

Crimen y Violencia en Centroamérica Un Desafío para el Desarrollo

2011

Departamentos de Desarrollo Sostenible y
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe



ÍNDICE DE CONTENIDO

RECONOCIMIENTOS	i
RESUMEN EJECUTIVO.....	ii
I. LA MAGNITUD DEL PROBLEMA	1
I.1 ¿QUIÉNES SON LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA?.....	3
II. EL COSTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA.....	4
II.1 COSTOS DIRECTOS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA	4
II.2 COSTOS ECONÓMICOS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA	6
II.3 EL IMPACTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.....	9
III. LOS FACTORES QUE GENERAN EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA	11
III.1 TRÁFICO DE DROGAS.....	12
III.2 VIOLENCIA JUVENIL Y MARAS.....	15
III.3 HISTORIA DE CONFLICTO ARMADO EN LA REGIÓN Y DISPONIBILIDAD DE ARMAS DE FUEGO.....	20
III.4 EVALUACIÓN DE LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS EXPLICACIONES ALTERNATIVAS	22
IV. OPCIONES DE POLÍTICAS	23
IV.1 PROGRAMAS PREVENTIVOS.....	25
IV.2 REFORMAS A LA JUSTICIA PENAL.....	29
IV.3 ENFOQUES REGIONALES	34
REFERENCIAS.....	38

RECONOCIMIENTOS

Este informe fue preparado por Rodrigo Serrano-Berthet y Humberto López. Resume los principales hallazgos y recomendaciones claves de políticas públicas de un estudio más detallado del Banco Mundial titulado *Volumen II: Crimen y Violencia en Centroamérica (2010)*, producido por un equipo dirigido por Bernice van Bronkhorst y Gabriel Demombynes, y conformado por David Varela, Milena Sánchez de Boado, Lorena Cohan, Facundo Cuevas, Diana Hincapié, Lars Christian Moller, Tirza Rivera-Cira (del Banco Mundial), así como Abby Cordova Guillen (Universidad de Vanderbilt), Jeffrey Miron (Universidad de Harvard), Tom Boerman y Lainie Reisman (*Washington Office on Latin America*, Washington D.C.), Robert Muggah y Chris Stevenson (*Small Arms Survey*, Geneva). Una lista exhaustiva de las personas que contribuyeron a este estudio se encuentra dentro de la sección de reconocimientos del Volumen II.

RESUMEN EJECUTIVO

El crimen y la violencia constituyen el problema clave para el desarrollo de los países centroamericanos. En tres países - El Salvador, Guatemala y Honduras - los índices de crimen y violencia se encuentran entre los tres más altos de América Latina. En los demás países de la región - Costa Rica, Nicaragua y Panamá - los niveles de crimen y violencia son significativamente menores, pero un aumento sostenido de los índices de violencia en años recientes es motivo de preocupación. Existen razones para ello. A fin de poner en contexto la magnitud del problema, la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España; sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (es decir menos de uno por día) y Centroamérica registró 14.257 asesinatos (es decir casi 40 por día).

Más allá del trauma y sufrimiento de las víctimas, el crimen y la violencia conllevan costos económicos abrumadores a nivel nacional. De hecho, dichos costos son estimados en cerca del 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) regional si se incluye la seguridad de los ciudadanos, los procesos judiciales y el gasto del sistema de salud. El crimen y la violencia también debilitan el crecimiento económico, no solamente por los salarios perdidos, sino porque contaminan el clima de las inversiones y desvían los escasos recursos gubernamentales para fortalecer la aplicación de justicia en lugar de promover la actividad económica. Los cálculos que se presentan en este informe sugieren que una reducción de 10 por ciento en los niveles de violencia de aquellos países centroamericanos que tienen los índices de asesinato más altos podría impulsar el crecimiento económico anual per cápita hasta un 1 por ciento del PIB. La criminalidad asociada a la violencia, también debilita a las instituciones. Los datos existentes indican que el tráfico de drogas aumenta los niveles de corrupción en los sistemas de justicia penal de algunos países centroamericanos y empañan la legitimidad de las instituciones del Estado frente a la opinión pública. Las víctimas del delito, en promedio, tienden a: (i) tener menos confianza en el sistema de justicia penal; (ii) cada vez más, apoyan la idea de tomar la ley en sus propias manos; y (iii) creen cada vez menos en que debe respetarse el estado de derecho.

¿Qué hay detrás del crimen y la violencia en Centroamérica? Este informe presenta un análisis detallado de las tres causas principales de la violencia en la región: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, y la disponibilidad de armas de fuego. Asimismo, examina la debilidad de las instituciones judiciales como un alto factor de riesgo frente a la expansión del crimen y la violencia generalizadas. Nuestra investigación arrojó las siguientes conclusiones:

- El tráfico de drogas es por un lado un promotor importante de los índices de homicidios en Centroamérica y al mismo tiempo el factor principal de los niveles de violencia en la región. Por ejemplo: las áreas consideradas ‘puntos calientes’ (*hot spots*) del narcotráfico tienden a experimentar índices de violencia de más de 100 por ciento por encima de las áreas que no lo son. Es evidente que la reducción (o prevención total) del tráfico de drogas será la clave en cualquier estrategia regional para combatir la violencia. Dicho elemento es aún más relevante en vista de la magnitud de los flujos de drogas en toda la región. Se estima que 90 por ciento de la cocaína que llega a los EE. UU. viene a través del corredor centroamericano. Los flujos financieros relacionados también son enormes y el valor agregado del flujo de cocaína del corredor centroamericano alcanzaría al 5 por ciento del PIB regional.
- Hoy en día, la violencia juvenil y las maras son una preocupación fundamental en Centroamérica. Los hombres de entre 15 y 34 años de edad constituyen la abrumadora mayoría de las víctimas de homicidio y también forman parte de las maras juveniles. Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70.000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren

que quizás el 15 por ciento de los homicidios se relacionan con las maras). Además, resulta muy escasa la información confiable que se relaciona con el papel de las maras juveniles en el comercio de narcóticos. A fin de resolver los problemas de violencia juvenil y de las maras, los diseñadores de políticas, en el corto plazo, deberían basarse en programas exitosos que se han implementado en otros países y regiones, y poner en práctica programas de desarrollo y orientación en la temprana infancia, intervenciones para aumentar la retención de jóvenes de alto riesgo en escuelas secundarias y la apertura de escuelas nocturnas y los fines de semana que ofrezcan a los jóvenes actividades para que ocupen su tiempo libre constructivamente.

- Disponibilidad de armas de fuego. Las largas guerras civiles y el aumento en la importación de armas de fuego en los años posteriores a la guerra interna, han dejado a Centroamérica sumergida en armas. Estudios independientes indican que aproximadamente 4,5 millones de armas pequeñas se encontraban en la región en 2007, la gran mayoría de las cuales eran ilegales. Debido a lo anterior, las armas a menudo se utilizan en los crímenes violentos. Un estudio de 2008 del *Small Arms Survey*, con sede en Ginebra, reveló que las armas de fuego estaban presentes de manera abrumadora en incidentes reportados como crímenes violentos en Guatemala. En El Salvador se encontraron resultados similares.
- Débiles instituciones de justicia limitan la eficacia en el castigo y prevención del crimen y la violencia. Las debilidades institucionales dan como resultado un bajo porcentaje de crímenes resueltos, cuyo perpetrador es castigado. Por ejemplo, en 2006 en Honduras se presentaron 63.537 denuncias penales, de las cuales 49.198 se remitieron a investigación y solamente 1.015 terminaron en condena. Aun con lo anterior, se considera que la poca cantidad de denuncias es un problema importante en Centroamérica, debido al bajo nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Poder Judicial. Quizá el obstáculo más importante en la región para la elaboración de políticas basadas en datos reales, es la falta de estadísticas confiables.

Es evidente que no existe un remedio fácil y rápido para el problema del crimen y la violencia en Centroamérica. Más bien, el análisis del Banco indica que será necesario que los diseñadores de políticas perseveren debido a que todo indica que la lucha contra la violencia probablemente sea incesante y a largo plazo. Asimismo, debido a lo demostrado por las experiencias de Colombia, y más recientemente de México, los dirigentes deben estar conscientes del alto costo potencial de la lucha contra la violencia cuando el gobierno apunta al narcotráfico. No obstante, la lucha contra la violencia debe estar en el centro de las prioridades en las agendas de desarrollo de todos los países centroamericanos.

Este informe sostiene que las estrategias exitosas requieren acciones a lo largo de múltiples frentes que combinen la prevención, la reforma del sistema de justicia penal, en paralelo con enfoques regionales en las áreas de tráfico de drogas y armas de fuego. También concluye que las intervenciones deben basarse en la evidencia, comenzando con un claro entendimiento de los factores de riesgo que están involucrados y terminando con una evaluación cuidadosa de cómo las acciones planeadas podrían afectar las opciones futuras.

Asimismo, el diseño de planes nacionales de reducción de la violencia y el establecimiento de comisiones nacionales contra el crimen son pasos importantes para coordinar las acciones de diversas ramas del gobierno, facilitar la colaboración intersectorial y fijar prioridades en la asignación de recursos. De igual importancia, los planes nacionales han de ofrecer un vehículo para la participación de organizaciones de la sociedad civil, que tienen una vasta experiencia en la prevención de la violencia y la rehabilitación.

Las estrategias preventivas pueden funcionar. La evidencia existente sugiere que los programas de prevención más rentables se enfocan en los niños y las familias, tales como programas de desarrollo infantil temprano, la capacitación de padres, o la prevención de la violencia a través de las escuelas.

Debido a que algunos de estos programas pueden dar dividendos solamente a mediano y largo plazo, deben complementarse con programas que puedan producir reducciones significativas del crimen y la violencia a corto plazo. Dichos programas incluyen programas integrales de seguridad ciudadana (especialmente a nivel local) que combinan modernos métodos de vigilancia con programas preventivos como por ejemplo la prevención del crimen situacional.

Los esfuerzos de prevención requieren complementarse con un eficaz Poder Judicial. Las reformas que se requieren ya no son primordialmente legislativas, ya que los seis países han avanzado hacia procedimientos penales más transparentes. Las necesarias reformas de segunda generación deben ayudar a concretar las promesas de reformas anteriores al fortalecer a las instituciones del sistema judicial, y así como mejorar la calidad y los tiempos de los servicios que prestan a los ciudadanos: (i) mejorar la eficacia y eficiencia, y al mismo tiempo respetar el debido proceso legal y los derechos humanos; (ii) asegurar la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; (iii) aumentar la colaboración entre dependencias; (iv) mejorar el acceso a la justicia, especialmente de los grupos pobres y aquellos privados de sus derechos. Las acciones específicas que se analizan en el informe incluyen: sistemas de información e indicadores de desempeño necesarios para mejorar la coordinación entre instituciones y los mecanismos para compartir información; una reconstrucción interna del sistema de justicia y gestión de casos para crear oficinas centralizadas de reacción rápida; el fortalecimiento de aquellas entidades que proporcionan asesoría legal a los pobres y a las mujeres; la promoción de mecanismos de resolución alternativa de controversias y la implementación de programas policiales comunitarios. Los análisis negativos respecto a los enfoques de “mano dura” sugieren de manera firme que deben explorarse líneas de procedimiento alternativas, respetando adecuadamente los derechos humanos.

Todo esto coloca a los países de Centroamérica en una situación difícil. La guerra contra las drogas ya derivó en niveles de extrema violencia, dañando las instituciones judiciales. Las opciones para abordar el tremendo flujo de drogas en la región parecerían limitadas. La implementación de cambios radicales en las políticas de drogas -- como la posible despenalización o descriminalización de algunas drogas propuesta por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) -- simplemente está más allá de la capacidad de las seis naciones y solamente podrán realizarse en un marco internacional que incluya a los principales países productores y consumidores.

Nuestro análisis nos lleva a concluir que las siguientes opciones de política respecto al tráfico de drogas son preferibles para los países centroamericanos:

- Dados los altos niveles de corrupción relacionados con la droga en el sistema de justicia penal y los vastos recursos de los traficantes, la evidencia indica que dedicar más recursos a los esfuerzos contra el narcotráfico probablemente no reduzcan la violencia en Centroamérica. En la medida que se utilice esta estrategia, consideramos que un esfuerzo regional coordinado cuenta con más oportunidades de tener éxito. A fin de combatir la corrupción e impunidad relacionadas con las drogas, vale la pena tomar en cuenta la experiencia de Guatemala con la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG), ya que proporcionó un canal adecuado para llevar la experiencia internacional en investigación al país y ha sido de mucha ayuda en la resolución de casos destacados.
- Destinar recursos para enfrentar el uso doméstico de drogas a través de programas de salud pública, incluyendo una mayor inversión en campañas educativas, tratamiento para consumidores y prevención del uso de las drogas.

Tales opciones no son excluyentes. En general, es más probable que los escasos fondos disponibles reduzcan la violencia si se destinan a esfuerzos de prevención de la misma y a mitigar el daño generado por las drogas. Dentro de la región, las políticas deberán enfocarse en el fortalecimiento de los sistemas

de justicia penal, limitar la disponibilidad de armas de fuego y proporcionar alternativas significativas para la juventud en riesgo.

I. LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

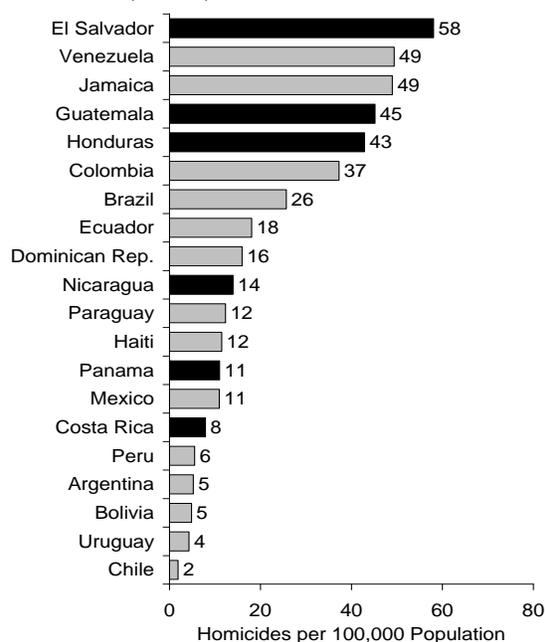
La esperanza centroamericana de un renacimiento tras las guerras civiles se ha visto opacada por otro tipo de plaga: un torrente de crimen y violencia que primero absorbió a El Salvador, Honduras y Guatemala y que ahora amenaza a Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Para poder entender la magnitud de esta nueva ola criminal, debemos considerar lo siguiente: tanto España como Centroamérica tienen una población aproximada de 40 millones de personas; sin embargo, España registró 336 asesinatos (es decir, menos de uno por día) en 2006, mientras que Centroamérica registró 14.257 (es decir, casi 40 por día).

El Salvador tiene el índice de homicidios más alto de América Latina (58 por cada 100.000 habitantes), y otros dos países centroamericanos, Guatemala y Honduras, con índices de homicidios de 45 y 43 por cada 100.000 habitantes, respectivamente, se encuentran entre los primeros cinco de la región. El índice de homicidios para Centroamérica en general es de 35,4 por cada 100.000 habitantes, comparado con aproximadamente 20 por cada 100.000 en toda América Latina.

Los índices de homicidios siguen siendo bajos en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, aproximadamente la mitad que en América Latina en general, pero ahora también preocupa el aumento de la violencia en dichos países¹. Esta preocupación se origina en el temor a contagiarse de sus tres vecinos del norte, más propensos a la violencia, y la perspectiva de que ellos también podrían convertirse en paraísos del narcotráfico, causante de los altos índices de violencia en el triángulo del norte.

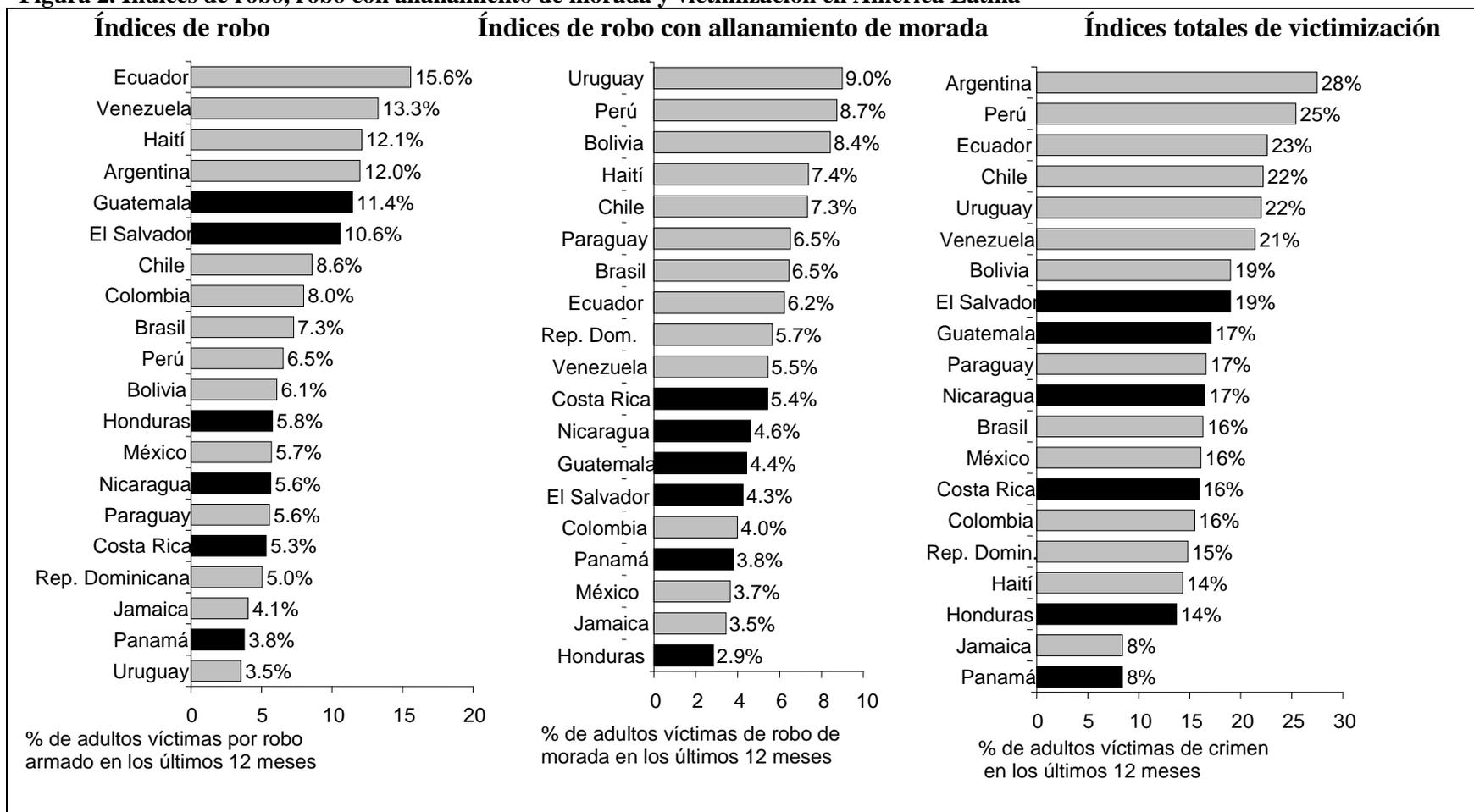
Es cierto que otras medidas de crimen violento en Centroamérica, como los índices de robo y de robo con allanamiento de morada, o los índices generales de victimización, son menos dramáticas que los índices de homicidios. Por ejemplo, los datos de una encuesta sobre victimización que llevó a cabo el Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), que se muestran en la Figura 2, indican que mientras Guatemala y El Salvador tienen índices de robo por encima del promedio regional de América Latina, los índices de los otros cuatro países centroamericanos se encuentran por debajo del promedio. De manera similar, las estadísticas de robo con allanamiento de morada muestran que todos los países centroamericanos se encuentran por debajo del promedio de América Latina. Cuatro países centroamericanos también tienen índices totales de victimización (que miden la violencia sin especificar su tipo) por debajo del promedio regional, mientras que los países centroamericanos con las peores estadísticas (El Salvador y Guatemala) no se encuentran tan lejos del promedio (8.º y 9.º lugar en la clasificación), de acuerdo a los datos del LAPOP.

