

# Informe sobre Desarrollo Humano para América Central **2009-2010**



**ABRIR ESPACIOS  
A LA SEGURIDAD CIUDADANA  
Y EL DESARROLLO HUMANO**

# **Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano**

Informe sobre Desarrollo Humano  
para América Central

**IDHAC, 2009-2010**

ABRIR ESPACIOS PARA LA  
SEGURIDAD CIUDADANA Y EL  
DESARROLLO HUMANO

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

ISBN: 978-958-8447-31-5  
© Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo - PNUD

Página web:  
[http://www.idhac-  
abrirespaciasalaseguridad.org.co](http://www.idhac-abrirespaciasalaseguridad.org.co)

Belize  
Costa Rica  
El Salvador  
Guatemala  
Honduras  
Nicaragua  
Panamá

Octubre de 2009

**PRODUCCIÓN EDITORIAL**

**Marcela Giraldo**  
Editora general

**Fernando Muñoz**  
Concepto y diseño de carátula

**Fotografías Archivos de las Oficinas  
Nacionales PNUD**  
Costa Rica  
El Salvador  
Nicaragua  
Panamá

**Martha Patricia Jiménez**  
Revisión de pruebas

**D'vinni S.A.**  
Diseño, diagramación e impresión

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Las opiniones expresadas en este Informe  
son de exclusiva responsabilidad del equipo  
coordinador y de los consultores nacionales,  
y no comprometen al Programa de las  
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),  
como tampoco a las demás entidades que  
auspiciaron su elaboración.

**EQUIPO ENCARGADO DE LA PREPARACIÓN  
INFORME DESARROLLO HUMANO PARA AMÉRICA CENTRAL**

**EQUIPO COORDINADOR**

**Hernando Gómez Buendía**  
Coordinador general

**María Victoria Duque López**  
Gerente general

**Tanía Guzmán Pardo**  
Consultora asociada

**Armando Carballido Gómez**  
Consultor especialista  
Estrategia de comunicación

**Equipo estadístico**

Gerald Mora  
Johnny Madrigal  
Magnolia Moreno

**María Patricia Duque**  
Asistente de gerencia

**CONSULTORES NACIONALES**

Patricia Mendoza  
**Belize**

Daniel Matul  
Sergio Moya  
**Costa Rica**

Armando Carballido Gómez  
**El Salvador**

Héctor Rosada Granados  
**Guatemala**

Julieta Castellanos  
Sandra Álvarez Arnodo  
**Honduras**

Francisco Javier Bautista  
**Nicaragua**

Magaly Castillo  
**Panamá**

**COMITÉ EJECUTIVO**

**Rebeca Grynspan**  
Administradora Auxiliar  
Directora Regional  
Dirección Regional para América Latina  
y el Caribe  
Programa de las Naciones Unidas para  
el Desarrollo PNUD

**Luis Felipe López-Calva**  
Economista Jefe  
Coordinador del Área de Pobreza,  
Desarrollo Humano y ODM  
Dirección Regional para América Latina  
y el Caribe  
Programa de las Naciones Unidas para  
el Desarrollo PNUD

**Luiza Carvalho**  
Representante Residente PNUD  
**Costa Rica**

**Jessica Faieta**  
Representante Residente PNUD  
**El Salvador - Belize**

**René Mauricio Valdés**  
Representante Residente PNUD  
**Guatemala**

**Rebeca Arias**  
Representante Residente PNUD  
**Honduras**

**Alfredo Missair**  
Representante Residente PNUD  
**Nicaragua**

**José Eguren**  
Representante Residente PNUD  
**Panamá**

**CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL**

**José María Rico**  
Consultor internacional

**Luis Guillermo Solís**  
Director Centro de Información  
Secretaría General Iberoamericana para  
Centroamérica - Segib  
**Costa Rica**

**Salvador Samayoa**  
Presidente  
Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Miembro Consejo Nacional de Desarrollo

**José Jorge Simán**  
Empresario y filósofo  
**El Salvador - Belize**

**Sandino Asturias**  
Centro de Estudios de Guatemala  
**Iduvina Hernández**  
Directora  
Proyecto Seguridad en Democracia  
**Guatemala**

**Ramón Custodio López**  
Comisionado Nacional Derechos Humanos  
**Edmundo Orellana**  
Ex Ministro de Relaciones Exteriores  
Doctor especialista  
Ciencias Jurídicas y Políticas  
**Honduras\***

**Javier Meléndez**  
Ex Director Ejecutivo  
Instituto de Estudios Estratégicos y  
Políticas Públicas

**Eva Sacasa**  
Directora  
Programa Centroamericano para el  
Control de Armas Pequeñas y Ligeras  
Casac  
**Nicaragua**

**Alfredo Castillero Hoyos**  
Abogado y docente universitario  
Experto temas de seguridad ciudadana

**Victoria Figge**  
Experta asesora en temas de seguridad  
**Panamá**

\* Los miembros del Consejo Asesor Regional  
por parte de Honduras aceptaron amablemente  
colaborar con el equipo y participaron desde el inicio  
del proceso. Sin embargo, debido a la situación  
política en este país, no fue posible continuar con  
las consultas en el período final de elaboración del  
Informe.

**COMITÉ TÉCNICO REGIONAL**

Pedro Manuel Moreno  
**Dirección Regional para América Latina  
y el Caribe**

Lara Blanco  
Gerald Mora  
**Costa Rica**

William Pleitez  
Marcela Smutt  
**El Salvador**

Linda Asturias  
Ana María Méndez  
**Guatemala**

Glenda Gallardo  
Julieta Castellanos  
**Honduras**

Maribel Gutiérrez  
María Rosa Renzi  
**Nicaragua**

Paulina Fransceschi  
**Panamá**

Gloria Manzotti  
**Centro Regional BCPR**

Jaume Cubert  
**Universidad Oberta de Catalunya**

**COLABORACIÓN ESPECIAL**

**AECID**  
Soraya Rodríguez  
Elena Madrazo  
Consuelo Femenia  
María Victoria Wulff

**Fondo Fiduciario España PNUD**  
Bernardo Kliksberg  
Paloma Morazo

**PAIRCA**  
Héctor Dada Sánchez  
Romeo Escobar  
Fernando Antonio Cortés  
María Alejandra Saborío

**LAPOP**  
Mitchell A. Seligson

**PNUD**  
Carlos Aldana  
Carmen de Barroso  
Carolyn Basi  
Kristine Blokhuis  
Lilliam Browm  
Tzitz Caldera  
Elia Carrasco  
Xenia Díaz  
Vladimir Domínguez  
Jacqueline Estevez  
Delmi Garrido  
Sylvia Guzmán  
Rossana Henríquez  
Álvaro Herdocia  
Alison Kennedy  
Diosana Lagos  
Carolina Moreno  
Joan Peris  
Jezabel Solórzano  
Jimmy Vásquez

**Centro Regional PNUD**  
Freddy Justiniano  
Stefano Pettinato  
Rivelino De Icaza

**BCPR**  
Peter Batchelor  
Alejandro Álvarez  
Eugenia López-Piza  
Luis Francisco Thais  
Pablo Ruiz  
Carmen Salguero

**UNOPS**  
Claudia Nochez-Palacios  
Ivonne Castañeda  
Marialicia Ayala Canales  
Inés Quintanilla  
Patricia Ramírez

**CONSULTORES TEMÁTICOS**

Hugo Acero  
Lara Blanco  
Armando Borrero  
Carlos Sojo  
Francisco Thoumi

**EQUIPO DE COMUNICACIONES**

Danilo Mora  
**Costa Rica**

Miguel Huevo  
**El Salvador**

Ana Elsy Mendoza  
**Honduras**

Héctor Morales  
**Guatemala**

Walter Lacayo  
**Nicaragua**

Stanley Muschett  
**Panamá**

Pablo Basz  
**Centro Regional**

**COLABORACIÓN TEMA GÉNERO**

Ana Leticia Aguilar  
Ana Elena Badilla  
Nieves Bernabeu  
María Lourdes Bolaños  
Ana Carcedo  
Julieta Castellanos  
Yolanda Guirola  
Raquel Herrera  
Gabriela Mata  
Gladys Miller



# Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano

Informe sobre Desarrollo Humano  
para América Central

**IDHAC, 2009-2010**



UNION EUROPEA



Programa de Apoyo a la Integración  
Regional Centroamericana





## Primera parte

Capítulo 1

Capítulo 2

## Los conceptos

**Seguridad ciudadana y desarrollo humano**

**Para entender el delito**

## Segunda parte

Capítulo 3

Capítulo 4

Capítulo 5

Capítulo 6

Capítulo 7

Capítulo 8

## Los hechos

**Incidencia y consecuencias del delito ordinario en Centroamérica**

**Los tres nichos delictivos**

**Los delitos silenciados**

**Causas comunes, diferencias nacionales**

**Políticas recientes y actitudes ciudadanas**

**Las instituciones ante el delito**

## Tercera parte

Capítulo 9

Capítulo 10

Capítulo 11

Capítulo 12

Capítulo 13

Capítulo 14

Capítulo 15

## Las salidas

**Hoja de ruta**

**Sociedades más integradas**

**Un sistema robusto y eficiente**

**Un sistema integral y funcional**

**Estrategias especializadas**

**Cooperación internacional**

**Caminos hacia el éxito**

# Contenido

Expresiones de agradecimiento	13
Presentación	14
Introducción y resumen	16

## Primera parte **Los conceptos**

<b>Capítulo 1</b>	25
Seguridad ciudadana y desarrollo humano	25

A. ¿Qué significa “seguridad”?	27
B. Desarrollo humano y seguridad humana	29
C. Seguridad humana y seguridad ciudadana	31
D. Los delitos a estudiar	33
E. Seguridad ciudadana y desarrollo humano	35
F. Valores y seguridad ciudadana	37
G. Sobre algunos conceptos afines	38
Referencias bibliográficas	39
Referencias páginas web	39

<b>Capítulo 2</b>	41
Para entender el delito	41

A. Itinerario y actores	44
1. El delincuente: causas y motivos del delito	44
B. ¿Libertad o determinismo?	48
C. ¿Prevención o represión?	49
D. Causas y motivos específicos	49
1. Una mirada a las víctimas	50
2. Sobre el sistema de justicia penal	52
3. La sociedad, los delitos y el problema del crimen	53
Referencias bibliográficas	56

## Segunda parte **Los hechos**

<b>Capítulo 3</b>	61
Incidencia y consecuencias del delito ordinario en Centroamérica	61

A. Medición de la (in)seguridad ciudadana	63
B. La criminalidad registrada	67
1. Delitos contra las personas	67
2. Delitos contra el patrimonio	78
C. La criminalidad según las encuestas	81
1. Delitos contra la persona	82
2. Delitos contra el patrimonio	83
D. Panorama general de la criminalidad	85
1. Distinta situación de los países	85
2. Variaciones en cada país	86
E. Sobre los costos del delito	89

Referencias bibliográficas	93
Referencias páginas web	94

<b>Capítulo 4</b>	97
Los tres nichos delictivos	97

A. La delincuencia organizada	99
B. La narcoactividad	102
C. El delito asociado con pandillas juveniles	106
1. ¿Qué es una pandilla?	106
2. ¿Para qué formar pandillas?	107
3. ¿Qué tan absorbente es la pandilla?	107
4. ¿Quién ingresa a una pandilla?	108
5. ¿Cuántos pandilleros hay y dónde están?	108
6. ¿Cómo surgieron las maras?	108
7. ¿Qué papel juegan los deportados?	109
8. Las maras: ¿una transnacional?	110
9. ¿Cómo responden las pandillas a la mano dura?	111
10. ¿Participan las maras del crimen organizado?	111
11. ¿Cuál es el papel de las cárceles?	112
12. ¿Pero cuántos delitos cometen los pandilleros?	112
13. ¿Cómo se relaciona el pandillero con su comunidad?	112
Referencias bibliográficas	115
Referencias páginas web	116

<b>Capítulo 5</b>	119
Los delitos silenciados	119

A. Las inseguridades invisibles	121
1. Las minorías étnicas	122
2. Edad e inseguridad	123
3. Violencia contra las mujeres	126
B. La corrupción	136
1. Los poderes fácticos	137
2. Los “grandes desfalcos”	138
3. La corrupción gris	139
4. La penetración del crimen organizado	141
5. La percepción ciudadana sobre la corrupción	144
6. Sobre los daños de la corrupción	146
7. Sobre las causas de la corrupción	146
Referencias bibliográficas	150
Referencias páginas web	151

<b>Capítulo 6</b>	153
Causas comunes, diferencias nacionales	153

A. El impacto de la globalización	156
1. La globalización económica	157
2. La globalización política	160
3. La globalización cultural	162
B. Los desajustes internos	163
1. El semillero	164

2. La ocasión	167
3. El contexto	171
C. A modo de conclusión	176
Referencias bibliográficas	177
Referencias páginas web	178

<b>Capítulo 7</b>	181
Políticas recientes y actitudes ciudadanas	181

A. Las políticas recientes	183
1. Desmilitarización de la seguridad ciudadana	184
2. Procesos de modernización	185
3. El nuevo endurecimiento	196
4. A manera de balance	199
B. Las actitudes de la ciudadanía	202
1. La percepción de inseguridad personal	203
2. La gravedad del problema del crimen	204
3. El apoyo a medidas radicales	204
C. La política detrás de las políticas de seguridad	207
Referencias bibliográficas	214
Referencias páginas web	215

<b>Capítulo 8</b>	217
Las instituciones ante el delito	217

A. El método de evaluación que utilizamos	221
B. Los eslabones débiles	223
1. Los componentes o funciones débiles	223
2. Los actores más débiles	230
C. Congestión del sistema	231
1. La policía	231
2. Los juzgados	232
3. Las cárceles	235
D. La justicia improductiva: impunidad y reincidencia	235
E. Las salidas falsas	235
1. Falsas salidas en el sistema de seguridad ciudadana y justicia penal	236
2. Falsas salidas fuera del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal	239
F. La sociedad y el sistema	242
1. ¿A quién protege el sistema?	242
2. ¿Cómo percibe la gente al sistema?	244
Referencias bibliográficas	247
Referencias páginas web	247

## Tercera parte **Las salidas**

<b>Capítulo 9</b>	251
Hoja de ruta	251

A. Solución, soluciones y capacidad de aplicar soluciones	253
---	-----

1. Dos creencias comunes	253
2. Parámetros y herramientas	254
3. Ya sabemos qué hacer	256
B. Reformar no es tan fácil	256
1. Tres obstáculos legítimos	257
2. Obstáculos no legítimos	261
C. ¿Por dónde comenzar y dónde actuar?	264
Referencias bibliográficas	267

<b>Capítulo 10</b>	269
Sociedades más integradas	269

A. Sobre la anomia y su dinámica	271
B. Un contrato por el civismo	272
C. ¿Cuánto civismo hay hoy en Centroamérica?	274
D. Ejecutando el contrato	277
1. La cultura cívica	277
2. La reconstrucción de lo público	279
3. La inclusión social	283
Referencias bibliográficas	288
Referencias páginas web	289

<b>Capítulo 11</b>	291
Un sistema robusto y eficiente	291

A. Una tarea de todos	294
1. La tarea del Estado	294
2. La tarea del municipio	299
3. Los actores no estatales	306
B. Usar bien los recursos	314
1. ¿Dónde o en qué invertir los recursos del sistema?	314
2. ¿Cómo o sobre cuáles bases invertir?	319
Referencias bibliográficas	321

<b>Capítulo 12</b>	323
Un sistema integral y funcional	323

A. Prevención del delito	325
1. Actuar sobre las mentes	326
2. Actuar sobre las personas	326
3. Actuar sobre las conductas peligrosas	329
4. Actuar sobre las oportunidades	332
B. Tratamiento alternativo de conflictos e infracciones	335
1. Mejorar el diseño	336
2. Dotarlos de más recursos	336
3. Ampliar su cobertura	336
C. La policía	336
1. El carácter de la policía	337
2. Las tres funciones de la policía	338
3. Las funciones sobrantes o mal ubicadas	340
4. El organigrama y los procedimientos	340

5. La profesión de policía	342	2. La “culpa” en el mercado de drogas ilegales	393
6. Equipamiento de la policía	342	3. El terreno en común	395
7. Cercanía a los problemas	343	4. El escenario	399
<b>D. El sistema judicial</b>	345	5. El aporte de Europa	399
1. La investigación criminal	345	<b>Referencias bibliográficas</b>	402
2. La defensoría	346	<b>Referencias páginas web</b>	402
3. El juzgamiento	346		
<b>E. El sistema correccional</b>	350	<b>Capítulo 15</b>	405
1. Menos presos	350	<b>Caminos hacia el éxito</b>	405
2. Más capacidad carcelaria	351		
3. Personal más idóneo	351	<b>A. Las ciudades hermanas</b>	408
4. Rehabilitación de los convictos	351	1. Bogotá y Medellín: la voluntad política	408
<b>F. Atención a las víctimas</b>	351	2. Guayaquil: el liderazgo y la importancia	412
1. Derechos de la víctima	352	de la continuidad	412
2. Satisfacción de los derechos	352	<b>B. Las policías eficaces</b>	414
		1. Sao Paulo: la tecnificación del trabajo policial	414
<b>Capítulo 13</b>	355	2. San Diego: entender antes de actuar	416
<b>Estrategias especializadas</b>	355	<b>C. Los nichos delictivos</b>	420
		1. Los “hooligans” de Inglaterra: medidas precisas	420
<b>A. La criminalidad organizada</b>	357	y convergentes	420
1. Investigación del crimen organizado	358	2. Lucha contra la mafia y “Mani Pulite”: decisión	421
2. Unidades especiales de policía	360	de los jueces y herramientas especializadas	426
3. Juzgamiento del crimen organizado	361	<b>D. Los secretos del éxito</b>	426
4. Control interno de cárceles y prisiones	363	<b>Referencias bibliográficas</b>	428
<b>B. Las maras y las pandillas</b>	363	<b>Referencias páginas web</b>	428
1. Evitar el ingreso de más jóvenes	363		
2. Estimular el retiro de más jóvenes	364		
3. Mejorar el control de las pandillas	367		
<b>C. Inseguridades invisibles: la violencia</b>	367	<b>Anexos</b>	430
contra las mujeres como ejemplo	367		
1. Hacer visible el problema	369	<b>Anexo A</b>	431
2. Combatir la impunidad	371	<b>Indicadores de Desarrollo Humano</b>	431
3. Proteger mejor a las víctimas	373		
4. Reeducar a los victimarios	373	<b>Anexo A1</b>	
<b>D. La corrupción</b>	373	<b>Procedencia de los indicadores y datos descritos</b>	
1. Incentivos adecuados	373	<b>en el anexo</b>	431
2. Castigos más severos	377	<b>Anexo A2 Descripción general de los países</b>	432
3. Más controles	378	<b>Anexo A3 Indicadores</b>	433
4. Menos discrecionalidad	379		
		<b>Anexo B</b>	446
<b>Capítulo 14</b>	383	<b>Anexo metodológico</b>	446
<b>Cooperación internacional</b>	383		
		<b>Anexo C</b>	452
<b>A. Una mejor cooperación regional</b>	385	<b>Definiciones de los delitos (países y categorías)</b>	452
<b>B. La agenda regional de seguridad ciudadana</b>	387		
<b>C. Manejar mejor los desafíos prioritarios</b>	388	<b>Índice analítico</b>	456
1. Trata y tráfico ilegal de personas	390		
2. Tráfico internacional de narcóticos	390	<b>Glosario de siglas</b>	460
y delitos conexos	390		
3. Tráfico internacional de armas	391	<b>Contenido de ayudas</b>	464
<b>D. Un “nuevo trato” de seguridad</b>	392		
1. La visión desde Estados Unidos	392	<b>Listado de participantes</b>	468

## Expresiones de agradecimiento

- ▶ Este Informe contó con la colaboración de numerosas entidades públicas y privadas, así como la de especialistas, académicos, representantes de los sectores público y privado, líderes nacionales y regionales y público en general. A todas ellas y ellos el equipo coordinador del Informe agradece en nombre de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
  - ▶ El equipo agradece especialmente el apoyo generoso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) a través del Fondo Fiduciario España-PNUD, *Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe*, sin el cual no hubiera sido posible adelantar este proceso. Y el agradecimiento se hace extensivo al Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamérica (Pairca).
- ▶ Al mismo tiempo agradecemos a The Latin American Public Opinion Project (Lapop, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt, que acompañó el proceso mediante el desarrollo de la encuesta realizada para el Informe.
  - ▶ Una mención aparte merecen los integrantes del Consejo Consultivo Regional, los Consultores Nacionales y Temáticos, los miembros del Comité Técnico Regional y de los Comités Técnicos Nacionales sin cuyo concurso no se hubiera alcanzado la meta.
- ▶ Hacemos así mismo un reconocimiento al Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR, por su sigla en inglés), que puso al servicio del Informe su mucho saber técnico y recursos financieros para llevarlo a cabo. De otra parte subrayamos el apoyo recibido de la Oficina del Informe Mundial de Desarrollo Humano.
  - ▶ Un reconocimiento especial a los Representantes Residentes que integran el Comité Ejecutivo, a los colegas de las Oficinas de País de América Central y a todas las personas de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, que de una u otra manera apoyaron el proceso y lo nutrieron con su experiencia y discernimiento. Especial gratitud merecen los colegas de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) y particularmente su directora Rebeca Grynspan y Luis Felipe López-Calva, Economista Jefe y Coordinador del Área de Pobreza, Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## Presentación

La seguridad ciudadana se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la población en América Latina y el Caribe y constituye un obstáculo objetivo para el desarrollo humano sostenible. Las personas y comunidades ven restringidas sus opciones reales de vida y de organización debido a las amenazas contra la seguridad personal y patrimonial, así como contra bienes públicos fundamentales. Este Informe sobre Desarrollo Humano para América Central aborda esta problemática desde una perspectiva integral. El mensaje central del Informe es que el problema de la inseguridad ciudadana sí tiene solución y que dicha solución es viable. Las estrategias parciales que se basan en nociones exclusivamente coercitivas o preventivas, que no consideran además la coherencia con el sistema de justicia y con la estructura de valores de civilidad han fracasado. La mano dura y la mano blanda deben evolucionar hacia la mano inteligente y a una estrategia de seguridad ciudadana para el desarrollo humano.

Una estrategia basada en el desarrollo humano requiere acciones que provean seguridad efectiva para todos, con libertad, equidad y respeto a las garantías individuales. Seguridad efectiva significa la reducción de las tasas de criminalidad y del riesgo de ser víctima de un delito. Seguridad con libertad implica que la protección de todos los ciudadanos conduzca a que no exista temor y a que todos puedan desarrollar plenamente sus capacidades. Los *presuntos* autores de delitos también deben ser libres de abusos a sus derechos, los mismos que se deben proteger íntegramente en caso de que sean sujetos de proceso y sentencia legal. Finalmente, seguridad con equidad es la protección universal a todo ciudadano y no solo a quien pueda pagarla.

Proponer una estrategia de seguridad consistente con la noción de desarrollo humano requiere que los escalones en los que se apoye estén garantizados por una infraestructura institucional creíble, eficaz y legítima y que existan mecanismos o fuerzas de atracción hacia objetivos comunes a toda la sociedad. Dicha infraestructura solamente la puede proporcionar un Estado que cumpla con sus

funciones básicas de manera cabal y eficiente. La seguridad ciudadana para el desarrollo humano, en democracia, fortalece la cohesión social y requiere, a su vez, avanzar de manera concreta y realista en la construcción de una nueva civilidad.

El desarrollo humano se basa en la ampliación de las opciones de vida y la libertad efectiva de las personas, independientemente de sus circunstancias. Por ello, la seguridad ciudadana es un componente consustancial a toda estrategia de desarrollo. Con este Informe, la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pretende contribuir a la generación de ideas y propuestas específicas para combatir la inseguridad y la violencia de manera eficaz dentro de una estructura de valores específica. Esta requiere, por ejemplo, oponerse enérgicamente a todo tipo de discriminación y comprometerse con la equidad de género.

Como todo Informe sobre Desarrollo Humano, el trabajo que aquí se entrega es tan valioso por su contenido como por el proceso que lo generó. Para su preparación se ha cuidado el rigor analítico, la pertinencia temática y la participación de distintos actores clave de América Central. Además de los comités técnicos y consultivos, los contenidos parciales fueron enriquecidos por la opinión de académicos, líderes de opinión, miembros de organizaciones civiles, funcionarios de gobierno y colegas de distintos organismos donantes, agencias del sistema de las Naciones Unidas, distintas áreas dentro del PNUD y otras agencias multilaterales.

La principal conclusión del Informe es que la seguridad ciudadana requiere-exige un diagnóstico *inteligente* sobre el problema, una voluntad política real, un *sistema* integrado para adoptar y ejecutar acciones de *corto* y de *largo* plazos y un compromiso con los valores de la democracia. En la hoja de ruta que aquí se propone hay muchos y serios retos que enfrentar: la lucha por mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos de América Central hace de esta una tarea impostergable.

**Rebeca Grynspar**  
Administradora Auxiliar  
Directora Regional  
Dirección Regional para América Latina y el Caribe  
PNUD

# Introducción y resumen

## Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano

“Sin desarrollo no tendremos seguridad y sin seguridad no alcanzaremos el desarrollo”. Estas palabras del Secretario General de la ONU<sup>1</sup> bastan para explicar por qué el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) decidió dedicar su Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (en adelante IDHAC, 2009-2010) a analizar el problema de la inseguridad ciudadana en los siete países de la región centroamericana.

La “seguridad ciudadana” se entiende aquí como la protección de todas las personas contra el riesgo de sufrir un delito violento o de despojo. El IDHAC examina las tendencias, raíces y posibles soluciones del problema de la inseguridad ciudadana en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Las expresiones “América Central” y “Centroamérica” se usan indistintamente, porque los siete países forman tanto una unidad geográfica (América Central) como una unidad geopolítica al ser miembros plenos del sistema de integración centroamericana (SICA).

Otra advertencia importante acerca del lenguaje. Creer en el desarrollo humano significa oponerse a la discriminación en todas sus formas y un compromiso especial con la igualdad de género. Para significar este compromiso, en el texto usaremos a menudo el femenino y el masculino de sustantivos y

adjetivos, aunque la economía del idioma y del espacio nos prohíba hacerlo siempre; pero lectoras y lectores harían bien en no olvidarlo.

### Qué contiene este libro y cómo leerlo

El Informe está escrito para distintos públicos y para ser usado de distintas maneras. Sus quince capítulos por supuesto forman una sola unidad argumental y están entrelazados con rigor, de suerte que su lectura integral puede ser de interés y utilidad para las lectoras y los lectores no especializados o menos familiarizados con la literatura sobre seguridad ciudadana. Pero además el libro quiere ser un texto de referencia o de consulta especializada sobre las dimensiones conceptuales, empíricas o normativas que conlleva o que evoca el examen sistemático de la (in)seguridad ciudadana en América Central.

Para facilitar esos distintos usos y lecturas, el libro se divide en tres partes bien diferenciadas:

1. En la primera parte –“Los conceptos”– se precisa la noción de (in)seguridad ciudadana y su relación teórica y de valores con el enfoque de desarrollo humano (capítulo 1), para luego proponer un marco analítico que a la luz de la teoría criminológica

explique la mayor o menor incidencia del delito en distintas sociedades (capítulo 2). Esta primera parte es de interés para los no iniciados, pero también para el especialista en seguridad ciudadana que quiera ver por qué la perspectiva del desarrollo humano implica entrar en temas novedosos y en enfoques distintos o aun contrarios a los de la mirada convencional: no cualquier seguridad es seguridad para el desarrollo humano.

2. La segunda parte del Informe versa sobre “Los hechos” es decir, sobre la medición o descripción empírica de qué tan alta es la incidencia y cómo han evolucionado los índices de criminalidad violenta o predatoria en los países centroamericanos (capítulo 3); cuáles son y cómo operan las modalidades o expresiones más visibles del crimen en la región (capítulo 4); cuáles son y cómo operan sus modalidades menos visibles o “invisibilizadas” (capítulo 5); a qué se deben las altas tasas de criminalidad en América Central y a qué las diferencias registradas entre sus varios países (capítulo 6); cómo han respondido los Estados centroamericanos al desafío de la inseguridad y cómo lo percibe la ciudadanía (capítulo 7) y, en fin, cómo están funcionando o qué problemas tienen las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana en los países centroamericanos (capítulo 8).

Los seis capítulos proponen pues un diagnóstico integral, metódico y apoyado sobre las mejores

evidencias disponibles, lo cual podría interesarles tanto a los especialistas como a la ciudadana o al ciudadano, que simplemente quieran “saber la verdad” acerca de un asunto que suele ser percibido y discutido al calor de emociones y prejuicios que dan pie a “soluciones” tan simplistas como erróneas.

