantes comenzaron a desplazarse hacia la ruta Centroamérica-México. El desplazamiento hacia el corredor Centroamérica-México ha sido atribuido tanto a una mayor vigilancia policíaca en el Caribe, como al crecimiento de los carteles mexicanos de la droga (UNODC 2008).

El conocimiento que se tiene del tráfico de drogas en Centroamérica es fragmentario. Las fuentes primarias de información son los informes de capturas de cargamentos de droga realizados por los

[16] Este capítulo está construido basado en parte en un documento de trabajo realizado por Jeffrey Miron (Harvard University.)

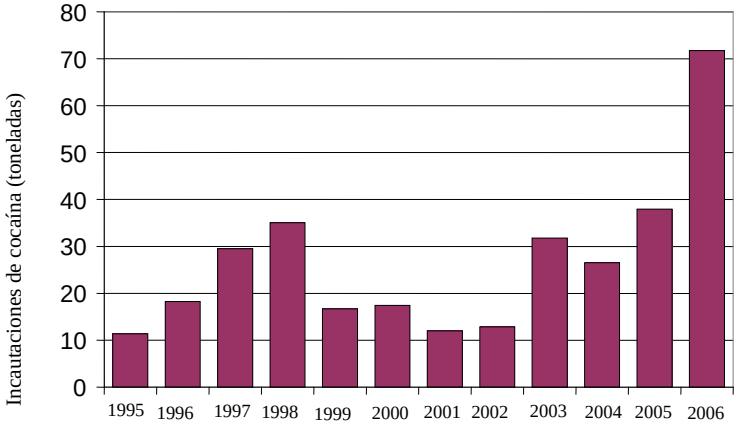
gobiernos nacionales y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y los informes anuales de la *International Narcotics Control Strategy* (INCSR) de Estados Unidos, que están basados en diversas fuentes de datos e informes de inteligencia. Otras fuentes de información incluyen estudios cualitativos, informes de prensa, y estudios sobre consumo local.

El cuadro general que emerge de las fuentes combinadas de información es el de una industria con un tráfico extraordinariamente dinámico e innovador que transporta estupefacientes desde Sudamérica hacia los mercados de Estados Unidos a través de un número muy importante de rutas en Centroamérica, con frecuencia utilizando múltiples modalidades de transporte con un apoyo logístico complejo. Los cargamentos pueden ser enviados a través de compañías aéreas privadas o comerciales, buses, vehículos privados, camiones con furgones acoplados, lanchas de alta velocidad, pequeños botes pesqueros, barcos de carga, submarinos, y el correo postal. Algunos analistas llegaron a la conclusión de que el aumento de control policial en el transporte marítimo provocó un mayor tráfico por la vía terrestre (Stratfor 2009a.). Al mismo tiempo, los militares estadounidenses estiman que los traficantes construyen por año entre 60 y 70 navíos semisumergibles de fibra de vidrio, que en total pueden transportar 8 toneladas métricas de cocaína, que representa el total de la exportación anual de cocaína del país (Brown 2009).[17]

Los datos sobre las incautaciones de estupefacientes son particularmente difíciles de interpretar. En la formulación más sencilla, el volumen de las capturas es el resultado de las cantidades del tráfico y la probabilidad de que un cargamento de narcóticos en particular sea capturado. La probabilidad de las capturas aumenta a medida que más recursos se destinen a la vigilancia policíaca. Por lo tanto, un incremento de las incautaciones puede ser el resultado de mayor vigilancia policíaca o de un aumento del tráfico. El Gráfico 3.1 muestra las capturas totales para los cinco países centroamericanos en los años recientes. El total de decomisos en 2005 y 2006 son los mayores que se hayan reportado hasta ahora, lo cual sugiere que o bien la vigilancia o el volumen del tráfico, o ambos, han aumentado.

3.2 LA ECONOMÍA Y LA ESTRUCTURA DEL TRÁFICO DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA

Gráfico 3.1: Incautaciones de cocaína en Centroamérica, 1995-2006

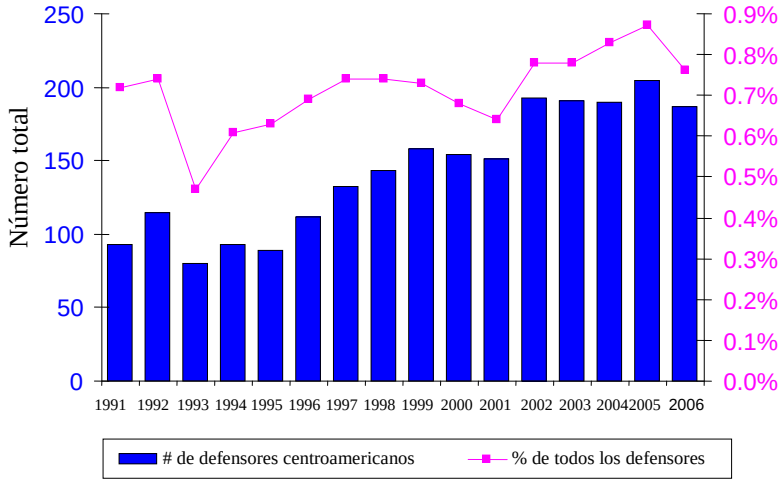


Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a datos de la UNODC.

[17] Según los informes de prensa, los navíos semisumergibles son utilizados para un sólo transporte de carga y luego son hundidos.

La evidencia sobre la estructura del comercio de drogas es limitada. La información disponible viene de las percepciones de los funcionarios de policía y relatos ocasionales hechos por los mismos traficantes.[18] Estos testimonios indican que el tráfico a través de Centroamérica está controlado por los carteles colombianos y mexicanos. Estas organizaciones emplean a los centroamericanos para propósitos logísticos, pero no están integrados a las redes locales del crimen organizado. Por ejemplo, el INCSR (2008), concluyó que "las maras transnacionales no son grandes organizaciones de traficantes, per se, pero están involucradas en las ventas callejeras de drogas".

Gráfico 3.2: Acusados centroamericanos sentenciados en los tribunales federales de Estados Unidos por tráfico de drogas; número total y como porcentaje de todos los acusados de tráfico, por año.



Fuente: Demombynes y Hincapie (2008)

Según los relatos anecdóticos, las personas que transportan drogas ilícitas generalmente son empleados de bajo nivel de las organizaciones del narcotráfico. En el trabajo cualitativo realizado como parte de este informe, un campesino que vive cerca de la costa norte de Colombia explicó que los carteles habitualmente reclutan a sus vecinos como tripulantes para las pequeñas lanchas rápidas que transportan cocaína hacia el norte a lo largo de la costa del Caribe. Por lo tanto el hecho de que las capturas de cargamentos de droga involucran a veces a centroamericanos no indica que las organizaciones centroamericanas están involucradas en el comercio. Como parte del trabajo para este estudio, Demombynes e Hincapie (2008) examinaron la ciudadanía de las personas condenadas por narcotráfico en los tribunales federales de Estados Unidos. Los que recibieron penas por delitos de tráfico de drogas en los tribunales federales (en vez de en los tribunales estatales o locales) son generalmente traficantes de alto nivel y no empleados de bajo nivel. Aunque el número total de los centroamericanos condenados prácticamente se multiplicó por dos entre 1991 y 2006, las condenas federales para narcotráfico aumentaron dramáticamente también, de manera que el porcentaje de los que son centroamericanos se incrementó sólo ligeramente. En el 2006, 187 centroamericanos fueron sentenciados por narcotráfico, lo cual representa sólo 0.8 por ciento de todas las condenas federales por narcotráfico (ver Gráfico 3.2).

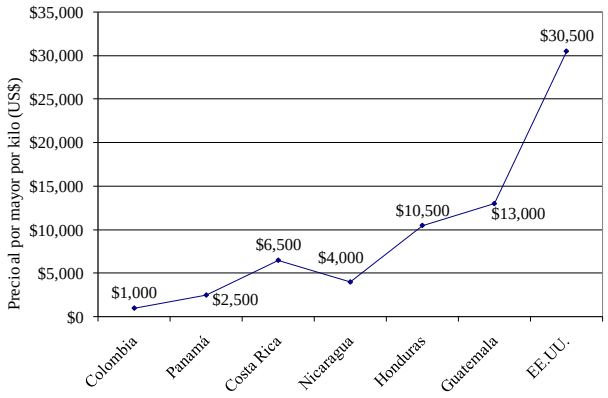
Un sentido elemental de la economía del comercio de las drogas emerge del análisis del valor al por mayor de la cocaína a lo largo de la ruta que comprende la costa del Pacífico entre Colombia y los

[18] Ver, por ejemplo, López (2008), un relato hecho por un traficante colombiano.

Estados Unidos. El Gráfico 3.3 presenta informes de los precios al por mayor tomados de diversas fuentes entre 2005 y 2008. El precio al por mayor de un kilo de cocaína recién procesada es de aproximadamente US$1000 en la Costa Caribe de Colombia, y sube rápidamente su valor cuando pasa por Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, llegando a US$13,000 en Guatemala. En los Estados Unidos, su valor sube a más de US$30,000 al por mayor, y llega a más de US$100,000 en el mercado al por menor.

Otra manera de considerar la dimensión del volumen de la cocaína que pasa a través de la región es calcular que las 560 toneladas métricas de la cocaína enviada a través de la región es equivalente a 14 gramos por cada uno de los 40 millones de habitantes de Centroamérica. El valor de 14 gramos de cocaína en las calles de los Estados Unidos es de aproximadamente US$2300.[19]

Gráfico 3.3: Precio aproximado de la cocaína vendida al por mayor pasando por la ruta de transporte de la costa del Pacífico



Fuente: UNODC (2008) y diversas fuentes.
Nota: Los países aparecen de sur a norte.

Las cifras del Gráfico 3.3 implican que el "valor agregado" de la cocaína que viaja la distancia que representa Centroamérica a partir de Colombia hasta Guatemala es igual a, aproximadamente, US$12,000 por kilo, o casi US$7 mil millones por año. Esto es equivalente al 5 por ciento del PIB de la región. Cálculos similares hechos para el valor de la heroína producida en Colombia y transportada por la región, junto con la heroína producida en Guatemala, generó cifras mucho más pequeñas: del orden de US$100 millones de valor agregado por año.

Si bien es significativa, la potencial influencia del trasiego de droga en la economía de Centroamérica no es abrumadora. El valor agregado de la cocaína y la heroína transportada a través de la región es mucho menor, por ejemplo, que los 12.1 mil millones de dólares en remesas recibidas por la región en 2007 (IADB 2007). Es muy probable que la mayor parte del valor agregado sea retenido como ganancias por narcotraficantes colombianos y mexicanos y que sólo una porción pequeña sea pagada por bienes y servicios en Centroamérica. Por lo tanto, con una estimación conservadora, quizá sólo un 2 por ciento del PIB de la región está relacionado con el narcotráfico. Es muy probable que el narcotráfico sea un factor mayor en las economías de áreas específicas (ver, por ejemplo, la discusión en torno a la Costa Atlántica nicaragüense en el Cuadro 3.1), pero estos cálculos aproximados muestran que las economías centroamericanas no están dominadas en ninguna medida importante por el comercio de las drogas.

En otras palabras, sin embargo, el poder económico de las organizaciones del narcotráfico es enorme. El

[19] Este cálculo está basado en el informe de la Drug Enforcement Agency de Estados Unidos, el cual indica que el precio al por menor de la cocaína en junio de 2007 era de US$166.90/gramo.

valor agregado de la cocaína que transita por la región es aproximadamente 20 veces el presupuesto de defensa reunido entre Panamá y Guatemala de US$364 millones para el año 2007, y es más de 100 veces los US$65 millones asignados por Estados Unidos para la Iniciativa de Mérida en asistencia a los esfuerzos de las naciones centroamericanas para combatir el narcotráfico.[20] Este contraste evidencia la ventaja en recursos de las organizaciones del narcotráfico que empequeñecen a aquellos que intentan controlarlas.

3.3 LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL NARCOTRÁFICO

La limitada información disponible indica que la corrupción relacionada con el narcotráfico está muy generalizada en los países centroamericanos. El INCSR (2008) informa que en Nicaragua "la corrupción es un problema omnipresente y permanente en los servicios policiales y judiciales" y que "la corrupción pública es un problema en Honduras, incluyendo a la policía y al sistema judicial. El [gobierno de Honduras] informa que el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado son dirigidos desde las prisiones y por actuales y ex funcionarios de gobierno y militares". El INSCR también apunta que "el uso de coimas y de coerción en el comercio de la droga contribuye a la generalización de la corrupción pública y fragiliza al sistema de la justicia penal [del gobierno de Panamá]". La corrupción relacionada con el tráfico de drogas parece ser especialmente intensa en Guatemala. El INCSR (2009) afirma que "el dinero del comercio de las drogas se ha entrelazado con el tejido de las instituciones policiales y de la justicia de Guatemala", y el INCSR (2008) encuentra lo siguiente:

> Los intentos del gobierno de Guatemala (GdG) para enfrentar el narcotráfico se han visto limitados por la corrupción relacionada con el comercio de drogas, una preocupación de mucha importancia para los Estados Unidos...
>
> La policía en general está bajo sospecha de corrupción a muchos niveles. El GdG ha intentado corregir esto purgando la policía de sus agentes corruptos. 1,215 oficiales de policía fueron retirados de sus puestos en 2007, principalmente por corrupción...
>
> [E]n la práctica, hay corrupción de algunos policías, jueces y otros funcionarios públicos, especialmente a nivel local. Esto ha sido fomentado y explotado por los narcotraficantes. Durante el 2007, el Ministerio de Gobernación despidió a centenares de oficiales de policía, incluyendo a muchos oficiales corruptos de las unidades de antinarcóticos y de la seguridad portuaria. A pesar de los serios esfuerzos del GdG para enfrentar la corrupción relacionada al narcotráfico, la severidad del problema sigue debilitando las acciones policiales en contra del crimen organizado. En febrero, tres parlamentarios centroamericanos viajando por Centroamérica fueron asesinados junto con su chófer, y las investigaciones de los hechos condujeron hasta oficiales de policía guatemaltecos. Los oficiales de policía fueron arrestados y, posteriormente, ellos mismos fueron asesinados mientras estaban en prisión esperando el juicio. Esto es una fuerte indicación de infiltración del crimen organizado en el sistema de la justicia penal.

Otro estudio (*Due Process of Law Foundation*, 2007) subrayó "la frecuente incidencia del narcotráfico como causa de la corrupción judicial en diversos países de la región". Presenta varios estudios de casos, incluyendo el siguiente sobre Honduras:

> A solicitud del abogado defensor, el juez que presidía el tribunal ordenó el arresto domiciliar del acusado en lugar de una orden de detención previa al juicio, lo que condujo a la huida de diversas personas acusadas de tráfico de drogas ilícitas. Lo que resulta

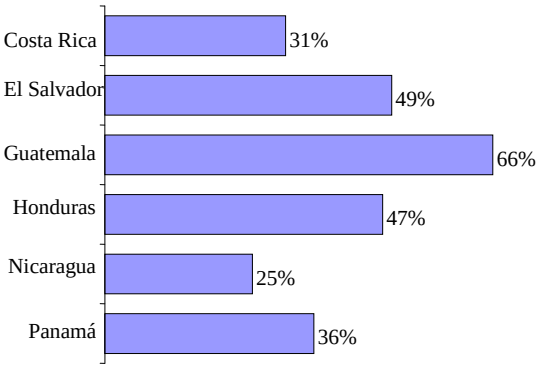
[20] Latin American Commission on Drugs and Democracy, 2009.

notorio en este caso es que la modificación del estatus legal de los detenidos se basó en ciertas irregularidades (cambios sospechosos en los registros de documentos, inadecuada identificación de la residencia para justificar la sustitución) que parece apuntar hacia una complicidad de los diferentes funcionarios judiciales involucrados, para beneficiar a los miembros de las organizaciones del narcotráfico.

El mismo informe describe otro caso de Guatemala:

> En este caso del año 2001, un juez de un tribunal penal de primera instancia ordenó la liberación de grupos de narcotraficantes, aún después de que fueran encontrados en posesión de enormes cantidades de drogas. Un ejemplo es la liberación de varias personas que fueron detenidas con 380 kilos de cocaína y estaban enfrentando acusaciones de tráfico ilegal de estupefacientes. Después de que se presentó la denuncia, la entidad de control disciplinario detectó un patrón de comportamiento de funcionarios que beneficiaba a los narcotraficantes en general, a través del uso de argumentos "garantizantes": otras entidades del sistema de justicia penal (la policía, por ejemplo) debían cometer errores en el cumplimiento de sus tareas o debían hacer "irregularidades". El juez, por su lado, utilizaría más tarde estos motivos para ordenar la liberación de los acusados y cerrar el caso...
>
> [N]osotros pudimos confirmar el mismo patrón de comportamiento en otros casos: agentes de policía, procuradores, y jueces de rango menor que caen en una serie de anomalías de procedimientos, que luego sirven como justificación para liberar a los acusados...
>
> [E]n ninguno de estos casos los responsables de tales anomalías enfrentaron consecuencia alguna por su comportamiento.

Gráfico 3.4: Proporción de adultos que afirman que la policía local está involucrada en la violencia



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas LAPOP 2008.

Los niveles extremadamente altos de corrupción de la policía están reflejados en las encuestas *Latin American Opinion Project* (LAPOP). Cuando se pregunta si la policía local protege a las personas de los delincuentes o si ellos mismos están involucrados en actividades delictivas, dos tercios de los guatemaltecos dijeron que la policía sí está involucrada en la violencia. Casi la mitad de los hondureños y de los salvadoreños tienen la misma opinión sobre su policía local (ver Gráfico 3.4).

Cuadro 3.1: Estudio de caso sobre la Costa Atlántica nicaragüense

La actividad del narcotráfico alteró dramáticamente la economía local en algunas áreas en los años recientes. Muchas fuentes describen la transformación de la Costa Atlántica de Nicaragua como un caso particularmente grave. Según el INCSR 2006,

> La deprimida economía regional hace que el tráfico ilegal de drogas resulte extremadamente atractivo para los habitantes locales, y los funcionarios de policía nicaragüenses señalan la sorprendente cantidad de casas nuevas y tiendas de equipamiento que aparecen en la región como evidencia de que más personas están siendo arrastradas hacia el negocio de las drogas. En algunas comunidades, el contrabando de drogas se ha tornado en la principal actividad económica, lo cual genera la preocupación de que esté emergiendo una incipiente "narco-cultura".

Este cuadro fue confirmado por el trabajo realizado como parte de la Evaluación de Pobreza en Nicaragua 2008, hecha por el Banco Mundial, que incluyó una encuesta de panel cuantitativa y cualitativa. En el trabajo cualitativo los residentes de Bluefields describieron el involucramiento local en el comercio de la droga como algo muy común. Explicaron además que regularmente los pescadores recogen bolsas impermeables de cocaína que son lanzadas al mar desde las lanzas rápidas por los traficantes cuando los persiguen las fuerzas de policía. Según los residentes locales, ellos pueden vender la cocaína a un precio de US$4,000 dólares el kilo. El estudio del banco también incluyó a una comunidad en la región del Atlántico Norte que había experimentado un enorme crecimiento de su ingreso cuando una avioneta cargada de drogas se estrelló cerca de la comunidad. Los habitantes vendieron o intercambiaron las drogas, y el estudio de panel demostró que había un aumento importante en sus niveles de consumo. La situación fue descrita por uno de los habitantes como "haber ganado la lotería". En otros lugares de la región, en una comunidad rural del Atlántico Norte, los habitantes informaron que las drogas se han tornado un problema para los jóvenes, y una persona indicó que "no solamente la venden, sino también la consumen".

Un artículo de prensa del 2007 brindaba un relato similar:

> "En las islas, comunidades enteras brindan apoyo logístico a los narcos", afirma el capitán Manuel Mora, jefe del comando naval del Atlántico de Nicaragua. "Todo el mundo está involucrado, de un modo u otro. Todos."
>
> Historias de fortunas asombrosas relacionadas con la cocaína llegada del mar se han vuelto parte del folclore local de la costa, y la isleta de Sandy Bay es mencionada con frecuencia. Una comunidad de Miskitos compuesta por algunos centenares de personas, pasó de tener cabañas de madera y radios transistores a poseer casas de concreto y piedra con antenas satelitales en los techos. "Alguien que pesca un paquete de cocaína lo interpreta como una bendición de Dios, y no una razón para alertar a las autoridades", dice el capitán José Echeverría, jefe de la autoridad portuaria de Bluefields. "Ponga un poco de pobreza y desempleo, agréguele el dinero fácil, y obtiene una mala mezcla."
>
> La mezcla se vuelve aún peor, dicen los bluefileños, cuando la cocaína reemplaza el dinero en efectivo para el pago de los servicios prestados, una tendencia que se ha acelerado en los últimos años. Como resultado de ello, la adicción a las drogas se ha vuelto un problema en Nicaragua, especialmente en la Costa Atlántica. El crack se vende abiertamente en varios barrios de Bluefields, en los que grupos de jóvenes que esperan a los clientes están parados frente a unas casitas destartaladas. Los precios han subido, dicen los habitantes locales, debido a una serie de operaciones de captura de cocaína en alta mar el año pasado. Pero aún con un precio cercano a US$1.50 la "piedra", todavía se encuentran clientes. Hay por lo menos 65 casas de crack conocidas en la ciudad.
>
> "Es triste decirlo", afirmó Luis, un capitán retirado de barcos pesqueros que no quiso revelar su apellido, "pero es difícil encontrar una familia de Bluefields que no esté afectada por las drogas." Esto incluye su propia familia. "Tengo 11 hijos y uno de ellos se fue a trabajar con los narcos. Le dije que eso era una mala idea. Pero no me escuchó."
>
> Fuente: Reuters, 2007 http://www.reuters.com/article/inDepthNews/idUSN2326993620070130?sp=true

3.4 USO DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA

La preocupación en torno al consumo de narcóticos se ha extendido rápidamente en los años recientes en Centroamérica, en parte debido a las percepciones del uso generalizado de drogas entre los miembros de las maras en la región y también porque hubo información de que con frecuencia los pagos por los servicios que los residentes locales brindan a los traficantes se hacen en especies, y esto conduce a una inundación de drogas baratas en el mercado local (ver por ejemplo el caso de la Costa Atlántica de Nicaragua en el Cuadro 3.1).

La evidencia contundente de que el abuso de drogas es un problema serio en Centroamérica es sorprendentemente escasa. Utilizando el modelo de seguimiento de uso de drogas en Estados Unidos, el consumo en Centroamérica ha sido evaluado principalmente por medio del uso de encuestas en las escuelas secundarias. El problema obvio con este enfoque es que en varios países de la región, muchos de los jóvenes no asisten a la escuela, y los que no van a la escuela son probablemente los que utilizan drogas. En Guatemala y El Salvador en especial, menos de un tercio de aquellos que están en edad de asistir a secundaria están efectivamente matriculados. Estas encuestas también corren el peligro de que los encuestados pueden sub-informar sobre el uso de drogas por temor a las consecuencias ante las autoridades de la escuela.

Una de estas encuestas fue realizada en los países centroamericanos durante 1999 y 2000 entre estudiantes de una edad cercana a los 16 años. En dicha encuesta, en cada país, diez por ciento o menos de los estudiantes encuestados informaron haber utilizado alguna vez drogas (ver los resultados en la Tabla 3.1). Una encuesta similar de estudiantes de secundaria en el 2003 en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y El Salvador reveló resultados similares. El análisis hecho a partir de las encuestas del año 2000 puso en evidencia que el uso de drogas estaba asociado con la repetición de niveles, problemas de disciplina y el hecho de no vivir con uno o con ninguno de los progenitores (CICAD, 2006).

Tabla 3.1: Tasas netas de matriculación en secundaria y uso de drogas ilícitas

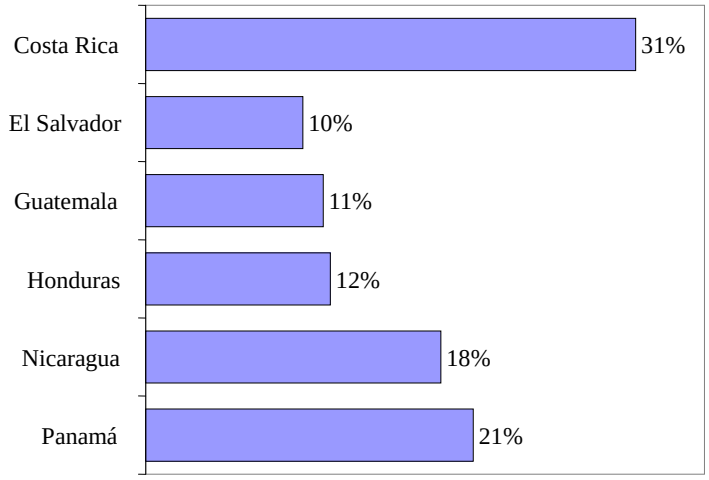
% de los estudiantes de secundaria que las usaron el año anterior (2003)						
País	**Año**	**Tasa de matriculación de secundaria**	**Cualquier droga ilícita**	**Marihuana**	**Cocaína**	**Inhalantes**
Costa Rica	2005	61.8%	10%	10%	1%	6%
El Salvador	2004	31.6%	8%	7%	2%	6%
Guatemala	2004	30.2%	4%	3%	1%	2%
Honduras	2006	44.6%	4%	3%	1%	5%
Nicaragua	2005	42.4%	6%	5%	1%	4%
Panamá	2004	71.8%	4%	3%	0.4%	2%

Fuente: Base de datos SEDLAC y Dormitzer et al (2004).

Otras encuestas también muestran niveles de consumo de drogas bastante bajos pero adolecen de los mismos problemas de selección y del miedo a potenciales castigos por admitir el uso de drogas. Una encuesta del año 2005 reveló que solamente un 4.5 por ciento de los prisioneros en El Salvador admitieron utilizar crack o cocaína el año anterior (Ministerio de Gobernación, El Salvador 2005). Sin embargo, la encuesta sólo fue realizada entre internos integrados a programas de educación, que posiblemente son los que menos probabilidades tienen de estar consumiendo drogas. Una encuesta del 2006 entre la población de 12 a 65 años de edad en El Salvador informó sobre niveles apenas perceptibles

de consumo de narcóticos: menos del 0.5 por ciento para la cocaína o el crack, y por debajo del 1 por ciento para cualquier otra droga.

Gráfico 3.5: Porcentaje de adultos que han visto a alguien vendiendo drogas en su barrio en el mes anterior, 2008



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a los datos de las encuestas LAPOP.

Contrario al cuadro de un ligero consumo de drogas que nos pintan las encuestas de consumo, los datos limitados que se tienen de la disponibilidad de drogas sugiere que no es difícil conseguirlas. En la misma encuesta de El Salvador en la que muy pocos admiten consumir drogas, la mayoría responde que es fácil o muy fácil conseguirlas. De modo similar, las encuestas a nivel nacional LAPOP muestran porcentajes bastante elevados de encuestados que informan haber visto a alguien vendiendo drogas en su barrio en el año anterior (ver Gráfico 3.5). Estas cifras son particularmente altas para los países menos violentos de la región: Costa Rica (31 por ciento) y Panamá (21 por ciento). Finalmente, algunos trabajos cualitativos en zonas de tráfico intenso, junto con los informes de prensa y relatos de las personas que trabajan con jóvenes en situación de riesgo, sugieren que la droga es prevalente, al menos en algunas áreas y entre aquellos que están en las maras juveniles.

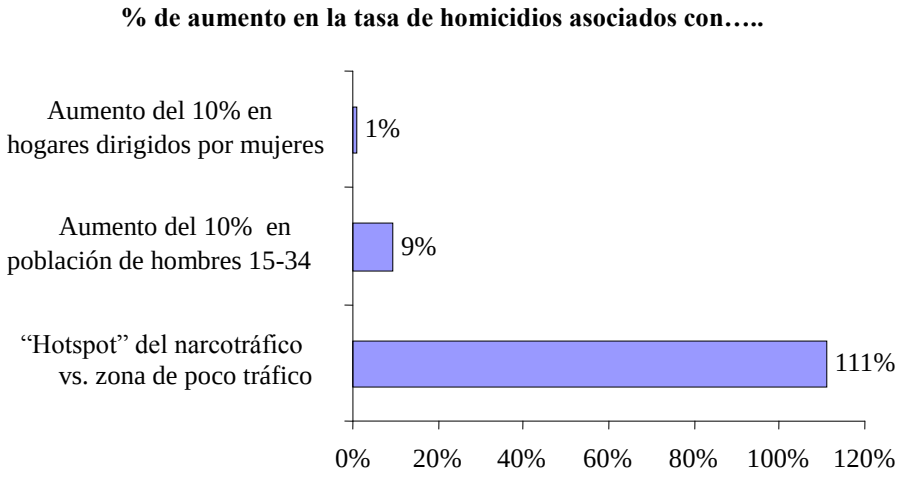
En conjunto, a la luz de esta evidencia, además del problema de la selección y la probable subinformación en las encuestas de consumo, es posible que los niveles de consumo de drogas sean más altos que lo que sugieren las encuestas de consumo. Sin embargo, no hay evidencia de que el vasto comercio internacional de drogas se haya filtrado hasta niveles epidémicos de consumo de narcóticos en la región en su conjunto. La mejor lectura de estos datos imperfectos es que los altos niveles de consumo de drogas se encuentran solamente en las poblaciones donde hay grupos que están específicamente en situación de riesgo.

3.5 EL VÍNCULO ENTRE TRÁFICO DE DROGAS Y VIOLENCIA

Uno de los subproductos más generalizados de la industria del narcotráfico es la violencia. En el análisis hecho como trabajo preparatorio para este estudio y descrito en el Capítulo 1, Cuevas y Demombynes (2009) encuentran que la práctica del tráfico de drogas es un importante generador de violencia en la región. Este hallazgo se deriva del análisis econométrico que revela que entre los países de Centroamérica, los altos niveles de tráfico están asociados con tasas de homicidio que son 111 por ciento más elevadas que aquellas de las zonas con baja actividad del narcotráfico. El narcotráfico es cuantitativamente mucho más importante que los otros factores de riesgo de violencia identificados en el

estudio: la presencia de una amplia población de jóvenes, y una alta incidencia de mujeres jefas de hogares.

Gráfico 3.6: Factores de riesgo clave para el homicidio en Centroamérica



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009).
Nota: Las cifras expuestas son coeficientes seleccionados de regresiones de tasas logarítmicas de homicidios a nivel subnacional en variables explicativas. Todos los coeficientes exhibidos son significativos a nivel de 5% y son robustos para las especificaciones cuando se controla por las características demográficas, la incidencia de los conflictos armados, el empleo, la educación, los ingresos, y las divisiones urbano/rural.

A nuestro entender, este es el primer estudio que analiza la relación entre tasas de homicidio y tráfico de drogas utilizando datos subnacionales para varios países o para cualquier país en desarrollo. Resultados más o menos similares, sin embargo, fueron encontrados en estudios que analizan las tasas de homicidio en ciudades de los Estados Unidos (Brumm y Cloninger 1995) y entre jurisdicciones policiales en la Florida (Rasmussen, Benson, y Sollars 1993). Además, Fajnzylber, Lederman, y Loayza (1998, 1999) muestran que, al controlar por una amplia gama de factores, los países que son productores de droga o tienen altas tasas de arresto por posesión de droga, tienen también tasas de homicidio más elevadas.

¿Por qué está la droga asociada con la violencia? Si bien hay poca evidencia específica para Centroamérica sobre este tema, los vínculos entre drogas y violencia son el tema de una documentación considerable, y la mayor parte está enfocada en los Estados Unidos.[21] En la formulación influyente de Goldstein (1985), hay tres maneras posibles en las que la droga puede generar violencia:

- Violencia debida a los efectos directos de la droga sobre quien la consume (psicofarmacológico).
- Violencia generada para poder obtener recursos para comprar drogas (económico-compulsivo).
- Violencia asociada con las disputas en torno al control de territorios de drogas, por deudas, y por otros motivos relacionados con el comercio de las drogas (sistémico).

De modo general, según el análisis de MacCoun, Kilmer, y Reuter (2003), la "visión imperante sobre la violencia psicofarmacológica es que es poco frecuente y mayormente atribuible al alcohol más que a las drogas ilícitas" y "el crimen económico-compulsivo es relativamente poco frecuente", exceptuando la que llevan a cabo los adictos a la heroína. Todo esto hace que las conexiones de la tercera categoría sean la principal explicación para el vínculo droga-violencia. Tanto las conexiones psicofarmacológicas como

[21] Esta sección del informe toma mucho del documento de trabajo de Miron (2008), que fue preparado para este informe, y también del análisis de la investigación de MacCoun, Kilmer, y Reuter (2003) sobre los vínculos entre drogas y delincuencia.

económico-compulsivas están asociadas con *el consumo* de la droga, mientras que los vínculos sistémicos están asociados principalmente con *el tráfico*. Dado que no hay evidencia de que el consumo de drogas es especialmente alto en Centroamérica y que la región es uno de los principales corredores mundiales para trasiego de drogas, los vínculos sistémicos están casi seguramente detrás de la conexión droga-violencia en Centroamérica.

Los vínculos sistémicos entre drogas y violencia caen dentro de un número de categorías:

- **Entre las organizaciones de narcotráfico.** Los narcotraficantes no tienen acceso a los tribunales y a otros mecanismos legales. Por ejemplo, no pueden utilizar el sistema legal que regula las disputas comerciales como las situaciones de impago de deudas. No pueden poner una demanda por responsabilidad del producto, ni los vendedores pueden utilizar los tribunales para exigir los pagos. En una línea diferente, los grupos rivales no pueden competir vía publicidad de sus productos y por lo tanto tienen que hacerse la guerra por medio de riñas territoriales. Así, los desacuerdos se resuelven generalmente por medio de la violencia. Parece probable que por lo menos una parte de los asesinatos en Centroamérica son de este tipo, dado que el tráfico en la región puede implicar transferencias de drogas entre organizaciones colombianas y mejicanas.

- **Dentro de las organizaciones del narcotráfico**. Debido a que son compañías del mercado negro, las organizaciones del comercio de drogas no pueden establecer estructuras formales sobre la plataforma del sistema legal. Por ejemplo, arriesgan recibir sanciones penales si informan que sus empleados hacen un mal uso de los fondos y la propiedad de la organización. Consecuentemente, la líneas de poder son por naturaleza informales. Dentro de un sistema como éste, la violencia puede ser una herramienta disciplinaria para los líderes de la organización y también puede ser un medio para acceder a posiciones más altas dentro de la organización. Aunque es extremadamente difícil medir, esto puede representar algunos homicidios en la región.

- **Vía el desvío de los recursos de la justicia penal o corrupción del sistema de la justicia penal**. Muchos investigadores apuntaron que aún en un sistema de justicia penal que funciona perfectamente, el narcotráfico puede indirectamente aumentar la violencia si los recursos de la justicia penal son desviados a esfuerzos antidrogas, reduciendo la capacidad del sistema de justicia penal para manejar los delitos que no están relacionados con las drogas. En los países severamente golpeados por el narcotráfico, el daño puede ser aún mayor. Cuando el narcotráfico corrompe el sistema de justicia penal —pagando coimas a la policía, a los jueces, a los procuradores— se puede paralizar el funcionamiento del sistema para los asuntos no relacionados con las drogas, generando mayores niveles de crimen y violencia no asociados con las drogas. Además, los narcotraficantes que ya han logrado corromper el sistema penal por medio de coimas o amenazas a las autoridades, y por lo tanto no temen ser perseguidos por la justicia, tienen mayores probabilidades de utilizar la violencia para resolver disputas que no están relacionadas con el narcotráfico. Aunque la evidencia directa no está disponible, es probable que este canal represente un amplio porcentaje de la conexión droga-violencia en la región. Como lo describen los relatos anteriores en este capítulo, la corrupción prevalece entre los cuerpos policiales y en los sistemas de la justicia penal en El Salvador, Guatemala, y Honduras, lo cual indudablemente restringe la capacidad de las autoridades para enfrentar la violencia.

- **Vía la difusión de las armas**. Si el narcotráfico trae más armas, o armas de mayor calibre a la región, la posibilidad de adquirirlas fácilmente puede dar más curso a la violencia, ya sea relacionada o no con el comercio de las drogas. La investigación en los Estados Unidos sugiere que la violencia era prevalente durante el período de la epidemia del crack en los Estados Unidos porque el comercio incrementó la demanda de armas, conduciendo a una mayor difusión de éstas

(Blumstein, 2000; Blumstein y Cork, 1996; Cork, 1999). La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia subrayó esta vinculación: "La relación entre homicidio, armas de fuego, y comercio de drogas, es central. Las drogas financian la compra de armas, las cuales respaldan las guerras de las organizaciones del narcotráfico para controlar los territorios y el tráfico."

- **Vía la aplicación de la prohibición.** La aplicación de leyes antidrogas implica arrestar a personas, incautar drogas, y otras actividades que incluyen el riesgo de una confrontación violenta entre las fuerzas policiales y las personas que éstas consideran que están violando las leyes antidrogas.

Las vinculaciones entre la aplicación de la ley y la violencia

Un número de investigadores han argumentado que bajo ciertas condiciones, la aplicación agresiva de la ley puede en realidad amplificar la violencia (Eck y McGuire 2000, MacCoun y Reuter 2001, Reuter 1989, Riley 1998). Los mecanismos posibles son numerosos. Primero, como se sugiere arriba, una mayor aplicación de las leyes puede desviar recursos que de otra manera irían a combatir la violencia no relacionada con las drogas. Una mayor aplicación de las leyes también puede afectar los patrones establecidos del tráfico, generando nuevas formas de violencia por la competencia entre los narcotraficantes.

Más importante aún, como lo apuntaron investigadores del Banco Mundial, "cuando hay ingresos altos debido a las actividades delictivas y los costos de las coimas son bajos, intensificar las sanciones y los controles policiales podría en realidad generar consecuencias perversas como promover el crimen organizado, la corrupción generalizada, y las tasas de violencia más altas" (Keefer, Loayaz, y Soares 2008.)

Más específicamente,

> La existencia de un mercado potencialmente grande significa que hay importantes ganancias para los productores y/o los distribuidores. Pero como el mercado opera ilegalmente, los grupos organizados tienen una ventaja comparativa al instalar una red de distribución y la aplicación asociada de contratos de distribución. Estos grupos sustituyen al Estado y a otras instituciones del mercado que de otra manera brindarían dichos servicios. Sin embargo, la aplicación de contratos del crimen organizado conlleva violencia, y la violencia también es utilizada para levantar barreras para potenciales competidores (Kugler, Verdier, y Zenou 2004).

De modo similar, Becker, Murphy, y Grossman (2006), señalan que si la demanda de droga es rígida, una mayor aplicación de las leyes incrementaría el precio y reduciría el consumo, pero también incrementaría el total de los recursos disponibles para los narcotraficantes. Con más efectivo a mano, los narcotraficantes están mejor equipados para corromper a funcionarios de la justicia penal y comprar armas.

Alguna evidencia para esta hipótesis viene de una observación de largo plazo de la evolución de la violencia en los Estados Unidos. Miron (1999) y Dills, Miron y Summers (2008), muestran que el incremento de la aplicación de la prohibición de las drogas y el alcohol en los Estados Unidos durante los últimos 100 años ha estado asociado con aumentos de la tasa de homicidios.

México y Colombia brindan dos estudios de casos de la relación entre la aplicación de la ley y la violencia. Desde inicios de 2007, el gobierno de México siguió una estrategia de confrontación con los carteles mexicanos de drogas. El resultado ha sido una ola de violencia relacionada con las actividades del

narcotráfico en todo el país. Los expertos de la violencia en México especulan que una de las causas del surgimiento de la violencia es que los ataques a los carteles y el despliegue de la policía nacional y del ejército han alterado los acuerdos existentes entre las fuerzas policiales y los narcotraficantes (McKinley 2008). Si bien establecer un vínculo causal es difícil, parece bastante probable que el efecto de corto plazo del incremento de la aplicación de leyes antidrogas en México ha sido el de incrementar la violencia.

El gobierno mexicano puede sentirse reconfortado al observar la experiencia de Colombia. Entre 1989-1993, el gobierno colombiano vivió una marea de violencia perpetrada por el cartel de Medellín, que en aquella época era la fuerza dominante del tráfico de cocaína. Los líderes del cartel temían la extradición hacia los Estados Unidos, donde no tendrían la capacidad de manipular el sistema de la justicia penal y por lo tanto cumplirían condenas de prisión. En un intento por impedir que el gobierno implementara el tratado de extradición EEUU-Colombia, el cartel le declaró la guerra al gobierno. Los narcotraficantes hicieron estallar un avión de línea civil, activaron bombas en numerosos lugares públicos, asesinaron a candidatos presidenciales, jueces, periodistas, y centenares de agentes de policía. Como resultado, el gobierno entabló un enfrentamiento de gran escala con el cartel, que culminó con la muerte de Pablo Escobar en 1993. Posteriormente, con la desmembración del cartel de Medellín y ulteriores esfuerzos del gobierno que condujeron al desmantelamiento del cartel de Cali, el nivel de violencia abierta relacionada a las drogas declinó. El comercio colombiano de la droga ahora funciona a través de organizaciones más pequeñas y más discretas, en vez de por un número pequeño de carteles centralizados, y las tasas de homicidio —aunque siguen siendo altas para los estándares internacionales— han bajado notablemente desde la cúspide alcanzada en los años 90 (Thoumi 2002).

La crisis de violencia actual de México, la experiencia de Colombia a finales de los 80 y comienzos de los 90, la documentación entre países y de Estados Unidos, y diversos estudios teóricos, todos indican que al menos a corto plazo invertir esfuerzos en la aplicación de leyes para la prohibición del tráfico de drogas podría aumentar los niveles de violencia. Al mismo tiempo, el reciente descenso de la violencia en Colombia sugiere que a largo plazo, es posible que el gobierno alcance una "victoria" limitada, eliminando a la dirigencia más violenta de los carteles, y logrando así un descenso relativo de la violencia.

Es importante considerar cómo los países de Centroamérica difieren de México y Colombia. Primero, los países de Centroamérica podrían ser caracterizados imparcialmente como inocentes observadores de la guerra de las drogas. Las organizaciones del narcotráfico tienen su sede en México y Colombia, y la evidencia de la que disponemos sugiere que el involucramiento directo de los centroamericanos en el comercio de la droga no es sustancial. Segundo, contrario a los países de Centroamérica, México y Colombia han sido capaces de desplegar recursos significativos para combatir a los carteles de la droga. Los enfrentamientos de gran escala que tuvieron lugar en Colombia y que ahora están ocurriendo en México, son opciones viables para países con ingresos relativamente elevados. Por el contrario, dado el pequeño tamaño de sus economías, aún países relativamente prósperos como Panamá y Costa Rica no tienen los recursos para enfrascarse en una confrontación de grandes proporciones con los carteles de la droga.

Preocupaciones similares fueron expresadas por organizaciones de inteligencia como el STRATFOR (Meiners, 2009) en las conclusiones de su reciente evaluación del comercio de la droga en Centroamérica:

> Si los gobiernos centroamericanos deciden intensificar sus operaciones contra el narcotráfico...corren el riesgo de trastornar las actuales operaciones de contrabando a tal punto que los carteles comenzarán a tomar represalias...

> Si el ejemplo de México sirve como guía, la violencia relacionada a la droga que podría desatarse en Centroamérica fácilmente desbordaría las capacidades de los gobiernos de la región.

Los países de Centroamérica enfrentan una situación difícil. La guerra del narcotráfico ya trajo niveles extremos de violencia y afectó a las instituciones de la justicia penal regional, y sin embargo una escalada de los esfuerzos de controles policiales —a cualquier escala a la que pudieran llegar los gobiernos regionales— muy probablemente incrementaría los niveles de violencia sin disminuir la capacidad operativa de los narcotraficantes.

3.6 POSIBILIDADES PARA UNA REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS

La posibilidad de que una mayor aplicación de leyes antidrogas aumente los niveles de violencia sugiere que los gobiernos centroamericanos deberían considerar enfoques alternativos. Recientemente, hubo llamados para reconsiderar ciertos elementos de las estrategias de prohibición y aplicación de leyes que han dominado las políticas en las décadas recientes. Por ejemplo, en el 2005, un grupo de 500 economistas, incluyendo a 3 premios Nobel, endosaron una propuesta para legalizar la marihuana en una carta que decía "la prohibición tiene efectos mínimos y puede en sí misma provocar daños mayores". Además, la revista *The Economist* recientemente editorializó en favor de una reforma de las políticas sobre drogas. El debate en torno a las opciones de políticas de drogas ha estado dominado en parte por el reconocimiento de que si bien los posibles beneficios de la actual política sobre drogas —en la forma de reducción del consumo de drogas— benefician principalmente a los países desarrollados que son los mayores consumidores, los efectos son ampliamente negativos para los países en desarrollo. Como se afirma en recientes trabajos del Banco Mundial,

> ... los costos de la prohibición parecen asumirlos desproporcionadamente los países en desarrollo que tradicionalmente tienen cultivos asociados con la producción de las drogas o que sirven como territorios de paso para hacerla llegar a los países ricos que consumen drogas. Estos costos van desde la expropiación directa de la riqueza de productores rurales pobres involucrados en el cultivo de estas plantaciones, hasta la inestabilidad institucional provocada por las organizaciones delictivas que distribuyen las drogas (Keefer, Loayza, y Soares 2008.)

En América Latina y el Caribe, en los últimos años se ha estado repensando las políticas sobre drogas. La Corte Suprema de Argentina recientemente abrió el camino para la despenalización del consumo privado de drogas ilícitas. El ex presidente mexicano Vicente Fox propuso la despenalización del consumo —pero no del tráfico— de estupefacientes, y el actual presidente de México, Felipe Calderón, hizo una propuesta similar este otoño pasado (Gutierrez, 2008). El Congreso mexicano votó para ponerle fin a la práctica de llevar a juicio a las personas atrapadas con pequeñas cantidades de droga ilícita, incluyendo la marihuana, este pasado agosto (*Associated Press, The New York Times*). Los dos países están siguiendo los pasos de Brasil, que esencialmente despenalizó el consumo de drogas en el 2006 eliminando las condenas a prisión para los consumidores, a cambio de tratamiento y servicios comunitarios. En Centroamérica, Manuel Zelaya, el (entonces) presidente de Honduras, propuso el año pasado la legalización de las drogas y que el consumo de drogas sea considerado como un problema de salud pública (La Prensa 2008). También el último informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) generó un debate, que entre sus miembros tiene al ex presidente César Gaviria de Colombia, al ex presidente Ernesto Zedillo de México, y al ex presidente Fernando Henrique Cardoso de Brasil. La Comisión también incluye al escritor y ex presidente de Nicaragua Sergio Ramírez y a Sonia Picado, ex diplomática y política de Costa Rica. El informe de la Comisión apunta a recientes iniciativas de Venezuela, Argentina, Colombia y Brasil para despenalizar la posesión de drogas ilícitas para consumo personal. Hace un llamado a la despenalización de la posesión de marihuana para uso personal y argumenta que el consumo

de droga debe ser visto como un problema de salud pública que debería ser enfrentado principalmente a través de campañas de educación, información y prevención.

La discusión sobre las políticas relacionadas con las drogas a menudo mezcla tres términos diferentes: la "descriminalización", la "despenalización", y la "legalización". Greenwald (2009) resume estos términos de la siguiente manera:

- Despenalización: "el uso de la droga sigue siendo un delito, pero ya no se impone condena de prisión para la posesión o el consumo, aún cuando otras sanciones por delitos permanecen disponibles (por ejemplo, multas, registro de antecedentes policiales, libertad condicional)."
- Descriminalización: ya sea "se imponen sanciones no penales únicamente (como multas o requerimientos de tratamiento)...o no pueden aplicarse sanciones penales."
- Legalización: "no hay prohibiciones de ningún tipo en la ley sobre manufactura de drogas, venta, posesión, o consumo."

El más sutil de estos tres cambios, *la despenalización*, fue aplicada a la marihuana en 12 estados de Estados Unidos, en los Países Bajos, Italia, España y algunas partes de Australia. La posesión de heroína y cocaína también fue despenalizada en Italia y España (MacCoun y Reuter, 2001). En el año 2001, Portugal dio un paso más adelante, *la descriminalización* de todas las drogas, incluyendo la cocaína y la heroína (Greenwald, 2009.)

Los defensores de la despenalización o de la descriminalización sugieren que estas políticas le permiten a los gobiernos redirigir los recursos de la acción de los controles policiales hacia el tratamiento y así tener un enfoque más eficaz del consumo de drogas como un problema de salud pública. Los oponentes de la despenalización o de la descriminalización argumentan que reducir las sanciones penales tendrá como resultado un mayor consumo de drogas. Sin embargo, le investigación reveló que no hay efectos significativos de la despenalización o de la descriminalización sobre el consumo de drogas. MacCoun y Reuter (2001), resumiendo la investigación en relación a la despenalización de la marihuana en Estados Unidos, apuntan que "el análisis de las encuestas realizadas en los estados que despenalizan la droga no ha revelado cambios en el consumo de la marihuana o bien se encontró un incremento leve y temporario". Sacan conclusiones similares de las investigaciones hechas en Australia y en los Países Bajos. En un estudio de la política de mayor alcance como la de Portugal, Greenwald (2009) tampoco encuentra ninguna evidencia de algún incremento de las tasas de consumo de drogas después de la descriminalización.

¿Qué efecto tendrían la despenalización y la descriminalización en el contexto centroamericano? Es posible que tal política le permita a los gobiernos de la región enfrentar problemas de consumo de drogas, y en el mejor de los escenarios el consumo de drogas en la región bajaría. Sin embargo, la muy escasa evidencia de la que se dispone, analizada anteriormente en este capítulo, sugiere que el consumo de drogas en la región no alcanza niveles extremadamente altos. Dado que sólo una pequeña porción de la violencia relacionada con las drogas está asociada con *el consumo* de drogas, aún una disminución significativa del consumo de drogas dentro de la región probablemente sólo tendría efectos limitados en los niveles de violencia. No hay un canal claro por el cual la despenalización o la descriminalización reducirían el problema más amplio de la violencia sistémica asociada con *el tráfico* de drogas.

Un cambio mucho más polémico en las políticas relativas a las drogas sería la legalización de algunos o de todos los estupefacientes, lo que significaría que no solamente el consumo y la posesión de drogas sino además el tráfico estarían legalmente permitidos. Como está indicado en trabajos anteriores del Banco Mundial, los costos de la prohibición de las drogas recaen desproporcionadamente sobre países como los de Centroamérica que son utilizados para que las drogas sean transportadas hacia los principales

mercados de los países ricos. Se deduce que los beneficios de reducir las prohibiciones también beneficiarían a esos mismos países.

La legalización, sin embargo, no es una opción factible para los países centroamericanos. Están comprometidos con un régimen de prohibición internacional relativa a las drogas por medio de varios tratados. Además, una legalización unilateral por parte de países individuales tendría efectos perversos. Los países que legalizan verían un surgimiento del comercio de drogas, por transformarse ellos en paraísos de seguridad para los narcotraficantes, debido a que las organizaciones del narcotráfico seguirían operando fuera del marco legislativo internacional y seguirían empleando la violencia. Si bien es muy difícil predecir el impacto de una política tan amplia, es probable que la legalización por parte de uno o de pequeños países no reduciría la violencia. La legalización sólo sería plausible si fuese implementada a una escala internacional. Un análisis completo del tema de la legalización está más allá del alcance de este informe, pero es evidente que un cambio tan profundo tendría costos y beneficios que variarían de un país a otro, con un margen de incertidumbre en ambos casos. Aún así, dados los problemas que conlleva la legalización unilateral, desde la perspectiva de los dirigentes políticos centroamericanos, la legalización no es una opción estratégica factible.

¿Qué opciones, entonces, tienen las naciones centroamericanas para enfrentar el enorme flujo de drogas a través de sus mares, de su espacio aéreo, y de sus carreteras? Los cambios radicales en el régimen de las políticas relacionadas a las drogas no son factibles para las naciones centroamericanas. Las principales opciones de políticas disponibles para los países centroamericanos son las siguientes:

- **Continuar con el enfoque actual, poniendo el énfasis principalmente en la prohibición de drogas, y dirigir mayores recursos a la aplicación de las leyes.** Dados los altos niveles de corrupción en los sistemas de la justicia penal relacionada con las drogas y los enormes recursos con los que cuentan los narcotraficantes, la evidencia sugeriría que dirigir sus ya limitados recursos hacia los esfuerzos de aplicación de las leyes no reduciría la violencia en Centroamérica. Hasta dónde este enfoque pueda ser utilizado, tendría más probabilidades de tener éxito si se realizara de una manera regional y coordinada.

- **Destinar recursos para enfrentar el problema del consumo de drogas a nivel interno vía un enfoque de salud pública y de reducción de los daños, incluyendo mayores inversiones en campañas de educación, tratamiento de los consumidores, prevención del consumo de drogas y posible despenalización y descriminalización de algunas drogas**. Esta es una recomendación clave de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009).

Estas dos opciones generales no se excluyen mutuamente. Cualquiera que sea el enfoque, los hallazgos analizados en el Capítulo 1 de este informe —que la violencia está fuertemente asociada con el tráfico de drogas— ponen de relieve la importancia de que los gobiernos nacionales tomen acciones para enfrentar lo que constituye uno de los principales generadores de violencia en la región.