Figura 1 - Índices de homicidio en América Latina y el Caribe (c. 2006)



¹ Por ejemplo, entre 1997 y 2008, los índices de victimización parecen haberse duplicado en Costa Rica.

Figura 2. Índices de robo, robo con allanamiento de morada y victimización en América Latina



Fuente: Análisis de los datos del LAPOP por parte del Banco Mundial (2008).

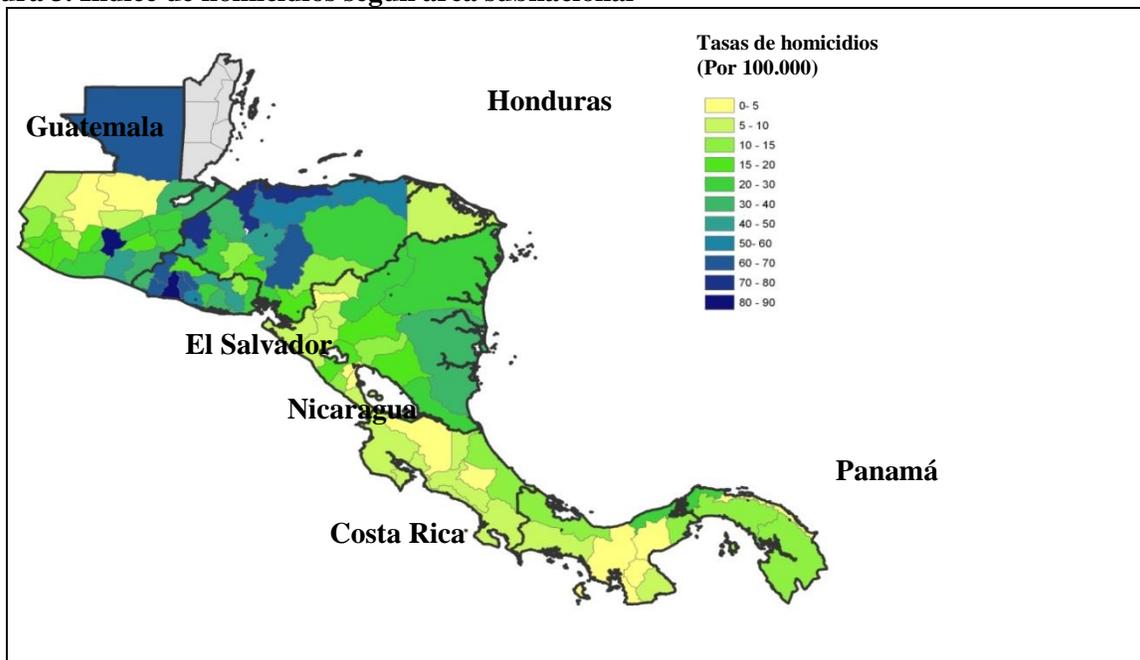
A pesar de las estadísticas de robo y victimización más positivas, son los altos índices de homicidios los que explican por qué el crimen y la violencia son unas de las preocupaciones principales entre la población centroamericana. De hecho, el 71 por ciento de la población adulta de los seis países centroamericanos indicó que considera a la violencia como una amenaza importante para su bienestar futuro, y más del 50 por ciento considera que los altos índices de violencia justificarían un golpe de estado militar.

I.1 ¿Quiénes son las víctimas de la violencia en Centroamérica?

La respuesta a esta pregunta depende de cómo se analicen las estadísticas de la violencia; por ejemplo, la edad es un factor importante. En Centroamérica, la gente joven, en especial los hombres jóvenes, son mayoría tanto entre los perpetradores como entre las víctimas de la violencia. Un estudio nicaragüense de 186 individuos arrestados por asesinato en 2006 descubrió que casi la mitad tenían entre 15 y 25 años de edad. De forma similar, en la mayoría de los países de la región, los hombres jóvenes de entre 15 a 34 años representan aproximadamente el 60 por ciento de todas las víctimas de homicidio. La excepción es Costa Rica, donde esta cifra supera el 40 por ciento.

El hecho de que la mayoría de los homicidios involucren a hombres, ya sea como víctimas o como perpetradores, no debería restarle importancia a la violencia contra la mujer. De hecho, la información disponible para Honduras y Nicaragua indica que entre 17 y 19 por ciento de las mujeres casadas fue víctima de la violencia alguna vez, entre 15 y 17 por ciento sufrió a manos de un miembro de la familia o cónyuge/pareja, y entre 12 y 14 por ciento fue víctima de un cónyuge o de la pareja. Muchos incidentes de violencia doméstica no se reportan ante las autoridades o en las encuestas de victimización, las mujeres a menudo son renuentes a reconocer el abuso por parte de una pareja o miembro de la familia, por lo tanto es probable que dichas cifras no reflejen la verdadera magnitud del problema.

Figura 3. Índice de homicidios según área subnacional



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009)

Una segunda dimensión de la violencia se relaciona con su distribución geográfica. La Figura 3 muestra que el número de homicidios en algunas áreas del norte del triángulo centroamericano se acerca a 100 por cada 100.000 habitantes, mientras que en el sur, en Costa Rica y Panamá, resulta difícil encontrar un área que supere los 20 por cada 100.000 habitantes. Dentro de los países, El Salvador y Honduras no tienen

áreas con índices de violencia menores a 5 por cada 100.000 habitantes; sin embargo, Guatemala sí las tiene. En Guatemala, los homicidios son más frecuentes alrededor de la capital, y los índices altos también son un factor en la región de Petén al norte, que está escasamente poblada. En Honduras, los índices son más altos a lo largo de la costa del Atlántico, el área que rodea Tegucigalpa y la frontera con Guatemala. En el resto de los países, los homicidios tienden a ser mayores en la costa del Atlántico.

El nivel de ingreso también es un factor. Un análisis de datos domésticos en Guatemala indica que la probabilidad de ser víctima de la violencia aumenta con el nivel socioeconómico, de manera que, en términos relativos, la violencia afecta más a los ricos que a los pobres. Lo anterior es cierto más allá del tipo de delito, aunque en términos relativos el rico está más expuesto a sufrir un asalto o un robo que su contraparte más pobre. Las personas adineradas están 10 veces más expuestas a un asalto que las personas que viven en extrema pobreza y tres veces más que los marginalmente pobres. Datos similares se hallaron en Costa Rica, donde la probabilidad de que al menos un miembro de la familia sea víctima de la violencia aumenta con el ingreso per cápita, en tanto una persona en el quintil más elevado de la distribución del ingreso tiene un 36 por ciento de probabilidad de ser víctima de un delito violento (casi el doble del 20 por ciento para aquellos en el quintil más bajo). Sin embargo, las diferencias se han achicado con el tiempo. En 1997, un hogar en el quintil más alto de la distribución de ingreso tenía el doble de probabilidad de ser víctima de un delito que uno en el quintil más bajo. Dicha proporción se redujo a 1,8 en 2008. Aun cuando los hogares más solventes tienen una tendencia mayor a ser objeto de la violencia, los datos de Costa Rica también revelan que los hogares más pobres parecen estar sujetos a delitos más severos. Entre los hogares afectados del quintil más bajo, 3 de cada 10 ha sufrido delitos de agresión, en comparación con sólo el 20 por ciento de los hogares victimizados en el quintil más solvente.

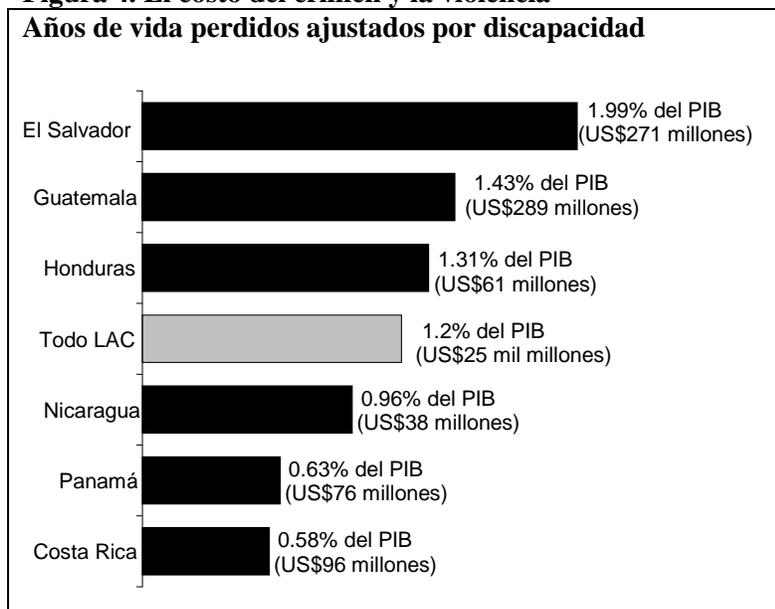
II. EL COSTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Debido a que el crimen y la violencia afectan las vidas de las personas de varias maneras, existen ciertos elementos que se relacionan con los costos sociales de las actividades criminales. Los más obvios son los costos físicos y emocionales de las víctimas, sean estas individuos o empresas. Otros costos directos para las personas físicas y morales incluyen la seguridad privada o la necesidad de alterar residencia, fábrica u otros lugares de trabajo, así como los costos institucionales para el gobierno de aumentar el número de policías y procedimientos judiciales. Más allá de los costos directos, el impacto negativo del crimen y la violencia en el ámbito de las inversiones conlleva sus propios costos. El estudio de Alaimo *et al.* (2009) concluyó que la actividad criminal reduce la productividad y que los negocios afectados por la violencia generan muchas menos ventas por trabajador que aquellos que no se ven afectados por la actividad criminal. Debido al papel clave de la productividad en el crecimiento económico, no debería sorprendernos que el crimen y la violencia reduzcan el crecimiento del PIB de un país. También existen costos ocultos casi imposibles de medir, como el deterioro de la confianza pública en el sistema judicial, una mayor aprobación de la justicia por mano propia y la convicción de que las autoridades no necesitan respetar la ley cuando persiguen a los criminales; de acuerdo a la evidencia existente, todo esto deriva en mayores índices de violencia. Estos problemas se analizan a continuación.

II.1 Costos directos del crimen y la violencia

Una forma de calcular los costos directos de la violencia es el “enfoque contable,” que identifica varias categorías de costos relacionados con las pérdidas y daños asociados a la violencia, y con las actividades para su prevención; luego le añade un valor en dólares a cada una para obtener una cifra total. Aun cuando estos cálculos solo brindan una aproximación a los costos verdaderos, el ejercicio puede ser útil para: (i) resumir los costos directos de la violencia; (ii) servir como introducción para calcular la rentabilidad de las intervenciones contra la violencia; y (iii) medir la eficacia de una intervención dada.

Figura 4. El costo del crimen y la violencia



Fuente: Análisis del Banco Mundial basado en encuestas de LAPOP (véase el Volumen II)

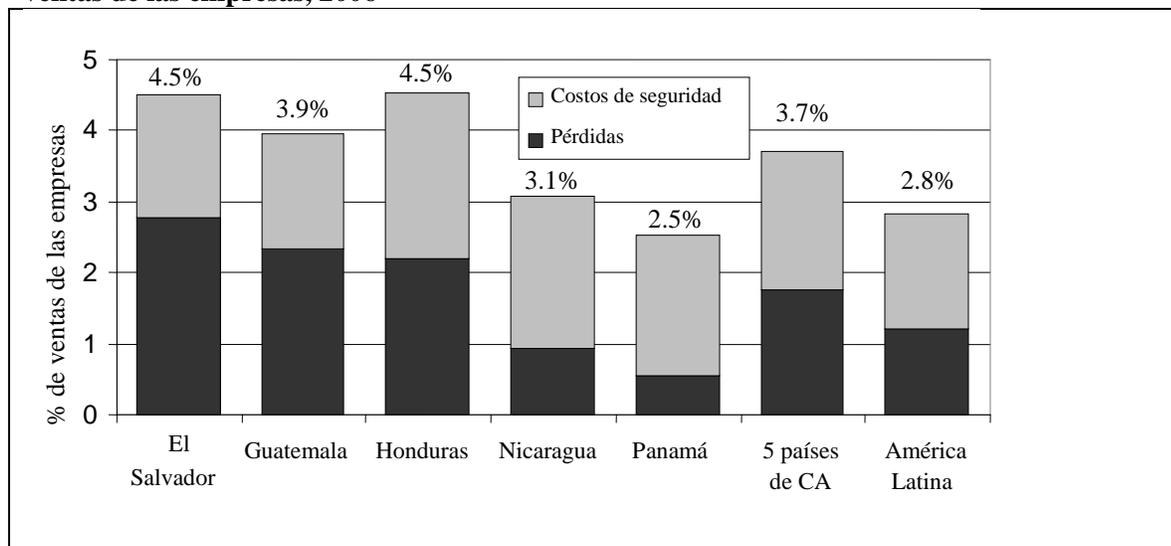
para estimar un DALY.

Con estos antecedentes, la Figura 4 muestra el valor estimado de los DALY para los seis países centroamericanos, así como el promedio para toda América Latina. La cifra indica que para Centroamérica en su conjunto, los costos en materia de salud causados por el crimen y la violencia (como porcentaje del PIB anual) son similares a los costos promedio en América Latina. Sin embargo, no es mayor consuelo para el pueblo de El Salvador, país que ocupa el segundo lugar en América Latina en costos DALY, detrás de Colombia, y número 12 a nivel mundial. Guatemala, Honduras y Nicaragua ocupan los puestos 21, 36 y 40 en la clasificación DALY mundial. En el otro extremo se encuentran Panamá y Costa Rica con los costos más bajos.

En el sector comercial, los datos obtenidos en las *Enterprise Surveys* de 2006 muestran que, excluyendo a Costa Rica, los costos y pérdidas totales relacionados con la seguridad en los países centroamericanos promediaron un 3,7 por ciento de las ventas (Figura 5), una cifra mucho mayor que el promedio de 2,8 por ciento para América Latina y el Caribe en conjunto. Por otra parte, de esos cinco países, solo Panamá obtuvo un índice por debajo del promedio regional. En los otros cuatro, los costos varían de 3,1 por ciento en Nicaragua a 4,5 por ciento en El Salvador y Honduras, mientras que Guatemala se sitúa aproximadamente en el medio (3,9 por ciento). El elevado costo de la violencia en estos países actúa como un obstáculo a la competencia, reduce los márgenes de utilidad y puede significar la diferencia entre el éxito o el fracaso de una compañía.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) proporciona una técnica para calcular los costos de salud relacionados con el crimen y la violencia denominada “años de vida perdidos ajustados por discapacidad” (DALY, por sus siglas en inglés). Los DALY cuantifican los efectos de las amenazas a la salud, incluyendo enfermedades y violencia, relacionadas con cualquier condición sanitaria en un país en particular. Por lo tanto, los DALY proporcionan un cálculo de los años de vida perdidos debido a la mortalidad o discapacidad prematura. Una vez que se calculan los DALY, éstos pueden traducirse en términos de dólares, al monetizar el tiempo en cada país, por ejemplo utilizando el PIB anual per cápita

Figura 5. Costos y pérdidas de las empresas debido a la violencia, como porcentaje de las ventas de las empresas, 2006



Fuente: Análisis de *Enterprise Surveys* 2006 por parte del Banco Mundial.

En Guatemala, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha llevado a cabo estudios detallados utilizando el enfoque contable (PNUD 2006). En forma similar, un informe elaborado para el Consejo de Seguridad Nacional de El Salvador (Acevedo 2008) aplica los cálculos del PNUD junto con los datos de una gran variedad de fuentes para producir cálculos comparables para todos los países centroamericanos, excepto Panamá. Los costos que se toman en cuenta en el estudio Acevedo se agrupan en cuatro categorías: costos en materia de salud, costos institucionales, costos de seguridad privada y costos materiales. Los costos en materia de salud incluyen gastos médicos, pérdida de producción debido a muerte y lesiones y los costos del daño emocional de las víctimas. Los costos institucionales amparan los gastos adicionales del gobierno en seguridad y el sistema de justicia, mientras que los costos de seguridad privada incluyen hogares y negocios. Los costos de material incluyen las pérdidas de bienes que sufren tanto individuos como empresas.

Los principales resultados del enfoque contable se resumen en la Tabla 1. En general, el costo económico total del crimen y la violencia es de 7,7 por ciento del PIB para los cinco países que se incluyeron en el análisis (Panamá no se incluyó en el estudio Acevedo). Los costos para Guatemala equivalen al promedio regional, mientras que los costos para Honduras, Nicaragua y El Salvador excedieron 9 por ciento del PIB. Los costos para Costa Rica representaron apenas un tercio de lo anterior como porción del PIB, pero aún un importante 3,6 por ciento. Los costos en materia de salud (incluyendo los costos por daño moral) representaron la porción más grande de la carga financiera adicional para todos los países de la encuesta, llegando a 1,5 por ciento del PIB en Costa Rica y 6,1 por ciento del PIB en El Salvador. Los costos institucionales se estimaron entre 1 por ciento del PIB para Costa Rica y Guatemala y 2,3 por ciento del PIB para Honduras. Los costos materiales y de seguridad en conjunto dieron un total de entre 1,1 por ciento del PIB en Costa Rica y 3,8 por ciento del PIB en Nicaragua.

II.2 Costos económicos del crimen y la violencia

Más allá de estos costos directos, el crimen y la violencia desaniman las inversiones comerciales de manera significativa, desajustando los cálculos que dan forma a las oportunidades e incentivos para que las empresas inviertan productivamente, creen empleos y se expandan. Tres factores principales se incluyen en la decisión de invertir: (i) las posibles pérdidas causadas por la actividad criminal arriba señalada; (ii) el costo del desvío de recursos de actividades productivas (y que mejoran el crecimiento) a la prevención de la violencia; y (iii) la pérdida de productividad derivada del miedo causado por la

violencia, el aumento del ausentismo u horarios de trabajo limitados a horas del día en que los trabajadores no se preocupen por su seguridad personal. Según las *Enterprise Surveys* del Banco Mundial, en todos los países centroamericanos la violencia tiende a ser una de las principales limitaciones para la productividad y el crecimiento. La Tabla 2 muestra las limitaciones que con frecuencia se mencionan en las encuestas como “principales” o “severas”. Los resultados indican que en cinco de los seis países centroamericanos (con excepción de Costa Rica) la violencia aparece entre las cinco limitaciones principales.

Tabla 1. Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB

Tipo de Costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Millones de US\$					
Costos en materia 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
Administración 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 porcentaje 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%
Administración 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 se incluyó en el análisis original.