3. “Las salidas” recomendables son el tema de la tercera parte del Informe. En consonancia con el diagnóstico de la segunda parte, el capítulo 9 enuncia las prioridades y el sentido general de una estrategia de seguridad ciudadana para el desarrollo humano en América Central. Sobre esta base se justifican y enumeran los principales pasos, criterios y reformas necesarias para atender el problema en sus raíces sociales (capítulo 10) y para fortalecer la capacidad de respuesta por parte del “sistema de seguridad ciudadana y justicia penal” (SSCJP) visto en conjunto (capítulo 11). Y luego en cada una de las instituciones que lo constituyen el capítulo 12 trata así de las medidas específicas en materia de policía, de juzgados penales y demás componentes de los SSCJP en América Central.

La prevención y control de las modalidades más complejas y de las menos visibles del delito requieren de las medidas especializadas que examina el capítulo 13; y puesto que algunas causas de la inseguridad ciudadana trascienden las fronteras nacionales, el capítulo 14 se ocupa de la cooperación internacional para mejor ayudarles a los paí-

<sup>1</sup> Ban Ki-moon, discurso ante la decimoquinta Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, Sharm-el-Sheikh, Egipto, 15 de julio de 2009.

ses centroamericanos. A modo de concreción e ilustración viviente de las estrategias o medidas propuestas en esta parte del Informe, el último capítulo, el 15, relata y sintetiza la experiencia de diversas ciudades y países democráticos que han tenido éxito en afrontar desafíos de inseguridad ciudadana tan severos como los que hoy padece América Central. Dicho de manera breve: la tercera parte del Informe es un “manual” o una guía que aspira a ser de especial utilidad para quienes toman decisiones, para quienes prestan servicios de seguridad o de justicia, y para quienes, de un modo u otro, desean aportar a la construcción de sociedades más seguras en América Central.

Para facilitar más la lectura, al comienzo de cada capítulo se presenta un “sumario” que en pocas líneas indica los temas a tratar, y al final del Informe se propone un índice analítico. A lo largo del texto aparecen ilustraciones gráficas, soportes numéricos y escritos cortos que aclaran o ejemplifican los argumentos que van siendo presentados. Muchos de tales textos o “recuadros” fueron escritos por expertos de gran reconocimiento en este campo, y muchos de ellos versan sobre experiencias o “buenas prácticas” de la propia región o de otros sitios del mundo, lo cual añade concreción a las ideas propuestas.

Por último y para las lectoras y los lectores más especializados, en respectivos anexos al Informe se presentan: (1) La familia de índices de desarrollo

humano e indicadores sociales actualizados para los siete países de América Central; (2) la explicación metodológica y matemática de algunos índices o estimadores que se incluyen en el texto, junto con la ficha técnica de las encuestas sobre victimización, percepción y actitudes ciudadanas sobre la (in)seguridad que para este Informe fueron levantadas por el programa The Latin American Public Opinion Project (Lapop, por su sigla en inglés) de la Universidad de Vanderbilt, en cada país de la región, y (3) la tipificación o definición legal de los delitos estudiados según el Código Penal de cada país.

## Los hechos y las propuestas principales

Las amenazas a la seguridad ciudadana son de muy distintas clases: un homicidio, un hurto y una violación son eventos diferentes en cuanto a su naturaleza, su gravedad, su motivación, su modus operandi, su posible autoría o el riesgo que cada persona tiene de sufrirlo.

De hecho no existe “(in)seguridad” sino (in)seguridades, porque la probabilidad de padecer un delito depende, entre otras cosas, del tipo del delito, del sexo y la edad de la persona, de su origen social, del lugar de residencia y hasta de la hora de la que estemos hablando. Esta sencilla consideración es suficiente para apreciar la complejidad del tema que aborda el libro

y el carácter engañoso que pudiera tener cualquier generalización anticipada. Sin embargo a la lectora o al lector que se interese o necesite consultar apenas una sección o aparte del Informe pueden serle útiles lo siguientes punteos gruesos sobre el diagnóstico y sobre las recomendaciones que serán elaboradas a lo largo del texto.

**Algunos hechos básicos.** Tanto en las encuestas de opinión como en la agenda de los Estados y organismos de cooperación regional, el desafío de la inseguridad ciudadana ocupa un lugar prioritario. Y con buena razón:

- Centroamérica –y en especial los países que forman su “Triángulo Norte”– es hoy por hoy la región más violenta del mundo. Si se exceptúan las guerras que padecen algunas partes de África o de Asia, esta región registra las tasas de homicidio más elevadas del planeta. Además, e infortunadamente, las tasas en cuestión han tendido a aumentar durante los últimos años en casi todos los países de América Central.
- La incidencia de los delitos contra la propiedad también parece ser elevada (aunque no hay datos comparables para otras regiones del mundo) o en todo caso estos ilícitos son motivo de alarma entre las centroamericanas y los centroamericanos.
- El narcotráfico, la criminalidad organizada y las maras o pandillas delictivas son tres actores prin-

cipales de delitos contra la vida, la integridad o el patrimonio –pero también hoy mucha criminalidad no organizada–.

- Existen varias clases de delitos silenciados. Las principales entre ellas son algunas formas de violencia contra las mujeres y la corrupción grande o pequeña que se apodera del patrimonio colectivo.
- Las altas tasas de criminalidad (sobre todo en el Triángulo Norte) se deben a la sobreposición de intensos desajustes en varios subsistemas sociales (familiar, laboral, económico, político, cultural e institucional) agravados por la globalización (o forma de inserción económica, política y cultural de Centroamérica en el orden mundial).
- Los SSCJP de la región están desbordados por la alta criminalidad y esto conduce al colapso de los eslabones débiles (por ejemplo, la cárcel), la privatización de la seguridad (y aún de la justicia) y la corrupción dentro del SSCJP, todo lo cual hace que el sistema sea descoordinado, que su cobertura sea insuficiente e inequitativa y que tenga mala imagen entre la ciudadanía.
- Durante los veinte últimos años, Centroamérica avanzó en la desmilitarización de la seguridad ciudadana y en una serie de reformas (sobre la prevención, la policía y el aparato judicial), pero estas reformas fueron lentas, a veces formalistas, y en general desbordadas por la nueva ola de criminalidad. La “mano dura” y la remilitarización fueron una consecuencia que aún existe en la región.

**Las direcciones básicas.** El rasgo distintivo del desarrollo humano es entender que las políticas públicas no deben dirigirse a obtener un solo valor –la riqueza, por ejemplo, o la eficiencia– sino que existen valores distintos, que estos no siempre son compatibles, y que el desafío consiste en encontrar la política o programa que contribuya mejor a su logro simultáneo o que mejor aproveche las “sinergias” que existan entre aquellos valores deseables.

Pero para alcanzar la seguridad ciudadana existen enfoques unidimensionales o insensibles a su efecto sobre otros valores esenciales para el bienestar humano, y especialmente para la libertad y la equidad. Con frecuencia se afirma que para reducir los índices de criminalidad hay que limitar las libertades de la ciudadanía o saltarse los “estorbos” del Estado de derecho, como también se piensa que cada quién debe defenderse lo mejor que pueda –es decir que los débiles pueden quedar desprotegidos–.

Por populares que sean o atractivas que parezcan las fórmulas de este tipo, el desafío de un informe de desarrollo humano es hallar las estrategias que provean seguridad efectiva para todos, con libertad para todos y equidad entre todos. Seguridad efectiva, es decir, reducción en las tasas de criminalidad y en el riesgo de padecer un delito. Pero seguridad para la libertad: la libertad de las víctimas, que tendrán menos temor y disfrutarán mejor de sus otras libertades, y libertad de los *presuntos* autores del delito, a quienes debe probárseles su responsabilidad antes de

ser sancionados conforme a derecho. Y equidad en la seguridad: protección universal de la ciudadanía y no apenas de quienes puedan pagársela; castigo igual para los autores de delitos, no solo para los que no pueden pagar un abogado.

Esta premisa capital sirve de brújula y de marco para seleccionar y describir las estrategias generales y las numerosas reformas o medidas concretas que proponen los seis capítulos finales del Informe. De manera un tanto más desglosada, la premisa significa que las estrategias o medidas en cuestión se inspiren o se ciñan en los siguientes siete criterios orientadores:

1. La seguridad ciudadana es esencial para el desarrollo humano (y aun para el desarrollo a secas).
2. Las cosas no siempre son como las pintan (hay muchos “mitos” o creencias falsas en materia de [in]seguridad).
3. Sí es posible: el problema de la inseguridad *sí* tiene soluciones *conocidas*.
4. Las democracias sí pueden: las soluciones más *eficaces* respetan y refuerzan el Estado de derecho.
5. Es mejor y más barato *prevenir* que curar. Pero hay que tomar en serio –y mejorar– *la función coercitiva* del Estado (o: “Si usted quiere vivir bien, lleve una vida sana; pero si se enferma, que el médico sea bueno”).
6. La seguridad ciudadana supone un diagnóstico *inteligente* sobre el problema específico, una

*real* voluntad política y un *sistema* integrado para adoptar y ejecutar acciones de *corto* y de *largo* plazos.

7. El dinero no lo es todo –y a veces no es importante–. Pensar antes de actuar y usar la imaginación son métodos poderosos para mejorar la protección de la ciudadanía.

## Cómo se hizo el libro y qué sigue

Este libro es producto de un proceso de investigación y de diálogo entre sus redactores y las muchas instituciones y personas que en cada uno de los siete países y en otras partes del mundo aportaron materiales, comentarios e insumos de distinta índole.

El proceso contó con la orientación del Comité Ejecutivo integrado por la Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD) y por los Representantes Residentes del PNUD en cada uno de los países centroamericanos. El Consejo Consultivo Regional formado por distinguidas personalidades de cada país y por especialistas de primer nivel ofreció sus luces, así como los colegas del PNUD, que conformaron el Comité Técnico Regional y las distintas personas que en cada país hicieron parte del Comité Técnico Nacional. La responsabilidad por las opiniones en el texto es sin embargo exclusiva del equipo redactor.

Las ideas de este libro se fueron decantando en una serie de talleres, revisiones y presentaciones ante

auditorios especializados. Pero el trabajo partió de los numerosos y a menudo excelentes estudios que se han hecho sobre la (in)seguridad ciudadana en la región: la intención del PNUD es construir sobre lo construido y proponer una lectura integradora con acento *regional* y desde la perspectiva propia del *desarrollo humano*.

Para ahondar en el propósito se previó desde un comienzo que la publicación del libro no fuera un acto final sino el inicio de la “vida pública” del IDHAC 2009-2010. La versión extensa del Informe va a ser acompañada por una versión “ejecutiva” para uso del público más amplio y en el futuro próximo se extenderá a un conjunto de monografías temáticas y textos nacionales que continúen el diálogo y ayuden a concretar las soluciones.

Desde la Escuela Virtual del PNUD ([www.es-cuelapnud.org](http://www.es-cuelapnud.org)) continuaremos ofreciendo cursos de profundización o extensión para quienes deseen formalizar sus estudios en seguridad ciudadana para el desarrollo humano. Y por supuesto en las Oficinas del PNUD de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá seguiremos trabajando con las autoridades y las ciudadanías hasta realizar el ideal de la seguridad para todos con libertad para todos los hombres y las mujeres de la América Central.

**Equipo coordinador**  
Informe sobre Desarrollo Humano  
para América Central



Primera parte

# Los conceptos

¡Dad una ayudita para  
de comer a mis Niños:  
recuerde que muchos quedan  
sin comer los días  
ES A muy Dios nos oc  
mo a  
que

## Capítulo 1

# Seguridad ciudadana y desarrollo humano

### Sumario

Seguridad objetiva y seguridad percibida.  
No hay inseguridad sino inseguridades.  
Desarrollo humano y seguridad humana.  
¿Qué es seguridad ciudadana? ¿Qué implica  
analizar la (in)seguridad ciudadana desde  
la perspectiva del desarrollo humano?  
¿Cuáles delitos estudiaremos y por qué?  
Seguridad ciudadana y conceptos afines.

Existen varias definiciones de “seguridad ciudadana” y cada una tiene implicaciones distintas para el análisis y para el diseño de políticas en este campo. Comencemos entonces por notar que una definición como tal no es “verdadera” ni es “falsa”, sino que es más o menos *útil* para entender determinado fenómeno. Salvo en el caso de las llamadas “tautologías”, nadie puede pretender que su definición sea *la* correcta y que por tanto excluye otras definiciones. Eso sí: quien no define con claridad el objeto de su análisis incurre fatalmente en vaguedades, en equívocos y en falacias. Y quien propone una definición tiene que usarla en forma consistente a lo largo de su texto.

Este primer capítulo se ocupa pues de delimitar el alcance de nuestro Informe, de precisar de qué cosas hablaremos y de cuáles *no hablaremos*. Específicamente el capítulo se propone:

- Aclarar el concepto de (in)seguridad ciudadana, sus principales características y su relación con conceptos similares.
- Identificar las amenazas a la seguridad que van a ser estudiadas y justificar por qué se seleccionan.
- Precisar las implicaciones del enfoque de desarrollo humano para la seguridad ciudadana.

Confiamos en que el concepto propuesto en este capítulo compruebe su utilidad para entender, explicar y actuar eficazmente ante el desafío de la inseguridad, que afecta a los ciudadanos y las ciudadanas de América Central, y trataremos de ser consistentes en su uso a lo largo del texto. Pero solo el lector o la lectora podrán decir si estos propósitos se cumplieron una vez concluya su lectura del Informe.

## A. ¿Qué significa “seguridad”?

Vivimos rodeados de incertidumbre. En parte por ignorancia y en parte porque quizás la realidad es en sí misma impredecible, tenemos –si acaso– unas pocas certezas acerca del futuro. Y aun cuando supiéramos el qué y el cuándo, hay demasiadas cosas que no dependen de nosotros y por lo mismo no podemos controlar.

Algunos de esos muchos eventos posibles nos serían favorables y otros más nos serían indiferentes; pero infortunadamente también hay otros que nos harían daño. A estos últimos eventos, que usualmente llamamos “riesgos” o “amenazas”, alude en general la idea de “(in)seguridad”: ¿Qué tan probable es que ocurra el evento indeseable?, ¿cuándo?, ¿qué tanto me afectaría?, ¿qué puedo o qué debo hacer para protegerme frente a esa contingencia?

<sup>11</sup> Aunque suelen usarse de manera indistinta, hay una diferencia de matiz entre estas dos palabras: según el Diccionario de la Real Academia Española, riesgo es “la contingencia o proximidad de un daño” y amenaza es “el *indicio* de la proximidad de algún daño o peligro”. De alguna manera pues, el riesgo corresponde a la inseguridad objetiva y la amenaza a la inseguridad subjetiva, una distinción que introduciremos más adelante.



Foto. Mario Acosta. INDH 2005, Costa Rica.

La noción de (in)seguridad es intuitivamente obvia, pero su manejo correcto en realidad exige un tipo especial de razonamiento, el “probabilístico” o “aleatorio”, que no es parte del sentido común, que a veces contradice el sentido común, y que requiere la formación especial de un estadístico o de un actuario.

El razonamiento probabilístico se basa en un hecho contundente: aunque no sabemos qué va a pasar en un caso determinado, sí podemos estimar con bastante certeza la proporción de los casos en los cuales se dará el resultado. No sabemos si Ana morirá este año, pero sí sabemos que cada año han muerto dos de cada mil personas que llegan a la edad de Ana y, por tanto, con bastante confianza podemos afirmar que la probabilidad de que Ana muera este año es dos en mil.

Este manejo riguroso de la (in)seguridad no es mera ciencia ficción; es la base de la industria multimillonaria de los seguros que, apoyada en modelos matemáticos, puede *garantizarle* a usted la protección contra el riesgo asegurado. Las compañías de seguros compilan y analizan las estadísticas históricas o registros de cómo se ha comportado el riesgo en el pasado, para proyectar, con un nivel de confianza

matemáticamente definido, cómo se comportará el riesgo en el futuro. Esta medición, basada en datos comprobados, refleja el grado de seguridad o de inseguridad que podemos llamar (in)seguridad *objetiva*.

Pero además de la (in)seguridad objetiva, existe la (in)seguridad *subjetiva*, o estimación que cada quien hace sobre el grado de riesgo al que está expuesto. Esta estimación puede estar basada en datos estadísticos, puede coincidir con la medición objetiva, y hasta puede ser más confiable que la que usa la compañía de seguros (por ejemplo, si Ana sabe que padece de cáncer pero su asegurador lo ignora). Sin embargo, la (in)seguridad subjetiva es una percepción o sensación influida por múltiples factores racionales e irracionales, conscientes e inconscientes, entre los cuales cabe mencionar el temperamento, la experiencia, los prejuicios, la información “objetiva” y las opiniones de los demás.

Por eso mismo, *la inseguridad percibida* o el grado de (in)seguridad subjetiva puede y suele ser muy distinto del grado de (in)seguridad objetiva. Esta diferencia es irremediable y es además un hecho cardinal para cualquier análisis tocante a la (in)seguridad,

especialmente en tanto el diseño de estrategias privadas o de políticas públicas para enfrentar el problema no depende solo de la (in)seguridad objetiva sino también –y aún a veces, principalmente– de la (in)seguridad percibida por los sujetos del riesgo. La gran importancia de distinguir entre (in)seguridad objetiva e (in)seguridad percibida se hará evidente en los próximos capítulos del Informe.

También importa notar, desde un principio, que la (in)seguridad como tal no existe sino que existen *(in)seguridades* o sea grados específicos de (in)seguridad de distintos individuos frente a distintos riesgos. Esto da lugar a un problema de agregación, o sea de identificar modalidades de (in)seguridad lo suficientemente comunes, “típicas” o relevantes como para justificar su análisis o su tratamiento mediante políticas especiales.

De una parte, y puesto que la (in)seguridad objetiva o subjetiva puede referirse a cualquier situación de incertidumbre, es habitual añadirle un adjetivo que precise a qué tipo de amenazas nos estamos refiriendo (“seguridad social”, “seguridad industrial”, “seguridad ciudadana”, etc.); pero aún entonces hay lugar a discusión sobre los riesgos exactos que, por ejemplo, deberían cubrir la “seguridad social” o la “seguridad ciudadana”.

De otra parte, hablamos de (in)seguridad “personal”, “familiar” o “nacional” –como también hablamos de seguridad “de las viviendas” o “de las cosechas”–, para aclarar la *clase* de unidades o sujetos expuestos a cada tipo de riesgo. Pero aun en una misma sociedad y para un mismo tipo de (in)seguridad existen diferencias considerables en el grado de riesgo objetivo y de riesgo percibido por distintos individuos: tanto el peligro como el temor de quedar desempleado, por ejemplo, dependen de si usted vive en la ciudad o en el campo, de su sexo, su edad, el color de su piel o su nivel educativo. Y de aquí surgen preguntas fundamentales, como son: ¿de qué tipo de persona hablamos cuando hablamos de “la” (in)seguridad?; ¿cómo escoger los sujetos y los riesgos prioritarios?; ¿cómo escogen las autoridades?; ¿cómo esa escogencia afecta la (in)seguridad de las demás personas? Estas cuestio-

nes empíricas y políticas no se esfuman por el hecho de ignorarlas, y por eso a lo largo de este Informe las iremos abordando en forma explícita.

Por lo dicho hasta aquí se entenderá que existan muchas definiciones de la (in)seguridad, que ellas sean más o menos rigurosas y que difieran tanto en el tipo de riesgo contemplado como en la identidad del sujeto expuesto al riesgo. Pero además las definiciones difieren en incluir o no alguna precisión acerca de la causa de la amenaza o de la mejor manera de afrontarla –caso en el cual la definición deja de ser meramente *descriptiva* (cómo son las cosas) y se convierte en una definición *explicativa* (a qué se deben las cosas), o en una definición *normativa* (cómo deben ser las cosas)–.

**En la vida real la criminalidad es un fenómeno complejo, que con frecuencia implica una cadena de actos ilegales conducentes o de algún modo resultantes en el delito contra la persona o contra su derecho a disfrutar del patrimonio.**

Las diferencias mencionadas a veces son obvias pero, en un campo particular –por ejemplo, la seguridad ciudadana– es más frecuente que sean sutiles y que no se hagan explícitas sino después de cierta reflexión. Por eso los párrafos que siguen intentan una precisión inicial sobre el concepto de (in)seguridad ciudadana en el contexto del desarrollo humano, de sus características y de su relación con otros conceptos usuales en este campo.

## B. Desarrollo humano y seguridad humana

Durante muchos años se creyó que el desarrollo consistía en aumentar la riqueza o el ingreso promedio de un país. Pero los habitantes de dos países con un

ingreso per cápita similar, como decir Suecia y Arabia Saudita, pueden tener una calidad de vida sumamente diferente. Por eso fue necesario replantear el concepto de desarrollo, hasta llegar a la idea del “desarrollo humano” entendido como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos”<sup>21</sup>. El ingreso es una fuente importante de oportunidades –u “opciones”, o “libertades concretas”, como también se las llama–; pero no es la fuente única: la educación, la libertad política o el medio ambiente saludable, entre otros muchos, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas.

El ingreso, igual que la educación, la democracia o la protección del medio ambiente no son entonces fines en sí mismos, sino medios para que las personas puedan disfrutar de más opciones: el objetivo del desarrollo es la gente. Al desarrollo pueden contribuir muchos factores, como la geografía o los recursos naturales; pero son las acciones u omisiones humanas las que en efecto explican el avance (o el atraso) de los países: el desarrollo es hecho por la gente. El desarrollo implica muchas cosas materiales y muchos cambios sociales, pero el desarrollo *consiste* en que la vida de las personas mejore: el desarrollo es desarrollo de la gente. Y así, evocando una frase clásica, el desarrollo humano viene a ser “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”.

El desarrollo humano se refiere a todas las cosas que una persona puede ser o hacer para llevar una vida plena. Para efectos de medición, sin embargo, este concepto amplio se ha concretado en las tres oportunidades básicas que incluye el conocido *Índice de Desarrollo Humano*: la oportunidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable, la oportunidad de acceder a la educación y la oportunidad de tener un nivel de ingreso “decente”.

Ahora bien, una condición fundamental para disfrutar del desarrollo humano es que las oportunidades u opciones no desaparezcan de un momento a

otro o, en otras palabras, que ellas sean seguras. Tan importante es esta condición, que uno de los primeros Informes Mundiales de Desarrollo Humano acuñó la expresión “seguridad humana”, en los siguientes términos:

El desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente; la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre (PNUD, 1994:26).

Aunque el concepto “seguridad humana” en principio es tan amplio como lo es el propio “desarrollo humano”, el Informe citado destacó dos fuentes principales de inseguridad humana: “los riesgos crónicos, tales como el hambre, la enfermedad o la represión”, y “las alteraciones súbitas y dolorosas en la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo o en la comunidad”.

Más específicamente, aunque “la lista de amenazas a la seguridad humana es muy extensa, la mayoría de ellas puede agruparse en siete categorías principales”: la inseguridad económica, la alimentaria, la de salud, la del medio ambiente, la personal, la comunitaria y la política (PNUD, 1994:28).

De esta manera, en su formulación inicial, la seguridad humana aludía a una gama muy amplia de amenazas, incluyendo los desastres naturales, los conflictos armados, las hambrunas, las epidemias, la recesión económica, el desempleo, la criminalidad, la pobreza extrema, la contaminación ambiental y las dictaduras.

Dado el interés que despertó el concepto, la ONU convocó una Comisión de Seguridad Humana que propuso una definición más precisa:

La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsible, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo (Alkire, 2003).

Comparada con la noción inicial citada, esta definición deja en claro que no se trata de prevenir todos los eventos que puedan perjudicar el desarrollo humano, sino solo las amenazas “*graves y previsible*”

21 En palabras un poco más técnicas, desarrollo humano es “el proceso de ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, esto es, el proceso de aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas” (PNUD, 1990; Gómez Buendía, 2004).



Foto. Cortesía de Relaciones Públicas de la Policía Nacional de Panamá. Unidad de fuerzas especiales antisequestros.

contra las *oportunidades básicas* (o “el núcleo central de las vidas humanas”); y la Comisión añade el elemento *normativo* según el cual la prevención debe “ser congruente con la realización humana de largo plazo”.

De lo anterior podemos concluir que la seguridad humana es una *condición necesaria* para aprovechar las libertades concretas, opciones u oportunidades que integran el desarrollo humano.

La relación entre los dos conceptos es muy estrecha, pero el de “seguridad” subraya la protección y el de “desarrollo” la realización; el uno mira al riesgo, el otro a las oportunidades; la seguridad alude al “núcleo central” de la vida humana, el desarrollo a todas sus posibilidades; este piensa más en las libertades “positivas”, aquella en las libertades “negativas”; la seguridad si se quiere es más apremiante, pero el desarrollo no será genuino si no es seguro.

### C. Seguridad humana y seguridad ciudadana

Tal como la entendemos en este Informe, la seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida *inicialmente*<sup>31</sup> como la *protección universal contra el delito violento o predatorio*. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades *de todas las personas* –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas.

Pero la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana: primero, porque se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado Informe sobre Desarrollo Humano incluye en la seguridad humana

31 Decimos “inicialmente”, porque la definición de un concepto complejo en realidad no se reduce a su primer enunciado, sino que se va dilucidando o construyendo a lo largo del discurso y a medida que van siendo “descubiertos” sus alcances, sus relaciones con otros conceptos y su funcionamiento en contextos sucesivos.

(la que llama “seguridad personal”<sup>4</sup>); segundo, porque excluye los daños causados por la naturaleza y, tercero, porque considera solo un tipo particular de acción humana –los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio–.

Con todo, y sin negar la importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, vale destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales:

- En primer lugar puede decirse que *la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana*. En efecto: el hecho de estar vivo es la oportunidad más básica que puede disfrutar un ser humano; la integridad personal es condición necesaria de su libertad y dignidad; y el patrimonio –que es necesario para adquirir casi cualquier bien o servicio– es fácilmente la siguiente oportunidad en importancia. La violencia o el despojo criminal sin duda califican como amenazas “graves y previsibles” contra estas tres oportunidades fundamentales, cuya protección viene a ser el objeto de la seguridad ciudadana.
- En segundo lugar, *la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana*. Pudimos y aún hoy podemos vivir indefensos frente a la naturaleza –frente a los terremotos, la enfermedad y la muerte–, pero nuestra supervivencia como especie depende de un “contrato social” que nos impida destruirnos los unos a los otros. Lo contrario sería aquella “guerra de todos contra todos”, el hipotético estado previo a la sociedad donde “el hombre es un lobo para el hombre”, donde se roba y se mata para vivir y donde, para seguir con las palabras clásicas de Hobbes, “la vida humana es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve” (Hobbes, 1979:47-48).
- En consecuencia, y en tercer lugar, *la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos funda-*

*mentales*, los cuales, recordemos, “son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limitan la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles” (PNUD, 2005:16). Por ende, el fundamento de las políticas de seguridad ciudadana no es otro que proteger los derechos humanos “universales, inalienables e indivisibles” de las víctimas actuales o potenciales de la delincuencia.

- En cuarto lugar, y derivado de lo segundo, la protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado e incluso la razón misma de ser del Estado. Lo cual en todo caso implica que *la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía* y un derecho fundamental del ciudadano o ciudadana, vale decir: que no solo cabe la reivindicación “moral” sino que existe una base *jurídica* para exigir la protección del Estado contra el crimen. Este carácter de obligatoriedad jurídica (que es el rasgo distintivo de la ciudadanía), por supuesto tiene implicaciones de fondo para las políticas o programas de seguridad humana.
- Por último, pero de singular importancia, *la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano*. En efecto: un delito es un acto deliberado de un ser humano en perjuicio abusivo de otro ser humano. El delito es una “opción” o una oportunidad para quien lo comete, pero es precisamente la opción que un ser humano debe descartar porque destruye injustamente las opciones del otro. El delito es una opción indeseable y su mejor antídoto es la existencia de alternativas legítimas.

4| Bajo el rubro “seguridad personal”, el Informe en cuestión alude al riesgo de “violencia física súbita e impredecible”, que incluye amenazas provenientes del Estado (tortura) de otros Estados (guerra) de otros grupos humanos (tensiones étnicas) “de individuos o pandillas” (crimen, violencia callejera) amenazas contra la mujer (violación, violencia doméstica) contra los niños (abuso infantil) y contra uno mismo (suicidio, consumo de droga) (PNUD, 1994:34).