CAPÍTULO 4
VIOLENCIA JUVENIL Y MARAS

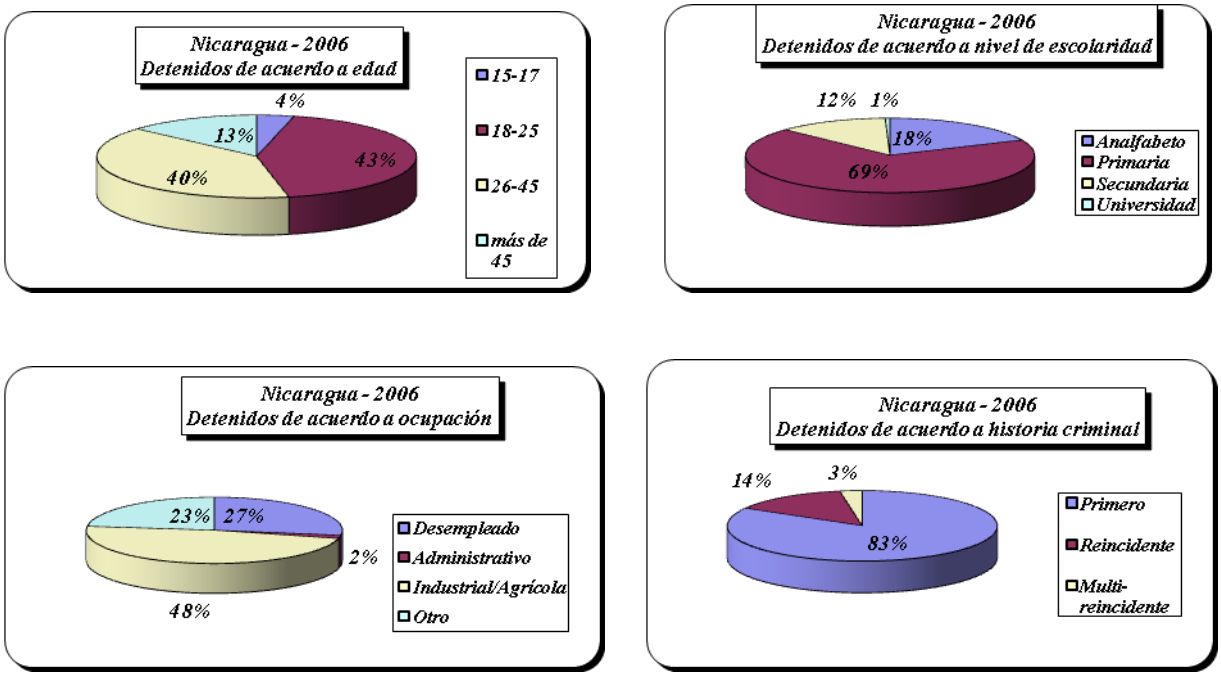
La mayoría de las víctimas de homicidio en Centroamérica hoy son hombres entre 15 y 34 años de edad. Las estimaciones de los números de miembros de maras en Centroamérica van de 10,000 a 300,000, con una estimación comúnmente aceptada de 70,000. Aunque las maras han sido acusadas de una variedad de delitos violentos, ha habido muy poco análisis empírico sobre éstas, y los datos confiables relacionados con el papel de las maras en el narcotráfico son escasos. Si bien el número de deportados en Centroamérica ha crecido astronómicamente desde el año 2002, hay poca evidencia que vincula a los delincuentes deportados con las maras, y esto sugiere un vínculo más débil que el que generalmente se establece. Dado que la situación socioeconómica en Centroamérica presenta muchos factores de riesgo generalmente asociados con la violencia juvenil, es vital que los gobiernos diseñen e implementen enfoques integrados para la prevención de la violencia juvenil y de las maras que combinen la reforma nacional de la justicia penal, junto con programas de desarrollo a nivel nacional, municipal y comunitario, enfocándose en la prevención social de la violencia juvenil y de las maras.

La violencia juvenil es una preocupación de primer plano en Centroamérica. En particular se le ha dado mucha importancia al problema de las maras juveniles, que son percibidas como un fuerte generador del crimen violento en la región. Sin embargo, el problema de la violencia es más amplio que el de las maras únicamente. Este capítulo presenta primero un panorama del alcance de la violencia en Centroamérica, considerando a los jóvenes como víctimas y autores de la violencia, y analizando los factores de riesgo de la violencia juvenil. Para los propósitos de este informe, se define a los *jóvenes* como aquellos que están entre los 12 y los 25 años de edad. Luego el capítulo se enfoca en el fenómeno de las maras, que se entiende como solamente un componente más del amplio problema de la violencia juvenil. El capítulo analiza la evolución de las maras en la región, las que están más allá del Triángulo del Norte, el papel que juega la deportación en relación con las maras, así como los datos sobre éstas como responsables de la violencia. El capítulo concluye con un panorama de las políticas y programas para enfrentar tanto a las maras como al problema más amplio de la violencia juvenil.

4.1 EL ALCANCE DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTROAMÉRICA

Los jóvenes, y en especial los hombres jóvenes, componen el grueso de los autores y las víctimas de la violencia. El Gráfico 4.1 presenta datos del 2006 de Nicaragua, con el perfil de 186 casos de personas arrestadas por asesinato. Casi la mitad (47 por ciento) de todos los arrestados tenían entre 15 y 25 años de edad.

Gráfico 4.1: Perfil de los arrestados por homicidio en Nicaragua, por grupos de edad, escolaridad, ocupación e historial delictivo, 2006



Fuente: Anuario Estadístico 2006, Policía Nacional de Nicaragua

En El Salvador en el año 2000, entre los delitos violentos para los cuales la policía pudo establecer la identidad del autor, los responsables estaban altamente concentrados en el grupo de hombres jóvenes, y la edad pico en la distribución por edades era de 23 años (Gráfico 4.2). La abrumadora mayoría de los actos delictivos violentos fueron cometidos por hombres entre los 19 y los 40 años (Gráfico 4.3).

Gráfico 4.2 Actos Violentos por Edad, El Salvador (2000)

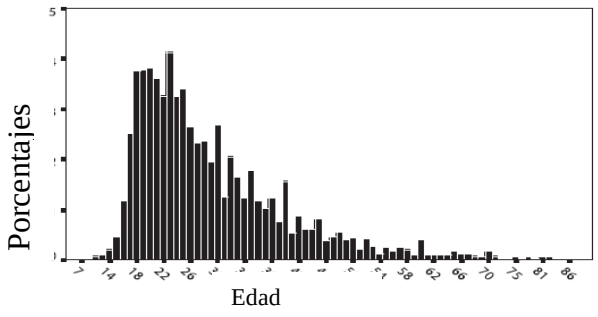
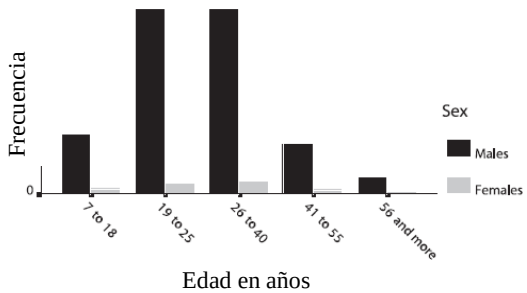


Gráfico 4.3 Autores de actos violentos por edad y sexo, El Salvador (2000)

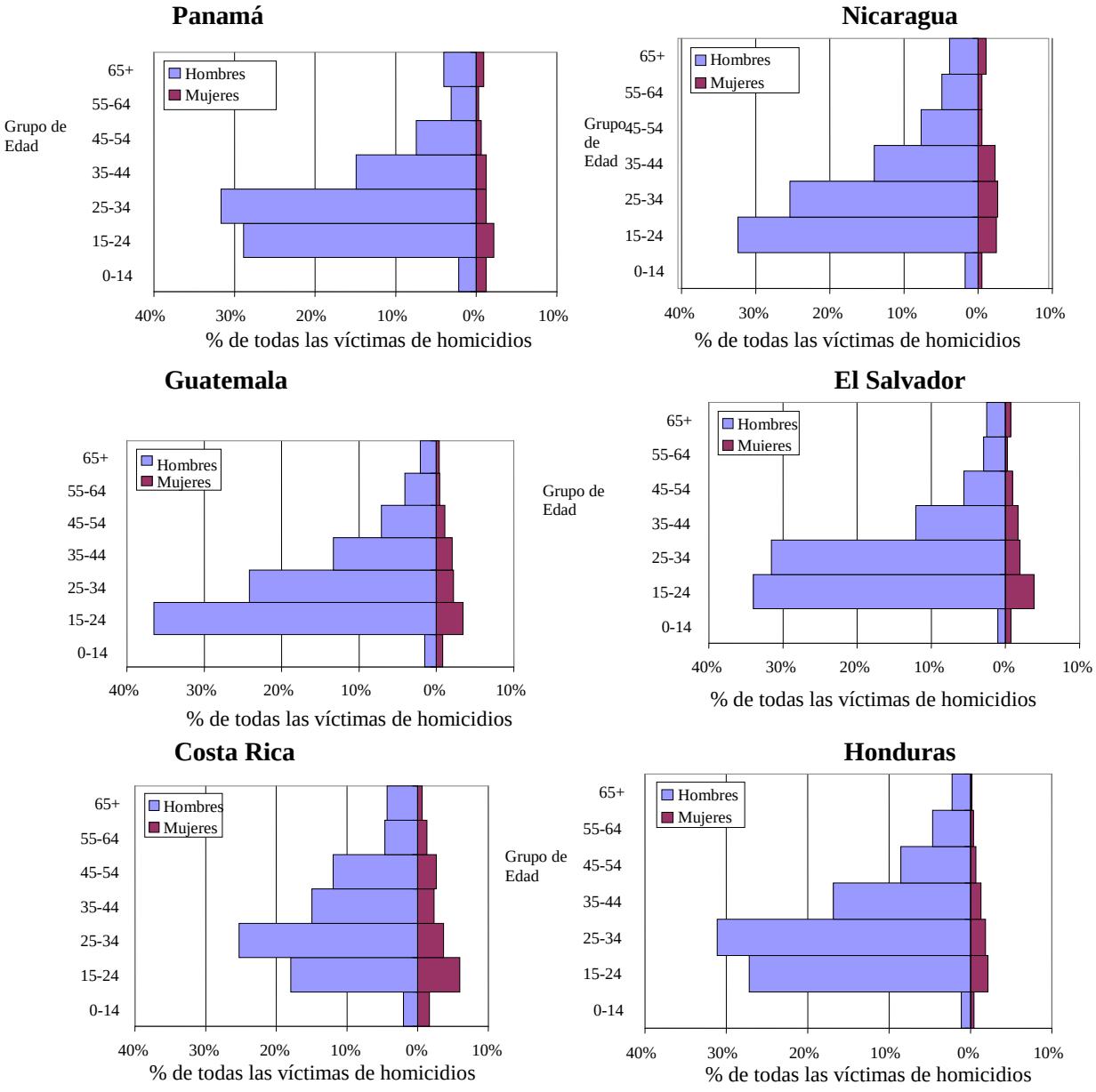


Fuente: Cruz, 2005, en base a los registros de la Policía Civil Nacional de El Salvador, 2000.

Los jóvenes de Centroamérica enfrentan la violencia en diversos entornos, incluyendo sus hogares, las calles, dentro de las instituciones de ayuda social y las de la justicia juvenil, en el mercado laboral, y en la

industria del sexo. Los jóvenes en situación de riesgo elevado incluyen a los niños de la calle, los que están trabajando en los servicios domésticos, y aquellos que viven en familias que se caracterizan por altos niveles de disfuncionalidad. Los hombres jóvenes (entre 15 y 34 años), en particular, componen el grueso de las víctimas de homicidio en la región, como se muestra en el Gráfico 4.4.

Gráfico 4.4: La mayoría de las víctimas de homicidios en Centroamérica son hombres entre 15 y 34 años de edad



Fuente: Análisis de personal del Banco con información de la base de datos de mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (2004)

4.2 FACTORES DE RIESGO DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTROAMÉRICA

Dada la situación de violencia juvenil presente hoy en Centroamérica, el próximo paso lógico en términos de diseño de las políticas e intervenciones más apropiadas para enfrentar el problema exitosamente es comprender en primer lugar por qué ciertos jóvenes se involucran en comportamientos delictivos y violentos – a veces conduciéndoles a hacerse miembros de maras. Para ello, este capítulo utiliza el enfoque de Modelo Ecológico de Riesgo, el cual identifica cuatro niveles de factores que determinan que una persona joven se involucre o no en un comportamiento delictivo y violento (Organización Mundial de la Salud, 2002).

Los cuatro niveles de factores incluidos en el Modelo Ecológico de Riesgo incluyen: (i) **nivel societal**, por ejemplo las condiciones socioeconómicas generales de un país (es decir pobreza, desempleo), las normas culturales, los medios masivos de comunicación, (ii) **nivel comunitario**, que incluye la relación que tiene una persona con su entorno inmediato, en escuelas privadas, barrios, y con la policía; (iii) **nivel de relación interpersonal**, que incluye las relaciones con los amigos, la familia, los maestros, todo lo que puede afectar (positivamente o negativamente) la probabilidad de que una persona joven se involucre en un comportamiento delictivo y violento; y (iv) **nivel individual**, que incluye los *factores de riesgo biológicos* como el hecho de ser de sexo masculino, las complicaciones de los partos, *factores psicológicos/comportamentales*, por ejemplo el grado de autocontrol y autoestima, pocos logros educativos, iniciación sexual temprana; y *factores medioambientales*, que incluyen exposición a la violencia en el hogar/familia, y el consumo de drogas/alcohol, tabaco.

Es importante notar que si bien la simple presencia de un único factor de riesgo no debería ser interpretado como una causal o determinante de que una persona se involucre en un comportamiento delictivo y violento, un análisis de todos los factores de riesgo presentes en un tiempo dado puede ayudar a identificar aquellos que están más en riesgo y también puede ayudar a entender las causas de la actividad delictiva y violenta, y por lo tanto ayudar a crear programas y políticas de prevención más eficaces. Además, como se detallará en las siguientes secciones, la presencia de múltiples factores de riesgo asociados con la violencia juvenil y las maras también confirma la idea de que las intervenciones exitosas deben ser realizadas de una manera integrada y multisectorial (es decir, a través de la educación, la salud pública, el empleo, la justicia penal, etc.).

Abajo se presenta una descripción detallada de cada uno de estos niveles de factores – acompañado de ejemplos específicos de los factores de riesgo para la violencia juvenil y de las maras presentes hoy en Centroamérica:

Nivel societal: Los factores de riesgo del nivel societal se refieren a los sistemas e instituciones que en última instancia afectan las tomas de decisiones individuales pero con los cuales las personas no tienen un contacto directo. Estos factores pueden incluir las condiciones socioeconómicas generales de un país, como la pobreza y la desigualdad de ingresos, el nivel de desempleo, los medios de comunicación, las leyes, y las normas culturales. Algunos de los factores de riesgo societales más asociados con la violencia juvenil y de las maras incluyen las políticas económicas y sociales que perpetúan las desigualdades socioeconómicas, un sistema judicial débil, normas sociales que promueven el dominio masculino sobre las mujeres y el dominio de los padres sobre los hijos, así como las normas culturales que endosan la violencia como el único medio para resolver los conflictos.

Cultura de violencia: Centroamérica puede ser descrita como una 'cultura de violencia', lo cual se define como 'un sistema de normas, valores, y actitudes que permiten, promueven, y legitiman el uso de la violencia en las relaciones interpersonales' (Huezo, 2001; Martin-Baro, 1992). Los ejemplos incluyen normas culturales que aprueban los castigos físicos para disciplinar a los niños, la violencia contra las mujeres, y el derecho de un marido a controlar a su mujer por cualquier medio, así como políticas

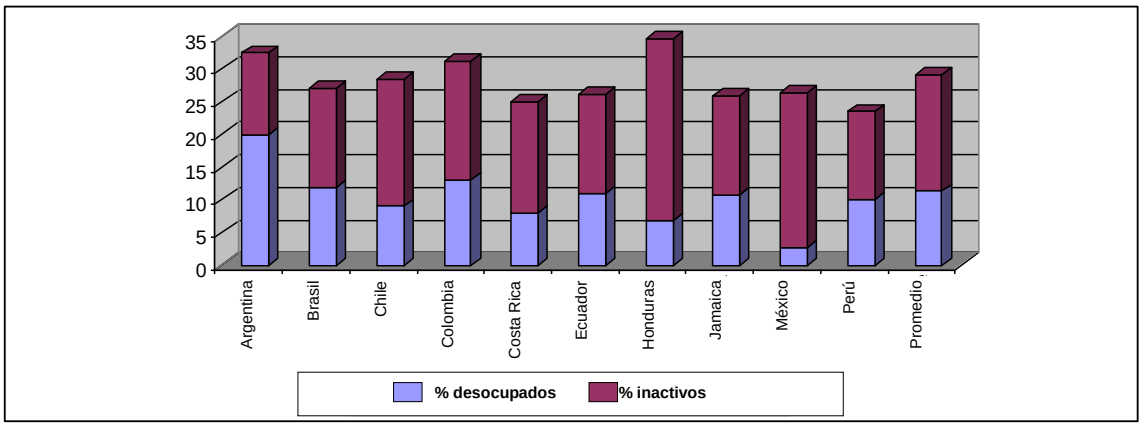
económicas y sociales que crean o mantienen brechas y tensiones entre y dentro de los grupos sociales, y leyes y políticas débiles en relación a la violencia, la guerra y el militarismo, y la violencia institucional. Estas normas existen en las diferentes instituciones sociales, incluyendo la escuela y los hogares, que son las principales fuentes de socialización. Un ejemplo claro de la prevalencia de la cultura de violencia en Centroamérica es una estadística de El Salvador, que establece que según la Policía Nacional Civil, más del 65 por ciento de los homicidios que tienen lugar en el país son resultado de la 'violencia social'; en otras palabras, una violencia cuyo objetivo principal es obtener beneficios sociales o poder, por ejemplo peleas callejeras o violencia intrafamiliar (Cruz, 2007).

***Pobreza y desigualdad de ingresos**:* Aunque no se identificó una relación causal entre pobreza y violencia, la desigualdad de ingresos fue identificada como una fuente de mayores tasas de crimen y violencia (Banco Mundial, 2008b), muy probablemente debido al hecho de que tener que observar y vivir con las disparidades de ingresos es más difícil que vivir en un entorno de absoluta pobreza, en el que todos tienen el mismo nivel de privación. En América Latina y el Caribe, esta privación relativa tiene correlación con mayores tasas de homicidio. En particular, los jóvenes en riesgo, que generalmente provienen de hogares pobres dentro de estas sociedades desiguales, tienen mayores probabilidades de involucrarse en comportamientos delictivos y violentos (Banco Mundial, 2008b). Aún así, debido a que la pobreza tiene correlación con los comportamientos de riesgo, como el hecho de abandonar la escuela, se sugiere que los programas que buscan prevenir el crimen y la violencia deberían estar dirigidos a aquellos que están más propensos a involucrarse en comportamientos de riesgo cuando son jóvenes.

Urbanización acelerada y descontrolada: Un estudio (Gaviria y Pages, 1999) sobre los patrones de victimización en América Latina encontró que las ciudades con crecimiento demográfico acelerado en los años anteriores habían experimentado grados más elevados de violencia como resultado de la desorganización y los planes urbanísticos mediocres. La investigación sobre las maras realizada en El Salvador, por ejemplo, reveló que éstas crecen más en los entornos que se caracterizan por la sobrepoblación, la falta de instalaciones recreativas públicas (especialmente para los jóvenes), y la falta de servicios básicos adecuados. La acumulación excesiva de residencias también aparece como un factor que lleva a los niños y a los jóvenes a las calles, donde socializan en lugar de hacerlo en sus hogares, lo que a menudo conduce a la creación de maras (Smutt y Miranda, 1998). El deterioro de los espacios públicos también ha sido asociado con la presencia de las maras y la victimización de los habitantes (Cruz y Santacruz 2005). Los estudios muestran que la incorporación de campos deportivos, centros comunitarios, y parques está más desarrollada en ciudades con menos problemas de maras, mientras que en las ciudades donde proliferan las maras, en lugar de instalaciones recreativas se encuentran bares, cantinas, lugares para apostar dinero, y prostíbulos (Cruz 2004).

***Desempleo e inactividad juvenil**:* El desempleo juvenil fue identificado como asociado a mayores probabilidades de que los jóvenes se involucren en comportamientos de riesgo, incluyendo el crimen y la violencia, abuso de estupefacientes, deserción escolar temprana, y actividad sexual de riesgo (Banco Mundial, 2008b). Sin embargo, las tasas de desempleo juvenil no son necesariamente el mejor indicador para medir la participación de un joven en el mercado laboral, ya que cuando los jóvenes abandonan la escuela, pueden caer en 'inactividad' (no estar ni en la escuela, ni trabajando), antes que desempleado (definido como no trabajando pero buscando activamente un trabajo). Más aún, la definición de 'desempleado' puede ser subjetiva, ya que está basada en una persona que está activamente buscando un trabajo. En cambio, medir la cantidad de jóvenes que están 'inactivos', en otras palabras ni trabajando ni en la escuela, presenta un cuadro más claro. Los datos sobre la 'tasa de inactividad' para los que tienen entre 19 y 24 años de edad en Honduras y Costa Rica, por ejemplo, muestran que dicha tasa es mucho más alta que la de desempleo (Gráfico 4.5). Aun cuando falta evidencia directa, probablemente lo mismo podría ser cierto para los otros países de Centroamérica con condiciones socioeconómicas similares.

Gráfico 4.5: Tasa de jóvenes sin trabajo, desagregada en tasas de desempleo y de inactividad para los que tienen entre 19 y 24 años de edad, en Honduras y Costa Rica, comparado con una selección de países de la región de ALC



Fuente: Cálculos del Banco Mundial usando datos de la encuesta de hogares de cada país.
Nota: La tasa de desempleo alternativa se define como el número de jóvenes desempleados, como porción del número de jóvenes en el grupo de edad de 19-24 años. Esto contrasta con la tasa de desempleo, definida como el número de jóvenes desempleados como porción del número de jóvenes en la fuerza laboral. La razón por la que es necesario redefinir la tasa de desempleo de este modo es que la tasa de inactividad —definida como el número de jóvenes que están desempleados o fuera de la fuerza laboral y no están estudiando, como del grupo de edad de 19-24 años— no puede ser sumada a la tasa de desempleo tradicional.

Migración: Durante la década pasada hubo una clara tendencia a que uno de los dos padres de las familias centroamericanas emigrara hacia los Estados Unidos, dejando a los niños con otros miembros de la familia o amigos. Los asuntos relacionados con la unidad familiar y la migración son de un interés e importancia particulares en relación con la tendencia al alza de la violencia en Centroamérica, debido a que se ha podido probar que la conexión hijos-padres es uno de los mayores factores de protección ante los comportamientos de riesgo, incluyendo el crimen y la violencia. Como tal, el elevado número de niños centroamericanos sin apoyo de sus padres puede ser considerado como un factor detonante de su ingreso a las maras. Por ejemplo, ha sido demostrado que los jóvenes que asisten a la escuela y que se sienten unidos a sus padres muestran tasas más bajas de consumo de estupefacientes, y participan menos en actividades violentas y de riesgo sexual (Blum, 2002). Además, ha sido demostrado que los niños y las niñas que se sienten unidos a sus familias tienen aproximadamente 10 por ciento menos probabilidades de involucrarse en comportamientos de riesgo como la violencia, el consumo de tabaco, el alcohol y el abuso de drogas, y actividades sexuales de riesgo (Ibid). Por último, los 'niños de encomienda' (*barrel children*) con ambos padres emigrados, enfrentan un riesgo aún mayor ya que no tienen la protección ni del padre ni de la madre y corren el peligro de quedar expuestos a las influencias negativas de los adultos que se ocupan de ellos. El sentirse abandonados por los dos padres también puede generar un sentimiento de cólera hacia los padres, que puede conducir a actos de crimen y de violencia.

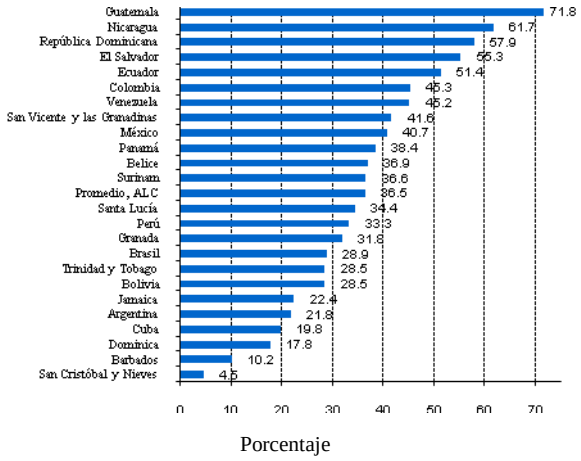
Tráfico de drogas: Dado el papel que juega Centroamérica como zona de tránsito entre los países andinos y el norte de América, el contrabando de drogas, las ventas, y el consumo se han incrementado en su conjunto en los últimos años. Las drogas y la violencia están relacionadas en tres maneras diferentes: (i) la alteración de los sentidos generado por el consumo de drogas puede producir una pérdida de control y un comportamiento violento; (ii) el abuso de drogas genera una dependencia física y psicológica, lo que a menudo hace que los jóvenes se involucren en actividades delictivas como una manera de financiar su adicción a las drogas; y (iii) la participación de las maras en las redes de narcotráfico y de violencia organizada (Cruz, 2007). Aunque desde el punto de vista de la policía centroamericana, de los

funcionarios de gobierno y del público en general, las maras y las drogas están estrechamente vinculadas, un análisis más minucioso revela un cuadro mucho más complejo. En El Salvador por ejemplo, según el UNODC, existen tres grupos involucrados en drogas: los jóvenes pandilleros (*mareros*), los grupos delictivos organizados (*banderos*) y los traficantes de estupefacientes (*transeros*) (UNODC, 2007). Se cree que las maras sirven como un aparato de seguridad local de los carteles mexicanos y colombianos, o como vendedores informales de tiempo parcial en las calles, que no parecen estar involucrados en el movimiento a gran escala de drogas o en las ventas al por mayor, aunque algunos autores sugieren que los líderes de las organizaciones locales de drogas a menudo son ex miembros de maras que se han "graduado" (ver, por ejemplo, Rodgers (2008a). También se ha sugerido que el involucramiento en el tráfico de drogas ha hecho que las maras sean más violentas en la última década (ver Aguilar, 2006; *International Human Rights Clinic*, 2007; y Rodgers, 2006a, 2007b).

Nivel comunitario: Los factores de riesgo a nivel comunitario son aquellos asociados a ciertas instituciones que rodean a los jóvenes, como las escuelas, los barrios, y la policía. Específicamente, éstos incluyen la disponibilidad y el acceso a escuelas (de calidad); el nivel de la seguridad del barrio; la cantidad de agentes de policía presentes; y las relaciones con otros jóvenes de la comunidad. La conexión con la escuela, en particular, ha probado ser uno de los factores *de protección* más importantes en la prevención del comportamiento de riesgo entre los jóvenes, incluyendo el crimen y la violencia.

Tasas bajas de matriculación en secundaria: La violencia juvenil tiene correlación con niveles educativos bajos (Barker y Fontes, 1996) debido al bajo costo que significa para estos jóvenes involucrarse en los comportamientos delictivos (Eckstein y Wolpin, 1999), la falta de influencias sociales positivas de parte de los mentores y de sus pares, y porque la violencia es la mejor alternativa de ingresos para un joven que no tiene habilidades laborales. Aunque las tasas de matriculación en secundaria han aumentado significativamente en Centroamérica en las últimas décadas, todavía hay espacio para importantes mejoras. El Gráfico 4.6 brinda un panorama del porcentaje de niños en edad de asistir a la secundaria y que no se matricularon en la escuela secundaria (un promedio de 1998-2004) para una selección de países de la región de ALC, comparado con el promedio de países de la región de ALC. Como se puede ver en el Gráfico 4.6, este porcentaje está muy por encima del promedio de ALC de 65% en Guatemala, Nicaragua, El Salvador, y Panamá, teniendo Guatemala el porcentaje más alto de no matriculación en secundaria. Aún sin tomar en consideración el nivel de pobreza de los jóvenes, estos indicadores son bastante alarmantes dado que la matriculación y la culminación de secundaria han probado ser uno de los factores de protección más importantes para el comportamiento de riesgo entre los jóvenes, incluyendo el crimen y la violencia (Banco Mundial. 2008b).

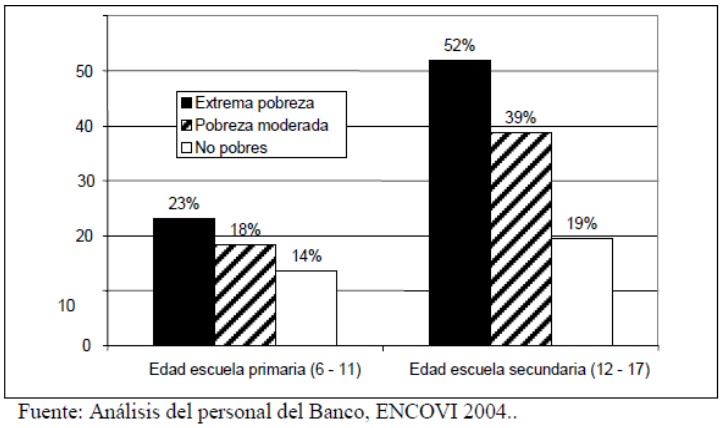
Gráfico 4.6: Porcentaje de niños en edad de asistir a secundaria pero que *no* están matriculados en secundaria (promedio 1998-2004): Guatemala, Nicaragua, y El Salvador vs. selección de países en la región de ALC y promedio de ALC



Fuente: Banco Mundial. 2008b.

Tasas aún más bajas de matriculación en secundaria para los jóvenes pobres. Cuando se dividen según el nivel de pobreza, las diferencias en los alcances educativos aumentan drásticamente. Por ejemplo, los datos de Honduras para el 2004 mostraban que entre los jóvenes que viven en condiciones de pobreza extrema, el 52 por ciento de los jóvenes en edad de secundaria (12-17) no estaban asistiendo a la escuela, comparado con el 19 por ciento de los niños de hogares no pobres. La información presentada en el Gráfico 4.7 también sugiere que la transición de la primaria a la secundaria muestra una gran diferenciación, ya que la diferencia en las tasas de matriculación de primaria no es tan marcada entre los niveles de pobreza (Gráfico 4.7). El análisis de los datos de la encuesta LSMS 2005 muestra que la situación de la matrícula de secundaria de los jóvenes pobres en Nicaragua se parece a la de los jóvenes pobres en Guatemala (Banco Mundial, 2008d).

Gráfico 4.7: Porcentaje de niños en edad escolar pobres extremos, pobres moderados y no-pobres en la escuela primaria y secundaria en Honduras



Fuente: Análisis del personal del Banco, ENCOVI 2004..

Los datos de Guatemala 2006 (Encovi, 2006), con los que se desagregaron los datos de educación y empleo del grupo de edad entre 14 y 17 años según el quintil de ingreso y la ubicación geográfica, mostraron que el 45 por ciento de los jóvenes entre 14 y 17 años no estaban en la escuela. Más aún, casi un tercio (28 por ciento) de jóvenes guatemaltecos estaba fuera de la escuela *y además* estaba económicamente inactivo, un porcentaje que sube a 44 por ciento en el 20 por ciento de los hogares más pobres (el quintil más bajo de distribución de ingreso). Aún en las áreas urbanas, donde el acceso a la educación es generalmente más alto, el 15 por ciento de esta población joven estaba fuera de la escuela y también económicamente inactiva, y la tasa era de más del doble para aquellos dentro del quintil más bajo de distribución de ingreso.

Tasas bajas de culminación escolar y alcances en secundaria, particularmente entre los jóvenes pobres: Las recientes tasas disponibles para **Nicaragua** también sirven como un buen indicador de cuántas mejoras se requieren en la educación secundaria en Centroamérica, especialmente para los jóvenes que viven en áreas pobres. En 2005, el 25 por ciento de los que estaban en el grupo de 15 a 24 años, provenientes de hogares pobres extremos, eran analfabetos, y mientras que el 99 por ciento de los jóvenes del quintil superior podían leer y escribir, sólo el 78 por ciento de los del quintil más pobre podían hacerlo (Banco Mundial, 2008d). Además, a pesar de que el 70 por ciento de los jóvenes entre 15 y 19 años han terminado la escuela primaria, lo cual representa un enorme avance en relación a las generaciones pasadas, sólo el 32 por ciento de los que están entre 20 y 24 años de edad han terminado la escuela secundaria (Ibid). **Costa Rica** tiene un ingreso per cápita superior a la mayoría de sus vecinos, pero los datos aquí también muestran grandes discrepancias entre la matrícula escolar de secundaria y la tasa de inactividad de sus jóvenes entre los quintiles de ingreso más pobres y más ricos. Por ejemplo, en el 2004, el 17.6 por ciento de los que tenían entre 13 y 18 años de edad provenientes de hogares pobres extremos estaban inactivos (no estudiaban ni trabajaban), en comparación con el 11.1 por ciento de los que tenían entre 13 y 18 años provenientes de hogares no pobres, y sólo el 11.8 por ciento terminaba la escuela secundaria (en comparación con el 35.8 por ciento de aquellos de hogares no pobres). Para los que tienen entre 10 y 24 años, el 30.8 por ciento de aquellos provenientes de hogares pobres extremos no estudiaban ni trabajaban, comparado con el 14.9 por ciento de aquellos jóvenes de hogares no pobres (Banco Mundial, 2007).

***Violencia escolar*:** Si bien las escuelas han demostrado ser uno de los factores de protección más importantes en la vida de los jóvenes en riesgo, también pueden enseñar la violencia (a través de los castigos corporales de parte de los maestros y de la violencia entre los estudiantes), y por lo tanto también

pueden funcionar como uno de los principales factores de riesgo. En Managua, Nicaragua, por ejemplo, una encuesta sobre los riesgos de victimización y violencia en las escuelas realizada entre 6,000 estudiantes reveló que el 45 por ciento y el 35 por ciento de los estudiantes de primaria habían sufrido intimidaciones y agresiones físicas dentro de sus escuelas, respectivamente, comparado con el 50 por ciento y el 22 por ciento entre estudiantes de secundaria (Ministerio de la Educación y la Cultura, 2003; Hoffman, Joan Serra, próximo a aparecer). Una encuesta hecha entre 1,000 estudiantes de secundaria en El Salvador encontró que aproximadamente el 15 por ciento está involucrado en por lo menos una pelea escolar por mes, y casi el 20 por ciento lleva a la escuela bates y palos para defenderse (PNUD, 2002).

Disponibilidad de armas de fuego: *La* amplia disponibilidad de armas de fuego es un factor de riesgo para la violencia juvenil ya que el número de armas en circulación tiene un efecto directo sobre la capacidad de obtener armas de aquellos que están en situación de riesgo de violencia, ya sea a través de fuentes legales o por medio de ventas ilegales. En Centroamérica, se estima que hay más de 3 millones de armas ligeras legales e ilegales en circulación, con una proporción mucho más elevada de posesión ilícita que las que tienen propietarios legítimos (Karp 2008, Fundación Arias 2005; ver también Capítulo 5), y entre el 65 y 70 por ciento de todos los homicidios reportados se cometen con armas de fuego (FLACSO, Fundación Arias).

Nivel relacional/interpersonal: Los factores interpersonales de riesgo se refieren a las relaciones que los jóvenes tienen con miembros de su familia, amigos, parejas íntimas, maestros, y sus pares, los cuales juegan un papel clave por la influencia que tienen en el comportamiento de una persona joven. Los factores más influyentes de riesgo interpersonal asociados con la violencia juvenil incluyen la violencia intrafamiliar y el abuso; el uso de estupefacientes por parte de los padres; castigos corporales; y la pobreza del hogar.

Pobreza del hogar: Aunque el hecho de ser parte de una familia que tiene un ingreso mayor no garantiza que un joven no se involucrará en un comportamiento delictivo y violento, sí reduce la probabilidad de que algunos de los comportamientos de riesgo se concreticen, y aumenta las posibilidades de que la familia sea capaz de compensar algún comportamiento negativo en el que el joven se haya involucrado. Por ejemplo, la pobreza dentro de un hogar puede causar que uno o ambos padres emigren buscando mejores oportunidades de trabajo, o que alguno de ellos se ausente de la casa por muchas horas, reduciendo de este modo esa conexión entre padre e hijo que ha demostrado ser un fuerte factor de protección. El hecho de pertenecer a un hogar pobre también conduce a un joven a querer intentar ayudar al hogar con ingresos adicionales, lo cual hace que algunos jóvenes se involucren en el comercio ilegal de drogas, y también en el consumo de drogas y en las actividades violentas con las que se asocia. Además, muchos de los jóvenes que vienen de familias pobres viven en barrios que tienen muchos expendios de droga, lo cual rodea a los jóvenes de influencias negativas (otro factor de riesgo).

Familias disfuncionales (violencia en la casa/rechazo/abuso/abandono): Uno de los factores que con más frecuencia están asociados con el comportamiento violento entre los jóvenes es la exposición a la violencia en el hogar. Los niños y jóvenes que experimentan u observan comportamientos violentos en el hogar tienen más probabilidades de involucrarse en comportamientos violentos ellos mismos. La violencia intrafamiliar está muy generalizada en Centroamérica. Un estudio reciente sobre las maras en Centroamérica encontró que la indicación más clara de una violencia delictiva en el futuro por parte de los jóvenes varones miembros de maras es el abuso recurrente o el maltrato en la casa (Santacruz y Concha-Eastman 2001). Un estudio realizado en El Salvador mostró que la violencia física está presente en el 80 por ciento de los hogares (Ibid). Los estudios muestran que la violencia del hogar aumenta significativamente las probabilidades de que un niño sea el autor de actos de violencia más tarde en su vida, ya sean éstos actos violentos en el hogar o de otra naturaleza (Buvinic,: Morrison; y Shifter, 1999). En una encuesta sobre miembros de maras realizada por *Save the Children*, el 38 por ciento afirmó que

fueron golpeados o abusados de manera regular mientras crecían. De este grupo, el 13.5 por ciento era golpeado diariamente (*Save the Children*, UK, 2002).

Amigos que son miembros de maras: Los estudios muestran que las relaciones que se establecen con los amigos que son miembros de maras o con jóvenes que tienen antecedentes delictivos generalmente tienen un impacto significativo en la decisión de una persona joven de ingresar a una pandilla (Smutt y Miranda, 1998). Contrariamente a las familias de estos jóvenes, los amigos brindan solidaridad, respeto, y algunas veces incluso el acceso al dinero (Santacruz y Concha-Eastman 2001).

Nivel individual: Los factores de riesgo de nivel individual generalmente incluyen aquellos factores relacionados con la naturaleza cognitiva, fisiológica y comportamental de la persona, muchos de los cuales se determinan durante las primeras etapas del crecimiento. Los factores individuales de riesgo que más están asociados con la violencia juvenil son *biológicos* (como la raza, el sexo -ser de género masculino o no-, la pertenencia étnica, o por complicaciones del parto; *psicológico/comportamental* (la capacidad de controlar las emociones, el nivel de autoestima, la baja inteligencia, el poco alcance educativo, la iniciación sexual temprana), y del *entorno* (como la cólera, el estar expuesto a conflictos y a la violencia en el hogar; y el abuso de alcohol y de estupefacientes).

Abuso de alcohol: Ha sido demostrado que el abuso de alcohol es un factor de riesgo ya sea para ser víctima o autor de violencia juvenil. La evidencia muestra que el alcohol puede aumentar las probabilidades de la ocurrencia de la violencia juvenil de diversas maneras. A nivel individual, puede reducir el autocontrol y la capacidad de procesar la información recibida y evaluar los riesgos. El consumo de alcohol también puede aumentar la contingencia emocional y la impulsividad, y así incrementar las probabilidades de que un joven recurra a la violencia. Por último, ser una víctima de la violencia o testigo de ella puede conducir a un consumo destructivo de alcohol, como copiando un mecanismo; el alcohol es frecuentemente empleado en los rituales de las maras; y un alto nivel de consumo de alcohol es uno de los factores de riesgo clave de la violencia en las relaciones de pareja íntimas (Banco Mundial 2008b).

Falta de identidad: Muchos jóvenes terminan ingresando a las maras debido a la falta de modelos positivos tanto en sus hogares como en la comunidad. En Centroamérica, donde muchos de los jóvenes han sido excluidos socialmente (del sistema educativo y del mercado laboral), y viven en casas con padres que tienen un enfoque limitado de su rol de progenitores, y en comunidades en las que la violencia es la norma, ingresar a una pandilla es la mejor y única opción de socialización (Cruz 2007).

Iniciación sexual precoz: El comportamiento sexual de riesgo, que incluye la iniciación sexual precoz, el no practicar un sexo seguro, la iniciación sexual forzada, están asociados con diversos comportamientos de riesgo que representan costos tanto para la persona joven, como para la sociedad. Estos riesgos incluyen el abandono de la escuela, los embarazos precoces, y mayores probabilidades de contraer el VIH/SIDA o las infecciones sexualmente transmisibles (IST). La investigación muestra que las madres adolescentes tienen una mayor probabilidad que las madres adultas de criar a sus hijos en la pobreza debido a su menor potencial de ingresos; además, la evidencia también demuestra que aquellos que nacieron de madres adolescentes han tenido más tarde más problemas de salud y comportamentales, menor desarrollo cognitivo, y menos alcances educativos que si hubiesen nacido de madres de mayor edad (Ahn 1994; Grogger y Bronars 1993; Hoffman, Foster, y Furstenberg 1993; Nord et.al. 1992; Rangarajan, Kisker, y Maynard 1992). Aunque las tasas de fertilidad adolescente en Centroamérica han bajado sustancialmente en las dos últimas décadas, todavía están entre las más altas en la región de ALC, con más de 100 nacimientos por cada 100,000 mujeres en el grupo de edad 15-19. La tasa de fertilidad de Nicaragua —la más alta de la región, con 120 nacimientos por cada 100,000 muchachas entre los 15 y los 19 años— es particularmente elevada.

4.3 LAS MARAS Y SU CONTRIBUCIÓN A LA VIOLENCIA JUVENIL

4.3.1 La evolución de las maras en Centroamérica

Las dos maras más grandes de Centroamérica, la Mara Salvatrucha (MS13) y la Mara 18, tienen sus orígenes en los Estados Unidos. A comienzos de los años 80, cerca de un millón de centroamericanos huyeron hacia EEUU escapando de la violencia y los sufrimientos de los conflictos armados en la región. Viviendo en la pobreza y marginalizados por otros grupos, un pequeño porcentaje de éstos se integró a las pandillas o street gangs estadounidenses. Algunos integraron el "18th Street", una pandilla que tiene su origen en la calle 18 en Los Ángeles, conformada principalmente por emigrantes mexicanos, que había estado funcionando muchos años antes de la ola de inmigración centroamericana, mientras que otros entraron a la MS13, conformada en su mayoría por inmigrantes, principalmente, de El Salvador, que llegaron a instalarse al estado de California en la década de los años 80, huyendo del conflicto interno salvadoreño.

A mediados de los años 90 muchos centroamericanos, incluyendo algunos miembros de maras estadounidenses, fueron deportados a sus países de origen. Algunos miembros de estas maras se involucraron en actividades delictivas en sus propios países y comenzaron a reproducir los ejemplos del "*18th Street"* y la *MS13,* creando las *maras* locales. Con el tiempo, ciertas acciones de violencia particularmente notorias llevaron a las *maras* a la palestra pública. Los gobiernos regionales respondieron implementando una variedad de políticas de *mano dura* que ponían el énfasis en la represión y en los métodos policiales, minimizando la prevención y la reintegración social de los miembros de las maras. Con la aprobación de las leyes de "asociación ilícita", los miembros conocidos y los sospechosos de pertenecer a una mara eran detenidos en redadas policiales, encarcelados, y en algunos casos torturados y asesinados con procedimientos extrajudiciales.

Los defensores de derechos humanos de la sociedad civil criticaron a los gobiernos por su inversión en las estrategias de mano dura, citando no solamente las enormes violaciones a los derechos humanos que generan dichas políticas, pero también afirmando que prácticamente el problema ha sido agravado por esta estrategia única. Como resultado, decayó el apoyo al enfoque de mano dura. Por ejemplo, una encuesta en El Salvador indicaba que el 72.1 por ciento de la población expresaba un fuerte apoyo a las estrategias de mano dura en el año 2003, mientras que en el 2006 la cifra había caído a un 40.6 por ciento. Los funcionarios gubernamentales desde entonces han reconocido que las políticas no habían tenido el resultado deseado, y el enfoque de mano dura fue oficialmente abandonado, aunque no se han desarrollado políticas alternativas y muchas de las prácticas violentas y represivas asociadas con el enfoque de mano dura siguen vigentes (ver también el Capítulo 6). Sin embargo, el decreciente apoyo a las políticas de mano dura no se ha traducido todavía en un apoyo para necesarios programas continuos de prevención, rehabilitación, reinserción social y con un apropiado enfoque policial.

Los desafíos para comprender el fenómeno de las maras en Centroamérica

Los análisis confiables sobre el fenómeno de las maras son limitados. La definición de una "mara", de un "miembro de mara" y de "delitos de maras" son ambiguas y con frecuencia arbitrarias. Existen también significativas diferencias entre los delincuentes comunes, los jóvenes mareros, los adultos mareros, los narcotraficantes, y la violencia organizada, pero se han hecho pocos esfuerzos por distinguir estas entidades unas de otras, o por discernir la contribución de cada una de ellas al problema. A veces se hace una distinción entre *maras* y *pandillas*, siendo el término *mara* utilizado para referirse a grupos como el MS13 y la Mara 18, mientras que el término *pandilla* es utilizado localmente, como *maras locales*. Sin embargo, la distinción no es siempre clara, y con frecuencia los términos son intercambiables. De manera general, la comprensión actual del fenómeno de las maras es extremadamente pobre.

Dado este estado de conocimiento limitado, no es sorprendente que haya poco consenso en cuanto a cuántos miembros de maras hay en la región. Las estimaciones van desde 10,000 a más de 300,000 miembros, siendo la estimación más generalmente aceptada la de aproximadamente 70,000. De ese total, la gran mayoría se encuentra en El Salvador, Guatemala y Honduras. La Tabla 4.3 brinda un desagregado país por país según los datos de una comisión regional de policías. Los estudios cualitativos también muestran que hay una gran diversidad entre las maras de los países centroamericanos, siendo las de Honduras, Guatemala y El Salvador las que tienen los mayores niveles de actividad, comparadas con Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Tabla 4. 1 Cálculo de afiliación a una mara por país

País	Miembros de la mara	Número de maras
Honduras	36,000	112
Guatemala	14,000	434
El Salvador	10,500	4
Nicaragua	4,500	268
Costa Rica	2,660	6
Panamá	1,385	94
Belice	100	2
Total	69,145	920

Fuente: Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe

Las maras más allá del Triángulo del Norte

Los debates y el análisis de la violencia de las maras en Centroamérica se centró casi exclusivamente en los países de Honduras, El Salvador y Guatemala, donde las maras organizadas como la MS13 y la Mara 18 han tenido la mayor influencia y visibilidad. Sin embargo, si bien la violencia de las maras ha impactado a todos los países de la región, vale la pena apuntar los factores que han impedido que la espiral descendente de la violencia de las maras llegue a niveles alarmantes en los países de la región. Es de particular importancia el énfasis puesto en la prevención y en las intervenciones de respuesta temprana por parte de otros gobiernos de la región.

El caso de Nicaragua se presta para un análisis más comparativo ya que al igual que sus vecinos norteños tiene niveles similares de pobreza y también ha pasado por un conflicto armado interno. Si bien no se ha realizado un estudio a profundidad, la mayoría de los analistas cita el enfoque preventivo de la Policía Nacional nicaragüense, la cohesión social a nivel comunitario, el acceso limitado a armas de fuego y la migración sur hacia Costa Rica (contrario a la migración hacia Estados Unidos), como factores importantes que han impedido que los grupos MS13 y Mara 18 tengan bases sólidas en el país. La Policía Nacional nicaragüense ha instalado quizá el mejor ejemplo de un programa antipandillas fuertemente asentado a nivel comunitario. Tanto en Costa Rica como en Panamá, los gobiernos también han hecho hincapié en la prevención como el enfoque de la respuesta a la violencia de las maras (Reisman y Boerman, 2008).

La deportación como un factor que contribuye al problema de las maras

Comúnmente se cree que los deportados de los Estados Unidos han contribuido al problema de las maras. Según numerosos recuentos anecdóticos, algunos de esos deportados durante la década de los 90 habían llegado a los Estados Unidos durante la década de los 80, habían participado en las maras de latinoamericanos en EEUU, tenían muy pocos vínculos familiares o comunitarios en sus países de origen,

y hablaban un español limitado. Por lo tanto, su regreso a la región puede haber facilitado la organización de maras en El Salvador, Guatemala y Honduras. En años más recientes, las deportaciones hacia la región han aumentado considerablemente.

El nivel de las deportaciones es ampliamente un resultado de las políticas estadounidenses. Las deportaciones aumentaron significativamente después de 1996, cuando el gobierno estadounidense aprobó dos nuevas leyes: la Ley para la Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) y la Ley de Anti-Terrorismo y Pena de Muerte Efectiva (AEDPA, por sus siglas en inglés). La primera de estas leyes amplió los delitos por los cuales un no ciudadano podía ser deportado. Anteriormente, sólo un reducido número de faltas con circunstancias agravantes, incluyendo el asesinato y el narcotráfico, podían ser la justificación legal para una deportación. La IIRIRA extendió la lista para incluir 28 delitos específicos, incluyendo el "delito de violencia" con una pena de encarcelación de por lo menos un año. Las regulaciones de la IIRIRA y la AEDPA también limitaron considerablemente el número de casos de deportación sujetos a revisión, haciéndolos pasar por un proceso de "rápida expedición" mucho más severo (Hagan et al, 2008).

El número total de deportaciones hacia El Salvador, Guatemala y Honduras llegó aproximadamente a 5,000 por año a inicios de los 90 y luego alcanzó niveles por encima de los 10,000 por año después de los cambios de las leyes efectuados en el año 1996. A comienzos de 2005, las deportaciones se dispararon, sobrepasando las 75,000 en el año 2007. Este creciente nivel de deportaciones parece ser el reflejo tanto de un enfoque general en los controles migratorios y un enfoque específico en los miembros de maras. Desde el 2004, las autoridades de migración estadounidenses han aumentado el uso del "fast track" (vía rápida) o de los procedimientos de "stipulated removal" (remoción estipulada), según los cuales los detenidos aceptan ser deportados sin recurrir a un juez (Gorman, 2009; Srikantiah y Tumlink, 2008). En general, la deportación por medio del *fast track* aumentó cinco veces entre 2004 y 2007, aunque la mayoría de los casos eran jóvenes mexicanos. Las deportaciones del tipo *fast track* fueron sólo el 6 por ciento de las 200,000 deportaciones hacia los países del Triángulo del Norte durante el mismo período.

En el año 2005, la policía de Estados Unidos comenzó a apuntar a los miembros de maras transnacionales para la deportación dentro de un programa conocido como *Operation Community Shield/Operación Escudo Comunitario*. El programa inicialmente estaba dirigido a la Mara Salvatrucha, pero luego fue ampliado para cubrir a otras. Bajo ese programa, hasta septiembre del 2008, 4,000 sospechosos de ser miembros de una mara y aquellos asociados a una mara fueron condenados penalmente, y más de 7,000 recibieron condenas por violaciones migratorias y luego fueron deportados (*U.S. Immigration and Customs Enforcement*, 2008).

Hay poca información de peso disponible sobre las características de los deportados y de su involucramiento delictivo. Un censo de los deportados que llegaron a El Salvador entre 1999 y 2002 encontró que en su gran mayoría eran de sexo masculino, la mitad había estado en Estados Unidos por menos de 5 años, y el 14 por ciento había sido deportado por delitos graves[22] (ver Tabla 4.2.). Muchos de los deportados por violaciones a las leyes migratorias podrían haber sido culpables de otros delitos pero fueron deportados por las autoridades estadounidenses porque esa figura jurídica de deportación no requiere organizar todo un proceso penal.

[22] Los delitos 'graves' y 'menores' no fueron definidos por la fuente reportada.

Tabla 4.2 Características de las personas deportadas a El Salvador

	% de Deportados
Masculino	95%
Edad	
19-30	59%
31-40	29%
40+	12%
Años en los EEUU	
0-5	50%
6-10	20%
11-20	24%
20+	6%
Razón por Deportación	
Violación de immigración	64%
Crimen major	14%
Crimen menor	22%

Fuente: Hagan (2008) en base a un censo sobre deportados que llegaron entre febrero 1999 y marzo 2002.

Según las estimaciones hechas por las autoridades salvadoreñas, en 2005 cerca de 1,800 prisioneros eran miembros de la MS13, y un 60 por ciento de los miembros de maras en las cárceles había sido deportado desde Estados Unidos o había escapado de allí para evitar juicios penales. Un artículo de prensa sugiere casos en los que las deportaciones en realidad facilitan las conexiones transnacionales entre los miembros de las maras, porque los deportados renuevan sus contactos una vez en sus países de origen y, como son expertos en cruzar fronteras, pueden regresar trayendo a otros miembros de maras con ellos en una visita a los Estados Unidos (Lopez et al, 2005). El periodista describe un vuelo con deportados en el 2005, en el que por lo menos 4 de los 70 deportados eran miembros de la MS13. Evidencia anecdótica adicional de que los deportados pueden fácilmente regresar a los Estados Unidos proviene del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos en un comunicado de prensa del 1 de octubre de 2008, en el que se describen operaciones policiales antimaras, la agencia subrayaba los casos de tres miembros de maras arrestados entre julio y setiembre de 2008. De ésos, dos habían sido deportados en el 2006 y uno había sido deportado en junio de 2008 (*U.S. Immigration and Customs Enforcement*, 2008).

De manera general, la escasa información disponible sugiere que la amplia mayoría de los deportados no son miembros de maras. Sin embargo, entre las más de 200,000 personas deportadas hacia Centroamérica desde el 2004, por lo menos varios miles eran miembros de maras. Sin duda alguna, su presencia contribuyó de alguna manera a la actividad de las maras en la región.

Se han hecho algunos esfuerzos para apoyar a los deportados recién llegados para reintegrarse a sus países de origen, en parte para evitar que vuelvan a involucrarse en las actividades de las maras. El programa *Bienvenidos a Casa* en El Salvador y el Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR) en Honduras brinda asistencia a los deportados y les busca trabajo. Ambos programas necesitan más personal y recursos para atender a los centenares que llegan cada semana.

4.3.2 Las maras como autores de delitos

La información sobre las maras con respecto a ser autores de actos violentos en Centroamérica es extremadamente mixta y difiere en función del país y de la institución que recoge los datos, lo cual pone en evidencia la necesidad de mejorar la recolección y la armonización de los datos sobre las maras no sólo dentro de los países, sino también entre éstos. Los ejemplos de El Salvador y Guatemala están presentados abajo.

La Tabla 4.3, que incluye datos recolectados por el Instituto de Medicina Legal de **El Salvador**, exhibe los motivos establecidos para los homicidios en El Salvador entre 2003 y 2006, años durante los cuales no más del13.4 por ciento del total de los homicidios fueron atribuidos a las maras. Entre los homicidios para los que se pudieron determinar los motivos, los de las maras representaban la minoría. Mucho más frecuentes eran los homicidios clasificados como "delitos comunes". Sin embargo, el porcentaje de actos delictivos que tenían 'motivos desconocidos' también era bastante grande (casi 60 por ciento en 2005), permitiendo afirmar que los delitos de las maras eran una minoría difícil de construir, debido a la posibilidad de que de este 60 por ciento de delitos *desconocidos*, algunos podrían haber sido cometidos por miembros de las maras.