Tabla 2. Cinco principales limitaciones para la productividad y el crecimiento en Centroamérica 1/

Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Acceso a financiamiento	Crimen	Corrupción
Inestabilidad macroeconómica	Prácticas de competidores informales	Electricidad
Prácticas de competidores informales	Acceso al financiamiento	Inestabilidad macroeconómica
Corrupción	Corrupción	Prácticas de competidores informales
Tasas de impuestos	Inestabilidad macroeconómica	Crimen

Honduras	Nicaragua	Panamá
Acceso a financiamiento	Acceso a financiamiento	Electricidad
Corrupción	Corrupción	Corrupción
Crimen	Inestabilidad macroeconómica	Crimen
Inestabilidad macroeconómica	Prácticas de competidores informales	Tasas de impuestos
Prácticas de competidores informales	Crimen	Inestabilidad macroeconómica

1/ La tabla muestra las cinco limitaciones principales para la productividad y el crecimiento, identificadas por las empresas centroamericanas en las *Enterprise Surveys* del Banco.

Fuente: Alaimo *et al* (2009).

Más allá de la percepción dentro de la sala de juntas, la violencia también aparece en el análisis estadístico de Alaimo *et al.* (2009) como una de las principales limitaciones a la productividad y el crecimiento. El análisis se basa en datos de más de 10.000 negocios latinoamericanos para calcular la productividad de una compañía a través de medidas como las ventas por trabajador y el valor agregado por trabajador, así como el ámbito de las inversiones, incluyendo el índice de violencia. Estas proyecciones indican que un aumento de un 1 por ciento en las pérdidas corporativas derivadas de la violencia puede causar una caída en la productividad que va del 5 al 10 por ciento, dependiendo de una variedad de factores. El impacto de la violencia sobre la productividad hace que los índices de violencia sean uno de los factores más importantes en cualquier modelo econométrico, en tanto también explora el papel de ciertos atributos del ámbito de las inversiones, como la corrupción, la normatividad, la infraestructura física, el capital humano o el acceso al financiamiento.

Tabla 3. Tres principales prioridades de la política para mejorar la productividad en Centroamérica 1/

Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Ambiente normativo	Ambiente normativo	Ambiente normativo
Crimen	Gobernabilidad corporativa	Crimen
Infraestructura	Crimen	Gobernabilidad corporativa

Honduras	Nicaragua	Panamá
Gobernabilidad corporativa	Gobernabilidad corporativa	Ambiente normativo
Ambiente normativo	Ambiente normativo	Crimen
Crimen	Crimen	Tecnología

1/ La tabla muestra las áreas que podrían aumentar la productividad si los atributos del ámbito de las inversiones tomaran el valor de la empresa en el percentil 75 (misma industria y mismo tamaño de empresa).

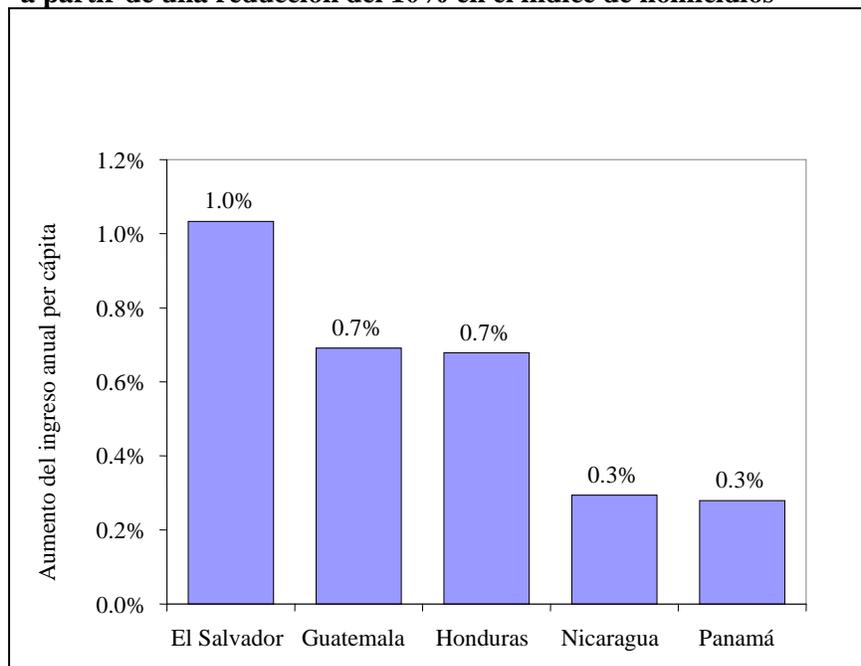
Fuente: Alaimo *et al* (2009).

Por otra parte, cuando Alaimo *et al.* (2009) exploraron las áreas que los tomadores de decisiones necesitan para encargarse de mejorar la productividad de la región, hallaron que las inquietudes sobre la violencia son una de las tres principales prioridades de los seis países centroamericanos (Tabla 3).

Aparte del impacto de la violencia sobre la productividad, un estudio reciente del Banco Mundial (Banco Mundial, 2006) proyectó cuánto podría aumentar el crecimiento económico si se redujeran el crimen y la

violencia. Se utilizó un modelo econométrico para simular cómo la caída de la violencia influiría en el crecimiento.

Figura 6. Posible impulso al índice de crecimiento económico anual a partir de una reducción del 10% en el índice de homicidios



Fuente: Banco Mundial (2006).

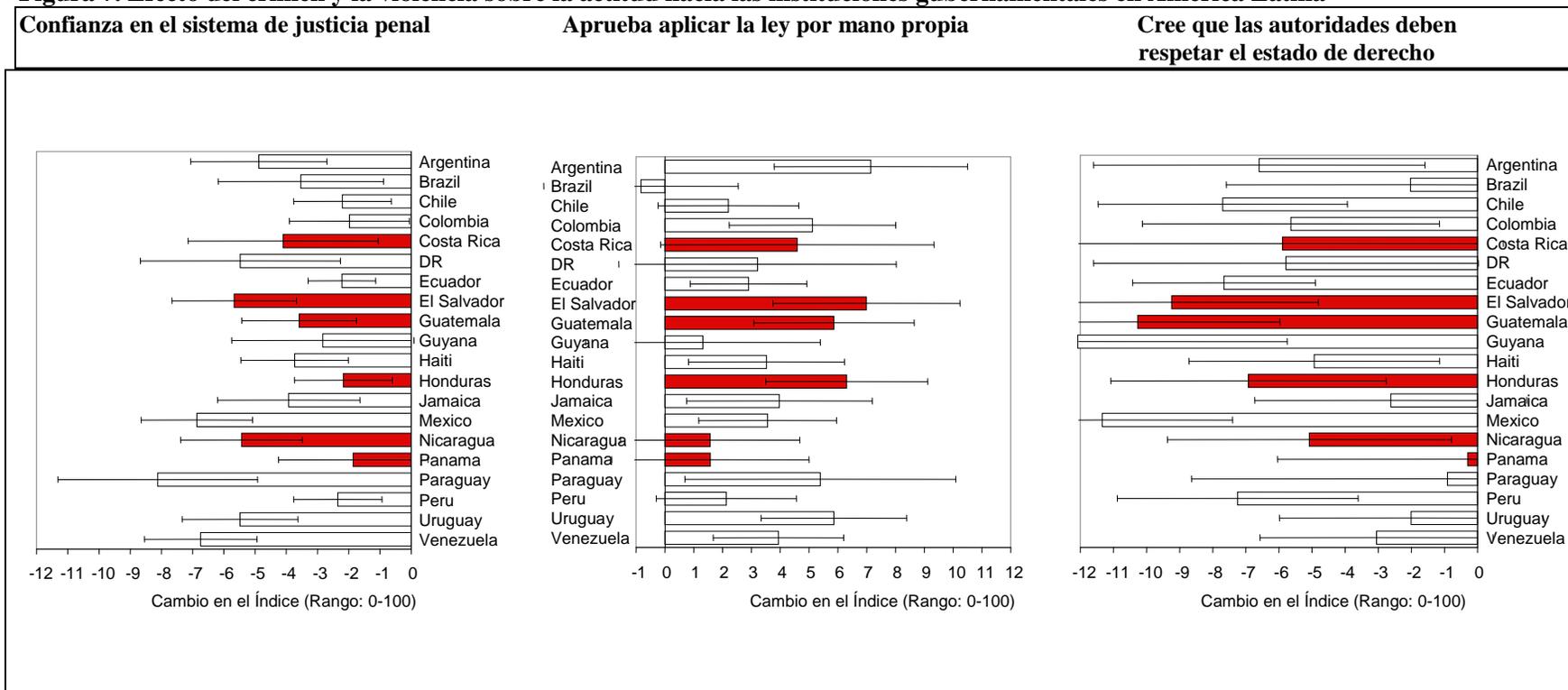
exacto de crecimiento, de todas maneras indican que el crimen y la violencia sí conllevan costos significativos en términos de crecimiento.

La Figura 6 muestra los resultados de estas simulaciones e indica que una reducción de los niveles de violencia en los países con los índices más altos de asesinatos posiblemente derivaría en ganancias económicas muy grandes. Por ejemplo, el cálculo indica que una caída del 10 por ciento en el índice de homicidios podría incrementar el ingreso per cápita anual hasta en un 1,0 por ciento en El Salvador y un 0,7 por ciento en Guatemala y Honduras. Si Nicaragua y Panamá lograran recortes similares, su crecimiento podría aumentar un 0,3 por ciento. Si bien estos cálculos pueden exagerar el potencial

II.3 El impacto del crimen y la violencia en la legitimidad de las instituciones judiciales

Un tercer costo del crimen y la violencia implica cambios en la forma en que las víctimas (y aquellos con miedo a convertirse en víctimas) perciben a las instituciones del estado y cómo dichos cambios pueden debilitar el buen gobierno. El choque emocional de convertirse en un blanco, en combinación con una experiencia de primera mano del sistema judicial o una mayor conciencia de la cobertura negativa de los medios respecto a la falta de capacidad de las instituciones para hacer frente al crimen y la violencia, puede corroer la confianza de un individuo en la manera en que las autoridades y los ciudadanos enfrentan la violencia. La investigación que se presenta en la Figura 7 muestra que, en promedio, las víctimas de la violencia: (i) tienen menos confianza en el sistema de justicia penal; (ii) aprueban cada vez más la idea de aplicar la ley por mano propia; y (iii) disminuye la creencia de que siempre debe respetarse el estado de derecho. Lo más notable es que estos efectos son mayores en aquellos países con niveles altos de violencia. De hecho, en El Salvador, Honduras y Guatemala, las víctimas de la violencia son 6,5 por ciento más propensas a aprobar la idea de aplicar la ley por mano propia y 9 por ciento menos propensas a creer que el estado de derecho siempre debe respetarse.

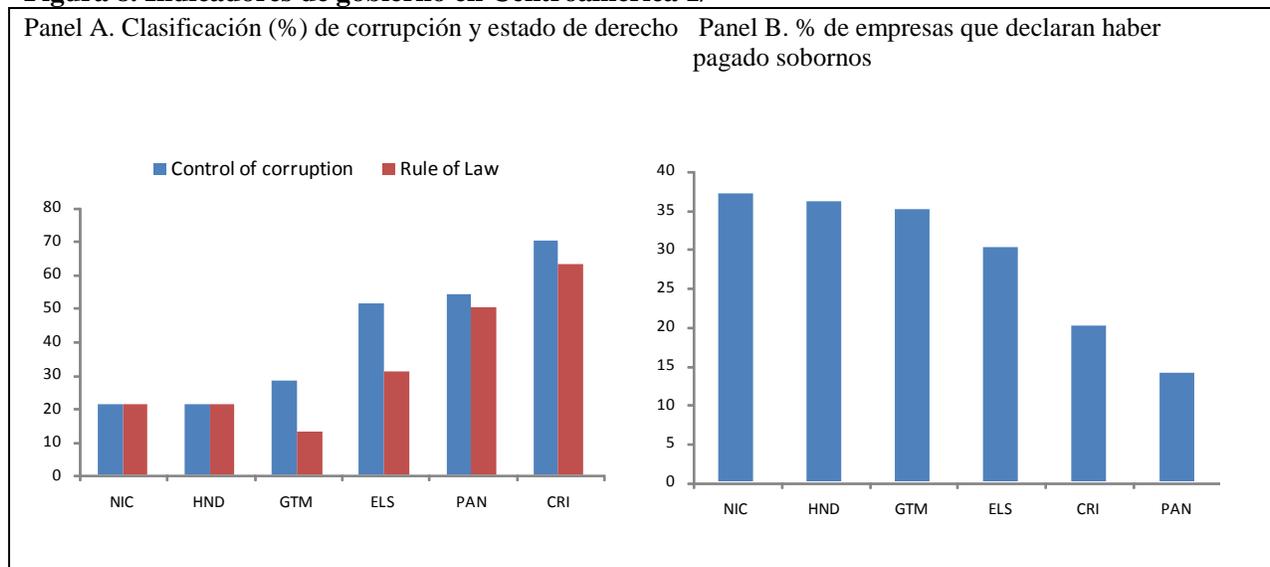
Figura 7. Efecto del crimen y la violencia sobre la actitud hacia las instituciones gubernamentales en América Latina



Fuente: Demombynes (2009). Las cifras muestran cómo las actitudes cambian cuando una persona es victimizada con respecto a su confianza en el sistema judicial, la aprobación de aplicar la ley por mano propia y la creencia de que las autoridades deben respetar el estado de derecho. Los cálculos se basan en los coeficientes de victimización de la violencia, en regresiones de los diferentes índices de victimización de la violencia en países específicos y en un conjunto de variables de control. Las regresiones incluyen efectos fijos a nivel de la muestra. Las variables dependientes son índices con rangos de 0 a 100.

El impacto del crimen y la violencia en la legitimidad de las instituciones gubernamentales es especialmente relevante en el contexto de Centroamérica, donde el gobierno (como lo miden los Indicadores de Gobierno del Banco Mundial) ya es materia de preocupación. Por ejemplo, Nicaragua y Honduras se sitúan en el quintil más bajo del Indicador del Control de la Corrupción (Figura 8, panel A). En América Latina, únicamente Haití, Venezuela y Paraguay tienen una puntuación más baja. De forma similar, cuando el punto focal es el estado de derecho, Guatemala se encuentra casi en el 10 por ciento más bajo, mientras que Nicaragua, Honduras y El Salvador ocupan los últimos tres puestos. Aún más preocupante resulta el hecho de que en años recientes los indicadores de gobierno han caído en los cuatro países.

Figura 8. Indicadores de gobierno en Centroamérica 1/



1/ En el Panel A, la figura muestra la clasificación de los países centroamericanos en dos de los Indicadores de Gobierno del Banco Mundial (100 es la mejor puntuación posible) y en el Panel B, el porcentaje de empresas que declaran haber pagado sobornos de acuerdo con las Encuestas sobre el Ámbito de las Inversiones del Banco Mundial. Fuente: Indicadores de gobierno (2008) y Fajnzylber, Guasch y López (2009).

De forma similar, las Encuestas sobre el Ámbito de las Inversiones del Banco Mundial hallaron que casi un tercio de las compañías encuestadas en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador indicaron haber pagado sobornos para llevar a cabo sus negocios, una realidad que reduce la productividad corporativa (Figura 8, Panel B). Las excepciones al mal gobierno en Centroamérica son Costa Rica y Panamá. Estos países cuentan con indicadores de gobierno que los posicionan en la mitad superior de la muestra global, teniendo el menor porcentaje de compañías que reportan haber pagado sobornos. No obstante, como se indica más arriba, sus ciudadanos y negocios también están preocupados con la tendencia ascendente de criminalidad y la violencia, y cómo un aumento significativo de éstas podría afectar a las instituciones en sus países.

III. FACTORES QUE PROMUEVEN EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

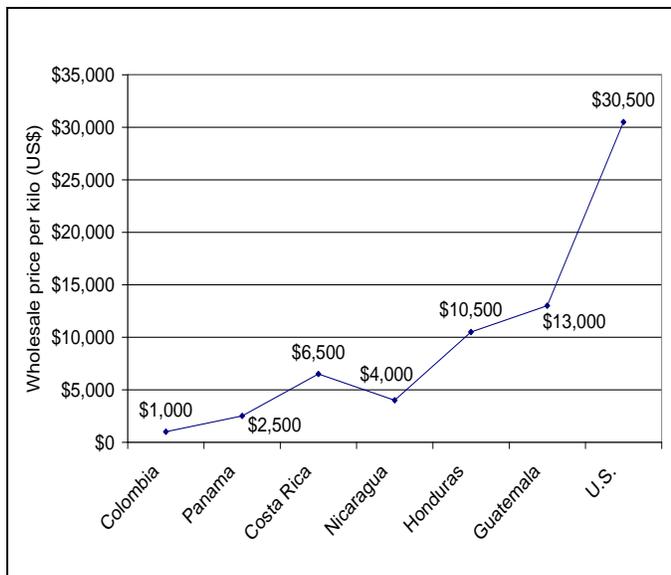
Este informe analiza las causas principales del crimen y la violencia en Centroamérica: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, y la disponibilidad de las armas de fuego. El tráfico de drogas fomenta la violencia de muchas formas, incluyendo peleas entre organizaciones traficantes (y dentro de ellas), peleas entre traficantes y oficiales de la policía, aumento en la disponibilidad de las armas de fuego, y el debilitamiento del sistema de justicia penal al desviar recursos judiciales o corrompiendo el sistema judicial en sí. La mayoría de los perpetradores y víctimas del crimen y la violencia son personas jóvenes, en su mayoría hombres jóvenes. El tercer factor principal que contribuye a la violencia criminal

en la región es la historia de conflictos armados y la extendida disponibilidad de las armas de fuego. A continuación presentamos un análisis detallado de dichos factores.

III.1 Tráfico de drogas

Centroamérica es una ruta esencial de transporte para las drogas destinadas a los Estados Unidos. Mientras que este tráfico incluye un poco de marihuana y heroína producida en la región, la cocaína que se envía desde Sudamérica es el producto dominante. El gobierno de los Estados Unidos calcula que el 90 por ciento de toda la cocaína que entra a dicho país (aproximadamente 560 toneladas métricas en 2007) llega a través del Corredor México-Centroamérica. Las cifras oficiales muestran que 72 toneladas métricas (13 por ciento) fueron interceptadas en Centroamérica. De acuerdo con estudios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la pelea por el dominio del corredor de tránsito centroamericano es un fenómeno de las últimas dos décadas. A principios y hasta mediados de la década de 1990, la mayoría de la cocaína se enviaba a través del Caribe hasta que un mayor control por parte de la policía en el Caribe, y el surgimiento de los cárteles de droga mexicanos, llevaron a los traficantes a la ruta Centroamérica-México (UNODC 2008).