## Algunas definiciones clásicas del delito

### Recuadro 1.1

- ▶ “Todo hecho prohibido bajo la amenaza de una pena” - *Alimena*.
- ▶ “Una acción típica, antijurídica y culpable” - *Mezger*.
- ▶ “Infracción de las leyes del Estado, protectoras de la seguridad privada y pública, mediante un hecho humano cometido con intención directa y perfecta” - *Carmignani*.
- ▶ “Acciones determinadas por motivos egoístas y antisociales que turban las condiciones de vida y lesionan la moralidad media de un pueblo dado, en un momento dado” - *Ferri*.
- ▶ “Desajuste social consistente en la dificultad más o menos pronunciada del individuo para responder a los estímulos de su ambiente de tal manera que mantenga la armonía con ese medio ambiente” - *Fatta*.
- ▶ “Un acto antisocial de tal naturaleza que su represión es necesaria o se considera necesaria para preservar el sistema social existente” - *Kaufmann*.
- ▶ “Actos que son percibidos por quienes tienen el poder como amenazas directas o indirectas a sus intereses y que definen como criminales a través del proceso político” - *Sheley*.

Fuente: compilación del IDHAC, 2009-2010.

## D. Los delitos a estudiar

Entre los especialistas hay controversia sobre el modo preciso de definir el delito (recuadro 1.1). Para nuestros efectos, sin embargo, bastará con aclarar que nos referimos a conductas: (a) Censurables por naturaleza –*mala in se*– y no apenas en virtud de convenciones sociales –*mala prohibita*<sup>5</sup>–; (b) que afectan de modo injusto los derechos fundamentales de sus víctimas –la vida, la integridad personal y el patrimonio–, y (c) que han sido tipificadas y penalizadas por la legislación de todos los países centroamericanos<sup>6</sup>

(aunque haya diferencias de nomenclatura y clasificación, como se observa en el anexo C).

En principio, el Informe abarca *todos los delitos contra las personas y contra el patrimonio*, pero con un énfasis y un nivel de detalle que varían en función de cuatro circunstancias propias de cada delito: (a) La gravedad del daño causado a la víctima; (b) la alarma que produce, o el impacto aparente del acto sobre la percepción general de inseguridad; (c) la frecuencia relativa de ese delito (pues algunos ilícitos son muy poco comunes), y (d) la disponibilidad y confiabilidad de las estadísticas y demás información

5| Entre los penalistas se discute la validez o utilidad de esta distinción; sin embargo, desde el universalismo propio del desarrollo humano, hemos de hablar de conductas que de manera intrínseca o por naturaleza atentan contra las opciones de otra persona –es decir, de *mala in se*–. Por lo demás advertimos que el consumo de sustancias sicotrópicas, en cuanto es tolerado por alguna cultura o en cuanto constituye un “crimen sin víctima”, podría ser considerado un *mala prohibita* al cual alude este Informe, sin que por ello este delito sea de por sí una forma de inseguridad ciudadana.

6| Todos los países de la región han suscrito instrumentos internacionales sobre la violencia contra la mujer, pero esto no siempre se expresa en la tipificación y penalización de todas las formas de violencia que veremos en el capítulo 5. También respecto de la corrupción existen modalidades que los códigos de la región no tipifican con exactitud.

pertinente sobre el ilícito en cuestión. Estos cuatro factores están relacionados entre sí pero no siempre coinciden en apuntar hacia unos mismos delitos, de manera que estamos ante una cuestión estimativa.

El delito que combina mejor los cuatro rasgos anteriores es por supuesto el *homicidio doloso* o “acto de ocasionar intencionalmente la muerte de otra persona, incluido el infanticidio”<sup>7</sup>; por su carácter emblemático, este delito estará en la base de buena parte de nuestros análisis.

Pero hay otros cuatro tipos de delitos contra las personas que reclaman atención separada: la *agresión* (“ataque físico contra otra persona, comprendidas las distintas categorías de lesiones”); la *violación* (“acceso carnal procurado sin el consentimiento válido de la otra persona”) –extensible a “los ataques deshonestos”–; el *secuestro* (“retención ilegal de una persona contra su voluntad, para obtener beneficios económicos o de otra índole”), y la *trata de personas* (cuya definición precisaremos en el capítulo 3).

En cuanto a los delitos contra el patrimonio, es común distinguir tres grandes modalidades: el *robo*, que conlleva el uso de “violencia o la amenaza de violencia contra las personas”; el *hurto* o “sustracción no violenta de bienes ajenos sin el consentimiento de su dueño”, y la *estafa* o “adquisición indebida de bienes ajenos por medio del engaño”. A estos tres delitos, que sobre todo suelen afectar el patrimonio privado, agregaremos el “*soborno*” y el “*cohecho*”, como modalidades principales de la corrupción que afecta el patrimonio público o colectivo, vale decir, el patrimonio de todos y cada uno de los ciudadanos y las ciudadanas.

En resumen, nuestro concepto de seguridad ciudadana se refiere *básicamente* a la protección universal de los centroamericanos y centroamericanas frente a los siguientes:

#### Delitos contra las personas

- Homicidio doloso
- Agresión
- Violación
- Secuestro
- Trata de personas

#### Delitos contra el patrimonio

- Privado*
  - Robo
  - Hurto
  - Estafa
- Público*
  - Soborno
  - Cohecho

La enumeración anterior, para insistir, no es exhaustiva. Su intención es destacar las *principales* amenazas a la seguridad ciudadana esto es, las conductas delictivas que mejor se ajustan a los criterios mencionados de gravedad del daño, alarma social, frecuencia y disponibilidad de información. Pero por supuesto existen otros delitos contra las personas (homicidio culposo, difamación...) y contra el patrimonio (apropiación indebida, vandalismo, incendio, fraude electrónico...), que por eso califican como amenazas a la seguridad ciudadana y sin embargo no serán objeto de análisis individualizado en el Informe.

No menos importante es advertir que estos no son los únicos delitos de los cuales debemos hablar en este Informe. En la vida real la criminalidad es un fenómeno complejo, que con frecuencia implica una cadena de actos ilegales conducentes o de algún modo resultantes en el delito contra la persona o contra su derecho a disfrutar del patrimonio. Esto vale especialmente en relación con el crimen organizado: la asociación para delinquir, el tráfico de armas, el lavado de activos o el comercio de bienes ilegales son delitos que debemos estudiar porque

están muy estrechamente relacionados con la violencia y el despojo, aunque no dañen directamente a las personas o a su patrimonio.

**La seguridad humana consiste en proteger las opciones básicas “de una forma congruente con la realización humana de largo plazo”. Para que exista de veras seguridad ciudadana, su protección debe respetar y fomentar ciertos valores éticos y políticos.**

Hay una complicación adicional. El Estado de derecho exige que los delitos estén exactamente definidos o “tipificados” en la ley penal, y que la interpretación de esa ley por parte de los jueces sea restrictiva. Sin embargo, el margen de interpretación es connatural al acto de juzgar y por eso una misma conducta puede ser calificada o no como delito. Es más: la valoración social de una conducta no siempre coincide con su valoración legal, y por ejemplo el narcotráfico o el linchamiento –penalizados en toda Centroamérica– no son vistos a veces como delitos *in se*.

Estas dos fuentes de relatividad afectan, por un lado, a la validez de las estadísticas criminales (qué se contabiliza como delito) y, por otro, a nuestra definición de la (in)seguridad ciudadana en tanto ella depende del concepto “delito”. Pero no está en nuestras manos controlar la subjetividad de los jueces ni la diversidad de valoraciones morales, por lo cual en este punto debemos limitarnos a que la lectora o el lector estén advertidos. Advertencia que toca sobre todo a las dos formas de inseguridad ciudadana que estudiaremos en el capítulo 5: primera, la corrupción, que al menos en los casos más nítidos –“soborno”, “cohecho”– constituye un delito, pero en torno de la cual existen cierta vaguedad legal y cierto margen de tolerancia social, además de que la gente no suele

percibirla como una fuente de inseguridad, y segunda las inseguridades “invisibles”, o aquellas que padecen ciertas personas sujetas a discriminación social por ofensas que la ley o los jueces no siempre consideran o persiguen como delitos y que la “ciudadanía” en general no siente como amenazas a “su” seguridad.

Incluso habrá quien diga que estos últimos delitos no son *mala in se* sino *mala prohibita*, que pagar un soborno o maltratar a la esposa pueden ser admisibles en su cultura. Y a esta altura tenemos que apelar a la dimensión *normativa* de nuestra definición: sin importar qué diga la cultura, hay conductas intrínsecamente inaceptables porque dañan “el núcleo central de las vidas humanas”. Aun en la privacidad de la familia, la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos; y la sustracción “sutil” del patrimonio público es un robo que se hace al bienestar de todos, y en especial al de los más pobres. Son formas, digamos, objetivas de la inseguridad ciudadana, así muchos o algunos ciudadanos no las perciban como tales.

## E. Seguridad ciudadana y desarrollo humano

Al atentar contra la vida, la integridad o el patrimonio de sus víctimas, los delitos enumerados arriba impiden el ejercicio de una libertad concreta, sacrifican una opción legítima o destruyen una oportunidad de realización humana: la inseguridad ciudadana es una negación flagrante del desarrollo humano. Pero además de este impacto inmediato, los delitos en cuestión afectan negativamente otras variables o procesos económicos, sociales y políticos que a su vez facilitan el desarrollo humano.

La evaluación de los daños del delito ha sido tema de numerosos estudios, la mayoría de los cuales pretende *medir sus costos*, pues este dato es crucial para saber la eficacia de invertir en distintos programas o estrategias de seguridad ciudadana. Es común agrupar dichos daños o costos bajo diversas categorías, y en especial: daños directos e indirectos; costos monetarios y daños no monetarios; costos de corto

71 En esta sección usamos las definiciones de la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en su Cuestionario sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal (disponible en [www.unodc.org/pdf/crime/eighthsurvey/8th\\_e\\_form\\_spanish.doc](http://www.unodc.org/pdf/crime/eighthsurvey/8th_e_form_spanish.doc)).

81 “Acto de solicitar o de aceptar algún beneficio material o personal, o de prometer tal beneficio, para que se haga o deje de hacer algo relacionado con el ejercicio de una función pública, con independencia de que el acto o la omisión solicitados constituyan una infracción de la ley, así como el acto de prometer o de dar algún beneficio material o personal a un funcionario público a cambio de un favor solicitado”.

## Clasificación de los daños causados por los delitos violentos y predatorios

Tabla 1.1

### Daños humanos

- ▶ Para la vida, la integridad física, la autonomía sexual, la libertad personal y el traumatismo de la víctima y de sus allegados

### Costos económicos directos

- ▶ Para las víctimas potenciales (primas de seguros y otros gastos en seguridad privada)
- ▶ Para la víctima o sus allegados (gastos médicos e ingreso perdido por el daño o daños)
- ▶ Para el delincuente (ingreso perdido por estar en la cárcel)
- ▶ Para el Estado (costos de salud y costos del sistema de seguridad y justicia)

### Daños o costos económicos indirectos

- ▶ Menor productividad laboral (incapacidad, ausentismo, emigración)
- ▶ Menos ahorro (y fuga de capitales)
- ▶ Menos recaudo fiscal y mala asignación del gasto público

### Daños sociales

- ▶ Pérdida de confianza y disminución del “capital social”

### Daños políticos

- ▶ Pérdida de confianza en las instituciones
- ▶ Desconfianza en el Estado de derecho.

Fuente: compilación del IDHAC, 2009-2010.

plazo y de largo plazo; y costos o daños para la víctima, para el fisco y para la sociedad.

En términos de desarrollo humano, y a partir de las clasificaciones propuestas por otros autores<sup>9</sup>, la tabla 1.1 ilustra al lector o a la lectora sobre los muchos modos cómo los delitos aquí examinados perjudican el proceso de ampliación de las oportunidades.

Resulta pues claro que, además de cegar las opciones de sus víctimas (“daños humanos”), los delitos contra las personas o contra el patrimonio tienen efectos nocivos para el crecimiento económico (daños económicos) para la integración social (daños sociales) y para la democracia (daños políticos), que vienen a

ser los tres motores fundamentales del desarrollo humano<sup>10</sup>. Esta, si falta hiciera, es razón suficiente para justificar la definición de seguridad ciudadana que adoptamos en nuestro Informe sobre Desarrollo Humano.

Dicho que la inseguridad ciudadana perjudica el desarrollo humano, queda por ver la relación inversa –o sea si el desarrollo humano incide sobre la seguridad ciudadana–. En el plano conceptual ya dimos la respuesta, y es un sí: el delito, dijimos, es una opción indebida y su mejor antídoto es la existencia de alternativas legítimas. Traducido a un lenguaje más concreto, este aserto significa que una política inteligente de

seguridad ciudadana debe subrayar la creación de oportunidades “valiosas” o legítimas para disminuir el riesgo del delito (“prevención”) para resarcir a las víctimas (“compensación”) y para llevarle desarrollo humano también al infractor (“rehabilitación”).

Eso en el plano normativo, porque en el plano empírico la relación entre el nivel de desarrollo humano e incidencia de la criminalidad no ha sido examinada con suficiente rigor. Existen, sí, numerosos estudios históricos o estadísticos que miran al impacto del *crecimiento económico* sobre las tasas de criminalidad, y estos estudios en general confirman que al aumentar la riqueza del país disminuye la rentabilidad del delito –tanto porque hay mejores alternativas como porque es más probable ir a la cárcel–. Por otra parte, sin embargo, se sabe que la *modernización social* –sobre todo si es acelerada, si implica desarraigos masivos (por ejemplo una muy rápida urbanización) y si agrava la desigualdad– debilita los controles tradicionales y eleva, por esta vía, la incidencia del delito<sup>11</sup>.

## F. Valores y seguridad ciudadana

De regreso al aspecto normativo, repitamos que la seguridad humana consiste en proteger las opciones básicas “de una forma congruente con la realización humana de largo plazo”. Para que exista de veras seguridad ciudadana, su protección debe respetar y fomentar ciertos valores éticos y políticos; no todas las formas de protección contra el delito son aceptables, y algunas de hecho aumentan la (in)seguridad ciudadana.

Esta es una restricción consustancial al paradigma del desarrollo humano. Al decir que el desarrollo no se reduce a elevar el ingreso sino que abarca todo el espectro de las opciones humanas, se está diciendo que la eficiencia económica no es el único valor sino que hay varios valores igualmente “valiosos” o deseables: la libertad política, la equidad social, la participación de la comunidad, la sostenibilidad ambiental o

la seguridad humana. Por eso mismo la escogencia y evaluación de políticas o programas enfocados al desarrollo humano debe atender a esa serie de valores, y favorece las alternativas que logran más “sinergias” o que más contribuyen al logro *simultáneo* de los distintos valores (Gómez Buendía, 2007).

Para nuestro caso, lo anterior significa que las políticas o programas de seguridad ciudadana deben por supuesto proteger, pero de modo tan eficiente, libre, participativo, sostenible y equitativo como sea “humanamente” posible. Y entre estos valores, es necesario destacar precisamente los dos que más peligro tienen de ser sacrificados o pospuestos en aras de la seguridad ciudadana: la libertad y la justicia. En efecto, algunas de las políticas o medidas *en apariencia* más eficaces para aumentar la seguridad implican desconocer o comprometer los derechos civiles o las garantías procesales que están en la base de la libertad. Y algunas otras estrategias o acciones de seguridad que *parecen* eficaces en efecto desconocen o hasta deterioran la seguridad de las personas más pobres o excluidas.

Subrayamos el adjetivo “aparente” porque, una vez que las políticas o acciones efectistas se evalúan a la luz de la experiencia, resulta ser que no reducen la inseguridad, o que lo hacen transitoriamente, o que de hecho acaban por agravar el problema que querían resolver. Así que en este Informe, a falta de una, invocaremos *dos razones* para abogar por una seguridad ciudadana que respete el Estado de derecho y promueva la equidad social: una razón a priori o de valores, y otra razón a posteriori o de eficacia.

Dicho de otra manera, una política de seguridad ciudadana inspirada en el desarrollo humano tiene que entender que la seguridad no es el único valor ni es un valor que pueda ser asegurado con prescindencia de la equidad y de la libertad. Primero, porque la seguridad es para proteger las opciones –o sea las libertades– de todas las personas –es decir para proteger de manera equitativa–, lo cual implica protección especial para

9 | Becker (1968:263-315) propuso una tipología inicial en su clásico *Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice, Criminal Justice*. Para versiones más elaboradas sugerimos consultar a Anderson (2000:611-642) y a Cohen (2000:169-217). Acá nos apoyamos además en escritos referentes a América Latina, y especialmente en: Morrison, Buvinic y Shifter (2003); Heinemann y Verner (2006), y PNUD Costa Rica (2005).

10 | Este argumento se desarrolla en Gómez Buendía.2007. *Debates actuales en desarrollo humano*. Escuela Virtual, PNUD.

11 | El clásico en este caso es Durkheim (1995); el estudio tal vez más completo es el de Shelley (1981). Un repaso actualizado de la evidencia puede verse en Cullen y Agnew (2003).

aquellas personas cuya inseguridad es “invisible” y por tanto no está bien atendida. Segundo porque la seguridad de todos implica libertad para todos y justicia para todos: libertad para las víctimas potenciales, que somos todos las centroamericanas y los centroamericanos (libertad frente al miedo); libertad para los presuntos o probados autores del delito (libertad frente a la arbitrariedad); justicia para las víctimas del crimen (resarcimiento, o justicia conmutativa) y justicia para que las personas más vulnerables estén mejor protegidas (justicia distributiva).

## G. Sobre algunos conceptos afines

Ya dijimos que en una definición hay matices y detalles que solo se hacen explícitos cuando avanza el análisis –y en este sentido cualquier definición es, paradójicamente, inagotable–. Sin embargo, con las precisiones hechas hasta ahora y para arrojar alguna luz adicional sobre el foco del Informe, es útil aludir muy brevemente a ciertos conceptos afines o cercanos al de (in)seguridad ciudadana –según acá la entendemos–. De estos otros conceptos también existen formulaciones más o menos diversas, pero nos atenderemos a su significado más común o más obvio:

- Se habla de *seguridad pública* para aludir, también, a la protección del ciudadano frente al crimen; y la Organización de Estados Americanos (OEA) utiliza este concepto en un sentido bastante similar a nuestra “seguridad ciudadana”<sup>12</sup>; pero en otros contextos la “seguridad pública” tiene un deje impersonal y estatista que contrasta con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad “ciudadana”.
- La *seguridad comunitaria* agrega un saludable énfasis sobre la solidaridad, pero abarca amenazas al bienestar de la comunidad de muy diversa

índole, no solo la del crimen, y en cambio baja el énfasis sobre el papel del Estado.

- La *vulnerabilidad* subraya o alude a la capacidad relativa de la persona o de la sociedad para prevenir o enfrentar determinado riesgo; la *segurabilidad* es un neologismo que describe esa capacidad respecto del delito.
- La *convivencia ciudadana* y sus análogos van más allá del respeto a los códigos penales para apuntar al civismo o a la cooperación; como veremos en el capítulo 10, estos son fuentes vitales de la seguridad ciudadana pero no son parte de su definición.
- La noción de *orden público* pone la tilde sobre la paz o la tranquilidad colectivas, no sobre los delitos comunes u ordinarios que producen la inseguridad ciudadana.
- La *defensa nacional* atiende a la seguridad colectiva frente a las amenazas de un Estado extranjero.
- La *seguridad de Estado* es un concepto político alusivo a determinado tipo de amenazas contra las instituciones.
- La *seguridad nacional* evoca el tiempo de la Guerra Fría y la dudosa existencia de un “enemigo interno” dentro del propio país.
- La “*securitización*” es otro neologismo para denotar el sobrepeso de la seguridad (mejor dicho, el del miedo) en el debate público, en el manejo de las luchas sociales y en las relaciones internacionales.

Por último y por ser la base del actual Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, este concepto tiene una especial relevancia para nosotros y será examinado en el capítulo 14. Anticipemos que la seguridad democrática y la seguridad ciudadana comparten el sentido y los valores esenciales, pero la primera abarca más amenazas y entra en terrenos que van más allá de la seguridad ciudadana.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, David. 2000. The Aggregate Burden of Crime. *Journal of Law and Economics*. 42 (2).
- Becker, Gary S. 1968. Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice, *Criminal Justice*. (4).
- Cohen, Mark. 2000. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*. 76 (2).
- Cullen, Francis; Robert, Agnew. 2003. *Criminological Theory Past to Present*, Roxbury. Los Angeles.
- Durkheim, Emile. 1995. *La división del trabajo social*. Akal, Madrid (1893).
- Gómez Buendía, Hernando. 2007. *Debates actuales en desarrollo humano*. Escuela Virtual, PNUD.
- Gómez Buendía, Hernando. 2004. *Curso básico en desarrollo humano, módulo 1*. Escuela Virtual PNUD.
- Heinemann, Alessandra; Verner, Dorte. 2006. Crime and Violence in Development; A Literature Review of Latin America and the Caribbean. *Policy Research Working Paper* 4041. World Bank. Octubre.
- Hobbes, Thomas. 1979. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Editorial Nacional, Madrid.
- Morrison, Andrew; Buvinic, Mayra; Shifter, Michel. 2003. The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy Implications of Social and Domestic Violence. En: Fruhling, Hugo E.; Tulchin, Joseph. (eds.). *Crime and Violence in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1990. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Venciendo el temor, (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. PNUD Costa Rica.
- Shelley, Louise I. 1981, *Crime and Modernization: The Impact of Industrialization and Urbanization on Crime*. University Press, Southern Illinois.

## Referencias páginas web

- Alkire, Sabine. 2003. A Conceptual Framework for Human Security. Crise Documento de Trabajo núm. 2. Queen Elizabeth House, University of Oxford [en línea]. Disponible en: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf> (recuperado: 8 de mayo de 2009).

<sup>12</sup> Por ejemplo, el *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas* aprobado en la séptima sesión plenaria establece que “La seguridad pública(...) tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos” (8 de octubre de 2008); los documentos de la OEA suelen referirse a las distintas modalidades del delito bajo el rubro de “seguridad pública”. Por lo demás, en el capítulo 7 explicaremos por qué la seguridad “ciudadana” tiene que ser seguridad “pública”.



## Capítulo 2

# Para entender el delito

### Sumario

Motivos (voluntarios) y causas (involuntarias) del delito. Las dos grandes escuelas. Por qué varían las tasas de criminalidad. Prevención y represión. El papel de la víctima. Seguridad y justicia son dos valores distintos. La percepción social del problema del crimen y sus implicaciones.

**D**espués de aclarar qué se entiende por seguridad ciudadana y cuál es su relación con el desarrollo humano, este capítulo presenta algunos referentes básicos para describir y explicar el fenómeno que habitualmente llamamos “delito”.

El delito, en efecto, es un hecho social, una forma de interacción entre un conjunto de actores, cuyas percepciones y cuyas conductas definen el sentido, el alcance y las consecuencias de la acción delictiva. Cada delito es un episodio único y concreto –es el asesinato de Pedro o el robo que ayer le hicieron a Inés– y cada uno tiene su historia peculiar; pero ¿existen algunas dimensiones o elementos comunes que nos ayuden a interpretar esas muchas –y muy distintas– historias? Más aún, miradas en su conjunto, las historias singulares dan origen a un fenómeno distinto, a la “criminalidad” más o menos difusa, o al “problema del crimen” que percibe la opinión pública y que incide de modo decisivo sobre el manejo político e institucional de la delincuencia: ¿hasta dónde “el problema del crimen” es un reflejo adecuado de los hechos delictivos?

A partir de la literatura criminológica, y sin entrar todavía en América Central, este capítulo esboza una respuesta a las preguntas anteriores,

analizando el modo como cada uno de los cuatro actores que intervienen en un hecho delictivo –el delincuente, la víctima, el aparato judicial y la sociedad en su conjunto– contribuyen y al mismo tiempo se ven afectados por ese hecho “objetivo”, y cómo se va moldeando la percepción ciudadana acerca del problema del crimen.

Porque se trata de cuestiones muy complejas, es importante empezar con dos notas de cautela. En primer lugar, la criminología es un campo extraordinariamente fecundo, donde convergen varias disciplinas, donde coexisten muy diversas escuelas y donde abundan los estudios y las publicaciones, de suerte que aquí nos limitamos a recoger y subrayar unas pocas ideas que nos parecen especialmente útiles para entender la inseguridad ciudadana que hoy afecta a Centroamérica. Segundo, y quizá más relevante, la criminología no es una ciencia “dura” y en opinión de algunos, ni siquiera es una ciencia<sup>1</sup>; más bien es un conjunto no muy ordenado de saberes más o menos bien fundados que los expertos (académicos, jueces, policías y otros) utilizan para analizar y controlar los delitos. Ante tal “estado del arte”, solo vale advertir que en las páginas siguientes nos concentraremos en algunos esquemas analíticos y en algunas hipótesis causales que ya se encuentran bastante bien establecidos.

<sup>1</sup> “La criminología no es realmente una ciencia. Sin embargo muchos criminólogos esperan que llegue a serlo (...)”; así lo admiten tres criminólogos de fama mundial en su libro de texto, Sutherland, Cressey y Luckenbill. 1992. *Principles of Criminology*. (Eleventh edition). Altamira Press:19.

## A. Itinerario y actores

Una de las razones que impiden hacer de la criminología una ciencia rigurosa es el hecho de que la persona que mejor conoce el delito –su autor– es la más interesada en esconderlo. Y es porque, repitamos, el delito como tal no existe; existe una multitud de actuaciones delictivas o de delitos concretos (o, más aún, de delitos presuntos o aparentes, puesto que calificar un hecho como delito en realidad requiere de un fallo judicial). Estos actos pueden ser muy parecidos entre sí (el carterista que roba a tres o cuatro transeúntes en la misma calle y en un mismo día), pero también pueden ser tan diferentes como una estafa lo es de un homicidio, o como asaltar un banco lo es de una violación. Aun si se trata del mismo tipo penal, digamos el homicidio doloso, es muy distinto el borracho que da muerte a otro borracho del sicario que asesina a un policía; y es muy distinto el asaltante callejero de la banda dedicada a asaltar bancos, aunque uno y otra incurren en un robo.

En esas circunstancias es muy difícil decir algo sensato sobre “las causas del crimen”, sobre el funcionamiento del “mundo criminal” o sobre cómo “acabar con la delincuencia”. Y sin embargo todos los actos delictivos tienen una misma secuencia de tres momentos o etapas, lo cual nos permite avanzar en algunas generalizaciones analíticas de utilidad para nuestro Informe. Las tres etapas corresponden al “antes”, el “ahora” y el “después” del hecho delictivo, y consisten respectivamente en:

- Una serie compleja de motivos y causas de la acción delictiva
- Una interacción concreta entre autor y víctima
- Una reacción determinada por parte de la sociedad y del Estado.

Visto desde otro ángulo, en el proceso que llamamos “delito” intervienen cuatro actores –el delincuente, la víctima, la sociedad y el sistema penal–, que intercambian acciones y reacciones o mejor, que

contribuyen de maneras distintas al desarrollo del evento y que lo perciben de distintas maneras. El esquema siguiente (gráfico 2.1) ilustra este entrecruce de “insumos” y de “productos” que constituye la anatomía de un delito, y que usaremos como guía del capítulo.

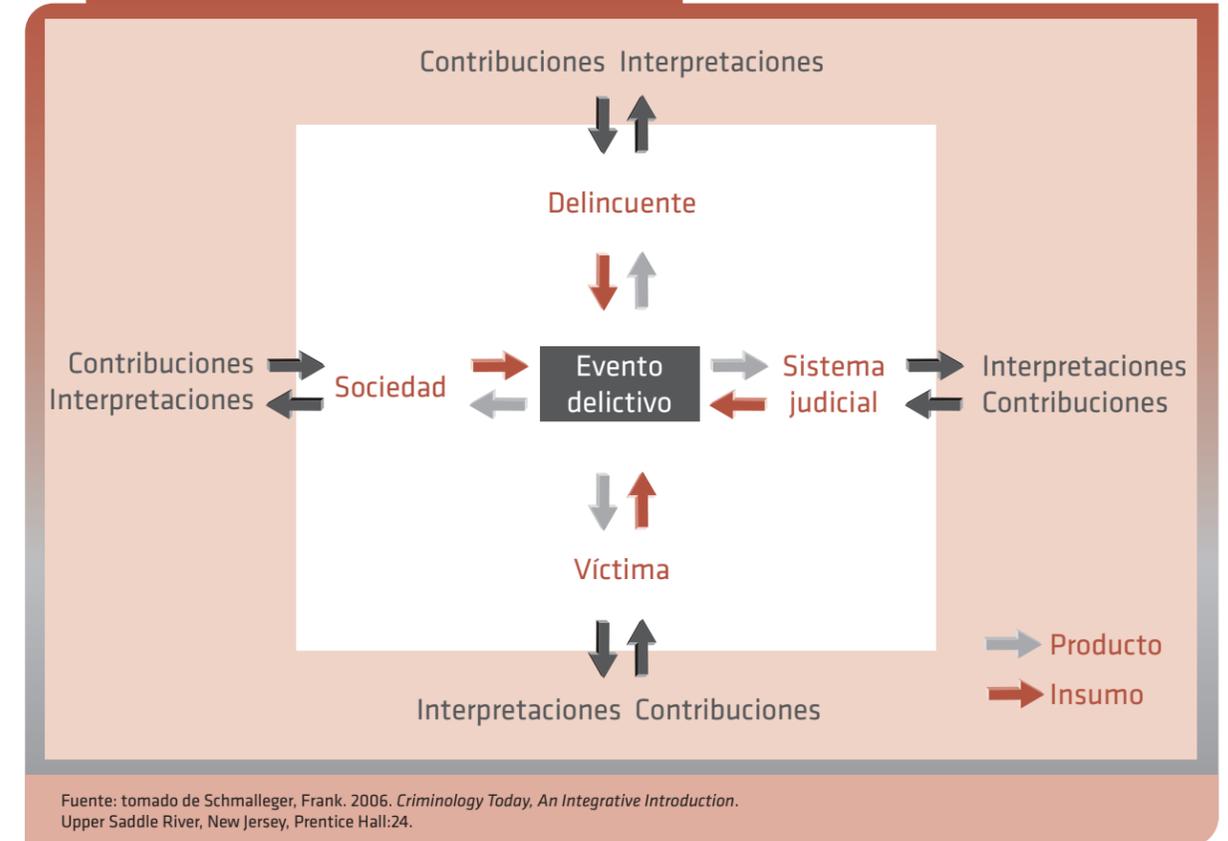
### 1. El delincuente: causas y motivos del delito

El primer tema a estudiar en la dinámica del delito es la “compleja serie de motivos y causas” que lo originan. Motivos son las razones voluntarias que impulsan al actor; las causas son factores involuntarios –objetivos o inconscientes– que de uno u otro modo conducen a la acción. La distinción entre motivos y causas del delito es el dilema central de la teoría criminológica. Aunque podría decirse que el peso relativo de los motivos voluntarios y el de las causas objetivas varía de evento a evento, hay quienes consideran que *en general* predominan los primeros y hay quienes opinan que importan más las segundas. De aquí nacen las dos grandes “escuelas” o corrientes de la criminología, una que mira al delito como la acción voluntaria de un individuo y otra que entiende el delito como producto de una realidad social.