Tabla 4.3. Motivos del asesinato en El Salvador

Motivo	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Crimen común	57.4%	33.7%	23.3%	18.2%
Delito de maras	*8%*	*9.9%*	*13.4%*	*10.7%*
Desconocido	28.9%	48.4%	59%	59.1%
Otros	5.7%	8%	4.3%	12%

Fuente: Instituto de Medicina Legal, El Salvador

Guatemala es otro caso notorio, donde también hay datos mixtos sobre la contribución general que las maras han hecho a los delitos violentos. Por ejemplo, durante un mes en el que hubo un número particularmente elevado de homicidios, las estadísticas de la policía atribuyeron sólo el 14 por ciento de esos homicidios a las maras; además, la mayoría de los asesinatos durante ese período ocurrieron en áreas en las que la presencia de las maras es mínima pero la de la violencia organizada y el narcotráfico es alta (Lara, 2006). Datos adicionales de Guatemala sobre el número de miembros de las maras en las cárceles y también sobre las razones de su detención sugieren que los miembros de las maras podrían no ser tan violentos como se reporta: según los datos del sistema penitenciario de Guatemala, los miembros de las maras representaban el 5.79 por ciento del número total de arrestados en junio de 2006, lo cual sugiere que hay muchos otros actores detrás de los altos niveles de violencia en Guatemala. Más aún, datos de 2004 de la Policía Nacional Civil de Guatemala mostraron que las drogas eran el motivo principal de la detención de los miembros de maras (23 por ciento), seguido por los robos (20.4 por ciento); los homicidios eran causa de detención sólo para el 1.8 por ciento de los casos (Ranum, IUDOP).

Por otro lado, existen datos adicionales para Guatemala que sugieren que las maras podrían jugar un papel mayor en acciones violentas. Un estudio realizado por la Procuraduría de Derechos Humanos, que analizaba las causas de la muerte de jóvenes de 25 años y menores durante el período de julio de 2002 a agosto de 2003, encontró que aproximadamente el 25 por ciento (27.4) de estas muertes habían sido causadas por miembros de maras contra jóvenes que no eran miembros de maras (Ranum, IUDOP). El estudio mostraba que en total, las maras eran responsables de aproximadamente un tercio de todas las muertes incluidas en el estudio, que comprendían muertes entre miembros de maras, así como muertes como resultado de venganzas contra los que abandonaban su mara. Es importante apuntar algo que además está en línea con la información que ha sido presentada antes en este capítulo, es decir el hecho de

que aunque las muertes causadas por las maras representaron 27.4 por ciento de todas las muertes de jóvenes menores de 25 años, el porcentaje de muertes de este grupo de edad causado por la violencia representó un número similar (en realidad superior) de 28.5 por ciento (Ranum, IUDOP). Por consiguiente, estos datos no esclarecen de manera absoluta que las maras podrían no estar implicadas en actos de violencia, y que una cierta parte de este porcentaje podría además incluir actos de violencia cometidos por las maras.

En **Honduras**, Casa Alianza, que le da seguimiento a los homicidios de jóvenes, estima que las maras fueron responsables sólo del 15 por ciento de los asesinatos en el país en el año 2006 (Casa Alianza, 2006). Los datos de la policía hondureña también muestran que menos del 5 por ciento de los homicidios son cometidos por jóvenes menores de 18 años, una demografía que comprende una parte significativa del total de miembros de las maras (UNODC, 2007). Según un estudio internacional exhaustivo, la oficina de *Save the Children* del Reino Unido demostró que el 90 por ciento de los niños en conflicto con la ley están involucrados en delitos contra la propiedad, contrario a los delincuentes crónicos que se involucran en acciones contra personas individuales.

Diversos estudios cualitativos sobre las maras centroamericanas sugieren que están principalmente involucradas en acciones y delitos de pequeña escala y localizados, como pequeños robos y atracos, que generalmente se realizan de manera individual. Al mismo tiempo, hay evidencias de que las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras están involucradas en la extorsión de dinero a cambio de servicios de protección para los comercios locales y participan en el carterismo en los buses y taxis cuando éstos transitan por los territorios que controlan, creando un clima de temor en sus comunidades. Asimismo, se sabe que también han estado involucradas en un número limitado de casos de violencia extrema lo cual, si bien no aumenta dramáticamente las tasas de homicidio, sí contribuye considerablemente a la percepción general de temor (Muggah y Stevenson, 2008).

Sin embargo, aún considerando los datos mixtos que presentamos arriba, la percepción general entre los ciudadanos centroamericanos sigue siendo la de que los miembros de las maras son los principales responsables de la violencia. En las ciudades capitales de Centroamérica en el 2008, entre el 16 y 36 por ciento de la población sentía que sus barrios estaban seriamente afectados por las maras (Tabla 4.4).

Tabla 4.4: Porcentaje de residentes que afirman que sus vecindarios están siendo muy afectados por las maras 1/

	Tamaño del área				
País	**Capital**	**Grande**	**Mediana**	**Pequeña**	**Rural**
Guatemala	0.24	0.22	0.10	--	0.04
El Salvador	0.21	0.08	0.08	0.04	0.05
Honduras	0.21	0.19	0.10	0.03	0.03
Nicaragua	0.36	0.14	0.08	0.03	0.04
Costa Rica	0.16	--	--	0.11	0.06
Panamá	0.16	0.23	0.05	0.06	0.04

1/ La tabla reporta la cantidad de residentes que afirman que sus vecindarios se ven muy afectados por las maras, de acuerdo con encuestas sobre victimización.
Fuente: Análisis del personal del Banco de los datos de las encuestas del Proyecto de Opinión Pública en América Latina para 2008

De modo similar, las Encuestas de Empresas del año 2003 realizadas por el Banco Mundial preguntaban si los incidentes que afectaban el comercio eran responsabilidad de las maras. Según los administradores de negocios, las proporciones de incidentes cometidos por maras fueron similares en El Salvador (27 por ciento), Honduras (28 por ciento) y Nicaragua (25 por ciento), pero mucho mayores en Guatemala (67 por ciento). Estos resultados de encuestas mostraban que en El Salvador, los pequeños comercios son

particularmente vulnerables a las maras: a éstas se consideraba responsables del 46 por ciento de los delitos cometidos contra microempresas, el 37 por ciento de los actos en contra de pequeños negocios, el 19 por ciento de acciones delictivas en contra de compañías medianas, y el 18 por ciento de acciones en contra de compañías grandes.

Las maras y el sistema penitenciario

La situación de las prisiones a lo largo de Centroamérica es notoriamente pobre y esta situación sólo se ha deteriorado más con la implementación de las políticas de mano dura, que aumentaron la población carcelaria y empeoraron las condiciones. El porcentaje de presos considerados miembros de maras varía de un 5.8 por ciento en Guatemala a un 21.6 por ciento en Honduras y un 32 por ciento en El Salvador (Dirección General de Centros Penales de El Salvador, 2007; Dirección General del Sistema Penitenciario de Guatemala -DGSP, 2006; Comisionado Nacional de Derechos Humanos, 2005).

El sistema penitenciario ofrece pocos o ningún programa de rehabilitación o educativo, y muchas de estas instituciones sirven esencialmente como "escuela de graduación de las maras". En muchos casos es ampliamente reconocido que son los presos, en vez de los guardas de las prisiones, los que controlan los trabajos internos de las cárceles. Otra preocupación es el nivel de violencia dentro de estas instalaciones penitenciarias y la incapacidad por parte del personal para controlarla o impedirla. Una cantidad importante de masacres e incendios de grandes proporciones han ocurrido dentro de las prisiones de Honduras y El Salvador, incluyendo el caso de la prisión El Porvenir en Honduras en 2003 (ver Cuadro 4.1 para más detalles).

Cuadro 4.1 Prisión El Porvenir, La Ceiba, Honduras

El 5 de abril del 2003, 63 prisioneros, principalmente miembros de maras, y cinco visitantes fueron asesinados en el Centro Penal (Granja Penal) El Porvenir en La Ceiba, Honduras, la mayoría de ellos por arma de fuego, por arma blanca, por golpes o quemados. Los funcionarios de la prisión inicialmente afirmaron que la Mara 18 había comenzado los actos de violencia, y luego se atrincheraron en un pabellón de celdas y dieron inicio a un incendio suicida. Sin embargo, las evidencias posteriores revelaron que el conflicto fue una masacre premeditada en la que la policía y las autoridades del penal estaban activamente involucradas para la ejecución de miembros de maras que no estaban armados. El 4 de junio de 2008, el Tribunal Penal de La Ceiba emitió 21 veredictos acusatorios en contra del personal de policía y militar involucrado en la masacre de El Porvenir.

Fuente: La información fue brindada por Oscar Estrada, cineasta independiente de "El Porvenir" y el Comité de Familiares de las Víctimas de el Porvenir (COFAMA).

4.4 POLÍTICAS PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA JUVENIL Y DE LAS MARAS

Las recomendaciones presentadas en este capítulo se enfocan principalmente en la prevención de la violencia juvenil y de las maras y están basadas en evidencia internacional sobre lo que funciona en la prevención de la violencia juvenil. Aunque estas políticas no están destinadas a ser exhaustivas, ponen de relieve las numerosas soluciones posibles para la prevención de la violencia juvenil que podría ser llevada a cabo por los gobiernos centroamericanos, en función del contexto y la realidad particular de cada país. Las recomendaciones en este capítulo también toman en cuenta los programas gubernamentales y no gubernamentales que están actualmente funcionando en Centroamérica en relación a la prevención de la violencia juvenil y de las maras.

Una selección de políticas y programas para enfrentar la violencia juvenil y de las maras

Dadas las limitaciones presupuestarias que muchos gobiernos centroamericanos enfrentan hoy, es fundamental tener criterios de selección de programas y políticas que permitan establecer mejor las prioridades. Por ello, el primer paso sería que los gobiernos recuperaran y redistribuyeran los **recursos de los programas que han demostrado ser ineficaces** en términos de prevención de la violencia juvenil.

Dentro del área de **la justicia penal**, las políticas y los programas que han demostrado ser **ineficaces** incluyen **las estrategias de endurecimiento (como poner más jóvenes dentro de las cárceles, llevar a los jóvenes a juicio en tribunales para adultos, y colocarlos en instituciones para delincuentes adultos)** (Banco Mundial, 2008b). Específicamente, a pesar de ser una de las respuestas oficiales más comunes por parte de muchos gobiernos centroamericanos, los programas de '**mano dura** y '**súper mano dura**' demostraron ser los menos efectivos entre una serie de opciones de políticas (Banco Mundial, 2006). Si bien el objetivo de los programas de 'mano dura' es sacar a los delincuentes juveniles de las calles y ponerlos detrás de las rejas durante períodos prolongados, las evaluaciones muestran que, por lo contrario, con el tiempo estas medidas aumentan el comportamiento delictivo en lugar de detenerlo.

Las evaluaciones realizadas en los Estados Unidos muestran que las personas jóvenes internadas en instituciones correccionales para adultos tienen ocho veces más probabilidades de cometer suicidio, cinco veces más probabilidades de ser violadas, dos veces más probabilidades de ser golpeadas por el personal, y un 50 por ciento más de probabilidades de ser atacadas con un arma que si están en un centro penitenciario diseñado para jóvenes. Además, estos resultados también contribuyen a mayores tasas de reincidencia (Bishop 2000; Bishop y Frazier 2000; U.S. Surgeon General 2001; OMS 2002). La investigación también muestra que aún cuando los jóvenes son enviados a prisiones juveniles, su encarcelación está altamente relacionada con un futuro comportamiento delictivo, aún más que con factores como la afiliación a una mara, posesión de armas, o disfunción familiar (Benda y Tollet 1999). Además, la investigación ha demostrado que el confinamiento de los jóvenes reduce las posibilidades de que aquellos que tienen problemas puedan realizar una transición exitosa hacia la vida adulta, tienen menos avances académicos y son empleados de manera más esporádica que sus iguales que fueron sentenciados a programas enfocados en el tratamiento contra las drogas, asesoría individual, o servicios comunitarios (Homan y Ziedenberg, de pronta aparición).

Otros programas y políticas dentro de la justicia penal que demostraron no ser eficaces incluyen el de **tolerancia cero y programas de alto impacto (*shock)***. Por ejemplo, los programas que ponen en contacto a jóvenes delincuentes con internos de las prisiones quienes les describen la dura realidad de la vida de la cárcel tienen un efecto neutro o negativo en términos de impedir que los jóvenes se involucren en actividades violentas (*U.S. Surgeon General*, 2001). Los programas *shock* que funcionan en las escuelas, como el popular programa estadounidense DARE (*Drug Abuse Resistance Education*), por medio del cual policías uniformados van a las aulas de las escuelas primarias para enseñarles a los alumnos cómo resistir la presión de sus colegas y evitar el consumo de drogas, las maras y la violencia, han demostrado no tener un impacto preventivo (Donnermeyer y Wurschmidt 1997; Ennett et.al. 1994; Lynam et al. 1999; West y O'Neal 2004). Los campamentos correccionales (*boot camps*), que habitualmente son utilizados como una alternativa a la encarcelación y funcionan básicamente con técnicas de entrenamiento militar, han demostrado no tener ningún efecto en frenar la reincidencia y podrían incluso aumentar el comportamiento delictivo y violento (Banco Mundial 2008b); esto es muy probablemente debido a que se enfocan exclusivamente en la disciplina física y no en el desarrollo de destrezas vitales.

El segundo paso sería que los gobiernos reasignaran los recursos recuperados para dirigirlos hacia los programas que han demostrado tener impacto positivo en la prevención de la violencia juvenil y que tienen un buen balance de costo-eficacia. Este capítulo incluye 15 políticas, categorizadas en función de

las políticas "centrales", o políticas que están respaldadas por una amplia evidencia; las políticas "prometedoras", que incluyen políticas que si bien no están respaldadas por una extensa evidencia, siguen siendo recomendables; y las políticas "generales", o políticas que no han sido diseñadas específicamente para prevenir la violencia juvenil, pero que han dado muestras de tener un impacto positivo.[23] **Es importante notar que la mayoría de las políticas "centrales" y "prometedoras" presentadas en las secciones siguientes caen dentro del área de la prevención, a través de programas de desarrollo humano. Idealmente, estas políticas deberían ser implementadas a nivel nacional y con un acompañamiento en los niveles municipal y comunitario.**

Políticas 'centrales'

Estas cinco políticas tienen registrada una huella bien establecida en *la prevención* de la violencia juvenil, así como otros comportamientos de riesgo entre las personas jóvenes, y por lo tanto deberían ser la base de cualquier estrategia de prevención de la violencia juvenil. **Todas estas políticas se enfocan en prevenir antes que nada que los jóvenes desaventajados se encuentren en situaciones de riesgo.**

Programas de Desarrollo Infantil Temprano (DIT): Se ha encontrado que invertir en los programas DIT (específicamente dirigidos a las familias pobres) es una de las maneras más eficaces y menos costosas para reducir una diversidad de comportamientos de riesgo entre los jóvenes (Banco Mundial 2008b). La evidencia empírica en todo el mundo muestra que invertir en los programas DIT (que incluyen atención en salud, suplementos nutritivos, estímulos mentales, actividades pedagógicas, y capacitación a los progenitores en sus roles respectivos) es algo que tiene un impacto de largo plazo para mejorar los resultados en términos de capital humano (alcances educativos, salud, y nutrición), y también en la reducción de una diversidad de comportamientos de riesgo, como el crimen y la violencia, el abuso intrafamiliar y el abuso del consumo de estupefacientes (Grantham-McGregor et al. 2007; Schweinhart et al. 2005; UNESCO 2007; OMS 2003b). Se ha indicado en las evaluaciones que incluir la capacitación en los programas DIT de padres y madres en sus roles respectivos como método para prevenir situaciones de violencia y reducir los comportamientos de riesgo de sus hijos es uno de los factores más importantes para reducir la violencia juvenil (Grantham-McGregor et al. 2007; UNESCO 2007; *U.S. Surgeon General* 2001; Banco Mundial 2005f, 2006a, 20006d).

Programas para mejorar la prestación de cuidado y crianza de los niños: La capacitación de padres y madres promueve interacciones positivas, saludables y protectivas entre los progenitores y sus hijos, que pueden reducir la violencia intrafamiliar, el grado en el que los jóvenes crean vínculos con sus amigos delincuentes, el abuso de alcohol y de sustancias alucinógenas, caer presos y abandonar la escuela (Banco Mundial, 2008b). También reduce el uso de tabaco, de alcohol y de drogas, la frustración, la alienación, la agresividad, las acciones delictivas, y las malas conductas (Gomby, Culross, y Behrman, 1999). Los hallazgos más consistentes en la prevención de la violencia juvenil y la violencia respaldan el valor de las intervenciones familiares desde el nacimiento hasta la adolescencia. Por ejemplo, los programas de visitas al hogar de parte de enfermeras han demostrado que aumentan las capacidades de padres y madres de mejorar la crianza de sus hijos y reducen la agresividad de los niños (Olds, D., 1998). Los programas para niños mayores y sus familias, que ayudan a los padres y madres a mejorar sus roles de crianza y reducen la interacción coercitiva, también han demostrado su capacidad de reducir la agresividad de los niños y la violencia (Patterson, Reid, y Dishion, 1992). Dados los particulares desafíos que enfrentan muchas familias centroamericanas como resultado del estrés económico y la migración, lo que a menudo impacta el factor de ausentismo de padres y madres, posiblemente haya que proceder a efectuar variaciones de

[23] El concepto de políticas 'centrales', 'prometedoras' y 'generales' fue adoptado del estudio del Banco Mundial (2008), Youth at Risk in Latin America and the Caribbean, Understanding the Causes, Realizing the Potential, y la Policy Toolkit for Middle Income Countries, Supporting Youth at Risk, Banco Mundial (2008).

estos programas. Otro enfoque de las intervenciones familiares incluye enseñarles a los jóvenes las habilidades necesarias para asumir los roles de padres y madres, antes de que ellos mismos tengan hijos (Wekerly y Wolfe, 1993).

Programas para aumentar el acceso y la culminación de la escuela secundaria: Las políticas y programas para alentar la matriculación en la escuela secundaria y su culminación son fundamentales, ya que la culminación de la escuela secundaria es uno de las inversiones preventivas más importantes que un país puede realizar para los jóvenes en situación de riesgo, tanto en términos de mejorar sus resultados educativos como en reducir casi todos los tipos de comportamientos de riesgo, incluyendo el crimen y la violencia (*U.S. Surgeon General*, 2001). El fracaso y el abandono escolar son factores de riesgo para la violencia juvenil y la violencia, y los jóvenes que permanecen conectados a la escuela tienen menos probabilidades de exhibir un comportamiento perjudicial y violento, cargar o utilizar un arma, o experimentar con sustancias ilegales. Desde la perspectiva del problema del crimen y la violencia juvenil, también es importante abordar la considerable brecha existente en la cobertura de secundaria para las comunidades pobres del sector urbano. También es fundamental asegurar una alta calidad de la enseñanza y del currículo, incluyendo programas para generar destrezas vitales y para fortalecer la conexión entre la educación y el medio laboral. Otras medidas serían brindar incentivos a las familias con jóvenes en situación de riesgo para que los envíen a la escuela, es decir por medio de programas de transferencias condicionadas de efectivo (TCE) (o brindar transferencias condicionadas de efectivo a los mismos jóvenes); mejorar la calidad educativa y el currículo, y aumentar el involucramiento de los padres y madres.

Programas de prevención de la violencia a través de las escuelas: La evidencia muestra que los programas de prevención de la violencia son una de las intervenciones más exitosas para reducir los comportamientos de riesgo en las escuelas (Gottfredson, Wilson, y Najaka 1995). Las escuelas son los lugares ideales para socializar entre jóvenes y desarrollar su resistencia al crimen y la violencia. El currículo escolar a lo largo de los ciclos de primaria y secundaria debería promover el desarrollo de ciudadanos responsables, con programas anti-violencia y de prevención de riesgo, enseñando a los niños a respetarse a sí mismos, para entender los riesgos de su propio comportamiento y el de los demás, para identificar y resistir a las maras y las extorsiones, y para entender la lógica de las normas sociales como el respeto a la vida de los demás y a la propiedad. Los programas de prevención de la violencia que funcionan en las escuelas tienen mucho éxito por su habilidad para llegar a los jóvenes en función de sus edades, experiencias, y cultura.

Comunicación social contra la violencia: La investigación muestra que las campañas comunitarias de comunicación han logrado no sólo cambiar las percepciones públicas en torno a la violencia, sino además prevenir los comportamientos de riesgo por parte de los jóvenes cuyas acciones y actitudes están fuertemente influenciadas por los comportamientos de sus progenitores, sus familiares, y por los miembros de la comunidad (*U.S. Department of Health and Human Services*, 2001). Los mensajes en contra de la violencia en los medios de comunicación pueden ayudar a prevenir la violencia juvenil cambiando sus actitudes en relación a los múltiples tipos de violencias que afectan a los jóvenes, como los castigos corporales, la violencia interpersonal, el abuso intrafamiliar o de género, y las actitudes agresivas relacionadas con la masculinidad. Las campañas mediáticas también pueden llegar a los jóvenes que no están en las escuelas y que por lo tanto quedan fuera del alcance de los programas escolares, pero que necesitan acompañamiento de intervenciones personalizadas a nivel comunitario.

Políticas 'prometedoras'

Si bien las siguientes políticas no han sido evaluadas tan ampliamente como las políticas centrales arriba mencionadas, hay suficiente evidencia para que valga la pena que sean recomendadas. La

mayoría de estas políticas se enfocan en los jóvenes que ya están involucrados en alguna forma de comportamiento de riesgo y resultarían beneficiados con una segunda oportunidad.

Educación correctiva y de segunda oportunidad: Se requiere brindar una atención especial a los niños que están en situación de riesgo de abandonar la escuela –ya sea porque tienen un rendimiento académico bajo o porque se están escapando durante las horas de clase–, a través de clases correctivas y por medio de grupos de apoyo escolar después de los horarios escolares. Para aquellos que efectivamente abandonan la educación formal, y enfrentan la posibilidad de llegar a un callejón sin salida y sufrir la tentación de involucrarse en la violencia, los "programas de segunda oportunidad" (que a menudo son mejor manejados por las ONGs) deben ser desarrollados para brindar la oportunidad de culminar una equivalencia de la secundaria, lo cual aumenta sus posibilidades de ingresar al mercado laboral y recibir mejores salarios. La educación de la segunda oportunidad también puede brindar muchos beneficios intangibles a los jóvenes, como mejores habilidades sociales y de interacción, mayor confianza en sí mismos, y mayor autoestima (Saunders, Jones, Bowman, Loveder, y Brooks, 2003; Wyn, Stokes, y Tyler, 2004). Si bien hay escasas evaluaciones rigurosas del impacto de este tipo de programas, la evidencia que existe sugiere que traen altas tasas de retorno con costos relativamente bajos.

Cuadro 4.2. Ceiba: Respondiendo al crimen y la violencia en comunidades con ingresos bajos

Desde 1989 la ONG *Ceiba* ha estado trabajando en la prevención del crimen y la violencia de las maras y el consumo de drogas en las comunidades marginadas del sector rural y urbano de Guatemala y ha beneficiado a más de 50,000 jóvenes guatemaltecos. Ceiba trabaja para fortalecer y consolidar la organización comunitaria de cuatro maneras:

- Desarrollo de capacidades locales y fortalecimiento organizacional de grupos que trabajan con jóvenes en situación de riesgo, mejorando el manejo operativo y financiero;
- Programas educativos para facilitar la inclusión de jóvenes marginalizados;
- Desarrollo de capacidades técnicas y capacitación empresarial;
- Socialización de los beneficiarios para reducir los conflictos.

Ceiba tiene tres programas enfocados en el problema de la droga y de las *maras* en Guatemala:

- *Universidad de la Calle*: Este *programa de acompañamiento en la calle* brinda el primer contacto directo con los jóvenes de la calle. Los jóvenes del programa identifican a los líderes y a otros jóvenes que consideran están en situación de riesgo. El programa luego los involucra en un entorno educativo, con campañas de sensibilización, deportes y otras actividades recreativas, talleres y grupos de terapia.
- *Educación formal alternativa:* Se trata de un programa (aprobado por el Ministerio de Educación) para los jóvenes que están fuera del sistema tradicional de la educación. Hay subprogramas para niños en edad de preescolar, edad de primaria, jóvenes que están por encima de la edad de escolarización, niños que tienen resultados deficientes o que fueron sacados de la escuela por mal comportamiento, etc. Para participar en este programa el beneficiario debe dejar las drogas y las maras.
- *Empresa educativa*: Este programa desarrolla habilidades técnicas y empresariales pata respaldar a jóvenes en su reinserción laboral, como empleados o como trabajadores independientes.

Fuente: Marco Castillo, Director of CEIBA, Nov., 2007. Entrevista telefónica y datos de la página web: http://www.grupoceiba.org/

Programas 'integrales' de capacitación laboral: Los estudios muestran que los programas integrales de capacitación laboral han demostrado tener resultados prometedores en términos de mayor empleo para los jóvenes, particularmente en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2008b). La investigación demostró que se requiere de una gama de soportes de diferentes tipos para enseñar a jóvenes en situación de riesgo cómo comportarse en su lugar de trabajo y ayudarles a avanzar desde su situación de exclusión social

hasta ser miembros activos de la sociedad. Los programas integrales de capacitación van más allá de la capacitación técnica y se enfocan en desarrollar las habilidades del joven como trabajador, brindándole a él o a ella una variedad de soportes, incluyendo habilidades generales, destrezas vitales, búsqueda de empleos y asistencia para colocarlos en puestos de trabajo, y servicios de autoempleo.

Capacitación para el desarrollo de destrezas vitales: Tener conocimientos sobre destrezas vitales reduce el riesgo del uso de drogas, del comportamiento sexual de riesgo, mejora el control de la ira, mejora los resultados académicos y aumenta el criterio social (Mangrulkar, L., C. Whitman, y M. Posner, 2001). En los Estados Unidos, los jóvenes que reciben capacitación de destrezas vitales en la escuela secundaria tienen tendencia a ser más productivos y tienen una mejor transición hacia el mundo laboral o hacia la educación superior (Hahn, A., T. Leavitt, y S. Lanspery, 2006). Además, las escuelas también pueden ser utilizadas para prevenir no solamente la violencia de la escuela (es decir, entre colegas alumnos, entre profesores y alumnos) sino también para ayudar a prevenir la violencia intrafamiliar y brindar capacitación para los roles de la paternidad y la maternidad.

Espacios recreativos y de socialización para jóvenes, y programas de tutoría y atención juvenil: La investigación muestra que la construcción de centros comunitarios per se no tiene un impacto en el comportamiento de los jóvenes, pero que las actividades constructivas juveniles que son *supervisadas* por un adulto que se interesa en ellos tienen un impacto positivo en los jóvenes y pueden ayudarlos a tener mejores resultados en la escuela y en la vida en general (Banco Mundial 2008b). Por otro lado, los jóvenes que no son supervisados durante las horas posteriores a la escuela tienen más probabilidades de utilizar alcohol, drogas, y tabaco, y de involucrarse en un comportamiento delictivo y de riesgo, tienen un bajo rendimiento académico en la escuela, y luego la abandonan (*American Youth Policy Forum,* 2006). Los programas de tutoría, que también incluyen la atención de un adulto responsable, pueden servir como un factor protectivo fuerte para los jóvenes en situación de riesgo, particularmente para aquellos que no tienen modelos positivos de adultos en sus casas. Por último, los estudios han puesto de relieve que los jóvenes que se hacen voluntarios en servicios comunitarios y juveniles tienen un 50 por ciento menos de probabilidades de abusar de las drogas y el alcohol, de involucrarse en un comportamiento delictivo, o de abandonar la escuela (Alessi, B., 2004).

Cuadro 4.3. Programa de Seguridad Integral de Panamá (PROSI)

El PROSI tiene dos componentes principales: fortalecimiento institucional y prevención. El fortalecimiento institucional incluye: (i) fortalecer y mejorar el desempeño de las instituciones involucradas en la seguridad ciudadana y en la prevención de la violencia a nivel nacional (MINGOB, que incluye su Policía Nacional y el sistema penitenciario, MINJUMNFA) y el nivel local: (ii) desarrollo de capacidades para los empleados gubernamentales municipales y nacionales involucrados en la prevención de la violencia; (iii) creación de un sistema integrado de información tecnológica y estadística que le permita al gobierno desarrollar políticas nacionales para la prevención del crimen y la violencia, incluyendo un Observatorio para una geo-evaluación permanente del problema; y (iv) incorporación de un sistema de monitoreo y evaluación. *Actividades preventivas*: el programa prevé la implementación de programas de prevención que funcionen en las comunidades; actividades de prevención de la violencia en las escuelas; programas de resolución pacífica de conflictos; construcción de infraestructura recreativa, educativa y social; programas de capacitación vocacional; e iniciativas de atención integral que incluyen programas de reintegración social, y educación correctiva para los jóvenes en situación de riesgo y jóvenes delincuentes.

Fuente: Belikow, Juan, *Inventory of Crime and Violence Programs in Central America*, 2009.

Políticas 'generales'

Las políticas a continuación, que no fueron específicamente diseñadas o dirigidas para los jóvenes en situación de riesgo, han demostrado tener efectos positivos dispares sobre los jóvenes, y específicamente en los niveles de violencia juvenil, abordando factores clave en la comunidad y a nivel macro. Debería

apuntarse que la mayoría de estas intervenciones han sido más exitosas cuando han sido implementadas a **nivel municipal**.

Desarrollar agencias especializadas para tratar a jóvenes delincuentes, con el enfoque puesto en la rehabilitación y brindándoles una segunda oportunidad: Las tasas más altas de reincidencia están asociadas con condiciones carcelarias más duras y también con la encarcelación de jóvenes con adultos (Ryan and Ziedenberg, 2007). Por tal motivo, la mayoría de los países tienen tribunales especializados y mecansimos que permiten la libertad condicional y que brindan una segunda oportunidad antes de recurrir a la encarcelación de jóvenes delincuentes. Un elemento clave de este enfoque es la introducción de sanciones graduales para la primera incidencia y para los reincidentes en faltas menores, que generalmente incluyen dos componentes: (i) un comité comunal de rendición de cuentas, conformado por personal joven de tribunales, funcionarios supervisores de la libertad condicional, y ciudadanos/as voluntarios, quienes se reúnen con los infractores para asignarles sanciones por las faltas cometidas y para aplicar y monitorear un acuerdo estratégico (un acuerdo que le permita al infractor evitar el juicio y/o la cárcel a cambio de ciertos compromisos); y (ii) sanciones graduales en caso de que el joven infractor no cumpla con los requerimientos del comité de rendición de cuentas de la comunidad. Las sanciones graduales deben ser diseñadas para corresponder a diversos tipos de delitos, de tal manera que deben incluir una gama de alternativas no residenciales y residenciales (es decir, no solo de ingreso a instituciones correccionales). (Guerra, 2006).

Reducir la disponibilidad y el uso de las armas de fuego: El crimen y la violencia juvenil tienen correlación con una escalada de violencia y crímenes cometidos con armas de fuego (Cook, Philip y Jens Ludwig, 2006). Cuando hay mayor circulación de armas se torna más fácil obtenerlas ilegalmente, pasando por alto las restricciones legales. Limitar el aprovisionamiento de armas reduce el número de muertes y de daños causados por armas de fuego. Esto se puede hacer a través de leyes contra el tráfico de armas junto con intervenciones policiales dirigidas puntualmente a reducir la cantidad de armas en circulación. Las políticas y programas que involucran patrullajes agresivos en los barrios con altos índices delictivos para arrestar a jóvenes que portan armas ilegalmente han tenido algún éxito en los Estados Unidos (Guerrero, 2003). Ver también el Capítulo 5.

Programas de barrios seguros*:* Los programas de barrios seguros pueden modificar el entorno físico en el que los jóvenes se mueven e interactúan con el fin de prevenir que se involucren en comportamientos de riesgo, especialmente en barrios marginales y suburbanos. Los estudios revelan que los programas de barrios seguros aumentan la percepción pública de seguridad y mejoran la imagen de la policía, y estos dos elementos son esenciales para enfrentar las causas subyacentes de la violencia juvenil (ver, por ejemplo, Buvinic, Morrison y Orlando, 2003). Estos programas pueden incluir la instalación de luminarias en las calles, la eliminación de cercas altas que permiten a los delincuentes esconderse, y la rehabilitación y reapropiación de los espacios públicos. Idealmente, deben combinarse con actividades específicas de prevención social y con programas comunitarios de vigilancia policial como los que se enlistan abajo. Un estudio sobre las maras y el capital social, llevado a cabo en El Salvador, reveló, por ejemplo, que las maras prosperan en los barrios y comunidades donde la pobreza se manifiesta ante la ausencia o la inadecuación de los servicios sociales, en los barrios donde las calles están en malas condiciones, y donde la infraestructura pública y comunitaria está desgastada, sucia, o incluso en estado de abandono (Cruz 2007).

La policía comunitaria representa un servicio más efectivo, que además permite rendir cuentas a la comunidad, creando vínculos de confianza y credibilidad, aumentando las denuncias de actos delictivos y reduciendo los abusos de la policía. Los programas exitosos de policía comunitaria pueden revitalizar la fuerza policial, y aumentar la percepción pública de en cuanto a la protección de su entorno (Banco Mundial, 2008b).

Cuadro 4.4. Programa nacional de prevención de la violencia en Guatemala

Un préstamo de US$29 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) respaldará un programa de prevención contra la violencia que hará hincapié en proteger a las víctimas de la violencia intrafamiliar, apoyo a niños y adolescentes en situación de riesgo, y reinserción de menores y jóvenes expuestos a las maras. El programa será llevado a cabo por la Oficina del Viceministro de Asuntos Comunitarios (VAC) y ayudará a establecer la prevención contra la violencia como una política del Estado y mejorar la coordinación entre los diversos programas y acciones existentes para enfrentar los factores de riesgo asociados con la violencia. Específicamente, el programa brindará asistencia técnica, capacitación, equipamiento y materiales a las agencias participantes, como la Oficina de Asistencia a las Víctimas y refugios para mujeres y niños maltratados; respaldará acciones preventivas como la del programa *Sueños de Jóvenes por la Paz*; financiará actividades recreativas y culturales ofrecidas por otras dos agencias: *Barrio Adentro* y *Deporte para Todos*, las que promueven el uso constructivo del tiempo libre, y un proyecto piloto para capacitación laboral y empleo para jóvenes. Para los infractores de la ley menores de edad y jóvenes, el programa fortalecerá los servicios de rehabilitación social brindados por la Secretaría de Bienestar Social y apoyará los tratamientos contra el abuso de estupefacientes, capacitación laboral, apoyo psicológico y psiquiátrico, y el mejoramiento de las salas de clases, las enfermerías y las instalaciones deportivas de los centros penitenciarios juveniles. *Fuente:* Página web del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): www.iadb.org

Ordenanzas municipales para aumentar el precio y reducir la disponibilidad y el consumo del alcohol: Las políticas que reducen el acceso de un joven al alcohol pueden tener un impacto significativo sobre diversos desempeños negativos. Por ejemplo, el alcohol ha sido regularmente identificado como un factor contribuyente a varios desempeños negativos entre los jóvenes de la región de ALC, incluyendo homicidios y suicidios (OPS, 2005). Entre las posibles políticas hacia ese fin están las que incluyen el aumento de los impuestos sobre el alcohol y la restricción de las ventas, incluyendo controles de los horarios de operación, densidad, y ubicación de los puntos de venta, y también imponiendo una edad mínima para la adquisición de alcohol. Un factor clave es la amenaza seria de sanciones para los comerciantes que violentan estas regulaciones. Las sanciones más eficaces incluyen penalidades progresivas, que pueden incluir advertencias, multas, despido de personal, cierre de comercios, y prisión para los infractores. El aumento de los impuestos y las restricciones de las ventas deberían ser implementados al mismo tiempo, para crear el mayor impacto posible en cuanto al consumo de alcohol entre los jóvenes.

Campañas de documentación en las comunidades marginadas. Las campañas de documentación ciudadana son un medio eficaz para reducir la exclusión social. Muchos miembros de maras pertenecen a una "subclase" de personas indocumentadas, que están realmente excluidas de una amplia gama de derechos sociales. Un certificado de nacimiento es el reconocimiento del Estado del derecho que tiene un niño o una niña a ser miembro de la sociedad. Cuando un ciudadano puede probar su identidad, tiene acceso a servicios básicos y a otros derechos que sustentan su capacidad de estar sano, de recibir educación, de tener seguridad, y de ganarse la vida (Banco Mundial, 2008b).

Jóvenes Hondureños Adelante Juntos (JHA-JA)

Jóvenes Hondureños Adelante Juntos se enfoca en cinco fases para respaldar y asistir a los miembros de las maras a reintegrarse a la sociedad:

- Diagnóstico: brinda información sobre el perfil de los miembros de las maras.
- Compromiso y reconciliación de los conflictos relacionados con las maras —muestra a los líderes y miembros de las maras que el programa no es una amenaza y toma en cuenta el código de honor de la mara.
- Programas individuales y colectivos – brinda apoyo psicológico, capacitación vocacional, identificación de oportunidades de empleo, y asistencia para resolver conflictos y rehabilitación por uso de drogas.

- Seguimiento con las familias – involucra a las familias e intenta resolver los conflictos; y
- Reintegración social, que combina todas las fases del programa, resultando en la reconciliación, recuperación de la credibilidad por parte de los miembros de las maras y de la comunidad, y reintegración de los miembros de las maras a la sociedad.

Fuente: Belikow, Juan, *Inventory of Crime and Violence Programs in Central America*, 2009.

En resumen, para poder aumentar las probabilidades de éxito al enfrentar la violencia juvenil y de las maras, los gobiernos centroamericanos deberían buscar cómo diseñar una estrategia **integrada, abarcadora, holística y transsectorial** (es decir, gobierno, policía, comunidades, escuelas, servicios de salud, entre otros) de prevención de la violencia juvenil y de las maras, que debería ser llevada a cabo de manera simultánea **a nivel nacional y municipal**, y que combine tanto **la prevención (a través de programas de desarrollo humano) como los enfoques de control (justicia penal).**

Para tener el mayor éxito, las recomendaciones arriba mencionadas deberían: (i) **combinar políticas dirigidas hacia los factores de riesgo individuales y comunitarios**, pero además ser fortalecidas con políticas que buscan modificar las condiciones estructurales que pueden favorecer la aparición de los comportamientos delictivos y violentos, como la calidad y la cobertura educativa, oportunidades de trabajo/capacitación, así como reformas judiciales y de la policía; (ii) **estar vinculadas a la comunidad donde vive el o la joven;** (iii) **responder directamente a los factores de riesgo y protectivos presentes en la vida del o la joven**; (iv) ser **un esfuerzo combinado entre las organizaciones de asistencia comunitaria y la policía**; (v) **incorporar a la familia del joven**, dado que la conexión con la familia ha sido identificada como uno de los factores protectivos más fuertes para actuar contra la violencia juvenil; y (vi) **tratar de mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias en situación de alto riesgo**.

4.5 CONCLUSIONES

Uno de los mensajes clave para concluir este capítulo se relaciona con las raíces de las causas de la violencia juvenil y de las maras, las que dado los datos sobre la matriculación en la escuela secundaria y el empleo presentados en las secciones anteriores, apuntan a una situación de exclusión social muy seria para muchos jóvenes centroamericanos. La violencia juvenil no puede ser pensada exclusivamente en términos de un asunto de justicia penal, sino como uno que se debe enfrentar multisectorialmente y también abordando las debilidades de los sistemas educativo y de salud, y del mercado laboral.

Otro mensaje clave es la necesidad de una recolección de datos de mejor calidad sobre la violencia y las maras de modo a diseñar las mejores intervenciones y políticas de prevención. Todos los sectores e instituciones deben compartir la información y los datos que son pertinentes en relación a la violencia juvenil y las maras, y los sistemas de información requieren ser mejorados de tal manera que recojan y den un seguimiento sistemático de los datos sobre la violencia juvenil y las maras (en términos de los jóvenes como víctimas y como perpetradores de acciones delictivas).

También se deben hacer esfuerzos para aprender de otras intervenciones exitosas sobre violencia juvenil y maras en la región, especialmente en Nicaragua y Panamá, y si es posible evaluar rigurosamente estas intervenciones para poder medir su impacto de largo plazo, su impacto en otros sectores, así como su buen equilibrio en términos de costo-eficacia.

CAPÍTULO 5
ARMAS PEQUEÑAS EN CENTROAMÉRICA

La abrumadora mayoría de asesinatos en América Central se cometen con armas de fuego. Se cree que más de 3 millones están en circulación en América Central, y menos de un tercio están registradas ante las autoridades públicas. A pesar de que muchos países de la región están comprometidos con normas y leyes internacionales y regionales relacionadas con el control de armas, la implementación y la aplicación nacional de las leyes sobre armas sigue siendo esporádica. La evidencia regional e internacional sugiere que la implementación y la aplicación de la legislación sobre armas de fuego puede reducir la violencia armada, particularmente cuando tales medidas son parte de programas más amplios de prevención del crimen y la violencia.

Este capítulo aborda el tema de la amplia disponibilidad de armas de fuego como uno de los principales generadores de crimen y de violencia en la región. El capítulo analiza lo que se conoce sobre la disponibilidad de armas de fuego en la región, describe los esfuerzos internacionales y nacionales para regular y controlar el uso de las armas, y brinda algunas conclusiones para políticas.[24]

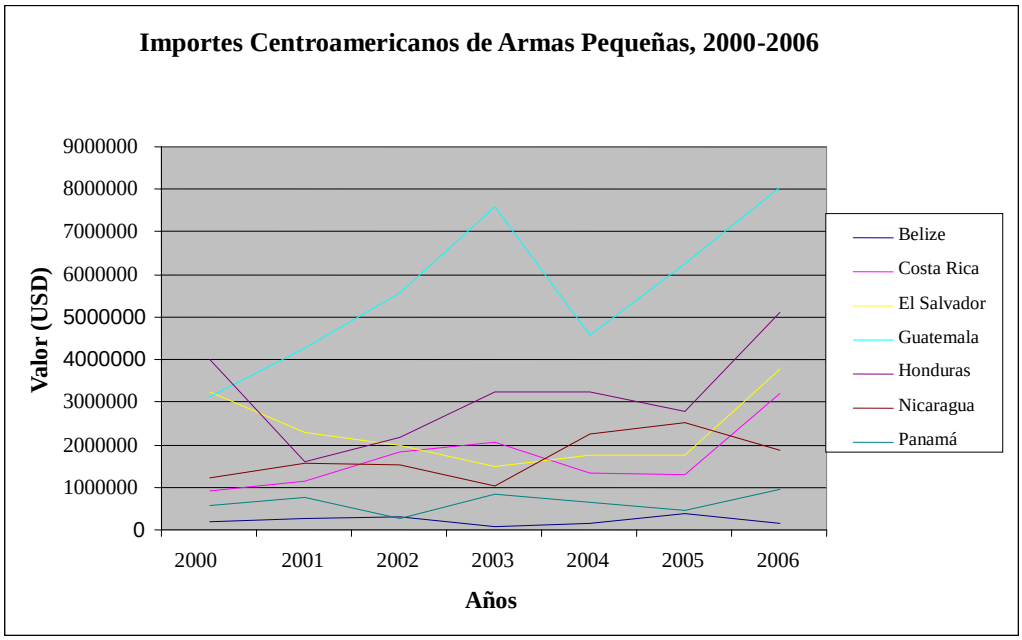
5.1 EL COMERCIO DE LAS ARMAS

Si bien los índices fluctúan de un país al otro, entre el 65 y 70 por ciento de todos los homicidios reportados fueron cometidos con pistolas y rifles de diversos tipos (FLACSO, Fundación Arias). Este armamento y sus municiones son producidos principalmente fuera de la región. Mientras que muchas de las armas ingresan ilegalmente a la región, todavía hay una amplia gama de transferencias legales de armas hacia América Central. En el 2005, las transferencias registradas de armas y municiones hacia América Central vinieron de Estados Unidos, Canadá, la República Checa, Argentina, Turquía, Filipinas, Corea del Sur, Colombia y Austria. Todas las importaciones de los países aumentaron significativamente entre 2005 y 2006, excepto en el caso de Nicaragua, que tuvo una disminución. Las armas que se importan hacia la región, según los datos oficiales de las aduanas, incluyen revólveres, pistolas, rifles de caza, escopetas, ametralladoras AK-47, fusiles M-16, lanzacohetes, granadas de mano, y rifles semiautomáticos.

La abundancia tanto de armas pequeñas legales como ilegales en América Central puede explicarse por los excedentes de las reservas militares de las guerras civiles centroamericanas y por el nuevo aprovisionamiento legal e ilegal. Las décadas de conflictos armados y la geopolítica de la Guerra Fría jugaron un papel clave para operativizar las transferencias de armas y municiones hacia la región desde países como Cuba, Rusia y los Estados Unidos. Un factor de mucha importancia para el surgimiento de la violencia relacionada al uso de las armas en la región es el narcotráfico, el cual ha facilitado la disponibilidad de armas de fuego. Más específicamente, las armas de fuego que se necesitan para la protección del contrabando durante el transporte, se introducen ilegalmente junto con las drogas. Las drogas también se cambian por divisas y armas ilegales de los Estados Unidos. Estas armas se utilizan para protección de territorios, para intimidar a los clientes y a la competencia, para instalar a nuevas bandas reclutadas para las cadenas de distribución, para mantener la disciplina entre ellos y para ejecutar a los delatores.

[24] Este capítulo se basa en parte en un estudio preliminar preparado por Robert Muggah (Director de Investigación de *Small Arms Survey*, Ginebra) y Chris Stevenson (investigador para *Small Arms Survey*, Ginebra).

Gráfico 5.1: Importaciones centroamericanas de armas: 2000-2006



Fuente: Nisat (2008).

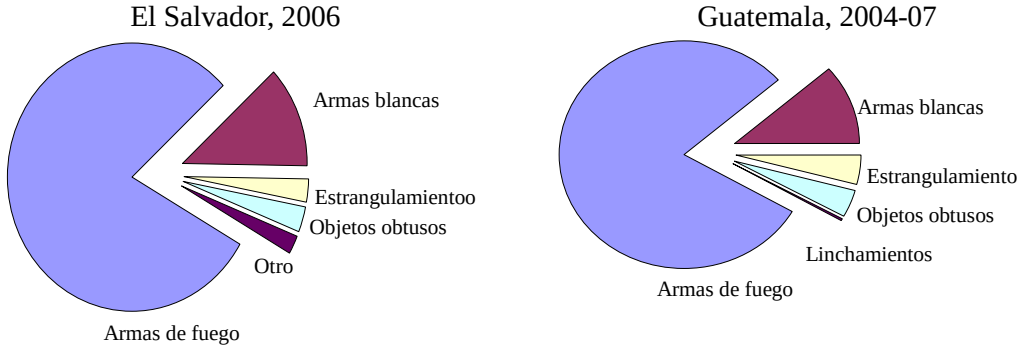
Se estima que hay más de 3 millones de armas pequeñas legales e ilegales en circulación en América Central (ver Cuadro 5.1), con una cantidad mucho mayor de armas poseídas ilegalmente que las que están legalmente registradas. Por ejemplo, Guatemala reporta apenas un poco más de 147,000 armas civiles legalmente registradas, pero el número total estimado en circulación es de cerca de 2 millones.

Tabla 5.1: Armas propiedad de civiles en América Latina y El Caribe, 2007			
País	Registradas	Total estimado	Armas por cada 100 personas
Antigua y Barbuda	NA	5,300	6.7
Bahamas	NA	17,500	5.0
Barbados	NA	15,000	5.0
Belice	NA	22,500	8.7
Costa Rica	*43,241*	*115,000*	*2.8*
Cuba	NA	540,000	4.8
República Dominicana	NA	470,000	5.3
El Salvador	*198,000*	*450,000*	*7.0*
Guatemala	*147,581*	*1,950,000*	*15.8*
Haití	20,379	190,000	2.3
Honduras	*133,185*	*450,000*	*6.2*
Jamaica	65,000	215,000	6.0
México	4,490,000	15,500,000	15.0
Nicaragua	*NA*	*385,000*	*7.0*
Panamá	*96,600*	*525,600*	*5.4*
Trinidad y Tobago	7,801	20,100	1.6
Fuente: Karp 2008, Fundación Arias 2005.			

5.2 LAS ARMAS Y EL HOMICIDIO

Así como se ha incrementado la violencia en América Central, también se ha incrementado el uso de armas de fuego. Cada vez se utilizan armas más potentes, resultando en niveles más altos de mortalidad. La pistola es el arma que se utiliza en la gran mayoría de asesinatos en América Central. El Gráfico 5.2 muestra el desglose por tipo de arma utilizada en los asesinatos en Guatemala y El Salvador. Los perfiles son notoriamente similares: en ambos países, las armas de fuego se utilizaron para el 80 por ciento de las matanzas.

Gráfico 5.2: Armas que se utilizan para los homicidios



Fuente: Instituto de Medicina Legal de El Salvador, y Policía Nacional Civil de Guatemala

De una encuesta de victimización realizada por *Small Arms Survey* en Guatemala en el 2008, surgió un abanico de tendencias.[25] Por ejemplo, las armas de fuego estuvieron masivamente presentes en todos los incidentes de victimización reportados. Específicamente, en el 99 por ciento de los incidentes, por lo menos un arma de fuego se encontraba en posesión de uno de los atacantes. En el departamento de Zacapa, Jutiapa, El Progreso y Baja Verapaz, los atacantes utilizaron exclusivamente armas de fuego. Además, se encontró que cerca del 30 por ciento de los encuestados posee algún tipo de arma, mientras que casi el 10 por ciento posee un arma de fuego. Entre los que no poseen un arma de fuego, el 16 por ciento desearía tenerla.

Tabla 5.2: Armas Utilizadas para Homicidios

Percepciones de las armas	% de encuestados
Creen que algún tipo de arma es útil para la auto-protección	25%
Son dueños de un arma	31%
Creen que un arma de fuego lo protege	44%
Son dueños de un arma de fuego	9%
Quisieran ser dueños de un arma de fuego	16%
Creen que alguien en el barrio es dueño de un arma de fuego/explosivos	44%

5.3 INICIATIVAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE CONTROL DE ARMAS

Dada la enorme preocupación en torno a las tasas de homicidios y el papel que las armas de fuego juegan en el homicidio, los países centroamericanos han participado activamente en iniciativas internacionales y nacionales de control de armas. Además de ser miembros de pleno derecho de las Naciones Unidas[26], todos los países de la región firmaron la *Convención de las Naciones Unidas contra la violencia organizada transnacional (2000)* y su *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (2001)*. También participaron en el *Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos (PoA),* desde 2001. Aunque no es legalmente vinculante, el *PoA* compromete a todos los firmantes a mantener altos estándares en la manufactura, exportación, importación, transferencia, regulación y almacenamiento de armas y municiones. También alienta a los países a promover la cooperación por medio de información e inteligencia y para establecer puntos focales nacionales para coordinar respuestas domésticas frente a la disponibilidad y el uso indebido de las armas.

Esfuerzos similares también están teniendo lugar a nivel regional para hacer frente al comercio, transferencia y uso indebido de armas pequeñas. Por ejemplo, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá han ratificado en la Organización de Estados Americanos (OEA) la *Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados* (CIFTA 1997). La *Convención* llama a todos los firmantes a reducir el comercio ilegal de armas por medio de mejores estándares y cooperación entre los servicios de inteligencia, la policía y las instituciones fronterizas. De igual modo, en 2003, los miembros de la OEA también ratificaron la *Declaración de la conferencia especial sobre seguridad en las Américas*[27] y modificaron el

[25] Estas son estimaciones de la cota inferior de la actual prevalencia de la violencia armada y la posesión de armas, debido a que por momentos la cobertura de la encuesta se veía limitada por factores relacionados a la violencia y a las armas de fuego; por ejemplo, algunas comunidades seleccionadas no podían ser entrevistadas debido a hechos de violencia en el lugar, o porque las amenazas de actos de violencia representaban un peligro para las operaciones de la encuesta.

[26] Todos los países han firmado y ratificado la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte Internacional (1945), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención de Ginebra (1949), y otras.

[27] Esta Convención señala el respeto de los miembros de la OEA para que los sistemas internacionales y regionales controlen

Reglamento modelo para el control del movimiento internacional de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.[28] Un conjunto de instituciones e instrumentos fueron establecidos en la subregión para convertir las declaraciones en obligaciones, incluyendo el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, en 1995. Todos los países centroamericanos son miembros del SICA, el Sistema de Integración Centroamericana. A través de este mecanismo, los países han aprobado la *Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción (2006)* y el *Código de conducta sobre el movimiento de armas*, desde 2005.[29] El *Código de Conducta*, en particular, llama a todas las partes a mejorar el control del otorgamiento de licencias, pone fin a la transferencia de armas a países que podrían utilizarlas para cometer violaciones a los derechos humanos, garantiza transferencias responsables y el respeto por los derechos humanos internacionales y el desarrollo sostenible.[30]

armas.

[28] Estas modificaciones buscaban asegurar que se introdujeran controles de intermediarios. También debería apuntarse que todos los Estados centroamericanos también son parte del *Reglamento Modelo para el Control de las Transferencias de Armas de Fuego, Sus Partes, Componentes, y Municiones, originalmente propuesto por el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en las Regulaciones de Corretaje* (2003).

[29] Este *Código de Conducta* se basaba en el *Código de Conducta de Transferencia de Armas de los Laureados del Premio Nobel de la Paz* (1997) cuyo borrador fue realizado por Nicaragua en su condición de presidente pro-témpore del SICA. Se debería apuntar que Costa Rica sólo aprobó el *Código de Conducta* en 2006.

[30] En 2005 durante las declaraciones internacionales de las Reuniones Bienales del *PoA* (*Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos*), los miembros del SICA también endosaron un *Tratado sobre Comercio de Armas (TCA)*, una iniciativa que está actualmente en debate en el Primer Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Cuadro 5.1. Programa centroamericano de control de armas pequeñas (CASAC, por sus siglas en inglés)

El Programa centroamericano de control de armas pequeñas (CASAC, por sus siglas en inglés) fue aprobado por la Comisión de Seguridad del SICA el 19 de diciembre de 2003, y es ejecutado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-Nicaragua. Es una iniciativa transregional diseñada para 'establecer un marco regional que fortalezca el control de armas pequeñas y ligeras y contribuya a reducir la incidencia y el potencial de la violencia armada'.[31]Sus objetivos son brindar asistencia a los Estados en sus esfuerzos por controlar y reducir el comercio ilícito de armas pequeñas, la violencia armada, y fortalecer la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en la región.[32]

El CASAC adopta un abanico de enfoques para mejorar el control de armas y la reducción de la violencia en América Central. Esto incluye las leyes, el desarrollo de iniciativas de reformas nacionales, la promoción de instrumentos legales y políticos, inversión para la reforma y el desarrollo de capacidades de las instituciones encargadas de la aplicación de las leyes, las ONGs y los institutos de investigación, el monitoreo del control de armas y las actividades de reducción de la violencia y la incidencia. El CASAC propone un enfoque 'integral' brindando coordinación y vínculos entre las estructuras regionales y las iniciativas y actores internacionales y locales.