Figura 9. Precio de la cocaína a lo largo de la costa



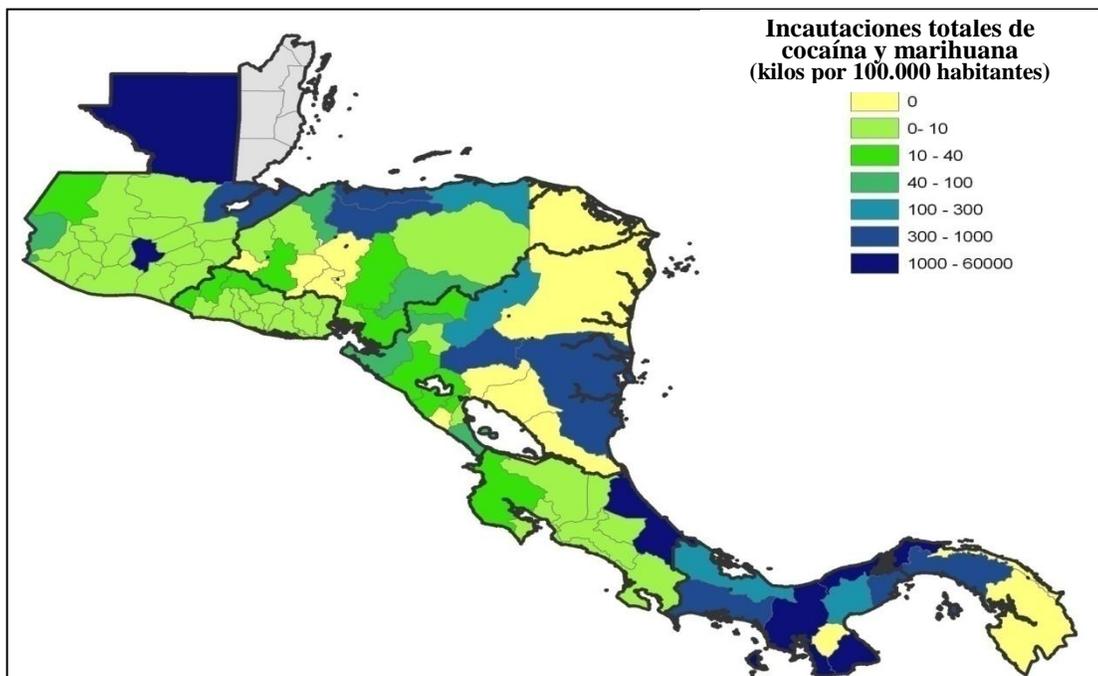
El valor de venta mayorista de la cocaína, conforme viaja hacia el norte a través de la ruta costera del Atlántico entre Colombia y los Estados Unidos, ofrece una lección sobre el comercio de drogas. La Figura 9 muestra los precios de venta mayoristas de la cocaína en el corredor centroamericano y cómo el costo de un kilo de cocaína recién producido arranca en aproximadamente \$1.000 dólares en la costa caribeña de Colombia y aumenta rápidamente de valor a medida que pasa a través de Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, llegando a los \$13.000 dólares en Guatemala. De ahí a los Estados Unidos, su valor de venta mayorista aumenta más del doble, por encima de los \$30.000 dólares. El valor de venta mayorista de ese kilo original de \$1.000 dólares terminará costando más de \$100.000 dólares en las calles estadounidenses. Para Centroamérica, el monto del dinero en torno a este comercio es cuantioso. Las 560 toneladas métricas de cocaína enviadas a través de la región equivalen a 14 gramos por cada una de las 40 millones de personas que viven en Centroamérica, una cantidad que en los Estados Unidos tiene un valor de \$2.300 dólares², o más de la mitad de los \$4.200 dólares de PIB per cápita para Honduras en 2009. Debido a estas cifras, los recursos de los traficantes son enormes. El valor agregado a la cocaína conforme viaja por la región es 20 veces el presupuesto de defensa combinado de Panamá y Guatemala, \$364 millones de dólares en 2007; también opacan (en más de 100 veces) los relativamente escasos \$65 millones de dólares destinados por los Estados Unidos a la Iniciativa Mérida para respaldar los esfuerzos de interceptación de las naciones centroamericanas.

La Figura 10 muestra los patrones de tráfico de droga en la región, medidos por el volumen de incautación de droga (cocaína más cannabis) en kilos por cada 100.000 habitantes. Las incautaciones no son una medida ideal debido a que el total depende de la eficacia de la policía y del volumen de drogas que se trafica; sin embargo, un elevado volumen de incautaciones en un área en particular indicaría,

² Este cálculo se basa en el informe de la Agencia Antinarcoóticos de los Estados Unidos donde se indica que, en junio de 2007, el precio de venta al menudeo de la cocaína era de \$166,90 dólares/gramo.

cuando menos, un alto nivel de tráfico. El mapa que se presenta a continuación muestra una variación sustancial, tanto entre como dentro de cada país, en términos de exposición al narcotráfico. Panamá se destaca del resto de los países debido a su proximidad con Colombia y su papel como punto de entrada a Centroamérica. Dentro de cada país, las incautaciones generalmente son mayores en áreas cercanas a la costa.

Figura 10. Intensidad del tráfico de drogas



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009)

La evidencia anecdótica indica que el uso de drogas predomina en poblaciones y áreas donde los narcotraficantes emplean a los locales y les pagan con drogas. Sin embargo, encuestas sobre el uso de drogas entre estudiantes de secundaria (un grupo claramente limitado que no representa a la población en general) muestran niveles muy bajos de uso de drogas en Centroamérica. No obstante, esto no impide la aparición de uno de los productos más importantes de la industria del narcotráfico: la violencia.

Aunque no existe evidencia específica para Centroamérica con respecto a los vínculos entre las drogas y la violencia, sí existe un acervo literario sustancial sobre el asunto. La influyente exposición de Goldstein (1985) cita tres posibles formas en que las drogas ilegales pueden generar violencia: (i) violencia desencadenada por los efectos de una droga en el consumidor; (ii) violencia utilizada para generar dinero para comprar drogas (económica-compulsiva); y (iii) violencia relacionada con los disputas sobre el territorio para la venta de drogas, deudas relacionadas con éstas y otros problemas relacionados con el comercio de drogas (sistémica).

De acuerdo con el análisis de MacCoun, Kilmer y Reuter (2003), el “panorama de la violencia sicofarmacológica indica que no es común y que puede atribuirse en su mayor parte al alcohol, más que a las drogas ilegales.” El mismo análisis también concluye que, con excepción de los adictos a la heroína, “la criminalidad económico-compulsiva es relativamente rara”. Esto deja solamente la tercera categoría, la violencia sistémica relacionada con el negocio de las drogas, como la principal explicación del vínculo drogas-violencia. Las conexiones sicofarmacológicas y económico-compulsivas se relacionan con el *consumo* de las drogas, mientras que los vínculos sistémicos se relacionan principalmente con el *tráfico*. Dada la falta de pruebas de que el consumo de drogas haya aumentado en Centroamérica conforme la región se convirtió en uno de los corredores de transporte de drogas más importantes del mundo, es casi

seguro que los vínculos sistémicos se encuentran detrás de la conexión droga-violencia. Los vínculos sistémicos entre las drogas y la violencia se sitúan en diversas subcategorías.

- **Entre organizaciones traficantes.** Los narcotraficantes no tienen acceso a los tribunales u otros mecanismos legales. No pueden utilizar al sistema legal para arbitrar conflictos mercantiles tales como el incumplimiento en el pago de deudas. No pueden demandar si el producto es defectuoso, ni los vendedores pueden hacer uso de los tribunales para exigir el pago. Los grupos rivales no pueden utilizar la publicidad para competir por la participación de mercado y por ello inician violentas batallas territoriales. Debido a lo anterior, es más probable que los desacuerdos entre narcotraficantes se resuelvan con violencia. Parece probable que al menos una parte de los asesinatos en Centroamérica se vinculen a tales desacuerdos, debido a que una parte sustancial del tráfico en la región incluye la transferencia de narcóticos entre organizaciones colombianas y mexicanas.
- **Dentro de las organizaciones del narcotráfico.** Debido a que se trata de organizaciones del mercado negro, los cárteles de drogas no establecen estructuras formales dentro de la ley. Por ejemplo, no pueden reportar a empleados por el uso indebido de los fondos o bienes de la compañía sin exponerse a ser enjuiciados también. En consecuencia, las relaciones de poder son informales por naturaleza. Dentro de dicho sistema, a menudo la violencia es la herramienta disciplinaria que eligen los líderes de las organizaciones y también puede ser una vía para ascender dentro de la organización. Aunque es muy difícil de medir, postulamos que esta es la causa de algunos homicidios en la región.
- **Desvío de recursos de la justicia penal o corrupción en el sistema judicial en sí.** Muchos investigadores han notado que, aún en un sistema judicial que funcione a la perfección, el narcotráfico puede aumentar la violencia de forma indirecta si los recursos judiciales se desvían a los esfuerzos antidrogas en forma tal de reducir la capacidad del sistema para encargarse de delitos no relacionados con las drogas. En países cercados por el narcotráfico, el daño puede resultar más severo. En sitios donde el narcotráfico corrompe el sistema judicial, comprando a funcionarios gubernamentales de alta jerarquía, a la policía, jueces y fiscales, la capacidad del sistema para encargarse de los delitos no relacionados con las drogas puede degradarse de forma sustancial, lo que lleva a niveles más altos de criminalidad y violencia no relacionados con la droga. Asimismo, es más probable que los narcotraficantes que ya han corrompido el sistema judicial a través de sobornos o amenazas a las autoridades, de manera tal que ya no temen a las acciones penales, utilicen la violencia para resolver controversias no relacionadas con el tráfico. Aunque no hay evidencia directa disponible, consideramos que este canal es responsable de buena parte del vínculo droga-violencia en la región. Existen pruebas de que la corrupción es un problema importante en los sistemas policiales y judiciales de El Salvador, Guatemala y Honduras, algo que sin duda ha restringido la capacidad de las autoridades para enfrentar la violencia. El establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) en Guatemala refleja la incapacidad de las autoridades gubernamentales regulares para llevar a cabo investigaciones contra poderosos intereses arraigados en el Gobierno. En un estudio sobre inseguridad pública en Centroamérica y México, parte de la Serie de Perspectivas del Barómetro de las Américas de 2009 (Cruz 2009), la percepción de que la policía local está involucrada en la violencia (47,7 por ciento de los entrevistados consideran que sí lo están) aparece como el tercer factor que más contribuye al sentimiento de inseguridad, después del narcotráfico y la presencia de las maras.
- **Disponibilidad de las armas.** Si el narcotráfico introduce más armas de fuego o armas más pesadas a un área específica, su disponibilidad puede facilitar la violencia, esté o no relacionada con el comercio de drogas. Investigaciones en los Estados Unidos indican que la violencia prevaleció durante la epidemia de crack de ese país porque que el comercio estimuló la demanda

de armas de fuego (Blumstein, 2000; Blumstein y Cork, 1996; Cork, 1999). La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia enfatizó este vínculo: “La relación entre homicidio, armas de fuego y comercio de drogas es medular. Las drogas financian la compra de armas, que a su vez promueven las guerras entre las maras para el control de los territorios y el tráfico.”

- **Cumplimiento de la prohibición.** El cumplimiento de las leyes antidrogas incluye el arresto de personas, la incautación de drogas y otras actividades que conllevan el riesgo de una confrontación violenta entre agentes de la policía y sospechosos de violar las leyes contra las drogas.

III.2 Violencia juvenil y maras

La violencia juvenil es un problema crítico en Centroamérica, especialmente el problema con las maras juveniles, que se perciben como la principal causa de delitos violentos en la región. Sin embargo, la violencia juvenil se extiende más allá de las maras. Aunque se ha culpado a las maras de una variedad de delitos violentos, no hay un análisis empírico de las mismas y escasea la información confiable sobre el papel de las maras juveniles en el comercio de narcóticos. Mientras que el número de deportados en Centroamérica creció desmesuradamente a partir de 2002, son pocas las pruebas que vinculan a los criminales deportados con las maras juveniles, lo que sugiere un vínculo más débil del imaginado.

En Centroamérica, los jóvenes, en especial los hombres jóvenes, son la mayoría de las víctimas y de los perpetradores de la violencia. Datos de Nicaragua (2006) muestran que casi la mitad de aquellos arrestados en relación con un homicidio tenían entre 15 y 25 años de edad; en El Salvador (2000), los perpetradores de delitos violentos identificados positivamente fueron en su mayoría hombres jóvenes con una edad máxima de 23. Los hombres jóvenes también son las principales víctimas de los homicidios: aproximadamente el 30 por ciento de todas las víctimas de homicidio en los seis países centroamericanos fueron varones de entre 15 y 34 años de edad.

Las dos maras principales de Centroamérica, la Mara Salvatrucha (MS13) y la Calle 18 tienen sus raíces en los Estados Unidos. A principios de la década de 1980, más de un millón de centroamericanos viajó a los Estados Unidos escapando de la violencia y la adversidad del conflicto civil en la región. Viviendo en la pobreza y marginado por los demás grupos, un pequeño porcentaje se involucró con las maras. Algunos se unieron a Calle 18, una pandilla principalmente mexicana que se estableció muchos años antes de la ola migratoria centroamericana, mientras que otros formaron la MS13. A mediados de la década de 1990, muchos centroamericanos, incluyendo algunos miembros de las maras, fueron deportados a sus países de origen, en donde algunos se vieron envueltos en actividades criminales y reprodujeron a las maras Calle 18 y MS13. Con el tiempo, ciertos actos violentos de alto perfil pusieron a las maras en el ojo público. Los gobiernos respondieron con la puesta en marcha de una variedad de políticas de mano dura que hicieron énfasis en la represión y la judicialización, reduciendo al mínimo la prevención, rehabilitación y reintegración social de los miembros de las maras.

Tabla 4. Cálculo de afiliación a una maras, por país

País	Miembros de una 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

Sin embargo, el análisis del fenómeno de las maras se vio entorpecido por las definiciones siempre cambiantes y a menudo arbitrarias de ‘mara’, ‘miembro de una mara’ y ‘delitos de mara’. Debido a esta confusión, no es sorprendente que no hay mucho acuerdo en cuanto al número de personas que integran las maras en la región. Los cálculos varían de unos 10.000 a más de 300.000 miembros, mientras que los cálculos más aceptados los ubican en aproximadamente 70.000 (Tabla 4). De ese total, la gran mayoría se encuentra en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Los datos que apuntan a las maras como instigadoras de la violencia en Centroamérica varían de forma irracional, ya que a menudo dependen del país y de la institución que los recopila. Lo anterior subraya la necesidad de una mejor recopilación de datos sobre las maras, no solamente dentro, sino también entre países. Sin embargo, cuando existe información confiable, surgen dudas en torno a la percepción de que las maras juveniles son responsables de la mayor parte de la criminalidad y la violencia. Existen también diversos estudios que pueden utilizarse para alcanzar una mejor comprensión del papel que juegan las maras.

La Tabla 5, que incluye datos recopilados por el Instituto de Medicina Legal de El Salvador, describe las causas de los homicidios perpetrados en El Salvador entre 2003 y 2006, período en el cual no más del 13,4 por ciento de los homicidios totales se adjudicaron a las maras. De los homicidios con causa identificable, los delitos de las maras fueron minoritarios. Muchos asesinatos se clasificaron simplemente como “delito común.” mientras que casi el 60 por ciento de los homicidios registrados en 2005 se clasificaron como “causa desconocida”. En conjunto, lo anterior supone la necesidad de matizar cualquier aseveración relativa a que los delitos relacionados con las maras fueron minoría entre los delitos totales, debido a la posibilidad de que por lo menos algunos de los delitos sin causa conocida pudieran relacionarse con las maras. Aproximadamente un cuarto de los delitos con causa conocida registrados en 2006 se relacionaron con las maras.

Tabla 5. Causal de homicidio en El Salvador

Causal	2003	2004	2005	2006
Crimen común	57,4%	33,7%	23,3%	18,2%
<i>Delito de maras</i>	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 en que los datos presentan una imagen mixta sobre la contribución general de las maras a los delitos violentos. Por ejemplo, en un mes con un número de homicidios particularmente alto, las estadísticas policiales atribuyeron únicamente el 14 por ciento de ellos a las maras. Además, la mayoría de los asesinatos durante este periodo ocurrió en áreas donde la presencia de las maras era mínima, pero la presencia del crimen organizado y del narcotráfico era alta (Lara, 2006). Los datos adicionales de Guatemala sobre el número de integrantes de una mara en prisión y sus causas, indican que es probable que los integrantes de las maras no sean tan violentos como se cree. Los datos del sistema penitenciario guatemalteco indican que los integrantes de las maras representaron el 5,8 por ciento del número total de arrestados en junio de 2006, una cifra que sugiere que hay otros responsables del alto nivel de violencia en Guatemala. Asimismo, datos de 2004 de la Policía Nacional de Guatemala indicaron

que las drogas son la razón principal del arresto de integrantes de las maras (23 por ciento), seguido del robo (20,4 por ciento). En el 1,8 por ciento de los casos, los homicidios fueron la causa de arresto.

Sin embargo, otros datos de Guatemala sugieren que las maras podrían tener un papel más grande en la violencia. Un estudio llevado a cabo por la Procuraduría de Derechos Humanos, que analizó las causas de muerte en jóvenes de 25 años de edad o menos durante el período julio de 2002 - agosto de 2003, halló que el 27,4 por ciento de las muertes fue atribuible a ataques de integrantes de las maras a jóvenes no pandilleros (Ranum, IUDOP). El estudio mostró que, en total, las maras fueron responsables de aproximadamente un tercio de todas las muertes comprendidas en la investigación, incluyendo aquellas entre miembros de maras y miembros que abandonaban su mara. Aunque las muertes causadas por las maras representaron el 27,4 por ciento de todas las muertes de personas menores de 25 años, los actos delictivos comunes representaron un porcentaje ligeramente mayor de las muertes en este grupo etario – 28.5 por ciento (Ranum, IUDOP). De nuevo, los datos son ambiguos respecto a la participación de las maras en estos actos delictivos, reduciendo aún más la comprensión del problema.

Honduras es el tercer país que cuenta con información sobre el papel de las maras. Datos recopilados por Casa Alianza (una organización no gubernamental internacional que se dedica a la rehabilitación de niños en México, Nicaragua y Honduras) para dar seguimiento a los homicidios de personas jóvenes indican que las maras fueron responsables de aproximadamente el 15 por ciento de los asesinatos en Honduras durante 2006 (Casa Alianza, 2006). Datos de la policía hondureña también muestran que menos del 5 por ciento de todos los delitos son perpetrados por personas menores de 18 años de edad, un grupo demográfico que abarca una parte importante de la afiliación total a las maras. De acuerdo con un estudio internacional exhaustivo, la oficina de *Save the Children* en el Reino Unido halló que el 90 por ciento de los niños con problemas legales están involucrados en delitos contra la propiedad, no delitos contra las personas.

Asimismo, casi no existen datos confiables sobre las maras juveniles en el comercio de narcóticos. Sin embargo, en la última década creció la idea de que las maras están cada vez más involucradas con el narcotráfico. Se cree que las maras sirven como seguridad local o llevan a cabo pequeñas ventas callejeras para los cárteles mexicanos y colombianos. Al parecer, las maras no están involucradas con el movimiento a gran escala de las drogas, aunque algunos informes sugieren que los líderes de las organizaciones locales de tráfico de drogas a menudo son antiguos miembros de maras que “ascendieron”. También existen indicios de que la participación de las maras en el narcotráfico las ha vuelto más violentas.