Este Informe no es lugar para adentrarse en semejante discusión, pero son indispensables unas pocas precisiones. En primer lugar, la controversia es una cuestión de énfasis más bien que de exclusión: un delito es un acto voluntario del individuo y *también* es el producto de una situación social. En segundo lugar, y aunque cada corriente criminológica subraya el papel de ciertas causas o ciertos motivos, en general se admite que el delito tiene una *etiología compleja* o que muchos factores inciden en su origen. En tercer lugar, cada causa o motivo *cobija un espectro de delitos más o menos diversos*, de suerte que el motivo o causa puede ser más o menos relevante para entender esta o aquella conducta concreta. En cuarto lugar, las causas o motivos tienen *distintos niveles de generalidad* o de abstracción, de modo que su aplicabilidad a la muerte

## Causas y consecuencias del delito

Gráfico 2.1



de Pedro o al robo de Inés es más o es menos inmediata o remota.

La visión del delito como acto individual y voluntario está en la base de las teorías que en criminología se conocen como “clásica” y “neoclásica”, las cuales han tenido especial influencia sobre la evolución del derecho penal. Su versión más conocida es hoy la teoría de la escogencia o de la elección racional, y en especial la del economista Gary S. Becker, quien analiza el delito como producto de un cálculo de beneficios y costos por parte del delincuente<sup>2</sup>. A la luz de este modelo, la clave de las políticas de seguridad

ciudadana es desmotivar al delincuente en ciertos mediante una reducción del beneficio potencial (por ejemplo, que las posibles víctimas no salgan a la calle con dinero) o un aumento de los costos eventuales (por ejemplo, un castigo más severo).

La teoría de la elección racional ha sido criticada porque no tiene en cuenta las restricciones que impone la estructura social sobre la supuesta “racionalidad” de las personas (Hindess, Barry, 1988), en cambio este modelo tiene la ventaja de que permite contabilizar las más diversas motivaciones y circunstancias como costos o como beneficios asociados con

21 El mismo Becker resumió su visión en 1968. *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, 76 (2):169 ss.

el acto criminal. Lo contrario sucede con las teorías que subrayan el papel de las causas objetivas del delito: aquí se reconoce el peso de la estructura social, pero no se tiene una “unidad de cuenta” (beneficio-costos) sino una diversidad de factores explicativos.

Esos varios factores son la base de las muchas hipótesis que existen acerca de las causas del delito. Desde la composición del ADN hasta la influencia de las malas amistades, y desde los cambios de clima

**Aun si se trata del mismo tipo penal, digamos el homicidio doloso, es muy distinto el borracho que da muerte a otro borracho del sicario que asesina a un policía; y es muy distinto el asaltante callejero de la banda dedicada a asaltar bancos, aunque uno y otra incurren en un robo.**

hasta las desigualdades de clase, son incontables los factores cuya asociación con el delito ha sido postulada, investigada y más o menos firmemente comprobada. Para darle siquiera una mirada a este panorama abigarrado, es útil distinguir entre aquellas teorías que buscan explicar por qué varía la incidencia o frecuencia del crimen en una sociedad, de aquellas otras teorías que intentan explicar por qué son determinados individuos quienes cometen delitos.

La criminología más especializada y en cierto sentido más rigurosa se ha ocupado sobre todo de la segunda cuestión. Aquí es usual clasificar las numerosas “escuelas” según que destaquen como causa principal del delito un factor o un mecanismo biológico, psicológico o sociológico<sup>3</sup>. La lectora o el lector interesados podrían utilizar alguno de los excelentes manuales disponibles para ahondar sobre este muy

complejo asunto<sup>4</sup>; pero, para nuestros efectos, basta con tomar nota de que *dentro de cada sociedad hay individuos más propensos a incurrir en delitos*, y de que *esa propensión está asociada con su exposición diferencial a mecanismos o factores biológicos, psicológicos y sociológicos*.

Más relevante para nosotros es la cuestión de la frecuencia o incidencia relativa del delito en distintos países o momentos. Y aquí también son incontables los factores que se han propuesto como explicación y que encuentran algún asidero empírico en los cientos de estudios comparativos que con las más variadas coberturas y metodologías se han llevado a cabo a lo largo de décadas. Y es que, en efecto, *la criminalidad es un reflejo más o menos directo de desajustes en uno cualquiera de los componentes o de los “subsistemas” que integran el sistema social*. Para distintos países o en distintos momentos, los desajustes pueden provenir principal o simultáneamente de uno o varios subsistemas, y cada desajuste puede asumir una de muchas modalidades. La tabla 2.1 enumera los principales subsistemas y algunos de los desajustes que típicamente y de manera más o menos directa inciden sobre los niveles o tasas de criminalidad.

Es importante advertir que *ninguno de los fenómenos mencionados en la tabla 2.1 es una condición necesaria ni es una condición suficiente de la criminalidad* (por ejemplo, hay muchos desempleados que no delinquen y algunos empleados que sí delinquen), de manera que en rigor no estamos hablando de “causas” sino más bien de factores que aumentan el riesgo o agravan la vulnerabilidad de las sociedades al delito. Por lo demás, y aunque no se trata de una lista exhaustiva, la enumeración anterior viene a confirmar la complejidad y la multiplicidad de los determinantes, no ya de cada delito individual, sino además de los cambios en la tasa de criminalidad o en el nivel de inseguridad ciudadana que padecen

3) Sería más exacto distinguir entre tres núcleos de factores o mecanismos: los químicos-biológicos, los psicológicos-sicoanalíticos y los sicosociales-sociológicos.

4) Por ejemplo los manuales de Garrido Genovés, Stangeland y Redondo (2006). *Principios de criminología*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, o el de Schmalleger (2006). *Criminology Today, An Integrative Introduction*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.

Principales desajustes sociales asociados con mayor incidencia del delito

Tabla 2.1

Subsistema	Desajustes
▸ Demográfico	Abundancia de hombres jóvenes marginalizados Urbanización desordenada
▸ Familiar	Familias disfuncionales
▸ Laboral	Desempleo
▸ Económico	Nuevas oportunidades y tecnologías para el crimen Pobreza, desigualdad
▸ Político	Escasa legitimidad del Estado, conflictos armados
▸ Institucional	Ineficiencia de la policía y la justicia penal
▸ Cultural (usos sociales)	Alcohol, droga, porte de armas
▸ Cultural (pautas)	Tolerancia o legitimación social de la violencia o de la trampa Poca valoración de víctimas potenciales.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

distintas sociedades. Sin embargo –y sin perjuicio de su diversidad intrínseca– los mencionados desajustes en uno o varios subsistemas sociales repercuten sobre las tasas de criminalidad mediante un mecanismo común, al que podríamos llamar la pérdida o erosión de la solidaridad social (por ejemplo, el desempleo, o el conflicto armado, o el caos urbano, o la falta de policía, o el alcohol, de un modo u otro implican que los lazos sociales se debilitan o pierden eficacia como barreras contra la violencia interpersonal o la delincuencia predatoria).

La noción de solidaridad tiene una larga historia en las ciencias sociales y una diversidad de nombres que le dan matices e implicaciones distintas (“confianza”, “cohesión social”, “capital social”, etcétera). Entre los criminólogos, sin embargo, hay una preferencia algo técnica por la palabra “sinomía”, que acuñó la profesora Freda Adler en un estudio clásico de 1983, donde compara cinco pares de países de distintas regiones y muy distintos perfiles socioeco-

nómicos o culturales, todos los cuales disfrutaban de bajas tasas de criminalidad respecto de sus vecinos (las parejas en cuestión fueron Suiza e Irlanda, Bulgaria y la República Democrática de Alemania, Perú y Costa Rica, Argelia y Arabia Saudita, Nepal y Japón). Cada cual a su manera, estos diez países habían logrado mantener o crear mecanismos informales de control social que preservan y transmiten los valores de respeto y convivencia, vale decir que producen “sinomía” e impiden el fenómeno contrario, al que de tiempo atrás se conocía como “anomia” (“falta de normas”).

En resumen podríamos decir que la relación entre causas y motivos es un tema central de la criminología, que ha dado pie a dos “escuelas” que difieren en cuatro aspectos, a saber:

- *La dimensión o aspecto del delito que subrayan* – El delito como acción personal y voluntaria, o el delito como patología social

- *La etiología o antecedentes del delito que analizan*
  - Los motivos, o las causas
- *La hipótesis o explicación principal*
  - El delito es un cálculo racional, o el delito se debe a la falta de solidaridad, cohesión o “sinomía”
- *La política o instrumento que recomiendan frente al delito*
  - Una mejor respuesta del sistema de seguridad y justicia, o una mejor estrategia de prevención e integración social.

Cada una de estas dos lecturas cuenta en su haber con argumentos muy sólidos, con evidencias empíricas contundentes y con aplicaciones de eficacia comprobada en muy distintos países, momentos y contextos. Y no se trata, insistamos, de cuál de estas lecturas es “la” correcta, sino de que ambas describen, explican y proponen tratamientos adecuados para una realidad irreductiblemente compleja y multifacética. Por eso el desafío de un Informe como el nuestro es aprender y extraer de cada enfoque lo que resulte más relevante y más útil para entender y tratar la realidad centroamericana.

## B. ¿Libertad o determinismo?

Y sin embargo entre la “escuela” de la responsabilidad individual y la de la causación social parece haber una barrera insalvable porque va más allá de las pruebas empíricas y de la eficacia práctica, para tocar el núcleo de la ética: o el delito es un acto libre y su autor por tanto merece castigo, o es el resultado de causas impersonales que diluyen la responsabilidad moral de quien lo ejecuta. Esta es una cuestión abstracta y por supuesto ha sido tema de largos escritos

–que sin embargo no puede quedar sin mención en un informe de desarrollo humano, cuya esencia, digamos, es la libertad–.

Digamos pues, en breve, que el peso de factores objetivos no necesariamente excluye la libertad. “*El ser humano es libre, pero es libre en circunstancias que no son de su elección*”. Esta frase famosa<sup>5</sup> viene a aclarar la relación entre motivo y causa de los delitos: el delincuente actúa por su propia voluntad (de lo contrario no hay delito propiamente dicho) pero su decisión está influida por múltiples factores de carácter personal y social.

En términos de las teorías criminológicas que mencionamos, el delito puede ser concebido como el último eslabón de una secuencia de causas y motivos que acercan más y más la comisión del acto. En lenguaje algo técnico diríamos que se trata de una cadena de “probabilidades condicionales”, donde la probabilidad de que ocurra el evento X depende de si ya sucedió el evento Y. Esta cadena en nuestro caso consta de cuatro tramos sucesivos, así:

- (1) Presencia de un desajuste social que ocasiona “anomia” (según la tabla 2.1).
- (2) Presencia de un factor biológico, psicológico o sociológico que predispone al individuo hacia al delito.
- (3) Presencia de beneficios superiores a los costos (motivos racionales).
- (4) Evento delictivo.

En estas circunstancias, y a título de ejemplo, razonaríamos que si Miguel es un hombre joven que migró a la ciudad y no encontró empleo –eventos tipo (1)– es más probable que albergue un sentimiento de “deprivación relativa” o que ingrese a una pandilla –eventos tipo (2)–, de modo que no le dé miedo asaltar a un transeúnte o no le parezca grave quitarle su reloj –circunstancias tipo (3)–, y por eso Miguel

libremente decide asaltar a Felipe –evento (4)–. O que Alberto viene de una cultura que subvalora a las mujeres (1) y eso ayuda a su personalidad de “supermacho” (2) y a que la policía se abstenga de intervenir (3), ante lo cual libremente decide golpear a Marina (4). O, en fin, que Julián sabe mucho de informática (1), que se siente mal pagado (2) y que calcula que no la agarrarán (3), de suerte que libremente decide desfalcar el banco donde trabaja (4).

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana –que es lo que viene a nuestro caso–, lo anterior tiene una implicación que vale reiterar: no es necesario tomar partido por una u otra escuela –y en efecto no conviene dejarse confundir por el debate entre los “duros” y los “blandos” en materia de seguridad ciudadana–. Para reducir el riesgo o la amenaza de episodios delictivos hay que actuar donde sea más eficiente, y *tanto* sobre los factores de carácter social y de carácter personal, *como* sobre los motivos voluntarios que llevan al delito. Esta es la perspectiva que adoptaremos en el presente Informe.

## C. ¿Prevención o represión?

Como quedó expresado, un aspecto particular de la tensión que separa a las dos escuelas es su preferencia por la “prevención” o por la “represión” como estrategia central para frenar la delincuencia. Simplificando un asunto que admite bastantes más matices, se cree a veces que lo “blando” es *prevenir* los delitos y lo “duro” es *castigar* los delitos; y si tuviéramos que situarnos ante esta dicotomía, diríamos que el *ideal* de *seguridad* es prevenir el delito y que la *exigencia* de *justicia* es sancionar al responsable del hecho delictivo.

O en todo caso ese es el criterio que nos proponemos desarrollar a lo largo de este Informe, no sin antes explorar un poco más el sentido y alcance de ese tipo de conceptos. La distinción entre estrategias de “prevención” y medidas de “control” es básica en criminología, y por supuesto es muy útil para diseñar o evaluar las políticas en este campo; pero la diferen-

cia es menos nítida de lo que parece, porque las dos expresiones tienen cierta ambigüedad y porque sus efectos no son del todo independientes:

- Castigar o sancionar el delito es una medida “represiva”, “reactiva” o, con palabras más neutras, una medida “de control” que se distingue o se contrapone a las acciones “proactivas” o para “prevenir” la delincuencia. Pero el “castigo” del infractor no se reduce a la cárcel sino que incluye intangibles como el repudio social (fuerza esta que suele ser del gusto de los “blandos”); las sanciones no se limitan a controlar el delito porque el temor al castigo sirve para prevenirlo; el castigo puede conllevar injusticias (para la esposa del reo encarcelado, por ejemplo) y no menos, el castigo puede aumentar la delincuencia, por ejemplo por la vía de crear resentimientos.
- La “prevención” del crimen de hecho se extiende a cualquier medida o situación que de manera *directa* o *indirecta*, *deliberada* o *no planeada* disminuya la probabilidad de que ocurra un cierto tipo de delito. Por eso el campo de la “prevención criminal” es tan extenso y por eso en distintos capítulos del Informe se pondrá el acento sobre distintos “momentos” y variedades de la misma: desde las medidas integrales para reducir la “anomia” o los programas para corregir desajustes del tipo que ilustra la tabla 2.1, hasta las acciones expresamente diseñadas para hacer más difícil la ocurrencia de un cierto tipo de delito. A lo cual por supuesto hay que añadir que sancionar el delito es una forma de prevenirlo.

## D. Causas y motivos específicos

Los desajustes sociales que enumera la tabla 2.1 son factores que inciden sobre la delincuencia en general, o que crean un “clima” propicio para que aumenten los delitos violentos y los despojos de diversos tipos. Si aquellos desajustes son intensos, el país es, digamos, muy propenso a conductas criminales. Pero las

<sup>5</sup> La frase exacta dice en realidad: “Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidos por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado” (Marx, 1976:10).



Foto. Francis King. Jóvenes en celdas Bilwi. PNUD, Costa Caribe, Nicaragua.

causas y motivos concretos de cada acto delictivo son por supuesto únicos –y por eso se requiere de un juez que estudie cada caso–.

Entre aquellas causas genéricas y los determinantes de un delito concreto, hay otras causas intermedias o factores que nos ayudan a entender por qué se dan y cuál es la dinámica de cada *tipo* de delitos: la etiología del homicidio no es la misma que la del soborno, y los motivos o dinámica de un homicidio pasional no se parecen a los de un sicario. Por eso en relación con América Central, estudiaremos por separado las causas de la criminalidad en general (capítulo 6) de aquellas causas o factores “intermedios” (capítulos 4 y 5). Y lo propio haremos en el momento de hablar de los remedios en la tercera parte del Informe.

## 1. Una mirada a las víctimas

Aunque por supuesto estén en el centro del proceso delictivo, los criminólogos les han dedicado mucho menos atención a las víctimas que a los infractores. Esto es perfectamente explicable, pero suele implicar cierta subestimación del papel que en los hechos jue-

ga la víctima y –sobre todo– del que deben desempeñar las víctimas para que haya seguridad y justicia.

Miremos a los hechos, brevemente. Los códigos penales suelen calificar como delitos ciertas conductas que no perjudican a otra persona, y en este sentido se habla de “delitos sin víctima”: el consumo privado de sustancias prohibidas y el intento de suicidio son dos ejemplos conspicuos, y por eso muchos opinan que estas conductas no deberían ser catalogadas como delitos. Pero, con esta excepción, todo delito implica una o más víctimas es decir, una o varias personas (naturales o jurídicas) que padecen los perjuicios de la actuación ilícita.

Quizá en la mayoría de los casos, la víctima es sencillamente el sujeto pasivo del delito, una persona que, en el sentido del gráfico 2.1, no “contribuye” al hecho delictivo nada más que por haberse encontrado “en el lugar y en el momento equivocados”. Estos son los delitos anónimos, donde la identidad y las acciones de la víctima o víctimas no cuentan para nada en la motivación del delincuente ni en el desarrollo de los sucesos. Pero hay otras situaciones que deben mencionarse porque desde ya sugieren medidas alternativas de seguridad ciudadana:

- Los delitos condicionados por la identidad de la víctima, como son la violencia doméstica, el homicidio pasional o el robo al empleador; estos riesgos ameritan ciertas precauciones individualizadas y suelen dejar ciertas “pistas” que facilitan su investigación judicial.
- Los delitos facilitados por la víctima por medio de “señales” equivocadas o de falta, más o menos flagrante, de precauciones. A veces las señales son inevitables, como en el caso de las personas ostensiblemente débiles (niñas, ancianos, etc.); pero también hay señales evitables, como es el caso de una persona ostentosa o que transita en estado de embriaguez. Sin embargo es muy difícil precisar qué cosas eran “evitables”, porque el rango va desde el descuido más torpe (“casa sola, puerta abierta”) hasta un extremo de rigor que habría hecho imposible la ejecución de ese delito concreto (“si mi reloj hubiera estado en la caja fuerte”). Determinar cuáles sean las precauciones razonables frente a distintas modalidades del delito y cuáles se podían exigir de las víctimas (para efectos del seguro, por ejemplo) es un tema crucial y aún así no muy explorado en la literatura.
- Los delitos coprotagonizados por la víctima, como es el caso usual del homicidio en riña. En el derecho penal, esto da pie a la figura de la compensación de culpas, e incluso se ha llegado a decir que “el delito de estafa no debería existir, porque si usted lo mira bien, el estafado pensaba estafar al estafador”.

Además de sus distintos papeles en el hecho delictivo (los “insumos” del gráfico 2.1), las víctimas sufren distintas clases de daño (los “productos” del gráfico). En primer lugar y por supuesto están la persona o las personas sobre las cuales se ejecuta el acto y son perjudicadas de modo inmediato (el difunto, el portador del artículo robado); un caso particular es el de ciertas personas que tienden a ser víctimas repetidas de un tipo de delito (fenómeno llamado la “multivictimización”). Pero los daños suelen afectar a terceros que por eso merecen atención en tanto víctimas, aunque es menos común hablar de ellos:

- Las familias, allegados y dependientes de las víctimas directas, que sufren de un modo u otro las consecuencias materiales o emocionales del hecho.
- Las familias, allegados y dependientes del delincuente o del presunto delincuente, que padecen las consecuencias de su acto o su presunto acto (por ejemplo, familias cuyo sostén económico está en la cárcel).
- La comunidad local y más allá, la sociedad en su conjunto, que corren con los daños y los costos económicos, sociales y políticos mencionados en el capítulo 1.

**Las sanciones impuestas por los jueces ciertamente aumentan la seguridad. Pero aun cuando se trate de hechos delictivos cuyo autor fue empujado por fuerzas inconscientes, el incidente aumenta la inseguridad ciudadana porque produjo un daño objetivo. Y a la inversa: los jueces pueden aumentar la inseguridad si sus absoluciones crean el hecho o la sensación de impunidad, lo mismo que si las sanciones que imponen ayudan a originar otros delitos.**

Desde el punto de vista normativo es aún más necesario destacar a las víctimas del delito. Si uno recuerda la barbarie de los juicios medievales y la –todavía hoy– difícil lucha por los derechos humanos, entiende bien por qué los juristas han dedicado tanto celo a defender el debido proceso y los derechos del autor presunto o comprobado de un hecho delictivo. Pero esto no ha de ser óbice para reiterar que *la razón principal para ocuparse de la seguridad ciudadana son los derechos humanos –y el desarrollo humano– de las víctimas potenciales o actuales de un delito*. Ciertamente que el delincuente y la víctima son seres humanos con iguales derechos y que los derechos del



Foto. Irene Araya. INDH 2005, Costa Rica.

delincuente no pueden ser vulnerados a ningún título; pero no menos cierto que el delincuente ha violado los derechos de su víctima y que la reparación del daño ilícito es consustancial a la justicia (es la justicia “conmutativa” que mencionamos en el capítulo 1).

## 2. Sobre el sistema de justicia penal

La respuesta institucional de la sociedad ante el hecho cumplido de un delito está a cargo del sistema judicial (gráfico 2.1). En el capítulo 8 estudiaremos la composición y las funciones específicas de este sistema en el contexto de la seguridad ciudadana. Pero ahora necesitamos precisar que la tarea esencial del aparato judicial es medir la responsabilidad de la persona o personas acusadas como autores del hecho delictivo y ordenar las sanciones respectivas conforme estén previstas en la ley.

Así, distinguir entre motivos y causas del delito no es solo la mayor dificultad que enfrenta la criminología sino también, en cada caso concreto, la labor más delicada que encomendamos al juez. En efecto, para que exista responsabilidad penal, los móviles del autor deben ser conscientes, ser libres y ser ilícitos: no sería justo condenar a Juan si no se dio cuenta

del hecho, si no podía evitarlo o si tenía el derecho de hacer lo que hizo. Pero de estas circunstancias la segunda es especialmente debatible porque siempre habrá un espacio para argüir que Juan en realidad no podía evitar lo que hizo, que su conducta fue determinada por fuerzas inconscientes u objetivas, por los desajustes de la tabla 2.1 o, más cercanamente, por alguno de los factores biológicos, psicológicos o sociales que proponen las teorías sobre el crimen.

Determinar hasta dónde la acción de Juan fue libre es la tremenda responsabilidad de su juez y es la delgada línea que decide si como sociedad fuimos justos o injustos al condenar a esa persona. Y en este punto es importante reiterar que *la justicia y la seguridad son dos cosas distintas, aunque estén muy ligadas*. Las sanciones impuestas por los jueces ciertamente aumentan la seguridad –en el grado en que impidan que el condenado vuelva a cometer delitos o en que disuadan a otros de cometerlos–. Pero aun cuando se trate de hechos delictivos cuyo autor fue empujado por fuerzas inconscientes, el incidente aumenta la inseguridad ciudadana porque produjo un daño objetivo. Y a la inversa: los jueces pueden aumentar la inseguridad si sus absoluciones crean el hecho o la sensación de impunidad, lo mismo que si las

sanciones que imponen ayudan a originar otros delitos (por ejemplo, a través de la “escuela de la cárcel”).

La justicia y la seguridad son distintas porque encarnan dos valores diferentes. Y esto tiene dos corolarios importantes. Corolario 1: en el caso hipotético de un conflicto, el valor de justicia debe prevalecer sobre el de seguridad; en un Estado de derecho no se puede castigar al inocente ni se puede perdonar al culpable<sup>6</sup> so pretexto de evitar más delitos (y decimos “so pretexto”, porque una justicia que en efecto sancione al culpable y en efecto proteja al inocente es una justicia que crea seguridad)<sup>7</sup>. Corolario 2: el papel principal de los jueces es ejercer la justicia y el papel principal de la policía –en su sentido más amplio– es proveer seguridad ciudadana (lo cual, como veremos, cuenta bastante para el diseño de las políticas públicas).

## 3. La sociedad, los delitos y el problema del crimen

Vimos cómo el contexto social puede empujar al delincuente, cómo la sociedad es víctima del delito y cómo el sistema judicial aplica las leyes penales existentes en cada país. En este sentido, la sociedad está presente y actúa a través de los otros tres actores mencionados en el gráfico 2.1. Pero detrás de ello y además de ello, hay un papel decisivo que desempeña la sociedad: decidir cuáles conductas son delitos y en qué consiste “el problema de la inseguridad”.

En el capítulo 1 distinguimos entre *mala in se* y *mala prohibita*, aclarando que los primeros son actos intrínsecamente reprobables y los segundos son reprobados solo por convención social. Esto implica que en nuestro Informe podamos llamar delitos a conductas que no son condenadas en ciertos gru-

pos sociales (el linchamiento, la violencia contra la mujer), lo cual es una postura consecuente con el enfoque de desarrollo humano, que afirma una ética universal, independiente de las modas sociales. Pero existe otra escuela en criminología –el “positivismo”– que define los *mala in se* como conductas prohibidas *de hecho* en todas partes y los *mala prohibita* como conductas prohibidas en algunas sociedades. En esta lectura positivista, cada sociedad define a su manera las conductas que tratará como delitos.

Y de todas maneras, cada sociedad escoge cuáles conductas censurar como *mala prohibita* y cuáles son las sanciones que impondrá para cada tipo de delitos. Un ejemplo conocido de lo primero es el expendio de bebidas alcohólicas, penalizado en los países musulmanes o en Estados Unidos entre 1919 y 1934. Ejemplos de lo segundo son los debates periódicos sobre la pena de muerte y el aumento o la disminución de los años de cárcel asignados a ciertos delitos, en la medida en la cual la sociedad cambia su estimación acerca de la gravedad de las ofensas. Estas decisiones sobre delitos y sanciones se recogen en el código penal, usualmente adoptado por intermedio del órgano legislativo.

La definición legal de los delitos y de las penas es una concreción formal de las percepciones y sentimientos que alberga cada sociedad respecto de aquellas conductas ofensivas. Esta concreción es importante porque delimita las actuaciones del sistema judicial, cuya tarea, dijimos, es aplicar el código penal a cada hecho en particular. Pero las leyes y los juicios penales son como la punta del iceberg, una expresión formalizada del complejo mundo de percepciones y sentimientos que para cada sociedad constituye “la criminalidad” o “el problema del crimen”. Más allá de la dicha expresión formalizada,

61 La excepción *podría* darse dentro de un proceso “de reconciliación nacional”, donde el interés superior de alcanzar la paz permita la amnistía de ciertos delitos. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Reconciliación Nacional en El Salvador (Decreto Legislativo núm. 147 de 1992) cuyo artículo 1.º “concede amnistía a favor de todas las personas que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en la comisión de delitos políticos comunes conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte, antes del 1 de enero de 1992, exceptuándose, en todo caso, el delito común de secuestro, contemplado en el artículo 220 del Código Penal”.