Mientras tanto, las leyes nacionales proveen el marco práctico para la implementación de los compromisos internacionales y regionales y la sincronización de éstas con la realidad local. Todos los países centroamericanos tienen leyes de armas que brindan algún marco normativo y un control regulatorio sobre la propiedad del armamento, registro de armas, uso y traslado, con diversas revisiones y enmiendas para mejorar dichas leyes, especialmente en El Salvador y Nicaragua. El parlamento Guatemalteco está también debatiendo en la actualidad un proyecto de 'Ley de control de armas y municiones'. Hoy en día un ciudadano de ese país puede adquirir hasta 12 pistolas y revólveres, con cuatro permisos, y tiene el derecho de comprar 15,000 cargas de municiones por mes. La nueva legislación estipularía que una persona sólo podría comprar tres armas, y tener sólo un permiso, después de pasar un examen de estabilidad y capacidad psicológica.

En general, sin embargo, la implementación nacional y la aplicación de las leyes sobre armas siguen siendo esporádicas y podrían ser mejoradas significativamente. Al mismo tiempo, es importante apuntar que el tema de las armas en América Central trasciende las fronteras regionales y nacionales, ya que mucho del contrabando de armas llega desde Estados Unidos y está estrechamente ligado al narcotráfico. Ninguna estrategia regional en este ámbito puede esperar tener éxito sin un apoyo considerable por parte del gobierno de Estados Unidos. Con frecuencia no se ha contado con este apoyo, especialmente en lo que se refiere al control de armas. Sin embargo, desde hace poco tiempo hay un creciente reconocimiento en Estados Unidos de que las estrategias para detener el flujo de drogas desde el sur hacia el norte tiene que contar con mayores esfuerzos para restringir el flujo de armas en la dirección opuesta.[33]

[31] Ver CASAC, resumen ejecutivo de 'Programa Centroamericano sobre Control de Armas Pequeñas y Ligeras'.
[32] Entrevista telefónica con Miguel Barreira, PNUD Nicaragua/CASAC, 23 de junio de 2008.
[33]CNN, 26 de marzo de 2009; *New York Times*, 25 de marzo de 2009.

Cuadro 5.2: La Iniciativa de Mérida

La Iniciativa de Mérida es un programa plurianual diseñado para mejorar la seguridad ciudadana en América Central. Se enfoca en la capacitación, el equipamiento, la asesoría técnica, y programas de acción comunitaria para la implementación de las leyes y las entidades encargadas de la seguridad en América Central y México. El objetivo de la Iniciativa es contrarrestar el comercio de drogas, reducir el tráfico de armas y enfrentar a las *maras* y a la violencia organizada (Departamento de Estado USA, 2008).

El presupuesto propuesto para 2008 alcanzó US$500 millones de dólares para México y US$50 millones de dólares para América Central, mientras que el presupuesto para 2009 incluye US$450 millones de dólares y US$100 millones de dólares respectivamente. El Congreso de Estados Unidos aprobó la Iniciativa de Mérida en junio de 2008. Si bien el presupuesto de 2008 fue menor que lo que se había anticipado –US$400 millones de dólares fueron asignados a México y US$65 millones de dólares a América Central– esto sugiere que la seguridad y la violencia son temas que están ocupando lugares importantes en la agenda regional. Sin embargo, algunos observadores están preocupados porque el plan está demasiado enfocado en la mejora de las fuerzas de seguridad, sin incorporar planes para ampliar las iniciativas de prevención y reducción de la violencia.

Cuadro 5.3: Seguridad privada en América Central

Muchas armas en América Central están en manos de compañías privadas de seguridad, las cuales juegan un papel cada vez más significativo en la región. Estas compañías brindan una gama de servicios, incluyendo el monitoreo, tareas de investigación, y los equipos de guardaespaldas. Con frecuencia están administradas por oficiales de policía o militares en actividad o en retiro. El crecimiento de la industria de seguridad privada en la región se atribuye comúnmente al sentimiento generalizado de inseguridad y la falta de confianza en la policía y el sistema judicial.

La industria de seguridad privada ha existido por muchas décadas pero creció mucho a partir de los 90, luego de la firma de los acuerdos de paz en la región. En El Salvador y Guatemala, las compañías privadas de seguridad incorporaron a veces a ex combatientes de las guerras civiles, y en la región muchos de los que trabajan para compañías privadas de seguridad son personal retirado de los servicios gubernamentales de seguridad.

La creciente fuerza de las compañías privadas de seguridad es una preocupación porque la progresiva privatización de la seguridad en la región es un síntoma de las fallas del sistema público de justicia penal. En Guatemala, en 2006, había aproximadamente 130 compañías de seguridad privada registradas, 99 en el proceso de ser registradas, y 31 operando sin ninguna autorización (Fundación Myrna Mack, 2006). Dos años más tarde el número de empresas ilegales se había más que duplicado, alcanzando más de 70, mientras que el número de empresas autorizadas alcanzó 144 (Prensa Libre 2008a). En total, el sector de la seguridad privada emplea en Guatemala cerca de 120,000 agentes, haciendo aparecer como diminuta la fuerza policial nacional (aproximadamente 20,000 efectivos). En Honduras, la informalidad es aún más predominante, ya que el número de empresas ilegales es mayor que el de las legales. La razón de agentes privados por oficiales de policía está apenas por debajo de 5 (Carballido Gómez 2008). En Nicaragua, sólo había 8 empresas de seguridad privada en 1995; menos de 10 años más tarde el sector creció en 600 por ciento (La Prensa 2003).

Empresas privadas de seguridad en los países centroamericanos

	Compañías Legales	Compañías Ilegales	Personal de Seguridad Privada	Proporción entre # de personal de empresas privadas de seguridad y # de policías
Guatemala	144 (a)	74 (a)	120,000 (b)	6.01
Honduras (b)	189	211	60,000	4.88
El Salvador (b)	274	-	19,200	1.14
Nicaragua (c)	98	-	18,000	2.00
Costa Rica (d)	100	300	30,000	3.00
Panamá (e)	107	-	16,000	1.45

Fuente: (a) Prensa Libre (2008), (b) Carballido Gomez (2008) , (c) IEEPP (2008), (d) Munoz (2008), (e) Arias (2008).

Como resultado del crecimiento explosivo de este sector, emergieron instituciones ¨paraguas¨ en diversos países. Por ejemplo, a finales de 2006 se vio la creación de la Cámara de Seguridad de Guatemala (CSG), con el propósito anunciado de coordinar, representar, y regular el sector. La asociación está comprendida por aproximadamente 500 empresas, incluyendo aquellas que producen vehículos a prueba de balas, instalan cámaras de seguridad, y brindan servicios de guardias. El sector ha ido creciendo con un promedio del 8 a 9 por ciento desde 2005, y en 2008, generó 2.3 mil millones de quetzales (US$300 millones de dólares) en ingresos, siendo los servicios de guardias de seguridad privados los que generan la mitad de dicho monto (Prensa Libres 2008a).

Según el presidente de la Cámara de Seguridad de Guatemala, hay una seria escasez de personal de seguridad capacitado, y por consiguiente la típica empresa marginal termina reclutando a campesinos del interior del país y enviándolos a trabajar con muy poca o ninguna capacitación previa. Para enfrentar esta situación, la Cámara aboga por la creación de más centros de capacitación y por la promoción de la seguridad privada como una carrera profesional (Prensa Libre 2008b).

5.4 POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE ARMAS

Las políticas y programas que reducen el acceso a y el uso de armas de fuego también pueden reducir la violencia ya que el número de armas de fuego en circulación tiene un impacto directo sobre la posibilidad que tienen aquellas personas en riesgo de ingresar a la violencia para conseguir armas, obteniéndolas ya sea de manera legal o ilegal (mercados secundarios de ventas de armas). Un análisis reciente del Banco Mundial sobre las medidas tradicionales de control de armas y su efectividad las divide en tres categorías básicas (Banco Mundial 2008):

- **Esfuerzos legislativos:** los esfuerzos legislativos pueden incluir medidas tales como: condenas mayores para crímenes cometidos con un arma de fuego, o para el transporte o venta ilegal de armas; regulación del diseño de las armas de fuego (por ejemplo, prohibir los fusiles de asalto); y normar las transacciones de armas introduciendo requerimientos más estrictos para los vendedores, permisos obligatorios para todas las armas de fuego, verificación de antecedentes y períodos de espera mandatorios.
- **Tácticas por el lado del suministro:** intervenciones policiales selectivas que afectan las ventas ilegales de armas. Esto puede incluir el aumento de patrullas policiales en los barrios donde hay alta incidencia de violencia, utilizando agentes encubiertos que actúen como potenciales compradores de armas, y recurrir a los programas de recompra de armas.
- **Enfoques combinados:** las acciones legislativas combinadas con tácticas enfocadas en el suministro parece ser el enfoque más prometedor.

La evidencia internacional en relación al impacto de la legislación sobre las armas es desigual. Mientras que en algunos países como Canadá (Canada Firearms Centre, 1996) parecen haber tenido algún éxito, en otros países no han generado resultados positivos. La *Ley de armas irlandesa* de 1972, la *Enmienda constitucional sobre armas* de Inglaterra, y la prohibición de armas de fuego en Jamaica y la introducción obligatoria de sentencias de cadena perpetua para los crímenes cometidos con armas de fuego, han fracasado en reducir los daños provocados por armas de fuego y los homicidios (Mauser, G., 2004). Por otro lado, en Estados Unidos, los programas que enfocan el suministro de armas, como la 'Operación cese al fuego' en Boston (dirigida al suministro de armas de fuego para las *maras*, y la 'Operación Gun Stop' en Nueva York (que ofrecía US$1000 dólares por una información anónima que condujera al arresto de una persona en posesión ilegal de un arma de fuego), han logrado exitosamente eliminar miles de armas de las calles (Cook y Ludwig, 2006, Almo y Golden, 2004).

La documentación internacional sobre la efectividad de las readquisiciones de armas es más bien pesimista en cuanto a su efectividad (U.S. Surgeon General, 1999; Cook et al., 2001; Kennedy et al., 1996; Sherman, 2001; Reuter y Mouzos, 2003). Hay muchas razones para ser pesimista sobre los efectos potenciales de las readquisiciones: (i) generalmente no hay restricciones en cuanto al tipo de armas recompradas; esto significa que la mayoría de las armas que se entregan generalmente no son del tipo o modelo que se utiliza en el crimen violento; (ii) muchas personas que devuelven armas, conservan otras; (iii) una readquisición por lo general pone "fuera de circulación" una pequeña fracción de armas; y (iv) las readquisiciones pueden incrementar indirectamente la demanda de armas al descartar el riesgo que significa comprar un arma, ya que les brinda a los compradores una especie de programa de subsidios. Sin embargo, hay evidencia en Colombia (Villaveces et al, 2000) de que las restricciones legales en cuanto a la portación de armas tuvo como resultado una disminución de los niveles de homicidios. En Brasil, un programa que combina la readquisición con el "Estatuto de Desarme 2003" que impone restricciones legales sobre la posibilidad de comprar y portar armas, parece haber contribuido a la disminución de la tasa de homicidios de modo significativo en los estados en los que hay verdaderos esfuerzos para hacer respetar la ley y donde esta iniciativa fue parte de un esfuerzo de seguridad pública más amplio (Instituto Sou da Paz, 2006).

'Segunda generación' de políticas sobre armas

Debido en parte a los escasos resultados de los esfuerzos legislativos de control de armas –muchos de ellos implementados como parte de las campañas de *Mano Dura* – y en base a la evidencia internacional, se están desarrollando una cantidad de nuevos métodos en América Central. Se asientan sobre una gama amplia de enfoques alternativos de segunda generación para la contención de la disponibilidad de armas e integran un enfoque exclusivo sobre las armas con programas más amplios de prevención de la violencia. En intervenciones dirigidas al suministro, estas actividades de segunda generación se enfocan en la identificación de los factores de riesgo con evidencia sólida, aumentando la resiliencia a nivel municipal, fortaleciendo las asociaciones entre el gobierno local, la sociedad civil y el sector privado (formal e informal), y construyendo intervenciones basadas en la identificación de las necesidades que son reportadas en un tiempo razonable.

Las actividades de segunda generación se presentan en una gama de formas y tamaños (ver Gráfico 5.3). Los programas y proyectos de prevención y reducción de la violencia armada lanzados en centros municipales de Nicaragua, El Salvador y otras partes durante los años 90 y principios del 2000 adoptaron una gran cantidad de actividades que iban desde la colecta voluntaria de armamento, restricciones temporarias de portación de armas, *conectadas* con prohibiciones temporarias de consumo/venta de alcohol, prevención del crimen a través de diseños ambientales en las barriadas marginales e intervenciones con "jóvenes en riesgo" y mujeres solteras jefas de hogares. Estas y otras intervenciones en América Central apuntan explícitamente a las diferentes dimensiones del acceso a las armas, incluyendo la preferencia de los actores que las utilizan, y los factores reales y percibidos que contribuyen a la violencia armada.

Gráfico 5.3. Segunda generación de programas de reducción de la violencia armada[34]

Fuente: Muggah y Jutersonke (2008)

Una innovación clave de estas intervenciones de segunda generación es su apreciación de la forma en que el contexto local modela el acceso a las armas antes que en el sentido opuesto. La desmovilización y

[34] Fuente: Muggah y Jutersonke (2008)

reinserción de segunda generación enfocada en la comunidad, la reforma del sector de la seguridad y la recuperación de armas entre civiles enfatiza la importancia de construir sobre valores locales y normas asociadas con la posesión de armas. La prioridad se está desplazando desde un enfoque instrumental sobre las armas hacia las motivaciones y medios (o los factores de la demanda) que tienen aquellos que las adquieren y las utilizan. Por ejemplo, los hombres jóvenes tienden a ver las armas como una credencial de honor vinculada con su masculinidad. Se necesitan intervenciones que les ayuden a encontrar otras maneras de desarrollar y afirmar su identidad de género (Banco Mundial 2008). También reconocen que las acciones dirigidas al suministro como acordonar zonas y buscar armas, o redadas de inteligencia para decomisos de armas, con frecuencia son más efectivas cuando son ejecutadas por responsables de la seguridad que rinden cuentas y son receptivos, en combinación con otras intervenciones diseñadas para enfrentar riesgos estructurales y de proximidad (ver Muggah y Jütersonke 2008).

La introducción de los programas de "armas para el desarrollo" en El Salvador y Nicaragua y de las "zonas libres de armas" en otros países, reflejan el surgimiento de un enfoque más creativo que los anteriores para la reducción del acceso a las armas y de la violencia armada (Tabla 5.3).[35] Dichas actividades son un complemento a la preocupación actual de los actores de la seguridad y el desarrollo en relación al reforzamiento del marco regulatorio nacional asociado con la posesión de armas por parte de civiles, la mejora de la rendición de cuentas en torno a las reservas de los proveedores de seguridad pública, y el fortalecimiento de la vigilancia civil sobre el sector de la seguridad.

Tabla 5.3. De la primera a la segunda generación de programas de prevención de violencia armada en América Central

	Primera generación	Segunda generación
Costa Rica		Desarrollo de la comisión nacional para implementar el control de armas, aumentar la participación de las ONG y la sociedad civil en estos temas
El Salvador	Mano Dura, Ley Anti-Maras (2003), Súper Mano Dura (2004)	Drogas y violencia, niñez y violencia armada, armas y violencia, foro regional sobre violencia, municipalidades sin armas
Guatemala	Escoba (2003) y Mano Dura	Costos de la violencia, diseño de política nacional de control de armas
Honduras	Política de Cero Tolerancia y Operación Trueno (2003)	Proyecto de control de armas pequeñas y reforma del sistema judicial, alivio de emergencia
Nicaragua		Juventud y violencia, directrices nacionales sobre gestión del almacenamiento/reservas de armas, posesión por parte de civiles, ayuda de emergencia
Panamá		Empoderamiento de la sociedad civil/ONG, reformas legales

Las agencias internacionales de desarrollo han jugado un papel clave en el diseño y la implementación de las respuestas de segunda generación en América Central. El Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud, el PNUD, y muchas otras instituciones se han dedicado proyectos específicos en América Central. Por ejemplo, el PNUD (2005a) apoya el control de armas, la reducción de la violencia armada, brinda asistencia con el diseño de las políticas nacionales de control de armas y la toma de conciencia relacionada con ello, y apoya los procesos de *Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR)* en América Central. Los ejemplos notorios de programas de segunda generación

[35] Ver, por ejemplo, Muggah (2008, 2006) y Muggah y Batchelor (2002).

incluyen los programas de armas pequeñas del PNUD[36] y el CASAC, el Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas (ver Cuadro 5.1)[37], el proyecto *Control de Armas Pequeñas y Reformas Legislativas* en Honduras y el programa *Bienes por Armas* en El Salvador.

***Estudio de caso: reducción de violencia armada de segunda generación en El Salvador**:[38] En El Salvador, el tema de la violencia armada recibió (generalmente) en los últimos años un apoyo unánime tanto por parte de los políticos como de la sociedad civil.[39] La oficina del PNUD de El Salvador, en colaboración con contrapartes locales, fue clave para establecer las bases de los esfuerzos de reducción de la violencia armada. En 1998, la oficina PNUD-El Salvador buscó asesoría de expertos locales e internacionales acerca del problema y sobre cómo enfrentarlo. Hacia el 2000, el PNUD-El Salvador y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) ordenaron una investigación para documentar el alcance, la magnitud y el costo de la violencia armada en El Salvador.[40]*

El esfuerzo inicial liderado por el PNUD estableció las bases para la creación de una coalición inclusiva bajo el título de Sociedad sin Violencia. Esta red vinculó a la sociedad civil, la comunidad empresarial, las universidades, los sectores de la salud pública y el personal médico, representantes gubernamentales y civiles personalmente afectados, en un proceso participativo y amplio para lograr la reducción de la violencia armada. Fundada por el PNUD y el Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR, siglas en inglés), la coalición buscaba alcanzar el objetivo de reducir la violencia limitando el número de armas en manos de civiles.

La coalición promovió una estrategia y una campaña de toma de conciencia pública incluyendo la investigación, el diálogo, el desarrollo de capacidades, y la incidencia.[41] Esta campaña generó otras iniciativas, incluyendo el énfasis en las reformas legislativas y políticas, así como la incorporación de enfoques sociales, médicos, y académicos para enfrentar la violencia. Aunque hoy en día está prácticamente inactiva, Sociedad sin Violencia sirvió como un punto de referencia institucional básico para muchos procedimientos de actividades de control de armas pequeñas, y es considerado como un mecanismo de monitoreo y de incidencia en El Salvador (PNUD 2005a, página 27).

El Proyecto Municipalidades Libres de Armas (AFMP, por sus siglas en inglés), lanzado en el 2005, apunta a imponer restricciones locales para la portación de armas por parte de civiles. El proyecto piloto inicial, implementado a nivel municipal, intentó reducir la violencia a través de restricciones locales. El PNUD-El Salvador y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con la Policía Nacional Civil, el Cuerpo Metropolitano de Policía, y dos municipalidades cercanas a la capital, San Martín e Ilopango, aunaron esfuerzos para implementar la fase piloto de este proyecto. La fase piloto dejó resultados mixtos y brindó un modelo para otros intentos municipales.

Según el PNUD (2006b, 12), las intervenciones AFMP buscaban alcanzar seis metas. Estas metas incluían: (i) leyes municipales de restricción de la portación de armas en todos los sitios públicos; (ii) un

[36] Bajo los auspicios del SICA, y dirigidos por el PNUD de Nicaragua, los Estados centroamericanos realizan diagnósticos sobre violencia armada y desarrollo. El análisis abarca a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y se enfoca en el mapeo de intervenciones y programas en curso sobre violencia armada, el impacto social y cultural de la violencia armada, y la legislación existente sobre armas. Incluye una encuesta nacional sobre las percepciones de seguridad y violencia armada para cada país de la subregión.
[37] Entrevista telefónica de Chris Stevenson a Miguel Barreira, PNUD Nicaragua/CASAC, 23 de junio de 2008.
[38] Ver *Small Arms Survey 2008*.
[39] Entrevista con el Dr. José Mauricio Loucel, Rector, Coordinador de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, Universidad Tecnológica, San Salvador, 17 de agosto de 2007.
[40] Este estudio generó información sobre las causas de la violencia, los actores claves, los factores de riesgo importantes, el costo social y de salud provocado por la violencia, y un mapa de las legislaciones relacionadas existentes. También generó una línea de base para comprender el problema y desarrollar programas para reducir la violencia armada.
[41] Entrevista con Marcela Smutt, oficina del PNUD, San Salvador, 17 de agosto de 2007.

incremento de la capacidad de las políticas para reforzar dicha prohibición; (iii) una campaña pública masiva sobre los peligros que representan las armas y sobre las nuevas regulaciones de portación de armas; (iv) la entrega y colecta voluntaria de armas; (v) una investigación evaluativa sobre el impacto de los componentes del proyecto; y (vi) un análisis de la experiencia total para guiar el debate legislativo y servir de modelo para otras municipalidades.

A pesar de las diversas dificultades, el proyecto reportó un número de éxitos en la reducción de violencia armada en las municipalidades desde 2005 hasta inicios del 2006 (Jiménez et al. 2006: 87): en total, se identificaron y crearon 64 lugares libres de armas en las dos municipalidades, apoyados por vigilancia policial local. En San Martín, se redujo en un 29 por ciento la incidencia de la violencia con armas de fuego y la tasa de homicidios descendió en un 47 por ciento. Además, a pesar de un atraso inicial para el inicio del programa en Ilopango, esta municipalidad experimentó una reducción de un 24 por ciento de la incidencia de violencia y un 47 por ciento de reducción de homicidios cuando el proyecto llegó a su fin.

Estos resultados positivos iniciales requirieron una inversión más prolongada para llegar a ser sostenibles. Por ejemplo, hacia abril de 2006, cuando el PNUD consideró que el programa había llegado a su máximo desarrollo, la evidencia sugería que la tasa de homicidio había comenzado a estabilizarse o incluso a aumentar en ciertas municipalidades (UNDP 2006b, página 41). Hacia finales de 2006, Ilopango fue testigo de un incremento de los homicidios a nivel municipal (UNDP 2006b, página 41).

Han surgido otras iniciativas regionales y nacionales entre las ONG para enfrentar el tema de la creciente violencia, la violencia incontrolada y la proliferación de armas. Por ejemplo, la *Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE)*, es una subred de los miembros de IANSA en América Latina, creada en el 2005 como un subconjunto local de IANSA, e incluye miembros de las ONG latinoamericanas que trabajan en el área de la violencia armada, la seguridad, el control de armas, e investigaciones relacionadas, y brinda un mecanismo de colaboración entre ellas.[42] De modo similar, la *Red Centroamericana para la Construcción de la Paz y la Seguridad Humana* (REDCEPAZ) es una red de ONGs asociadas que trabajan y colaboran a lo largo de América Central en temas relacionados a las armas, la seguridad, la violencia armada[43], y las políticas nacionales y subregionales.[44] Estas instituciones, entre otras, trabajan a nivel nacional, regional, y a menudo con redes internacionales. A pesar de los datos escasos, estas organizaciones han logrado aumentar la toma de conciencia y la comprensión en torno a la violencia armada.

[42] El proyecto incluye un análisis de los esfuerzos regionales para implementar el *Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos (PoA)* entre 2001 y 2008.

[43]Por ejemplo, REDCEPAZ se unió para distribuir y promover la campaña del año 2005 que se llamó 'La Cara de la Violencia Armada en América Central'. Liderada por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, y financiada por Bélgica, la campaña fue modelada originalmente en Costa Rica. Contenía un video con entrevistas, estadísticas y datos adicionales aportados por las víctimas de la violencia, los médicos, y las ONG asociadas representando a seis países centroamericanos (excluyendo a Belice), acompañada de una publicación para conferencias de prensa a lo largo de la región. Se proyectaban en América Central spots de video durante las horas de mayor audiencia de la televisión, y circularon brazaletes para las ONG asociadas a la campaña, las comunidades, los medios de comunicación y representantes del gobierno. La primera fase de este proyecto concluyó un año después, en 2006, aunque su impulso continúa en varios países centroamericanos hasta el día de hoy. El seguimiento de la campaña 'Armas No Gracias', conteniendo un video corto de 30 minutos titulado Epidemia fue propuesto por la Fundación Arias para ampliar el mensaje junto con otros materiales a las escuelas, los barrios vulnerables, los jóvenes en situación de riesgo, y a otras comunidades en América Central.

[44] Miembros clave de esta red incluyen a la Fundación Arias (Costa Rica), FESPAD (El Salvador), CIPRODEH (Honduras), IEEPP y CEI (Nicaragua), IEPADES (Guatemala), y SERPAJ (Panamá). Un grupo muy unido de organizaciones, tareas, financiamientos, y prioridades son compartidos con frecuencia entre los miembros, y de ello se deriva una pericia nacional y técnica sobre sus respectivos países. Las publicaciones, el intercambio de información, las reuniones y otras formas de colaboración son el eje central de REDCEPAZ.

5.5 CONCLUSIÓN

Si bien los efectos de la legislación sobre armas de fuego han sido desiguales, la combinación de leyes con tácticas dirigidas al suministro parece ser algo muy prometedor, especialmente como parte de iniciativas más amplias de seguridad pública de 'segunda generación'. Un punto clave para el inicio de cualquier estrategia sobre armas de fuego es establecer un sistema de coordinación y recolección de datos a nivel nacional, estatal, y local para dar seguimiento a los daños y muertes provocados por armas de fuego, para monitorear el impacto de la legislación sobre armas y las intervenciones dirigidas al suministro, y también para efectuar cualquier cambio de políticas que resulte necesario. Para tener éxito, la legislación de restricción de armas de fuego debe incluir campañas de sensibilización para explicar, promover, y conseguir el apoyo público para dicha legislación. Otro elemento clave es brindar capacitación a los efectivos policiales y a otros sectores institucionales para la implementación de los nuevos procedimientos. Las intervenciones dirigidas al suministro y la legislación sobre armas de fuego sólo tienen la fuerza que tiene la policía para aplicarlas y el éxito dependerá en gran medida de la capacidad que tenga la fuerza policial de realizar alianzas con miembros de la comunidad así como de desarrollar políticas sólidamente asentadas sobre el trabajo de inteligencia e intervenciones antidelincuencia dinámicas. Las regulaciones eficaces sobre armas requieren de cooperación en todos los niveles gubernamentales, las instituciones judiciales, empresariales, los medios de comunicación, y los ciudadanos. También requiere información regional y cooperación de trabajo de inteligencia. Sobre todo, las recientes experiencias de los enfoques combinados y de segunda generación como la introducción de amnistías de armas, controles de armas manejados por la comunidad, toma de conciencia y sensibilización, adaptación a la realidad e incidencia, todo ello sugiere que el acceso a las armas de fuego puede ser sensiblemente reducido en América Central. Por último, la propiedad de armas está estrechamente relacionada con el comercio y tráfico de drogas. En un entorno que promueve la demanda de armas, la reducción de la tenencia de armas es una tarea difícil. La reducción a largo plazo y sostenible de la demanda de armas también dependerá del combate al narcotráfico, la reducción del flujo de armas ilegales desde Estados Unidos, y de cambiar los factores culturales que incrementan la demanda de armas por parte de los jóvenes.

CAPÍTULO 6
LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL[45]

Los sectores de la justicia[46] en Centroamérica han realizado avances muy importantes desde el final de los conflictos civiles de los años 80. La aprobación de los códigos procesales penales (que amplían el papel de los fiscales, de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y brindan una mayor transparencia), el establecimiento de mínimos constitucionales para el presupuesto del poder judicial (con el fin de mantener la independencia judicial), y la creación de consejos judiciales (para la selección, la promoción y la disciplina de los jueces), todos han sido logros significativos. Si estas reformas son implementadas y financiadas de manera eficaz, podrían tener impactos positivos significativos para el estado de derecho. Sin embargo, los atrasos en la implementación se suman a los ya considerables desafíos que significa reformar el sector de las instituciones de la justicia durante los años posteriores al conflicto civil. Además, el reciente incremento del crimen y la violencia en la región se fortalece con las debilidades institucionales existentes (desde la corrupción y la falta de coordinación interinstitucional, hasta la duplicación de funciones). Así, las recomendaciones para políticas en esta sección se centran en la mejora del desempeño de las instituciones de la justicia penal en base a las mejores prácticas de otros países de América Latina y del mundo, enfocándose en la coordinación interinstitucional y en una visión integral del sector.

Durante la segunda mitad del siglo XX, las fuerzas militares y de la policía de Centroamérica estaban asociadas con la represión y la brutalidad durante los conflictos civiles regionales. Por lo tanto, la profesionalización de la seguridad pública devino un punto central de las negociaciones políticas que pusieron fin a los conflictos nacionales de la región: Nicaragua en 1990, El Salvador en 1992, Guatemala en 1996 y la crisis del período de Noriega en Panamá. La democratización durante los 90 estuvo acompañada por intentos de profesionalizar las fuerzas de policía, ya que los nuevos gobiernos democráticos buscaban fortalecer la naturaleza civil de las fuerzas de policía e infundir principios para conducir a la policía hacia una autonomía de las Fuerzas Armadas. Todos los países centroamericanos aprobaron leyes reestructurando las fuerzas de policía para afirmar dichos principios. Las reducciones presupuestarias reflejaron aún más el papel decreciente de las Fuerzas Armadas centroamericanas en la seguridad interna. Entre 1989 y 1996, los gastos militares como porcentaje del PIB descendieron en El Salvador de 3.5 por ciento a 1.5 por ciento, en Guatemala de 2.6 por ciento a 1.4 por ciento, en Honduras de 8.4 por ciento a 1.3 por ciento, y en Nicaragua de 28.3 por ciento a 1.5 por ciento (PNUD, 1992 y 1998).

---

45 Este capítulo se basa en una investigación y un documento de análisis realizado para este estudio por Tirza Rivera Cira, Milena Sánchez de Boado y David Varela. Se recomienda a los lectores referirse a dicho documento para mayores detalles.

46 El "sector justicia" incluye a una amplia gama de instituciones involucradas en la resolución de conflictos en base a reglas y aplicación de la ley. Los tribunales son las instituciones centrales, pero el sector incluye otras instituciones públicas como los ministerios de la justicia, la policía, los procuradores, los abogados defensores, los fiscales, así como las instituciones no públicas como las asociaciones de abogados, y los mecanismos tradicionales y otros no estatales de resolución de conflictos. Más específicamente, el "sistema de justicia penal" que describe colectivamente a diversas instituciones enfocadas en casos de delincuencia: el juez, el procurador de justicia, la policía y la defensoría del incriminado. Para los propósitos de este documento, esta visión amplia incluida dentro de las "reformas de la justicia penal" contrasta con la visión más estrecha de las "reformas legales" (cambio de leyes), o la "reforma judicial" (reforma de los tribunales). Para enfrentar apropiadamente la delincuencia y la violencia, las reformas de la justicia penal deberían enfocarse en: (i) una comprensión más amplia de la delincuencia y la violencia (por ejemplo, las conexiones entre desarrollo y gobernanza, etc., incluyendo las reformas que se requieren para fortalecerlas); (ii) la necesidad de coordinación interinstitucional, y los diferentes papeles que juegan los actores autónomos (policía, jueces, defensores públicos, etc.); y (iii) reconocer la importancia de los enfoques interdisciplinarios, desde la utilización de medidas basadas en el desempeño que se usan en la nueva gestión pública, hasta los aspectos sociológicos que implican ocuparse de la juventud en situación de riesgo.

Nuevas formas de violencia están ahora desafiando a las instituciones democráticas y al sistema de justicia penal. Como se analizó en el Capítulo 1, el fin de los conflictos civiles y la era de la democratización en Centroamérica todavía no han conducido a los esperados beneficios de la disminución de la violencia. Mientras tanto, el incremento del tráfico de estupefacientes, de las bandas delictivas, y del tráfico de armas no van de la mano con un crecimiento de la capacidad institucional en el sector judicial. La seguridad ciudadana es un tema urgente que amenaza la legitimidad de los gobiernos y los avances de las instituciones democráticas. Los elevados niveles de violencia han creado entornos que admiten soluciones extralegales y servicios privados de vigilancia. Sin sorpresa, las altas percepciones de inseguridad también han disminuido la confianza en la capacidad de los sistemas de la justicia penal para proteger los derechos y la seguridad de los ciudadanos.

Como fue analizado en el Capítulo 1, la violencia organizada está detrás de la mayoría de los actos delictivos serios y está rebasando la capacidad de las instituciones de la justicia penal. La ubicación geográfica entre los proveedores mundiales de cocaína y sus principales consumidores está exponiendo a los pequeños países de Centroamérica a las presiones exógenas de la violencia organizada, que puede desafiar a países mucho más grandes. Desafortunadamente, la región es particularmente vulnerable a la penetración de la violencia organizada debido a una gama de factores internos, incluyendo las presiones sociales y económicas, la falta de capacidad de aplicación de las leyes, la corrupción, y la debilidad de las instituciones del sector judicial (Banco Mundial 1998, 2002, 2005).

Cuadro 6.1: Debilidades de las instituciones de la justicia penal: Un Generador del Crimen o un Factor Agravante?

Para fines de este estudio, las instituciones débiles de la justicia penal son consideradas como un factor "agravante" o "contribuyente" a los altos niveles de crimen en la región, más que como "generadores." Esta definición plantea una distinción crítica entre los verdaderos "generadores" del crimen (narcotráfico, la alta disponibilidad de armas de fuego), y las debilidades de las instituciones de justicia penal (dificultades en el acceso a la información necesaria para combatir el crimen, limitada coordinación interinstitucional, falta de recursos técnicos o humanos adecuados). El primer grupo incluye casos de participación activa en actividad criminal que facilita o promueve otras actividades criminales. Mientras que existen instancias, principalmente la corrupción, donde policías individuales, fiscales, y jueces pueden estar involucrados en actos criminales, es mejor decir que las debilidades de las instituciones de la justicia penal contribuyen a altos niveles de crimen y violencia en la medida que no son capaces de efectivamente desempeñar su papel de impedir, controlar, o castigar el crimen y la violencia. Este capítulo se enfoca en las reformas institucionales que pueden fortalecer a las instituciones de la justicia penal y permitir que efectivamente desempeñen este papel.

Los limitados resultados de la aplicación de las leyes han llevado a algunos sectores a hacer un llamado a la remilitarización de la seguridad pública. Los procesos de reformas nacionales fueron acompañados por esfuerzos regionales para mejorar la coordinación de la aplicación de la ley en el combate de la violencia organizada. Sin embargo, a pesar de la significativa inversión de tiempo y de recursos financieros, las reformas no generaron los resultados positivos anticipados, sino que más bien resultaron en una tendencia hacia el retorno a reacciones represivas que debilitan los procesos regionales de democratización. La incapacidad de las nuevas fuerzas policiales civiles para controlar la ola de violencia ha hecho surgir dudas sobre las decisiones tomadas durante las negociaciones de paz y motiva llamados para remilitarizar la seguridad pública, y ha generado la preocupación sobre las compensaciones entre las fuerzas policiales civiles y la eficacia policial.

6.1 RECIENTES TENDENCIAS DE LAS REFORMAS DE LA JUSTICIA PENAL

Centroamérica continúa en una transición entre procedimientos penales no transparentes y un modelo contradictorio o mixto. Durante los últimos veinte años, la región experimentó muchos cambios tanto a nivel normativo como institucional, particularmente en el área de la justicia penal. Junto con buena parte del resto de América Latina, los países centroamericanos continúan en una transición del modelo tradicional de procedimientos, un proceso penal "inquisitivo" y no transparente en el que las funciones

investigativas y el juicio estaban concentradas en las mismas instituciones, hacia un modelo "acusatorio" más transparente o un modelo mixto en donde esas dos funciones están separadas. Las características básicas del nuevo modelo son: (a) un papel más sustancial de los procuradores durante la fase investigativa y del juicio en sí mismo; (b) mayor respeto por y protección de las garantías del debido proceso; (c) juicios más cortos; (d) uso reducido de la detención preventiva antes del juicio; (e) ampliación de procedimientos alternativos al proceso penal; (f) participación más activa de la víctima durante el juicio; y (g) el requerimiento de que todas las etapas del juicio sean de una naturaleza oral y pública (Rico, José María 1997 y Langer, Máximo 2008). Mientras que muchos de los nuevos códigos de procedimientos penales fueron aprobados hace casi una década, la implementación de estas reformas tan profundas no ha podido -comprensiblemente- ser realizada en su totalidad. Esto se debe en parte al enfoque por etapas que utilizan muchos países (incluyendo a Chile, a quien ampliamente se le atribuye un papel de liderazgo en la implementación del nuevo marco) y también a los desafíos institucionales señalados en este capítulo, los cuales dificultan que dichas reformas puedan implementarse plenamente, y menos aún hacer mediciones. Los países centroamericanos deberían continuar el proceso de implementación, mientras se enfocan en el monitoreo y la evaluación y adaptándose en función de ello. Deberían también tomar en consideración las lecciones aprendidas por los donantes que se han enfocado en este sector en el pasado, como USAID y el BID.

Tabla 6.1: Justicia penal y legislación policial en Centroamérica

Legislación	Panamá	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Código procesal penal	Comisión creada en 1995 para preparar el Anteproyecto	1996 (código anterior promulgado en 1973)	1997 (corregido en 2007)	1992	1999	2001
Legislación penal juvenil		1996	1995	1996	1996	1998
Ley orgánica de la policía		1994	1992	1997	1998 actualizado 2008	1996
Ley penitenciaria					2006 (entró en efecto el 6 de abril de 2007)	

Fuente: Basado en Chinchilla, pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch2.pdf,& Langer Maximo

Los enfoques de tipo *mano dura* se hicieron populares entre los líderes políticos pero generaron preocupaciones de derechos humanos y de procesos apropiados. En Centroamérica, las respuestas institucionales a la creciente violencia han variado mucho de un país a otro. Los gobiernos que intentan promover una mayor seguridad ciudadana han introducido políticas de tipo "mano dura" incluyendo también propuestas para reformar los códigos penales introduciendo nuevos delitos, términos penitenciarios mayores, o alentando a los jueces a aplicar las penas más altas. Esta legislación de *mano dura* a menudo contradice los principios de los tratados internacionales de derechos humanos que los países que la aplican han ratificado, implican reformas policiales que revierten los avances hechos durante el proceso de democratización, y generan preocupación en torno al regreso al autoritarismo de los antiguos regímenes militares. Por ello, muchos observadores están preocupados por las serias implicaciones que pueden tener dichas políticas en relación al estado de derecho y, más ampliamente, sobre la democracia (Casas Zamora, 2008).

La eficacia de la política de *mano dura* en términos de reducción del crimen y de la violencia parece ser más bien limitada. Los logros varían de un país a otro, pero desde un punto de vista regional, no hay

evidencia de que estas reformas hayan reducido las tasas de delitos, incrementado la eficacia de los sectores institucionales o mejorado la percepción pública del sistema de justicia penal. A pesar de la significativa inversión política y financiera en las políticas de *mano dura*, la evidencia empírica indica que no han resultado eficaces para reducir la violencia. Mientras que el éxito o el fracaso de largo plazo de las reformas legales es notoriamente difícil de medir, uno podría deducir que una disminución del crimen y de la violencia durante la implementación de las políticas de *mano dura* sería una medición eficaz de su éxito; sin embargo, éste no ha sido el caso.

Guatemala, El Salvador y Honduras han ensayado una serie de ofensivas de *mano dura* que han tenido poco impacto. En Guatemala, en el año 2003, el "Plan Escoba" fue promulgado para enfrentar el problema de las *maras*. Este plan lanzó planes masivos de detenciones de jóvenes sospechosos de pertenecer a alguna *mara*. En el año 2005, un plan similar fue llevado a cabo (*Guatemala Segura*), con la participación de la policía y de 1,900 oficiales militares. Ninguno de los planes tuvo un impacto significativo en la violencia o en la percepción de la seguridad ciudadana. En el año 2000, se habían creado tribunales especiales para la violencia organizada, y en febrero del 2008 – con el apoyo de casi todos sus miembros – el Parlamento reinstauró la pena de muerte, que había sido abolida en el año 2002. En el 2001 y el 2006, el Ejecutivo emitió decretos de emergencia declarando la suspensión de los derechos constitucionales en algunas áreas del país (PNUD, 2008).

En El Salvador las principales respuestas a los altos niveles de crimen y violencia también fueron las medidas de *mano dura*. En el año 2003 se promulgó el *Plan Mano Dura.* Su principal objetivo eran las *maras* en los barrios marginales. En noviembre del 2003, el Parlamento también aprobó la *Ley transitoria antimaras*, por 180 días, que habilitó tribunales especiales para los juicios de los *mareros*, endureció las penas y concedió nuevos poderes a la policía para detener a los sospechosos. Algunos jueces se rehusaron aplicar esta ley debido a problemas de constitucionalidad, hasta que la Corte Suprema la declaró inconstitucional en abril de 2004. El mismo año, el Ejecutivo lanzó el plan *Súper Mano Dura*, el cual, a pesar de su nombre, era menos riguroso que el anterior aunque también incluyó acciones contra las *maras* en zonas marginales. En el mismo sentido, en el año 2006, se promulgó una *Ley Antiterrorismo* y fue utilizada para detener a miembros de las *maras*. Al final del mismo año, se establecieron tribunales especiales por medio de la *Ley contra la violencia organizada y delitos de realización compleja* (PNUD 2008).

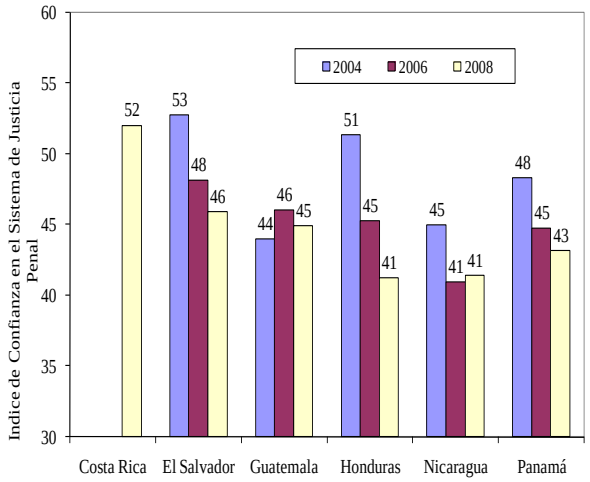
Honduras es el país que más ha utilizado las medidas de *mano dura* para reducir el crimen y la violencia. Una ley del año 2004 estableció que la detención preventiva no se aplica a los "ciudadanos honestos" que matan a delincuentes en defensa propia. Un año más tarde otra ley eliminó la fianza para personas acusadas de ser miembros de bandas de violencia organizada. El código penal fue modificado diez veces entre 2003 y 2006 para definir nuevos actos de violencia y reforzar las penas. Entre las más notorias está la reforma a la 'ley antimaras' que dispuso que era un acto delictivo pertenecer a una *mara*. Adicionalmente, en el 2005 el Código de Justicia Juvenil fue modificado para permitir la encarcelación de delincuentes menores de edad. La tendencia institucional de la respuesta de *mano dura* comenzó en el año 2001, durante la campaña política en la que el lema "Cero Tolerancia" le puso el sello a la estrategia para enfrentar a la violencia y a las *maras*. Bajo la política de "Cero Tolerancia", comenzó la participación sistemática del ejército y de la policía en las operaciones, incluyendo el cateo de viviendas privadas sin orden judicial (PNUD 2008).

Costa Rica, Nicaragua y Panamá por lo general rechazaron las políticas de *mano dura*. Costa Rica y Nicaragua han sido los únicos países de Centroamérica que han rechazado sistemáticamente las políticas de *mano dura*. Panamá también rechazó en lo general la adopción de políticas de *mano dura* para combatir al crimen y la violencia organizada, con sólo dos excepciones: la *Ley antimaras* de 2004 y la reducción de la edad de responsabilidad penal plena, permitiendo que menores de entre 14 y 18 años de edad fuesen considerados adultos para este específico propósito (PNUD 2008).

6.2 PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL

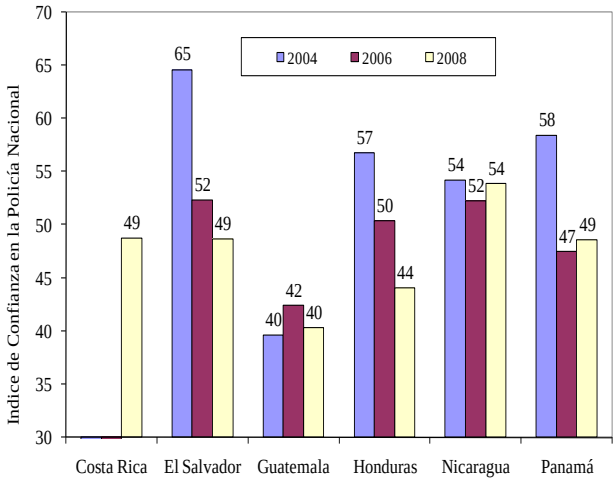
La confianza general en las instituciones de la justicia penal está en descenso en Centroamérica. El Gráfico 6.1 muestra el índice de confianza en el sistema de justicia para los seis países de la región. Los niveles de confianza cayeron precipitadamente en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá entre 2004 y 2008, mientras que en Guatemala permaneció más o menos en su nivel bajo inicial. Es probable que la caída en la confianza refleje la frustración popular debido al incremento de los niveles de la violencia.

Gráfico 6.1: Confianza en el sistema de justicia penal



Fuente: Análisis del personal del banco con datos LAPOP
Nota: los datos para Costa Rica sólo están disponibles para 2008. el índice es el promedio-país de respuestas a la pregunta "¿hasta qué punto tiene confianza en el sistema judicial?" con respuestas numéricas redimensionadas a escala 0-100.

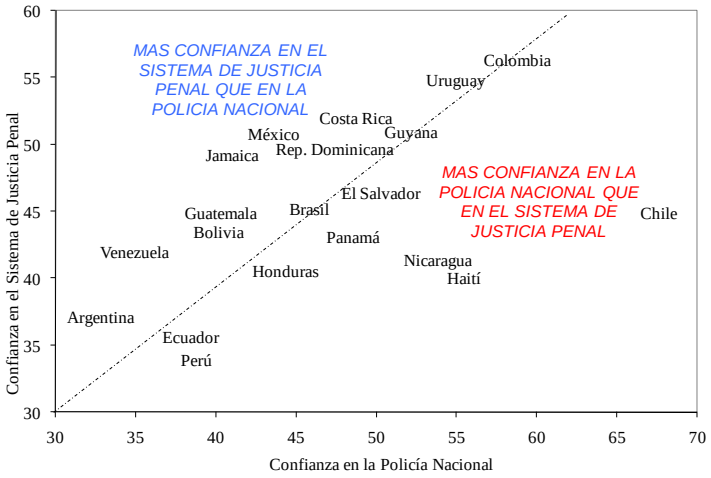
Gráfico 6.2: Confianza en la policía



Fuente: Análisis del personal del banco con datos LAPOP.
Nota: los datos para Costa Rica sólo están disponibles para 2008. el índice es el promedio-país de respuestas a la pregunta "¿hasta qué punto tiene confianza en la policía nacional?" con respuestas numéricas redimensionadas a escala 0-100.

En un sentido similar, la confianza en la policía (que aparece en el Gráfico 6.2) también cayó en El Salvador, Honduras y Panamá durante el período 2004 a 2008, sin variaciones en Guatemala o Nicaragua. Es interesante que la confianza en la policía exhibe tanto una mayor variación entre países como mayores cambios en el tiempo, que la confianza en las instituciones de la justicia penal.

Gráfico 6.3: Confianza en la policía vs. confianza en el sistema de justicia penal, 2008



Fuente*:* análisis de personal del banco de los datos LAPOP.
nota: ver notas a pie de página de los Gráficos 6.1 y 6.2 para la definición de los índices.

A lo largo de toda América Latina y el Caribe, a nivel de país hay un alto grado de correlación entre las actitudes hacia la policía y al sistema de justicia penal en su conjunto (r=0.6). Sin embargo, entre los países centroamericanos, la correlación es cero, y los dos tipos de confianza difieren en muchas maneras. El Gráfico 6.3 muestra un gráfico de puntos de las dos variables a nivel de país. Los países por debajo de la línea inclinada son aquellos en donde la policía recibe mayor confianza que el sistema judicial en general, mientras que la relación opuesta corresponde a los países que están por encima de la línea. El gráfico ilustra varios puntos. Primero, los países centroamericanos tienen niveles de confianza de los dos tipos que no son ni especialmente altos ni especialmente bajos para la región de ALC en su conjunto. Segundo, Nicaragua sobresale en Centroamérica como un país en donde la gente tiene una visión bastante buena de la policía nacional —la mejor de la región— aunque su confianza en el sistema judicial en su conjunto es bastante baja (equiparada con Honduras, siendo las peores de Centroamérica). Tercero, los costarricenses tienen una confianza en su sistema judicial que excede sustancialmente la confianza que tienen en su policía nacional. Finalmente, en Guatemala, la confianza en la policía es baja en términos absolutos y también más baja que la confianza en su sistema judicial general. Como fue analizado en el Capítulo 1, las encuestas de percepción tienen en efecto limitaciones significativas y no pueden reemplazar los datos basados en la evidencia (por ejemplo, datos de número de casos); sin embargo, brindan información útil para los responsables de las políticas. Esto es particularmente cierto en el caso de la percepción que los ciudadanos tienen de la policía, debido a que la policía es el contacto más frecuente que los ciudadanos tienen con el sector judicial (tanto penal como civil) y por lo tanto un punto clave en la influencia sobre la percepción de los ciudadanos respeto a ese sector.

6.3 DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL ADEMÁS DE LAS FUERZAS POLICIALES

Los sistemas de justicia penal centroamericanos han avanzado en ciertas áreas pero hay mucho espacio para otras mejoras. El objetivo de tener un sistema de justicia penal moderno no es sólo para castigar a los responsables de actos delictivos, proteger los derechos humanos y ser una piedra angular del estado de derecho, sino también para disuadir la violencia y generar un entorno favorable para las actividades

económicas[47]. Desde esa perspectiva, esta sección examina los desafíos institucionales clave de los sistemas centroamericanos de justicia penal y explora las áreas en las que se han hecho avances en los años recientes pero que aún necesitan mayores reformas que permitan aumentar la eficacia y la eficiencia para enfrentar el crimen y la violencia, y que al mismo tiempo protejan los derechos de los ciudadanos y promuevan el estado de derecho.

Independencia funcional de los funcionarios individuales

La independencia de los funcionarios judiciales es un elemento de suma importancia tanto para el funcionamiento del estado de derecho como para el desarrollo económico. Esto se refleja en las principales razones de las reformas del sector judicial en todo el mundo, a saber: (a) los tribunales independientes que debían tratar los asuntos de violaciones a los derechos humanos y restaurar el estado de derecho después de períodos de guerra y autoritarismo; (b) los gobiernos que llevaban a cabo una liberalización económica necesitaban tribunales independientes y confiables para garantizar los derechos de la propiedad y promover la inversión extranjera.

Un buen número de reformas destinadas a fortalecer la independencia judicial han tenido resultados limitados. Desde 1982, todos los países centroamericanos efectuaron reformas para fortalecer la independencia judicial. Las reformas incluían: (a) cambios en la selección de los miembros de la Corte Suprema para despolitizar las candidaturas; (b) aprobación de una ley de carrera judicial para regular los nombramientos, la promoción y la remoción de los jueces; (c) el establecimiento de un porcentaje fijado legalmente en el presupuesto nacional para financiar el poder judicial; (d) creación de una oficina de control de asuntos internos para tratar con objetividad los procesos disciplinarios judiciales; y (e) significativos aumentos salariales judiciales. Estas reformas han sido pasos clave para mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de los funcionarios judiciales centroamericanos, pero todavía no han generado los amplios resultados que se esperaban. Las leyes relacionadas con la independencia judicial podrían haber logrado mejoras, pero hubo importantes debilidades en su implementación, especialmente en cuanto a las maniobras para ejercer un control permanente del sistema judicial. Por ejemplo, se promulgaron diversas reformas para establecer leyes de carrera judicial y otras reformas importantes relacionadas con la selección, la promoción y las sanciones a los jueces, pero las fuerzas políticas y otras élites judiciales han retrasado su implementación o limitado su eficacia. (*Due Process of Law Foundation, 2007*)

A pesar de todos los esfuerzos, las percepciones internas y externas de la independencia judicial no han mejorado. La percepción general sigue siendo que los funcionarios judiciales continúan estando expuestos a las presiones externas. Los análisis realizados por *Freedom House* no reflejaron un impacto significativo de la independencia judicial. Los últimos cuatro de estos reportes describen a los funcionarios judiciales centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, como incapaces de combatir los excesos cometidos por funcionarios gubernamentales o castigar las violaciones a los derechos humanos. Una encuesta reciente de los jueces de la región realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) mostró que las fuerzas armadas yo no son vistas como una amenaza para la independencia judicial, excepto en el caso de los jueces guatemaltecos, donde el 28.5 por ciento de la muestra consideró que los militares del país siguen siendo un factor limitante. Aunque las respuestas variaron de un país a otro, los jueces consideraron que la inestabilidad laboral es el principal obstáculo de la independencia judicial, seguido por las presiones políticas y de los medios de comunicación.

[47] Estrategia del Banco Mundial de gobernanza y anticorrupción, 2007.

Tabla 6.2. Principales obstáculos para la independencia, según los jueces

Fuente: Diaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián (2005).

País	Primer obstáculo	Porcentaje	Segundo obstáculo	Porcentaje
Costa Rica	Inestabilidad del empleo	**17.6**	Dependencia de los jueces de las decisiones de la Corte Suprema	16.2
El Salvador	Presiones de los medios de comunicación y otros grupos de presión	**29.5**	Falta de capacitación de los jueces	14.8
Guatemala	Inestabilidad del empleo	**30.2**	Amenazas contra los jueces y sus familias	14.8
Honduras	Inestabilidad del empleo	**31.4**	Mecanismos para candidaturas judiciales Influencia de los partidos políticos	17.6
Nicaragua	Inestabilidad del empleo	**34.5**	Mecanismos para candidaturas judiciales Influencia de los partidos políticos	20 18.2

Independencia financiera de las instituciones

Las brechas de la implementación han limitado el impacto de las reformas constitucionales que apuntaban a la independencia financiera. El presupuesto judicial puede ser un factor importante para garantizar la independencia judicial así como el funcionamiento eficaz y eficiente de los funcionarios judiciales. Para mitigar la capacidad de los poderes ejecutivo y legislativo de ejercer influencia sobre las decisiones, los funcionarios judiciales de varios países han obtenido una asignación de porcentaje mínimo establecido constitucionalmente que está explícitamente garantizado por la ley -garantía *de jure- (ver Tabla 3).* Sin embargo, este nivel de garantía presupuestaria constitucional no siempre ha sido aplicado y muchos funcionarios judiciales argumentan que es imposible brindar los servicios de los que se les hace responsables.