Estudios cualitativos de maras centroamericanas sugieren que están involucradas principalmente con el crimen y violencia a nivel local y en pequeña escala, como hurtos menores y asaltos, que típicamente llevan a cabo miembros individuales de las maras. No obstante, existen pruebas de que las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras extorsionan a negocios, autobuses y taxis locales a cambio de protección, conforme avanzan por los territorios controlados por la pandilla. Tales prácticas crean un ambiente de miedo en sus comunidades. Las maras también han sido partícipes de varios casos de violencia extrema. Si bien dichos incidentes no necesariamente aumentan el índice de homicidios, sí ayudan a fortalecer el estereotipo y generan miedo (Muggah y Stevenson, 2008).

A pesar de la variedad de datos presentados más arriba, la percepción general entre los ciudadanos centroamericanos sigue siendo que los miembros de las maras juveniles son los principales responsables de la violencia. En el año 2008, entre 16 y 36 por ciento de la población de las capitales centroamericanas y alrededores sintió que sus vecindarios estaban siendo muy afectados por las maras (Tabla 6). De forma similar, en las *Enterprise Surveys* de 2003 del Banco Mundial, los gerentes de empresas consideraron que las maras eran responsables de un cuarto de los delitos violentos que afectaban sus negocios. En El Salvador la cifra fue del 27 por ciento; en Honduras, 28 por ciento y en Nicaragua, 25 por ciento. Solo en Guatemala la cifra fue mucho más alta, 67 por ciento. Los resultados de estas encuestas mostraron que en El Salvador, los negocios pequeños se sentían especialmente vulnerables a las maras, y se consideraba

que las maras eran responsables del 46 por ciento de los delitos contra microempresas, 37 por ciento de los delitos contra empresas pequeñas, 19 por ciento de los delitos contra empresas medianas y 18 por ciento de los delitos contra grandes empresas.

Tabla 6: 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 muestra 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.

A fin de diseñar políticas e intervenciones adecuadas para hacer frente a la violencia juvenil y a las maras, primero es necesario comprender por qué ciertos jóvenes se ven involucrados en conductas delictivas y violentas (actos que algunas veces los lleva a afiliarse a una mara). Para llevar a cabo lo anterior, utilizamos el Modelo de Riesgo Ecológico, que identifica cuatro niveles de factores que pueden influir en que una persona joven tenga o no un comportamiento delictivo y violento: *societario, comunitario, relacional/interpersonal e individual*. Un resumen de estos factores de riesgo para Centroamérica se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Factores de riesgo en Centroamérica para la violencia juvenil y de las maras

Societario

- **Cultura de la violencia:** Sistema de normas, valores y actitudes que permite, fomenta y justifica el uso de la violencia en relaciones interpersonales (es decir, disciplina física de los niños, violencia contra la mujer, etc.).
- **Pobreza y desigualdad de ingresos:** Aunque se correlaciona con comportamientos riesgosos tales como dejar los estudios (un factor de riesgo para la violencia juvenil), no existe una relación causal entre la pobreza y la violencia. Sin embargo, la relativa carencia en América Latina y el Caribe se relaciona con índices más altos de homicidio.
- **Urbanización rápida e incontrolada:** Los patrones de victimización en América Latina y el Caribe han encontrado que las ciudades cuya población ha experimentado crecimientos repentinos han padecido un grado mayor de violencia como resultado de la desorganización y la escasa planeación urbana. Los espacios públicos deteriorados también se relacionan con la presencia de maras y la victimización de los residentes.
- **Desempleo e inactividad juvenil:** El desempleo juvenil se relaciona con una mayor probabilidad de que los jóvenes adopten un comportamiento riesgoso, incluyendo el crimen y la violencia. Los índices de inactividad juvenil (ni estudian ni trabajan) a menudo son mucho más altos que los índices de desempleo juvenil.
- **Migración:** La evidencia muestra que los jóvenes que asisten a la escuela y se sienten cercanos a sus padres tienen menores índices de abuso de sustancias y participan menos en la violencia y en actividades sexuales de riesgo. También se ha demostrado que los niños que se sienten cercanos a sus familias tienen 10 por ciento menos probabilidades de adoptar un comportamiento riesgoso tal como la violencia, el consumo del cigarro, el abuso del alcohol y las drogas, así como la actividad sexual de riesgo. Esto resulta especialmente relevante debido a la tendencia en la última década de la migración de uno o ambos padres a los Estados Unidos.
- **Tráfico de drogas:** Las drogas y la violencia se vinculan de tres maneras principales: (i) el estado alterado que genera el uso de drogas puede causar pérdida del control y comportamiento violento; (ii) el abuso de las drogas ocasiona dependencia física y psicológica, que a menudo lleva a las personas jóvenes a involucrarse en actividades delictivas como una forma de sustentar sus adicciones a las drogas; y (iii) la participación de los miembros de maras en redes de narcotráfico y crimen organizado.

Comunitario

- **Bajos índices de inscripción y conclusión de la escuela secundaria:** La violencia juvenil se correlaciona con niveles más bajos de educación, debido al bajo costo que el adoptar una conducta delictiva representa para dichas personas jóvenes, la ausencia de influencias sociales positivas por parte de profesores y compañeros, así como del hecho de que la violencia es la mejor alternativa de ingresos para una persona joven que no cuenta con capacidades que se puedan comercializar.
- **Violencia en las escuelas:** Aunque se ha demostrado que las escuelas sirven como un importante factor de protección en las vidas de la juventud en riesgo, también pueden enseñar violencia, a través de los castigos corporales por parte de los maestros y la violencia entre los estudiantes.
- **Disponibilidad de armas de fuego:** El número de armas de fuego en circulación tiene un efecto directo sobre la capacidad de las personas en riesgo de violencia para obtener armas, ya sea de fuentes legítimas como de ventas ilegales de armas.

Relacional/Interpersonal

- **Pobreza en el hogar:** La pobreza en un hogar puede ocasionar que uno o los dos padres migren para obtener mejores oportunidades de empleo, estén ausentes del hogar durante muchas horas o inciten a los miembros más jóvenes de la familia a que lleven ingresos adicionales al hogar, provocando que algunos jóvenes se dediquen al comercio de drogas ilegales.
- **Familias disfuncionales:** Los niños y los jóvenes que experimentan u observan un comportamiento violento en el hogar son más propensos a adoptar un comportamiento violento.
- **Compañeros que son miembros de maras:** Los estudios muestran que las relaciones establecidas con compañeros que son miembros de maras o jóvenes con antecedentes penales generalmente tienen un impacto significativo en la decisión de una persona joven de unirse a una pandilla. Al contrario de las familias de estas personas jóvenes, los compañeros pueden ofrecerles solidaridad, respeto y a veces hasta acceso al dinero.

Individual

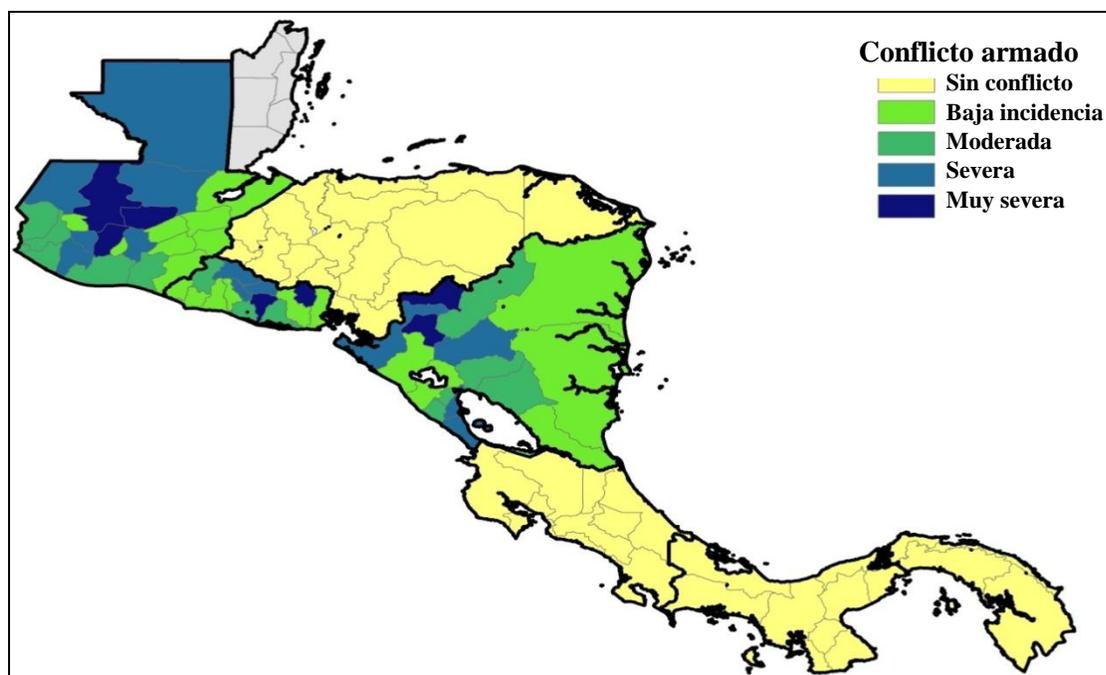
- **Abuso del alcohol:** El alcohol puede aumentar la probabilidad de violencia juvenil al reducir el autocontrol, así como la capacidad de procesar la información entrante y analizar el riesgo, al aumentar la responsabilidad emocional y la impulsividad y al aumentar la probabilidad de que una persona joven recurra a la violencia.
- **Falta de identidad:** Muchas personas jóvenes se unen a maras debido a la ausencia de modelos positivos a seguir tanto en el hogar como en sus comunidades y a ser socialmente excluidos (de oportunidades de educación y de empleo).

III.3 Historia de conflicto armado y disponibilidad de armas de fuego

Una explicación frecuente de los niveles extraordinarios de violencia en Centroamérica tiene que ver con la historia de conflicto armado en la región. Aunque el análisis empírico que se presenta en la sección siguiente no muestra evidencia específica de este argumento, es posible que las guerras (junto con otros factores tales como el narcotráfico) hayan jugado un papel importante en la extendida disponibilidad de armas de fuego, que es un factor de riesgo reconocido del crimen y la violencia.

Desde la década de 1960, gran parte de Centroamérica se vio periódicamente envuelta en conflictos armados (Figura 11). En Guatemala, las comunidades del norte y noroeste del país estuvieron más expuestas a la violencia (áreas como Quiché, Chimaltenango y Baja Verapaz). En el caso de El Salvador, las zonas centro y norte, incluyendo Chalatenango y Cuscatlán, fueron las que sufrieron el golpe más duro. Las zonas del noroeste de Nicaragua, como Nueva Segovia, fueron las más afectadas por la guerra con los Contras. Se calcula que aproximadamente 200.000 personas murieron como consecuencia directa de la guerra civil guatemalteca, que duró desde principios de la década de 1960 hasta 1996, y cuyo período más severo fue a principios de la década de 1980. En El Salvador, el conflicto se desarrolló de 1980 a 1992, cobrando la vida de unas 75.000 personas. El conflicto nicaragüense, que ocurrió a principios de la década de 1980, cobró 38.000 vidas y se calcula que causó pérdidas a la infraestructura por cerca de \$17.000 millones de dólares

Figura 11. Intensidad del conflicto armado en Centroamérica



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009)

Existen dos hipótesis principales sobre la forma en que los conflictos de la región pudieron contribuir a un mayor nivel de violencia. De acuerdo a la primera, la guerra pudo haber creado una cultura de la violencia entre la población, una tendencia a depender de la violencia para arreglar los problemas. Más allá de esto, podría ser que las víctimas tiendan a vengarse o a aplicar la ley por mano propia. Por ejemplo, en Guatemala no es extraño escuchar que se atrape a un sospechoso *in fraganti* y que una multitud lo linche, algunas veces sólo por un delito menor.

La segunda hipótesis es que el reciente conflicto armado pudo contribuir a un mayor nivel de violencia debido al traslado de armas de fuego y municiones a la región. En 2007, había cerca de 4,5 millones de armas de fuego, legales e ilegales, circulando en Centroamérica (Tabla 7), la gran mayoría ilegal. Por ejemplo, Guatemala reportó poco más de 147.000 armas de fuego ilegales, pero calculó en casi dos millones el número total en circulación. De forma similar, Honduras registró cerca de 133.000 armas de fuego registradas, pero el número total de armas de fuego en el país se calcula en 600.000. Para Centroamérica en general, existe un cálculo de alrededor de un arma por cada diez personas, que varía de 2,8 por cada 100 personas en Costa Rica a casi 16 por cada 100 personas en Guatemala.

Es evidente que el conflicto armado no es el origen de todas las armas de fuego en circulación. Entre 2000 y 2006, muchos años después de la conclusión de las últimas guerras civiles centroamericanas, las importaciones de armas aumentaron en los seis países centroamericanos. Por ejemplo, en Guatemala, el valor de las armas de fuego importadas durante este periodo casi se triplicó, de cerca de \$3 millones de dólares a \$8 millones de dólares. Los costarricenses experimentaron un aumento de menos de \$1 millón de dólares a más de \$3 millones de dólares en armas de fuego importadas, incluyendo revólveres, pistolas, rifles de caza, escopetas, rifles de asalto AK-47, M-16, lanzacohetes, granadas de mano y rifles semiautomáticos, de acuerdo a datos oficiales de la aduana. Se cree que el próspero comercio ilegal de armas de fuego relacionado al comercio de drogas estimuló al menos una parte de ese incremento. Mientras que las drogas viajan hacia el norte, a México y los Estados Unidos, las armas viajan hacia el sur.

Tabla 7: Armas de fuego en manos civiles. Centroamérica, 2007

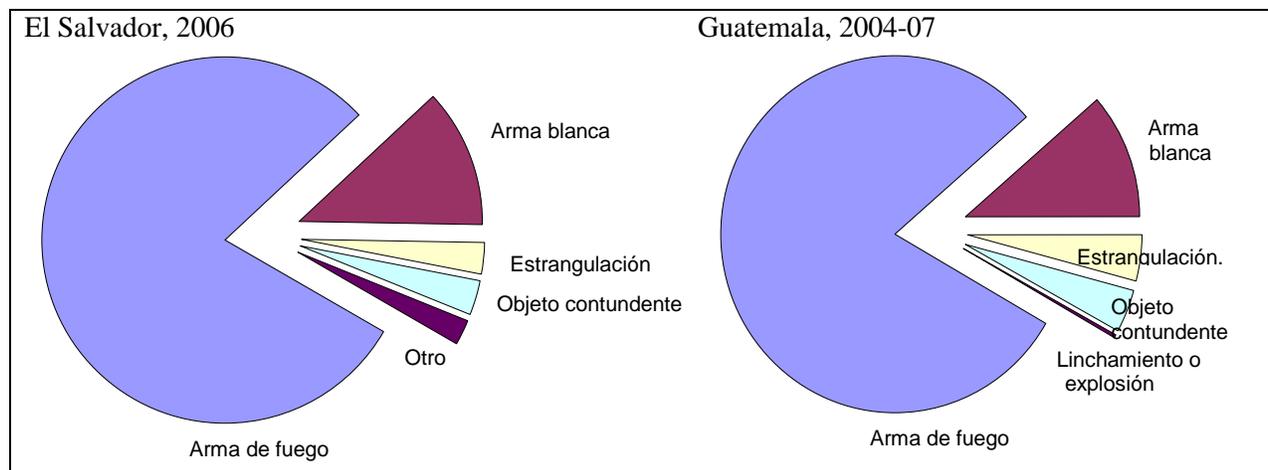
País	Registradas	Calculadas	Armas cada 100 personas
Costa Rica	43.241	115.000	2,8
El Salvador	198.000	450.000	7,0
Guatemala	147.581	1.950.000	15,8
Honduras	133.185	450.000	6,2
Nicaragua	No aplica	385.000	7,0
Panamá	96.600	525.600	5,4

Fuente: Karp 2008, Fundación Arias 2005.

Los recientes brotes de violencia en la región han estado acompañados de la aparición de armas de fuego más poderosas, lo que resulta en niveles de mortandad más altos. De hecho las armas de fuego se utilizan en la mayoría de los asesinatos cometidos en Centroamérica. La Figura 12 muestra el desglose por arma relacionada con un asesinato en Guatemala y El Salvador. Los patrones son notablemente similares: en ambos países, las armas de fuego se usaron para el 80 por ciento de los homicidios.

Una encuesta sobre victimización que llevó a cabo la *Small Arms Survey* en Guatemala detectó tendencias similares. Las armas de fuego estuvieron presentes, de forma abrumadora, en todos los delitos violentos que se reportaron. Además, el 31 por ciento de los participantes en la encuesta afirmaron que poseían algún tipo de arma de fuego y un tercio de ellos afirmó que tenían pistolas. De aquellos que no poseían un arma, el 16 por ciento afirmó que les gustaría tener una.

Figura 12. Armas utilizadas para el homicidio



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

III.4 Evaluación de la importancia relativa de las explicaciones alternativas

Hasta este punto hemos identificado los factores causantes de la violencia en Centroamérica, pero no hemos hecho ningún esfuerzo por evaluar la importancia relativa de cada elemento de información crítico a la hora de responder con políticas eficaces o, al menos, dar prioridad a las intervenciones en base a su posible impacto.

Un estudio reciente de Cuevas y Demombynes (2009) construyó un modelo econométrico de los niveles de violencia utilizando datos que incluyeron lo siguiente: (i) si la región en particular era un punto secundario o ‘caliente’ (*hot spot*) del tráfico de drogas³ en base al volumen de incautación de drogas (cocaína y cannabis), medido en kilos por cada 100.000 personas; (ii) información del censo sobre dos variables demográficas que podrían llegar a ser factores de riesgo en torno a los altos niveles de violencia juvenil, el número de hombres y mujeres jóvenes en la población y el número de hogares dirigidos por mujeres; (iii) una variable cualitativa sobre el nivel pasado de conflicto armado dentro de cada país, clasificando las áreas con incidencia baja, moderada, severa y muy severa; y (iv) un conjunto de controles que incluyan años de estudio, ingreso per cápita, índice de inequidad, estadísticas laborales y población urbana. Los resultados de las regresiones aparecen en el Volumen II, pero los hallazgos principales incluyen los siguientes resultados:

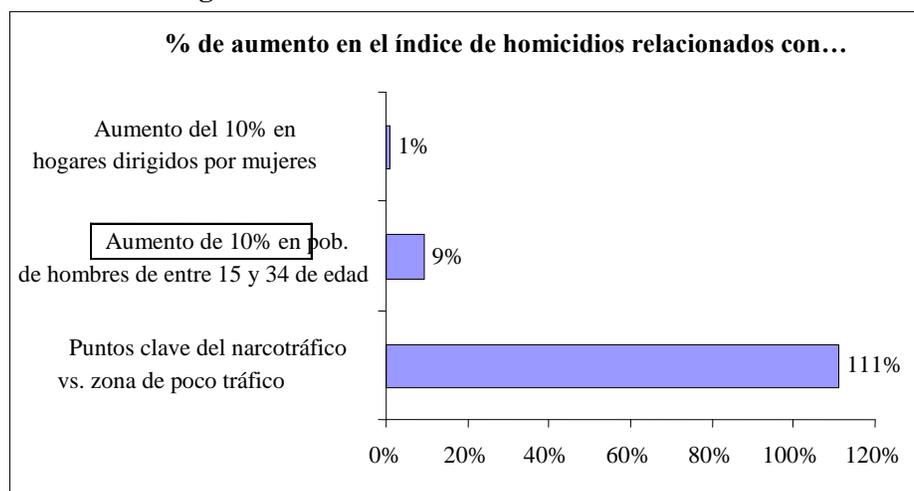
- El tráfico de drogas es un importante promotor del índice de homicidios. En cualquier país, controlando por otros factores, los ‘puntos calientes’ (*hot spots*) del narcotráfico tienen índices de homicidios que duplican a las áreas de baja intensidad de tráfico.
- Las áreas de alto riesgo para la violencia juvenil, en base a las características demográficas, experimentan mayores niveles de homicidios. Específicamente, las áreas con un mayor porcentaje de hombres jóvenes de entre 15 y 34 años de edad tienen índices más altos de homicidios. Asimismo, las áreas con un elevado número de hogares dirigidos por mujeres, donde es probable que los hombres jóvenes sean menos vigilados, también sufren un mayor índice de homicidios.