71 Aunque, otra vez, puede ser que la sensación de que existe justicia –así ella se injusta– ayude a mejorar la percepción de seguridad.

tal universo (a) tiene otras varias expresiones, más o menos informales y (b) solo en parte depende de las consideraciones de justicia que en teoría guían a los jueces –y a los legisladores–.

En efecto, la concepción sobre “el problema del crimen” determina u orienta las políticas oficiales en materia de seguridad (políticas que suelen implicar toda una fisonomía o un estilo de gobierno) y alimenta un repertorio amplio de prácticas sociales referidas a las presuntas causas del crimen, a los presuntos (o probados) criminales y a las medidas que presumiblemente deben ser adoptadas por el Estado, por la comunidad o por uno mismo para prevenir esos hechos lesivos o como reacción ante ellos.

**En el caso hipotético de un conflicto, el valor de justicia debe prevalecer sobre el de seguridad; en un Estado de derecho no se puede castigar al inocente ni se puede perdonar al culpable so pretexto de evitar más delitos porque una justicia que en efecto sancione al culpable y en efecto proteja al inocente es una justicia que crea seguridad.**

No menos importante, una parte de la imagen de “criminalidad” viene dada por consideraciones de *justicia*: las conductas que causan daño injusto deben ser sancionadas –y como sociedad tenemos el derecho y el deber de sancionarlas–. Pero no es fácil decidir qué es lo justo, y en todo caso “el problema de la criminalidad” no se reduce a la justicia. Tanto o más decisivas pueden ser las consideraciones de seguridad o por mejor decir, de *inseguridad percibida*; y aquí debemos ahondar sobre lo dicho en el capítulo 1.

Sería ingenuo ignorar la existencia de *riesgos reales*, de una probabilidad objetiva y más o menos elevada de ser víctima de un determinado tipo de

delito. La conciencia de estos riesgos es una fuente saludable de temor, pues anticipa un peligro para nuestra integridad y es parte del instinto de supervivencia. Es más, en la medida en la cual aumentan la frecuencia o la gravedad de los hechos delictivos –en la medida en que crece la inseguridad objetiva– es natural que aumente la inseguridad percibida por las personas expuestas al riesgo y por la comunidad en su conjunto; y de hecho, a juzgar por los estudios, la percepción de inseguridad no parece aumentar significativamente sin un incremento real de la actividad delictiva<sup>8</sup>. Sin embargo, una vez que aumenta la percepción de inseguridad, ella tiende a adquirir una dinámica propia e influenciada por factores distintos de la inseguridad objetiva.

En tanto construcción social, el problema del crimen no se alimenta solo de consideraciones acerca de la justicia y del riesgo real o percibido, sino además de preconceptos arraigados en la mente colectiva. Por una parte, los delitos sancionados por la legislación penal son apenas una clase de conducta desviada o, con más precisión, es una de las varios tipos de conducta “desviante”, que el grupo desapruueba porque son dañinas (el cigarrillo, la vagancia), pero también porque son atípicas (desórdenes mentales) porque se apartan de las convenciones (como las faltas de cortesía) o simplemente porque son distintas (como suele ocurrir con los extranjeros).

Por otra parte, en el problema del crimen se entremezclan el temor al delito con otra serie de miedos más difusos, como el miedo a los pobres o a los inmigrantes porque “son los criminales” y más allá, porque nos quitan los puestos de trabajo, congestionan nuestros servicios de salud o desdibujan nuestra identidad nacional. Debajo de estos estereotipos y estos miedos están los ecos de la mente primitiva y están las fuerzas oscuras del inconsciente, que se expresan con singular intensidad en la figura del *chivo expiatorio*, en nuestra reconocida predisposición sicosocial a descargar las ansiedades difusas y sobre

un objeto visible, cercano y fácilmente alcanzable (Curbet, 2008).

La intensificación del “problema del crimen” se debe pues al deterioro de la seguridad objetiva, pero además se debe a los mismos desajustes en el sistema social que propician aumentos en la frecuencia de hechos delictivos (tabla 2.1): el desempleo, el caos urbano o la proliferación de armas, por ejemplo, no solo son caldos de cultivo para el delito, sino también fuente de suspicacias, intolerancias y miedos que confluyen en la imagen de “la criminalidad”. En este sentido vale decir que *la percepción de inseguridad es parte del problema*, lo cual significa tanto que esas percepciones pueden obstruir la solución “racional”, como que las políticas públicas deben atender al doble desafío de mejorar la seguridad objetiva y mejorar la seguridad subjetiva.

Y es porque en efecto, hasta un cierto punto, la inseguridad subjetiva puede cambiar sin que cambie la inseguridad objetiva: iluminar bien las calles, por ejemplo, puede disminuir el miedo de los transeúntes sin que necesariamente hayan disminuido los asaltos. Esta relativa independencia sin embargo, se presta a la manipulación interesada y más o menos deliberada del sentimiento de inseguridad ciudadana por parte de actores influyentes. Por ser de exageraciones, distorsiones, información selectiva y asociaciones tendenciosas, es posible pintar una imagen de la criminalidad que alarme a la comunidad pero que ayude a ciertos intereses financieros (los vendedores de armas) intereses políticos (los candidatos “duros”) o intereses mediáticos (la “crónica roja”); y así, no es de extrañar que el problema de la criminalidad ocupe tanto espacio en las batallas por los contratos, por los votos y por las audiencias.

Por todas las razones anteriores, la imagen social sobre la criminalidad puede apartarse de los hechos como son –o como los vería un observador

calificado, imparcial y con acceso a información–. Y puesto que la imagen de la criminalidad influye tanto sobre las políticas y prácticas sociales referentes a la seguridad, al concluir este capítulo debemos advertir cómo “el problema de la inseguridad” suele ofuscar la escogencia de métodos racionales para aumentar la seguridad ciudadana:

- Primero y por supuesto, la opinión pública exige remedios inmediatos para los que a menudo son síntomas, y se impacienta ante la búsqueda de causas (que, sabemos son complejas) o ante las estrategias de más largo plazo.
- Segundo y para más, la “criminalidad” engloba una serie de delitos o aun de conductas desviantes muy distintas, cuyas causas, efectos y terapias son distintos. Poco tienen que ver los homicidios de mujeres a manos de sus parejas con los ajustes de cuentas del crimen organizado y menos tienen que ver con el robo de automóviles o con el robo de celulares; todos sin embargo son hechos que generan alarma y suman al “problema del crimen” de manera imprecisa.
- Tercero y tal vez más engañoso, en el “problema del crimen” entran hechos, estereotipos y miedos de índole muy distinta. Los prejuicios y temores infundados desvían las políticas de seguridad ciudadana y tienden a teñirlas con el sesgo de ciertos grupos sociales, pues esos miedos y preconceptos varían con la clase social, el sexo, la edad, o el lugar de residencia. Por eso en las creencias sobre la inseguridad y en la adopción de medidas de seguridad suele predominar el interés de los varones de clase alta que viven en las ciudades. Y en todo caso esos sesgos impiden o dificultan la protección *universal* contra los riesgos *objetivos* del crimen, que habría de ser el propósito esencial de las políticas de seguridad ciudadana.

8 | Al respecto se pueden consultar Zauberman (2008), Sabaté (2005) y Curbet (2008).

## Referencias bibliográficas

Adler, Freda. 1983. *Nations Not Obsessed With Crime*. Wayne State University Law School, Littleton, Rhotman, Colorado.

Becker, Gary S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*. 76 (2).

Curbet, Jaume. 2008. *Insicurezza: Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*. Donzelli, Roma.

Curbet, Jaume. 2008. *La inseguridad ciudadana*. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.

Garrido Genovés, Vicente; Stangeland, Per; Redondo, Santiago. 2006. *Principios de criminología*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

Hindess, Barry. 1988. *Choice, Rationality, and Social Theory*. Unwin Hyman, Londres.

Marx, Karl. 1976. *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Fundación Federico Engels, Madrid.

Sabaté, José. 2005. *L'enquesta de victimització de Barcelona i de l'Àrea Metropolitana, vint-i-dos anys*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Schmallegger, Frank. 2006. *Criminology Today, An Integrative Introduction*. Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey.

Sutherland, Edwin H.; Cressey, Donald R.; Luckenbill, David F. 1992. *Principles of Criminology* (Eleventh edition) Altamira Press.

Zauberman, Renee. 2008. *Victimization et insécurité en Europe: Un bilan des enquêtes et de leurs usages*. L'Harmattan, Paris.



Segunda parte  
Los hechos



## Capítulo 3

# Incidencia y consecuencias del delito ordinario en Centroamérica

### Sumario

¿Cómo se contabilizan los delitos? Las tasas alarmantes y crecientes de homicidio en América Central. Otros delitos contra la persona y contra el patrimonio privado o colectivo. ¿Qué dicen las encuestas de victimización? Diferencias en el nivel de criminalidad de los distintos países. Diferencias regionales y locales dentro de cada país. Costo económico y social de la criminalidad en la región.



¿Qué tanta inseguridad ciudadana existe en América Central? ¿Cuál es la probabilidad *objetiva* de que una persona sea víctima de un delito violento o de despojo? ¿Cuáles son los delitos más frecuentes? ¿Está mejorando o empeorando la situación? Para responder a estas preguntas básicas es necesario saber exactamente *cuántos delitos* se han cometido en el país y en el período en cuestión.

Pero contabilizar el número de delitos es bastante más difícil de lo que parece. Por eso este capítulo empieza (sección A) por una breve mirada a las fuentes y la confiabilidad de la información que es posible obtener acerca de las tasas de criminalidad –de manera que las lectoras y los lectores puedan apreciar debidamente el alcance de las conclusiones que arrojan nuestros datos–.

A partir de la información allegada –o, por mejor decir, lidiando con sus problemas y con sus vacíos– en las secciones B, C y D procedemos a describir la incidencia y evolución de los delitos violentos o predatorios que fueron enumerados en el capítulo 1; y la sección E completa el ejercicio de estimación cuantitativa con una revisión de los estudios y evidencias acerca de los daños o costos que la inseguridad ciudadana implica para América Central.

## A. Medición de la (in)seguridad ciudadana

Ya dijimos que hay distintas definiciones del delito y que la gente suele diferir en sus percepciones sobre si una conducta concreta constituye un “delito”; es más, aun en su precisa definición o “tipificación” legal, la ocurrencia de un delito solo puede ser determinada por el juez de última instancia. La policía y otras agencias especializadas pueden contabilizar delitos que “en realidad” no lo son y, sobre todo, las víctimas suelen abstenerse de denunciar el hecho por muy distintas razones: temor a represalias, vergüenza, creencia de que la denuncia será inútil, no son atendidos debidamente, el hecho no les parece un delito o no les parece grave, no tienen tiempo.

Así, en todas partes del mundo, la tasa de criminalidad registrada es apenas una fracción de la tasa real de delincuencia; la diferencia entre una y otra tasa se conoce como *criminalidad oscura* o *cifra negra de criminalidad*.

Sobre la cifra negra hay que advertir tres hechos importantes. Primero, que es *imposible* saber exactamente cuántos delitos se cometieron en la realidad<sup>1</sup>. Segundo, que existen varios métodos para estimarla, que cada uno tiene sus limitaciones y que el mejor

<sup>1</sup> Aun si el juez de última instancia fuera infalible, sus fallos se producen tiempo después –años después– de sucedido el hecho, de manera que el número de reos condenados no mide la criminalidad “real” en un determinado año, y por supuesto hay muchos delitos reales que no llegan al juez de última instancia.

**América Central tuvo 29,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2004, y solo fue superada por la región sudafricana, con 31,7 homicidios por cada 100.000 habitantes. Centroamérica resultaría ser la región más violenta del planeta, si se exceptúan aquellas que están siendo afectadas por una intensa violencia política.**

es una encuesta de victimización entre los pobladores de la región o país. Tercero, que la subestimación es menor para ciertos delitos –concretamente, para el homicidio– pero que suele ser enorme para otros muchos delitos (violencia doméstica, pequeños robos callejeros, corrupción cotidiana, etcétera). Por esto, y para decirlo brevemente, aun las mejores cifras sobre criminalidad deben tomarse *cum grano salis*, con un grano de sal. El recuadro 3.1 ilustra un poco más la relación entre los varios datos de criminalidad.

Un poco paradójicamente, nada de lo anterior implica que en América Central escaseen las cifras sobre criminalidad. A menudo el problema es el contrario, que existen varias fuentes cuyos datos difieren por causas a veces no explicables, y otras veces por razones que solo pudimos determinar caso por caso y gracias al examen cuidadoso de los equipos de trabajo del IDHAC en cada país.

Estas fuentes son ante todo las agencias del sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal (SSCJP) que, por naturaleza y por mandato legal, llevan registros sobre etapas diferentes del proceso de comisión y tratamiento del delito, que usan metodologías distintas y que miran a distintos aspectos del hecho crimi-

nal –con lo cual y por supuesto enriquecen nuestra comprensión de la criminalidad más allá del conteo de los delitos–. Para facilitar la lectura subsiguiente sugerimos estudiar la tabla 3.1, que resume la cobertura, las ventajas y las limitaciones principales o típicas de aquellas varias fuentes oficiales en América Central.

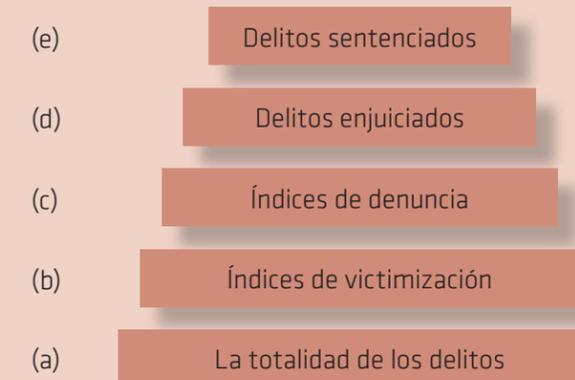
En cada uno de los siete países y de las instituciones que componen el SSCJP, los equipos del Informe efectuaron una búsqueda exhaustiva de información primaria, seleccionando las fuentes más confiables y teniendo cuidado de que los indicadores fueran comparables, es decir, que fueran homogéneos en cuanto a la definición de los delitos, al período de cobertura, a la unidad de medición y demás elementos relevantes<sup>2</sup>. Aun así nos quedaron los vacíos de información que enumera el recuadro 3.2. Y nos quedaba además el vacío de la “cifra negra”, ante lo cual optamos por aplicar una encuesta de victimización en los siete países, que para nosotros llevó a cabo la Universidad de Vanderbilt en su Proyecto de Opinión Pública en América Latina (Lapop, por su sigla en inglés). Lapop es la fuente del “Barómetro de las Américas” y tiene una bien ganada reputación entre los estudiosos de la criminalidad en la región<sup>3</sup>.

2) Precisiones sobre las fuentes, la recolección de la información y el cálculo de las tasas pueden ser consultados en el anexo B, al final de este Informe.

3) Para ampliar la información sobre el Barómetro de las Américas recomendamos consultar la página <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/CENTRALAMERICACARIBBEAN>. De igual modo la encuesta es la versión ajustada del módulo de seguridad que usualmente contiene la encuesta bianual del Latin American Public Opinion Program (Lapop, por su sigla en inglés) y cuyos archivos se pueden consultar en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.

### ¿De qué hablamos cuando hablamos de delito?

Recuadro 3.1



- (a) En un primer nivel encontraríamos la totalidad de las relaciones delictivas que se producen en la sociedad, incluidas aquellas de las que no son conscientes –de su carácter de delito– ni el agresor ni la víctima, y, de las cuales, obviamente, no podemos tener un conocimiento fiable.
- (b) En un segundo nivel aparece el volumen nada desdeñable de delitos de los cuales sí son conscientes los agresores y las víctimas, incluidos aquellos que, por distintas razones, ni son averiguados por la policía ni denunciados por parte de las víctimas (la cifra negra de la delincuencia). En algunos países vienen utilizándose encuestas de victimización, las cuales, mediante el estudio de una muestra representativa y suficiente de la población, aportan la información más fiable de que se dispone acerca de la extensión real del conjunto de delitos.
- (c) En el tercer nivel encontramos la delincuencia que es conocida por la policía, mediante la denuncia efectuada por las víctimas (índices de denuncia) o bien debido a su propia investigación. Esta información es con frecuencia la más utilizada (incluso allí donde ya existen encuestas de victimización) tanto en los medios de comunicación como en el debate político para

- sostener que hubo aumento o disminución de la delincuencia y, consecuentemente, para promover las correspondientes políticas de seguridad. Lo cual no deja de resultar un despropósito, puesto que el total de los delitos que figuran en las estadísticas policiales puede aumentar o bien disminuir sin que necesariamente hayan aumentado o disminuido la delincuencia real. Ello se explica, básicamente, por el hecho que pueden crecer las denuncias mientras disminuyen los delitos y viceversa. El sentido común parece indicar que deberían contrastarse las dos fuentes de información –índices de victimización y de denuncia– antes de efectuar pronunciamientos categóricos con relación a la evolución experimentada por la delincuencia en un momento y lugar determinados.
- (d) El cuarto nivel corresponde a la delincuencia que llega a los tribunales, ya sea mediante la denuncia directa, por medio de la policía o de la acción de la Fiscalía.
- (e) Finalmente, el quinto nivel contiene exclusivamente la delincuencia que ha sido sentenciada condenatoriamente por los tribunales. La información sobre ambas (la delincuencia que llega a los tribunales y las sentencias condenatorias) se recoge en las series estadísticas judiciales.

Fuente: adaptación de Curbet, Jaume. 2006. *La globalización de la (in)seguridad*. Ministerio de Administraciones Públicas-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Plural editores, Barcelona.

Análisis del registro de hechos delincuenciales en instituciones del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal (SSCJP)

Tabla 3.1

Institución	Organismos policiales	Institutos forenses de investigación judicial	Ministerio Público o Fiscalía General de la Nación	Jueces y tribunales	Sistema penitenciario
<b>Momento de intervención</b>	Registra a partir de la escena del crimen o por denuncia.	Registra a partir de las remisiones o solicitudes hechas por el organismo de investigación judicial o por la administración de justicia.	Registra a partir de la apertura de indagación preliminar, de investigación formal, o por denuncia.	Registra número de procesos o sumarios abiertos.	Registra número de personas privadas de la libertad por: a) prisión preventiva y b) condenas.
<b>Utilidad del registro</b>	Es el primer y más directo acercamiento a la criminalidad real.	Brinda información sobre causas, circunstancias y consecuencias que rodearon el hecho.	Clasifica a partir de tipología penal. Brinda información sobre perfil de víctimas y victimarios.	Clasifica a partir de tipología penal. Brinda información sobre circunstancias y responsabilidades individuales. Brinda información para calcular tasas de impunidad (sumarios-sentencias).	Clasifica a partir de tipología penal. Brinda información para perfiles de procesados, condenados y privados de la libertad. Brinda información para calcular tasas de hacinamiento carcelario.
<b>Limitaciones de registro</b>	Criterios de clasificación: no siempre corresponden con la tipología penal. Capacitación: el personal no tiene criterios claros y uniformes en el momento de clasificar. Poca información complementaria: la información previa (autores, móviles, causas) y posterior (resultados de la intervención judicial) es escasa. Puede contar como delitos hechos que no los eran (muertes naturales o accidentales por ejemplo).	Cobertura: se concentra en crímenes con violencia contra las personas. Depende de las remisiones o solicitudes de la policía judicial o de la administración de justicia. Puede adicionar hechos ocurridos fuera de la jurisdicción (ocurrieron en otro municipio, pero son valorados allí).	Cobertura: solo tiene en cuenta hechos que originan apertura de sumario (indagaciones preliminares, desistimientos, conciliaciones extrajudiciales, aumentan el subregistro).	Criterios de clasificación: su unidad de análisis son los procesos y no los delitos. Un mismo proceso puede involucrar dos o más delitos. Cobertura: limitada al volumen de sumarios abiertos.	Criterios de clasificación: su unidad de análisis son las personas privadas de la libertad y no los delitos. Un mismo detenido puede ser inculcado por dos o más delitos.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

América Central: la información sobre criminalidad es escasa y poco confiable

Recuadro 3.2

En Centroamérica escasea la información confiable sobre (in)seguridad ciudadana. Un estudio reciente y detallado sobre los países de la región identificó seis grandes deficiencias o problemas en la recolección y en el procesamiento de las cifras, así:

- (1) Ningún país posee un sistema unificado de estadísticas criminales que integre las detenciones policiales y las denuncias ciudadanas (estas denuncias se efectúan tanto a las policías como ante los Ministerios Públicos o Fiscalías).
- (2) No existe una tipología de figuras delictivas común para la región. Cada país mantiene sus propias clasificaciones y resulta casi imposible homologar estas definiciones legales.
- (3) En la mayoría de países, las estadísticas criminales no incluyen información sobre características claves de los victimarios (edad, grado de escolaridad, ocupación y similares), o sobre las circunstancias del delito (hora, día, lugar del hecho y demás circunstancias relevantes). Esta falta de datos empobrece el análisis, la evaluación de riesgos y el diseño de medidas correctivas.
- (4) Ningún país ofrece indicaciones técnicas sobre los cambios en la legislación penal o sobre las prácticas de registro que permitan analizar la evolución temporal de los fenómenos delictivos.
- (5) Prácticamente no existe auditoría de los registros estadísticos con el fin de verificar su validez y su confiabilidad.
- (6) Las estadísticas judiciales presentan, en general, graves limitaciones. Entre las más sobresalientes se destaca la inexistencia de anuarios estadísticos con seguimientos sistemáticos y anuales de la gestión judicial.

Fuente: adaptación del Programa estado de la región. 2008. Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José de Costa Rica:470-471.

B. La criminalidad registrada

1. Delitos contra las personas

1.1 Homicidio

Como dijo el capítulo 1, el homicidio es el delito que mejor combina las condiciones para ser incluido en nuestro Informe: produce un daño grave al desarrollo humano, causa alarma social, es bastante frecuente y sobre él existe buena información. Precisemos ahora que se trata de la mejor información pues –aunque la definición del homicidio no es tan

obvia como se creería<sup>4</sup>– la cifra oscura es nula o en todo caso es mínima: ni la familia, ni los vecinos ni el SSCJP tienen interés en ocultar o pueden ser indiferentes ante la muerte de un ser humano<sup>5</sup>. De hecho, la diferencia de confiabilidad entre el conteo de homicidios y el de los otros delitos es tan grande, que casi todos los estudios internacionales solo utilizan esta tasa como base de sus comparaciones –lo cual por supuesto se presta a generalizaciones o inferencias erróneas–.

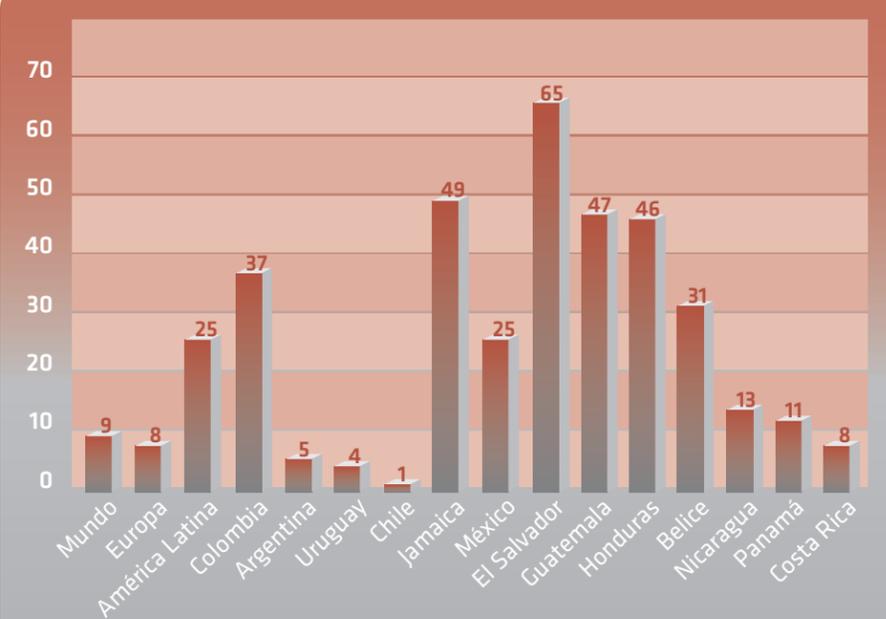
Según las más recientes cifras disponibles para el mundo, América Central tuvo 29,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2004 (Sudamérica tuvo 25,9%, y el Caribe 18,1%), y solo fue superada por

4| Por ejemplo: ¿Qué hacer con los suicidios, las eutanasias, los abortos? ¿Con la persona “lesionada”, según la policía, que sin embargo muere meses más tarde? ¿Es confiable la distinción entre homicidios “dolosos” y “culposos”?

5| Aunque, otra vez, hay problemas como el de los “desaparecidos” o el de los muertos en circunstancias de guerra interna o represión política.

### Homicidios por 100.000 habitantes, 2006\*

Gráfico 3.1



\* Los promedios para el mundo, Europa y América Latina corresponden al año 2005.

Fuentes:

- Belice: Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department.
- Costa Rica: Anuario de Estadísticas Judiciales, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.
- El Salvador: Mesa de homicidios, sobre la base del censo de población de 2007.
- Guatemala: Policía Nacional Civil (PNC).
- Honduras: Observatorio Nacional de la Violencia 2006, con base en datos de la Policía Nacional.
- Nicaragua: Policía Nacional.
- Panamá: Estadísticas del Ministerio Público con base en información de la Policía Técnica Judicial (PTJ).
- Mundo, Europa, América Latina, Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, Jamaica y México: Informe de la Secretaría General Iberoamericana, julio de 2008.

la región sudafricana, con 31,7 homicidios por cada 100.000 habitantes (Global Burden of Armed Violence Report, 2008). Visto de otra manera: Centroamérica resultaría ser la región más violenta del planeta, si se exceptúan aquellas que están siendo afectadas por una intensa violencia política, –por ejemplo, la tasa de ¡88! homicidios por 100.000 habitantes que en ese año tuvo Swazilandia en la región sudafricana–.

El gráfico 3.1 compara las tasas nacionales de homicidio durante 2006 (último año para el cual se cuenta con datos suficientes). La situación de América Central es sin duda muy grave. El promedio de las tasas de los siete países (32) equivale a algo más de *tres veces* la tasa mundial y supera en *siete puntos* la de América Latina. Pero El Salvador, Guatemala y Honduras, seguidos por Belice, tienen un problema bastante más

serio –digamos, *entre tres y seis veces* más serio– que el de Panamá, Costa Rica y Nicaragua. El primer grupo está por encima del promedio de América Latina, por encima de México, e incluso está peor que un país proverbialmente violento como Colombia –aunque vale anotar que los países del Caribe y, en especial, Jamaica, sufren de la violencia en grado similar–. El segundo grupo de países (Panamá, Costa Rica y Nicaragua), aunque no llega a la media latinoamericana, está sobre el promedio mundial, sobre el de Europa y sobre el de los países del Cono Sur latinoamericano.

Así, según nuestras estimaciones, la violencia homicida cobró la vida de cerca de 79.000 centroamericanos y centroamericanas durante el período 2003-2008, y tres países (El Salvador, Guatemala y Honduras) aparecen entre los de mayores tasas deli-

### Homicidios por 100.000 habitantes (Por países y años)

Cuadro 3.1

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belice	19	25	30	24	27	28	31	30	32
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11
El Salvador	45	40	39	40	49	62	65	57	52
Guatemala	28	30	32	37	38	44	47	45	48
Honduras	-	-	69	65	35	37	46	50	58
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	13	13	13
Panamá	10	10	12	11	10	11	11	13	19

Fuentes:

- Belice: Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department 2000-2007; director general de Statistical Institute of Belize para 2008.
- Costa Rica: Anuario de Estadísticas Judiciales, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.
- El Salvador: Instituto de Medicina Legal (datos de 2000 a 2004) y Mesa de homicidios (datos de 2005 a 2008), ajustado según censo de población de 2007.
- Guatemala: Policía Nacional Civil (PNC).
- Honduras: Dirección General de Investigación Criminal (2002-2004) y Observatorio Nacional de la Violencia (2005-2008), con base en datos de la Policía Nacional.
- Nicaragua: Anuario Estadístico de la Policía Nacional.
- Panamá: Sistema integrado de estadísticas criminales (SIEC), con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ).

tivas de la región latinoamericana. Pero quizá 2006 fue un año atípico o quizás la tasa de homicidios ha venido cambiando con el tiempo. Para examinar estos asuntos, revisemos las tendencias nacionales que resume el cuadro 3.1 (advertiendo que estas otras cifras no son estrictamente comparables entre países, porque provienen de distintos tipos de fuentes).

**Belice.** La región del Caribe, como dijimos, presenta hoy tasas muy altas de criminalidad violenta, que los estudios en principio asocian con el narcotráfico y con el desempleo masivo entre los jóvenes (ONUDD y Banco Mundial, 2007). Belice no sería la excepción, y en todo caso en los últimos cuatro años se ha registrado un alza muy marcada de los índices, llegando incluso a un record de 32 homicidios por cada 100.000 habitantes. Vistos de otra manera, los datos indican un aumento de 13 puntos en la tasa de homicidios en apenas ocho años, de los más pronunciados en América Central.