En términos per cápita, el presupuesto judicial en la mayoría de los países centroamericanos es bajo según los estándares regionales pero elevado comparado con el resto del mundo. Con la excepción de Costa Rica, Guatemala tiene la inversión más baja en la región, seguida de cerca por Honduras y Nicaragua. Sin embargo, entre 2002 y 2006 todos los países incrementaron sus presupuestos judiciales, siendo el margen de incremento más significativo el de Guatemala, Honduras y Nicaragua (ver Tabla 3)

Tabla 6.3. Presupuestos del Poder Judicial en Centroamérica (2006)

País	Monto en millones de US$	Cambios entre 2002-20062008	Porcentaje mínimo mandatado Por el presupuesto Nacional
Guatemala	**$89.76**	38.25% aumento	2%
El Salvador	**$160.97**	58% aumento	6%
Honduras	**$56.19**	79% aumento	3%
Nicaragua	**$9.2**	75% aumento[48]	4%
Costa Rica	**$202.07**	65% aumento	6%
Panamá	**$12.7**	13% aumento[49]	2%

Fuente: CEJA Informes de País y Chincilla, Laura.

Otra manera de comparar la asignación presupuestaria con las necesidades es observando la carga de trabajo judicial. Los funcionarios judiciales centroamericanos tienen una de las tasas de casos atendidos más baja por cada 100,000 habitantes de cualquiera de los medidos en la Tabla aquí abajo. Por ejemplo, Honduras tiene 10.1 jueces por cada 100,000 habitantes pero sólo 1,089 casos por año, mientras que los jueces salvadoreños tienen un promedio de 2,375 casos por año, más del doble que sus contrapartes hondureñas. Otra vez, los datos no permiten una comparación estricta ya que se deben considerar muchos factores (tal vez se llevan a la justicia más casos en El Salvador porque se encarcelan a más delincuentes). Lo que pone de relieve esta información, sin embargo, es la necesidad de tomar decisiones de políticas basadas en evidencias y el uso de herramientas de monitoreo y evaluación eficaces para las reformas del sector judicial.

Tabla 6.4.
Carga de trabajo judicial, países seleccionados

PAIS	Casos registrados por 100,000 habitantes	Jueces por cada 100,000 habitantes	Casos tratados por cada juez
Honduras (2006)	1,089	10.1	108
Ecuador (2006)	1,802	6.7	269
El Salvador (2006)	2,375	9.2	258
Colombia (2006)	2,893	10.2	283
Perú (2006)	3,919	7.7	509
Argentina (2004)	10,225	11	930
Brasil (2004, tribunales federales, laborales, y estatales – no incluye las juridicciones militares o electorales, o tribunales de casos menores)	8,568	5.7	1503
Chile (2004)	12,305	5.0	2461

[48] Aumento en 2007
[49] Comparado con 2005

PAIS	Casos registrados por 100,000 habitantes	Jueces por cada 100,000 habitantes	Casos tratados por cada juez
Costa Rica[50] (2004)	22,911	17.4	1316
Países Bajos (2004)	7,224	12.3	587
Francia (2004)	4,411	10.1	436
Italia (2004)	8,611	10.4	828
Alemania (2004)	7,151	24.7	289
España (2004)	14,000	9.8	1428
EEUU (2004)	33,848	10.2	3351

Fuentes: Unidos por la Justicia, 2006 (América Latina y USA), CEPEJ, 2006 (Europa) y datos de país oficiales (Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, y Perú); tomados del Banco Mundial. Revista de la institucionalidad y gobernanza hondureña: la justicia y la seguridad ciudadana en Honduras.

Para garantizar el uso más eficiente y eficaz de los recursos que se reciben, se deben establecer vínculos claros entre las necesidades institucionales (y de usuario), el desempeño y las asignaciones presupuestarias. Los mecanismos de rendición de cuentas y los indicadores de desempeño son herramientas básicas para establecer estos vínculos. Ciertamente, si se implementan bien, los mecanismos de rendición de cuentas, y particularmente los presupuestos en base al desempeño, ambos pueden asegurar: (i) objetivos más amplios de gestión financiera del poder ejecutivo, rendición de cuentas y transparencia en maneras que fortalecen y apoyan los esfuerzos de las reformas judiciales; y (ii) los objetivos del poder judicial, para una mayor eficacia e independencia judicial.

Los recursos humanos también son un factor importante del desempeño institucional, tanto en términos de calidad como de cantidad. Los servicios públicos ministeriales pueden verse afectados por una baja razón procurador/población, especialmente debido a que los procuradores públicos (*Ministerio Público – Procuraduría General de la República)* tienen un papel amplio y fundamental con el nuevo código procesal penal. Son responsables de decidir qué casos delictivos son imputados y van a proceso, y tienen responsabilidades adicionales con el nuevo código procesal penal, como las negociaciones entre el fiscal y la defensa. A pesar de este papel esencial, estas instituciones tienen recursos aún más limitados que el poder judicial. En la región, Costa Rica (7.7) y El Salvador (9.4) tienen el mayor número de procuradores por cada 100,000 habitantes, comparado con Colombia (8.44) y Puerto Rico (8.9). Guatemala (6.8), Honduras (6.9) y Nicaragua (4.7) están en un rango intermedio, mientras que en Panamá (2.3) el número de procuradores en función de la población es bastante bajo. (JSCA Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas 2006 y 2007, y PNUD (2003), Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Capítulo 7, "El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas", páginas 283-329.)

[50] After 2004, the litigation rate and number of cases per judge decreased by half as transit cases were transferred to administrative forums.

Cuadro 6.2. Corrupción judicial en Centroamérica. Los funcionarios judiciales independientes son la piedra angular del estado de derecho, y sin embargo no pueden realizar plenamente su papel si ellos mismos no son respetuosos (y son vistos como tales por la población) de las leyes y los ideales por los que deben velar. La independencia se refiere a su imparcialidad cuando están administrando la justicia, pero también a la transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones diarias.

Todos los países centroamericanos han firmado y ratificado convenciones internacionales clave contra la corrupción reafirmando estos principios, incluyendo la *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Y sin embargo, la corrupción de los funcionarios judiciales centroamericanos, real y percibida, sigue siendo un problema fundamental. Una evaluación reciente sobre la corrupción judicial hecha por la *Due Process of Law Foundation (2007)* encontró que "un número alarmante de jueces, incluyendo cortes supremas de justicia, reconocen haber sido objeto de intentos de soborno".[51] En 2006, un sorprendente 54.5 por ciento de los jueces nicaragüenses reportaron haber sido víctimas de intentos de soborno, mientras que no menos del 22.9 por ciento de los usuarios de los tribunales nicaragüenses también fueron víctimas de solicitudes de coimas. Costa Rica figura en el extremo más bajo de estos porcentajes, con un 19.2 por ciento de los jueces habiendo reportado ser víctimas de intentos de soborno, y 3 por ciento de los usuarios de los tribunales como víctimas de solicitudes de coimas. Estos y otros altos niveles de escándalos de corrupción así como la impunidad de los altos funcionarios han tenido una fuerte influencia en la percepción de la ciudadanía en relación al poder judicial y a otras instituciones del sector de la justicia. Esta falta de confianza aparece en las encuestas de percepción de la ciudadanía, en las que los entrevistados consistentemente evalúan muy baja su confianza en el sector de la justicia (desde un 52 por ciento en Costa Rica a un 41 por ciento en Nicaragua y Honduras (Banco Mundial 2008).

Un número de asuntos institucionales analizados en este capítulo pueden relacionarse a la corrupción judicial, incluyendo: el proceso por el cual los jueces son elegidos y promovidos, y cómo se les sanciona y reemplaza; el control de las instituciones judiciales y la estabilidad del empleo; la transparencia de los procesos legales bajo los códigos procesales penales; la autonomía financiera; y la protección de los jueces y del personal administrativo cuando se les despide de sus funciones. La evaluación hecha por la *Due Process of Law Foundation* encontró que la excesiva interferencia de las élites políticas y las limitaciones de la independencia judicial son lo que más contribuye a la corrupción de los funcionarios judiciales. Sugirió ampliar la capacidad disciplinaria otorgada a los Consejos Judiciales, como una opción clave para enfrentar estos temas.

El aumento de reglas disciplinarias y procedimientos debería acompañarse de un mecanismo eficaz de reclamos que facilite la comunicación entre los usuarios y los supervisores de los tribunales, que permita darle seguimiento al procedimiento interno del reclamo hasta una decisión sobre si se da lugar a una investigación disciplinaria. Poner información de calidad a disposición de los usuarios de los tribunales y de la ciudadanía en general también es una herramienta prometedora para desterrar las prácticas corruptas. De esta manera se intentaría reducir las probabilidades de que ocurran actos de corrupción asociados con los trabajadores del interior de las salas de tribunales, y de los contactos regulares de los funcionarios de tribunales con terceras partes. En lugar de tomar decisiones durante la fase confidencial de las investigaciones policiales, la mayoría de las decisiones de los tribunales deben hacerse públicas y disponibles a través de la página web del tribunal en cuestión, mientras que el sistema de archivo electrónico de todos los documentos judiciales reduce las probabilidades de archivarlo erróneamente o de hacer alteraciones al documento (una fuente común de prácticas corruptas).

Debido proceso, transparencia y eficiencia

Las reformas procesales solamente han sido un primer paso en un largo proceso de reformas del sector de la justicia que todavía requiere significativos sistemas de gestión, fortalecimiento de capacidades y monitoreo y evaluación. En la mayor parte de Centroamérica, la implementación de reformas de procedimientos penales han sido un paso adelante muy importante; estas reformas buscaron una mayor eficiencia y también un mayor respeto por el debido proceso. Si bien las informaciones iniciales sugieren que las reformas han sido exitosas, es claro que todavía están en su fase incipiente. Aún Chile,

[51] *Due Process of Law Foundation*. "Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama and the Mechanisms to Combat It." 2007

considerado ampliamente como el mejor ejemplo exitoso de estas reformas en América Latina, sólo desplegó gradualmente la implementación de su nuevo Código Procesal Penal (CPP). Por consiguiente, es necesario considerar las lecciones aprendidas en otros países durante la implementación de reformas similares y también enfocarse en el monitoreo y la evaluación y otros criterios de desempeño. Lo anterior es importante para la implementación del CPP (especialmente para los jueces, procuradores, y la policía), así como para toda reforma institucional fundamental del sector de la justicia, tanto penal como civil.

Los países centroamericanos tendrán que desarrollar mecanismos innovadores de capacitación para preparar apropiadamente a los diferentes actores en sus nuevos roles y fortalecer la responsabilidad de sus respectivos papeles dentro del nuevo procedimiento penal. El acceso a la información por parte del público y de los abogados es también muy importante para que los nuevos procedimientos alcancen los objetivos de transparencia e integridad de la reforma. Finalmente, se requiere más apoyo para monitorear y evaluar el proceso de la reforma, tanto internamente en cuanto a las instituciones involucradas, como de manera independiente para las partes externas, y así generar un debate público vigoroso que identifique los temas más relevantes y proponga soluciones (Riego, Cristian y Vargas, Juan Enrique, 2003).

Las culturas organizacionales y la coordinación interinstitucional representan desafíos mayores para la eficacia de la parte investigativa del proceso penal. Los nuevos procedimientos penales han enfrentado desafíos de las culturas organizacionales tradicionales y han limitado la coordinación interinstitucional, lo que conduce a frecuentes señalamientos. Mientras los procuradores se quejan de que las investigaciones policiales mediocres los obligan a devolver casos a la policía para una mejor investigación, la policía insiste en que los procuradores todavía tienen una mentalidad inquisitorial y quieren toda la evidencia desde el principio, y no logran comprender que la evidencia preliminar es suficiente para efectuar acusaciones y las evidencias completas solamente son necesarias para el juicio. Además de la inquietud relativa al debido proceso, es comprensible que los procuradores le den preferencia a los casos que involucran detenidos, pero la policía también se queja de que los procuradores les solicita investigar casos "imposibles" que no involucran detenidos, y así se sacan de encima esos casos que luego terminan archivados en la policía.

Las disfunciones internas de las entidades de la justicia penal pueden comprometer tanto los derechos de las víctimas (especialmente cuando los nuevos códigos procesales penales no son implementados plenamente) como los de los delincuentes. Esta tensión entre la policía y los procuradores es común en los países centroamericanos y hacen surgir cuestionamientos adicionales acerca de la capacidad del sistema de justicia penal para brindar soluciones en el debido tiempo. Al final, muchos casos quedan atrapados en los laberintos burocráticos y nunca se resuelven. En Nicaragua, por ejemplo, en el 2005-2006, según la Policía Nacional, se recibieron 88,519 denuncias. De todas éstas sólo 37,306 (42 por ciento) fueron aceptadas para ser procesadas por el Ministerio Público. También en Nicaragua, un estudio del año 2003 encontró que el Ministerio Público recibió directamente 4,470 casos, efectuó acusaciones formales en 1,875 (41.9 por ciento) y dejó pendientes para el año siguiente 51 por ciento (2,282), de acuerdo con El Centro de Estudios de Justicia de las *Américas* (CEJA). (Arduino, Ileana 2007).

El bajo porcentaje de audiencias públicas que actualmente tienen lugar también es evidencia de las limitaciones del aparato legal y administrativo para implementar eficazmente los debidos procesos y superar la falta de eficiencia. El CEJA encontró porcentajes bajos de las audiencias programadas que realmente tenían lugar en Costa Rica (30 por ciento), El Salvador (41 por ciento) y Honduras (49 por ciento). Sólo en Guatemala el 76 por ciento de las audiencias programadas se llevan a cabo.

Cuadro 6.3 Las innovaciones tecnológicas brindan herramientas prometedoras para la operatividad de las instituciones de la justicia penal

Notificaciones electrónicas y salas virtuales en Colombia. Experiencias prometedoras en diversas partes de América Latina muestran que los temas de organización y coordinación pueden ser abordados por medios innovadores. Entre los desafíos importantes de cualquier sistema penal figuran la notificación de las partes y de los testigos para una audiencia ante el juez a bajo costo, las citaciones, archivar documentos, los avisos de fechas límites, y las mociones o resoluciones. La mayoría de los países centroamericanos todavía dependen de las notificaciones manuales con las que los asistentes de procedimientos localizan a la persona que debe ser notificada y le extienden físicamente a él o a ella la notificación para atestiguar y dejar sentado por escrito que la entrega fue hecha. Este sistema es costoso, sujeto a abusos, y difícil de monitorear.

La solución ideal sería establecer un sistema de notificaciones electrónicas entre el Poder Judicial (ya permitido pero no completamente implementado en algunos países de la región de ALC), el Ministerio Público, la Fiscalía, y la Policía Nacional, que genere algún registro del recibo producido. Una vez que la notificación ingresa a cada uno de los sistemas de las entidades mencionadas, será de la responsabilidad de los administradores garantizar que el apropiado procurador, fiscal u oficial de policía sea a su vez notificado. Para las partes privadas, asesores, testigos y peritos estatales (forenses y otros) se debería autorizar la notificación por correo electrónico sobre la base de firmas electrónicas certificadas. Las notificaciones de las otras partes o de testigos será más compleja debido a la brecha digital de los países de la región de ALC. A pesar de que Costa Rica ha hecho buenos avances en cuanto a las notificaciones electrónicas, el establecimiento de un archivo digital común que circula a través de diversas instituciones todavía es un objetivo distante, y el potencial y la duración de su implementación variarán de un país a otro.

En Colombia,[52] cuando se determinó que la construcción de salas de audiencia físicas en las zonas de conflictos y de difícil acceso no eran apropiadas y seguras, se establecieron salas de audiencia virtuales, con equipamiento de videoconferencia que permite a las partes de diferentes lugares estar virtualmente juntos durante la audiencia penal contradictoria. La sala de audiencia virtual respeta el proceso de la audiencia penal, reduce los costos y los riesgos evitando los viajes a las zonas difíciles y de conflictos, y permite a diferentes actores (jueces, procuradores, fiscales, testigos, etc.) reunirse simultáneamente en un espacio virtual con riesgos mínimos.

La certificación ISO 9000 en El Salvador y México. Otra experiencia para aumentar el tiempo de disponibilidad para la atención de los casos y la eficiencia de los tribunales ha sido la implementación del ISO-9000 en El Salvador y en algunos Estados mexicanos. La norma ISO es una metodología para estandarizar y documentar procedimientos y para implementar indicadores de calidad y mediciones de desempeño. La norma ISO fue desarrollada y es permanentemente actualizada por la *International Organization for Standardization* (organización internacional para la estandarización de procedimientos), una organización no gubernamental creada en 1947, que coordina una red de organizaciones nacionales de estandarización que actualmente agrupa a 157 países. Por su calidad, ISO es la organización mejor percibida en todo el mundo y la norma ISO 9000 es un estándar específicamente desarrollado para servicios, más que para productos. Una certificación ISO significa que los servicios brindados por la organización se apegan a reglas y condiciones conocidas por los usuarios y garantiza un nivel de calidad establecido. Es posible que la norma ISO 9000 no resuelva todos los problemas de los tribunales, pero brinda un 'punto de no retorno' que requiere que éstos mantengan un servicio con estándares de alta calidad para conservar la certificación y asegura una continuidad 'mínima' que conduce a mejorar el desempeño.

[52]Para más información ver: *USAID Justice Reform and Modernization Project*, Colombia.

Los tiempos y la calidad

Es necesario enfatizar que el hecho de respetar los tiempos y la calidad en los procesos del sector de la justicia debe reflejar tanto los derechos de la víctima como del victimario. La Tabla 6.5 brinda un ejemplo de la evolución de casos delictivos en Honduras. Mientras que en el 2006 se presentaron 63,537 denuncias por delitos, sólo 5,091 casos fueron resueltos. Esto refleja claramente la necesidad de que el proceso de toma de decisiones sea más expedito y de que se eliminen los cuellos de botella que se identifican.

Tabla 6.5: La evolución de los casos penales en Honduras, desde la denuncia hasta la resolución, 1999-2006

Casos penales	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Denuncias recibidas	56,845	64,236	51,700	41,689	52,965	59,561	62,463	63,537
Denuncias referidas a investigación	31,977	39,785	35,336	23,644	26,104	35,094	48,507	49,198
Denuncias investigadas DGIC	15,633 (48.89%)	17,514 (44.02%)	12,749 (36.08%)	4,987 (21.09%)	8,005 (30.67%)	8,697 (25.55%)	7,825 (16.13%)	9,213 (18.73%)
Comparecencias del procurador (durante la fase sumaria)	9,931	11,135	10,525	8,056	9,407	4,392	5,157	3,367
Código1984 Acusaciones formales presentadas (Código 2002)	---	---	---	4,537	6,390	6,696	6,732	7,181
Orden formal de remisión a comisión	3,306	4,151	4,634	2,442	3,700	4,451	4,745	4,621
Detención preventiva	---	---	---	1,470	2,463	2,710	2,678	2,643
Sentencias	4,582	4,123	4,969	3,490	982	1,349	1,317	1,347
Condenas	1,844 (40.25%)	1,897 (46.01%)	2,208 (44.44%)	2,523 (72.64%)	759 (77.29%)	1,033 (76.57%)	996 (75.63%)	1,015 (75.35%)
Medidas alternativas	---	---	---	4,400	4,870	4,011	3,431	3,744
Principio de oportunidad (negociaciones con el fiscal)	---	---	---	3,542	3,231	1,943	1,356	1,194
Procedimientos sumarios	---	---	---	399	808	991	915	906
Conciliaciones	---	---	---	156	274	404	479	648

Casos penales	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suspensión del proceso penal	---	---	---	294	549	643	640	919
Acuerdo Estricto	---	---	---	9	8	30	41	77
Total de resoluciones formales y alternativas	4,582	4,123	4,969	7.042	5,952	5,360	4,748	5,091
Montos compensatorios (en millones de lempiras)	---	---	---	13,377	11,181	16,693	17,740	21,428

Fuente: M. Cálix (2008) en base a datos del Ministerio Público (Anuarios Estadísticos).

La evidencia preliminar sugiere que los tiempos de decisión para los casos penales han aumentado con el nuevo código procesal penal, pero siguen siendo inaceptablemente largos para la población. Por ejemplo en Costa Rica, de donde nos proviene la mejor información en este aspecto, los nuevos procedimientos penales pueden haber reducido esos tiempos, sin embargo todavía son demasiado extensos. En el año 2006 en Costa Rica, el promedio para un procedimiento penal con un juicio era de 23 meses, con una fase preparatoria de 16 meses y 2 semanas, y 7 meses para el juicio. Este promedio mejoró en un 21 por ciento desde el 2002, cuando el promedio era de 29 meses y 3 semanas.[53] Cuando se utiliza un procedimiento simplificado, el tiempo se reduce a 8 meses y 3 semanas.[54] Los retardos en el tiempo para casos prolongados crean el sentimiento de impunidad entre la población, que genera frecuentes reclamos. De 2002 a 2006, el total de reclamos a la Oficina de Control de Servicios pasó de 1,393 a 4,874, la mayoría por atrasos judiciales.[55]

[53] Costa Rica, Compendio de Indicadores Judiciales 2002-2006, San José, Costa Rica, pág. 29 http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/

[54] Costa Rica, Poder Judicial, Anuario de Estadísticas Judiciales 2006, San José, Costa Rica. http://www.poder judicial.go.cr/planificacion/estadistica/judiciales/2006. Tablas 175 y 178.
Duración promedio de los juicios fallados con sentencia por los tribunales penales según etapa del proceso durante el 2006.

[55] Costa Rica, Compendio de Indicadores Judiciales 2002-2006, San José, Costa Rica, pág.33; http://www.poder judicial.go.cr/planificacion/

Cuadro 6.2 Estudio de caso: Tribunal piloto de 24-horas en Guatemala

Algunos países centroamericanos han desarrollado mecanismos innovadores para resolver casos penales que podrían ser replicados en otras partes. En el año 2005, la Corte Suprema de Guatemala estableció un *Juzgado de Turno de 24 horas* de funcionamiento en la Ciudad de Guatemala. Se trató de un esfuerzo piloto interinstitucional, no sólo con el Poder Judicial, sino también con el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional, y el Instituto de Defensa Pública. Hacia marzo del 2006, abrió el *Juzgado de Turno de 24 horas*. Un Juzgado de 24 horas es un tribunal de comparecencia ante el juez que toma las declaraciones iniciales y revisa las evidencias. Si el juez determina que el caso tiene lugar, pasa al Tribunal de Primera Instancia para la comparecencia preliminar.

Además de funcionar las 24 horas del día, 365 días al año, la disponibilidad del *Juzgado de Turno de 24 horas* facilitó el cumplimiento por parte de la policía de los requerimientos procesales de presentación de los detenidos a los tribunales dentro del límite de las 6 horas. Los resultados durante más de tres años de este funcionamiento han sido prometedores: (a) el número de casos desestimados bajó de un 77 por ciento a menos del 15 por ciento; (b) casi el 50 por ciento de todas las comparecencias ante el juez resultaron en alternativas de detención, como libertad bajo fianza, arresto domiciliar, presentaciones semanales ante el juez local, o restricciones de movimiento y sólo en el 35 por ciento de los casos el juez dictó la detención preventiva; (c) los casos por consumo de droga cayeron desde más del 30 por ciento a cerca del 7 por ciento; y (d) los tribunales hicieron un mayor uso de mecanismos alternativos al juicio. (USAID Guatemala Factsheet, junio de 2008)

Cuadro 6.3 Estudio de caso: Tribunales de "*Delito In Fraganti*" en Costa Rica

Los tribunales de "*delito in fraganti*" fueron establecidos en Costa Rica en setiembre de 2008 como un proyecto piloto en San José, para reducir los tiempos de resolución de los casos penales. Estos tribunales fueron establecidos dentro del marco legal existente, sin necesidad de mayores reformas legales y preservando el respeto de las garantías del debido proceso en procedimientos simplificados, para manejar casos en los que el acusado es atrapado en el acto mismo de la comisión del delito (conocido como "*delito in fraganti"*). Estos tribunales permanecen abiertos las 24 horas del día, los 365 días del año, y operan con varios turnos de jueces y abogados de oficio. Los casos "*in fraganti*" son remitidos inmediatamente a los procuradores, quienes pueden solicitar una comparecencia inmediata con el juez para analizar los mecanismos alternativos, como juicio sumario o detención preventiva.

Cuando el acusado y el abogado de oficio escogen un juicio expedito, puede llevarse a cabo inmediatamente o programarse para unos días más tarde. Durante los primeros meses de funcionamiento, el tribunal piloto escuchó 63 casos, de los cuales 43 fueron a juicio. Se sentenciaron 4 casos durante el juicio (9 por ciento) 13 procedimientos expeditos (30 por ciento) y 7 con mecanismos alternativos (16 por ciento). La resolución judicial más corta se produjo al cabo de 4 horas y la más extensa en 18 días (con debate oral y público). Si estos tiempos de resolución judicial continúan, las mejoras alcanzadas respecto al promedio actual de los tiempos de resolución justificarían la introducción de este procedimiento piloto en otros tribunales.

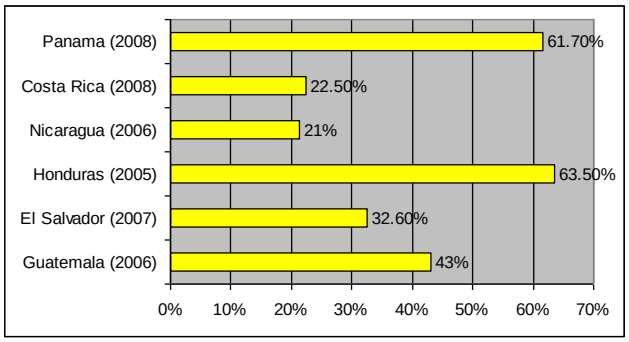
Población carcelaria

El importante número de detenidos que van a juicio (junto con el tiempo promedio de la detención previa al juicio) es la evidencia más preocupante de las disfunciones internas de los sistemas de la justicia penal. Una buena medición de la eficiencia del sistema penitenciario es el porcentaje de prisioneros mantenidos en detención en espera de juicio.[56] Muchos pueden permanecer en este limbo durante períodos más prolongados que los que establecen los códigos penales para los delitos por los que se les acusa, incurriendo así en una clara violación de los derechos humanos y de las garantías del debido proceso. Idealmente, el número de detenidos debería ser mantenido en un mínimo a través del sistema de libertad

[56] Ver por ejemplo la iniciativa del *Open Society Institute* sobre detención previa al juicio: *Justice Initiatives: Pre-Trial Detention. Open Society Institute, primavera del 2008*
http://www.soros.org/initiatives/osji/articles_publications/publications/pretrial_20080513/Justice_Initiati.pdf

bajo fianza y procedimientos acelerados del caso. En Centroamérica, Costa Rica y Nicaragua tienen el menor número de detenidos en espera de juicio, pero en Panamá (61.7 por ciento) y Honduras (63.5 por ciento) más de la mitad del total de la población carcelaria se encuentra a la espera de juicio. Uno de los resultados de la falta de indicadores confiables y de la falta de coordinación interinstitucional es determinar exactamente durante cuánto tiempo han estado los detenidos a la espera del juicio; esto es fundamental para asegurar sus derechos de debido proceso y para el diseño de políticas de intervención.

Gráfico 6.4: Porcentajes de detenidos en espera de juicio y población carcelaria



País/año	Población carcelaria	Capacidad (en base a datos oficiales)
Guatemala	**7,477**	**107.2%**
El Salvador (2007)	**14,682**	**199.2%**
Honduras (2005)	**11,589**	**140.0%**
Nicaragua (2006)	**6,060**	**132.7%**
Costa Rica (2008)	**8,654**	**108.9%**
Panamá (2008)	**11,369**	**160.3%**

Fuente: International Center for Prison Studies (2008)

La sobrepoblación carcelaria está alcanzando niveles inquietantes en algunos países, afectando la función de rehabilitación del sistema penitenciario. Una de las principales causas de la sobrepoblación carcelaria es el número excesivo de detenidos en espera de juicio. La sobrepoblación carcelaria violenta los derechos humanos de los presos, y debilita seriamente la función de rehabilitación del sistema correccional. Es muy difícil mantener la disciplina y la seguridad personal de los reos en las prisiones sobrepobladas. En Centroamérica todos los sistemas penitenciarios tienen sobrepoblación, con niveles inmanejables en El Salvador y Panamá. Sin sorpresa, las guerras entre las *maras* se desplazan hacia las prisiones, con algunos ataques realizados con granadas de mano y ametralladoras, mientras que algunas cárceles tienen una inquietante tendencia a los incendios (ver también el Capítulo 4).[57]

6.4 EL DESEMPEÑO DE LAS FUERZAS POLICIALES

Las fuerzas policiales siguen siendo un pilar frágil del sistema de justicia penal y tienen una gran necesidad de reingeniería organizativa. El pobre desempeño de la policía está en el centro del problema de la seguridad ciudadana en Centroamérica. Las causas comunes de este problema son: (a) tomas de decisiones centralizadas; (b) modelos anticuados de resolución de conflictos; (c) una tendencia a la sobrecarga de responsabilidades; (d) baja capacidad de coordinación y cooperación intra e interinstitucional para combatir la violencia; (e) prácticas ilegales recurrentes (abuso de poder, corrupción, uso excesivo de la fuerza); (f) controles internos y externos deficientes; y (g) burocracia excesiva e inadecuada capacitación y falta de profesionalismo (Alda, Erick, Buvinic, Mayra y Lamas, Jorge August 2005).

La profesionalización de las fuerzas policiales no ha hecho avances significativos y las malas prácticas no han disminuido. Para agravar estos problemas, las limitaciones fiscales a menudo resultan en recursos insuficientes destinados a la capacitación de nuevos oficiales reclutados, en estructuras salariales inadecuadas, y una tendencia al uso de las fuerzas armadas para suplir funciones policiales. Algunos miembros de las fuerzas policiales en Costa Rica han sido acusados de "limpieza social" ilegal.[58] En

[57] Costa Rica, Compendio de Indicadores Judiciales 2002-2006, San Jose, Costa Rica, p.33 http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/UNODC May (2007) p. 34.

[58] A pesar de que este tipo de prácticas fueron declaradas inconstitucionales en junio de 1998, desde entonces los medios de

Guatemala, las ejecuciones ilegales de miembros de bandas juveniles, carteristas, y niños que viven en las calles supuestamente involucran a grupos de autodefensa que, según las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación, trabajan con la complicidad de algunos miembros de las fuerzas de seguridad.[59] En Nicaragua, los defensores públicos se han quejado de que a menudo la policía realiza redadas y detenciones masivas aún cuando están buscando a un solo sospechoso de delitos. Los defensores públicos aseguran que los reclamos por el comportamiento abusivo de la policía raras veces son investigados.[60]

Las percepciones negativas sobre la eficacia de la policía han contribuido al aumento de los servicios privados de vigilancia. La percepción de que la violencia está fuera de control con frecuencia conduce al sentimiento de que la policía es incompetente, y debilita la confianza pública en el gobierno en su conjunto. Peor aún, en muchos lugares la policía es vista como participante de la violencia. Si no se puede confiar en la policía para aplicar la ley de manera eficaz e imparcial, las personas pueden recurrir a métodos alternativos para protegerse a sí mismas. Posiblemente, uno de los mejores indicadores del fracaso estatal es la escalada de servicios privados de vigilancia. En algunas partes de la región, ya había remanentes de estructuras de 'autodefensa' que quedaron después de los conflictos políticos, que siempre están dispuestos a prestar servicios policiales informales (ver también el Capítulo 2).

El crecimiento de las fuerzas privadas de seguridad ha alcanzado niveles inmanejables en los países centroamericanos. La vigilancia privada es el último recurso de las personas que de otro modo no tienen los recursos para protegerse a sí mismas. Para aquellos que pueden pagarlos, los servicios privados de seguridad (que a menudo son propiedad de actuales o ex miembros de las fuerzas policiales) están disponibles. Este personal gana salarios superiores, sólo protegen a los ricos y a los más poderosos y pueden aislar a estos grupos sociales de las realidades diarias que sufren los pobres y los menos aventajados (UNODC, mayo 2007). Las fuerzas privadas de seguridad superan a las fuerzas policiales en todos los países centroamericanos con la excepción de Guatemala y Honduras. En Costa Rica su número es casi el doble que el de las fuerzas policiales. La dificultad para normar estos “ejércitos privados” llamó la atención de los legisladores y se han analizado diversas propuestas en los años recientes para controlar mejor estas empresas que sacan provecho de la percepción general de inseguridad pero que no hacen una contribución clara para eliminar las causas.

Los desafíos de la coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional con otras entidades del sector judicial es muy importante para reducir la impunidad. Deben existir vínculos eficaces entre la policía y las demás instituciones del sector, incluyendo al poder judicial y a los fiscales, para enfrentar los asuntos relativos al crimen y la violencia. Una colaboración estrecha y la información compartida son fundamentales para reducir la impunidad. Por ejemplo, el Manual de las Reformas del Sistema de Seguridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) subraya este enfoque cuando argumenta que la reforma policial debe hacerse como parte de una reforma integrada del sector judicial que incluya a los funcionarios judiciales y a los penitenciarios.[61]

Los arreglos de coordinación formales son un paso en la buena dirección aún cuando los resultados no son inmediatos. La falta de mecanismos de coordinación interinstitucional, las múltiples entidades con funciones duplicadas, los datos ineficientes y la ausencia de sistemas integrados de información, son todos obstáculos para enfrentar el crimen y la violencia. El caso de Guatemala brinda un ejemplo típico de

---

comunicación reportaron redadas realizadas en diversas oportunidades.

[59] Abundante información sobre este tema aparece en el informe de Amnistía Internacional, 1997.

[60] Arduino, Ileana (2007), pág.187, citando el Informe de país sobre derechos humanos (2004) embajada USA en Nicaragua.

[61] OCDE *Handbook on Security Systems Reform: Supporting Security and Justice.* OCDE, edición 2007. Sección 7.5; También ver el informe conjunto Banco Mundial/UNODC: *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Banco Mundial. Informe No. 37820. Marzo de 2007.

los desafíos de coordinación interinstitucional y la necesidad de coherencia entre las diferentes instituciones involucradas en la lucha contra el crimen y la violencia. En Guatemala, la Policía Nacional Civil (PNC) inicia la investigación, el Ministerio Público (MP) revisa los hallazgos de la PNC y determina si se debe o no acusar a los sospechosos, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) analiza las evidencias de los casos complejos, el Defensor del Pueblo (DPP) brinda los servicios legales de defensa a las partes acusadas que no pueden pagar abogados privados, y el Organismo Judicial escucha los alegatos de los abogados de las víctimas y de los sospechosos, de la PNC, del MP y de la DPP, y toma una resolución final. Existe desde hace varios años una *Instancia Coordinadora* para las reformas de la justicia penal.[62] Personal de alto rango del OJ, del MP, del MINGOB, de la DPP y del INACIF participan en el funcionamiento de dicha unidad y han acordado un plan de acción para mejorar los tiempos y la eficiencia del sistema de justicia penal, aunque dicho plan todavía requiere ser implementado.

Los diferentes niveles de desarrollo institucional complican los esfuerzos de coordinación, especialmente cuando las mediciones de desempeño y de monitoreo son débiles. El desarrollo institucional de las entidades del sector ha alcanzado diferentes grados. En Guatemala, mientras que la OJ y el DPP han sido capaces de implementar un sistema de carrera muy desarrollado con evaluaciones de desempeño periódicas, la PNC y el MP están bastante rezagados. Las mediciones de desempeño de las instituciones individuales y del sistema en su conjunto son muy limitadas. Los controles internos y los mecanismos de rendición de cuentas todavía son débiles y requieren ser fortalecidos. Está claro que estas entidades de la justicia penal necesitan levantar el perfil del personal actual; aparte de un proyecto de selección competitiva y transparente, las necesidades de capacitación de todas estas instituciones son enormes, y sólo han recibido respuestas parciales de los programas existentes.

Contrario a la actual fragmentación de la infraestructura TIC (Tecnologías de Información y Comunicación), el desarrollo de una plataforma tecnológica única facilitaría la coordinación interinstitucional. La falta de un sistema de información único es un obstáculo importante para la coordinación del sector. En Guatemala, el MP opera con SICOM, el sistema más poderoso que permite medir el desempeño de las unidades del MP con indicadores acordados (por ejemplo, actos delictivos contra las mujeres o delitos de amenazas contra la vida). El sistema que opera en la PNC (SIPOL) también tiene fuertes capacidades para operar en línea, pero sólo ha sido activado como una proyecto piloto en algunas comisarías. El sector militar tiene su propio sistema separado (SION) así como el MINGOB el suyo (SIAPEN) y el DPP también. EL OJ está desarrollando su propio sistema pero no ha aprobado el contrato pertinente. Cada uno de estos sistemas fue desarrollado aisladamente y no pueden ser interconectados. Las reformas deberían considerarse como una fase de aproximación, siendo el primer paso la recolección y definición de datos de manera consistente entre las instituciones y, en un paso ulterior, asegurar la conectividad entre ellos. En Honduras, el sistema de documentos electrónicos (SIDE) comenzó operaciones hace algunos años apoyado por una plataforma tecnológica básica que ayudaba el intercambio de información entre la Policía, el Ministerio Público y el Organismo Judicial.

Policía comunitaria: un nuevo enfoque de la reforma policial

La policía comunitaria ha sido poco utilizada en Centroamérica a pesar de las experiencias positivas en otros países de la región de ALC. La policía comunitaria es una estrategia eficaz desarrollada en el Reino Unido, EEUU y Canadá en los años 80 y que ahora es aplicada en todo el mundo y en proyectos pilotos en algunos países latinoamericanos. Sin embargo, ha tenido una implementación limitada en Centroamérica. La estrategia responde a tres puntos principales: la insatisfacción de los ciudadanos en relación a los servicios policiales, la falta de patrullajes policiales y de investigación para reducir sustancialmente la violencia, y la desmoralización de las fuerzas de patrullaje policial pedestre debido a la poca importancia que se le da a esta tarea (Fruhling, Hugo 1998).

[62] Se adelantó la posible creación de una Comisión Nacional de Justicia para preparar las propuestas de reformas.

Una de las características distintivas es el énfasis en el papel activo de la comunidad, lo cual genera nuevas dinámicas institucionales. La estrategia de la policía comunitaria hace hincapié en el ciudadano como el beneficiario y participante en el diseño, la implementación y el control de las políticas de seguridad. Desde esta perspectiva, los casos reales de violencia y el temor de los ciudadanos a la violencia son ambos temas de preocupación, y se proponen acciones no solamente en relación a los infractores sino también en relación a las víctimas.

6.5 ACCESO A LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA PENAL

El acceso a la justicia en general resulta de la interacción de un número de variables económicas, legales y sociales que tienen que ser controladas conjuntamente. El acceso a la justicia se refiere a la capacidad de las personas y de las entidades (como las compañías privadas) para recurrir ante el sistema judicial para resolver sus disputas oportunamente, con eficacia de costos y de manera transparente. El concepto incluye un número de factores, como la distancia geográfica, los costos de tribunales, costos de abogados, laberintos procesales y legales, así como el derecho a un juicio justo con debido proceso, y la aplicación de las penas en un tiempo razonable. Los grados en los que las instituciones de la justicia penal están a disposición están determinados por las posibilidades reales de los ciudadanos de obtener una resolución pronta a sus demandas de justicia, la protección de las víctimas de actos de violencia, y que los pobres y los que no tienen la posibilidad de ser representados reciban asistencia legal.

En la justicia penal, el acceso tiene dos dimensiones específicas e igualmente importantes (para la víctima y para el victimario), que tienen que estar equilibradas durante cualquier proceso de reforma. En el caso de un acto delictivo, tener acceso a la justicia variará dependiendo de la parte implicada: para la víctima el acceso a la justicia comienza cuando reporta un acto delictivo a la policía, incluyendo el tener confianza en que la policía escuchará de manera imparcial la denuncia, investigará los hechos y atrapará al hechor y, una vez que el delincuente ha sido aprehendido entonces que sea llevado a juicio en los tribunales, castigado por el hecho delictivo, restaurando así los derechos de la víctima. Para el supuesto delincuente, el acceso a la justicia incluye la protección de sus derechos dentro del marco legal nacional e internacional, el derecho a ser asesorado durante la fase investigativa y del juicio, así como un juicio rápido por parte de un juez imparcial y, si es sentenciado, que sus derechos humanos sigan siendo respetados mientras esté bajo custodia policial. El debido proceso en la justicia penal significa que una persona sospechosa o acusada de un delito tiene el derecho legal de ser notificado de los cargos que se le imputan, y el derecho a ser escuchado en un procedimiento ordenado y justo en defensa de sus derechos. La justicia penal podría ser considerada eficiente cuando se establece un equilibrio entre un proceso expeditivo y costos mínimos sociales versus los derechos del acusado.

Los servicios de las defensorías públicas

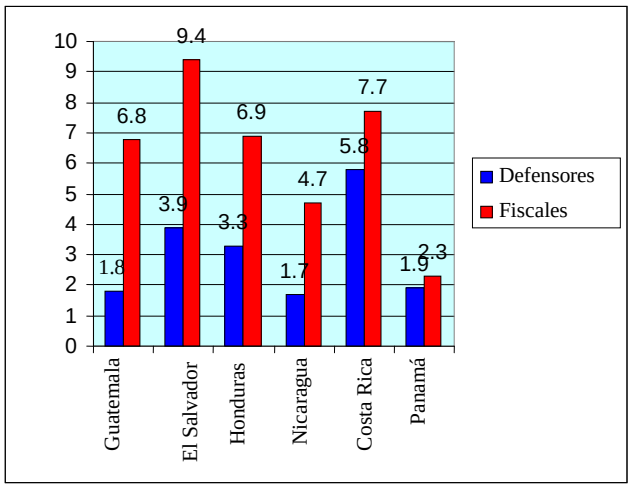
Una defensoría pública eficaz es un elemento esencial de un sistema penal funcional y el lento avance de la mayoría de los países centroamericanos en este aspecto es inquietante. Un prerrequisito fundamental para el éxito de un sistema de justicia penal moderno es el equilibrio del procedimiento contradictorio, idealmente con instituciones de igual peso ejerciendo por parte del estado y por parte del acusado. La defensa debe ser eficaz en la protección de los derechos del acusado (Ferrandino, Alvaro 2001). Tomando en cuenta esto, una defensoría pública eficaz debe ser oportuna, permanente y eficiente. Idealmente, se inicia al comienzo mismo del proceso penal, desde el momento en que el sospechoso da su primera declaración ante la policía. Debe permanecer presente y accesible durante todo el proceso y el defensor público no debería ser reemplazado inesperadamente. Desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos significativos en el contexto de las diferentes reformas, estos elementos siguen siendo desarrollados de manera deficiente en los sistemas centroamericanos.

Los esfuerzos por establecer programas de defensorías públicas comenzaron mucho antes de las nuevas reformas a los procedimientos penales. Tradicionalmente, los “defensores pro bono” eran designados por

cada tribunal y por lo general brindaban sólo una defensa formal mínima para cumplir con los requerimientos legales, pero no lo suficientemente eficaz como para proteger y defender los derechos del acusado. Las reformas instauraron un sistema de Defensoría Pública con abogados de tiempo completo pagados por el Estado y exclusivamente dedicados a los casos de sus clientes. El primer programa regional de Defensoría Pública comenzó en Costa Rica en el año 1969, dentro del Poder Judicial. En 1989, Honduras comenzó un proyecto de Defensoría Pública continuado por la Corte Suprema en 1992. En 1994, El Salvador comenzó su programa dentro de la Oficina del Procurador General. En Guatemala, en 1992 fue iniciado un proyecto piloto de Defensoría Pública y luego fue ampliado. Actualmente, Guatemala tiene un Instituto de Defensoría Pública autónomo financieramente, cuyo marco legal fue determinado por los Acuerdos de Paz de 1996. La Defensoría Pública de Nicaragua fue creada en 1999 por el Poder Judicial y también incluye clínicas de asesoría legal y abogados pro-bono. El sistema de Panamá fue creado en la década de los 80.

Una razón población/defensores públicos muy baja muestra la baja cobertura en la operatividad del sistema de defensorías públicas. El número de los defensores públicos todavía es bajo en la mayoría de Centroamérica comparado con los estándares internacionales, excepto en el caso de Costa Rica donde se encontró un equilibrio adecuado. En la mayoría de los países el número está por debajo de dos defensores por cada 100,000 habitantes, lo cual resulta en una cobertura insuficiente para dar servicio a todos los acusados que no tienen los recursos para pagar un abogado. La disparidad entre el número de fiscales y defensores públicos por cada 100,000 habitantes es notorio, especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras. De este modo se pone en tela de juicio el equilibrio de un procedimiento contradictorio para los pobres y desaventajados.

Gráfico 6.5: Número de fiscales versus defensores públicos



Fuente: PNUD (2008)

Por el lado positivo, las instituciones de la defensoría pública han demostrado una independencia funcional sustancial en relación a otras entidades del sector. En la mayoría de los países, la defensoría pública está dentro del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, excepto en Guatemala donde la defensoría pública opera como una entidad autónoma. La dependencia administrativa respecto a otra institución del sector judicial es aceptable mientras la organización de la defensoría pública tenga independencia funcional. Hay ejemplos notables de defensores públicos centroamericanos que denuncian el exceso de leyes penales como violaciones de los derechos constitucionales a la defensa y a la libertad. La Defensoría Pública de El Salvador llevó una acción formal por inconstitucionalidad en contra de la Ley de Emergencia para Combatir la Violencia, de 1996. En Guatemala, la Defensoría Pública ha promovido muchas acciones en contra de la pena de muerte. En Costa Rica, han combatido el uso indiscriminado de

la detención preventiva y del confinamiento solitario de los acusados. En Nicaragua, la Defensoría Pública luchó por ganar el acceso a los acusados a partir de la primera aparición del acusado ante el juez (Ferrandino, Alvaro 2001).

Cuadro 6.4 Enfrentando la impunidad en Guatemala

La impunidad, las ejecuciones extrajudiciales, y la privación de libertad sin debido proceso son graves amenazas al estado de derecho en muchas partes del mundo, y Centroamérica no es una excepción. Ciertamente, un número de comisiones internacionales *ad hoc* y misiones especiales de investigación tratan de enfrentar este problema en la región. Quizá entre las más conocidas está la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Fue creada en diciembre de 2006 a solicitud del gobierno de Guatemala, y comenzó a funcionar en enero de 2008 con los objetivos de: (i) apoyar, fortalecer y asistir a las instituciones del Estado guatemalteco en investigar y llevar a juicio los delitos supuestamente cometidos por fuerzas de seguridad ilegales y organizaciones clandestinas de seguridad; y (ii) establecer mecanismos y procedimientos para proteger los derechos fundamentales de los guatemaltecos en conformidad con las convenciones internacionales de las que Guatemala es parte.[63] La aprobación por parte del Parlamento del acuerdo para establecer a la CICIG fue el resultado de la fuerte voluntad política del gobierno, del sector privado, y de la sociedad civil. El financiamiento proviene de diversos donantes y de aportes privados para el mandato de dos años de la Comisión; recientemente el presidente Colom endosó una extensión de dicho período.[64]

Los grupos ilegales y las organizaciones clandestinas en Guatemala tienen vínculos directos con entidades del Estado y son, por lo tanto, capaces de bloquear acciones judiciales ejercidas contra ellos, lo cual resulta en impunidad. La CICIG trabaja con el Ministerio Público y otras instituciones del sector judicial para "investigar y desmantelar las organizaciones delictivas violentas que se consideran responsables de la violencia generalizada y la parálisis del sistema judicial nacional." La CICIG está encabezada por un Comisionado designado por el secretario de las Naciones Unidas. El acuerdo es que la CICIG puede participar en cualquier acción judicial como querellante adhesivo pero también brinda asistencia técnica a las entidades nacionales del sector judicial para fortalecer su capacidad.

En menos de un año y medio, y en parte como resultado del trabajo de la CICIG con las entidades estatales, 1,700 personas fueron retiradas de las fuerzas policiales, incluyendo a 50 oficiales de alto rango y el director adjunto de la policía nacional; se solicitó la renuncia de 10 fiscales y el Procurador General fue sustituido.[65] Sin embargo, la lucha contra la impunidad sigue siendo una tarea de enormes proporciones en Guatemala, ilustrada por la baja tasa de condenas por homicidio. Por ejemplo, de 2005 a 2007 hubo 1,960 mujeres asesinadas en Guatemala y sólo 40 condenas, con 1,120 casos que todavía no han sido llevados a juicio.[66]

Además de la CICIG, el presidente Colom anunció recientemente tres iniciativas que podrían abrir el camino para avances significativos en la lucha contra la impunidad. Anunció un comité anti-impunidad presidencial, un panel para revisar y desclasificar los archivos del ejército guatemalteco **entre 1960 y 1996 y, finalmente, la creación de una unidad élite antinarcóticos entrenada por oficiales estadounidenses.**[67]

6.6 MECANISMOS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS (RAC)

Los mecanismos RAC son ahora una herramienta transversal para los casos de violencia que, junto con el recurso a la justicia indígena,[68] tienen un potencial extraordinario en las comunidades marginadas. Los

[63] Ver "Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala para el establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Para mayor información ver: http://www.cicig.org/
[64] http://www.coha.org/2009/03/combating-impunity-violence-and-crime-in-president-colom%E2%80%99s guatemala/
[65] http://www.un.org/News/briefings/docs/2009/090224_CICIG.doc.htm
[66] Idem
[67] Idem a 2.
[68] Los mecanismos RAC y los mecanismos de justicia indígena son analizados en mayor detalle en el documento preparatorio para este informe (ver nota a pie de página 1).

mecanismos RAC logran la resolución de conflictos fuera de los tribunales formales. Normalmente incluyen el arbitraje, la mediación/conciliación y una evaluación neutral temprana.[69] En los años recientes los mecanismos RAC alcanzaron una amplia aceptación tanto entre el público en general como dentro de la profesión judicial. Se les considera habitualmente como una alternativa al litigio y se han tornado una opción importante para reducir la acumulación de casos o cuando la complejidad de los procedimientos afectan la eficacia de los procedimientos formales de los tribunales. En América Latina se pueden utilizar para asuntos penales como civiles (ver 6.4.2.2 abajo). También son un mecanismo de acceso que brinda una solución expedita para personas analfabetas y/o pobres que no pueden permitirse deambular por los laberintos legales convencionales. Debido a que algunos mecanismos RAC son menos formales y menos caros que los procedimientos legales formales, pueden llegar a una población geográficamente más dispersa.

Los centros de arbitraje y mediación están operando exitosamente en la mayoría de los países centroamericanos. En El Salvador, los mecanismos RAC operan vía los centros de mediación de las comunidades, trabajando con las municipalidades y la oficina del Defensor Público. Hacia el 2006, los centros de mediación habían resuelto más de 8,500 disputas.[70] En estos centros se pueden resolver las disputas familiares, de propiedad y comunitarias con costos bajos para las partes involucradas. Hasta la fecha se han abierto más de 27 centros como éstos. En Honduras, se implementaron 13 Centros Municipales de Conciliación por medio de acuerdos de cooperación con las municipalidades. Desde el 2007 en adelante, estos centros tuvieron un récord impresionante, con una tasa de 60% de conciliaciones formales y 14% de acuerdos no formales (CAJ/FIU 2007). Los "juzgados de paz móviles" también comenzaron a operar en el año 2007 con buses diseñados para funcionar como oficinas judiciales que se desplazan con una agenda establecida a las áreas marginales de dos ciudades principales (Tegucigalpa y San Pedro). En un año, han resuelto 3,588 casos, la mayoría por medio de los mecanismos RAC.

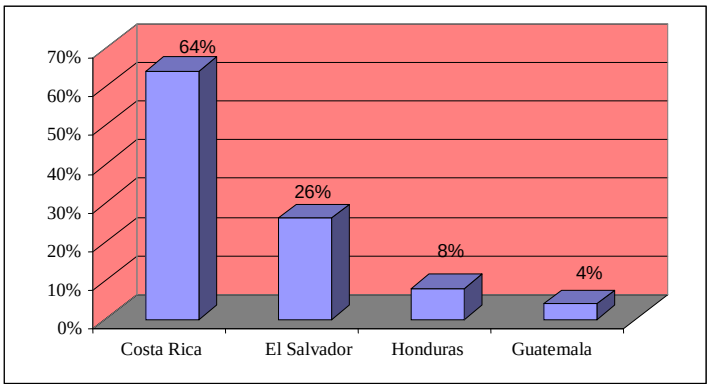
En Panamá, el Poder Judicial patrocinó un programa para manejar 5 centros de mediación anexos a los tribunales. El trabajo con la sociedad civil incluye capacitación en centros de mediación y organizaciones de las comunidades en universidades locales y *corregidurías*, afines a una justicia de los juzgados de paz.[71] Estos centros que funcionan en las comunidades brindan un acceso sin precedente a la justicia y promueven la resolución informal de los conflictos. En Nicaragua, la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos han tomado el liderazgo para ayudar a las víctimas de violencia doméstica y otros abusos de los derechos humanos a través de los mecanismos RAC y los Jueces de Paz. Los Jueces de Paz se enfocaron en la resolución de conflictos y reconciliación, apoyando a los gobiernos locales, y extendiendo servicios legales en las municipalidades más afectadas por la década de guerra civil.[72] En este país también, un grupo de "facilitadores judiciales" opera en las áreas rurales pobres; este grupo de líderes locales, elegidos por sus comunidades, ha llevado a cabo más de 20,000 mediaciones entre el 2003 y el 2008.