³ Los cortes se establecieron al examinar las distribuciones y notar que existe cierta discontinuidad, de aproximadamente 100. Bajo este enfoque, el 18 por ciento de las localidades en la primera categoría sin incautaciones, el 63 por ciento en la segunda (entre 0 y 100 kilos por cada 100.000 habitantes) y 19 por ciento en la tercera (más de 100 kilos).

- No existe un vínculo significativo entre la incidencia de conflictos armados e índices de homicidios actuales. Las áreas que fueron ‘puntos calientes’ (*hot spots*) de conflictos armados en el pasado no experimentan mayores niveles de violencia hoy en día. Algunos argumentan que los efectos de los conflictos armados se dan a nivel nacional, no son específicos a un sitio, y observan, por ejemplo, que la guerra civil dañó la capacidad de las instituciones de justicia penal en el país en su totalidad; aumentaron el número de armas en circulación, que hoy en día se compran y venden en todo el país. Sin embargo, la evidencia en general no indica que el elevado nivel de violencia sea un legado específico del conflicto armado. Los datos fragmentarios de los datos para Guatemala, El Salvador y Nicaragua hacia finales de la década de 1960 (antes de que el conflicto armado y la violencia política llegara a un nivel intenso) muestran que los índices de homicidios ya eran altos en ese entonces, excediendo la cifra de 20 por cada 100.000 personas. Asimismo, Cruz (2003) muestra que en 1959 El Salvador experimentó más de 900 asesinatos, equivalentes a un índice de casi 30 por cada 100.000 personas.

Lo anterior apunta a una simple conclusión: el narcotráfico es cuantitativamente más importante que los demás factores de riesgo en cuanto a la violencia identificada en el estudio. La Figura 13 ilustra esto y simula el posible impacto de un aumento en los valores sustitutivos de los factores determinantes de la violencia que se califica de significativa en la Tabla 8. Por ejemplo, un aumento del 10 por ciento en los hogares dirigidos por mujeres llevaría a un aumento del 1 por ciento en el índice de homicidios. De forma similar, un aumento del 10 por ciento en la población de jóvenes de 15 a 34 años de edad llevaría a un aumento de cerca de 9 por ciento en el índice de homicidios. En el extremo opuesto, un aumento en el tráfico de narcóticos lo suficientemente grande como para convertir a un área en un ‘punto caliente’ (*hot spot*) del narcotráfico ocasionaría un aumento del 111 por ciento en el índice de homicidios.

Figura 13: Factores de riesgo de homicidio en Centroamérica



Fuente: Cuevas y Demombynes (2009). Nota: las cifras que se muestran son coeficientes seleccionados de regresiones de los registros de índices de homicidios a nivel subnacional en variables explicativas. Todos los coeficientes que se muestran son significativos a nivel del 5% y son robustos en cuanto al control de especificaciones para las demás características demográficas, la incidencia del conflicto armado organizado, el empleo, la educación, el ingreso y las divisiones urbanas/rurales.

IV. OPCIONES DE POLÍTICAS

La sección que antecede ha analizado los factores principales detrás del crimen y la violencia en Centroamérica. La complejidad tanto del problema como de sus causas principales deja claro que no existe una solución mágica para terminar con la crisis. De hecho, una de las conclusiones principales del presente informe es que *no existe una solución rápida y fácil* lista para ponerse en marcha. En cambio, nuestro análisis indica que el combate contra el crimen y la violencia en Centroamérica no es sino un reto

generacional, probablemente de larga duración, y requerirá que los tomadores de decisiones sean inventivos, valientes, diligentes y, sobre todo, determinados. Como nos enseñan los casos de Colombia y México, los costos del combate a la violencia pueden ser enormes cuando los gobiernos combaten el tráfico de drogas. A pesar de este riesgo, el combate a la violencia es (y debe seguir siendo) un ingrediente crucial en las agendas de desarrollo de los países centroamericanos debido a que hay mucho en juego.

Las estrategias exitosas de combate a la violencia en otros lugares ofrecen algunas pistas para Centroamérica. Una característica común de estos éxitos son las acciones a través de un frente amplio, que requieren de una coalición que incluya dependencias e individuos de todo el gobierno, así como la sociedad civil. Los esfuerzos judiciales y de prevención por sí solos no funcionan. La implementación de este enfoque ambicioso podría requerir un plan nacional de reducción de la violencia, algo que algunos países centroamericanos ya poseen, pero otros no. También requiere el establecimiento de un organismo nacional de coordinación contra el crimen (probablemente un comité o consejo de alto nivel) con un fuerte liderazgo y apoyo político en los más altos niveles. Aunque no es fácil de crear, dicho grupo resulta fundamental para coordinar a los diferentes poderes del gobierno y supervisar la colaboración a través de burocracias fallidas. El sector de justicia penal, incluyendo el poder judicial, los fiscales, los abogados defensores de oficio, la policía y las prisiones deben fortalecerse con iniciativas del poder ejecutivo para la prevención del delito, la resolución alternativa de controversias, la educación, la reducción de la pobreza y el desarrollo de la juventud. Los planes nacionales también deben ofrecer un lugar para que participen las organizaciones de la sociedad civil, que cuenta con mucha experiencia en la prevención de la violencia.

Otro común denominador de las intervenciones exitosas es que comienzan con un diagnóstico claro de los tipos de violencia y factores de riesgo y concluyen con una evaluación cuidadosa del posible impacto de una intervención que, por su parte, ayuda a dar forma a las políticas futuras. En resumen, las estrategias exitosas se basan en la evidencia. Buenas políticas para la reducción de la criminalidad y la violencia no se formulan por casualidad. A partir de un buen análisis sobrevienen el trabajo arduo y la capacidad para adaptar estrategias. Con estos elementos en mente, estructuramos las alternativas disponibles para los tomadores de decisiones a través de cuatro amplias líneas de acción: (i) programas de prevención; (ii) reformas al sector judicial para mejorar la estrategia de impartición de justicia; y (iii) enfoques regionales e internacionales.

Cuadro 2. Componentes de la prevención del crimen y la violencia en operaciones integradas y financiadas por el banco para la mejora de los barrios pobres – Proyecto Barrio Ciudad de Honduras

El Banco Mundial apoya la prevención del crimen y la violencia local en Honduras, a través de un componente específico del Proyecto Barrio Ciudad. El componente busca apalancar las inversiones actuales en infraestructura y programas sociales, además de dar prioridad a la prevención de la violencia imperante a nivel local, a fin de fortalecer el proyecto en general. En resumen, combina la renovación urbana con un enfoque de seguridad ciudadana a nivel local.

El componente se enfoca de lleno en la reducción de los altos niveles de homicidios, violencia juvenil y factores de riesgo relacionados presentes en los barrios y municipios participantes. Resultan especialmente importantes las sinergias creadas entre el suministro de la infraestructura, la mejora y la prevención situacional, por un lado, y las actividades de “prevención social” con base en la comunidad, por el otro. El objetivo general es la intervención con base amplia a nivel de vecindario, coordinado de forma estrecha con otros programas de donantes gubernamentales y no gubernamentales en estos vecindarios que se encargan del crimen y la violencia y factores de riesgo relacionados. El componente posee cinco partes:

- *Diagnóstico*: Mapeo del crimen y violencia en micro áreas utilizando estadísticas policiales y, en lo posible, Sistemas de Información Geográfica (SIG); la sección de victimización de las encuestas de línea de base; y el diagnóstico situacional y basado en la comunidad.
- *Prevención situacional*: Medidas tales como la metodología de la Prevención del Crimen Mediante el

Diseño Ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés) y la renovación urbana que reduzcan las oportunidades para situaciones particulares de crimen y violencia. Este método se incluye en el trabajo de infraestructura a través de la capacitación de arquitectos, ingenieros y demás personal técnico. También incluye la planeación e instalación de infraestructura social, tal como centros comunitarios, campos de juego y alumbrado público. Esta metodología es bastante nueva en la región de América Latina y el Caribe, pero se ha implementado exitosamente en países como Chile, Brasil y Colombia.

- *Prevención social:* Apoyo tanto de la mitigación inmediata como de las actividades de resolución de conflictos, además de otras intervenciones preventivas y de mejora de capacidades que tengan un impacto a mediano y largo plazo sobre los niveles de seguridad pública. En especial, apoyo financiero para una variedad de iniciativas que comprendan las cuatro categorías que se ajustan a las necesidades específicas 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.
- *Funcionarios de enlace comunitarios y municipales:* El papel de estos expertos técnicos en organización comunitaria, prevención del crimen y la violencia y el desarrollo urbano es fortalecer la capacidad municipal y a nivel de vecindario para: llevar a cabo diagnósticos con base en la comunidad; formular planes y estrategias de seguridad con participación comunitaria y municipal; enlazarse y coordinarse con otras dependencias y asociaciones relevantes, en especial con los Consejos de Seguridad Comunitaria y la policía; coordinar de cerca con los diseñadores de la infraestructura para asegurar la integración de principios CPTED; identificar y trabajar con jóvenes en riesgo dentro de la comunidad; organizar y movilizar a la comunidad en el concepto de seguridad a través de campañas comunitarias (por ejemplo, días de limpieza/pintado de la comunidad, festival de seguridad de la comunidad, etc.); iniciar proyectos adicionales tales como campamentos de verano para los jóvenes en riesgo.
- *Componente de monitoreo y evaluación:* Las evaluaciones de los componentes se han diseñado y se pondrán en marcha. Los datos de evaluación de estos proyectos financiados por el Banco aún no se encuentran disponibles, pero intervenciones similares integradas y con base en la comunidad han logrado resultados dramáticos.

IV.1 Programas preventivos

Una amplia gama de programas preventivos se encuentra disponible para los tomadores de decisiones centroamericanos. En la práctica, los gobiernos deberían intentar diseñar una estrategia preventiva integrada, total, holística y que abarque a todos los sectores. Específicamente, los programas deberían: (i) combinar políticas dirigidas hacia los riesgos individuales y comunitarios, pero reforzarlas con políticas para modificar las condiciones estructurales que pueden llevar a un comportamiento delictivo y violento, tales como la calidad y cobertura de la educación, las oportunidades de trabajo y de capacitación, así como reformas judiciales y policiales; (ii) vincularse a la comunidad en la que vive la persona joven; (iii) responder directamente ante los factores de riesgo y protección presentes en la vida de la persona joven; (iv) representar un esfuerzo conjunto entre las organizaciones de ayuda comunitaria y la policía; (v) incorporar a las familias de las personas jóvenes a las que se dirigen, ya que se ha comprobado que una familia sólida es uno de los escudos más fuertes contra la violencia juvenil; y (vi) mejorar la situación socioeconómica de las familias de alto riesgo.

Ejemplos de los programas en este frente incluyen:

Programas de desarrollo infantil temprano (ECD, por sus siglas en inglés). Invertir en programas ECD, en especial aquellos dirigidos a las familias pobres, ha sido una de las formas más rentables para reducir comportamientos de riesgo entre los jóvenes. La evidencia en todo el mundo muestra que estos programas, que tradicionalmente incluyen asistencia médica, suplementos alimenticios, estimulación mental, actividades educativas y capacitación sobre el cuidado de los hijos, mejoran los resultados del capital humano a largo plazo, incluyendo logros educativos, salud y nutrición, así como en la reducción de comportamientos de riesgo, tales como el crimen y la violencia, el abuso doméstico y el abuso de sustancias. La inclusión de capacitación sobre el cuidado eficaz de los hijos (véase el párrafo siguiente) en

los programas ECD se ha destacado en las evaluaciones como uno de los factores más importantes a la hora de reducir la violencia juvenil.

Programas de maternidad y paternidad. La capacitación de los padres promueve una interacción padre-hijo positiva, sana y protectora que puede reducir la violencia doméstica, el nivel de relacionamiento de los jóvenes con compañeros delincuentes, el abuso del alcohol y de las sustancias, los arrestos y el abandono de los estudios. También reduce el uso del tabaco, el alcohol y las drogas, así como la ira, el aislamiento, la agresión, la violencia y la mala conducta. Los hallazgos más congruentes en la prevención de la violencia y la violencia juvenil enfatizan el valor de las intervenciones familiares desde el nacimiento hasta la adolescencia. Por ejemplo, los programas de visitas de enfermeras al hogar han demostrado que mejoran las habilidades de cuidar a los hijos y reducen la agresión en los niños. También se ha descubierto que los programas para niños mayores y sus familiares ayudan a los padres a reducir el cuidado negativo de los hijos y las interacciones coercitivas, también reducen la agresión y la violencia en los niños. Otro acercamiento a las intervenciones familiares incluye la enseñanza de habilidades para el cuidado de los hijos a personas jóvenes antes de que se conviertan en padres. La creación de programas eficaces para el cuidado de los hijos es un reto en cualquier sociedad, pero es especialmente difícil en la mayor parte de Centroamérica, donde la presión económica y la migración muy a menudo resultan en el ausentismo de los padres. Estas realidades deben reconocerse y los programas deben ajustarse para tomar en cuenta dichos factores. Precisamente debido a que la familia se encuentra bajo tal presión en Centroamérica, los programas para el cuidado de los hijos merecen atención y recursos adicionales.

Programas para aumentar el acceso y la culminación de la escuela secundaria. Las políticas y los programas para promover la inscripción y conclusión de la escuela secundaria son fundamentales. La evidencia muestra que la conclusión de la escuela secundaria es una de las inversiones preventivas más importantes que puede hacer un país en los jóvenes en riesgo, en términos de mejorar su educación y reducir casi todos los tipos de comportamiento de riesgo, incluyendo el crimen y la violencia. El fracaso y el abandono escolar son factores de riesgo para la violencia y la violencia juvenil. Las personas jóvenes que permanecen ligadas a la escuela tienen menos probabilidades de exhibir comportamientos perjudiciales y violentos, llevar o utilizar armas o experimentar con sustancias ilegales. Desde la perspectiva del problema de la violencia y la violencia juvenil, resulta importante encargarse de la considerable brecha que todavía se encuentra en la cobertura de la educación secundaria en comunidades urbanas pobres. También es crucial asegurar la enseñanza de alta calidad y la pertinencia curricular, incluyendo programas para el desarrollo de habilidades genéricas para la vida y fortalecer el vínculo entre escuela y trabajo. Otras medidas incluyen la mejora de la calidad e importancia de la escuela, el aumento de la participación de los padres y la oferta de incentivos a las familias de jóvenes en riesgo para enviarlos a la escuela, posiblemente a través de programas de transferencia condicionada en efectivo, ya sea a las familias o a los jóvenes en sí.

Programas de prevención de la violencia a través de las escuelas. La evidencia demuestra que los programas de prevención de la violencia son altamente eficaces a la hora de reducir el comportamiento riesgoso. Las escuelas son lugares ideales para que los jóvenes socialicen y desarrollen su resistencia al crimen y a la violencia. El programa escolar en todos los ciclos de la primaria y la secundaria debería promover el desarrollo de ciudadanos responsables, ofrecer programas anti violencia y de prevención de riesgos, así como mecanismos de resolución alternativa de controversias para la solución pacífica de conflictos comunes. Deberían enseñar a los niños a respetarse a sí mismos, comprender los riesgos que surgen de su propia conducta o de la conducta de terceros, identificar y resistir a las maras y la intimidación, y comprender la base lógica de las normas sociales tales como el respeto a la vida y los bienes de terceros. Los programas de prevención de la violencia con base en la escuela son exitosos porque pueden dirigirse a personas jóvenes de acuerdo a su edad, experiencia y cultura.

Desarrollo de dependencias especializadas para hacer frente a los delincuentes jóvenes, que se enfoquen en la rehabilitación y les brinden segundas oportunidades. Los altos índices de reincidencia se relacionan con las duras condiciones dentro de la prisión, así como con el encarcelamiento de personas jóvenes junto con adultos. Por esta razón, la mayoría de los países cuentan con tribunales especiales y agencias de libertad condicional que brindan segundas oportunidades a los delincuentes juveniles antes de encarcelarlos. Un elemento clave de este enfoque es la introducción de sentencias adecuadas para los delincuentes sin antecedentes penales y delincuentes menores reincidentes, que generalmente incluyen dos componentes: (i) un consejo comunitario de rendición de cuentas, personal del tribunal juvenil, oficiales de libertad condicional, y/o ciudadanos voluntarios, que sostengan reuniones con los delincuentes para asignarles penas por sus ofensas y monitorear y hacer valer un llamado acuerdo de desviación que mantenga al delincuente joven fuera del tribunal o de la prisión; (ii) consecuencias adecuadas si un joven no cumple con los requisitos del consejo comunitario de rendición de cuentas. Dichas sanciones pueden diseñarse en forma tal que sean aptas para una variedad de delitos y abarquen una variedad de alternativas, incluyendo el encarcelamiento.

Reducción de la disponibilidad de armas de fuego. El crimen y la violencia juvenil se relacionan con aumentos en los delitos y violencia cometidos con armas de fuego. Cuantas más armas de fuego están en circulación, se volverá más fácil obtenerlas ilegalmente, dejando de lado los requisitos legales restrictivos. Al limitar el suministro de armas de fuego se reduce el número de muertes y lesiones causadas por ellas. Lo anterior puede lograrse a través de leyes contra el tráfico de armas junto con la impartición de justicia dirigida a la reducción de la cantidad de armas de fuego. Las políticas y programas que incluyen un patrullaje agresivo de los vecindarios con un alto índice de violencia, para arrestar a los jóvenes que llevan consigo armas en forma ilegal, han demostrado tener bastante éxito en los Estados Unidos.

Programas de barrio seguro o prevención para sitios específicos: Los programas de barrio seguro pueden modificar los entornos físicos en los que las personas jóvenes actúan e interactúan en forma tal de evitar que dichas personas adopten un comportamiento riesgoso, en especial en los vecindarios ubicados en “zonas rojas de delito”. Los estudios han mostrado que los programas de vecindario seguro mejoran la percepción que el público tiene de la seguridad y de la policía, que son esenciales para enfrentar las causas subyacentes de la violencia juvenil (véase por ejemplo, Buvinic, Morrison y Orlando, 2003). Estos programas pueden incluir la instalación de alumbrado público, la remoción de rejas altas que sirven de refugio a los delincuentes, y la rehabilitación de los espacios públicos comunitarios. En forma ideal, se combinan con actividades de prevención social y programas de vigilancia comunitaria, como los que se mencionan más adelante. Por ejemplo, un estudio de maras y capital social que se llevó a cabo en El Salvador mostró que las maras prosperan en vecindades y comunidades donde la pobreza ha corroído los servicios sociales o los ha eliminado por completo, donde las calles están en condiciones deplorables y donde la infraestructura pública y comunitaria está gastada, sucia o abandonada.