**Costa Rica** es conocida como un país especialmente “pacífico”, y hasta finales de los años noventa su tasa de homicidios era similar a la de Uruguay o

Argentina, alrededor de cinco muertes violentas por cada 100.000 habitantes. No obstante, en años recientes ha venido aumentando la violencia homicida hasta llegar a un nivel que, si bien no lo pone en situación comparable a la de sus vecinos del “Triángulo Norte”, implica un desafío importante para el país.

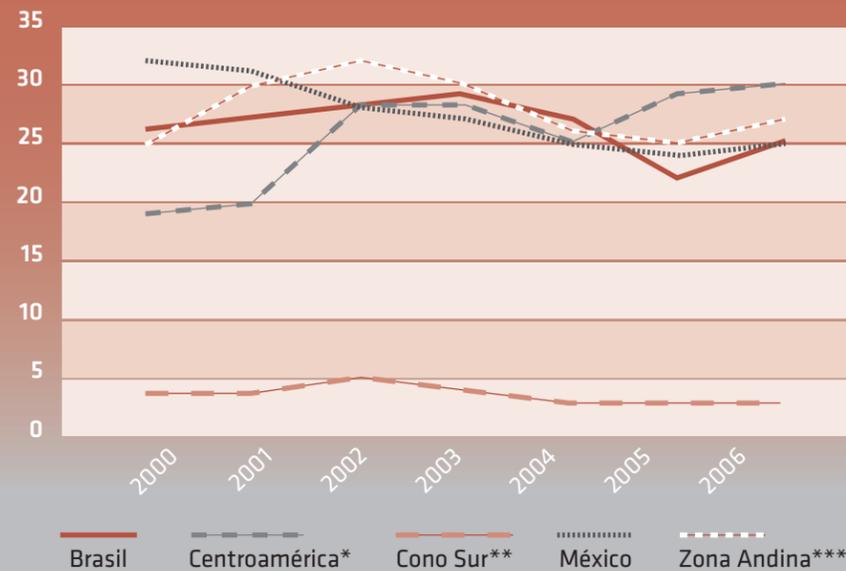
**El Salvador** registró una de las tasas más elevadas de homicidio en cada uno de los años de referencia. Este índice aumentó 25 puntos durante el quinquenio 2002-2006, aunque a partir de 2007 ha mostrado una mejoría importante; sin embargo, el país sigue siendo muy duramente afectado por la violencia.

**Guatemala** también es un país de alta violencia homicida y su tasa aumentó de manera sostenida durante siete años consecutivos, hasta completar el mayor incremento acumulado de toda la región: veinte homicidios anuales *más*, por cada 100.000 habitantes (aunque 2007 presenció una leve mejoría).

**Honduras**, al igual que sus vecinos del Triángulo Norte, tiene una tasa elevada y además creciente de homicidios. Sin embargo, cuando se presentan cambios inexplicados y tan abruptos en las tasas

### América Latina: evolución de las tasas de homicidio por subregiones, 2002 -2006

Gráfico 3.2



\* Para Honduras no hay datos disponibles de los años 2000 y 2001 (Capítulo 3 IDHAC, 2009-2010).  
 \*\* Excepto Paraguay.  
 \*\*\* Excepto Bolivia.

Fuentes:  
 - Argentina, Brasil (2000-2005), Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú (2000-2005), Uruguay y Venezuela (2000-2005). (Ver: OEA. 2008. *La seguridad pública en las Américas*. OEA, Washington DC: 18).  
 - Brasil (año 2006): Estudio salud Brasil 2007. Ministerio Salud. [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/coletiva\\_saude\\_061008.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/coletiva_saude_061008.pdf)  
 - Venezuela (año 2006): Alcaldía de Chacao, Plan 180 grados. Propuestas para la justicia y la seguridad en Venezuela. <http://www.chacao.gov.ve/plan180/anodespues.asp>  
 - Bolivia (año 2007) y Perú (año 2006): San Juan, Ana María. 2009. Seminario internacional seguridad ciudadana en América Latina. Quito, 27 y 28 de enero. [http://www.comunidadyprevention.org/docs/quito\\_presentaciones/AnaMariaSanJuan.ppt](http://www.comunidadyprevention.org/docs/quito_presentaciones/AnaMariaSanJuan.ppt)  
**Para Centroamérica:**  
 - Belice: Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department  
 - Costa Rica: Anuario de Estadísticas Judiciales, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.  
 - El Salvador: Instituto de Medicina Legal para los años 2000-2004 y Mesa de homicidios para 2005-2007, ajustado según censo de población de 2007.  
 - Guatemala: Policía Nacional Civil (PNC).  
 - Honduras: Dirección General de Investigación Criminal (2002-2004) y Observatorio Nacional de la Violencia (2005-2007), con base en datos de la Policía Nacional. Observatorio de la Violencia del Distrito Central, con base en datos de Policía Nacional (04-07).  
 - Nicaragua: Anuario Estadístico de la Policía Nacional.  
 - Panamá: Estadísticas del Ministerio Público con base en información de la Policía Técnica Judicial.

anuales de criminalidad como los que muestra la serie hondureña, los expertos concluyen más bien que las cifras del caso no son muy confiables.

Nicaragua, en el concierto centroamericano, es un país de violencia moderada y además estable –como que apenas aumentó un punto durante los años de referencia–. Si se recuerda el pasado de con-

flictos, este es un hecho alentador, aunque vale repetir que aun los países más “pacíficos” de América Central tienen más homicidios que la media del mundo.

Panamá, con una tasa comparativamente baja, no escapa a la tendencia de ascenso en las estadísticas sobre homicidio: leve hasta 2007 pero acelerada en 2008, para casi duplicarse en ocho años.

### Inseguridad vial: la otra epidemia oculta

Recuadro 3.3

Los accidentes de carretera cobran cada año la vida de más de 1,3 millones de personas en el mundo y otras 50 millones resultan lesionadas. Este no es un problema solo de sociedades desarrolladas como suele creerse. Los datos vuelven a dejar a América Latina y, en especial, a Centroamérica, en un mal lugar.

Latinoamérica tiene la tasa de víctimas mortales per cápita más alta del mundo, con 26 por cada 100.000 personas, y probablemente superará las 30 en una década. Mientras en otros países como Nueva Zelanda, Suecia o Francia la tasa apenas alcanza el 5 por cada 100.000 habitantes y va en descenso.

Centroamérica, o al menos algunos de sus países, tienen gran parte de culpa en esta situación en el subcontinente. Según los datos que maneja el Instituto de Seguridad y Educación Vial de Argentina (ISEV), El Salvador (23,9), Guatemala (23,6) y Honduras (20,7) tendrían, junto con México (27), las tasas más elevadas de mortalidad por este concepto. Curiosamente, estos tres países ostentan también el “privilegio” de ocupar los primeros lugares en cuanto a índices de homicidio en América Latina. El resto de países del Istmo, aunque con tasas elevadas, están por debajo del promedio latinoamericano.

Pero el número de vehículos y el total de kilómetros recorridos en un país juegan un papel importante en la explicación de la accidentalidad. Así, y aunque el parque vehicular ha crecido en más de 50% desde 1996, los países centroamericanos aún están muy lejos de otros como Argentina, México o Brasil. Por ello, el ISEV ha construido un índice que permite realizar comparaciones más certeras. Y según este indicador, los países del Triángulo Norte ocuparían un lugar más que destacado al

País	Tasa	Índice ISEV
El Salvador	23,9	18,4
Latinoamérica	20,4	10,2
Colombia	15,0	11,1
Costa Rica	12,7	4,1
Panamá	17,2	7,1
Chile	13,9	6,0
Nicaragua	10,8	15,9
Honduras	20,7	21,5
Guatemala	23,6	18,4
Cuba	9,0	ND

Fuente: ISEV. 2008. *Sexto reporte Mercosur y Cuarto latinoamericano de siniestralidad vial*. Base 2007-2008 [en línea]. Disponible en: <http://en.calameo.com/books/000004809bf922fe19886>, (recuperado: 29 de mayo de 2009).

frente de la accidentalidad vial de la región, muy por encima del promedio.

Otros dos datos preocupantes: los accidentes y víctimas mortales parecen ir en aumento, al menos en Honduras, donde crecieron 24% en el último año, Nicaragua (en 10%) y El Salvador (2%); y las principales víctimas son los peatones. En Costa Rica más del 40% de los fallecidos en 2005 eran pasajeros mientras que en Honduras el 52% de los muertos en 2008 fueron peatones.

La sangría de vidas humanas por causa de los accidentes de tráfico se evitará con mejores vías y más señalizadas, con más campañas de sensibilización ciudadana, y con instituciones fortalecidas. Se logrará si se respetan, cumplen y hacen cumplir las leyes de tráfico. No se logrará si desde las políticas públicas se sigue privilegiando a los vehículos por encima de los peatones, es decir a las máquinas por encima de las personas.

Fuentes: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de:  
 - Comisión for Global Road Safety. 2009. Carreteras seguras. Una década de acción para la seguridad vial. Resumen ejecutivo:4 [en línea]. Disponible en: [www.makeroadssafe.org/publications/Documents/decade\\_of\\_action\\_exec\\_summary\\_ES.pdf](http://www.makeroadssafe.org/publications/Documents/decade_of_action_exec_summary_ES.pdf) (recuperado: 29 de mayo de 2009).  
 - Discurso pronunciado por Pamela Cox, vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, en el Encuentro de seguridad vial para Iberoamérica y el Caribe organizado por la Segib en Madrid, el 23 y 24 de febrero de 2009 [en línea]. Disponible en: <http://w.eb.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:22078262~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html> (recuperado: 29 de mayo de 2009)  
[http://www.sieca.org.gt/Publico/CA\\_en\\_cifras/Serie\\_33/Transporte/CA\\_vehiculos533versene05.htm](http://www.sieca.org.gt/Publico/CA_en_cifras/Serie_33/Transporte/CA_vehiculos533versene05.htm)  
 - Consejo de Seguridad Vial (Cosevi). Costa Rica. Plan estratégico nacional de seguridad vial. 2007-2011:11 [en línea]. Disponible en: <http://www.csv.go.cr/plannacional/Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Vial%202007-2011.pdf> (recuperado: 30 de mayo de 2009).  
 - Observatorio de la Violencia de Honduras. (Enero 2009), Edición núm.13 [en línea]. Disponible en: [http://www.undp.un.hn/publicaciones/Observatorio\\_Violencia/boletin\\_Mortalidad\\_nacional\\_2008\\_edi\\_13.pdf](http://www.undp.un.hn/publicaciones/Observatorio_Violencia/boletin_Mortalidad_nacional_2008_edi_13.pdf) (recuperado: 1 de junio de 2009).



Mirados en conjunto, los datos anteriores apuntan a un hecho por demás preocupante: la incidencia relativa o porcentual de las muertes por homicidio, ya de por sí elevadas en América Central, tendió a elevarse durante los últimos años. En términos absolutos, el recrudecimiento de la violencia fue más severo en Guatemala (20 puntos) y en Belice (13 puntos), pero en términos relativos impresionan sobre todo Costa Rica y Panamá, cuyas tasas casi se duplicaron entre los dos años de referencia. En Nicaragua la violencia homicida aumentó en algo menos de 50% y El Salvador acabó siete puntos por encima de su nivel inicial.

**Según estimaciones del Informe, la violencia homicida cobró la vida de cerca de 79.000 centroamericanos y centroamericanas durante el período 2003-2008, y tres países (El Salvador, Guatemala y Honduras) aparecen entre los de mayores tasas delictivas de la región latinoamericana.**

El gráfico 3.2 vuelve a mirar el conjunto de los países centroamericanos y los compara con el resto de América Latina a lo largo del sexenio para el cual disponemos de datos comparables. A la fecha de medición más reciente (2006), América Central resulta ser la región más violenta de un continente notoriamente violento. Peor aún, si el Cono Sur no se cuenta, en unos años nuestra región pasó de ser la más pacífica a ser la más violenta de América Latina: mientras Brasil, Colombia e incluso México (cuya mortalidad por homicidios se ha elevado en los dos últimos años) lograban disminuir sus índices de violencia, América Central en general vio aumentar sus niveles de inseguridad objetiva.

Antes de concluir esta sección, es conveniente hablar de otra clase de homicidios. Aunque no se trate de hechos dolosos y con frecuencia ni siquiera culposos, los accidentes de tránsito son otro riesgo importante para la vida e integridad de quienes residimos en América Central: según se sigue de las cifras que reseña el recua-

dro 3.3, estamos ante otra “epidemia” que en algunos países de la región causa inclusive muchas más muertes que el crimen ordinario (aunque –insistamos– los datos de las varias fuentes no son siempre comparables).

### 1.2 Agresión, violación y secuestro

Estos tres delitos contra la persona por supuesto causan daños graves al desarrollo humano, son motivo de alarma ciudadana y ocurren con suficiente frecuencia para ser incluidos en nuestro Informe. Pero el problema de la cifra oscura ya aquí presenta caracteres muy severos.

En el caso de las agresiones, destaquemos solo el hecho de que tal vez la mayoría de las peleas callejeras, aunque dejen “lesiones personales”, no son objeto de denuncia, y sobre todo si no hubo uso de armas. En el caso de las violaciones, destaquemos la renuencia de la víctima y su frecuente relación familiar con el ofensor como causales de un muy alto subregistro. Y en el caso de los secuestros, baste decir que los delincuentes típicamente exigen que la familia de la víctima se abstenga de informar del hecho a las autoridades.

Esas y otras dificultades de medición nos obligan a ser cautelosos en la comparación de las cifras para distintos países, aunque podremos decir algo más sobre la evolución de cada delito dentro de un mismo país, pues no hay razón para suponer que la magnitud del subregistro cambie demasiado de un año a otro. El cuadro 3.2 presenta las tasas de agresión, violación y secuestro que nos fue posible establecer para el período 2005 a 2007.

Tasas de denuncias de agresión, violación y secuestro (Por países y años)

Cuadro 3.2

País	Delito	2005	2006	2007
Belice	Agresión	740	480	542
	Violación	17	15	12
	Secuestro	3	2	0,3
Costa Rica	Agresión	140	135	144
	Violación	35	30	30
	Secuestro	0,3	0,1	0,2
El Salvador	Agresión	116	80	64
	Violación	29	18	12
	Secuestro	0,1	0,2	0,2
Guatemala	Agresión	244	184	174
	Violación	39	31	-
	Secuestro	0,5	0,8	-
Honduras	Agresión	-	32	-
	Violación	-	3,5	1
	Secuestro	-	0,2	0,3
Nicaragua	Agresión	335	333	335
	Violación	24	28	31
	Secuestro	0,5	0,7	0,8
Panamá	Agresión	34	36	-
	Violación	23	24	24
	Secuestro	0,5	0,4	0,9

Fuentes:  
 - Belice: Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department.  
 - Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística. La tasa de violación corresponde a la elaboración del IDHAC, 2009-2010, a partir de las entradas netas recibidas en las oficinas del Ministerio Público, Anuario de Estadísticas Judiciales para varios años. La tasa de secuestro a la publicación Compendio de indicadores judiciales 2003-2007.  
 - El Salvador: Policía Nacional Civil (calculados según censo de población de 2007).  
 - Guatemala: Policía Nacional Civil (PNC).  
 - Honduras: Policía Nacional.  
 - Nicaragua: Policía Nacional.  
 - Panamá: Policía Técnica Judicial.

En **Belice** la tasa de agresiones es muy alta, aunque quizás con tendencia descendente; las violaciones son relativamente escasas, y el secuestro también llegó a niveles altos pero disminuyó en forma notable.

En **Costa Rica** las agresiones aumentaron, pero pudo deberse a que se incluyeron nuevas categorías en el registro a partir de 2007. El secuestro disminuyó, al igual que las denuncias sobre violaciones.

En **El Salvador** las agresiones han disminuido, al igual tal vez que las violaciones. Pero el secuestro, que había descendido verticalmente desde los años 1990, tuvo un ligero aumento entre 2005 y 2006.

En **Guatemala** las agresiones son relativamente frecuentes pero han tendido a disminuir. Según una fuente autorizada, la tasa de violaciones para 2005 y 2006 clasifica como “elevada”<sup>6</sup> dentro del *ranking* mundial. Y el secuestro va en ascenso.

6 | Superior a 25 por 100.000 habitantes, según Ilsted, Flacso, PNUD, 2007.

## A la fecha de medición más reciente (2006), América Central resulta ser la región más violenta de un continente notoriamente violento. Peor aún, si el Cono Sur no se cuenta, en unos años nuestra región pasó de ser la más pacífica a ser la más violenta de América Latina.

En el caso de **Honduras**, la precariedad de la información estadística es de veras preocupante. Apenas pudimos obtener datos para calcular la tasa de agresiones de un año, 2006. Y mientras una fuente habla de una tasa de 18 violaciones en 2003 (Ilsed, Flacso y PNUD, 2007), los datos de la Dirección de Investigación Criminal para los años disponibles, 2006 y 2007, nos harían concluir que en tan solo tres años las violaciones disminuyeron más de 90%. Por su parte el secuestro habría aumentado en 50% durante 2007.

En **Nicaragua**, la tasa de agresiones registrada es alta y además es estable. Las violaciones han tenido un aumento y su incidencia parece ser muy alta (aunque ambas cosas pueden deberse al hecho de que este país cuenta con un mayor número de comisarías de la mujer, la niñez y la adolescencia, anotación que intercalamos aquí para recordar el *cum grano salis*: puede darse el caso de que al tener mejor servicio de vigilancia la gente se anime a denunciar más, y la tasa registrada de criminalidad aumente en vez de disminuir). El secuestro es relativamente alto y ha aumentado durante los últimos años.

En **Panamá** las agresiones aumentaron, mientras las violaciones se mantuvieron estables –aunque la tasa aparece apenas un punto por debajo del límite de lo que se considera alto (Ilsed, Flacso, PNUD, 2007)–. Los secuestros también tendieron a aumentar.

La información descrita para cada país podría resumirse como sigue. Entre 2005 y 2007, los países del Istmo, excepto Belice, fueron testigos de un aumento del secuestro. Las agresiones en general disminuyeron y, en el caso de Nicaragua, se mantuvieron en el mismo rango; el caso atípico sería Panamá,

donde aumentaron un poco. La violación disminuyó o se mantuvo estable en la mayoría de los países, con la salvedad de Nicaragua ya mencionada.

### 1.3 Trata de personas

La Convención respectiva de Naciones Unidas define así la trata de personas: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (Acnur, 2005).

El recuadro 3.4 ilustra la dimensión mundial de este problema.

Estamos pues ante un delito complejo, que a menudo se confunde o se conjuga con el tráfico de personas, definido por el Protocolo respectivo de la ONU como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (ONU, 2003:2).

## Lo poco que sabemos sobre un delito vergonzoso

Recuadro 3.4

Tras un largo período de desinterés e indiferencia, el mundo está tomando conciencia sobre la realidad de la trata de personas como una forma moderna de esclavitud. Únicamente si entendemos la gravedad y magnitud del problema podremos contrarrestarlo. Hasta ahora las iniciativas han sido insuficientes y deshilvanadas. La política que se adopte solo puede ser eficaz si se basa en pruebas fehacientes, las que hasta ahora han sido escasas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) trató por primera vez de precisar los rasgos de la trata de seres humanos en abril de 2006. El segundo informe va más allá, al catalogar y analizar la respuesta mundial en función de los datos sobre justicia penal y asistencia a las víctimas correspondientes a 155 países. En lugar de conclusiones, cabe destacar unas cuantas observaciones.

En primer lugar, durante los últimos años se duplicó el número de países que ha adoptado medidas para aplicar el principal instrumento internacional en esta esfera: el Protocolo contra la trata de personas, de las Naciones Unidas. Ahora bien, son muchos los países, en particular de África, que carecen aún de los instrumentos jurídicos necesarios.

En segundo término, aunque el número de sentencias condenatorias aumenta, no lo hace en proporción a la creciente conciencia (y, probablemente, a la magnitud) del problema. Entre 2007 y 2008, en dos de cada cinco países abarcados en el presente informe no se había registrado una sola sentencia condenatoria.

En tercer lugar, la explotación sexual es la forma de trata de personas detectada con más frecuencia (79%), seguida del trabajo forzado (18%), lo que podría obedecer a un sesgo estadístico. Si bien la explotación de la mujer suele ser visible y, por tanto, es el tipo de trata más documentado en las estadísticas globales, otras formas de explotación no son tan notificadas: el trabajo forzado o en condiciones de servidumbre; la servidumbre doméstica y el matrimonio forzado; la extracción de órganos, y la explotación de los niños en la mendicidad, la industria del sexo y la guerra.

En cuarto lugar, el número de mujeres que se ven involucradas en la trata de seres humanos, no solo como víctimas (lo que ya sabíamos) sino también como traficantes (lo que se hace constar por primera vez en este informe) es desproporcionado. Las mujeres delincuentes desempeñan un papel más destacado en la esclavitud moderna que en casi todas las demás formas de delincuencia.

En quinto lugar, la mayoría de los delitos de trata de personas revisten un carácter nacional o regional y los cometen personas cuya nacionalidad es la misma que la de sus víctimas. El continente americano se destaca a la vez como origen y como destino de este tipo de víctimas.

El informe de la ONUDD mejora nuestra visión sobre las fuerzas que actúan en los modernos mercados de esclavos. Sin embargo no se dispone aún de datos normalizados de carácter internacional, restricción que impide la puesta en común de información entre los Estados, así como entre estos y la ONUDD. Nos sigue faltando una visión global sobre esta cuestión, como sí se tiene del fenómeno de las drogas ilícitas.

No contamos aún con las categorías lógicas necesarias para establecer bases de datos multidimensionales. Deberíamos estar en condiciones de diseccionar los actuales mercados de esclavos en sus partes componentes (demanda, oferta, trata, precios conexos) pero no lo estamos. Las medidas para salvar a las víctimas y castigar a los delincuentes deben adaptarse a las diferentes circunstancias y realidades nacionales.

Hago un llamamiento a los sociólogos en los círculos académicos, y especialmente en los Gobiernos, para que colaboren de una forma más intensa con la ONUDD, a fin de generar las categorías lógicas y la información estadística que se necesitan para formular una política de lucha contra la esclavitud basada en pruebas científicas. La crisis de unos conocimientos fragmentados y unas respuestas deshilvanadas a la que nos enfrentamos agrava un delito que es una vergüenza para todos.

Fuente: adaptación de Costa, Antonio María. 2009. Introducción, Informe mundial sobre la trata de personas [en línea]. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive\\_summary\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive_summary_spanish.pdf) (recuperado: 9 de marzo de 2009:2 y 3).



Foto. Walter Sotomayor.



Notemos pues que mientras el objetivo de la trata es la explotación de la persona, el objetivo típico del tráfico es el ingreso ilegal de inmigrantes a un país extranjero –aunque el tráfico también puede ser parte de la trata, como suele ocurrir con la prostitución internacional–. Así, “la trata es un delito contra la persona y el tráfico ilícito de migrantes es una violación contra el Estado” (FONAMIH, 2006:20); por tanto, desde el punto de vista de este Informe, la trata es siempre una violación grave del desarrollo humano pero el tráfico de migrantes solo lo es en tanto implique trata o explotación de la persona migrante.

En el contexto centroamericano sin embargo, es muy difícil separar los dos fenómenos porque las legislaciones nacionales no siempre contemplan estos delitos o lo hacen de modo confuso, y en otros casos los han introducido apenas recientemente. Este vacío normativo agrava la consabida escasez de datos y la dificultad de medir cada tipo o subtipo de trata y de tráfico. En todo caso parece que la trata y el tráfico aquejan seriamente a la región, pues ella es una fuente de reclutamiento de personas para explotación

(sexual, particularmente) y de migrantes ilegales hacia Estados Unidos.

- Según datos de Casa Alianza, entre 35.000 y 50.000 menores de edad centroamericanos son obligados a prostituirse (BBC Mundo, 2002); la industria del turismo sexual, que mueve millones de dólares, parece ser pujante en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; según la OIT, cerca del 20% de la explotación sexual infantil que ocurre en la región es protagonizada por turistas y extranjeros (Jiménez, 2007).
- Otra dinámica creciente y lucrativa, controlada por redes del crimen organizado, es el tráfico y explotación de personas, que afecta especialmente a las mujeres y niñas que acaban siendo explotadas sexualmente.
- En torno al tráfico de migrantes se han organizado redes criminales que, según el caso, incluyen agencias de viajes, hospedajes, empresas de transporte, oficinas de migración y, por supuesto, los llamados “coyotes” o jefes de convoyes (algunas estimaciones hablan de entre dos mil y ocho mil dólares (PNUD

El Salvador, 2005:336) por cada inmigrante puesto al otro lado de la frontera estadounidense<sup>7</sup>.

Con registros oficiales casi inexistentes, el panorama que se vislumbra es el que sigue:

- **Belice** prohíbe la trata y tráfico de personas desde el año 2003, pero dispone de poca información sobre la incidencia del fenómeno; apenas se sabe que entre 2006 y 2008 fueron documentados seis casos con un total de 86 víctimas.
- **Costa Rica** sanciona la trata *internacional* de personas desde 1999 y el tráfico de migrantes desde 2005. El país es fuente y también destino de trata de personas, pero ante la falta de legislación adecuada, muchos de los casos se asimilan a proxenetismo o prostitución. Las principales víctimas son mujeres, especialmente de Nicaragua, Colombia y República Dominicana; lo propio ocurre con mujeres costarricenses que son llevadas a Japón, Estados Unidos y otros destinos. Se sabe muy poco acerca de las dimensiones del tráfico de migrantes.
- **El Salvador** tipificó el delito de “tráfico ilegal de personas” en 2001 y el delito de “trata de personas” en 2004. Para el primero se cuentan con dos años de registros, que hablan de quince denuncias en 2006 y ocho en 2007; no obstante, la prensa local reseñó un total de 321 personas capturadas y acusadas de tráfico de personas en 2007 (Rivera, 2007). En cuanto a la trata de personas, en 2006 se procesaron 67 casos y en 2007, 46 casos. Durante 2007, más de 70 víctimas de trata, en su mayoría niñas, fueron rescatadas por la policía; en 2008 un ex policía fue condenado por actividades relacionadas con la trata de personas (Embajada de los Estados Unidos de América, 2009).
- **Guatemala** tipificó la trata de personas desde 1973 y en 2006 endureció la legislación sobre este delito. Sin embargo se estima que las redes crimi-

nales explotan sexual y comercialmente a más de 15.000 menores, cuyas edades oscilan de 6 a 13 años en las niñas, y de 11 a 13 años en los varones (López, 2008). Por su parte el Ministerio Público tramita un poco más de cuatrocientos casos, pero tan solo ha logrado una sentencia porque el delito de trata suele confundirse con el de proxenetismo (Sandoval, 2008:4 y 5).

- **Honduras** tipificó la trata de personas desde el año 1983 y en 2005 introdujo reformas para adecuarse a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo). El delito de tráfico está tipificado desde 1983 y fue objeto de reformas en 1994 y 1996. El país es origen de mujeres sujetas a explotación sexual, como también de migrantes ilegales a Estados Unidos, Belice y Guatemala, y además es un lugar de tránsito para indocumentados procedentes de otros países latinoamericanos (FONAMIH, 2006).
- **Nicaragua** penalizó la trata de personas en 1992 y el tráfico de migrantes en 1996. Sus registros de 2007 y 2008 hablan de 26 y 17 víctimas respectivamente (según estadísticas de la Policía Nacional).
- En **Panamá** no está penalizada la trata de personas en los términos que establece la legislación internacional. Sin embargo el tráfico de inmigrantes y la trata de personas para fines de explotación sexual sí están tipificados como delitos. Aunque el sistema de estadísticas criminales no informa sobre el delito genérico de trata de personas, el Ministerio Público reporta apenas tres procesos penales en 2004, ocho en 2005, siete en 2006 y siete en 2007. El número de víctimas de explotación sexual varía entre 15 y 25, y en todos los casos se trataba de extranjeras. El nuevo Código Penal aprobado en 2007 contempla la trata de personas, pero solamente cuando la víctima es un menor de edad.

<sup>7</sup> Este monto incluye la documentación, hospedaje y transporte terrestre sobre la ruta, desde su destino hasta Estados Unidos, normalmente en grupos.