Los funcionarios del Ministerio Público, sin embargo, tienen reservas para utilizar los mecanismos RAC y se apegan a los procedimientos tradicionales. Mientras que los mecanismos RAC han avanzado en los ámbitos informales y comunitarios, no han tenido el mismo resultado positivo en relación a los procedimientos penales, con la excepción de Costa Rica, que junto con Chile, lleva el mayor uso de los mecanismos RAC en casos penales en América Latina (JSCA, Zalamea León, Diego 2007). En un contexto de justicia penal, los mecanismos RAC deben ser implementados por los fiscales, quienes todavía tienen reservas en abandonar los mecanismos tradicionales y el papel a menudo pasivo que

[69] Cornell University Law School, "ADR, Alternative Dispute Resolution: An Overview", http://topics.law.cornell.edu/wex/ADR.
[70] USAID/El Salvador, estudio de caso, "Reaching Agreement through Dialogue" http://www.usaid.gov/stories/elsalvador/cs_es_dialogue.html.
[71] *Corregidores* son similares a los jueces de paz. Administran la justicia a nivel local. Una *corregiduría* es la oficina del *corregidor,* que tiene una jurisdicción limitada.
[72] Para más información ver: *USAID Alternative Dispute Resolution Activities in Latin America and the Caribbean* http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/adr/.

tuvieron con los antiguos procedimientos penales, a pesar de que la mayoría de los países (con la sola excepción de Panamá, que todavía tiene un sistema mixto) ya tienen instrumentos legales que le asignan autoridad discrecional a los fiscales para rechazar o dar curso a los casos o utilizar mecanismos alternativos. Como los fiscales han adoptado un perfil bajo en relación a las demandas de seguridad de los ciudadanos, tienen reservas en adoptar medidas discrecionales y utilizar mecanismos alternativos si los medios de comunicación y la opinión pública están demandando una mayor severidad contra los delincuentes (JSCA, Riego, Cristián, editor, 2007).

Gráfico 6.6: Porcentaje de casos penales resueltos por medio de medidas alternativas



Fuente: JSCA, Zalamea León, Diego (2007)

Protección de las víctimas

Los nuevos procedimientos penales reconocen la necesidad de proteger a las víctimas, a los testigos y a los operadores judiciales de las amenazas de los delincuentes organizados y otros victimarios. En Centroamérica la mayor parte del incremento del crimen y la violencia está relacionado al crimen organizado (tráfico de estupefacientes y armas). El crimen organizado utiliza medios no convencionales, chantajes, coimas y violencia para asegurar inmunidad contra los procesos penales. Cuando las coimas no funcionan, la alternativa es la violencia. Como consecuencia, el testimonio de las víctimas y de los testigos se torna en un elemento muy importante para obtener evidencias. En un esfuerzo por abordar estos temas, los países centroamericanos han adoptado nuevos marcos legislativos que aseguran la protección y la seguridad de las víctimas, los testigos y los operadores judiciales. La protección también es crucial en los casos de violencia familiar y delitos sexuales en los que las víctimas son presas fáciles de familiares violentos, cónyuges o victimarios.

Las oficinas de protección de víctimas todavía están en el inicio de su desarrollo y requieren un fortalecimiento sustancial. La brecha entre las normas legales sobre protección y su debida implementación es grande. En la práctica, la protección de víctimas es todavía uno de los elementos más débiles de los sistemas regionales. No hay sistemas nacionales bien estructurados para dar asistencia a las víctimas de actos delictivos y ayudarles a reconstruir sus vidas y brindarles servicios directos y recursos. Las policías públicas no han sido desarrolladas para dar capacitación y asistencia técnica a las organizaciones que dan servicio a las víctimas, u operadores de entidades de la justicia penal. Las oficinas existentes tienen recursos muy limitados. En Guatemala y Costa Rica, las Oficinas de Procuraduría tienen unidades que dan atención a las víctimas. En El Salvador esta unidad está bajo el Ministerio de la Justicia. Honduras y Nicaragua todavía no tienen estas unidades (CEJA, Riego, Cristián, editor, 2007).

6.7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los productos de las promesas de las recientes reformas

Las reformas legales son sólo el principio de un proceso de largo plazo necesario para abordar los temas del crimen y la violencia. Los esfuerzos de reformas en Centroamérica se han enfocado en desarrollar nuevos marcos legales, y las evidencias preliminares sugieren que algunos resultan eficaces (procedimientos penales contradictorios) y otros cuestionables (leyes de *mano dura*). La voluntad política firme es fundamental para que haya avances sostenibles en la lucha contra el crimen y la violencia, e incluye un compromiso serio de las políticas que trasciende el período de un solo gobierno. La seguridad ciudadana es una política pública y puede ser transversal a diversas entidades y sectores, debe permitir la implementación eficaz de las reformas legales e ir incluso más allá, hasta le reingeniería de las instituciones de la justicia penal que tienen el hábito de trabajar aisladamente. Asegurar que todas las instituciones estatales se comprometan con esta visión y con los principios de la seguridad democrática y el estado de derecho es ciertamente un desafío mayor. Pero sin este compromiso, los intentos aislados para enfrentar el crimen y las tasas de violencia desenfrenadas pueden conducir a resultados decepcionantes.

Completar las recientes reformas de la justicia penal requiere sistemas de monitoreo robustos y una estrategia de comunicación que implique a los actores internos y externos y que instituya procesos más abiertos y transparentes. Las reformas procesales que establecen un sistema contradictorio han sido un desarrollo positivo, pero todavía no cumplen con las expectativas en términos de una justicia penal más eficiente y eficaz. Para comenzar, los países tienen que diseñar planes de implementación con indicadores claros para evaluar el avance de las reformas y tomar acciones rápidas para reencausarlas si es necesario. El acceso a estadísticas confiables es crucial, pero en la mayoría de los países centroamericanos, los sistemas de información disponibles no generan datos confiables. Las fuerzas policiales, los ministerios públicos, los poderes judiciales y las organizaciones de defensoría pública siguen procedimientos de recolección de datos separados y no compatibles, y comparten muy poco la información que recogen. Tendrán que desarrollar un sistema de monitoreo que recoja información organizada bajo variables sistemáticas para medir los indicadores de desempeño. El sistema tiene que ser completado con estudios, evaluaciones, talleres y foros para determinar la eficacia de las reformas procesales. Una estrategia de comunicación para el proceso de reformas es esencial, con instrumentos dirigidos al público general (como la publicación de cartas de información y material informativo) y a los operadores de la justicia penal. El proceso de reformas de la justicia penal en Colombia y Perú es digno de ser considerado como un ejemplo a seguir.

Desarrollar nuevos enfoques e instrumentos para las reformas subsiguientes

Sólo una estrategia abarcadora para enfrentar los temas relacionados al crimen y la violencia asegurará el involucramiento de diferentes instituciones activas en la prevención, el control, el castigo, y la rehabilitación. Las instituciones de la justicia penal, como la policía, los fiscales, y los tribunales, son actores fundamentales para las acciones del Estado relativas a la seguridad, pero a dicho desafío no pueden hacerle frente solas. Las expectativas desproporcionadas generadas por las reformas legales no han sido secundadas por reformas institucionales que aseguren que las entidades de la justicia penal cumplan con eficiencia los mandatos anteriores y los nuevos. Los reformadores tienen que entender que estas instituciones pueden ocuparse de ciertos aspectos del problema, pero no están diseñadas para enfocarse en las raíces del crimen organizado y la violencia.

Los logros en términos de derechos humanos y del estado de derecho deberían ser protegidos mientras la reforma avanza hacia una nueva fase de gestión en base al desempeño. Las reformas de la justicia penal implementadas en los últimos 15 años en Centroamérica han generado preocupación en torno a los derechos humanos y al estado de derecho, para contrarrestar el nivel de abuso por parte de los grupos de seguridad durante las décadas de régimen militar. Mientras se conservan estos logros, las futuras reformas

deberían enfocarse en la mejora del desempeño de las instituciones del sector. Las fuerzas de policía siguen estando rezagadas en términos de manejo administrativo y operativo, y en la planificación estratégica. Las disfunciones internas se hacen aparentes en las investigaciones policiales incompletas, en la cantidad de casos atrasados y en la lentitud de los procesos. Las mejoras en los servicios brindados por las "oficinas del servicio al público" dependerán de las reformas radicales hechas en las "oficinas de gestión interna." Las capacidades operativas del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensoría Pública y de las Fuerzas Policiales sólo pueden fortalecerse por medio del diseño y la implementación de nuevos modelos de gestión que pongan al día las estructuras organizacionales y el funcionamiento interno.

La administración de los tribunales y la gestión de los casos pueden optimizarse con una reingeniería de los procesos internos. Son alentadores los resultados de las experiencias piloto de Guatemala y Costa Rica en las oficinas de reacción rápida (tribunales de *delito in fraganti* abiertos las 24 horas), en términos de reducción del tiempo de procesamiento de los casos y del pleno respeto de las garantías del debido proceso. Muestran que la coordinación interinstitucional entre las fuerzas de policía, los jueces, los fiscales y los defensores públicos que operan en la misma oficina, pueden ser eficaces. Estos arreglos, que están apoyados por procesos internos de reingeniería, responden admirablemente a la demanda pública para obtener respuestas rápidas y enfrentar la creciente ola de crimen y violencia. Para enfrentar estos desafíos, es importante identificar las "mejores prácticas" y tener el valor de introducir nuevas tecnologías. Algunas de estas experiencias innovadoras son: el uso del ISO-9000 para certificar los estándares de servicios judiciales y garantizar niveles mínimos, el establecimiento de salas de audiencia virtuales en lugar de salas físicas, el desarrollo del sistema de notificación electrónica entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, las oficinas de Defensoría Pública, y la Policía Nacional, y el uso de un documento digital común que circule a través de varias instituciones.

La rendición de cuentas de los operadores individuales de la justicia penal puede ser mejorada con herramientas modernas de recursos humanos y una mayor autonomía de las entidades independientes como los Consejos Judiciales y los Defensores del Pueblo. Mientras tanto, las actividades públicas de información ayudarán a fortalecer la calidad de los servicios brindados por el sistema de la justicia penal. La carrera de desarrollo del personal profesional y administrativo será de vital importancia para establecer mecanismos modernos para medir el desempeño personal y colectivo. Los criterios para la contratación, la selección y la promoción, la mejora de las capacidades de gestión de los recursos humanos, el monitoreo del comportamiento ético, la promoción de los cambios de actitudes entre el personal a todos los niveles, y los programas de aprendizaje internos (incluyendo programas virtuales), son herramientas típicas para la mejora del desempeño que los países centroamericanos todavía no han introducido a sus principales programas. Deben considerarse los sistemas de incentivos que compensen por no trabajar en el sector privado mejor remunerado.

La transparencia de las instituciones de la justicia penal puede ser fortalecida por los proyectos de supervisión por parte de los ciudadanos. Para obtener la participación local y la apropiación de cualquier proceso de reforma es muy útil la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, pero en el caso de las iniciativas de seguridad la participación de la comunidad es esencial. La creación de mecanismos de supervisión ciudadana también es algo fundamental para el respeto de los derechos humanos y el debido proceso. Estos programas también pueden generar datos de mucho valor para completar los datos de percepción brindados por las encuestas nacionales o regionales como *Americas Barometer*, *Latinobarómetro*, indicadores del PNUD, etc.

El fortalecimiento de capacidades entre las instituciones de capacitación de la justicia penal debe seguir siendo una alta prioridad en la agenda, pero requiere una mayor coordinación interinstitucional. La capacitación debe estar en el centro de cualquier programa de reforma. Los planes de seguridad ciudadana son complejos y requieren significativa coordinación interinstitucional. Las unidades de capacitación de todas las instituciones del sector deben trabajar juntas para desarrollar las habilidades de los funcionarios encargados de la implementación de la reforma. El componente de capacitación del plan de

implementación de una reforma debe incluir: (a) identificación de un grupo central de instructores que luego se transforman en capacitadores de capacitadores; (b) una eficiente utilización de los recursos (incluyendo cursos en línea o cursos vía videoconferencia V/C); (c) brindar capacitación que responda a las necesidades de los usuarios del servicio; y (d) compromiso de los proveedores externos de la capacitación.

Respuestas institucionales hechas a medida para las necesidades de los grupos vulnerables

Amplios segmentos de poblaciones vulnerables en Centroamérica demandan un enfoque no estandarizado para la provisión de los servicios de la justicia penal. Las carencias y las disparidades de los servicios de la justicia que están a disposición de los menos aventajados, deben ser diseñados con mecanismos hechos a la medida de las necesidades de las comunidades marginales. Se dispone de diversas opciones como los mecanismos RAC, programas integrales para protección de las víctimas, y programas de asistencia de ciudadanos para aumentar la conciencia ciudadana en relación a sus derechos legales y sus responsabilidades.

Las colaboraciones entre las instituciones de la justicia penal y los gobiernos municipales es esencial para que la policía comunitaria mejore la seguridad ciudadana. Los programas de policía comunitaria son complejos y difíciles de implementar pero son uno de los mecanismos más eficaces para reducir el crimen y la violencia. En los países centroamericanos podrían ser una excelente alternativa a los enfoques de *mano dura*. Implicar a las comunidades en la prevención del crimen y la violencia genera cuantiosos resultados positivos. Diversas experiencias previas en países de la región de ALC muestran reducciones en los indicadores de crimen y violencia y mejoras en la percepción ciudadana sobre la seguridad. Los elementos comunes a estas iniciativas son: (a) encuestas, foros o reuniones de barrios para identificar los problemas y las prioridades; (b) vigilancia de barrios o de cuadras patrocinadas por la policía, y programas de vigilancia para compañías; (c) cartas de información sobre la prevención de la violencia y otros programas de educación sobre la violencia para el público; (d) pequeñas estaciones locales de policía en barrios bien seleccionados; (e) vínculos civiles voluntarios con la policía comunitaria; (f) patrullajes pedestres de la policía; (g) mayor atención a los delitos menores que son fuente de grandes molestias para los residentes locales; (h) asignaciones permanentes de oficiales de policía en los barrios; (i) mayores requerimientos de educación para ser funcionario de la policía; (j) reasignación de ciertas tareas administrativas del personal de policía hacia el personal civil (Neil, Rachel July 1999 y Chinchilla y Rico, 1997).

Los servicios financiados públicamente y de defensa alternativa deben ser ampliados y fortalecidos. Un prerrequisito para el impacto de un sistema acusatorio es el equilibrio de la parte contradictoria, lo que significa tener instituciones igualmente fuertes defendiendo al Estado y al acusado. El fortalecimiento de los sistemas existentes de defensa con financiamiento público en Centroamérica sigue siendo un punto abierto de la agenda. Ampliar la cobertura de los actuales servicios y mejorar el desarrollo profesional de los defensores públicos (en particular en sus habilidades para los juicios públicos y los temas de derechos humanos) son los principales ítems de la agenda de la reforma. Sin embargo, ningún país en desarrollo puede permitirse una defensa legal de tiempo completo con fondos públicos y los servicios alternativos deben ser tomados en cuenta, en particular las consultorías jurídicas que son operadas por las escuelas y las organizaciones de la sociedad civil. Cada país centroamericano tiene que desarrollar un inventario actualizado y mapear las numerosas consultorías jurídicas, verificar sus capacidades y acordar áreas de atención prioritarias. Una red bien estructurada de estos proveedores alternativos de defensa legal facilitaría el intercambio de información, referir servicios, y el apoyo a los litigios.

El potencial de los mecanismos RAC para los grupos vulnerables puede ser alcanzado por las instituciones de la justicia penal en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil (OCS). En los países centroamericanos los centros de mediación, los facilitadores judiciales y la justicia móvil de los tribunales de paz han generado espacios en los que los miembros de las comunidades vulnerables obtienen el acceso a los servicios de la justicia. Los programas puestos a prueba en otros países de la

región de ALC, como las Casas de Justicia y los Centros de Paz, que también promueven los valores ciudadanos y la coexistencia pacífica en colaboración con los CSO, podrían ser adaptados a las necesidades específicas y las características de cada país.

Los centros de asistencia a las víctimas siguen siendo una alta prioridad en muchos países y deben ser establecidos en colaboración con las instituciones de la justicia penal. Los avances de las reformas de la justicia penal en la mayoría de los países centroamericanos tienen un papel importante para las víctimas que sólo puede ser efectivo si las instituciones del sector brindan asistencia legal, social y psicológica a las víctimas de actos de violencia, hacen arreglos para asegurar su protección, y mantienen a las víctimas informadas sobre la evolución de sus casos. Habitualmente los centros de asistencia a víctimas son proyectos interinstitucionales entre el Poder Judicial y el Ministerio Público. Colombia y Chile han hecho avances significativos en la implementación de reformas similares. El modelo de los Centros de Paz de asistencia a las víctimas en Colombia también puede ser un ejemplo útil para Centroamérica.[73]

La sostenibilidad de las iniciativas de seguridad ciudadana depende de la apropiación comunitaria, y de la capacidad institucional de los gobiernos locales. La sostenibilidad de las iniciativas para reducir el crimen y la violencia en Centroamérica depende de que las instituciones locales trabajen juntas con el apoyo de los habitantes de la comunidad. La apropiación es el resultado de la inclusión, de la participación, y del compromiso de los líderes y del personal local. Los operadores de la justicia penal y los ciudadanos pueden perder confianza rápidamente si las instituciones son incapaces de alcanzar las expectativas generadas por las reformas. Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel esencial en el diseño y la implementación del proceso de reformas.

Meta: Detener el crimen y la violencia. Recomendación para políticas: Mejorar la coordinación interinstitucional y los mecanismos para compartir información y así facilitar una reacción rápida y eficaz (incluyendo decisiones prontas sobre detenciones, acusaciones y condenas), al mismo tiempo que se protege el debido proceso y las garantías de los derechos humanos. Las reformas deberían enfocarse en los procesos internos de reingeniería, adopción de sistemas de información y comunicación (TCI) que sean costo-efectivos, incluyendo la recolección y difusión de estadísticas y otras informaciones en cada etapa de los procesos en las diferentes instituciones (policía, tribunales, fiscales, defensores públicos, cárceles), y en base a esta información reajustar el enfoque de la vigilancia y seguimiento de los casos de mayor impacto (por ejemplo a través del uso de la discreción judicial brindada en el nuevo Código Procesal Penal, el principio de oportunidad y la negociación entre el fiscal y la defensoría.)

Meta: Asegurar la rendición de cuentas de las instituciones del sector de la justicia penal. Recomendación para políticas. Instituir herramientas de gestión en base al desempeño en estas instituciones (Policía, Poder Judicial, Procuraduría General, Defensoría Pública) como los presupuestos basados en resultados, contratos de desempeño, mediciones de desempeño individuales y colectivos, y asegurar que la selección, la promoción y los procesos disciplinarios sean competitivos y transparentes. Enfocarse también en mecanismos que atraigan y retengan a profesionales con mucha pericia en las instituciones de la justicia penal, incluyendo el control de la estabilidad y salarios competitivos para prevenir o minimizar la elevada rotación de personal.

Meta: Asegurar las garantías del debido proceso y de los derechos humanos: Recomendaciones para políticas: Construir en base a la información recolectada a través de los sistemas TCI para asegurar que la detención previa al juicio esté apegada a los estándares nacionales e internacionales, que los arrestos y las detenciones previas al juicio respeten los derechos humanos (por ejemplo, que los jóvenes permanezcan separados de los adultos y que los delincuentes violentos y los convictos estén separados de los sospechosos no violentos y aquellos que están a la espera de juicio). Apoyar la supervisión que hace la

[73]USAID/ Proyecto de reforma y modernización de la justicia en Colombia, Bogotá, 2008.

sociedad civil del debido proceso/derechos humanos en las instituciones de la justicia penal (*observatorios de justicia penal*).

Meta: Enfrentar la corrupción dentro de las instituciones del sector de la justicia. Recomendación para políticas: Establecer/fortalecer mecanismos de coordinación con Unidades de Inteligencia Financiera y otras oficinas de contabilidad (oficinas del defensor público, consejos judiciales, etc.) que deberían tener los suficientes recursos financieros y amplia discreción en el ejercicio de sus obligaciones. Se debería requerir que los jueces y otros funcionarios clave del sector judicial hagan públicos sus activos. Las decisiones judiciales deberían ser hechas públicas rápidamente después de concluido el proceso, para facilitar la supervisión pública.

Meta: Enfrentar el crimen callejero, las bandas y los robos menores. Recomendaciones para políticas. Establecer estrategias locales de seguridad ciudadana y reformas de la policía (en estrecha coordinación con los gobiernos locales) que incluyen campañas públicas de información para la toma de conciencia en torno al tema de la seguridad en comunidades específicas, y el involucramiento de la comunidad en el diseño y la implementación de las estrategias de seguridad. Incrementar el enfoque de medidas preventivas, antes de que los jóvenes en situación de riesgo caigan en la trampa de participar en actividades ilícitas, en colaboración con la sociedad civil y las organizaciones del sector privado activas en la comunidad, las que pueden brindar la capacitación apropiada y oportunidades de empleo. Coordinar con actores internacionales especializados en el sector (por ejemplo UNODC, Habitat).

Meta: Aumentar el acceso a las instituciones reformadas del sector judicial por medio de una reacción rápida, y las unidades móviles alternativas. Recomendaciones para políticas: (i) continuar con las reformas de la policía estableciendo un puente entre las instituciones y los ciudadanos a través de mecanismos como las policías comunitarias y las estaciones vecinales de policía diseñadas para brindar servicios inmediatos a mujeres y menores en los casos que incluyen violencia intrafamiliar o necesidad de auxilio a menores; y (ii) brindar servicios especializados para grupos vulnerables por medio de mecanismos como los tribunales móviles, abiertos 24 horas al día, casas/centros de justicia que facilitan la coordinación entre las entidades ejecutivas/judiciales que brindan servicios de prevención/rehabilitación; resolución alternativa de conflictos, defensoría pública, asesoría legal, y servicios de asistencia a las víctimas.

CAPÍTULO 7
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Los funcionarios gubernamentales pueden utilizar diversos enfoques complementarios para encarar el crimen y la violencia. Los enfoques específicos para sectores —como la justicia penal, la salud pública, y la transformación de conflictos/derechos humanos— tienen un papel que jugar, como también los enfoques transversales, como la prevención del crimen a través del diseño ambiental y la seguridad ciudadana. El enfoque de justicia penal es el más conocido y utilizado, pero tiene limitaciones y no debería ser el único utilizado. En términos de elaboración de políticas regionales, Centroamérica está dando varios pasos importantes para enfrentar los factores generadores del crimen y la violencia. A nivel nacional, la formulación de planes para encarar el crimen y la violencia es crucial, ya que los planes permiten una colaboración intersectorial y promueven debates serios en relación a las prioridades de la asignación de recursos. Hay múltiples oportunidades para las políticas de reducción del crimen y la violencia. La clave es seleccionar las políticas e intervenciones que han dado pruebas de resultar exitosas o que tienen un elevado potencial para serlo. Una mezcla de enfoques altamente costo-efectivos en el largo plazo (incluyendo inversión en programas de prevención con niños y familias) puede combinarse con otras intervenciones (como la prevención situacional del crimen) que pueden brindar impactos rápidos en relación a la violencia.

Este capítulo ofrece un panorama de los enfoques sectoriales y transversales para la prevención del crimen y la violencia en Centroamérica. Luego argumenta que el crimen y la violencia son un tema relacionado con el desarrollo económico de la región y que se necesita una respuesta integrada, multisectorial (incluyendo más enfoques que solamente el del sistema de justicia penal). Finalmente, el capítulo da algunas recomendaciones preliminares en cuanto a políticas de nivel nacional y regional.

7.1 ENFOQUES SECTORIALES Y TRANSVERSALES

En Centroamérica, como en muchas otras regiones, los esfuerzos para prevenir la violencia se enfocaron en la violencia urbana (excepto en situaciones de pos-conflictos armados). La Tabla 7.1 resume estos esfuerzos, distinguiendo entre enfoques específicos (como justicia penal, salud pública, y transformación de conflictos y derechos humanos) y enfoques transversales integrados a los diferentes sectores (como la prevención del crimen por medio del diseño medioambiental, el desarrollo manejado por la comunidad y seguridad ciudadana), e identificando los objetivos, tipos de violencia que se enfrenta y las intervenciones generalmente empleadas en cada caso (Moser et al., 2005).

7.2 ENFOQUES ESPECÍFICAMENTE SECTORIALES

Entre los enfoques específicamente sectoriales, el *enfoque de justicia penal* es tal vez el más conocido; intenta reducir el crimen y la violencia realizando más detenciones, alcanzando tasas más elevadas de sentencias, e imponiendo condenas más prolongadas. Los criminólogos con frecuencia distinguen entre los efectos disuasivos (es decir, disuadir a potenciales delincuentes de cometer delitos) y los efectos de incapacitación (es decir, prevenir que los delincuentes cometan los delitos por encontrarse presos). El enfoque de justicia penal apunta a reducir la violencia a través de los efectos de disuasión y de incapacitación. Las medidas de *Mano Dura* analizadas en los capítulos anteriores caen dentro de este enfoque, pero de ninguna manera son *el único tipo* de intervenciones de justicia penal de que se dispone.

El enfoque de justicia penal —que implica trabajar con la policía, los procuradores, los jueces y los centros penitenciarios— tiene el apoyo de los dirigentes políticos que quieren obtener disminuciones rápidas del crimen y la violencia. Como se analizó en al Capítulo 6, la reforma policial y judicial es

urgente para reducir la impunidad y enfrentar temas más profundos relacionados con la justicia, la corrupción, y los abusos a los derechos humanos; la impunidad juega un papel importante en la promoción del crimen y la violencia en Centroamérica. En el área correccional, se necesitan reformas serias e inversiones adicionales para que las prisiones tengan algún potencial de rehabilitación de los internos, en lugar solamente de prevenir que cometan delitos durante sus estadías en la cárcel.

Al mismo tiempo, el enfoque de justicia penal tiene serias limitaciones:

- Mientras la policía y las instituciones judiciales sean ineficientes y requieran reformas, la inyección de recursos adicionales sin las reformas no darían los resultados deseados.
- Esto podría rebasar un sistema de justicia penal ya sobrecargado:
- En el caso de la policía, hay alguna evidencia en los Estados Unidos de que el hecho de poner más agentes de policía en las calles no reduce la violencia. Estos agentes de policía deben estar en el lugar apropiado y en el momento apropiado, lo cual requiere alguna sofisticación en la detección de los patrones delictivos y en la asignación de los recursos policiales (Felson 1994).
- Hay un riesgo al tratar de introducir un enfoque poco sistemático en el que las instituciones individuales (policía, jueces, procuradores, centros penitenciarios) son reformadas separadamente. Como lo clarifica el Capítulo 6, las diversas instituciones del sistema de justicia penal deben trabajar juntas. Por lo tanto, una reforma sistémica es generalmente más deseable que una reforma fragmentada.
- Otros tipos de inversiones —enfocadas en la prevención más que en los controles— por lo general resultan más costo-efectivas para reducir la violencia, que las inversiones enfocadas en el control de la violencia (Greenwood, 1998; USDOJ, 2004; Sansfaçon et al, 1999; Banco Mundial, 2006b).

El *enfoque de salud pública* es otro enfoque específicamente sectorial. Con frecuencia llamado enfoque epidemiológico, éste implica siete pasos: definición del problema y recolección de datos confiables, identificación de las causas y los factores de riesgo del comportamiento violento, desarrollar e implementar las intervenciones, y análisis y evaluación de la eficacia de las intervenciones de prevención de la violencia (Mercy et al., 1993; WHO, 2004). En Centroamérica, el enfoque de salud pública fue utilizado para implementar un número de *Observatorios de Violencia* a nivel nacional y local.

El enfoque de salud pública tiene la gran ventaja de fundarse sobre evidencias. Las intervenciones están diseñadas para enfrentar los factores de riesgo que son más importantes en una localidad dada, y hay un énfasis considerable en la evaluación de los impactos de las intervenciones. La única desventaja de este enfoque es que muchas de sus intervenciones más importantes —como los programas para reducir los embarazos indeseados y promover el desarrollo infantil temprano y la capacitación de los progenitores— pueden tener resultados positivos en términos de reducción de violencia sólo después de un cierto tiempo. Pero no todas las intervenciones inspiradas en la salud pública tienen efectos retardados: limitar la disponibilidad de bebidas alcohólicas y ofrecer programas recreativos y de tutores para estabilizar a los niños en la escuela, por ejemplo, todo ello puede generar resultados relativamente rápidos.[74]

El *enfoque de transformación de conflictos y de derechos humanos* promueve la resolución pacífica de conflictos por medio de la mediación, la negociación, y el respeto de los derechos humanos. Con frecuencia utilizado en los contextos de pos-conflictos armados, también ha sido utilizado por las ONGs que trabajan en el fortalecimiento de las comunidades marginales y de sus ciudadanos. Otra opción innovadora son los esfuerzos de construcción de procesos de paz comunitarios que involucran

[74]Para obtener una lista completa de las intervenciones dirigidas hacia la violencia juvenil, clasificadas según la etapa del desarrollo juvenil, el nivel del modelo ecológico (individual, relación, comunidad o sociedad), y probable eficacia, ver el Capítulo 4.

directamente a los ciudadanos. Este enfoque también apunta al papel que juega el Estado en garantizar el derecho que tienen los ciudadanos a no ser víctimas de la violencia y de las amenazas de violencias (Moser et al., 2005).

Cuadro 7.1. APREDE: Encarar a las maras por medio de intervenciones comunitarias

APREDE (Asociación para la Prevención del Delito) es una ONG independiente que trabaja en las áreas violentas de la ciudad de Guatemala para prevenir el involucramiento de jóvenes en las maras. Las principales actividades incluyen:

- *Educación popular*. Los jóvenes que no pueden tomar clases en las escuelas tradicionales pueden estudiar en APREDE y recibir una certificación de la ONG CEIBA (validada por el Ministerio de la Educación);
- *Desarrollo de destrezas vitales*, por medio de los deportes y las artes;
- *Capacitación de habilidades* para las tecnologías de la información, panadería, diseño gráfico, reparación y mantenimiento de maquinaria, inglés como segundo idioma y administración.
- *Asistencia psico-social* a niños y jóvenes, utilizando la ayuda de trabajadores sociales de la Universidad de San Carlos;
- *Apoyo a la búsqueda de empleo* y seguimiento a través de los trabajadores sociales de APREDE;
- *Desarrollo de estrategias de prevención de la violencia y campañas* de alianzas con la sociedad civil, y las organizaciones de los sectores público y privado.

Fuente: Emilio Goubaud, Director de APREDE, noviembre, 2007

7.3 ENFOQUES TRANSVERSALES

La prevención del crimen a través del diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés) y el enfoque de renovación urbanística, está fundada sobre la premisa de que las características del entorno físico tienen una influencia en la cantidad de actos delictivos que se producen, y por lo tanto, que la violencia puede reducirse mediante la modificación del entorno físico, para que resulte más difícil y riesgoso (y menos gratificante) para los potenciales delincuentes. Este enfoque implica intervenciones en la planificación, el diseño, y la gestión de las fases de los proyectos de desarrollo urbanístico (Moser et al., 2005). Algo importante es que este enfoque puede abordar no solamente niveles objetivos de violencia, sino también mitigar el temor de los habitantes en relación a la violencia. Habitualmente se utiliza en el contexto comunitario, en los programas multisectoriales de "renovación urbanística" que apuntan a enfrentar las causas de la violencia mediante medidas sociales, económicas y situacionales bien enfocadas en la prevención de la violencia, específicamente en los "puntos difíciles" de los barrios.

Las iniciativas de seguridad ciudadana (también conocidas como de "protección ciudadana"), tal como han sido desarrolladas en diversos países de Centroamérica —a menudo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo— son eminentemente transversales por naturaleza. Generalmente implican prevención de la violencia utilizando el enfoque de salud pública, combinado con inversiones en la justicia penal y, más recientemente, prevención del crimen mediante un diseño ambiental. La más conocida de estas iniciativas es la de Bogotá, donde la tasa de homicidios fue reducida a más de la mitad entre 1994 y 2000 (Mockus, 2001).

El enfoque de Desarrollo Social Manejado Comunitariamente apunta a la reconstrucción de la cohesión social mediante instituciones formales e informales que ejecutan proyectos pequeños, participativos y en función de la demanda, que buscan fomentar la confianza a través del fortalecimiento y de las ventajas propias de las comunidades pobres afectadas por la violencia. Este enfoque fue especialmente utilizado para luchar contra la violencia de las maras y la violencia doméstica. En Centroamérica, este enfoque ha sido frecuentemente adoptado por las ONGs.

Cuadro 7.2. Programa nicaragüense de seguridad ciudadana

Este programa se enfoca en cuatro áreas, basadas en un enfoque preventivo y haciendo uso de iniciativas participativas de integración multisectorial que se complementan unas a otras:

- Fortalecimiento institucional, especialmente del MINGOB, la autoridad responsable de las políticas relativas a la seguridad ciudadana;
- Integración y fortalecimiento de los servicios de prevención de la violencia juvenil utilizando un modelo transversal de prevención a nivel municipal;
- Expansión y consolidación de la iniciativa de policías comunitarias;
- Un programa de información pública para que se incluya este tema en la agenda social y para educar al público sobre la necesidad de valores y estándares para poder alcanzar una armonía social; y
- Una entidad gubernamental responsable de la implementación: Ministerio de Gobernación (MINGOB)

Fuente: Belikow, Juan, *Inventory of Crime and Violence Programs in Central America*, 2009.

Tabla 7.1 Enfoques de políticas públicas e intervenciones para enfrentar la violencia urbana

Enfoque de la política *Sector específico*	**Objetivo**	**Tipo de violencia que se enfrenta**	**Intervenciones habituales**
Justicia penal	Disuadir y controlar la violencia mediante mayores tasas de detenciones y condenas, y castigos más severos.	• Crimen • Robos • Corrupción	Reforma Judicial
		• Crimen • Robos	Reforma Policial
		• Crimen • Robos • Violencia de género	Sistemas de justicia accesibles. Tribunales móviles.
		• Violencia de género	Control policial comunitario. Estaciones de policía para mujeres.
Salud Pública	Prevención de la violencia mediante la reducción de los factores de riesgo.	• Violencia juvenil • Violencia de género • Homicidio	Programas preescolares. Programas de visitas de hogares. Programas de desarrollo social en las escuelas. Restricción de la venta de bebidas alcohólicas. Restricción de la posesión de armas. Programas de recompra de armas.
Transformación de conflictos y derechos humanos	Resolución de conflictos de manera pacífica mediante la negociación y la aplicación de las leyes sobre los derechos humanos por parte del Estado y de otros actores sociales.	• Violencia Política	Sistemas de justicia tradicionales. Procuradores estatales o defensores de los derechos humanos. Incidencia de las ONGs de la sociedad civil.
		• Violencia Institucional • Abusos a los Derechos Humanos • Detención arbitraria	

Transsectorial			
Prevención de la violencia mediante el diseño del entorno/renovación urbanística	Reducir la violencia enfocándose en los contextos de la violencia más que en los responsables de los delitos.	• Violencia económica • Violencia social	Programas a nivel local. Programas de renovación urbanística Programas integrados de mejoramiento de barrios de tugurios. Seguridad ciudadana / Protección ciudadana.
Seguridad Pública ciudadana	Utilización de medidas transversales para prevenir o reducir la violencia.	• Violencia económica • Violencia social	Programas de nivel nacional. Programas de nivel local.
Desarrollo manejado por la comunidad (CDD, por sus siglas en inglés) Capital social	Reconstrucción del capital social, la confianza, y la cohesión a través de instituciones formales e informales.	• Maras juveniles	Soluciones encontradas dentro de la comunidad.
		• Violencia de género	Servicios de emergencia para víctimas. Prevención y ayuda permanente. Campañas de comunicación. Programas escolares.

Fuente: Adaptado de Moser et al. (2005) y Moser y Winton (2002**).**

Cuadro 7.3. Componentes de la prevención del crimen y la violencia en las operaciones de mejoramiento de las condiciones de vida en barrios de tugurios con financiamiento de bancos – Proyecto Barrio-Ciudad en Honduras

El Banco Mundial está apoyando la operacionalización de la prevención del crimen y la violencia local en Honduras a través del componente específico de desarrollo del *Proyecto Barrio-Ciudad*. El componente apunta a aprovechar la infraestructura y las inversiones sociales que existen e incorporar el componente de prevención a nivel local en todo el proyecto. En términos de los enfoques descritos arriba, este componente adopta un enfoque de renovación urbanística complementado con otro de seguridad ciudadana a nivel local.

El componente se enfoca específicamente en la reducción de los altos niveles de homicidio, la violencia juvenil, y los factores de riesgo asociados a éstos, en las municipalidades y barrios participantes. Son de particular importancia las sinergias entre la provisión de infraestructura, mejoramiento, y prevención situacional por un lado, y por el otro las actividades de "prevención social" en las comunidades. El objetivo global es una intervención abarcadora a nivel del área residencial que está estrechamente coordinada con otros donantes relevantes, el gobierno, y con programas no gubernamentales que abordan el tema del crimen y la violencia y sus factores de riesgo asociados en estas áreas residenciales. El componente tiene cinco subcomponentes:

- *Diagnósticos*: Mapeo del crimen y la violencia de las micro-áreas, utilizando las estadísticas policiales y allí donde sea posible utilizar los Sistemas de Información Geográfica (SIG); la sección de victimización en la línea de base de las encuestas; y, diagnósticos situacionales en las comunidades.
- *Prevención situacional*: Medidas que reducen las oportunidades de problemas particulares de crimen y la violencia mediante intervenciones espaciales como la metodología *Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental* (*CPTED, por sus siglas en inglés*) y la renovación urbanística. Este método es transversalizado e integrado en la infraestructura de los trabajos de los proyectos durante la capacitación de los arquitectos, ingenieros y otro personal técnico. Incluye la planificación e instalación de infraestructura social como centros comunitarios, terrenos de juego, y luminarias públicas. Esta metodología es bastante reciente en la región de ALC pero fue presentada exitosamente en países como Chile, Brasil, y Colombia.
- *Prevención social*: Apoyo a la mitigación inmediata y a las actividades de resolución de conflictos sumado a otras intervenciones de ampliación de la capacidad preventiva que tengan un impacto de mediano y largo plazo en los niveles de seguridad pública. En particular, el componente financia un menú de iniciativas en cuatro grandes categorías que deben ser adaptadas a las necesidades individuales de cada comunidad: (1) mediación y resolución de conflictos; (2) medios de vida alternativos y desarrollo de capacidades; (3) servicios de apoyo familiar; y (4) educación y recreación para los jóvenes.
- *Oficiales de enlace comunitario y municipal*: El papel de estos técnicos expertos en organización comunitaria, prevención del crimen y la violencia, y desarrollo urbano, es fortalecer las capacidades locales y de los barrios para: realizar diagnósticos comunitarios; formular planes y estrategias participativas de seguridad comunitaria y municipal; vincular y coordinar con otras instituciones y asociaciones relevantes, en especial con los Consejos de Seguridad Comunitaria y la policía; coordinar estrechamente con los responsables del diseño de la infraestructura para garantizar la integración de los principios *CPTED*; identificar *a* y trabajar *con* los jóvenes en situación de riesgo en las comunidades; organizar y movilizar a la comunidad en torno al concepto de la seguridad mediante campañas comunitarias (por ejemplo, jornadas de limpieza/pintura comunitaria, festival de la seguridad comunitaria, etc.); iniciar proyectos adicionales como campamentos de verano para los jóvenes en situación de riesgo.

- *Componente de monitoreo y evaluación*: Las evaluaciones de los componentes fueron diseñadas y serán realizadas. Si bien los datos de la evaluación de estos proyectos financiados por el Banco todavía no están disponibles, otras intervenciones similares integradas a la comunidad ya han generado muy buenos resultados.

7.4 INICIATIVAS REGIONALES PARA ENFRENTAR EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Los capítulos anteriores han dejado claro que muchos de los factores que contribuyen al crimen y a la violencia en Centroamérica —tráfico de drogas y de armas, migración, y deportaciones— trascienden las fronteras nacionales. Así, se necesitan enfoques regionales o internacionales e intervenciones que vayan más allá de las respuestas locales —o nacionales— descritas en la sección anterior.

La cooperación regional para combatir el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas requiere de un régimen legal estandarizado. El canal internacionalmente aceptado para esta estandarización es el sistema de convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas y crimen, más precisamente las tres convenciones sobre drogas (la Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, y la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional (incluyendo los protocolos sobre Tráfico de Personas, Contrabando de Migrantes, y Manufactura Ilícita y Tráfico de Armas de Fuego) y la Convención contra la Corrupción. Si bien todos los países de la región han ratificado estas convenciones, el cumplimiento de las mismas es mucho menos que óptimo.

Centroamérica ha dado varios pasos importantes para enfrentar los problemas emergentes de la seguridad regional. Una gama de instituciones e instrumentos ha sido establecida en la subregión para convertir las declaraciones en obligaciones, incluyendo el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica,* de 1995. Todos los países centroamericanos son miembros del SICA – el Sistema de Integración Centroamericana. Por medio de este mecanismo, los países han endosado la *Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción* (2006) y el *Código de Conducta sobre Transferencia de Armas*, desde 2000.[75] El *Código de Conducta*, en particular, hace un llamado a todas las partes a fortalecer los controles de licencias, detener las transferencias hacia países que podrían utilizar las armas para cometer violaciones de los derechos humanos, garantizar transferencias seguras y el respeto a los derechos humanitarios internacionales y al desarrollo sostenible. Además, el *Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas* (CASAC, por sus siglas en inglés) fue aprobado por la Comisión de Seguridad del SICA el 19 de diciembre de 2003 y es implementado por el PNUD-Nicaragua. Es una iniciativa transregional diseñada a 'establecer un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y ligeras y contribuir a reducir la incidencia y el potencial de la violencia armada' (ver Cuadro 5.1).

De manera que han habido esfuerzos serios a nivel regional para entender los factores generadores del crimen y la violencia en Centroamérica y para comenzar a formular una respuesta de políticas regionales. Sin embargo, estas respuestas están todavía en su infancia. Por ejemplo, algunas actividades de prohibición de drogas fueron realizadas de manera coordinada por diversas policías regionales, pero hay escasa coordinación internacional en curso. En el área de control de armas, la colaboración regional para combatir el tráfico de armas también ha sido limitada.

Es importante notar que muchos de los problemas que enfrenta Centroamérica transcienden las fronteras regionales. La demanda de drogas viene de Europa y de los Estados Unidos; las drogas son trasegadas

[75] El *Código de Conducta* se hizo en base al *Código de Conducta sobre Transferencia de Armas*, de los laureados del Nobel (1997) y fue elaborado por Nicaragua en su calidad de Presidente pro-témpore del SICA. Se debe apuntar que Costa Rica sólo aprobó el *Código de Conducta* en 2006.

sobre todo por carteles colombianos y mexicanos; los deportados regresan a la región desde los Estados Unidos; muchas de las armas de contrabando provienen de Estados Unidos.

Ninguna estrategia regional puede esperar tener éxito si no cuenta con un apoyo significativo de los países de la OCDE, especialmente de los Estados Unidos. En general, no se ha contado con este apoyo, especialmente para el control de armas y de deportados. Recientemente sin embargo, ha habido un reconocimiento creciente en los Estados Unidos de que las estrategias para prohibir el flujo de drogas desde el sur hacia el norte debe tener más respaldo para de la misma manera restringir el flujo de armas en la dirección opuesta.[76] En el área de las deportaciones, Estados Unidos puede hacer más para minimizar el impacto negativo de los delincuentes deportados hacia Centroamérica, como mejorar el proceso de notificación y el apoyo a los programas de reintegración en Centroamérica. Estas intervenciones tienen el potencial para reducir la violencia en Centroamérica, y también para golpear a los sindicatos internacionales de la violencia y a las maras que conducen el negocio dentro de los Estados Unidos. De modo similar, y como se indicó en el capítulo sobre drogas, los países centroamericanos requerirán de un significativo apoyo de parte de los países de la OCDE para financiar algunos de los elementos de las estrategias de prohibición más costosos, ya que sus propios recursos son claramente muy inadecuados para enfrentar a los carteles de la droga. Mientras tanto, el enfoque general actual en cuanto a las políticas de drogas necesita ser repensado, como fue subrayado por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009).

7.5 PASOS PRIORITARIOS PARA ALCANZAR LA REDUCCIÓN DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA

Los gobiernos centroamericanos han reconocido que el crimen y la violencia son un factor importante del desarrollo. Esto está respaldado fuertemente por la evidencia del Capítulo 2 que documenta que el crimen y la violencia le cobran un alto precio al crecimiento de los países centroamericanos; inversamente, reducir el crimen y la violencia generaría el crecimiento y reduciría la pobreza. La implicación es clara: **la reducción de la violencia y del crimen debería ser considerada como un elemento importante de la elaboración de políticas de desarrollo**, en los niveles nacional, regional e internacional. Por lo tanto también significa que el crimen y la violencia deberían ser un tema clave para los socios tradicionales del desarrollo de dichos países. Hasta la fecha, el apoyo en esta área por parte de la comunidad donante ha sido un poco desordenado. Los donantes necesitan trabajar estrechamente con sus contrapartes centroamericanas para coordinar acciones y asistencia a lo largo de una serie de intervenciones.

En general, ha habido **un exceso de confianza en el enfoque de la justicia penal, particularmente en las medidas de 'mano dura'**, para tratar de reducir la violencia en la región, en detrimento de otros enfoques complementarios que pueden ser eficaces en la reducción de ciertos tipos de crimen y violencia.

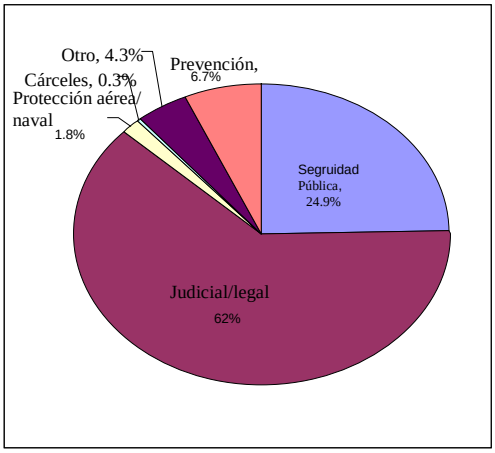
Se realizó un análisis de los gastos públicos para la prevención del crimen y la violencia en Costa Rica, Nicaragua, y Panamá para este estudio, y se confirmó que la inversión en prevención en Centroamérica es relativamente modesta. En 2007, los tres gobiernos gastaron US$160-460 millones en actividades públicas de combate y prevención del crimen y la violencia. Este monto fue equivalente a 1.8-2.9 por ciento del PIB. El análisis también revela que hubo relativamente pocos cambios en los gastos tradicionales de seguridad durante la última década, lo cual revela **una sustancial inercia presupuestaria** y sugiere que cualquier cambio de políticas que haya tenido lugar durante este período tuvo limitadas implicaciones presupuestarias. Las estimaciones para inversiones preventivas como porcentaje del gasto total para 2007 son las siguientes: Costa Rica (7%), Panamá (4%), y Nicaragua (2%). Ver Gráficos 7.2-7.6 abajo y el Anexo 7.1. Favor notar que si bien por un lado la clasificación del gasto del sector de las

76 CNN, 26 de marzo, 2009; *New York Times*, 25 de marzo , 2009.

instituciones de seguridad fue relativamente sencillo, por otro lado la identificación del gasto de seguridad preventiva constituyó un desafío mayor. Las estimaciones del gasto preventivo deberían por lo tanto ser consideradas más bien como indicativas y no como mediciones precisas, y puede haber allí algún margen de error (desconocido).

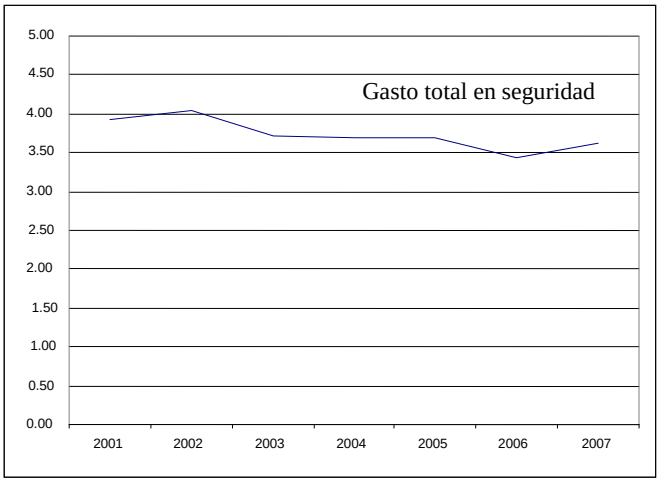
En el 2007, el gobierno de Costa Rica invirtió alrededor de 250 mil millones de colones (US$450 millones) en la seguridad pública. Este monto fue equivalente al 3.9 por ciento del gasto del gobierno central o al 1.8 por ciento del PIB. La mayoría de estos recursos, el 93.3 por ciento, fueron dedicados a actividades tradicionales de seguridad, incluyendo más de la mitad en el Ministerio de la Justicia y en el área judicial. Una cuarta parte fue invertida en el Ministerio de Seguridad Pública, que alberga a la Fuerza de la Policía Nacional.

Gráfico 7.1. Inversión en seguridad, 2007 (%)



Fuente: Anexo 7.2. Nota: % del total.

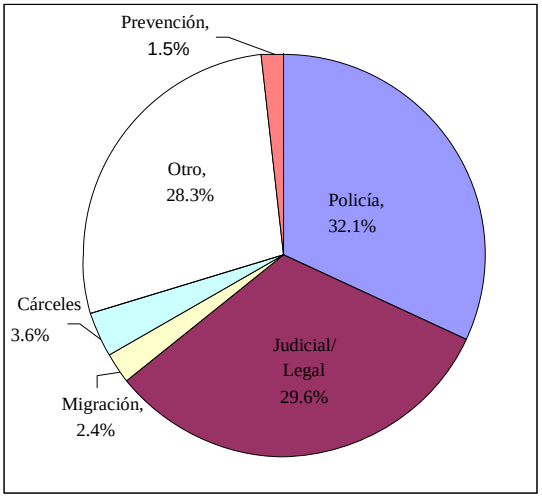
Gráfico 7.2. Inversión en seguridad como porcentaje del gasto total (%)



Fuente: Anexo 7.1. Nota: excluye gastos preventivos.

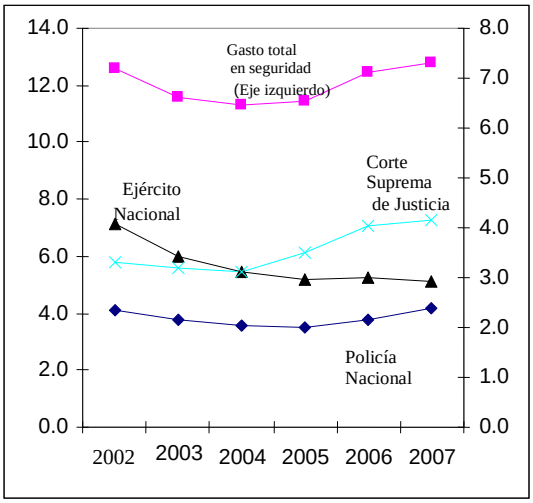
En Nicaragua el gasto en seguridad alcanzó C$3,090 millones (US$160 millones) en 2007. Este monto llega al 12.9 por ciento del gasto del gobierno central o al 2.9 por ciento del PIB, que es relativamente elevado para Centroamérica. Las mayores categorías de gasto son la Policía Nacional y la Corte Suprema de Justicia (cada una con cerca de un tercio del total). Se estiman los gastos para la prevención en un 1.5 por ciento del total de gastos de seguridad.

Gráfico 7.3. Gastos de seguridad, 2007 (%)



Fuente: Anexo 7.1.

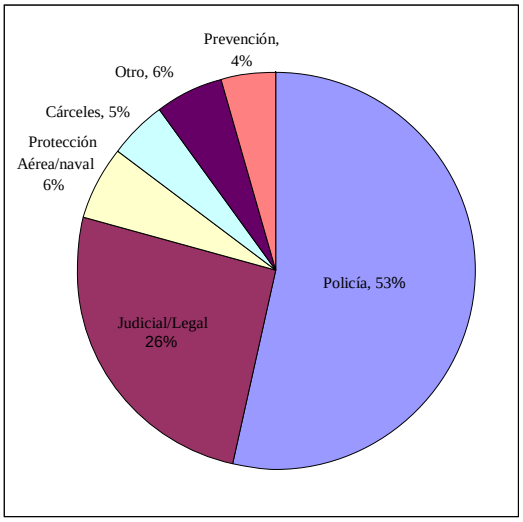
Gráfico 7.4. Porcentaje total del gasto gob. (%)



Fuente: Anexo 7.1. Nota: utilizar el eje derecho (excepto total)

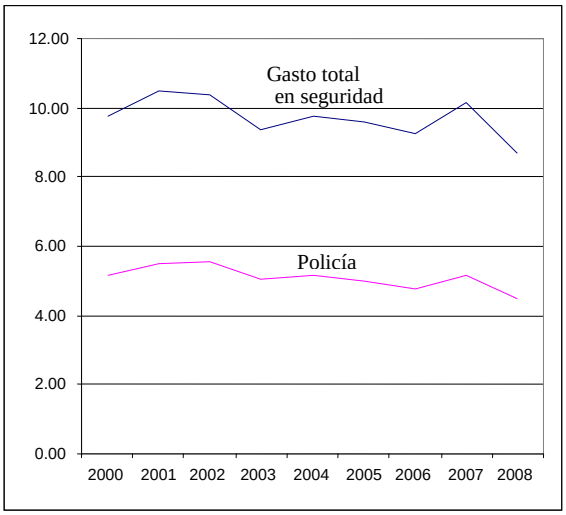
En el 2007, el gobierno de Panamá gastó un estimado de US$370 millones para combatir el crimen y la violencia. Este monto fue equivalente al 10.6 por ciento del gasto del gobierno central o al 1.9 por ciento del PIB. La mayoría de estos recursos, el 95.6 por ciento, fueron dedicados a actividades tradicionales de seguridad, incluyendo cerca de la mitad a la Policía Nacional.

Gráfico 7.5. Gastos de seguridad, 2007 (%)



Fuente: Anexo 3.2.

Gráfico 7.6. Porcentaje total del gasto gob (%)



Fuente: Anexo 3.1

En los últimos años, sin embargo, la mayoría de los países de la región se han mostrado dispuestos a invertir en diferentes enfoques. Al mismo tiempo, también resulta crucial apuntar que ciertos tipos de crimen y de violencia, especialmente el crimen organizado y el tráfico de drogas, son inmunes a los enfoques de prevención; un enfoque dirigido de justicia penal y potenciales cambios en las políticas relativas a las drogas son esenciales para enfrentarlos.

7.6 RECOMENDACIONES A NIVEL NACIONAL

Este reporte no hará recomendaciones detalladas a nivel nacional, ya que la región es demasiado heterogénea para recomendaciones de intervenciones del tipo *un-solo-modelo-sirve-para-todos*. Los capítulos de este estudio, sin embargo, sí brindan suficiente evidencia como para hacer algunas recomendaciones que puedan guiar la construcción de políticas. Estas recomendaciones son válidas tanto para los países que ya están experimentando altos niveles de crimen y violencia como para aquellos que tienen relativamente bajos pero crecientes niveles de crimen y violencia.