Reglamentos municipales para aumentar el precio y reducir la disponibilidad y el consumo del alcohol. Las políticas que reducen el acceso de una persona joven al alcohol pueden ayudar a evitar que los jóvenes violen la ley. Por ejemplo, el alcohol es un factor que contribuye a los problemas de las personas jóvenes en la región, incluyendo el homicidio y el suicidio. Las opciones de política incluyen aumentar los impuestos al alcohol, reforzar las restricciones de venta, incluyendo controles en horas de operación, densidad y ubicación de tiendas de venta minoristas, así como la imposición de una edad mínima para comprar alcohol. Sin embargo, un factor clave aquí es la credibilidad de las sanciones a los comerciantes que infrinjan los reglamentos. Las sanciones más eficaces incluyen la penalización progresiva que empieza con advertencias hasta llegar a multas, despido de personas, cierre de establecimientos y encarcelamiento de los infractores. El aumento de los impuestos y las restricciones de venta deben implementarse de manera conjunta, a fin de lograr el máximo impacto posible sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes.

Campañas de documentación en comunidades marginadas. Las campañas de documentación de la ciudadanía son una manera eficaz de reducir la exclusión social. Muchos miembros de las maras

pertenecen a una “clase marginada” de individuos sin documentación, que están efectivamente excluidos de una amplia variedad de derechos sociales. Un acta de nacimiento es el reconocimiento por parte del Estado de la afiliación de un niño a una sociedad. Cuando un ciudadano puede probar su identidad, tiene acceso a los servicios y derechos básicos que refuerzan su capacidad para mantenerse sano, ser educado, mantenerse a salvo y ganarse la vida.

Cuadro 3. APREDE: Enfrentar a las maras a través de intervenciones comunitarias

La APREDE (Asociación para la Prevención del Delito) es una organización no gubernamental que trabaja para prevenir la participación de maras en áreas violentas de la Ciudad de Guatemala. Las principales actividades del grupo incluyen:

- a) *Educación popular.* Los jóvenes que no pueden ir a clases en una escuela tradicional pueden estudiar en la APREDE y recibir un certificado por parte de la organización no gubernamental CEIBA (aprobado por el Ministerio de Educación).
- b) *Desarrollo de aptitudes para la vida* a través del deporte y las artes.
- c) *Desarrollo de capacidades* en tecnología de la información, panadería, diseño gráfico y reparación y mantenimiento de máquinas, inglés como segundo idioma y administración.
- d) *Asistencia psicosocial* a niños y jóvenes, con la ayuda de trabajadores sociales de la Universidad de San Carlos.
- e) *Apoyo para buscar trabajo* y seguimiento a través de los trabajadores sociales de la APREDE.
- f) *Desarrollo de estrategias y campañas para la prevención del delito* a través de alianzas con la sociedad civil y con organizaciones del sector público y privado.

Fuente: Emilio Goubaud, Director de la APREDE, Noviembre de 2007.

Entre las políticas adicionales que no se han evaluado en forma tan amplia como las anteriores, pero que la evidencia sugiere tienen un impacto positivo, se incluyen:

Educación correctiva y de segunda oportunidad. Debe prestarse especial atención a los niños en riesgo que abandonan los estudios, ya sea porque les va muy mal en la escuela o porque no asisten a clases, a través de clases remediales y grupos de apoyo de tareas en el hogar. Para aquellos que abandonan la educación formal y se enfrentan a la perspectiva de una carrera sin salida y la tentación de la violencia, deben desarrollarse “programas de segundas oportunidades” (a menudo más efectivos si los brindan organizaciones no gubernamentales) para ofrecerles la oportunidad de lograr una educación equivalente a secundaria que aumente sus oportunidades de ingresar al mercado laboral y recibir mayores salarios. La educación de segunda oportunidad también puede brindar beneficios intangibles a la gente joven, tales como mejores habilidades sociales y de interacción, aumento de la confianza y de la autoestima. Si bien existen pocas evaluaciones rigurosas de este tipo de programas, la evidencia existente indica que tienen un alto índice de éxito y costos relativamente bajos.

Programas integrales de capacitación laboral. Los estudios indican que los programas integrales de capacitación laboral ayudan a aumentar el empleo entre los jóvenes, en especial en los países en vías de desarrollo. La investigación muestra que se requiere una serie de apoyos para enseñarles a los jóvenes en riesgo cómo comportarse en el lugar de trabajo y ayudarlos a pasar de ser excluidos sociales a convertirse en miembros activos de la sociedad. Los programas integrales van más allá de la capacitación técnica y se enfocan en el desarrollo de habilidades como trabajador en una persona joven, proporcionándole múltiples ayudas, incluyendo habilidades generales, aptitudes para la vida, ayuda para la búsqueda de trabajo y colocación, así como servicios de autoempleo.

Desarrollo de aptitudes para la vida. El conocimiento de aptitudes para la vida reduce el riesgo de usar drogas, caer en comportamientos sexuales riesgosos, mejora el manejo de la ira, el desempeño académico y el juicio social. En los Estados Unidos, las personas jóvenes que desarrollan sus aptitudes para la vida en la secundaria tienden a ser más productivas y tener una transición más fácil al mundo laboral o la escuela superior. Asimismo, las escuelas pueden utilizarse para prevenir la violencia en la escuela (es

decir, entre compañeros, maestro-estudiante), ayudar a prevenir la violencia en el hogar y proporcionar capacitación para padres sobre el cuidado de los hijos.

Espacios amigables para los jóvenes, programas de asesoramiento y servicios para la juventud.

Algunas investigaciones han mostrado que la construcción de centros comunitarios no afecta el comportamiento de los jóvenes, pero que las actividades constructivas que son *supervisadas* por un adulto afectuoso pueden tener un impacto positivo en las personas jóvenes, ayudándoles a desempeñarse mejor en la escuela y en la vida. Por otro lado, las personas jóvenes que no son supervisadas después del horario escolar son más propensas a usar drogas, alcohol y tabaco, así como a adoptar un comportamiento delictivo y riesgoso. También podrían desempeñarse mal en la escuela y abandonarla por completo. Los programas de asesoramiento que incluyen la atención de un adulto afectuoso pueden servir como sólidos factores de protección para la juventud en riesgo, en especial aquellos sin un modelo adulto positivo en su hogar. Por último, los estudios muestran que la mitad de las personas jóvenes que se ofrecen como voluntarios para prestar servicios a la juventud son menos propensas al abuso de las drogas y el alcohol, a adoptar un comportamiento delictivo o a abandonar los estudios.

Cuadro 4. Programa de Seguridad Ciudadana en Nicaragua

Este programa se focaliza en cuatro áreas, se basa en un enfoque preventivo y emplea iniciativas integradas, multisectoriales y participativas que se complementan entre ellas:

- a) Fortalecimiento institucional, en especial del Ministerio de Gobernación (MIGOB), la autoridad responsable de las políticas relacionadas con la seguridad ciudadana;
- b) Integración y fortalecimiento de los servicios para la prevención de la violencia juvenil, utilizando un modelo de prevención que abarque todos los sectores a nivel municipal;
- c) Expansión y consolidación de la iniciativa de programas de vigilancia comunitarios;
- d) Un programa de información pública que impulse la inclusión del tema en la agenda social y que informe al público sobre la necesidad de tener valores y normas para lograr la armonía social;
- e) Dependencia gubernamental que lo implementa: Ministerio de Gobernación (MIGOB).

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

IV.2 Reformas a la justicia penal

La impartición eficaz de la justicia penal es un elemento clave para la estrategia de combate a la violencia en la región. La evidencia indica que los recientes aumentos de la criminalidad y la violencia en la región han exacerbado algunas de las debilidades institucionales existentes, desde la falta de coordinación entre instituciones, hasta la superposición de funciones, y han creado otras (por ejemplo, la corrupción relacionada con las drogas). Todo apunta a la necesidad de nuevas reformas en el sector judicial.

Es importante reconocer que el sector judicial en Centroamérica ha progresado significativamente desde el fin de los conflictos civiles en la década de 1980. Sin embargo, el problema persiste. Consideramos que las recomendaciones de políticas para el sector judicial debe enfocarse a la mejora del desempeño institucional, haciendo énfasis en la cooperación, en especial la coordinación entre instituciones, con base en las mejores prácticas de otros países de América Latina y más allá. El sector judicial es el conjunto de instituciones que participan en la resolución de conflictos y procuración de justicia en base a reglas, tales como tribunales, ministerios de justicia, policía, fiscales, defensores de oficio, correccionales, defensores del pueblo, así como instituciones privadas tales como colegios de abogados, consultorios jurídicos, mecanismos tradicionales y otros mecanismos privados para la resolución de controversias.

La mano dura se convirtió en un ingrediente clave de algunas estrategias centroamericanas contra el crimen y la violencia en los últimos cinco a diez años. Es un enfoque que requiere códigos penales más duros, al identificar nuevos delitos, aumentar los periodos de encarcelamiento o impulsar a los jueces a que apliquen las penas máximas. Sin embargo, la llamada legislación de mano dura parece tener un

impacto limitado en la reducción del crimen y la violencia. Además, a menudo contradice los principios de los tratados internacionales de derechos humanos que los países ratificaron. Aunque los resultados varían entre países, desde un punto de vista regional, no hay pruebas de que estas reformas de mano dura hayan reducido los índices de violencia, aumentado la eficacia de las instituciones judiciales o mejorado la percepción del público con respecto a las instituciones judiciales. Una de las posibles causas de lo anterior fueron los excesos cometidos durante la puesta en marcha de la mano dura, pudiendo haber reducido la confianza en el sector judicial.

En contraste, otras reformas han mostrado algunos resultados, pero se han quedado cortas con respecto a las expectativas que generaron cuando fueron concebidas. La aprobación de códigos judiciales más transparentes, acusatorios o “mixtos” basados en juicios orales, que proporcionen un mayor papel a los fiscales, fortalezcan la defensoría pública e introduzcan mecanismos de sentencias alternas fue considerado como un paso importante. El establecimiento de montos mínimos constitucionales para el presupuesto del poder judicial a fin de asegurar la independencia del sector, el establecimiento de defensores públicos para los pobres, la protección de los derechos de las víctimas y mecanismos más transparentes para la selección, promoción y disciplina de los jueces también implican avances positivos. En conjunto, estas reformas constituyen un logro mayor. Si se ponen en marcha y se establecen en forma eficaz, podrían dar como resultado una mejora significativa del estado de derecho, incluyendo la eficiencia y eficacia de las instituciones de impartición de justicia penal.

Hasta ahora, las demoras en su puesta en marcha se agregan a los retos ya significativos de reformar las instituciones del sector judicial después de años de conflictos civiles. De hecho, solamente una estrategia integral para los problemas del crimen y la violencia puede unir a las diversas instituciones en la prevención, control, castigo y rehabilitación de la violencia. De la misma forma, las recomendaciones en esta área se estructuran alrededor de seis pilares principales: (i) administración basada en el desempeño para las instituciones judiciales; (ii) optimización de la administración de los tribunales y manejo de casos a través de la introducción de sistemas de control de calidad y monitoreo basados en indicadores de desempeño; (iii) rendición de cuentas de las personas que trabajan en el sistema judicial, mejorada con modernas herramientas de recursos humanos; (iv) transparencia de las instituciones judiciales, reforzada por proyectos de supervisión ciudadana; (v) sólida asesoría legal para los pobres y aquellos privados de sus derechos, (vi) eficaz atención y protección a las víctimas del delito; y (vi) estrategias comunicacionales para mantener comunicados a las partes interesadas, tanto internas como externas, así como para informar mejor al público.

La introducción de reformas puramente normativas no es suficiente y se debe dar inicio a una nueva generación de cambios más exhaustivos en estas instituciones. A fin de satisfacer las expectativas de la ciudadanía respecto a sistemas judiciales eficaces, eficientes y justos, los países deberán actuar en varios frentes. Uno de ellos es la necesidad de mejorar los sistemas de coordinación e intercambio de información entre instituciones para facilitar la reacción rápida y eficaz y al mismo tiempo proteger las garantías del debido proceso legal y los derechos humanos. Otra medida clave debe ser la adopción de sistemas de información y comunicación rentables para tareas que incluyen la recopilación y difusión de estadísticas y demás información a cada paso del proceso, en diferentes dependencias. Con base en esta información, el objeto de la vigilancia y enjuiciamiento debe ajustarse a los casos de mayor impacto. Queda claro que un prerrequisito para todo lo expuesto anteriormente es el desarrollo de sistemas de control de calidad e indicadores de desempeño que proporcionen importantes mecanismos para mejorar el diagnóstico, los resultados de los sistemas de seguimiento, los programas de reforma de la vigilancia, así como la racionalización de los recursos. Los países deben ajustar esta recomendación a sus propias capacidades financieras y prioridades. A pesar de que los sistemas de información integrada tal vez no puedan implementarse en el corto plazo, los pasos para mejorar la coordinación e intercambio de información entre instituciones pueden hacerse de forma gradual.

A fin de asegurar que las garantías para el debido proceso legal y los derechos humanos den forma a los procedimientos de justicia penal, las instituciones deben referirse a las normas nacionales e

internacionales para garantizar que los procedimientos de arresto previo al juicio y otros procedimientos de la justicia penal cumplan con dichas normas. Por ejemplo, los menores deberán mantenerse separados de los delincuentes adultos y los convictos violentos deben separarse de los sospechosos no violentos que esperan ser enjuiciados. El apoyo de la sociedad civil a la supervisión del cumplimiento del debido proceso legal/derechos humanos por parte de las instituciones judiciales (observatorios de justicia penal y veedurías de justicia) resulta crítico en tanto las reformas continúen en una etapa inicial.

Un segundo elemento es la administración del tribunal y el manejo de casos que puede mejorarse con cambios en el proceso. La reducción en el tiempo de disposición en los casos piloto de Guatemala y Costa Rica a través de oficinas centralizadas de reacción rápida (tribunales de 24 horas e *in fraganti*) resulta alentadora, en especial debido a que se logró respetando por completo las garantías de debido proceso legal. Esto demuestra que la coordinación entre la policía, los jueces, los fiscales y los defensores de oficio que trabajan en una misma oficina (oficinas centralizadas) puede ser eficaz. Al parecer, estas oficinas centralizadas satisfacen la demanda de respuestas rápidas por parte del público para hacer frente a la creciente ola de criminalidad y violencia. Para enfrentar estos retos, es importante identificar las “mejores prácticas” y atreverse a introducir nuevas tecnologías. Estas tecnologías incluyen el uso de normas ISO-9001 para certificar los servicios del poder judicial y asegurar normas mínimas, el establecimiento de tribunales virtuales para satisfacer la demanda adicional, el desarrollo de sistemas de notificación electrónica entre magistraturas, agencias del ministerio público, oficinas de los defensores de oficio y la policía nacional. El uso de un archivo digital común que circule por todas las instituciones participantes del proceso es también importante para mantener la coordinación.

Un sistema judicial acusatorio en buen funcionamiento requiere de un balance entre los que abogan por los intereses del estado y el acusado, e implica recursos suficientes para los defensores. Los pasos a seguir para fortalecer los sistemas de defensa de oficio que utilizan fondos públicos en Centroamérica deben incluir acceso a un abogado, la garantía de un debido proceso legal, la ampliación de la cobertura de los servicios actuales y la mejora en el desarrollo profesional de los defensores de oficio, en especial las habilidades en juicios orales y asuntos relacionados con los derechos humanos. Deberán realizarse esfuerzos también para expandir y fortalecer los servicios de defensa alternativos que utilizan fondos públicos, como los Consultorios Jurídicos que operan en las facultades de derecho y las organizaciones de la sociedad civil. Los países centroamericanos también necesitan tener un inventario actualizado de los diversos consultorios jurídicos para asegurarse de sus capacidades y acordar las áreas de asistencia prioritarias. Una red bien estructurada de dichos proveedores alternativos de defensa legal facilitaría el intercambio de información, los servicios de referencia y el apoyo al litigio.

Una área importante para mejorar es la protección a las víctimas. Los nuevos códigos de procedimientos penales incluyen disposiciones que establecen un papel importante para las víctimas en los procedimientos penales y han aumentado el interés sobre este asunto en América Latina. La creación de centros de asistencia a las víctimas administrados en conjunto por las magistraturas y los ministerios del gobierno es fundamental en los puntos neurálgicos de la violencia. Dichos centros brindan asistencia legal, social y psicológica a las víctimas de delitos violentos, hacen los arreglos necesarios para su protección en caso de ser necesario, proporcionan un intérprete también cuando sea necesario y mantienen a las víctimas actualizadas sobre el estado de sus casos. Los nuevos Centros para la Atención de Víctimas de Delitos Violentos de la oficina de la procuraduría del Centro Judicial para Paloquemao y Bucaramanga en Colombia son ejemplos dignos de estudio para su posible uso en Centroamérica.

También es importante fortalecer la rendición de cuentas de las personas que trabajan en el sector judicial al reformar los procedimientos disciplinarios internos y utilizar modernas herramientas de recursos humanos para seleccionar al personal calificado. Los criterios de contratación, selección y promoción, la mejora de las habilidades para el manejo de los recursos humanos, la supervisión de la conducta ética, la promoción de un cambio de actitud entre el personal a todo nivel, y los programas de aprendizaje en servicio son herramientas típicas para la mejora del desempeño que no se llevan a cabo de manera consistente en los países centroamericanos. Debería existir un aumento en la autonomía de las agencias independientes como los Consejos Judiciales y los Defensores del Pueblo. El desarrollo de trayectorias de

carrera para el personal profesional y administrativo es crucial para construir técnicas eficientes y modernas y medir el desempeño individual y grupal. También existe la necesidad de instituir herramientas administrativas basadas en el desempeño para el sector judicial, la policía, la magistratura, los procuradores de justicia y los defensores de oficio, así como de desarrollar presupuestos basados en los resultados, contratos de desempeño y clasificaciones de desempeño para individuos y grupos. Los procesos de selección, promoción y disciplinarios deben ser competitivos y transparentes. Estas herramientas de recursos humanos son fundamentales para atraer a profesionales calificados y construir un capital humano sólido en agencias clave. También, estos profesionales aportarán a la calidad del gobierno en general y harán de la justicia penal una carrera más atractiva para los graduados universitarios con más talento.

Hacer frente al tema de la corrupción es un elemento esencial de la rendición de cuentas dentro del sector judicial. Esto requiere de medidas para establecer (o fortalecer) la coordinación entre unidades de asuntos internos, unidades de inteligencia financiera y otras oficinas de rendición de cuentas, tales como las oficinas del defensor del pueblo y los consejeros judiciales. Este esfuerzo coordinador debe estar lo suficientemente financiado y deberá otorgársele un amplio poder de discreción. También es necesario que los jueces y otros funcionarios clave del sector judicial declaren sus activos financieros. Las decisiones judiciales deberán ponerse a disposición del público inmediatamente después de haber concluido los procedimientos legales a fin de facilitar el escrutinio público. Los grupos de supervisión ciudadana deben utilizarse como una herramienta de apoyo útil para aumentar la transparencia de las instituciones judiciales y fortalecer el respeto a los derechos humanos y al debido proceso. También producen datos valiosos para complementar las percepciones halladas en encuestas nacionales y regionales, como el Barómetro de las Américas, Latinobarómetro, indicadores PNUD, etc.