Tasas de denuncia de robo, hurto y estafa (Por países y años)

Cuadro 3.3

País	Delito	2005	2006	2007
Belice	Robo	-	175	171
	Hurto	602	502	417
	Estafa	-	-	-
Costa Rica	Robo	873	930	887
	Hurto	239	234	271
	Estafa	88	63	63
El Salvador	Robo	150	118	109
	Hurto	246	202	158
	Estafa	-	26.5	25.6
Guatemala	Robo	369	450	564
	Hurto	204	216	162
	Estafa	-	-	58
Honduras	Robo	-	13	4
	Hurto	-	5	0,2
	Estafa	-	0,8	-
Nicaragua	Robo	392	441	497
	Hurto	266	316	373
	Estafa	43	50	52
Panamá	Robo	33	29	34
	Hurto	310	309	322
	Estafa	31	34	41

Fuentes:  
 - Belice: Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department.  
 - Costa Rica: elaboración IDHAC a partir de las entradas netas recibidas en las oficinas del Ministerio Público, Anuario de Estadísticas Judiciales para varios años, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.  
 - El Salvador: Policía Nacional Civil, calculado según censo de población de 2007.  
 - Guatemala: Memorias de labores del Ministerio Público.  
 - Honduras: Centro de operaciones policiales, Policía Nacional.  
 - Nicaragua: Policía Nacional.  
 - Panamá: Policía Técnica Judicial.

2. Delitos contra el patrimonio

2.1 Delitos contra el patrimonio privado (robo, hurto y estafa)

Como dijo el capítulo 1, la diferencia conceptual entre estos tres delitos es muy clara: el robo implica violencia contra las personas o las cosas, el hurto es una sustracción de lo ajeno sin violencia y sin conocimiento de la víctima, y la estafa es el despojo mediante engaño. En la práctica sin embargo abundan

los incidentes de clasificación dudosa, y esto de por sí complica la medición de los delitos contra la propiedad: ¿La puerta estaba abierta –hurto– o fue forzada –robo–? ¿La víctima firmó el cheque –estafa– o le falsificaron la firma –hurto–?

Pero además, y a diferencia de otros hechos criminales (como el homicidio), la denuncia de un delito contra el patrimonio depende casi exclusivamente de su víctima, y por eso el subregistro de estos ilícitos es muy elevado. En efecto, en muchas ocasiones abstenerse de la denuncia es una decisión racional: si

el tiempo y los trámites de la gestión son un “costo” mayor que el “beneficio” eventual (o probabilidad, en general remota, de recuperar el dinero perdido), no tiene lógica denunciar el incidente. Por eso tienden a quedar registrados solo los casos de alto valor unitario, o en los que el autor es conocido (y es más probable recuperar el dinero) o la denuncia es un requisito para otros menesteres (por ejemplo, para cobrar el seguro o reponer un documento de identidad).

Así pues, antes que establecer la magnitud exacta del fenómeno, en esta sección queremos dar una primera mirada a la evolución reciente de los delitos contra la propiedad privada en cada país de la región (cuadro 3.3).

**Belice** sería el país donde los hurtos son más frecuentes, aunque los robos estarían hacia “el promedio” –pero ya dijimos que las comparaciones entre países son deleznable–; sin embargo, en ambas materias la situación parece estar mejorando.

**Costa Rica** reporta una alta incidencia del robo y una tasa levemente creciente de hurtos, mientras que la de estafas habría disminuido ligeramente.

En contraste con sus tasas de homicidio y sobre la base de los hechos denunciados, **El Salvador** resulta ser notablemente seguro en términos de delitos contra el patrimonio, pero las estafas son más bien comunes mientras que los robos y hurtos están disminuyendo.

Por su parte **Guatemala** vuelve a mostrar tasas muy altas de delincuencia contra la propiedad en cada uno de las tres modalidades; los robos, además, están aumentando, pero los hurtos disminuyen con el paso del tiempo.

A juzgar por las cifras reportadas, **Honduras** sería un país excepcionalmente seguro, no solo en la región, sino en el mundo. Pero estas cifras, tan contrarias al resto de evidencia disponible, más bien indicarían que los hondureños casi nunca se toman el trabajo de denunciar los robos, hurtos o estafas –y que quizás no denuncian, precisamente, porque no creen que hacerlo sea útil–.

Lo contrario quizás ocurriría en **Nicaragua**, donde las cifras registradas hablan de unas tasas de

hurto, robo y estafa que la harían uno de los países más inseguros de la región. Pero ciertamente porque su sistema de registro es más confiable, en Nicaragua preocupa el aumento sostenido de los tres delitos contra la propiedad.

Con la cautela que venimos subrayando, se diría que en **Panamá** los robos son poco comunes pero abundan los hurtos y las estafas, las cuales, además, habrían aumentado en forma considerable (10 puntos en tres años).

2.2 Delitos contra el patrimonio colectivo

Si es difícil conocer la magnitud de los delitos contra el patrimonio privado, más difícil aún es estimar la incidencia de los delitos contra el patrimonio público. La dificultad para identificar a los responsables, la frecuente connivencia o participación de altos servidores públicos y la debilidad de la administración de justicia –combinados con una buena dosis de resignación o indiferencia ciudadana– producen un círculo vicioso que reafirma la invisibilidad e impunidad de los delitos contra el patrimonio de todos.

Pese a la falta de cifras, se cree generalmente que la corrupción ha penetrado buena parte de las instituciones oficiales en varios países de la región. Y esto aunque todos los Estados, excepto Belice, han suscrito las convenciones internacionales sobre el flagelo y aunque en todos ellos está penalizada la solicitud u ofrecimiento de beneficios para hacer o dejar de hacer algo relacionado con el ejercicio de la función pública. Con información estadística prácticamente inexistente, nos limitamos a presentar un brochazo sobre la situación a partir de las consultas adelantadas con instituciones y expertos de cada país:

- En **Belice**, aunque el soborno está penalizado, la sanción es de apenas dos años, salvo cuando se trata de contratos públicos, cuando aplica una pena de siete años. La población percibe una alta frecuencia de delitos contra el patrimonio público, y desde 2004 se han producido una serie de



Foto. Walter Sotomayor.

denuncias sobre la existencia de “cláusulas privadas” o secretas en contratos del Estado, que contradicen la Constitución y la ley en detrimento de las finanzas estatales.

- En **Costa Rica** existen varias agencias dedicadas a combatir la corrupción. Sin embargo, son muy bajos los índices de denuncias y condenas por los denominados “delitos en la función pública”: en 1995 ello cubrieron solo el 1,1% de las causas penales y en 1999 descendieron a 0,6%. La situación es parecida en la Defensoría de los Habitantes, donde únicamente el 1% de las denuncias tramitadas se relaciona con la corrupción. En la Asamblea Legislativa solo concluyeron su labor seis de las 77 comisiones de investigación y control político (VI informe Estado de la nación y auditoría ciudadana de la calidad de la democracia, 2001).
- Entre otras conductas contra la administración pública, la legislación de **El Salvador** penaliza el cohecho y el peculado. Sin embargo en 2006 apenas se registraron trece denuncias de cohecho (incluyendo el activo, el propio y el impropio) y en 2007 hubo tan solo ocho denuncias (según da-

tos de la Policía Nacional Civil). Por su parte, la Fiscalía General de la República (2008:64) reporta un total de treinta casos ingresados en la Unidad de Delitos contra la Corrupción, incluyendo cargos en contra de alcaldes, jueces y magistrados.

- Al igual que en otros países, en **Guatemala** se castigan el soborno, el cohecho, el peculado y la malversación. Sin embargo, la ley no tipifica el delito de tráfico de influencias y es la única de América Latina que no contempla el delito de enriquecimiento ilícito, –una figura que puede obligar a que los funcionarios declaren sus bienes al asumir y entregar sus cargos, so pena de sanciones por omisión o por inexactitud–. De todas formas durante el anterior gobierno (2004-2007) se creó un Comisionado Presidencial para la Transparencia, con muy escasos resultados. En junio de 2008 se firmó un convenio entre el proyecto Acción Ciudadana y el PNUD para habilitar un número telefónico y una dirección de correo electrónico donde los ciudadanos denunciaran actos de corrupción, pero hasta el momento no se conocen sus resultados.

- El Código Penal de **Honduras** establece como delitos contra la administración pública el cohecho, el soborno doméstico, el soborno transnacional, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas, fraudes y exacciones ilegales, prevaricación y tráfico de influencias. Por su parte, el enriquecimiento ilícito ha sido tipificado en una ley especial. Durante el período 2002-2006 el número de casos relacionados con corrupción que ingresaron a los Juzgados de Letras ascendió a 2.486 distribuidos así: prevaricato 21, enriquecimiento ilícito 134, malversación de caudales públicos 212, cohecho 480, abuso de autoridad 608 y violaciones de los deberes de los funcionarios 1.031 (Convención interamericana contra la corrupción, 2006:21).
- En **Nicaragua**, entre 2006 y junio de 2008, se registraron once denuncias por malversación de caudales públicos, 28 por fraude<sup>8</sup> y 56 por peculado<sup>9</sup>. En general los delitos propios de los funcionarios y empleados públicos registran poca incidencia. La Contraloría General suele establecer responsabilidades de carácter administrativo o civil. Pero el procedimiento penal contra presuntos autores de estos delitos casi nunca prospera por razones técnicas, por carencia de evidencias y en algunas oportunidades por razones políticas.
- Bajo el tipo penal “corrupción de servidor público”, **Panamá** castiga los que otras legislaciones denominan soborno y cohecho (Ley 18 de 1982, artículo 331). El Código Penal vigente hasta 2008 contemplaba una pena de dos a seis años para el delito de corrupción y de tres a quince años para el de peculado; con la vigencia del nuevo Código Penal en 2009, la pena por corrupción se elevó

Entre 2005 y 2007, los países del Istmo, excepto Belice, fueron testigos de un aumento del secuestro. Las agresiones en general disminuyeron y, en el caso de Nicaragua, se mantuvieron en el mismo rango; el caso atípico sería Panamá, donde aumentaron un poco.

hasta diez años. En 2007 se iniciaron 477 procesos por delitos relacionados con corrupción, se produjeron 63 sentencias condenatorias y 83 personas fueron condenadas (Ministerio Público, Fiscalías Anticorrupción, 2007:5).

### C. La criminalidad según las encuestas

La forma más sencilla de estimar la *cifra oscura* es preguntarle a la gente si fue víctima de algún delito durante un cierto período reciente –los pasados doce meses–. Fue lo que hicimos en nuestra Encuesta Lapop, con los resultados que presenta el gráfico 3.3 (columna en rojo). La encuesta se efectuó entre enero y febrero de 2008<sup>10</sup>, de manera que sus datos más o menos corresponden al año 2007 (o sea a un año distinto del que por ejemplo usamos para hablar del homicidio). Pero con esta salvedad, es evidente que la incidencia del delito en Centroamérica es *mucho más alta* que la indicada por los registros oficiales: note el lector o lectora que el gráfico habla de “víctimas” por cada “100.000 habitantes” mientras que la sección anterior hablaba de “delitos” por cada “100.000 habitantes”.

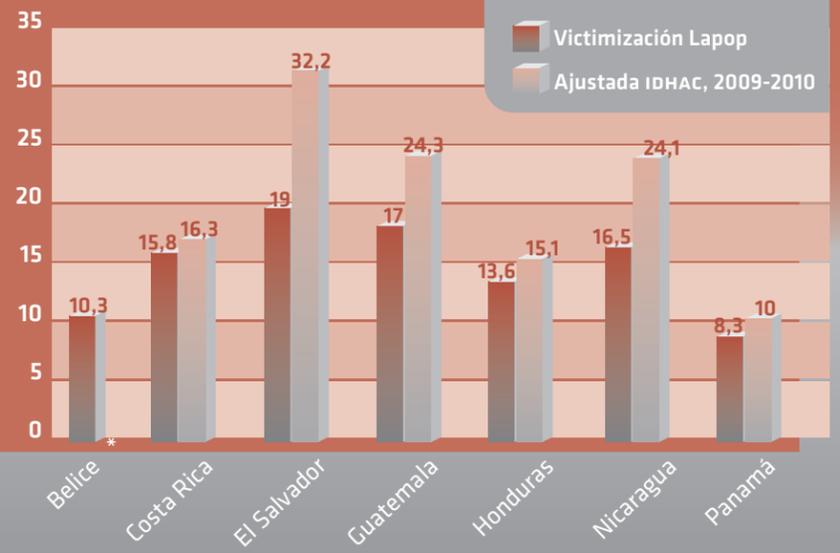
Pero antes de seguir adelante es preciso advertir que las encuestas de victimización tienen sus propias

8 | “El que en los contratos, suministros, licitaciones, concursos de precios, subastas o cualquier otra operación en la que intervenga por razón de su cargo o comisión especial defraudare o consintiera en que se defraude a la administración pública” (artículos 366-440 del Código Penal de 1974).

9 | Sobre la base de información de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional de Nicaragua.

10 | Entre noviembre y diciembre de 2008 en el caso de Belice.

América Central: victimización por países, 2008  
Gráfico 3.3



\* La información para el caso de Belice no está disponible.  
Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

limitaciones. No solo las dos que ya insinuamos (no cubren el año calendario y cuentan las víctimas en vez de los delitos), ni solo las que afectan a cualquier encuesta de opinión<sup>11</sup>, sino también las tendencias a reportar como delitos conductas que no lo son (o a la inversa) a incluir hechos anteriores al período de referencia, o a ignorar los delitos que afectan el patrimonio colectivo –para no mencionar que la pregunta genérica incluye muchos tipos delictivos que no hemos incluido en este Informe–.

A título de corrección ilustrativa, el gráfico 3.3 trae una segunda estimación de la criminalidad (columna en gris) vista ahora como la cantidad de personas que reportan haber sido víctimas de por lo menos un delito *específico* (robo con arma, robo de vehículo o sus partes, estafa, amenazas de muerte, golpes, maltrato verbal o físico por parte de la policía, herida con arma de fuego, herida con arma blanca, delito sexual, chantaje y secuestro) durante

los últimos doce meses. Esta segunda medición arroja valores más altos que la medida anterior, lo cual indica que las propias personas *subestiman* la incidencia “real” de los delitos cuando las preguntas no son muy específicas.

Con todo y eso, la encuesta confirma que la incidencia del delito es especialmente alta en El Salvador y Guatemala y que es bastante baja en Panamá. Sin embargo, en términos de victimización Nicaragua clasifica por encima de Honduras, de Costa Rica y aún más de Panamá, lo cual viene a ser otro llamado a la cautela al comparar los niveles de criminalidad entre distintos países.

### 1. Delitos contra la persona

Aunque en materia de homicidios la tasa *registrada* es bastante más confiable que la que puede informar una *muestra* de personas encuestadas, la primera columna

111 Errores de muestreo y errores de medición –incluyendo entre estos últimos la mala comprensión de las preguntas, la falsedad en las respuestas, los errores del encuestador y los errores de transcripción–.

Víctimas de delitos contra la vida e integridad personal (Últimos doce meses, en porcentajes)

Cuadro 3.4

País	Tipo de delito								
	Miembro del núcleo familiar asesinado	Entrevistado o miembro de su núcleo familiar secuestrado	Delito sexual	Amenaza de muerte	Chantaje o extorsión	Maltrato verbal o físico de la policía	Golpes	Herida con arma de fuego	Herida con arma blanca
Belice	5,5	4,6	3,6	8,2	5,0	9,8	7,3	3,7	5,2
Costa Rica	0,3	0,2	0,3	3,1	1,4	3,1	2,6	0,5	0,7
El Salvador	2,1	0,8	0,4	8,4	4,3	8,3	4,0	0,3	0,5
Guatemala	3,3	1,9	0,4	6,3	4,9	3,6	4,0	0,8	0,8
Honduras	1,3	0,1	1,2	3,4	1,6	2,8	4,5	0,7	2,0
Nicaragua	1,7	0,8	0,9	8,6	3,4	4,5	5,2	0,8	2,0
Panamá	0,5	0,6	0,3	1,7	0,4	2,0	1,9	0,6	1,3

Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

del cuadro 3.4 sugiere que, en efecto, la violencia homicida es bastante más común en los países del Triángulo Norte que en los países del sur de la región.

Por otra parte Belice y Guatemala son los países que más padecen el secuestro; Belice, Honduras y Nicaragua son los más afectados por las violaciones y otros delitos sexuales; las amenazas de muerte son bastante frecuentes en Belice, Nicaragua, El Salvador y Guatemala; los chantajes y extorsiones también se dan más a menudo en Belice, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

El maltrato verbal o físico por parte de la policía es más marcado en Belice y El Salvador, seguidos a distancia por Nicaragua, Guatemala y Costa Rica, luego Honduras y, a distancia, Panamá.

Belice, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala presentan los mayores porcentajes de victimización por golpes. Tratándose de heridos con armas de fuego, Belice, Guatemala, Nicaragua y Honduras son los países más afectados.

Belice, Nicaragua y Honduras también tienen las cifras más elevadas de victimización por armas

blancas y, a diferencia de todos los porcentajes previos, Panamá ocupa a este respecto el cuarto lugar.

### 2. Delitos contra el patrimonio

El Salvador y Guatemala presentan los porcentajes de victimización más altos en lo que a robo a mano armada se refiere, mientras Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá los siguen a varios puntos de distancia.

El robo a residencias es más frecuente en Nicaragua y Costa Rica, seguidos por Belice, El Salvador, Guatemala y Panamá. Los daños y actos de vandalismo contra residencias son más comunes en Belice, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, con algo menos frecuencia en Honduras y Panamá (cuadro 3.5).

El robo de vehículos y motocicletas es varias veces más común en Guatemala que en el resto de la región, y también es particularmente alto el robo de partes. Finalmente, los ciudadanos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Belice reportan los porcentajes más

**Víctimas de delitos contra el patrimonio**  
(Últimos doce meses, en porcentajes)

**Cuadro 3.5**

País	Tipo de delito					
	Robo a mano armada	Robo a la casa	Daños o vandalismo contra la casa	Robo de vehículo o motocicleta	Robo de partes de vehículo o de motocicleta	Estafa
Belice	6,3	7,9	5,7	4,1	8,4	6,0
Costa Rica	5,3	8,2	5,4	4,8	8,6	4,3
El Salvador	10,6	6,0	5,2	5,5	17,0	8,6
Guatemala	11,4	5,9	4,7	28,6	37,2	6,9
Honduras	6,3	3,7	3,4	4,1	13,8	2,8
Nicaragua	5,6	9,2	5,5	5,2	11,6	6,1
Panamá	3,8	5,7	3,1	5,6	13,5	1,8

Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

altos con respecto a la estafa, seguidos a distancia por Costa Rica, Honduras y, más aún, por Panamá.

Entre las formas de apropiación indebida del patrimonio colectivo o público que examinaremos en el capítulo 5, hay una modalidad susceptible de medición a través de las encuestas: la “corrupción

gris” o práctica de cobrarle un pago o una “mordida” a los usuarios de ciertos servicios públicos. Según el cuadro 3.6, entre una tercera y una sexta parte de los encuestados de la región manifiestan haber sido sometidos a esta práctica; el país más afectado es Belice y el menos afectado es Panamá.

**Víctimas de la “corrupción gris”**  
(Últimos doce meses, en porcentajes)

**Cuadro 3.6**

País	Agente de la policía le pidió mordida	Empleado público le pidió mordida	Para tramitar algo (permiso) en el municipio o delegación	En su trabajo le han solicitado alguna mordida	Pagar mordida en los juzgados	Pagar mordida para ser atendido en hospital o puesto de salud	Pagar mordida en la escuela o colegio	Pidieron mordida para evitar corte de luz eléctrica
Belice	11,5	7,3	31,5	3,6	20,4	11,9	6,4	3,5
Costa Rica	8,3	5,0	8,5	2,4	5,3	6,3	8,5	1,9
El Salvador	7,6	2,4	4,1	2,5	6,4	6,2	5,5	1,5
Guatemala	11,4	3,8	8,7	6,3	5,4	4,6	8,1	3,9
Honduras	8,0	4,2	16,5	3,4	13,0	7,0	5,6	3,4
Nicaragua	8,9	5,3	9,8	3,9	13,2	5,4	3,6	9,4
Panamá	4,1	2,3	12,2	3,1	5,3	4,1	5,7	2,6

Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.



Foto. Mauro Arias. PNUD, El Salvador.

Los tres tipos de “corrupción gris” más extendidos en la región son el pago indebido para tramitar algún documento o permiso ante las instituciones (13% de promedio regional) el pago en instancias judiciales (10%) y los pagos a la policía (9%). No obstante, se aprecian diferencias significativas entre los países. Así, Belice sería el país con mayor incidencia de este tipo de corrupción (9,7% como promedio de las diferentes modalidades), seguido de Honduras (7,6%) y Guatemala (6,5%). En el otro extremo se situarían Panamá (4,9%) y El Salvador (4,5%) como los países donde menos extendidas parecen ser estas conductas por parte de los funcionarios estatales.

Por otra parte una encuesta de Acción Ciudadana de 2006 identificó las cinco diligencias donde los ciudadanos pagan soborno en Guatemala: regularizar cualquier trámite de su automóvil, camioneta, motocicleta o camión (cambio de dueño, placas, etc.); trámite para trabajar o vender en la vía pública o en el mercado municipal; evitar que le pongan una multa o lo detengan por una acción que no cometió; trámite para pasar alguna aduana, puesto de registro, retén, garita o puesto fronterizo, y evitar que un agente de la Policía de Tránsito se llevara detenido su automóvil.

## D. Panorama general de la criminalidad

### 1. Distinta situación de los países

Según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (basada en estadísticas para 2002 y, por ende, tal vez ya desfasada) todos los países centroamericanos figurarían dentro del grupo de “alta criminalidad” (OMS, 2002:2). Sin embargo, dentro de América Central es posible y es útil distinguir dos situaciones, que llamaremos de alta y de baja criminalidad.

- La *alta criminalidad* corresponde esencialmente a una tasa de homicidios elevada –puesto que el homicidio es el dato más confiable que tenemos–; pero además los países de este grupo tienden a registrar los niveles más altos de victimización y tasas en general altas o crecientes de violencia no homicida y de delitos contra la propiedad. En algunos casos, la situación es tan grave que todas esas características están presentes, mientras que en otros casos una de ellas predomina sobre las demás. Belice, El Salvador,

Guatemala y Honduras hacen parte de este primer grupo de países.

- La *baja criminalidad* en primer lugar se refleja en tasas medias o bajas de homicidio, que suelen ir acompañadas por porcentajes de victimización más bajos y por tasas moderadas, estables o en descenso de violencia no homicida y de delitos contra la propiedad. Igual que en el caso anterior, un país puede reunir todas las características en diferentes grados, o presentar solo algunas de ellas. Aquí incluimos a Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Pero por lo demás, las características del quehacer criminal y sus niveles de organización o penetración en la sociedad y en las instituciones públicas son bastante distintos de país a país, de manera que cada uno de ellos enfrenta sus retos específicos, como seguiremos viendo en los próximos capítulos.

## 2. Variaciones en cada país

Repitamos que no hay (in)seguridad sino (in)seguridades, y que esto es especialmente cierto en relación con el lugar donde reside la persona. La mayoría de los delincuentes tienen sitios de acción bien definidos, de suerte que el peligro y el temor de sufrir un cierto tipo de violencia o de despojo varían de la ciudad al campo, de región a región, de ciudad a ciudad, de una colonia a otra, de esta calle a la próxima, de andar a pie o en bus y del día a la noche. Este carácter localizado o altamente local de la inseguridad implica que los promedios nacionales de criminalidad que presentamos antes sean engañosos –en el sentido de que la variación en, por ejemplo, las tasas de homicidio dentro de cada país de América Central es bastante mayor que la variación entre distintos países–.

Además de las diferencias internacionales, importa pues notar que la inseguridad ciudadana es muy distinta según que hablemos de una u otra región, departamento o distrito en cada uno de los siete países. Esto se debe en general al distinto

**Belice: variación regional del homicidio (Número de casos registrados)** Cuadro 3.7

Distrito	Año 2006	Año 2007
Belice	41	52
Corozal	4	9
Orange Walk	6	6
Cayo	31	17
Stann Creek	7	10
Toledo	2	3

Fuente: Joint Intelligence Center, Belice Police Department.

grado de integración social o de “*sinomia*” que caracteriza al campo, al pueblo pequeño y a la gran ciudad, pero en el caso de América Central es sobre todo un efecto de que la delincuencia organizada se concentra en determinadas regiones. Entre los factores que ayudan a explicar este último fenómeno se cuentan la incomunicación o las barreras geográficas, la ausencia de monopolio estatal sobre la fuerza, la provisión deficiente de bienes y servicios básicos, las muy precarias condiciones de vida, o la falta de control sobre las actividades económicas en aquellas regiones del país.

En **Belice** los homicidios se concentran en el distrito de Belice, seguidos de lejos por el distrito de Cayo y, luego en Stann Creek y Corozal (cuadro 3.7).

En **Costa Rica** la inseguridad es mayor en la región central y en la costa caribe. Los cantones pequeños son más seguros que los del área metropolitana, pese a que el nivel de desarrollo de los primeros es típicamente más bajo que el de los segundos. Un ejemplo notable es el de San José, que retrocede 55 puestos cuando se compara el orden de los cantones en su índice de desarrollo humano con el orden resultante de calcular un índice ajustado de “desarrollo humano cantonal y seguridad” (PNUD Costa Rica, 2006:432 y ss.).

En **El Salvador**, la violencia homicida se concentra en zonas urbanas, especialmente en el área metropolitana de San Salvador, así como en las zonas

**El Salvador: los treinta municipios más violentos, 2008** Cuadro 3.8

Municipio	Total homicidios	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes
Quezaltepeque	81	154
San Sebastián Salitrillo	27	145
Sonsonate	104	145
Colón	136	140
Sonzacate	35	136
Acajutla	59	113
La Libertad	37	103
Armenia	35	100
Cojutepeque	49	97
San Juan Opico	66	89
Apopa	115	88
San Martín	62	85
Chalchuapa	62	84
Santa Ana	200	81
Zacatecoluca	52	79
San Salvador	244	77
Nahuizalco	37	75
Ciudad Arce	44	73
Ilopango	75	72
San Miguel	152	70
Sensuntepeque	27	67
Tonacatepeque	58	64
Cuscatancingo	42	63
Soyapango	138	57
San Marcos	36	57
Ciudad Delgado	62	52
Mejicanos	61	43
Usulután	28	38
Santa Tecla	36	30

Fuente: Instituto de Medicina Legal, 2008 y Censo de Población 2007.

oriental y occidental donde operan las bandas de narcotráfico. El 68% de los homicidios de 2008 tuvieron lugar en treinta municipios donde reside menos de la mitad de la población; de ellos, ocho (Quezal-

**Guatemala: los quince municipios más violentos, 2006** Cuadro 3.9

Municipio, departamento	Casos	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes
San Benito, Petén	67	202
San José Acatempa, Jutiapa	21	162
Coatepeque, Quetzaltenango	164	157
San José, Petén	6	151
Sta. María Ixhuatán, Jutiapa	32	148
Santa Ana, Petén	23	142
Flores, Petén	48	140
Santo Domingo Xenacoj, Sacatepéquez	12	136
Puerto Barrios, Izabal	114	127
Magdalena Milpas Altas, Sacatepéquez	11	119
Palín, Escuintla	48	118
Morales, Izabal	106	112
Amatitlán, Guatemala	102	111
Ayutla, San Marcos	33	109
Guatemala, Guatemala	1.161	108

Fuente: PNUD. 2007. Informe estadístico de la violencia en Guatemala. PNUD Guatemala.

tepeque, San Sebastián Salitrillo, Sonsonate, Colón, Sonzacate, Acajutla, La Libertad y Armenia) tienen tasas superiores a 100 (cuadro 3.8).

En **Guatemala**, las zonas habitadas en su mayoría por población indígena tienen menores tasas de violencia criminal y, en general, las expresiones de la delincuencia organizada son menos frecuentes. El problema de la inseguridad se concentra en nueve de los 22 departamentos, que registran 70% del total de delitos (cuadro 3.9). Los municipios más violentos se distribuyen en: (a) “El corredor de la violencia” que parte de la costa atlántica (Izabal) pasa por la zona oriental (Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa) y la capital, recorriendo luego la zona de la costa sur (Santa Rosa, Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu

**Honduras: variaciones regionales del homicidio, 2008**

**Cuadro 3.10**

Cabecera, departamento	Casos	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes
La Ceiba, Atlántida	427	108
San Pedro Sula, Cortés	1.371	92
Santa Rosa, Copán	246	71
Trujillo, Colón	192	68
Yoro, Yoro	353	66
Distrito Central, Francisco Morazán	742	54
Juticalpa, Olancho	251	52
Comayagua, Comayagua	212	50
Santa Bárbara, Santa Bárbara	185	48
Ocotepeque, Ocotepeque	70	48
Roatán, Islas de la Bahía	17	36
Gracias, Lempira	107	36
Nacaome, Valle	42	25
Choluteca, Choluteca	105	24
La Paz, La Paz	40	21
La Esperanza, Intibucá	41	19
Yuscarán, El Paraíso	66	16
Puerto Lempira, Gracias a Dios	6	7

Fuente: Policía Preventiva, Observatorio de la Violencia.