1. Este informe reúne muchas fuentes diferentes de datos, para presentar un cuadro lo más abarcador posible sobre el crimen y la violencia en Centroamérica. Aún así, está claro que l**os importantes vacíos de datos dificultan** la elaboración de políticas tanto a nivel nacional como regional. Lo más importante aquí son **los sistemas de información** que permiten que los responsables gubernamentales (y los ciudadanos) puedan dar seguimiento a las tendencias de la violencia y medir el impacto de las intervenciones. También son importantes **las encuestas de victimización**, realizadas con intervalos regulares, que permiten hacer comparaciones de la evolución de la violencia tanto en el tiempo como entre los países. Los datos sobre victimización son esenciales, para diseñar las intervenciones y también para exigir a los responsables gubernamentales una rendición de cuentas sobre los resultados de sus estrategias para reducir el crimen y la violencia. La violencia contra las mujeres se ha hecho más visible en muchas regiones del mundo gracias a la recolección de datos a partir de encuestas internacionales validadas y especializadas.

2. La elaboración de buenas políticas para reducir el crimen y la violencia no es algo que ocurra incidentalmente. **Los planes nacionales de reducción de la violencia** y el establecimiento de **comisiones nacionales sobre la violencia** que garanticen la colaboración multisectorial son un paso esencial. Los planes nacionales permiten una colaboración transversal entre sectores y promueven debates serios sobre las prioridades en relación a la asignación de los recursos; de modo igualmente importante, brindan un vehículo para lograr el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, en las que reside buena parte de la pericia en materia de prevención de la violencia. Mientras que algunos países ya tienen planes multisectoriales de reducción de la violencia, otros todavía no. La preparación de planes nacionales debiera ser una prioridad en dichos países.

3. Los planes nacionales de reducción de la violencia deberían reconocer **la complementariedad de la prevención y el control de la violencia y del crimen**. El punto no es prevención *versus* control, sino más bien la combinación apropiada para las condiciones locales. Es importante reconocer que no todas las intervenciones de prevención tienen largos períodos de gestación y no todas las intervenciones para controles tendrán impactos inmediatos.

Cuadro 7.5. Plan nacional de Costa Rica para la prevención de la violencia y la promoción de la paz social, 2007-2010

Los objetivos principales del Plan están destinados a enfocarse en los factores de riesgo asociados con los comportamientos delictivos y violentos; para mitigar el sentimiento de inseguridad; y para aumentar el capital social creando redes comunitarias de prevención. Los componentes del Plan incluyen: (i) Sistema de Información sobre Violencia y Delito (SISVI) ; (ii) campañas de promoción de una cultura de paz; y (iii) programas dirigidos hacia los jóvenes en situación de riesgo y jóvenes en conflicto con la ley. El Plan es implementado por al Ministerio de la Justicia, la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y por la Paz Social (CONAPAZ), la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Coexistencia Cívica (DIGEPAZ), y la Red Nacional de Prevención.

Fuente: Belikow, Juan, Inventory of Crime and Violence Programs in Central America, 2009.

4. **La reforma de los sistemas de justicia penal que tienen un rendimiento insuficiente y el combate contra la corrupción judicial deberían ser una prioridad**. Las iniciativas de reforma tendrán mayores probabilidades de éxito si **los sistemas de información y los indicadores de medición de rendimiento que están asociados a éstos** son utilizados para hacer un mapeo de los avances para aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios y si se asigna la necesaria atención para garantizar que haya una coordinación interinstitucional eficaz entre las fuerzas de policía, los jueces, los procuradores y los fiscales públicos. **La modernización del control policial** mediante sistemas de información, participación comunitaria y un enfoque específico en los problemas, es un elemento clave de la reforma del sector de la justicia penal.

5. **La violencia juvenil y de las maras** es un tema de particular importancia en muchos países. Si bien hay una multitud de programas en la región para abordar el problema de la violencia juvenil, pocos o ninguno han sido sometidos a evaluaciones de impacto. Al mismo tiempo, hay abundancia de conocimientos sobre lo que funciona en el área de prevención juvenil en Estados Unidos y en algunos otros países desarrollados. A corto plazo, los responsables gubernamentales de las políticas **podrían tomar prestado de estas cajas de herramientas de programas que han demostrado tener buenos resultados**, como el desarrollo infantil temprano y los programas de tutores, las intervenciones para aumentar la estabilidad escolar de los jóvenes en situación de riesgo, y la apertura de escuelas en horarios nocturnos o en cursos sabatinos para ofrecer a los jóvenes actividades atractivas para que ocupen su tiempo libre. En el mediano y largo plazo, las evaluaciones de impacto deberían documentar sistemáticamente lo que funciona en relación a la prevención de la violencia juvenil en Centroamérica.

7.7 RECOMENDACIONES A NIVEL REGIONAL

Las buenas políticas a nivel nacional son importantes, pero no suficientes. Muchos de los problemas que enfrenta Centroamérica trascienden las fronteras nacionales y requieren **una respuesta regional coordinada**. Se han dado los primeros pasos importantes con la creación de tales instituciones regionales como el SICA y el CASAC, pero todavía queda mucho por hacer en términos del financiamiento de estas nuevas instituciones y en garantizar que tengan el personal adecuado y una influencia efectiva en la elaboración de políticas a nivel nacional.

Las recomendaciones específicas a nivel regional incluyen:

1. En el área de **las deportaciones**, los gobiernos centroamericanos deberían negociar conjuntamente con los Estados Unidos para obtener más apoyo para la reinserción de los deportados. Como mínimo, este apoyo puede tomar la forma de una mayor coordinación e información sobre los flujos entre las entidades que los deportan y los gobiernos que los reciben. Un paso más ambicioso aún es que se deberían explorar opciones con los países que deportan (principalmente Estados Unidos) para financiar programas de reintegración de deportados. Con financiamiento internacional o sin él, se deberían brindar más servicios para reintegrar a los deportados, en la línea de los que ofrece el programa de El Salvador *Bienvenidos a Casa* y el *Centro de Atención al Migrante Retornado* (CAMR) en Honduras. Se necesitan estudios serios sobre el tema de los deportados, para cuantificar el impacto de las deportaciones en las tasas de violencia nacionales, y también para medir el costo-eficiencia de los programas de reintegración de deportados.

2. El capítulo sobre tráfico de drogas subraya el hecho de que los países centroamericanos son zonas de tránsito y no de producción de cocaína, por lo tanto, **la prohibición debe ser complementada con otras estrategias fuera de la región** (principalmente la disminución de la demanda en los países consumidores y la erradicación y/o el desarrollo alternativo en los países productores). Dentro de la región, las políticas que se enfocan en **la mitigación de los daños que provocan las drogas deberían apuntar a limitar la disponibilidad de armas de fuego y**

brindar alternativas inteligentes a los jóvenes en situación de riesgo. De manera general, sin embargo, el enfoque actual de las políticas sobre drogas necesita ser repensado, como lo ha señalado la *Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*.

3. **La posesión de armas** es una extensión del comercio de la droga y en algunos países es producto de la historia de los conflictos armados internos. En estos entornos que promueven la demanda de armas, reducir la tenencia de armas es una tarea difícil de realizar. A nivel regional, es importante **la coordinación entre las entidades policiales en relación a las tareas de inteligencia y prohibición, y la disminución del ingreso de armas que llegan del norte.** A nivel nacional o subnacional, **es clave lograr una mayor aplicación de las leyes existentes en relación a la posesión de armas, su portación, y su comercio, especialmente cuando son utilizadas como parte de una estrategia amplia de reducción del crimen y la violencia**. Sin embargo, la reducción sostenible de la demanda de armas a largo plazo, se articula con los avances en el combate a la violencia asociada al tráfico de drogas y con los esfuerzos para cambiar los factores culturales que incrementan la demanda de armas por parte de los jóvenes.

4. En general, la coordinación regional será esencial para **minimizar los efectos del *desplazamiento* de la violencia y del crimen**. Especialmente en al área del tráfico de drogas, los esfuerzos nacionales exitosos pueden conducir a que las actividades delictivas se desplacen a otros países de la región. Si se quiere impedir este *desplazamiento*, es fundamental que **la información sea compartida y que las políticas e intervenciones estén coordinadas**.

7.8 CONSIDERACIONES FINALES

Los diferentes enfoques de la prevención del crimen y la violencia esbozados en la primera sección de este capítulo significan que **hay múltiples oportunidades para reducir el crimen y la violencia**. En un contexto, el enfoque más prometedor podría ser el mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios de tugurios; en otro, sería la reforma del servicio de salud; y en otro, podría ser la reforma del sistema de justicia penal. No hay un solo enfoque "ideal". El común denominador es que las intervenciones exitosas **se basan en evidencias**, comienzan con un diagnóstico claro sobre los tipos de violencia y los factores de riesgo, y concluyen con una evaluación cuidadosa del impacto de la intervención, el cual generará información para futuras intervenciones.

De manera general, un enfoque exitoso a nivel nacional implicará **múltiples intervenciones**. La evidencia proveniente de los países desarrollados sugiere que algunas de las intervenciones de prevención con los mejores equilibrios costo-efectivos se enfocan en los niños y en las familias. En la medida que algunas de estas intervenciones sólo generan resultados a mediano o largo plazo, deben ser complementadas con intervenciones que produzcan a corto plazo reducciones significativas del crimen y la violencia. Los candidatos de este grupo incluyen a los enfoques integrados de seguridad ciudadana (los cuales, como se vio antes, combinan métodos modernos de control con intervenciones de prevención realizadas tanto por organizaciones gubernamentales como no gubernamentales), de prevención situacional del crimen y la violencia, y programas que encaran las necesidades inmediatas de los jóvenes que están en situación de alto riesgo de comportamientos violentos o delictivos.

ANEXOS

ANEXO 1.1: RESULTADOS DE REGRESIÓN DEL ANÁLISIS DE CONDUCTORES DE HOMICIDIOS

Registro de tasas de homicidio

	(1)	(2)	(3)	(4)
Tráfico de drogas 'warm spot'	-0.315	-0.216	-0.257	-0.233
	[0.306]	[0.333]	[0.318]	[0.300]
Tráfico de drogas 'hot spot'	0.653	0.701	0.751	0.647
	[0.325]*	[0.332]*	[0.321]*	[0.312]*
Incidencia de conflicto: moderada	0.141	0.139	0.108	0.056
	[0.235]	[0.242]	[0.241]	[0.247]
Incidencia de conflicto: severa	-0.388	-0.419	-0.433	-0.394
	[0.228]+	[0.221]+	[0.220]+	[0.222]+
Incidencia de conflicto: muy severa	-0.388	-0.385	-0.443	-0.48
	[0.296]	[0.279]	[0.311]	[0.307]
Edad de hombres 0-14	0.585	0.618	0.472	0.501
	[0.257]*	[0.262]*	[0.287]	[0.279]+
Edad de hombres 15-34	0.934	0.932	0.829	0.894
	[0.347]**	[0.341]**	[0.369]*	[0.370]*
Edad de hombres 35-54	0.354	0.394	0.505	0.422
	[0.371]	[0.364]	[0.375]	[0.361]
Edad de hombres 55+	0.912	0.99	0.775	0.842
	[0.597]	[0.595]	[0.637]	[0.617]
Edad de mujeres 0-14	0.472	0.517	0.433	0.536
	[0.412]	[0.407]	[0.417]	[0.416]
Edad de mujeres 15-34	0.514	0.557	0.445	0.452
	[0.284]+	[0.286]+	[0.297]	[0.293]
Edad de mujeres 35-54	0.669	0.668	0.558	0.729
	[0.504]	[0.490]	[0.516]	[0.516]
Mujeres jefas de hogar	0.081	0.089	0.099	0.082
	[0.035]*	[0.035]*	[0.037]**	[0.036]*
Nivel de urbanismo	0.009	0.007	0.016	0.011
	[0.008]	[0.009]	[0.010]	[0.010]
Empleo		0.029	0.032	0.019
		[0.029]	[0.028]	[0.029]
Años de educación			-0.308	-0.296
			[0.179]+	[0.191]
log income				0.736
				[0.527]
theil index				-1.609
				[1.418]
Efectos fijos por país	sí	sí	sí	sí
Observaciones	90	90	90	90
R-squared	0.76	0.77	0.77	0.78
Examen conjunto de incidencia de conflicto				

F-stat (3,70)	0.92
p-value	0.4363

Errores estándares robustos entre paréntesis. **,*,+ significativos al 1,5,10 por ciento respectivamente.
Fuente: Cuevas y Demombynes (2009).

ANEXO 1.2: FACTORES DE RIESGO POR VIOLENCIA DOMÉSTICA

Tabla. Tasas Impares de Regresiones Logit sobre la Probabilidad de Experiencias de Violencia entre la Pareja desde los 15 Años de Edad

	Honduras		Nicaragua	
Edad de mujeres				
15-19 R				
20-29	-0.19		-0.67	**
30-39	-0.06		-0.48	
40-49	0.01		-0.42	
Edad al contraer matrimonio				
Antes 15 R				
15-19	-0.36	***	-0.51	***
20-24	-0.62	***	-1.17	***
25+	-1.49	***	-2.09	***
Padre golpea a madre	N/A		0.39	***
Total de niños en el hogar	0.05	**	0.14	***
Número de años de educación de mujer	-0.03	**	0.03	
Educación de la pareja				
Sin educación R				
Primaria incompleta	0.12		0.1	
Secundaria incompleta	-0.17		-0.2	
Secundaria completa			-0.13	
Avanzada			-0.29	
Secundaria o avanzada	-0.3			
Hebrio				
Nunca hebrio R				
A veces hebrio	0.39	***	0.24	*
Frecuentemente hebrio	1.21	***	0.85	***
Pareja tiene empleo	-0.19			
Ocupación de la pareja				
White Collar *R*			0.3	
Servicios/Habilidades manuales			0.34	*
Sin habilidades manuales			0.34	
Diferencia de edad entre la pareja				
Marido es menor R				
Esposa 0-4 años<esposo	-0.43	***	-0.33	**
Esposa 5-9 years<esposo	-0.44	***	-0.37	*
Esposa 10-14 <esposo	-0.53	***	-0.25	
Esposa 15+ años <esposo	-0.42	**	-0.86	***
Decisiones sobre dinero				
Deciden juntos R				
Mujer decide	0.18	**	0.12	
Pareja decide	0.23		0.91	
Otro decide	1.08		-0.14	
Quintiles de Indice de Riqueza				
Más pobre R				
Pobre	0.07		0.05	
Mediano	0.3	**	0.33	
Rico	0.28	*	0.17	
Más rico	0.3		0.02	
Residencia Rural	-0.36	***	-0.07	
Observaciones	4629		2068	
R-squared	0.06		0.09	

Fuente: Cálculos del autor, con Nicaragua DHS 1997/1998 y
Honduras DHS 2005. Nota: Variables seguidas por una "R" son las categorías omitidas por cada variable.

*significativos al 10%, **significativos al 5%, ***significativos al 1%

ANEXO 1.3: FUENTES DE DATOS DE CRIMEN PARA CENTROAMÉRICA

La siguiente es una descripción de todas las fuentes de datos que conocemos sobre la incidencia en crimen y violencia y temas relacionados a la inseguridad en América Central. Para tener mayor claridad, cada fuente está descrita en relación a:

(a) **Tipo de fuente**: datos de estudios, informes oficiales

(b) **Periodo cubierto**: años de datos disponibles

(c) **Información del crimen**: tipo de crimen, percepciones de inseguridad, rendimiento institucional (aplicación de la ley, sistema judicial)

(d) **Cobertura** (representatividad geográfica): nacional, rural/urbana, regional

Las fuentes han sido clasificadas como plurinacionales o internacionales, y como fuentes nacionales. En cada categoría, las fuentes han sido presentadas en orden alfabético.

FUENTES PLURINACIONALES

1. Barómetro de las Américas del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés)[77]

(a) Tipo de fuente

Estudio plurinacional de adultos en edad de votación coleccionados por la Universidad de Vanderbilt, con una muestra de aproximadamente 1,500 individuos por país. El proyecto es financiado principalmente por USAID, con la colaboración del BID, PNUD, y la Universidad de Vanderbilt.

(b) Período cubierto

Último año disponible: 2008. Información comparable para 2006, 2004.

(c) Información del crimen

La siguiente información fue recolectada en la última ronda del estudio. El enfoque central también fue recolectado en rondas anteriores.

Victimización del crimen:

- Víctima de algún crimen en los últimos 12 meses, violento y no-violento
- Evento reportado a instituciones, razón por la cual el evento no fue reportado
- Víctima por tipo de crimen: robo a mano armada, asalto, robo del vehículo, fraude, asalto sexual, asalto agravado (golpiza, herido por arma de fuego u objeto punzocortante, recibió amenaza de vida), secuestro, homicidio

Percepciones y reacciones relacionadas al crimen:

- Percepciones de inseguridad
- Reacciones a la inseguridad: cambio de hábitos, cambio de residencia, cierre de negocios, cambio de empleo, inversión en protección
- Confianza, confiar en la capacidad de las instituciones: policía, justicia
- Percepciones con respecto a las maras
- Percepciones con respecto a la venta ilegal de drogas
- Valuación subjetiva, disposición de pagar para asegurar su seguridad
- Aprobación de la justicia en sus propias manos, en general y en situaciones particulares
- Aprobación de la justicia de “mano dura”

[77] www.lapopsurveys.org/

- Aprobación de las autoridades que irrespetan el estado de derecho para capturar criminales
- Experiencia en corrupción (sobornos) con la policía y las cortes
- Aprobación del gobierno militar mediante *golpe de estado* para detener el crimen.

(d) Cobertura

Todos los países centroamericanos formaron parte del estudio en 2008; la información fue representativa a niveles:

- nacional
- urbano / área rural
- divisiones regionales

2. Estudios Demográficos y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés)

(a) Tipo de fuente

Datos de estudios de hogares.

(b) Periodo cubierto

Varios años.

(c) Información del crimen

Violencia doméstica contra la mujer: maltrato físico, abuso por la pareja.

(d) Cobertura

Honduras, 2005. Nicaragua, 1997/1998.

3. Latinobarómetro[78]

(a) Tipo de fuente

El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que cubre 18 países de América Latina, con una muestra de cerca de 1,100 individuos por país. La información se recopila a través de la Corporación Latinobarómetro, con el apoyo de múltiples organismos multilaterales, gobiernos, y sector privado.

(b) Periodo cubierto

Datos anuales para 1995-2007.

(c) Información del crimen

Información del crimen y relacionada al crimen:

- Ha sido el entrevistado o algún familiar víctima de robo, asalto, o víctima del crimen en los últimos 12 meses
- No puede distinguir por tipo de crimen
- Percepción sobre la evolución del crimen y la violencia
- Temor al crimen violento

(d) Cobertura

Información disponible para todos los países centroamericanos, figuras representativas a nivel nacional.

[78] http://www.latinobarometro.org/

4. Estudio de Víctimas de Crimen Internacional (ICVS, por sus siglas en inglés)[79]

(a) Tipo de fuente

Los ICVS son estudios de hogares, que surgen de una iniciativa europea y se han extendido a países en desarrollo, liderados por la ONU, con el fin de producir estadísticas de crimen que puedan ser utilizadas en comparaciones internacionales. Más de 320,000 individuos en 78 países han sido entrevistados desde la primera ronda.

(b) Periodo cubierto

Los ICVS comprenden hasta ahora cinco rondas de colección de datos: 1989, 1992, 1996, 2000, 2004/2005. La sexta ronda estaba planeada para 2009.

(c) Información del crimen

Información del crimen:

- Victimización por tipo de crimen: robos, delitos sexuales, asaltos, fraude, corrupción callejera
- Información del incidente: ubicación, hora, y frecuencia del evento
- Información de las armas: armas presentes, tipo de armas y si en realidad fueron utilizadas
- Reportes a la policía
- Necesidad de soporte a las víctimas (robos y crímenes violentos)

Datos relacionados a crímenes:

- Percepciones y temor al crimen y violencia
- Actitudes sobre la aplicación de la ley

(d) Cobertura

Los únicos lugares en Centroamérica que formaron parte del ICVS son Costa Rica y Ciudad de Panamá. Costa Rica fue incluida en las rondas de 1992 y 1996/97, mientras que Panamá en la ronda de 2000.

5. Observatorio Centroamericano sobre Violencia[80] (OCAVI)

(a) Tipo de fuente

El OCAVI es una iniciativa internacional multi-institucional para promover conocimiento y políticas de reducción de crímenes. En cuanto a datos, el OCAVI recopila estadísticas de informes oficiales y registros administrativos.

(b) Periodo cubierto

Múltiples años

(c) Información del crimen

El OCAVI sistematiza la información bajo las siguientes categorías:

- Incidencia de crímenes comunes: homicidios, robos, asaltos, abusos sexuales, violencia doméstica.
- Incidencia del crimen organizado: secuestros, tráfico de drogas, lavado de dinero, extorsión, tráfico humano.
- Factores de riesgo de crímenes: medidas de capital social, factores de disfuncionalidad familiar, características individuales, aspectos sociales.

[79] http://rechten.uvt.nl/icvs/, y http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/index.php
[80] www.ocavi.com

- Percepciones y actitudes de inseguridad y victimización.
- Respuestas institucionales de carácter público y privadas.

(d) Cobertura

Todos los países de Centroamérica son parte del OCAVI, pero la disponibilidad de la información varía sustancialmente por país.[81]

6. Estudios de las Naciones Unidas sobre Tendencias del Crimen y las Operaciones de los Sistemas de Justicia Criminal (CTS, por sus siglas en inglés)[82]

(a) Tipo de fuente

Compilación transnacional de estadísticas de crimen basadas en incidentes criminales reportados a la policía y a las autoridades del país.

(b) Periodo cubierto

Último año disponible: 2005/2006 (décima ronda). Existen nueve rondas anteriores que datan a 1970.

(c) Información del crimen

Los informes de país están divididos en 4 secciones, cubriendo los diferentes componentes del sistema de justicia criminal: Policía, Enjuiciamiento, Cortes, Prisiones. Adicionalmente, la información sobre algunas variables seleccionadas, como el homicidio, es procesada por el UNODC para revisiones de control de calidad y consistencia.

Policía:
- Conteo y tasas de homicidios intencionales, completados, totales, y con arma de fuego
- Personal de policía y recursos financieros
- Crímenes registrados en estadísticas (policiales) criminales, por tipo de crimen: homicidio, asalto, violación, robo, fraude, crímenes por drogas, tráfico de drogas, sobornos, secuestros, tráfico de personas, y crimen organizado.
- Enjuiciamiento: personal de enjuiciamiento y recursos financieros
- Personas procesadas por género y edad

Cortes:
- Jueces y recursos financieros
- Personas ante la justicia criminal
- Tasas de condena, duración del juicio
- Personas condenadas, por género y por edad

Prisiones:
- Número de prisiones e instituciones penales, adultas y juveniles
- Personal de las prisiones y recursos financieros
- Personas encarceladas, por género y por edad

(d) Cobertura

Todo Centroamérica, excepto Guatemala y Honduras, está en los más recientes CTS, por sus siglas en inglés, con su información a niveles nacional y por capital.

---

[81] No existe información sobre homicidios en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica durante 2007 y 2008; existe información de 2007 para Panamá, y existe información de 2007 y 2008 para El Salvador y Honduras.

[82] http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html

7. Estadísticas Internacionales de Homicidios de las Naciones Unidas (IHS, por sus siglas en inglés)[83]

(a) Tipo de fuente

La base de datos del IHS comprende datos de homicidios internacionales de 198 países o territorios, basada en datos provenientes del CTS, de fuentes internacionales de salud pública, y de instituciones nacionales de justicia criminal.

(b) Periodo cubierto

Único año disponible: 2004.

(c) Información del crimen

Tasas intencionales de homicidios

(d) Cobertura

La base de datos del IHS tiene estadísticas nacionales de todos los países centroamericanos.

8. Base de Datos de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS)[84]

(a) Tipo de fuente

La Base de Datos de Mortalidad de la OMS comprende información sobre causas de muertes reportadas por instituciones nacionales de salud pública.

(b) Periodo cubierto

Múltiples años. El último año disponible varía por país.

(c) Información del crimen

Estadísticas vitales sobre muertes a causa de homicidios intencionales, por:

- género
- edad

(d) Cobertura

Todos los países centroamericanos menos Honduras tienen información disponible a nivel nacional. El último año disponible es 2005 para Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, y 2004 para Guatemala y Panamá.[85]

FUENTES NACIONALES

Presentamos un resumen de las fuentes a las que hemos tenido acceso y hemos utilizado. Existen fuentes como la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala o la Policía Nacional de Honduras que hemos preferido no mencionar porque no contamos con información detallada sobre las mismas. En todo caso, muchas de ellas son accesibles a través de fuentes plurinacionales como la CTS.

COSTA RICA

[83] http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/ihs.html
[84] http://www.who.int/healthinfo/morttables/en/index.html
[85] Base de datos accesada el 5 de marzo de 2009.

1. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)[86]

(a) Tipo de fuente

Información de estadísticas vitales sobre causa de muertes.

(b) Periodo cubierto

Años múltiples. Último año disponible es 2007.

(c) Información del crimen

Estadísticas vitales sobre muertes a causa de homicidios intencionales, por:

- sexo
- grupos de edad
- cantón, provincia

(d) Cobertura

Figuras nacionales y sub-nacionales a nivel de provincia y cantones.

2. Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples (INEC y PNUD)[87]

(a) Tipo de fuente

Datos de encuestas de hogar.

(b) Periodo cubierto

1997 y 2008.

(c) Información del crimen

Información de victimización por tipo de crimen: robo, asalto.
Características del incidente: involucró agresión, frecuencia del evento, reportes a la policía.

(d) Cobertura

Figuras nacionales y sub-nacionales a nivel urbano-rural y en las seis regiones de planificación.

EL SALVADOR

1. Instituto de Medicina Legal (IML)[88]

(a) Tipo de fuente

Registros oficiales. El IML recopila y procesa los certificados de muertes de cada municipalidad del país. Adicionalmente, desde 2005, el IML integra su sistema de estadísticas con la Policía Nacional y con los registros del Procurador General, mejorando la calidad de los datos y evitando equivocaciones en el conteo de los casos.

[86] http://www.inec.go.cr/01EstadPoblacion/02defunciones/01defunciones.htm
[87] http://www.inec.go.cr/botonesAccesoDir/01NuevasPublicaciones/01Set.htm Los datos de esta fuente fueron disponibles al mismo tiempo que nuestro informe estaba por finalizarse, por lo que no pudimos incorporarlos dentro de nuestro estudio.
[88] http://www.csj.gob.sv/IML/iml_06A.htm

***(b)* Periodo cubierto**

Datos anuales datan a 1999. Último año disponible es 2007.

***(c)* Información del crimen**

Conteo de homicidios por género y grupos de edad.
Información por tipo de arma utilizada.

***(d)* Cobertura**

Cobertura nacional y datos sub-nacionales sobre departamentos y municipalidades.

GUATEMALA

1. Instituto Nacional de Estadística, (INE)[89]

***(a)* Tipo de fuente**

Registros oficiales, basados en certificados de muertes de cada municipalidad del país.

***(b)* Periodo cubierto**

Datos anuales que datan hasta 1980. Último año disponible es 2006.

***(c)* Información del crimen**

Conteo de homicidios por género y grupos de edad.
Información por tipo de arma utilizada.

***(d)* Cobertura**

Cobertura nacional y datos sub-nacionales sobre departamentos y municipalidades.

2. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)[90]

***(a)* Tipo de fuente**

Datos de encuestas de hogares.

***(b)* Periodo cubierto**

2000 y 2006.

***(c)* Información del crimen**

Victimización por tipos de crímenes en los últimos 12 meses: robos, asaltos. Reportes por parte de un miembro del hogar representando a todos los miembros del hogar.

***(d)* Cobertura**

Representativa a nivel nacional y a nivel sub-nacional para las ocho divisiones regionales.

HONDURAS

[89] http://www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion/88-estadisticas-vitales
[90] http://www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion/64-encovi2006

1. Dirección Nacional de Medicina Forense

(a) Tipo de fuente

Reportes oficiales.

(b) Periodo cubierto

Datos anuales para 2002-2007.

(c) Información del crimen

Conteo de homicidios.

(d) Cobertura

Datos a nivel nacional y por departamentos.

NICARAGUA

1. Policía Nacional[91]

(a) Tipo de fuente

Reportes policiales oficiales.

(b) Periodo cubierto

Estadísticas publicadas anualmente, por semestre y por semana. Reportes anuales disponibles para 1998-2007.

(c) Información del crimen

Conteos y tasas de diferentes tipos de crímenes: robos, asaltos, homicidios.
Estadísticas policiales: distribución de policías por área, por población, por delitos.
Decomisos de drogas.
Características de víctimas y victimarios.

(d) Cobertura

Estadísticas disponibles a nivel nacional y por departamentos.

PANAMÁ

1. Ministerio Público de Panamá[92]

(a) Tipo de fuente

Datos de reportes oficiales.

(b) Periodo cubierto

Datos anuales y mensuales de 2000-2007.

[91] http://www.policia.gob.ni/cedoc/
[92] http://www.ministeriopublico.gob.pa/Estadisticas.aspx

(c) **Información del crimen**

Conteos y tasas de homicidios, por género y grupos de edad.

(d) **Cobertura**

Datos nacionales, de provincia-comarca, más la información para las ciudades de Colón y Panamá.

Anexo 5.1: Legislación nacional de armas de fuego en los países de Centroamérica

	Derechos civiles para poseer y portar un arma con la debida autorización	**Licencia requerida y duración**	**Edad límite**	**Tipos de armas**	**Número de armas (por hogar, ciudadano licencia)**	**Lugares de prohibición/ Calendario**
Costa Rica	X	X – Válida por hasta dos años. Existe un permiso especial para portar el arma durante un año cuando la persona demuestra que su vida corre extremo peligro.	18	Defensa, deporte, colección	Se permite un máximo de tres armas por persona, familia, y hogar	
El Salvador	X	X – Válida por cinco años. Renovación de permiso de posesión cada seis años; Renovación de permiso para portar el arma cada tres años.	18	Defensa, deporte, colección	Una licencia permite hasta 40 pistolas registradas por ciudadano	Edificios públicos, parques, bares, gasolineras. Prohibiciones durante feriados específicos.
Guatemala	X	X – Válida para portar arma por un año. Se requieren tres años de tener el expediente limpio para validar la licencia por tres años.	25	Defensa, deporte, colección	Se permite hasta tres armas por licencia	
Honduras	X	X – Válida por cuatro años.	18	Defensa, deporte, colección	Se permite hasta cinco armas por ciudadano, excepto armas de colección	

Nicaragua	X	X – Válida por cinco años.	21	Defensa, deporte, cacería, colección	Sin límite	Recreación/centros deportivos, edificios religiosos/templos, edificios estatales y municipales, hospitales, escuelas, universidades. Las autoridades tienen el derecho de prohibir armas durante días feriados específicos.
Panamá	X	X – Válida por tres años para portar armas.	No especificado	Armas de calibre	Se permite hasta nueve armas por licencia	No se permiten armas de civiles en oficinas públicas, entidades comerciales, entidades diplomáticas, consulados, o residencias particulares, sin autorización previa.

Fuente: Fundación Arias 2005; DDA 2008 (Belice y México).

Anexo 5.2. Distribución estimada de armas de fuego en 27 países de América Latina y el Caribe, 2007 *

país	*Total est.* Civiles	*militares*	*Aplicación de la ley*	*País Totales*	*PIB 2005 USD*	*población 2005*
Antigua & Barbuda	5,300	340	240	5,880	8,910	79,000
Argentina	4,800,000	555,000	270,000	5,625,000	3,430	38,377,000
Bahamas	17,500	1,500	2,800	21,800	16,400	317,000
Barbados	15,000	2,080	1,050	18,130	9,965	271,000
Belice	22,500	3,000	1,000	26,500	3,090	259,000
Bolivia	216,000	30,000	36,000	282,000	859	8,980,000
Brasil	15,300,000	1,100,000	643,000	17,043,000	2,945	174,471,000
Chile	1,300,000	360,000	60,000	1,720,000	4,160	15,774,000
Colombia	2,700,000	535,000	95,000	3,330,000	1,919	43,000,000
Costa Rica	115,000	0	19,000	134,000	4,455	4,005,000
Cuba	540,000	1,500,000	44,000	2,084,000	2,670	11,299,000
República Dominicana	470,000	30,000	21,000	521,000	1,910	8,739,000
Ecuador	460,000	135,000	12,000	607,000	2,080	13,029,000
El Salvador	450,000	90,000	17,000	557,000	2,260	6,533,000
Guatemala	1,950,000	100,000	22,000	2,072,000	2,010	12,307,000
Guyana	110,000	18,000	2,400	130,400	1,100	770,000
Haití	190,000	0	14,800	204,800	331	8,400,000
Honduras	450,000	75,000	27,000	552,000	1,039	7,167,000
Jamaica	215,000	7,000	9,000	231,000	2,895	2,640,000
México	15,500,000	640,000	21,500	16,161,500	6,115	102,291,000
Nicaragua	385,000	600,000	500,000	1,485,000	468	5,480,000
Panamá	496,600	17,000	12,000	525,600		
Paraguay	720,000	40,000	15,000	775,000	1,035	5,643,000
Perú	750,000	216,000	170,000	1,136,000	2,270	27,148,000
Surinam	60,000	7,000	5,000	72,000	2,380	438,000
Trinidad & Tobago	20,100	5,300	5,600	31,000	7,840	1,300,000
Uruguay	850,000	140,000	30,000	1,020,000	3,295	3,380,000
Venezuela	2,500,000	320,000	130,000	2,950,000	3,340	25,549,000
Totales regionales	***50,602,100***	***6,515,880***	***2,186,150***	***59315744***		**527,567,000**

Estimados se refieren *sólo a armas de fuego*, no a todas las categorías de SALW, por sus siglas en inglés.
A los datos oficiales de armas de fuego se les da prioridad. Cuando tales datos no están disponibles, se utilizan estimaciones.
Los datos totales de las *fuerzas armadas* se estiman por el año de los niveles más elevados de personal (activos + reservas) y un multiplicador de armas de fuego de 1.9 o 2.5 por persona, basados en doctrinas militares nacionales.

Los datos totales de civiles incluyen tanto armas de fuego registradas como no registradas. Los totales de civiles se promedian por estimados altos y bajos de expertos, con estimados correlativos basados en población y riqueza per cápita utilizada cuando los estimados de los expertos no está disponible.

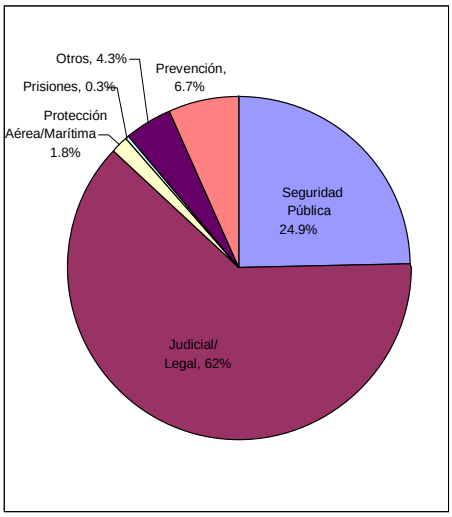
Los estimados de la *aplicación de la ley* se basan en 1.2 armas de fuego por oficial jurado. Los estimados de la aplicación de la ley excluyen a las agencias de seguridad pequeñas y secretas. Los estimados no incluyen combatientes no estatales.

Anexo 7: Análisis del Gasto Público en Prevención del Crimen y Violencia en Centroamérica

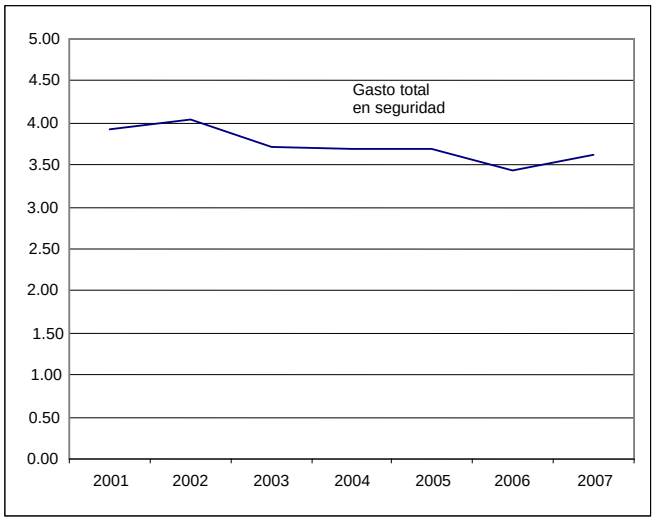
Costa Rica

Panorama: En 2007, el Gobierno de Costa Rica gastó cerca de 250 millones de millones de colones (US$450 millones de dólares) en seguridad pública. Este monto fue equivalente al 3.9 por ciento del gasto del Gobierno Central o al 1.8 por ciento del PIB. La mayoría de estos recursos, 93.3 por ciento, fueron destinados a actividades tradicionales de seguridad, incluyendo más de la mitad para el Ministerio de Justicia y Paz. Un cuarto del monto fue gastado en el Ministerio de Seguridad Pública que aloja a la Policía Nacional.

Figura 1. Gastos en Seguridad, 2007 (%). Fig. 2. Gastos en seguridad como parte del gasto total (%)



Fuente: Tabla 7.2. Nota: % del total.



Fuente: Tabla 7.1. Nota: excluye gasto preventivo.

Tendencias: Han habido pocos cambios en cuanto a los gastos tradicionales en seguridad durante los últimos siete años. Todas las categorías principales de gasto han permanecido más o menos constantes – ambas como parte del PIB y como parte del total del gasto del gobierno central.

Gasto en Prevención: La mayoría de las actividades en material de prevención en Costa Rica se concentran en grupos en riesgo (prevención secundaria). Existen tres programas de prevención sustanciales fuera de la clasificación tradicional de seguridad. Primero, el autónomo Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que supervisa la implementación del programa de gobierno para juventud vulnerable. Segundo, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia que ejecuta programas de prevención, tratamiento, y rehabilitación. Tercero, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que entre otras cosas, ofrece programas de entrenamiento vocacional para jóvenes. Las acciones preventivas entre la clasificación tradicional de seguridad son relativamente pequeñas en términos financieros e incluyen: (a) Actividades de control de demanda de droga, ejecutadas por el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD); (b) actividades de seguridad ciudadana emprendidas con la colaboración de la Policía Nacional[93]; (c) varias actividades de coordinación y prevención ejecutadas por el Ministerio de Justicia y Paz.

[93] El programa de seguridad ciudadana es relativamente pequeño en comparación con el de otros países como Panamá.

Tabla 7.1 COSTA RICA: Gasto en Seguridad del Gobierno Central
(Clasificación Funcional)

(En millones de Colones)							**Est.**
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Servicios Policiales							
Guardacostas	0	0	44	16	29	74	27
Justicia, Ley y Orden							
Ministerio de Justicia	15,085	17,703	18,331	21,063	24,949	27,934	31,966
Judicial	46,121	59,157	64,504	74,645	87,367	100,230	122,952
Servicios Penitenciarios							
Prisiones	2,534	1,425	664	1,526	2,580	2,667	829
Otros							
Instituto Antidroga	61	548	471	745	1,315	1,064	1,375
Ministerio de Gobernación	4,635	6,883	6,991	5,368	9,949	7,933	14,193
Ministerio de Seguridad Pública	28,842	35,890	37,144	42,997	45,405	49,625	62,783
Total	**97,277**	**121,605**	**128,148**	**146,360**	**171,594**	**189,526**	**234,124**
(Porcentaje del PIB)							
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Servicios Policiales							
Guardacostas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Justicia, Ley y Orden							
Ministerio de Justicia	0.28	0.29	0.26	0.26	0.26	0.24	0.24
Judicial	0.85	0.98	0.92	0.92	0.92	0.87	0.91
Servicios Penitenciarios							
Prisiones	0.05	0.02	0.01	0.02	0.03	0.02	0.01
Otros							
Instituto Antidroga	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Ministerio de Gobernación	0.09	0.11	0.10	0.07	0.10	0.07	0.10
Ministerio de Seguridad Pública	0.53	0.59	0.53	0.53	0.48	0.43	0.46
Total	**1.80**	**2.01**	**1.84**	**1.80**	**1.80**	**1.65**	**1.73**
(Porcentaje del Gasto del Gobierno Central)							
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Servicios Policiales							
Guardacostas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Justicia, Ley y Orden							
Ministerio de Justicia	0.61	0.59	0.53	0.53	0.54	0.50	0.50
Judicial	1.87	1.97	1.87	1.89	1.88	1.81	1.91
Servicios Penitenciarios							
Prisiones	0.10	0.05	0.02	0.04	0.06	0.05	0.01
Otros							
Instituto Antidroga	0.00	0.02	0.01	0.02	0.03	0.02	0.02
Ministerio de Gobernación	0.19	0.23	0.20	0.14	0.21	0.14	0.22
Ministerio de Seguridad Pública	1.17	1.20	1.08	1.09	0.98	0.90	0.97
Total	**3.93**	**4.05**	**3.72**	**3.70**	**3.69**	**3.42**	**3.63**
Items de Memorando							
PIB Nominal	5,394,653	6,060,878	6,982,288	8,142,428	9,542,858	11,515,000	13,554,000
Gastos del Gobierno Central	2,472,616	3,001,851	3,443,810	3,957,092	4,655,740	5,534,727	6,446,010

Fuente: Ministerio de Hacienda, Departamento de Presupuesto, y el FMI. Nota: Gastos ejecutados.

Tabla 7.2 Costa Rica: Gastos en Seguridad del Gobierno Central

(Clasificación del gasto en 2007 por categoría)

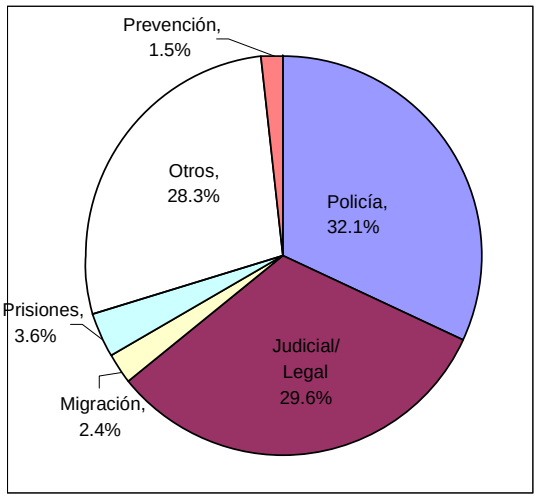
		----------Actividades en Prevención ----------			
	Actividades Tradicionales	Población (Primaria)	Secundaria (Grupos en riesgo)	Terciaria Rehabilitación	Total Institucional
A. Clasificación funcional (según tabla 1.1)					
Servicios Policiales					
Guardacostas	27	0	0	0	27
Justicia, Ley y Orden					
Ministerio de Justicia 1/	31798	168	0	0	31,966
Judicial	122952	0	0	0	122,952
Servicios Penitenciarios					
Prisiones	829	0	0	0	829
Otros					
Instituto antidroga 2/	958	0	417	0	1,375
Ministerio de Gobernación	14193	0	0	0	14,193
Ministerio de Seguridad Pública					
Actividades centrales	4471	0	0	0	4471
Policía antidroga	1695	0	0	0	1695
Seguridad ciudadana 3/	51402	750	0	0	52152
Seguridad territorial (aérea y marítima)	4491	0	0	0	4491
Sub-total, clasificación funcional	**232,816**	**918**	**417**	**0**	**234,151**
Porcentaje	**99.4**	**0.4**	**0.2**	**0.0**	**100.0**
B. Actividades preventivas no incluidas en la clasificación oficial institucional del gasto en seguridad					
PANI (Patronato Nacional de la Infancia) 4/	0	0	11,911	0	11,911
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	0	0	2,219	0	2,219
FODESAF (Ministerio de Trabajo), Desarrollo y Seguro Social	0	0	1,387	0	1,387
Sub-total, fuera de la clasificación funcional	**0**	**0**	**15,517**	**0**	**15,517**
Porcentaje	**0.0**	**0.0**	**100.0**	**0.0**	**100.0**
Total de gastos en seguridad	**232,816**	**918**	**15,934**	**0**	**249,668**
Porcentaje	**93.3**	**0.4**	**6.4**	**0.0**	**100.0**
Porcentaje del PIB					**1.8**
Porcentaje de Gastos del Gobierno Central					**3.9**

1/ Incluye: Oficina del Vice-Ministerio, DIGEPAZ, DINRAC y Dirección de Control y Calificación de Espectáculos Públicos.
2/ Gasto en prevención incluye control de demanda de droga.
3/ Estimación aportada por el Ministerio de Seguridad Pública.
4/ Total de gastos tomando en cuenta la escasez de datos. Esto resulta en una sobreestimación del componente de prevención.
Fuente: Gobierno de Costa Rica

2. Nicaragua

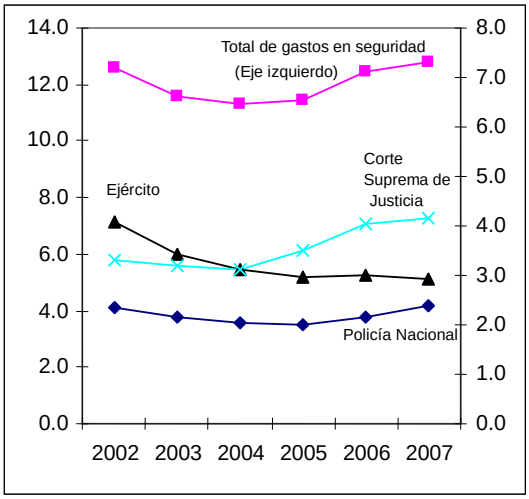
Panorama: El gasto en seguridad en Nicaragua alcanzó C$3,090 millones (US$160 millones) en 2007. Esto equivale al 12.9 por ciento del gasto del Gobierno Central o al 2.9 por ciento del PIB – lo que es relativamente alto para Centroamérica. Las categorías donde se gastó más fue en la Policía Nacional y la Corte Suprema (cada una con cerca de un tercio del total). En prevención se estima un gasto de 1.5 por ciento del total de gasto en seguridad.

Figura 3. Gasto en Seguridad, 2007 (%).



Fuente: Tabla 7.3

Figura 4. Partes del Gasto Total del Gobierno (%)



Fuente:Tabla 7.3 Nota: Utilice eje derecho (excepto total)

Tendencias: El total de gastos tradicionales en seguridad ha ido incrementando desde los últimos 3 años, debido principalmente a los desembolsos para la Corte Suprema y para la policía (figura 2). El ejército, por otro lado, ha experimentado una reducción en su presupuesto, en términos relativos.

Gastos en Prevención: El Programa de Seguridad Ciudadana del Gobierno provee un marco general institucional para las actividades en prevención de crimen lideradas por varios actores en Nicaragua. La prevención secundaria – enfocada en grupos en riesgo – predomina (1.3 por ciento del total de gasto en seguridad). Esto incluye educación, formación profesional, deporte, violencia doméstica y programas de cuido para niños y adolescentes. Dos programas de rehabilitación (prevención terciaria) se enfocan en la reintegración social de miembros de maras y jóvenes infractores. Un programa de información pública (prevención primaria) financia una campaña multimedia para crear conciencia del público sobre la violencia y su prevención. Otros programas de prevención aparte del Programa de Seguridad Ciudadana, incluyen: actividades de prevención de alcohol-drogas por parte del Consejo Nacional de Prevención de Droga y del Instituto de Prevención del Alcoholismo y la Drogadicción.

Tabla 7.3 Nicaragua: Gastos en Seguridad del Gobierno Central
(Clasificación Funcional)

(En millones de Córdobas)							Presupuesto
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Corte Suprema de Justicia	**386.4**	**478.6**	**494.8**	**642.9**	**849.7**	**993.7**	**1,144.7**
Ministerio de Gobernación	**625.7**	**724.9**	**767.2**	**862.1**	**1,020.0**	**1,266.9**	**1,340.0**
Policía Nacional	476.7	560.6	574.7	647.1	795.4	990.5	1,024.9
Migración	34.4	40.4	46.8	52.6	57.3	72.9	67.0
Prisiones	56.7	55.2	68.1	87.6	96.3	110.8	115.1
Ministerio de Defensa	**484.4**	**528.0**	**514.7**	**560.7**	**650.5**	**717.4**	**809.2**
Ejército	478.1	513.0	498.6	541.2	631.8	702.4	791.9
Actividades Centrales	6.3	15.0	16.1	19.5	18.7	15.0	17.3
Designaciones para Entidades Decentralizadas	**36.6**	**70.3**	**111.6**	**106.1**	**180.9**	**165.7**	**162.4**
Total	**1,475.1**	**1,733.1**	**1,810.7**	**2,096.8**	**2,630.1**	**3,050.9**	**3,323.5**
(Porcentaje del PIB)							
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Corte Suprema de Justicia	**0.67**	**0.77**	**0.70**	**0.79**	**0.91**	**0.94**	**0.93**
Ministerio de Gobernación	**1.09**	**1.17**	**1.08**	**1.06**	**1.10**	**1.20**	**1.09**
Policía Nacional	0.83	0.90	0.81	0.79	0.86	0.94	0.84
Migración	0.06	0.07	0.07	0.06	0.06	0.07	0.05
Prisiones	0.10	0.09	0.10	0.11	0.10	0.10	0.09
Ministerio de Defensa	**0.84**	**0.85**	**0.72**	**0.69**	**0.70**	**0.68**	**0.66**
Ejército	0.83	0.83	0.70	0.66	0.68	0.66	0.65
Actividades Centrales	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
Designaciones para Entidades Decentralizadas	**0.06**	**0.11**	**0.16**	**0.13**	**0.19**	**0.16**	**0.13**
Total	**2.57**	**2.80**	**2.54**	**2.57**	**2.83**	**2.89**	**2.71**
(Porcentaje del Gasto del Gobierno Central)							
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Corte Suprema de Justicia	**3.3**	**3.2**	**3.1**	**3.5**	**4.0**	**4.2**	**3.8**
Ministerio de Gobernación	**5.3**	**4.9**	**4.8**	**4.7**	**4.8**	**5.3**	**4.4**
Policía Nacional	4.1	3.8	3.6	3.5	3.8	4.1	3.4
Migración	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Prisiones	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
Ministerio de Defensa	**4.1**	**3.5**	**3.2**	**3.1**	**3.1**	**3.0**	**2.7**
Ejército	4.1	3.4	3.1	3.0	3.0	2.9	2.6
Actividades Centrales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Designaciones para Entidades Decentralizadas	**0.3**	**0.5**	**0.7**	**0.6**	**0.9**	**0.7**	**0.5**
Total	**12.6**	**11.6**	**11.3**	**11.4**	**12.5**	**12.8**	**11.0**
Items de Memorandum							
PIB Nominal	57,376	61,959	71,156	81,524	93,007	105,644	122,499
Gastos del Gobierno Central	11,703	14,942	15,967	18,335	21,113	23,875	30,257

Fuente: Ministerio de Finanzas, Departmento del Presupuesto y el FMI. Nota: Gastos ejecutados.

Tabla 7.4 Nicaragua: Gastos en Seguridad del Gobierno Central
(Clasificación de Gastos en 2007 por Categoría)

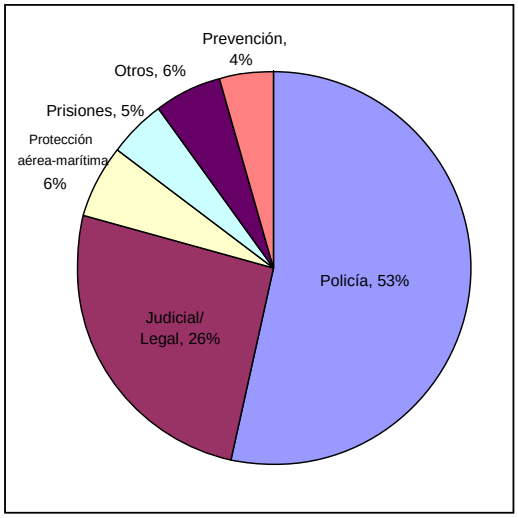
(millones de córdobas)	Actividades	----------Actividades en Prevención ----------			Total
		Primaria	Secundaria	Terciaria	
A. Clasificación funcional (del anexo 3.1)	Tradicionales	(Población)	(Grupos en riesgo)	(Rehabilitación)	Institucional
Corte Suprema de Justicia	**993.7**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**993.7**
Ministerio de Gobernación	**1266.9**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**1266.9**
Policía Nacional1/	990.5	0.0	0.0	0.0	990.5
Administración	245.8	0.0	0.0	0.0	245.8
Prevención Estratégica del Crimen	660.6	0.0	0.0	0.0	660.6
Investigación	57.0	0.0	0.0	0.0	57.0
Seguridad Ciudadana 3/	0.0	0.0	16.4	0.0	16.4
Migración	72.9	0.0	0.0	0.0	72.9
Prisiones	110.8	0.0	0.0	0.0	110.8
Ministerio de Defensa	**717.4**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**717.4**
Designaciones para Entidades Decentralizadas	**165.7**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**165.7**
Sub-total, clasificación funcional oficial	**3023.9**	**0.0**	**16.4**	**0.0**	**3040.3**
Porcentaje	99.5	0.0	0.5	0.0	100.0
B. Actividades preventivas no incluidas en la clasificación oficial institucional del gasto en seguridad					
Programa de Seguridad Ciudadana /2					
Fortalecimiento institucional del MIGOB	18.5	0.0	0.0	0.0	18.5
Prevención social del Componente de Violencia Juvenil	0.0	0.0	0.0	0.0	21.0
Educación para la Vida	0.0	0.0	5.4	0.0	5.4
Formación profesional & promoción del empleo juvenil (SEJUVE)	0.0	0.0	2.2	0.0	2.2
Uso positivo del tiempo libre (INJUDE)	0.0	0.0	2.4	0.0	2.4
Control y prevención de la violencia doméstica (INIM)	0.0	0.0	1.6	0.0	1.6
Prevención, cuido de la niñez/juventud en riesgo (PAINAR)	0.0	0.0	3.6	0.0	3.6
Reintegración social de los miembros de pandillas (SEJUVE/MIGOB)	0.0	0.0	0.0	4.0	4.0
Prevención de la reincidencia entre delincuentes juveniles	0.0	0.0	0.0	1.8	1.8
Información pública	0.0	3.3	0.0	0.0	3.3
Otros programas de prevención					
Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas	0.0	0.0	5.5	0.0	5.5
Instituto de Prevención de Drogadicción y Alcoholismo	0.0	0.0	1.8	0.0	1.8
Sub-total, fuera de la clasificación funcional	**18.5**	**3.3**	**22.4**	**5.9**	**50.0**
Porcentaje	**37.0**	**6.5**	**44.8**	**11.7**	**100.0**
Total	**3042.4**	**3.3**	**38.8**	**5.9**	**3090.3**
Porcentaje	**98.5**	**0.1**	**1.3**	**0.2**	**100.0**
Porcentaje del PIB					**2.9**
Porcentaje del Gasto del Gobierno Central					**12.9**

1/ Los sub-componentes de la Policía Nacional fueron estimados en base al Presupuesto de 2008.
2/ Un programa de inversion de cuatro años fue distribuido equitativamente durante 4 años. A pesar de los indicadores de desembolsos de gastos a mediano plazo, esta estrategia produce alguna sobreestimación del gasto actual de 2007
3/ Estimados. Parte del Programa de Seguridad Ciudadana.
Fuente: Departamento del Presupuesto, Ministerio de Finanzas.