Los mecanismos de resolución alternativa de controversias pueden jugar un papel complementario importante, aunque no debe considerarse como un reemplazo de los procedimientos penales formales. Los programas de mediación y conciliación juvenil, así como el establecimiento de Centros de Convivencia, casas de justicia, centros municipales de mediación y conciliación, facilitadores judiciales y juzgados de paz móviles son todas iniciativas exitosas en América Latina. Han creado espacios donde la comunidad tiene un acceso adicional a la resolución de conflictos, en especial para los pobres y los indigentes. Estos programas también promueven la buena ciudadanía, la coexistencia pacífica y la solución amigable de conflictos. Cada uno de ellos tiene dos elementos básicos: acceso a la justicia y participación de la comunidad. Los centros municipales de mediación y los juzgados de paz móviles en Honduras, los centros de administración de justicia en Guatemala y los facilitadores judiciales en Nicaragua, también son experimentos valiosos que merecen estudiarse y adaptarse a las circunstancias particulares de cada país. Todos ellos contribuyen a la construcción de comunidades más pacíficas.

Cuadro 5 - Casas de Justicia y Centros de Convivencia en Colombia

Una Casa de Justicia es un centro comunitario donde los vecinos encuentran servicios de justicia tradicional y no tradicional para resolver conflictos. Las autoridades judiciales formales se encuentran presentes, pero los mecanismos de resolución alternativa de controversias también están disponibles, incluyendo aquellos que se basan en tradiciones afrocolombianas o indígenas. Otros servicios sociales pueden estar disponibles para las mujeres y los niños. En la actualidad, existen más de 50 Casas de Justicia en áreas urbanas y rurales de Colombia (especialmente en las áreas afectadas por el conflicto).

Los Centros de Convivencia son espacios donde la comunidad tiene acceso a la justicia, con programas que promueven los valores ciudadanos, la coexistencia pacífica y la solución amigable de conflictos. En los últimos seis años, han resultado muy eficaces en Colombia, un país con altos índices de criminalidad y violencia. El primer Centro de Convivencia se inauguró en diciembre de 2002, en Barrancabermeja, una de las áreas más violentas de Colombia. Ahora hay 15 Centros en todo el país. Dichos Centros cuentan con tres elementos básicos: acceso a la justicia, educación a través del juego y participación de la comunidad. Están equipados con una biblioteca y una ludoteca. Cuentan con espacios abiertos para el trabajo comunitario enfocado en asuntos que incluyen maras juveniles, violencia juvenil, comunidad y mediación. Principalmente juegan un papel preventivo en contra de la violencia, pero también actúan con representantes locales del sector judicial como inspectores de policía y conciliadores familiares (Comisarías de Familia).

La participación de la comunidad en actividades de vigilancia y en la esfera de la acción pública también ha sido exitosa en escenarios locales. La vigilancia comunitaria es más sensible y responsable ante las comunidades locales, creando lazos de confianza y dependencia, aumentando la denuncia de delitos y reduciendo los abusos por parte de la policía. Los programas de vigilancia comunitaria exitosos pueden revitalizar las fuerzas policiales y aumentar la sensación de seguridad del público en su entorno. Diversos experimentos de participación comunitaria en América Latina han llevado a reducir los indicadores de criminalidad y violencia y a mejorar la percepción de los ciudadanos respecto a la seguridad. Existen varios elementos comunes de estas iniciativas, incluyendo: (a) encuestas, reuniones comunitarias u otros foros para identificar los problemas y prioridades; (b) guardias en las vecindades o las cuadras patrocinadas por la policía y programas de vigilancia de negocios; (c) boletines de prevención contra la violencia y otros programas de educación sobre la violencia para el público; (d) pequeñas estaciones de policía locales en vecindarios objetivo; (e) enlaces voluntarios civiles con la policía comunitaria; (f) patrullas policiales a pie; (g) aumento en la atención de delitos menores que representan mayores molestias para los residentes; (h) creación de espacios educativos y recreativos para los jóvenes; (i) asignación permanente de oficiales de policía en los vecindarios; (j) aumento en los requisitos de educación para la policía; y (k) reasignación de ciertas tareas administrativas del personal policial al personal civil.

La vigilancia comunitaria es la única herramienta dentro del paquete de herramientas más amplio de las estrategias de seguridad local ciudadanas que puede incluir acciones específicas para enfrentar la violencia en las calles, las maras y los hurtos menores. Éstas incluyen: (a) campañas de información al público para aumentar la conciencia sobre asuntos de seguridad dentro de la comunidad y la participación de esta última en el diseño y puesta en marcha de las estrategias de seguridad; (b) aumento en el enfoque sobre medidas preventivas antes que los jóvenes en riesgo sean arrastrados a actividades ilegales. Estos pasos deben realizarse en conjunto con grupos de la sociedad civil activos dentro de la comunidad que brinden capacitación y oportunidades de empleo adecuadas. Algunos participantes internacionales que se especializan en el sector pueden jugar un papel importante en estos programas (por ejemplo, UNODC, UN Hábitat).

Finalmente, las oficinas centralizadas son una herramienta fundamental para aumentar la eficiencia y brindar acceso a las instituciones judiciales reformadas, en especial al proporcionar una resolución de controversias oportuna. Logran dos objetivos: (i) cierran la brecha entre las instituciones y los ciudadanos a través de mecanismos como las estaciones de policía familiar diseñadas para brindar servicios

inmediatos a mujeres y niños en casos de violencia intrafamiliar o manutención de los hijos; y (ii) prestan servicios especiales a grupos vulnerables a través de mecanismos como tribunales móviles, tribunales 24 horas, casas/centros de justicia que facilitan la coordinación entre las agencias ejecutivas/judiciales que prestan servicios de prevención/rehabilitación; resolución alternativa de controversias, defensa pública, asistencia legal y servicios de ayuda a las víctimas.

IV.3 Enfoques regionales

Muchos de los temas que enfrenta Centroamérica trascienden las fronteras nacionales y requieren una respuesta regional coordinada. Sin embargo, los niveles existentes de colaboración pueden llegar a ser insuficientes, en especial si tomamos en cuenta que el tráfico de drogas y la disponibilidad de armas de fuego tienen dimensiones supranacionales. Esto se aúna al nivel de complejidad del debate político debido a que las acciones que se toman en un país probablemente afecten a otros países. Por lo tanto, no puede esperarse que ninguna estrategia tenga éxito sin coordinación regional. Las dos áreas donde los enfoques regionales son especialmente fundamentales son las armas de fuego y el tráfico de drogas.

Tráfico de drogas

Centroamérica puede caracterizarse por ser un transeúnte inocente en el comercio de drogas. La región es un conducto, un corredor de tránsito que ni produce ni consume cantidades importantes de cocaína. Además, casi todo el comercio es controlado por los cárteles colombianos y mexicanos. A la fecha, las políticas gubernamentales han enfatizado la intercepción para combatir el tráfico. Pero aunque tuviera éxito el aumento en la intercepción, el aumento de los procesos judiciales solamente incrementará el precio y con ello, los recursos disponibles para los traficantes. Con más efectivo a su disposición, los traficantes están mejor equipados para sobornar a los oficiales judiciales y comprar armas. Las experiencias de México y Colombia, el registro histórico en los Estados Unidos y la teoría económica sugieren que un aumento en los esfuerzos de intercepción (a una escala que los gobiernos centroamericanos puedan manejar aún con ayuda externa) probablemente aumentaría los niveles de violencia sin reducir las capacidades de los narcotraficantes.

Todo lo anterior pone a los países de Centroamérica en una situación difícil. La guerra contra las drogas ya ha traído niveles extremos de violencia y ha dañado las instituciones judiciales. Las opciones para abordar el tremendo flujo de drogas en la región parecerían limitadas. Cualquier cambio radical en las políticas de drogas -- como la posible despenalización o descriminalización de algunas drogas propuesta por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009) -- simplemente está más allá de la capacidad de las seis naciones y solamente podrán realizarse en un marco internacional que incluya a los principales países productores y consumidores. Nuestro análisis nos lleva a concluir que las siguientes opciones de política respecto al tráfico de drogas son preferibles para los países centroamericanos:

- Dados los altos niveles de corrupción relacionados con la droga en el sistema penal y los vastos recursos de los traficantes, la evidencia indica que dedicar más recursos a los esfuerzos contra el narcotráfico probablemente no reduzcan la violencia en Centroamérica. En la medida que se utilice esta estrategia, consideramos que un esfuerzo regional coordinado cuenta con más oportunidades de tener éxito. A fin de combatir la corrupción e impunidad relacionadas con las drogas, vale la pena tomar en cuenta la experiencia de Guatemala con la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG), ya que proporcionó un canal adecuado para llevar la experiencia internacional en investigación al país y ha sido de mucha ayuda en la resolución de casos destacados.
- Destinar recursos para enfrentar el uso doméstico de drogas a través de programas de salud pública, incluyendo una mayor inversión en campañas educativas, tratamiento para consumidores y prevención del uso de las drogas.

Cuadro 6 - Solución de la impunidad en Guatemala

Los asuntos de impunidad, ejecuciones extrajudiciales y la privación de la libertad sin el debido proceso legal son retos importantes para el estado de derecho en muchos sitios del mundo en desarrollo. Centroamérica no es la excepción. De hecho, diversas comisiones internacionales y ponentes especiales *ad hoc* buscan una solución a estos problemas. Un esfuerzo destacado es la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) en Guatemala. Fue creada en diciembre de 2006 a solicitud del gobierno de Guatemala e inició sus operaciones en enero de 2008 con dos objetivos: (i) apoyar, fortalecer y ayudar a las instituciones gubernamentales de Guatemala en la investigación y enjuiciamiento de delitos supuestamente cometidos por fuerzas de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas; y (ii) establecer mecanismos y procedimientos para proteger los derechos fundamentales guatemaltecos, incluyendo los derechos garantizados por las convenciones internacionales de las que forma parte Guatemala. La autorización por parte del Congreso de Guatemala del convenio que establecía la CICIG fue el resultado de la sólida voluntad política del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Los fondos son proporcionados por diversos donantes, incluyendo fondos privados para el mandato de dos años de la Comisión, una prórroga que apoyó el Presidente Colom recientemente.

Los grupos de seguridad ilegales y organizaciones clandestinas en Guatemala tienen relación directa con las dependencias gubernamentales y por lo tanto son capaces de bloquear las acciones judiciales en su contra, lo que da como resultado la impunidad. La CICIG trabaja con el Ministerio Público y otras instituciones judiciales para “investigar y dismantelar organizaciones delictivas violentas que se consideran responsables de la violencia generalizada y la parálisis del sistema judicial del país”. La CICIG está dirigida por un comisionado designado por el secretario general de la ONU. El convenio estipula que la CICIG puede sumarse a cualquier procedimiento penal como querellante adhesivo, pero también brindar asistencia técnica a las dependencias judiciales del país para fortalecer su capacidad.

En menos de un año y medio, en parte como resultado de la labor de la CICIG con las dependencias gubernamentales, 1.700 personas han sido expulsadas de la policía, incluyendo a 50 oficiales de alto rango y el subdirector de política nacional; se ha solicitado la renuncia de 10 fiscales y el Procurador General ha sido reemplazado. Sin embargo, la lucha contra la impunidad en Guatemala sigue siendo una tarea difícil, ejemplificada por el bajo índice de condenas por homicidio. Por ejemplo, de 2005 a 2007, 1.960 mujeres fueron asesinadas en Guatemala y únicamente se lograron 40 condenas en los 840 casos que se llevan procesados hasta ahora. Los otros 1.120 casos todavía no han ido a juicio.

Aparte de la CICIG, el Presidente Colom anunció hace poco tres iniciativas que podrían ayudar en la lucha contra la impunidad. Anunció un comité presidencial contra la impunidad, un panel para analizar y desclasificar los archivos de armas guatemaltecos del período 1960-1996 y, por último, la creación de una fuerza antidroga de élite capacitada en los Estados Unidos.

Armas de fuego

Debido a la creciente preocupación sobre los índices de homicidio y el papel que juegan las armas de fuego, los países centroamericanos han participado en iniciativas internacionales y nacionales para el control de armas. Además de ser miembros de las Naciones Unidas, todos los países de la región han firmado la *Convención de las Naciones Unidas contra la Violencia Organizada Transnacional* (2000) y su *Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones* (2001). También han participado en el *Programa de Acción de la ONU para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos* desde 2001. Esfuerzos paralelos se están llevando a cabo a nivel regional para combatir el tráfico, transferencia y uso indebido de armas pequeñas. Por ejemplo, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá han ratificado la *Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados* (CIFTA 1997) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Una variedad de instituciones e instrumentos se han establecido en la región para convertir los discursos en hechos, incluyendo el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* en 1995. Todos los países centroamericanos son miembros del SICA – Sistema de Integración Centroamericana. A través de este mecanismo, los países han adoptado la *Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción* (2006) y el *Código de Conducta sobre Transferencia de Armas* desde 2005. El *Código de Conducta*, en particular, hace un llamado a todas las partes para fortalecer los controles de licencias, terminar con las transferencias a países que pudieran utilizar las armas para cometer violaciones a los derechos humanos, asegurar transferencias responsables, respetar los derechos humanitarios y humanos a nivel internacional y el desarrollo sustentable. Los seis países centroamericanos también tienen leyes sobre armas de fuego que establecen algunos aspectos de los controles normativos y reglamentarios sobre la tenencia de armas, el registro, uso y transporte de armas de fuego, con varias revisiones y reformas para mejorarlas.

Sin embargo, en general la implementación y cumplimiento nacional de las leyes sobre armas sigue siendo esporádico y necesita mejorar. Al mismo tiempo, es importante mencionar que el problema de las armas de fuego en Centroamérica trasciende las fronteras regionales y nacionales. No se puede esperar que alguna estrategia regional en estas áreas pueda tener éxito sin el apoyo significativo de los Estados Unidos. Recientemente los Estados Unidos han reconocido que las estrategias para interceptar el flujo de drogas sur-norte deben complementarse con un mayor esfuerzo por restringir el flujo de armas ilegales en sentido opuesto.

Las políticas y los programas para reducir la disponibilidad y el uso de las armas de fuego también pueden reducir los delitos violentos. Como se menciona más arriba, el número de armas de fuego en circulación tiene un efecto directo sobre la capacidad de las personas en riesgo de violencia de obtener armas, ya sea de fuentes legítimas o de la venta ilegal (mercados secundarios). A continuación se presenta un panorama de los principales tipos de medidas de control de armas:

- **Esfuerzos legislativos:** pueden aumentar las sentencias por delitos cometidos con armas de fuego o por llevar consigo o vender armas de fuego ilegales; reglamentar el diseño o categoría de armas de fuego (por ejemplo, prohibir las armas de asalto); reglamentar las transacciones de armas de fuego al introducir estrictos requisitos de licencia de distribución, licencias obligatorias para todas las armas de fuego, revisión de antecedentes obligatoria y períodos de espera.
- **Tácticas de suministro:** pueden dirigirse a operaciones judiciales que busquen desarticular la venta ilegal de armas de fuego. Esto puede incluir el fortalecimiento de patrullas de ejecución en vecindarios con altos índices de violencia, utilizando policías encubiertos para que actúen como posibles compradores de armas, y programas de recompra de armas.
- **Enfoques combinados:** pueden emplear la acción legislativa junto con las tácticas de suministro. Éste parece ser el enfoque más prometedor.

Aunque el impacto de la legislación sobre armas de fuego ha variado, la combinación de estas leyes con tácticas del gobierno relativas al suministro ha sido prometedora, en especial como parte de iniciativas más amplias llamadas de “segunda generación”. El establecimiento de un sistema de recopilación coordinado de datos nacionales, estatales y locales es un importante punto de partida para cualquier estrategia contra las armas de fuego. Dicha base de datos puede utilizarse para rastrear lesiones y muertes relacionadas con las armas de fuego, monitorear el impacto de la legislación sobre armas de fuego e intervenciones en el suministro, así como llevar a cabo los cambios necesarios en las políticas. Para tener éxito, cualquier legislación que restrinja las armas de fuego también deberá incluir campañas de concientización para explicar, promover y cosechar el apoyo del público a la legislación.

La capacitación de la policía u otras instituciones del sector judicial en la implementación de nuevos procedimientos también es importante. Las intervenciones contra las armas de fuego por parte del gobierno y la legislación son tan sólidas como la capacidad de la policía para hacerlas valer. El éxito

depende de la capacidad de la policía para desarrollar relaciones cercanas con los líderes comunitarios, así como de desarrollar políticas proactivas de inteligencia y prevención de la violencia. La reglamentación eficaz de las armas de fuego requiere la cooperación de todos los niveles del gobierno, agencias judiciales, negocios, medios y ciudadanos. También requiere información regional y cooperación de inteligencia.

En general, las experiencias recientes con los enfoques combinados y de segunda generación, tales como la introducción de amnistías de armas, controles de armas, aumento de la concientización, sensibilización y apoyo por parte de la comunidad indican que la disponibilidad de armas de fuego puede reducirse en Centroamérica.

Sin embargo, al final, la tenencia de armas se relaciona de manera estrecha con el comercio de drogas. En un entorno que promueve la demanda de armas, es difícil reducir la tenencia de las mismas. A largo plazo, la reducción sostenida de la demanda de armas dependerá del avance en el combate al narcotráfico, la reducción del flujo de armas ilegales de los Estados Unidos y el cambio de los factores culturales que aumentan la demanda de armas por parte de los hombres jóvenes.

REFERENCIAS

- Acevedo, Carlos (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad.
- Fundación Arias. 2005. *Legislaciones Centroamericanas: Análisis Comparativo*. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Agosto
- Blumstein, A. (2000). *Disaggregating the violence trends*. A. Blumstein & J. Wallman (Editores), *The crime drop in America* (págs. 13-44).
- Blumstein, A., & Cork, D. (1996). *Linking gun availability to youth gun violence*. *Law and Contemporary Problems*, 5-24.
- Casa Alianza, 2006. <http://www.casa-alianza.org/docs/2006/2006-12-26-hond-ejec.pdf>.
- Cork, D. (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.
- Cruz 2009. Comunicación personas, José Miguel Cruz, 15 de abril de 2009.
- Cuevas, F. y G. Demombynes (2009). *Drug Trafficking, Civil War, and Drivers of Crime in Central America*. Documento sin publicar.
- Demombynes, G. (2009). *The Effect of Crime Victimization on Attitudes Towards Criminal Justice in Latin America*. Documento sin publicar.
- Karp, An. 2008. *Estimated firearms distribution in 27 Latin America and Caribbean countries, 2007*. Datos de antecedentes no publicados. Ginebra: Small Arms Survey.
- Lara, J. 2006. *Hipótesis Sobre 427 Muertes*, *Prensa Libre*, 2 de febrero.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009. *Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift*.
- MacCoun, R., Kilmer, B., & Reuter, P. (sin fecha). *Research on drug-crime linkages: The next generation*. *Drugs and Crime: A Research Agenda for the 21st Century*. Washington, DC: US Department of Justice.
- Muggah, R. y Stevenson, C., 2008. *On the Edge: Considering the Causes and Consequences of Armed Violence in Central America*. Documento de antecedentes para Crimen y Violencia en Centroamérica del Banco Mundial ESW.
- 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
- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2006). “El costo económico de la violencia en Guatemala”, Guatemala: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2008. *Informe Anual 2008: Actividades de Cobertura en 2007*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.unodc.org/documents/about-unodc/AR08_WEB.pdf>

Banco Mundial (2006). *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy*. Informe No. 36525. Washington, D.C.: Banco Mundial.