3. Panamá

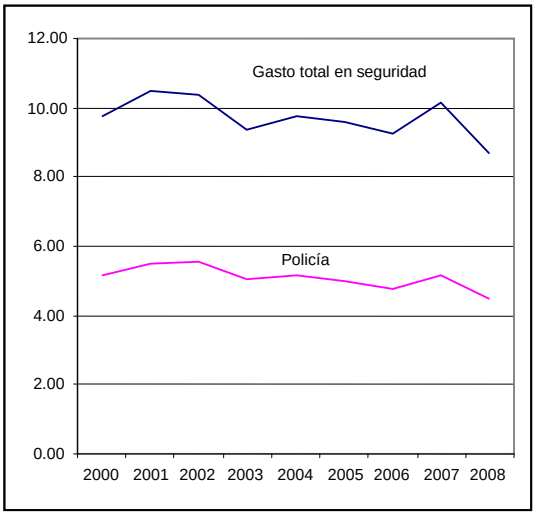
Panorama: En 2007, el Gobierno de Panamá gastó un estimado de US$370 millones de dólares para combatir el crimen y la violencia. Este monto fue equivalente al 10.6 por ciento del gasto del Gobierno Central o al 1.9 por ciento del PIB. La mayoría de estos recursos, el 95.6 por ciento, fueron destinados en actividades tradicionales de seguridad, incluyendo cerca de la mitad para la Policía Nacional.

Figura 5. Gastos en Seguridad, 2007 (%).



Fuente: Tabla 7.6

Figura 6. Partes del gasto total gubernamental (%)



Fuente: Tabla 7.5

Tendencias: Han habido relativamente pocos cambios en el gasto tradicional en seguridad durante la última década que revelen una inercia presupuestaria sustancial y que sugieran que cualquier política de cambio que hubiera surgido en este periodo tuviera implicaciones presupuestarias limitadas. Sin embargo, el gasto en seguridad ha estado experimentando una leve tendencia a la baja como parte del presupuesto total (y del PIB), debido principalmente a una reducción en el presupuesto de la Policía Nacional. El presupuesto para el sistema nacional de prisiones aumentó marginalmente.

Gasto en prevención: Se estima que fue alrededor del 4.4 por ciento el gasto total en seguridad en 2007. Muchos de estos recursos (4.0%) son destinados hacia prevención primaria, apuntando a los segmentos vulnerables de la población. La prevención secundaria, que apunta a grupos en riesgo, está limitada a tres programas y el (0.1%) enfocado en asistencia a miembros de maras y a formación profesional. El gasto en grupos terciarios (0.3%) es limitado de manera similar a tres programas, enfocado casi a la mitad en la rehabilitación de la infraestructura de las prisiones. Las actividades de prevención en Panamá han sido lideradas bajo el soporte del BID (5 años, US$25.1 millones). El Programa de Seguridad Integral (PROSI) abarca aproximadamente tres cuartos del gasto en prevención. El programa recibe el 10 por ciento de financiamiento por parte del Gobierno y es ejecutado por agencias clave involucradas en el área de prevención, principalmente los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Gobernación y Justica (Policía), el Instituto Panameño de Deportes, el Instituto Nacional de Cultura, y ciertas municipalidades.

Tabla 7.5 PANAMÁ: Gastos en Seguridad del Gobierno Central
(Clasificación Institucional)

(En millones de Balboas)									
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Ministerio de la Presidencia									
Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional	1.8	2.1	2.3	2.4	3.0	2.4	2.9	4.0	4.7
Servicio de Protección Institucional	6.8	10.1	10.2	7.7	11.7	8.5	10.7	11.2	11.8
Ministerio de Gobierno y Justicia									
Migración	3.0	3.1	2.3	3.5	3.0	3.4	3.8	3.9	3.6
Prisiones	9.6	9.8	10.9	8.6	11.6	11.3	11.4	16.8	22.3
Policía Nacional	115.9	125.5	127.8	126.0	144.3	141.1	153.0	179.8	198.1
Protección Territorial	14.3	13.3	12.6	14.1	14.0	20.7	23.6	22.8	21.9
Judicial	33.2	35.8	33.8	33.6	39.0	37.8	43.3	56.8	60.9
Ministerio de Servicios Públicos									
Servicios Legales	22.1	24.4	25.5	23.1	31.1	28.9	29.2	39.1	38.9
Unidad de Investigación Policial	12.8	15.7	14.0	14.0	15.9	17.3	19.3	20.5	22.8
Total	**219.6**	**239.7**	**239.4**	**233.0**	**273.8**	**271.4**	**297.2**	**354.8**	**385.0**
(Porcentaje del PIB)									
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Ministerio de la Presidencia									
Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Servicio de Protección Institucional	0.06	0.09	0.08	0.06	0.08	0.06	0.06	0.06	0.05
Ministerio de Gobierno y Justicia									
Migración	0.03	0.03	0.02	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Prisiones	0.08	0.08	0.09	0.07	0.08	0.07	0.07	0.09	0.10
Policía Nacional	1.00	1.06	1.04	0.97	1.02	0.91	0.89	0.91	0.85
Protección Territorial	0.12	0.11	0.10	0.11	0.10	0.13	0.14	0.12	0.09
Judicial	0.29	0.30	0.28	0.26	0.28	0.24	0.25	0.29	0.26
Ministerio de Servicios Públicos									
Servicios Legales	0.19	0.21	0.21	0.18	0.22	0.19	0.17	0.20	0.17
Unidad de Investigación Policial	0.11	0.13	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.10	0.10
Total	1.89	2.03	1.95	1.80	1.93	1.76	1.73	1.80	1.64
(Porcentaje del Gasto del Gobierno Central)									
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Ministerio de la Presidencia									
Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9	0.9	1.1	1.1
Servicio de Protección Institucional	3.1	4.4	4.4	3.1	4.2	3.0	3.3	3.2	2.7
Ministerio de Gobierno y Justicia									
Migración	1.3	1.3	1.0	1.4	1.1	1.2	1.2	1.1	0.8
Policía Nacional	4.3	4.3	4.7	3.5	4.1	4.0	3.5	4.8	5.0
Prisiones	51.7	54.8	55.4	50.7	51.4	49.9	47.6	51.4	44.8
Protección Territorial	6.4	5.8	5.5	5.7	5.0	7.3	7.3	6.5	5.0
Judicial	14.8	15.6	14.7	13.5	13.9	13.4	13.5	16.2	13.8
Ministerio de Servicios Públicos									
Servicios Legales	9.8	10.7	11.0	9.3	11.1	10.2	9.1	11.2	8.8
Unidad de Investigación Policial	5.7	6.9	6.1	5.7	5.7	6.1	6.0	5.9	5.2
Total	97.9	104.6	103.8	93.8	97.5	95.9	92.5	101.5	87.0
Items de Memorandum									
PIB Nominal	11,621	11,808	12,272	12,933	14,179	15,465	17,134	19,740	23,424
Gastos del Gobierno Central	2244	2,291	2,307	2,483	2,808	2,830	3,212	3,495	4,427

Fuente: Ministerio de Finanzas, Departmento del Presupuesto, y el FMI. Nota: Gastos ejecutados.

Tabla 7.6 PANAMÁ: Gastos en Seguridad del Gobierno Central

(Clasificación de Gastos en 2007 por Categoría)

A. Clasificación Institucional (según tabla 1.1)		----------Actividades en Prevención ----------			
	Actividades Tradicionales	Primaria (Población)	Secundaria (Grupos en riesgo)	Terciaria (Rehabilitación)	Total Institucional
Ministerio de la Presidencia					
Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional	3,958,350	0	0	0	3,958,350
Servicio de Protección Institucional	11,220,242	0	0	0	11,220,242
Ministerio de Gobierno y Justicia					
Migración	3,868,628	0	0	0	3,868,628
Prisiones	16,797,688	0	0	0	16,797,688
Policía Nacional 1/	176,713,962	3,051,738	0	0	179,765,700
Protección territorial (aérea y marítima)	22,762,554	0	0	0	22,762,554
Judicial	56,778,063	0	0	0	56,778,063
Ministerio de Servicios Públicos					
Servicios legales	39,132,952	0	0	0	39,132,952
Unidad de Investigación Policial	20,474,929	0	0	0	20,474,929
Sub-total, clasificación institucional	**351,707,368**	**3,051,738**	**0**	**0**	**354,759,106**
Porcentaje	**99.1**	**0.9**	**0.0**	**0.0**	**100.0**
B. Actividades preventivas no incluidas en la clasificación oficial institucional del gasto en seguridad					
Programas no relacionados al BID 2/					
MIDES (sin especificar)	0	4,827,500	0	0	0
Proyectos de cultura y deportes (MIDES)	0	75,000	0	0	0
Programa de formación profesional (MIDES)	0	0	238,350	0	0
Programa de rehabilitación, Tocumen (MIDES)	0	0	0	404,850	0
MEDUCA (sin especificar)	0	831,283	0	0	
Programa de prevención del crimen (MEDUCA)	0	75,000	0	0	0
Municipalidades		3,639,800			
BID: Programa Comprensivo de Seguridad 3/					
Fortalecimiento institucional	1,783,000	0	0	0	0
Trabajo conjunto por una sociedad libre de violencia	0	446,000	0	0	0
Programa comunitario de escuelas públicas					
Infraestructura para deportes y cultura	0	1,072,200	0	0	0
Promoción de actividades de deporte y cultura	0	543,600	0	0	0
Programas de prevención de la Policía Nacional	0	45,000	0	0	0
Centros de asesoramiento para jóvenes	0	47,400	0	0	0
Fortalecimiento contra el abuso doméstico	0	87,000	0	0	0
Sistemas de prevención y respuesta					
Asistencia para miembros de pandillas	0	0	226,800	0	0
Centro de acogida para miembros de pandillas	0	0	14,600	0	0
Fortalecimiento del modelo comprensivo	0	0	0	242,900	0
Asistencia para reclusos en los centros de detención	0	0	0	0	0
Rehabilitación del Centro de Detención Tocumen				454,600	
Sub-total, preventivo	**1,783,000**	**11,689,783**	**479,750**	**1,102,350**	**15,054,883**
Porcentaje	**11.8**	**77.6**	**3.2**	**7.3**	**100.0**
Total de gastos en seguridad					
	353,490,368	**14,741,521**	**479,750**	**1,102,350**	**369,813,989**
Porcentaje	**95.6**	**4.0**	**0.1**	**0.3**	**100.0**
Porcentaje del PIB					**1.9**
Porcentaje de Gastos del Gobierno Central					**10.6**

Fuente: Gobierno de Panamá y BID (2005). Notas: 1/ Se asume que el componente de prevención es el mismo que el de 2005. Sondeo de 2005 del BID. Los componentes sin especificar han sido clasificados como de prevención primaria por falta de datos. 3/ Un programa de inversión de cinco años fue distribuido equitativamente durante 5 años. A pesar de los indicadores de desembolsos de gastos a mediano plazo, esta estrategia produce alguna sobreestimación del gasto actual de 2007.

Nota sobre Metodología y Definiciones

1. Se les solicitó a los Gobiernos que prepararan una tabla con los gastos *ejecutados* por el Gobierno Central destinados a combatir el crimen y la violencia para el periodo 2000-07, incluyendo el presupuesto de 2008.
2. Esta información es presentada en las Tablas 7.1, 7.3, y 7.5 bajo *Clasificación Funcional*, con algunas leves modificaciones que tienen que ver con la exclusión de las categorías de gastos que no son relacionadas directamente con el tema de este informe (los servicios de bomberos es un buen ejemplo). Las tendencias en gastos son calculadas como parte del gasto total del gobierno central y del PIB.
3. Mientras que la clasificación institucional fue relativamente sencilla, la identificación de los gastos en seguridad preventiva constituye un gran desafío. Las estimaciones de los gastos en prevención deben considerarse como indicativos en lugar de medidas precisas y unos márgenes de error (pero desconocidos) pueden estar presente. Debido a la dificultad de estimar el gasto en prevención, este ejercicio se llevó a cabo sólo para el año más reciente del que se disponía de datos (2007). Hubo algunas señales de que el gasto preventivo fluctúa más que el gasto tradicional. En algunos casos, esto conduce a la utilización de los gastos mediante el uso de los promedios más que el uso de estimaciones de valor para un año determinado. El siguiente enfoque se utilizó:

   a. El componente de prevención en la clasificación institucional de los gastos en seguridad se calculó sobre la base de entrevistas con los principales interesados. Este componente resultó ser relativamente pequeño.

   b. Los programas de prevención fuera de la clasificación institucional también fueron identificado por las principales partes interesadas. Los datos sobre gastos para estos programas se solicitó posteriormente en el departamento de presupuesto del Ministerio de Hacienda.

   c. En algunos casos, como en Panamá, el sistema público de gestión financiera no era lo suficientemente desagregado para identificar proyectos o programas específicos. Los datos sobre gastos se estimaron a través del uso de fuentes secundarias. Lamentablemente, esto lleva a una situación en la que podría ser un inventario de los programas existentes elaborados, pero la información presupuestaria correspondiente no siempre puede ser establecida.

   4.Definiciones:

   a. **Las actividades tradicionales de seguridad.** Las medidas que ejerce la policía para detener a los criminales, como el enjuiciamiento y las sentencias más largas para los delincuentes condenados (medidas de control), también pueden contribuir a la prevención del crimen y la violencia futura a través de un efecto de disuasión; este tipo de actividades se clasifican aquí como "tradicionales".

   b. **Las actividades preventivas,** en cambio, están destinadas a la prevención del delito, y se llevan a cabo atendiendo a las causas socioeconómicas del crimen y la violencia. La prevención primaria se centra en la población en su conjunto. La prevención secundaria se enfoca en personas y grupos en riesgo. La prevención terciaria (o rehabilitación), se centra en la prevención de la reincidencia de los que ya han cometido actos violentos o delictivos.

REFERENCIAS

Acevedo, Carlos (2008). "Los costos económicos de la violencia en Centroamérica." San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad.

Acosta, Gino (2007), *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen*, Instituto de Defensa Legal, and Open Society Institute, Lima.

Aguilar, J., and L. Miranda. 2006. 'Entre la articulación y la competencia: Las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador', in J. M. Cruz (ed), *Maras y Pandillas en Centroamérica: Las respuestas de la sociedad civil organizada*, San Salvador: UCA Editores.

Aguilar, J. 2006. 'Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura', *Quorum*, 16 (Winter): 81-94.

Ahn, G. 1994. "Teenage childbearing and High School Completion: Accounting for Individual Heterogeneity." *Family Planning Perspectives* 26 (1): 17-21.

Alessi, B. 2004. "Service as a Strategy for Children and Youth." Innovations in Civic Participation, Washington, DC.

Arduino, Ileana (2007), "La reforma procesal penal en Nicaragua" in JSCA, Riego, Cristián, (editor) (2007) *Reformas Procesales en America Latina. Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa*, Santiago, pp.145-192.

Ávila, R. 2006. 'Armed Violence Control and Prevention in El Salvador.' In *Regional Forum for the Exchange of Experiences in the Prevention and Control of Armed Violence*. San Salvador: UNDP, pp. 76–80.

Alda, Erik and Gustavo Béliz (editors) (2007), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana,* IADB, http://www.iadb.org/publications.

Alda, Erick, Buvinic Mayra and Lamas, Jorge (August 2005), "Emphasizing Prevention in Citizen Security" , http://www.iadb.org/publications

Alda, Erick, Buvinic Mayra and Lamas, Jorge (September 2005), "Emphasizing Prevention in Citizen Security", http://www.iadb.org/publications

American Youth Policy Forum. 2006. "Helping Youth Succeed Throughout Out-of-School Time Programs." American Youth Policy Forum, Washington, DC.

Amnesty International (AI). 2008. *2008 Annual Report for Guatemala*. Accessed on 23 July. <http://www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2008&c=GTM>

Arias Foundation for Peace and Human Progress. 2008. *Control del tráfico ytransferencia de Armas: El proceso plurinacional*. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. April.

-------. 2005. Legislaciones Centroamericanas: Análisis Comparativo. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. August

-------. 2003. *La Seguridad Privada en Centro América*. Costa Rica: Fundación

Arias para la Paz y el Progreso Humano. May 2000. http://www.radiolaprimerisima.com/files/sinfronteras/LacaradelaviolenciaurbanaenAmericaCent

Arellano and Bond (1991). “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations.” The Review of Economic Studies, Vol. 58, No. 2 (Apr., 1991).

Barnes, N. 2007. ’Resumen Ejecutivo’, *Proyecto Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*. Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), <http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Resumen_Ejecutivo_Espanol.pdf>

BBC. 2008. ‘Mexican Fury Grows at Kidnapping’, 11 August.

Becker, Gary S., Kevin M. Murphy, and Michael Grossman (2004), “The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs,” NBER Working Paper No. 10976.

Benda, B. B., and C.L. Tollet. 1999. “A Study of Recidivism of Serious and Persistent Offenders Among Adolescents.” *Journal of Criminal Justice* 27(2): 111-126.

Bishop, D. 2000. “Juvenile Offenders in the Adult Criminal Justice System.” In M. Tonry, ed., *Youth Violence. Crime and Justice: A Review of Research* (Vol. 27, pp. 81-168). Chicago: University of Chicago Press.

Bishop, D., and C. Frazier 2000. “The Consequences of Waiver.” In J. Fagan and F.E. Zimring, eds., *The Changing Borders of Juvenile Justice: Transfer of Adolescents to the Criminal Court* (pp. 227-276). Chicago: University of Chicago Press.

Bloom, Jonathan (1996) “A South African Perspective of the Effects of Crime and Violence on the Tourism Industry.” in Abraham Pizam and Yoel Mansfeld (eds.): Tourism, Crime and International Security Issues. New York: John Wiley, pp. 91-102.

Blum, 2002. “Adolescent Health in the Caribbean.” Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.

Blumstein, 2000. Disaggregating the violence trends. In A. Blumstein & J. Wallman (Eds.), *The crime drop in America* (pp. 13-44).

Blumstein and Cork, 1996. Linking gun availability to youth gun violence. *Law and Contemporary Problems*, 5-24.

Bobea, Lilian and Vielka Polanco (2007), “La participación ciudadana en iniciativas y políticas de seguridad en la República Dominicana”, in Woodrow Wilson International Center, *Seguridad Ciudadana en las Americas*, ed. Varat, Jessica, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 18, Washington DC.

Briceño-Leon, R. 2005. ‘Urban Violence and Public Health in Latin America: A Sociological Explanatory Framework’. *Cadernos Saúde Pública*, Vol. 21, No. 6. Pp. 1629-1648.

Brumm, Harold J. and Dale O. Cloninger (1995), ``The Drug War and the Homicide Rate: A Direct Correlation?" *Cato Journal*, 14(3), 507-17.

Bruneau, T. C. 2005. ‘The Maras and National Security in Central America’. *Strategic Insights*, Vol. IV,

No. 5. <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/May/bruneauMay05.asp>
Buvinic, M. and A. Morrison (1999). "Violence Prevention: Technical Notes." Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Buvinic, M., A. Morrison, and M.Shifter (1999). "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action." Technical Study, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank.

Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, and Maria Beatriz Orlando. 2003. "Violence, Crime, and Social Development in Latin America." In *Social Development in Latin America: Issues for Public Policy,* ed. C. Sojo. Washington, DC: World Bank and FLACSO/Sede Académica de Costa Rica.

Brown, D. (2008). "Economic value of disability-adjusted life years lost to violence: estimates for WHO Member States." Revista Panamericana de Salud Pública,Vol.24 no.3 Washington Sept. 2008.

Brown, Tom 2009. "Colombian 'coffins' run cocaine between the waves." February 23. Reuters. Available at http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N22263239.htm

Centro de Estudios de Guatemala (CEG). 2008. *Situación de inseguridad y sus efectos en el desarrollo*. Speaking points. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala. February.

CAJ/FIU -Center for the Administration of Justice, Florida International University, Honduras (2007), "Final Report -Project for the Strengthening of the Rule of Law in Honduras", USAID, Honduras.

Call, Chuck (June 1998), "Police Reform, Human Rights and Democratization in Post-Conflict Settings: Lessons from El Salvador", IADB, http://www.iadb.org/publications

Casa Alianza, 2006. http://www.casa-alianza.org/docs/2006/2006-12-26-hond-ejec.pdf.

Camacho Guizado, Alvaro (2000), "La policía colombiana : los recorridos de una reforma", in. : Análisis político, No. 41. Bogota, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2000, pp. 99-119.

Central Intelligence Agency (CIA). 2006. *The 2006 World Factbook*. Accessed July 2008. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). 2002. *Estudio sobre Magnitud y Costo de la Violencia en Guatemala.* Accessed July 2008. <http://www.cien.org.gt/Docs/Social/MCViolencia/Violencia.pdf>

"Crime in Latin America: Democracy Losing this Fight." August, 5, 2008. Opinion by Casas-Zamora, Kevin, former Vice President of Costa Rica and Senior Fellow, Brookings Institution.

CEPEJ (2008), "European Judicial Systems- Edition 2008 (data 2006), Efficiency and quality of Justice" http//www.coe.int/cepej

Centro de Recursos Informativos de Guatemala (CERIGUA), (June 1, 2007) "La violencia de género en Centro América: un alerta", http://www.fundamujer.org.ve/seccion.asp?notid=11278&pid=61&sid=2595

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (1995), *Plan Nacional para la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar. Balance de ejecución 1994-1997,* San José.

Chinchilla, Laura (2004), "El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala", en Hugo Frühling (ed), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, IADB, Washington DC, pp. 39-64.www.iadb.org/pub

Chinchilla, Laura, and José Maria Rico (1997). La Prevención Comunitaria del Delito: Perspectivas para América Latina. Florida International University, Center for the Administration of Justice, Miami

Chinchilla, Laura, "Public Security in Central America", Chapter 2, pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch2.pdf

Chinchilla Miranda (1998) Technical Note No. 6, IADB, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=362899

CIA, *World Factbook*, Guatemala, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/print/gt.html

Commission on Macroeconomics and Health (2001). Report of the Commission on Macroeconomics and Health: macroeconomics and health: investing in health for economic development. Geneva: World Health Organization.

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. 2007. *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador*. San Salvador: Secretaría Técnica. <http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/27/83?id_publ=14>

Cook, P.J., and J. Ludwig. 2006. "Aiming for Evidence-Based Gun Policy: Policy Notes." Working paper series, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University. Raleigh, NC.

Cork, 1999. Examining Space–Time Interaction in City-Level Homicide Data: Crack Markets and the Diffusion of Guns Among Youth. *Journal of Quantitative Criminology*, *15*(4), 379-406. doi: 10.1023/A:1007540007803.

Cornell University Law School, "ADR, alternative dispute resolution : an overview", *http://topics.law.cornell.edu/wex/ADR*

Costa Rica, Poder Judicial, *Anuario de EstadísticasJudiciales 2006,* San Jose, Costa Rica. http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/estadistica/judiciales/2006

Cruz Castro, Fernando (2003), "La reforma judicial en América Latina: los cambios aparentes y permanentes". Revista Justicia Penal y Sociedad No.19, pp.469-482.

Davis, M. 2004. 'Planet of slums: Urban involution and the informal proletariat'. *New Left Review*, Vol. 26. Pp. 5-24.

De Albuquerque, K. and J. McElroy (1999) "Tourism and Crime in the Caribbean". Annals of Tourism Research 26: 968-984.

DeCesare, D. 2003. 'The Story of Edgar Bolaños', in L. Kontos, D. C. Brotherton, and L. Barrios (eds.), *Gangs and Society: Alternative Perspectives.* New York: Columbia University Press.

Demombynes, G. (2009). "The Effect of Crime Victimization on Atttitudes Towards Criminal Justice in Latin America." Unpublished paper.

Demombynes, G. and Hincapie, D. (2008). "Crime's Cost to Firms in Central America: Analysis Using the 2006 Enterprise Surveys." Unpublished paper.

Demoscopía. 2007. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica.* San José: Demoscopía.

Department for Disarmament Affairs (DDA). 2008. *Small Arms and Light Weapons in Administration: SALSA System*. Regional Disarmament Branch. Last accessed 11 July. <http://www.salsa-system.org/SecDOCUMENT/Documents.aspx>

Diaz Rivillas, Borja and Sebastián Linares Lejarraga (2005), *Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: Un balance tras veinte años de reformas*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-32159185_ITM

Dills, A. K., Miron, J. A., & Summers, G. (2008). What Do Economists Know About Crime? SSRN eLibrary. Retrieved April 20, 2009, from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1088673.

Dormtizer, Catherine M. et al. 2004. "The PACARDO research project: youthful drug involvement in Central America and the Dominican Republic." *Revista Panam Salud Publica*. 2004, v. 15, n. 6, pp. 400-416.

Eck, J., & Maguire, E. (2000). Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. The crime drop in America, 207-265.

The Economist (2009). "How to stop the drug wars." Mar 5, 2009.

ERIC, IDESO, IDIES, and IUDOP. 2004. *Maras y Pandillas en Centroamérica: Pandillas y Capital Social*. Vol. 2, San Salvador: UCA Publicaciones.

ERIC, IDESO, IDIES, and IUDOP. 2001. *Maras y Pandillas en Centroamérica.* Vol. 1, Managua: UCA Publicaciones.

ERIC, IDESO, IUDOP, NITLAPAN, DIRINPRO. 2004. *Maras y Pandillas en Centroamérica: Políticas juveniles y rehabilitación.* Vol. 3, Managua: UCA Publicaciones.

Fajnzylber, Pablo, Daniel Derman, and Norma Loayza (2002). "What Causes Violent Crime?" European Economic Review, 46 (2002), 1323-1357.

Faux, F. 2006. *Les Maras, Gangs d'Enfants: Violences urbaines en Amérique Centrale.* Paris: Autrement.

Fernandez, Leonel (December 2007), "The Dominican Republic's Democratic Security Plan" (PowerPoint presentation), John Jay College Criminal Justice of the City University of New York

Ferrandino, Alvaro (2001), "La experiencia de la defensa pública en Centroamérica**",** in *Implementando el nuevo proceso penal en Ecuador : cambios y retos*. Fundación para el Debido Proceso Legal, Quito, pp. 116-127.

Ferreira, S.L.A. and A.C. Harmse (2000) "Crime and Tourism in South Africa: International Tourists Perception and Risk." South African Geographical Journal 82: 80-85.

Forter, A. A. 2004. *Youth Gangs and Human Rights in Central America: A Comparative Study on Policy and Law*. Working paper.

Fraad-Blanar, L., Concha-Eastman, A. and T. Baker. 2007. 'Injury in the Americas: the relative burden and challenge'. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am Journal Public Health*, Vol. 22, No. 4, pp. 254-259.

Frühling, Hugo (editor) (2004), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, IADB, Washington DC,

Frühling, Hugo (2007), "Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso" (Chapter 6) in, IADB, Alda, Erik and Gustavo Béliz (editors), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana* : http://www.iadb.org/publications.

Frühling, Hugo (1998), "Modernizacion de la policía", Forum Convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano y la Isla Española, IADB, in San Salvador, June 2-4, 1998. http://www.iadb.org/publications.

García Q, Ana Isabel (2005), "Principales estrategias contra la violencia intrafamiliar", in Foro Interamericano Seguridad y convivencia ciudadana: examinando experiencia y desafíos, Medelllín, September 12 and 13, 2005.

García, Ana Isabel (December 1996) "Violencia intrafamiliar en Costa Rica: ¿Qué hace el Estado para prevenirla, atenderla y erradicarla?" in Revista Parlamentaria" Vol. 4, No. 3, pp. 823-55.

Geneva Declaration Secretariat (2008-forthcoming) *Reviewing the Global Burden of Armed Violence*. Geneva: Small Arms Survey.

Godnick, W., Muggah, R. and C. Waszink. 2002. *Stray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America.* Small Arms Survey, Occasional Paper No. 5. Geneva: Small Arms Survey.

Godnick, William and Helena Vázquez. 2003. *Small Arms Control in Central America*. Latin America Series No. 2. Security and Peacebuilding Programme Monitoring the Implementation of Small Arms Controls (MISAC). UK: International Alert.

Goldstein, Herman (1998), "La nueva orientación policial : confrontando la complejidad", in *Policía y sociedad democrática*, Año 3 (3). Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, pp. 117-129

Gomby, D., P. Culross, and R. Behrman. 1999. "Home Visiting: Recent Program Evaluations – Analysis and Recommendations." *The Future of Children* 9(1), Spring/Summer.

Grogger, J., and S. Bronars. 1993. "The Socioeconomic Consequences of Teenage Childbearing: Findings from a Natural Experiment." *Family Planning Perspectives* 25(4): 156-161.

Guerra, N. G. 2006. "Youth at Risk in Latin America and the Caribbean: Preventing Violence and Crime." Policy paper prepared for the World Bank's *Youth at Risk in the Latin America and Caribbean Region: Building a Policy Toolkit.*

Gutiérrez, R. 2006. 'Central America: Harsher Measures Don't Cut Crime'. *Inter Press Service News Agency (IPS News)*. November 1. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=35337>

Hahn, A., Leavitt, T., and Lanspery, S. 2006. "The Importance of Policies in Support of Life Skills Training to Assist Vulnerable Groups of Youth in the Latin America and Caribbean Region." Policy paper prepared for the World Bank's *Youth at Risk in the Latin America and Caribbean Region: Building a Policy Toolkit.*

Hammergren, Linn, "Justice and Citizens Security in Honduras", Chapter III, Honduras IGR, World Bank, Washington.

Hoffman, Joan Serra. "School-Based Violence Prevention in Urban Communities in Latin America and the Caribbean: An Action Guide." Forthcoming.

Hoffman, S.E., M. Foster, and F. Furstenberg Jr. 1993. "Reevaluating the Cost of Child Bearing." *Demography* 30 (1): 1-13.

Homan, Barry, and Jason Ziedenberg. Forthcoming. *The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and other Secure Congregate Facilities.* Baltimore, MD: Annie E. Casey Foundation.

Huhn , S., A. Oettler, and P. Peetz. 2006a. *Exploding Crime? Topic Management in Central American Newspapers.* GIGA Working Paper No. 33, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

Huhn , S., A. Oettler, and P. Peetz. 2006b. *Construyendo inseguridades: aproximaciones a la violencia en centroamérica desde el análisis del discurso.* GIGA Working Paper No. 34, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

Hume, M. 2007. 'Mano Dura: El Salvador responds to gangs'. *Development in Practice*, Vol. 17, No. 6. Pp. 739-751.

IACPV. 2008.'Global Campaign for Violence Prevention'. *Violence Prevention Alliance*. http://www.who.int/violenceprevention/about/participants/iacpv/en/index.html

Inter-American Commission on Human Rights (2003), "The Situation of the Rights of Women in Ciudad Juárez, Mexico:The Right to be Free from Violence and Discrimination", Organization of American States, http://www.cidh.org/annualrep/2002eng/chap.vi.juarez.htm

IADB http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=English&id=4125

IIDH (2000) "Diagnósticos sobre la situación del Proyecto de Seguridad Ciudadana en Centroamérica" and "Informe final de evaluación", San José.

International Center for Prison Studies, "World Prison Brief", King's College, London 2008. htpp://kcl.ac.uk/depsta/law/reseach/icps/worldbrief/

International Human Rights Clinic. 2007. *No Place to Hide: Gang, State, and Clandestine Violence in El Salvador.* USA: Human Rights Program, Harvard Law School.

Jiménez, A., González, M. and M. Ramírez Landaverde. 2006. 'Municipalities Free of Arms Project.' In

Regional Forum for the Exchange of Experiences in the Prevention and Control of Armed Violence. San Salvador: UNDP, pp. 84–88.

JSCA, Duce, Mauricio (editor) (2005), *Criminal Procedures Reforms in Latin America. Experiences in Innovation*, Santiago. http://www.iadb.org/publications.

JSCA, Duce, Mauricio, Cristian Riego and Juan Enrique Vargas (editors) *Reformas Procesales Penales en America Latina. Discusiones locales*, , Santiago, 2005.

JSCA, Riego, Cristián, (editor) (2007) *Reformas Procesales en America Latina. Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa*, Santiago.

JSCA (2006-2007), *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas*, http://www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol

Karp, An. 2008. *Estimated firearms distribution in 27 Latin America and Caribbean countries, 2007*. Unpublished background data. Geneva: Small Arms Survey.

Keefer, Loayaz, and Soares 2008. "The Development Impact of the Illegality of Drug Trade." Policy Research Working Paper 4543. Washington D.C.: World Bank.

Koonings, K., and D. Kruijt (eds). 1999. *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America.* London: Zed Books.

Koonings, K., and Dirk Kruijt (eds). 2004. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America.* London: Zed.

Kugler, Maurice, Thierry Vedier, and Yves Zenou (2005). "Organized Crime, Corruption, and Punishment." Journal of Public Economics, 89(9/10), 1639-1663.

LAPOP, *Political Culture of Democracy in Costa Rica (2006)*, Americas Barometer 2006 Series. http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/Studiesbytheme

LAPOP, *Political Culture of Democracy in El Salvador (2006)*, Americas Barometer 2006 Series. http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/Studiesbytheme

LAPOP, *Political Culture of Democracy in Guatemala (2006)*, Americas Barometer 2006 Series. http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/Studiesbytheme

LAPOP, *Political Culture of Democracy in Nicaragua (2006)*, Americas Barometer 2006 Series. http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/Studiesbytheme

LAPOP, *Political Culture of Democracy in Panama (2006)*, Americas Barometer 2006 Series. http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/Studiesbytheme

Lara, J. 2006. *Hipótesis Sobre 427 Muertes, Prensa Libre*, February 2.

Latin American Commission on Drugs and Democracy, 2009. "Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift."

LatinNews.com (2005) "Statistics." Latinnews Daily, November 9, 2005.

Levenson, D., *et al.* 1988. *Por sí mismos: Un estudio preliminar des las "maras" en la ciudad de Guatemala.* Cuaderno de Investigación no. 4, Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.

Liebel, M. 2004. 'Pandillas juveniles en Centroamérica o la difícil búsqueda de justicia en una sociedad violenta'. *Desacatos*, Vol. 14. Pp 85–104.

Londoño, J., and R.Guerrero. 1999. *La Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos*. Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento de trabajo R-375. August.

MacCoun, Kilmer, and Reuter (2003). (n.d.). Research on drug-crime linkages: The next generation. *Drugs and Crime: A Research Agenda for the 21st Century. Washington, DC: US Department of Justice*.

MacCoun, Robert and Peter Reuter (2001). *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times, and Places.* New York: Cambridge University Press.

McKinley, James C. (2008). "Mexico's War Against Drugs Kills its Police." May 26. New York Times.

Mangruklar, L., C. Whitman, and M. Posner. 2001. "Life Skills Approach to Child and Adolescent Healthy Human Development." Pan American Health Organization. Available at: http://www.paho.org/English/HPP/HPF/ADOL/Lifeskills.pdf

Manwaring, M. G. 2008. *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil.* Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.

---------. 2006. 'Gangs and Coups D' Streets in the New World Disorder: Protean Insurgents in Post-modern War'. *Global Crime*, Vol. 7, No's. 3-4. Pp. 505-543.

---------. 2005. *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.

Martínez de León, L. 1994. *La Democracia de las Armas*. Centro de Estudios de Guatemala. Mexico: Editorial Claves Latinoamericanas S.A.

Mejía, T. 2006. Central America: Soaring Violent Crime Threatens Democracy. *Inter Press Service News Agency (IPS News)*. September 15. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34743>

Meléndez Quiñónez, r. 2007. *Una Visión sobre la Situación de la Seguridad en Nicaragua, CR y Panamá*. Draft unpublished background paper. Nicaragua: IEEPP. August.

Millard, A. 2007. *Guatemala Field Research Report*. Working paper. September. Geneva: Small Arms Survey.

Millard, A. and C.Stevenson. Forthcoming. *Armed Violence in Guatemala*. Geneva: Small Arms Survey.

Miller, T.and A.Miller. 2008. *A Human Rights History of Guatemala*. Last accessed 24 July. <http://www.west.net/~tmiller/gh/>

Millett, R. L., and O. J. Perez. 2005. 'New threats and old dilemmas: Central America's armed forces in the 21st century'. *Journal of political and military sociology*, Vol. 31, No. 1. Pp. 59-80.

Ministerio de Gobernacion, Dirección General de Central Penales, and Comisión Nacional Antidrogas, 'Encuesta dePrevalencia de Consumo de Drogas en Internos de Centros Penales 2005'. San Salvador: Ministerio de Gobernacion, 2005.

MINUGUA (2001), "The Indigenous Peoples of Guatemala: overcoming discrimination in the framework of the Peace Agreements", Guatemala.

Miron, Jeffrey A. (1999), ``Violence and the U.S. Prohibitions of Drugs and Alcohol," *American Law and Economics Review*, 1(1-2, Fall), 78-114.

Miron, Jeffrey A. (2003), ``Do Prohibitions Raise Prices? Evidence from the Market for Cocaine," Review of Economics and Statistics, August 2003, 85(3), 522-530.

Mora, J. E.. 2003. *Violence Spurs Growth of Private Security Companies*. San José, Costa Rica: Inter Press Service English News Wire. 30 July.

Morrison, A.and M. Orlando. 1999. Social and economic costs of domestic violence: Chile and Nicaragua. In Morrison AR, Orlando BE, eds. *Too close to home: domestic violence in the Americas* (51-80). New York, Inter-American Development Bank.

Muggah, R. 2008a 'An Armed Violence Prevention Agenda', *Medicine, Conflict and Survival* 27 (1), winter.

Muggah, R. 2008b. ,Excedentes de armas, un riesgo para la paz', *Semana.* http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=114257

Muggah R. Ed. 2008c-forthcoming *Securing Protections: Dealing with Fighters in the Aftermath of War*. New York: Routledge.

Muggah R. (2006) "Emerging from the Shadow of War: DDR and Arms Reduction during Post-Conflict", in *the Journal of Contemporary Security Policy Special Edition* 25 (2).

Muggah, R. and Jutersonke, O. 2008. Endemic Urban Violence and Public Security' *Cities and Urban Violence*. Ottawa: DFAIT.

Muggah, R. and P. Batchelor. 2002. *Development Held Hostage. The Impacts of Small Arms on Human Development.* New York: BCPR/UNDP.

Muggah, R. and Stevenson, C., 2008. "On the Edge: Considering the Causes and Consequences of Armed Violence in Central America." Background paper for World Bank Crime and Violence in Central America ESW.

Neil, Rachel, (July 1999) "The role of the police in violence prevention", Technical Note.9, IADB, http://www.iadb.org/publications.

Neumayer (2003). "The Impact of Violence on Tourism: Dynamic Econometric Estimation in a Cross National Panel." available at http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws9/Neumayer.pdf

Newlink Political (April 2006). *Manual del Plan de Seguridad Democrática*, Dominican Republic

New York Times, *Clinton says US feeds Mexico Drug Trade*, March 25, 2009

NISAT. 2008. *Central America and Mexico data: UN Comtrade Database*. Oslo: PRIO.

Nord, C., K. Moore, D. Morisson, B. Brown, and D.Myers. 1992. "Consequences of Teen-Age Parenting." *Journal of School Health* 67 (7): 310-318.

OAS/ CICAD, 'Premier Estudio Nacional sobre Consumo de Drogas en Población General de El Salvador.' San Salvador: OAS/CICAD, June 2006

OECD–DAC. 2009 (forthcoming). *Guidance on Armed Violence Reduction and Development*. Paris: OECD–DAC.

Olds, D.L. 1998. "Long-term effects of Nurse Home Visitation and Children's Criminal and Antisocial Behavior: a 15-Year Follow Up of a Randomized Controlled Trial." *Journal of the American Medical Association* 280: 1238-1244.

PAHO (Pan American Health Organization). 2005. *Youth: Choices and Change.* Washington, DC: PAHO.

Paniagua, I., Crespin, E. Guardado, A. and . Mauricio. 2005. 'Wounds Caused by Firearms in El Salvador, 2003–2004: Epidemiological Issues.' *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 21, No. 3, pp. 191–98.

Pinheiro, P. S. 2006. *World Report on Violence against Children.* Geneva: United Nations.

Procurador de los Derechos Humanos (PDH). 2008. *Unidad de Estudio y Análisis: Resumen comparativo de hechos delictivos*. Unpublished background data. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos. July

Ramos, Jorge and Ricardo Gómez (2008). "Calderón revive plan Fox sobre usa de droga." *El Universal.* October 3, 2008.

Ramos Rollon, Maria Luisa (2004), "La Justicia vista por los jueces: diagnósticos del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*"* Ministry of Foreign Affairs, Spanish Agency for International Cooperation, University of Salamanca Foundation.

Rangarajan, A., E. E. Kisker, and R. Maynard. 1992. *Selecting Basic Skills Tests for Program and Evaluation Purposes*. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research.

Ranum, E. C. 2006. 'Diagnóstico Nacional Guatemala', *Proyecto Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos*, Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI) del Instituto Tecnológico Autónomo de México

Rasmussen, D. W., Benson, B. L., & Sollars, D. L. (1993). Spatial competition in illicit drug markets: The consequences of increased drug law enforcement. Review of Regional Studies, 23(3), 219-236.
(ITAM)<http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Diagnostico_Guatemala.pdf.>

Reisman, Lainie. 2007. 'Testimony of Lainie Reisman Before the House of Foreign Affairs Committee', *Subcommittee on Western Hemisphere, Hearing on "Violence in Central America"*. June 26.

Reisman, L. and Boerman, T. 2008. "Youth Violence and Gangs in Central America." Background paper carried out for World Bank Crime and Violence in Central America ESW.

Reuter, Peter. (1989, March 26). An economist looks at the carnage. Washington Post.

Reuters, 2007 http://www.reuters.com/article/inDepthNews/idUSN2326993620070130?sp=true

Ribando, C. M. 2007. 'Report for Congress: Gangs in Central America'. *Congressional Research Service*, Report RL34112. 2 August.

Ribando Seelke, Clare (October 2008), "Gangs in Central America", Congressional Research Service Report for Congress, Washington DC.

Riego, Cristian and Juan Enrique Vargas, "Criminal Justice Reform in Latin America: Successes and Difficulties", Santiago, Chile. www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel_II_EN3.pdf

Rico, José María (1999), "*Seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos", San José*, IIDH

Rico, Jose María and Laura Chinchilla (2006), *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, Lima. www.seguridadidl.org.pe

Rico, Jose María and Luis Salas (1990), *Independencia Judicial en América Latina. Replanteamiento de un tema tradicional.* Colección Monografías No.1, Center for the Administration of Justice, Florida International University.

Rico, José María (1998), "La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario", in *Policía y sociedad democrática*. Año 3. Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, pp. 173-189.

Rico, José María (1997), Justicia penal y transición democrática en América Latina, Siglo Veintiuno Editores S.A., México.

Rico, Jose María and Luis Salas (1988), *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Editorial Tecnos S.A, Madrid.

Rico, Jose María and Laura Chinchilla (2006), *Las Reformas policiales en América Latina. Situación, Problemas y perspectivas*, Open Society Institute and Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú.

RILEY, K. (1998). Homicide and drugs: a tale of six cities. Homicide Studies, 2(2), 176.

Rivera-Cira, Tirza (2000) *El Sector Justicia y la Reforma Judicial en la República Dominicana*, Fundación Institucionalidad y Justicia- FINJUS and USAID Proyecto de Modenización de Tribunales, Santo Domingo.

Rocha, J.-L. and D. Rodgers. 2008. *Bróderes Descobijados y Vagos Alucinados: Una Década con las Pandillas Nicaragüenses, 1997-2007*. Managua: Envío.

Rocha, J.-L. 2007a. *Lanzando piedras, fumando 'piedras'. Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006.* Cuaderno de Investigación No. 23, Managua: UCA Publicaciones.

--------. 2007b. 'Del telescopio al microscopio: Hablan tres pandilleros'. *Envío* Vol. 303, pp. 23–30.
--------. 2007c. 'Mapping the labyrinth from within: The political economy of Nicaraguan youth policy concerning violence'. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 26, No. 4. Pp.533-549.
--------. 2006ª. 'Pandilleros del siglo XXI: con hambre de alucinaciones y de transnacionalismo'. *Envío, Vol.* 294, pp. 25–34.
--------. 2006b. 'Mareros y pandilleros: ¿Nuevos insurgentes, criminales?'. *Envío,* Vol. 293, pp. 39-51.
--------. 2005. 'El traido: clave de la continuidad de las pandillas'. *Envío, Vol.* 280, pp. 35-41.
--------. 2003. 'Tatuajes de pandilleros: estigma, identidad y arte'. *Envío*, Vol. 258, pp. 42-50.
--------. 2000a. 'Pandilleros: la mano que empuña el mortero'. *Envío*, Vol. 216, pp. 17-25.
--------. 2000b. 'Pandillas: una cárcel cultural'. *Envío*, Vol. 219, pp. 13-22.

Rodgers, D. (forthcoming). 'Slum wars of the 21st century: Gangs, *Mano Dura*, and the new geography of conflict in Central America'. *Development and Change*.

Rodgers, Dennis (February 2007), "Slum Wars of the 21st Century: The New Geography of Conflict in Central America", Working paper No. 10- Cities Theme-, Development Studies Institute, London.
--------. 2008a. 'Bismarckian transformations in contemporary Nicaragua: From gang member to drug dealer to legal entrepreneur'. Paper presented to the University of Sussex Centre for Violence and Justice interdisciplinary seminar. 13 February.
--------. 2008b. 'A symptom called Managua'. *New Left Review*, Vol. 49 (January-February). Pp. 103-120.
--------. 2007a. 'Managua', in K. Koonings and D. Kruijt (eds.), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, London: Zed.
--------. 2007b. 'When vigilantes turn bad: Gangs, violence, and social change in urban Nicaragua', in D. Pratten and A. Sen (eds.), *Global Vigilantes*, London: Hurst.
--------. 2007c. 'Joining the gang and becoming a *broder*: The violence of ethnography in contemporary Nicaragua'. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 26, No. 4. Pp. 444-461.
--------. 2006a. 'Living in the shadow of death: Gangs, violence, and social order in urban Nicaragua, 1996-2002'. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 2. Pp. 267-92.
--------. 2006b. 'The state as a gang: Conceptualising the governmentality of violence in contemporary Nicaragua'. *Critique of Anthropology*, Vol. 26, No. 3. Pp. 315-30.
--------. 2000. *Living in the Shadow of Death: Violence*, Pandillas, *and Social Disintegration in Contemporary Urban Nicaragua*. Unpublished Ph.D. dissertation, UK: Department of Social Anthropology, University of Cambridge.
--------. 1997. 'Un antropólogo-pandillero en un barrio de Managua'. *Envío*, 184: 10-16.

Roig-Franzia, Ml. 2008. *Anti-Drug Assistance Approved For Mexico: U.S. Lawmakers Responded To Counterparts' Objections*. Washington Post.com. Saturday, 28 June. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/27/AR2008062703229.html>

Rubio, M. (2007) "De la pandilla a la *mara*: pobreza, educación mujeres y violencia juvenil", Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
Sagot, Monserrat (October 2005), "Critical Path of Woman Affected by Family Violence in Latin America: Case Studies From 10 Countries", Journal: Violence Against Women, Volume:11 Issue:10, pp:1292 to 1318. http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=232798

Sanford, V. 2004. *Violencia y Genocidio en Guatemala.* Guatemala: XX. August

Santacruz, M. and A. Concha-Eastman. 2001. *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Pandillas.*

San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Saunders, J., M. Jones, K. Bowman, P. Loveder, and L. Brooks. 2003. "Indigenous People in Vocational Education and Training: A Statistical Review of Progress." National Centre for Vocational Education Research, Leabrook. Available at: http://www.ncver.edu.au/research/commercial/op298.pdf

Schreier, F.and M.Caparini. 2005. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Ocasional Paper No. 6. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). March.

Small Arms Survey. 2008. *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience*. Geneva: Cambridge University Press.

Small Arms Survey (2006). *The Instrument Matters: Assessing the Costs of Small Arms Violence*. Oxford:Oxford University Press.

Small Arms Survey (2005). *Small Arms Survey 2005: Weapons at War*. Geneva: Oxford University Press.

Solutions Abroad (2008). *Security in Mexico City: Private Security Guards*. Last accessed 14 July. <http://www.solutionsabroad.com/en/cities/mexico-city/security-in-mexico-city/police-and-security-guards.html>

Stratfor, "Guatemala: Expanding Influence of the Cartels." March 2, 2009.

Stratfor, "Colombia, Mexico: Taking the Drug Fight to Central America." January 16, 2009.

Supreme Court of Justice, Attorney General, and Ministry of Interior (2007). *Delitos contra la vida en Guatemala: Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos en 2005-2006 y el desempeño del sistema de justicia*. Guatemala: Supreme Court of Justice, Attorney General, and Ministry of Interior. October

Teixeira, I. (1995) "O Colapso do Turismo e a Violência no Brasil." Conjuntura Econômica 49: 63 64.

Teixeira, I. (1997) "A Violência está Matando o Turismo no Brasil." Conjuntura Econômica 51: 32-34.

Transparency International Data http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/gcb

UNDP (United Nations Development Programme) (2008). *Human Development Reports: 2007/2008 Human Development Index rankings*. Accessed 17 June, 2008. http://hdr.undp.org/en/statistics/

United Nations Development Programme (2005). "¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?", Cuaderno sobre Desarrollo Humano N° 4, San Salvador: United Nations Development Program.

United Nations Development Programme (2006). "El costo económico de la violencia en Guatemala", Guatemala: United Nations Development Program.

United Nations Development Programme (2006b). *Living without Arms? Evaluation of the Arms-Free Municipalities Project: An Experience in Risk-Taking in a Risky Context*. San Salvador: UNDP.

United Nations Development Programme (2005a). *Securing Development: UNDP's support for*

addressing small arms issues. UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (2005c). *Overcoming Fear: Citizen (In)security and Human Development in Costa Rica*. National Human Development Report 2005.

United Nations Development Programme (2003). *Guatemala: una agenda para el desarrollo humano. Informe sobre el desarrollo humano 2003*. Guatemala City: UNDP.

UNDP (1992 and 1998), *Human Development Report*, United Nations Publications, New York. http://hdr.undp.org/en/humandev/reports/

UNDP (2007- 2008) *Human Development Report, 2007-2008* United Nations Publications, New York. http://hdr.undp.org/en/humandev/reports/

UNDP (2003), *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, Chapter 7, "El desafío de la democratizaciónde la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas", pp283-329. www.estadonacion.or.cr

UNDP (2008), *Estado de la Region en Desarrollo Humano Sostenible*, Chapter 12, "El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado Democrático de Derecho", pp/467-653. www.estadonacion.or.cr

UNDP (2007-2008) *Human Development Indicators* http://hdrstats.undp.org/indicators/263.html

UNODC (May 2007), *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire* , United Nations Publications. www.**unodc**.org/pdf/**CentralAmerica**Study.pdf

UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime) (2007). *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. May. <http://www.unodc.org/pdf/Centralper cent20Americaper cent20Study.pdf>

UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime) (2007). Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire. United Nations.

UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime). 2008. *Annual Report 2008: Covering Activities in 2007*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. <http://www.unodc.org/documents/about-unodc/AR08_WEB.pdf>

U.S. Surgeon General. 2001. *Youth Violence: A Report of the Surgeon General*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services.

USAID, (2006), *Central America and Mexico Gangs Assessment*, Washington, DC: United States Agency for International Development.

Vargas, Juan Enrique (2001), "Las estrategias de reforma judicial en América Latina" in: *Implementando el nuevo proceso penal en Ecuador : cambios y retos*. Ecuador, Fundación para el Debido Proceso Legal, pp. 25-35.

World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*. Geneva: WHO.

WHO (World Health Organization). 2008. *Violence*. Accessed on 10 June, 2008.

<http://www.who.int/topics/violence/en/>
--------. 2004. *The Economic Dimensions of Interpersonal Violence*. Geneva: WHO.
____. (2002). 'Mortality and Burden of Disease Estimates for WHO Member States in 2002' http://www.who.int/entity/healthinfo/statistics/bodgbddeathdalyestimates.xls

Winton, A., (2007), "Using 'Participatory' Methods with Young People in Contexts of Violence: Reflections from Guatemala", *Bulletin of Latin American Research*, 26(4): 497-515.

WOLA (Washington Office on Latin America) (2006). *Youth Gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention*. A WOLA Special Report. Washington DC: WOLA. November.

Woodrow Wilson International Center, Varat, Jessica (editor) (2007) *Seguridad Ciudadana en las Americas*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 18, Washington DC,

World Bank (2006). Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy. Report No. 36525. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2006). 'Health Financing.' *HNPStats*. Accessed July 2008. <http://go.worldbank.org/JF45SBNSH0 >

World Bank and UNODC (2007). Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2007). "Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction." Report No. 35910-CR, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2008a). 'The Economics of Conflict'. *The Economics of Conflict*. Last accessed 25 June. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTCONFLICT/0,,menuPK:477971~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:477960,00.html>

World Bank (2008b). Youth at Risk in Latin America and the Caribbean: Understanding the Causes, Realizing the Potential. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2008c). Supporting Youth at Risk: A Policy Toolkit for Middle-Income Countries. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2008d). "Nicaragua Poverty Assessment."Report No. 39736-NI, World Bank, Washington, DC.
World Health Organization (2004). The Economic Dimensions of Interpersonal Violence. Geneva: World Health Organization.

Wyn, J.., H. Stokes, and D. Tyler. 2004. "Stepping Stones: TAFE and ACE Program Development for Early School Leavers." National Centre for Vocational Education Research, Leabrook. Available at: http://www.ncver.edu.au/research/proj/nr0015.pdf.

US Department of State (2008). *The Merida Initiative Fact Sheet*. Washington DC: Bureau of Public Affairs. 8 April. http://www.state.gov/r/pa/scp/2008/103374.htm

Zalamea Leon, Diego (2007), *La Reforma Procesal Penal en Ecuador. Experiencias de Innovacion,*

JSCA, Santiago.

Zéphyr, Dominique (2007), "Corruption and its Impact on Latin American Democratic Stability" in LAPOP, Chapter XI *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean*, Evidence from the Americas Barometer 2006-07 http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/Studiesbytheme