**Panamá: variaciones regionales del homicidio**

**Cuadro 3.11**

Tasa de homicidios según provincia 2006-2007, por 100.000 habitantes		
Provincia	2006	2007
Bocas del Toro	6	6
Coclé	2	5
Colón	26	32
Chiriquí	6	5
Darién	7	11
Herrera	5	3
Los Santos	5	9
Panamá	16	18
Veraguas	3	2

Fuente: elaboración SIEC, Ministerio de Gobierno con base en información suministrada por la Policía Técnica Judicial (PTJ). Estimaciones de población de la República de Panamá. Contraloría General de la República de Panamá.

cimiento económico que atrae población migrante y cuya ubicación fronteriza y costera la convierte en ruta ideal para las actividades del crimen organizado. De hecho, como muestra el cuadro 3.10, la criminalidad violenta es un fenómeno bastante diferenciado por regiones; según el Observatorio Nacional de la Violencia, en 2006, el 84% de los homicidios ocurrió en zonas urbanas pero en 2008 esta cifra bajó a 59%.

En **Nicaragua** padecen más las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur, y los departamentos de río San Juan, Jinotega, Matagalpa y Chontales, junto con Managua y sus alrededores, y la ruta de tránsito internacional.

En **Panamá** es más frecuente el delito en la zona fronteriza con Colombia, en la zona de Colón y en ciudad de Panamá (cuadro 3.11).

Aun cuando se hable de departamentos o de ciudades específicas, la tasa promedio de criminalidad puede seguir siendo engañosa. A modo de ilustración, el cuadro 3.12 muestra cómo en El Salvador la violencia homicida se concentra en determinados barrios, colonias o cantones: 296 asesinatos, o 10%

y la zona costera de Quetzaltenango y San Marcos) hasta llegar a Tecún Umán-Ayutla en la frontera con México, corredor donde se ubican once de los quince municipios más violentos de Guatemala en 2006, y (b) el departamento de El Petén, en donde se ubican cuatro de ellos, con tasas que fluctúan entre 109 y 202 homicidios por 100.000 habitantes (PNUD Guatemala, 2007:28 y 29).

En **Honduras**, el problema es más severo en la región occidental-noratlántica y central, zona de cre-

**El Salvador: barrios, cantones y colonias con mayor número de homicidios, 2008**

**Cuadro 3.12**

Municipio	Barrio, cantón o colonia	Total de homicidios
Apopa	Tikal Norte	12
Colón	Lourdes	61
	Cobanal	10
Opico	Agua Escondida	10
	Chanmico	10
Sacacoyo	Ateos	16
	Primavera	19
Santa Ana	Cutumay Camones	13
	Natividad	10
San Miguel	Hato Nuevo	8
	San Jacinto	23
San Salvador	Lourdes	14
	Santa Anita	12
	San Julian	18
Sonsonate	Metalio	14
	Santa Eulalia	13
	Sensunapán	9
Soyapango	Montes de San Bartolo	8
	Altavista	8
	Ciudad Futura	8
<b>Total</b>		<b>296</b>

Fuente: *La Prensa Gráfica* sobre la base de datos de la Mesa de homicidios (Policía Nacional Civil, PNC; Fiscalía General de la República, FGR; e Instituto de Medicina Legal, IML). Álvarez, Suchit. 2009. Bajan homicidios en 2008. 27 de febrero. En: *La Prensa Gráfica* [en línea]. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/20408-bajan-homicidios-en-2008.html> (recuperado: 9 de junio de 2009).

del total ocurrido en 2008, tuvieron lugar en las veintidós localidades indicadas<sup>12</sup>. Si se acerca más el foco encontraríamos que en el municipio de Colón el 57% de los homicidios se produjeron en solo tres cantones, o que en San Salvador y en Santa Ana, dos cabece-

ras departamentales, el 20% de los homicidios tuvo lugar en solo tres barrios y cantones, respectivamente. Además, buena parte de estos lugares repiten año tras año en el *ranking* de los treinta barrios, colonias o cantones con más violencia homicida (Instituto de Medicina Legal, 2005, 2006 y 2007).

Un fenómeno similar ocurre en las otras capitales o ciudades populosas de la región, e incluso en las ciudades más pequeñas o entre los pueblos de una cierta zona, lo cual confirma que las "(in)seguridades ciudadanas" son básicamente "locales", que cada vecindario está sujeto a riesgos y modalidades especiales del delito, y por lo mismo que –como subrayaremos en este Informe– los municipios y las autoridades de cada localidad deben desempeñar un papel central y no sustituible en proveer el servicio de la seguridad ciudadana.

### E. Sobre los costos del delito

El capítulo 1 enumeró los diversos daños que produce el delito y subrayó la necesidad de contar con estimaciones adecuadas de esos distintos "costos para el desarrollo humano". Sin embargo algunos de los costos son imposibles o casi de calcular (por ejemplo, ¿cuándo vale por la pérdida de confianza de las instituciones?), y la medición de los demás costos está llena de problemas metodológicos; aun así, hoy contamos con modelos y técnicas sofisticadas para medir sobre todo los "costos económicos directos" para las víctimas, los delincuentes y el Estado<sup>13</sup>.

Además de los problemas para medir los costos, hay que notar de entrada que la delincuencia tiene *beneficios* económicos y políticos para distintas personas o grupos, los cuales por supuesto son básicos

<sup>12</sup> En lo administrativo El Salvador se divide en 14 departamentos y 262 municipios. Estos se organizan en cantones (para las zonas rurales) colonia y barrios (para las urbanas). Por ejemplo, en el departamento de San Salvador hay 19 municipios y más de 230 cantones.

<sup>13</sup> Entre los métodos imaginativos para calcular los "costos del crimen", mencionemos la medición por el valor del seguro que las personas estarían dispuestas a pagar, el uso de tablas de vida para calcular los años equivalentes que se pierden por lesiones personales, o los ejercicios de regresión o de simulación sobre datos de distintos países o períodos para estimar impactos "de largo plazo". La literatura sobre este asunto es muy extensa y aquí no hay espacio para indicar siquiera en qué consisten las principales técnicas y modelos; sin embargo, la Comisión Europea en asociación con la Universidad de York mantiene el proyecto "Mainstreaming Methodology for Estimating Costs of Crime", donde la lectora o el lector encontrarán información completa, actualizada y asequible sobre esta especialidad de la criminología; su dirección es: <http://www.costsofcrime.org/>



Foto. Cortesía de Relaciones Públicas de la Policía Nacional de Panamá. Captura de sospechosos.

para entender los motivos del delito y, sin embargo, no suelen “descontarse” de sus costos, como en teoría parece necesario. La mayoría de los beneficios son ingresos que recibe alguien en virtud de la prevención, ejecución o corrección del hecho delictuoso (primas de seguro, salario del policía, venta del objeto robado, pagos al hospital, etc.), y en este sentido la pérdida neta se reduciría al valor de los bienes destruidos (días sin trabajar, discapacidades); pero desde el punto de vista social, esta reasignación de recursos implica no invertir en otras cosas y por tanto no hay por qué

**Además de los problemas para medir los costos, hay que notar de entrada que la delincuencia tiene beneficios económicos y políticos para distintas personas o grupos, los cuales por supuesto son básicos para entender los motivos del delito y, sin embargo, no suelen “descontarse” de sus costos, como en teoría parece necesario.**

descontar los “beneficios”. Otros sectores viven del negocio de la (in)seguridad –proveedores de armas, vigilantes privados– o derivan provecho de la inseguridad –políticos populistas, prensa “roja”– lo cual es todavía menos positivo para la sociedad.

Tras revisar un gran número de estudios, Pfizer (2001) concluyó que la delincuencia cuesta alrededor del 5% del PIB de los países industrializados, y tanto como 14% del PIB de los países de bajos ingresos. Los estimativos para países desarrollados encuentran que el costo principal consiste en el valor económico de las vidas truncadas, que ronda 40% del total de las pérdidas atribuibles al crimen (International Centre for the Prevention of Crime, 1998). En América Latina, los trabajos pioneros del BID para siete países permitieron concluir que el costo total de la delincuencia (incluyendo el valor de los bienes robados) llegaba a 14,2% del PIB, a mediados de la década pasada (Londoño y Guerrero, 1999); de esta suma, alrededor de la mitad consistía en “intangibles” vale decir, en daños sobre la inversión, la productividad, el trabajo y el consumo.

El último guarismo parecería ser un tope superior o máximo, pues otros y más recientes estudios apuntan

hacia cifras más “modestas”. En Chile, para citar el estimado más conservador, el Ministerio del Interior halló que los delitos de mayor “connotación social”, incluyendo la violencia intrafamiliar, sacrificaron el 2,1% del PIB en 2002; y en Costa Rica en 2006 el PNUD calculó en 3,6% del PIB las pérdidas derivadas del delito violento o predatorio (PNUD Costa Rica, 2006:387). Pero estos costos, ya de por sí muy altos, son solo una fracción del que encontraron otros dos estudios del PNUD para países centroamericanos: en Guatemala y en El Salvador a principios de esta década, los costos derivados de la violencia y el delito estaban en el rango de entre 7,3 y 11,5% del producto nacional (Acevedo et ál., 2005:58; PNUD Guatemala, 2006:62).

La revisión más completa y reciente para América Central fue publicada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador. Según este ejercicio, la violencia le habría costado a nuestros países un total de 6.506 millones de dólares en 2006, equivalentes al 7,7% del PIB regional. El país más afectado es El Salvador, con un costo cercano al 11% del PIB, seguido por Honduras y Nicaragua (alrededor de 10%), por Guatemala (cerca de 8%) y a la distancia, por Costa Rica (menos de 4%) (Acevedo, 2008).

Quedemos pues con el 7,7% del producto regional –una cifra escalofriante– como el costo económico total de la inseguridad ciudadana en América Central. Dentro de este total fue posible delimitar algunos componentes o valores parciales cuya mención resulta ilustrativa<sup>14</sup>. El cuadro 3.13 resume nuestros estimados sobre el gasto de los Estados centroamericanos en seguridad y justicia (aunque no se trata solo de la justicia penal) y pone de presente cómo estos invierten unos 2 puntos del respectivo producto nacional en prevenir y controlar la delincuencia, cómo este esfuerzo es menor en Costa Rica y Panamá, que en sus vecinos del norte (o sea que en general se gasta más en los países con mayor delincuencia), y cómo en los países del norte se invierten sumas parecidas

### Seguridad y justicia: gasto público como porcentaje del PIB, 2007

Cuadro 3.13

	Seguridad*	Justicia**	Total
Costa Rica	0,5	1,2	1,7
El Salvador	1,2	1,1	2,3
Guatemala	1,2	0,9	2,1
Honduras	1,1	0,9	2,0
Nicaragua	1,1	1,1	2,2
Panamá	1,4	0,5	1,9

\* Incluye ministerios del ramo, policía y otras instituciones relacionadas.  
 \*\* Incluye ministerios del ramo, órgano judicial y Fiscalía.  
 Fuentes:  
 - Costa Rica: Asamblea Legislativa, Presupuesto general de la República 2007 y 2008. <http://www.asamblea.go.cr/presupuesto/presu07.html> y <http://www.asamblea.go.cr/presupuesto/presu08.html> (recuperado: 3 de julio de 2009).  
 - El Salvador: Ministerio de Hacienda, Presupuestos generales del Estado 2007 y 2008. [http://www.mh.gob.sv/portal/page?\\_pageid=181,31870&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,31870&_dad=portal&_schema=PORTAL) (recuperado: 3 de julio de 2009).  
 - Guatemala: Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado 2007 y 2008. <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presua2008/inicio.htm> (recuperado: 13 de julio de 2009); y Ministerio Público. 2007. Memoria de labores 2007. <http://www.mp.gob.gt/images/files/memoriamp2007.pdf> (recuperado: 13 de julio de 2009); y Diario de Centroamérica núm.78, viernes 15 de diciembre de 2006, Guatemala, <http://www.congreso.gob.gt/archivos/acuerdos/2006/gtacsj50-2006.pdf> (recuperado: 13 de julio de 2009).  
 - Honduras: Secretaría de Finanzas, Presupuesto general de ingresos y egresos de la República de Honduras 2007 y 2008. [http://www.sefin.gob.hn/portal\\_prod/data/2008/DGP/Presupuesto%20%20Aprobado%202008/egresos.html](http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2008/DGP/Presupuesto%20%20Aprobado%202008/egresos.html) (recuperado: 3 de julio de 2009).  
 - Nicaragua: Presupuesto general de la República 2007 y 2008. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/ppresupuesto2007/main.html> y <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2008/main2.html> (recuperado: 6 de julio de 2009).  
 - Panamá: Asamblea Nacional, Ley 51, de 11 de diciembre de 2007. Resumen del presupuesto general del Estado para el ejercicio fiscal 2008. <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25938/7951.pdf> (recuperado: 6 de julio).

en seguridad y justicia, mientras en Costa Rica y Panamá se registran desbalances en sentidos opuestos (un hecho claro pero difícil de interpretar).

El cuadro 3.14 complementa esta información y muestra cómo –independientemente de su participación más bien baja en el producto nacional total– los Estados de la región destinan una porción muy alta de sus ingresos a atender el delito: el Estado salvadoreño llegó a invertir más de 15 de cada 100 dólares que

14 | Las varias fuentes que sirvieron para el cálculo de 7,7% sin embargo incluyen o dejan de incluir determinados ítem, de suerte que ese “total” no está delimitado rigurosamente y, a su vez, los “parciales” pueden no estar enteramente incluidos dentro del “total”.

## Seguridad y justicia: gasto público como porcentaje del presupuesto nacional

Cuadro 3.14

	Seguridad*		Justicia**		Total justicia y seguridad	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Costa Rica	2,3	2,3	5,4	5,4	7,7	7,7
El Salvador	6,8	9,1	6,4	6,3	13,2	15,4
Guatemala	5,7	6,1	4,2	ND	9,9	ND
Honduras	4,6	4,1	3,7	3,5	8,3	7,6
Nicaragua	4,2	4,0	4,1	4,0	8,3	8,0
Panamá	3,3	3,2	1,2	1,1	4,5	4,4

\* Incluye ministerios del ramo, policía y otras instituciones relacionadas.

\*\* Incluye ministerios del ramo, órgano judicial y Fiscalía.

Fuentes:

- Costa Rica: Asamblea Legislativa, Presupuesto general de la República 2007 y 2008.

<http://www.asamblea.go.cr/presupuesto/presu07.html> y <http://www.asamblea.go.cr/presupuesto/presu08.html> (recuperado: 3 de julio de 2009).

- El Salvador: Ministerio de Hacienda, Presupuestos generales del Estado 2007 y 2008. [http://www.mh.gob.sv/portal/page?\\_pageid=181,318706\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,318706_dad=portal&_schema=PORTAL) (recuperado: 3 de julio de 2009).

- Guatemala: Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado 2007 y 2008. <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presua2008/inicio.htm>. (recuperado: 13 de julio de 2009); y Ministerio Público. 2007. Memoria de labores 2007, <http://www.mp.gob.gt/images/files/memoriamp2007.pdf> (recuperado: 13 de julio de 2009); y Diario de Centroamérica núm.78, viernes 15 de diciembre de 2006, Guatemala, <http://www.congreso.gob.gt/archivos/acuerdos/2006/gtacsj50-2006.pdf> (recuperado: 13 de julio de 2009).

- Honduras: Secretaría de Finanzas, Presupuesto general de ingresos y egresos de la República de Honduras 2007 y 2008. [http://www.sefin.gob.hn/portal\\_prod/data/2008/DGP/Presupuesto%20%20Aprobado%202008/egresos.html](http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2008/DGP/Presupuesto%20%20Aprobado%202008/egresos.html) (recuperado: 3 de julio de 2009).

- Nicaragua: Presupuesto general de la República 2007 y 2008. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/ppresupuesto2007/main.html> y <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2008/main2.html> (recuperado: 6 de julio de 2009).

- Panamá: Asamblea Nacional, Ley 51, de 11 de diciembre de 2007. Resumen del presupuesto general del Estado para el ejercicio fiscal 2008, <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25938/7951.pdf> (recuperado: 6 de julio).

recibe en este frente, los Estados de Guatemala, Nicaragua y Honduras le siguieron con entre 10 y 8% de sus respectivos presupuestos, el de Costa Rica con algo menos de 8% y el de Panamá con 4,5 balboas de cada 100 que recibe: otra vez y, en general, se gastó más dinero público en los países con tasas más elevadas de criminalidad (aunque las cifras de El Salvador, Guatemala y Honduras fluctuaron más de un año para otro).

Por otra parte, los pagos de personas y empresas por concepto de vigilancia y seguridad privada en 2006 ascendieron a cerca de 1.300 millones de dólares o al 1,5% del PIB –cifra que supera el valor de los gastos en seguridad por parte del Estado (primera columna del cuadro 3.14), lo cual no deja de ser significativo. Las pérdidas de productividad rondarían en 1.200 millones de dólares, con incidencia que va de 35 millones en Nicaragua a 500 en Guatemala. Por otro lado y para el conjunto de Centroamérica, el Banco Mundial estima que las empresas dedican

anualmente el 3,7% del total de sus ventas a gastos de seguridad o a reponer los objetos robados, y que la violencia cuesta el 1,2% del PIB por el solo concepto de vidas truncadas y personas discapacitadas (Banco Mundial y PNUD, en prensa).

No por difíciles de medir y expresar en valores se puede dejar de aludir a los daños no económicos de la criminalidad en la región. Una parte de ese daño se refleja en la desconfianza ciudadana y en la debilidad del tejido social (capítulo 10), o en el desencanto de muchos con la justicia, la democracia y el Estado de derecho (capítulo 8). Pero desde la perspectiva del desarrollo humano hay que insistir en que el delito es sobre todo una pérdida de libertad. La limitación de movimientos, evitar ciertas personas y lugares, quedarse en casa al oscurecer, miedo al transeúnte o temor a denunciar, son costos que deben añadirse al de las muchas opciones u oportunidades perdidas para quienes vivimos en Centroamérica, por culpa del delito.

## Referencias bibliográficas

- Acevedo, Carlos, et ál. 2005. ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? *Cuaderno sobre desarrollo humano* (4). PNUD El Salvador.
- Banco Mundial y PNUD. Crime and Violence in Central America (en prensa).
- International Centre for the Prevention of Crime (ICPC). 1998. *Crime Prevention Digest*. Montreal.
- Instituto de Medicina Legal (IML). 2005, 2006 y 2007. *Anuarios estadísticos defunciones por homicidios en El Salvador*. San Salvador.
- Londoño, Juan Luis; Guerrero, Ramiro. 1999. Violencia en América Latina. Epidemiología y costos. Documento de Trabajo R-375. Red de centros de investigación, BID.
- Ministerio Público, Fiscalías Anticorrupción. 2007. Informe de gestión. Panamá.
- Pfizer. 2001. Responding to the global public health challenge of violence. *The Pfizer Journal*, Global Edition. 11 (1).
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe nacional de desarrollo humano. Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, PNUD Costa Rica.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD). 2006. *El costo económico de la violencia en Guatemala*. PNUD Guatemala.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. PNUD Guatemala.
- Sandoval, Marta. 2008. Más de 400 denuncias y una sola condena por trata de personas. En: *El Periódico*, Guatemala. 25 de octubre.

## Referencias páginas web

Acevedo, Carlos. 2008. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, Consejo Nacional de Seguridad Pública [en línea]. Disponible en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_538.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_538.pdf) (recuperado: 16 de agosto de 2008).

Ato Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2005. Guía anotada del protocolo completo de Naciones Unidas contra la trata de personas. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3556.pdf> (recuperado: 28 de noviembre de 2008).

Barómetro de las Américas. En: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/CENTRALAMERICACARIBBEAN> (recuperado: octubre de 2008).

BBC Mundo. 2002. Casa Alianza: Miles de niños en las calles. 22 de junio [en línea]. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid\\_2059000/2059145.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2059000/2059145.stm) (recuperado: 24 de marzo de 2009).

*Convención interamericana contra la corrupción*. 2006. Informe final de la República de Honduras relativo a la implementación de las disposiciones de la Convención interamericana contra la corrupción [en línea]. Disponible en: [www.oas.org](http://www.oas.org) (recuperado: octubre 2008).

Embajada de los Estados Unidos de América. 2009. Reporte del Departamento de Estado - Trata de personas. En: Departamento de Estado de Estados Unidos [en línea]. Disponible en: <http://spanish.sansalvador.usembassy.gov/reportes/2008/tip.html> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Fiscalía General de la República. *Memoria de labores 2006-2007*. El Salvador [en línea]. Disponible en: [http://www.fgr.gob.sv/memoria\\_labores/docs/memoria\\_2006\\_2007.pdf](http://www.fgr.gob.sv/memoria_labores/docs/memoria_2006_2007.pdf) (recuperado: 24 de marzo de 2009:64).

Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH). 2006. La trata de personas perspectiva situacional - Caso Honduras. Primer borrador [en línea]. Disponible en: <http://fonamih.org/Trata%20de%20Personas/Diagnostico%20situacional%20de%20Honduras.pdf> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Global Burden of Armed Violence Report. 2008. *Geneva Declaration on Armed Violence and Development*. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report>. (recuperado: octubre de 2008).

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (Ilsed), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia* [en línea]. Disponible en: <http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/1/indicadores.php> (recuperado: 10 de octubre de 2008).

Jiménez, Yasmina. 2007. El 20% de la explotación sexual infantil en Centroamérica, protagonizada por turistas. 15 de marzo. En: *El Mundo.es* [en línea]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/03/13/solidaridad/1173811335.html> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Latinobarómetro. Latino American Public Opinion Program (Lapop). En: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

López, Maby. 2008. Unos 15 mil menores son víctimas de explotación sexual. 19 de agosto. En: *Diario de Centro América* [en línea]. Disponible en: [http://dca.gob.gt:85/archivo/080819/nacion\\_pagina\\_4.html](http://dca.gob.gt:85/archivo/080819/nacion_pagina_4.html) (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. 2007. *Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19581s.PDF> (recuperado: 10 de octubre de 2008).

Organización Mundial de la Salud (OMS). 2002. *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (Resumen:5). Disponible en: <http://www.ops.org.gt/docbas/Informe%20mundial%20sobre%20la%20violencia%20y%20la%20salud.pdf> (recuperado: octubre de 2008).

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2003. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional [en línea]. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf) (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2005: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones*. PNUD El Salvador [en línea]. Disponible en: <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/blogcategory/0/102/> (recuperado: 30 de julio de 2009).

Rivera, Erik. 2007. 321 sospechosos de tráfico de personas detenidos en 2007. 31 de diciembre. En: *La Prensa Gráfica* [en línea]. Disponible en: <http://archive.laprensa.com.sv/20071231/nacion/958044.asp> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

VI informe Estado de la nación y auditoría ciudadana de la calidad de la democracia. 2001. Lucha contra la corrupción en Costa Rica: un terreno poco explorado [en línea]. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Lucha%20contra%20la%20corrupción%20en%20Costa%20Rica.doc> (recuperado: 15 de octubre de 2009).



## Capítulo 4

# Los tres nichos delictivos

### Sumario

Determinantes y modalidades de la delincuencia organizada. El narcotráfico, la narcoactividad y sus efectos sobre América Central. Trece preguntas y respuestas sobre las pandillas juveniles y las maras.

**E**n el capítulo anterior revisamos la incidencia, las tendencias recientes y los costos sociales de la que suele llamarse “delincuencia ordinaria”: se trata de delitos que ocurren predominantemente “en la calle” o “desde la calle”, entre desconocidos, y que por eso mismo causan más alarma ciudadana. En este capítulo examinamos los tres nichos principales de la criminalidad en Centroamérica, o aquellos “focos” donde se genera, se acumula y se reproduce más intensamente la delincuencia actual de la región: el crimen organizado (sección A) la narcoactividad (sección B) y las pandillas o “maras” (sección C) que son causa de muchos delitos ordinarios y que producen especial alarma entre los habitantes y las autoridades de la región.

El capítulo se ocupa de describir la dinámica de cada uno de esos tres nichos o complejos criminológicos, de explorar sus determinantes o causas específicas, de apreciar su alcance y sus repercusiones reales, y de evaluar ciertos “mitos” o creencias erróneas que suelen rodear a estos fenómenos.

Pero advirtamos de entrada que aunque el crimen organizado, la narcoactividad y las “maras” originan gran parte de la violencia que hoy padece Centroamérica, no todos los delitos “ordinarios” provienen por supuesto de estas fuentes, cuyo peso

relativo no es el mismo en todos los países o en las distintas regiones en cada país. El delincuente aislado y los delitos “tradicionales” siguen desempeñando un papel preponderante, sobre todo en los contextos que en el capítulo 3 llamamos “de baja criminalidad” (Costa Rica, Nicaragua y Panamá); y es porque la presencia de aquellos focos de alta criminalidad es más visible o más intensa en los países del Triángulo Norte, por las razones que explorará el capítulo 6.

## **A. La delincuencia organizada**

El crimen organizado es un problema central y alarmante en América Central, cuyo control exige medidas especiales e inmediatas, según diremos en el capítulo 13. Pero las organizaciones criminales nos interesan solo en tanto son autoras de delitos contra la vida, la integridad o el patrimonio de los habitantes de la región, y por eso no ahondaremos en la abundante literatura teórica que existe sobre la materia<sup>1</sup>.

Precisemos sí que el crimen organizado prospera más fácilmente en un país donde los desajustes sociales sean más intensos o donde el grado de “anomia” sea mayor. Y añadamos que el crimen organizado se diferencia del delito común por una circunstancia básica: esta figura supone el *concurso deliberado y duradero* de varios individuos para llevar a cabo una

<sup>1</sup> Recomendamos tres libros recientes: el manual de Lunde (2007); el de Abadinsky (2006), y la compilación de Nelen y Siegel (editores, 2007).



Foto. Mauro Arias. PNUD, El Salvador.

cadena de delitos<sup>2</sup>. De aquí se sigue que el modelo “racional” o el enfoque de beneficio-costeo sea sin duda el mejor para explicar y para combatir la delincuencia organizada. Para decirlo en el lenguaje del capítulo 2, en el delito organizado el “motivo” cuenta mucho más que las “causas”: los individuos se asocian para ganar dinero<sup>3</sup> por métodos ilícitos. Por ende, la existencia y la fortaleza de las organizaciones criminales son una función directa de la existencia y extensión de los mercados ilícitos, ora porque su “mercancía” sea ilícita (seres humanos, drogas prohibidas) ora porque la obtienen o la comercializan en forma ilícita (estafas organizadas, tráfico de objetos robados, venta ilegal de armas, contrabando, entre otros).

Para entender el delito organizado, hay que acudir entonces a un modelo de beneficio –costeo o si se quiere, a un modelo de demanda y oferta-. Según este modelo, las organizaciones criminales (a) responden al estímulo de los mercados ilícitos, y (b) tanto sus estructuras como sus actuaciones obedecen al propósito de maximizar las ganancias (dichas actuaciones por supuesto incluyen el intento de sobornar o intimidar a las autoridades); pero el Estado

impide o desalienta la criminalidad organizada en tanto logre (a) redefinir la extensión o las reglas de aquellos mercados para volverlos menos lucrativos, o (b) aumentar el costo de las transacciones mediante decomisos y encarcelamientos.

La criminalidad organizada puede asumir distintas modalidades, que sobre todo dependen del producto o del servicio específico con el cual trafiquen. El cuadro 4.1 enumera los 23 principales “mercados subterráneos” que pudimos identificar en Centroamérica. Cada uno de ellos típicamente abarca un cierto ámbito territorial (local, nacional o transnacional) y en cada uno predomina un cierto tipo de actividad criminal, más o menos compleja, organizada y dañina para el desarrollo humano.

Como se observa en el cuadro 4.1, las organizaciones criminales más complejas, sofisticadas y nocivas para la seguridad ciudadana en Centroamérica son de carácter transnacional. Y es porque, según veremos en el capítulo 6, la globalización también se extiende al crimen, y la región es altamente vulnerable a este fenómeno –tan poderoso y peligroso como sugiere el recuadro 4.1-. Algunas de aquellas organizaciones están

2 | La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo, 2000) define el delito organizado como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (artículo 2, Naciones Unidas, 2001, 8 de enero).

3 | O por motivos políticos, pero este no es nuestro tema.

### Centroamérica: principales modalidades del crimen organizado

Cuadro 4.1

Producto o servicio traficado	Ámbito territorial*	Actividad criminal		
		Complejidad	Organización	Gravedad
Cables telefónicos robados	L/N	baja	baja	baja
Tapas de alcantarilla (manjoles) robadas	L/N	baja	baja	baja
Luminarias y cables eléctricos robados	L/N	baja	baja	baja
Energía eléctrica, agua potable y otros servicios domiciliarios “de contrabando”	L	baja	baja	baja
Teléfonos celulares robados	L/N	baja	baja	baja
Accesorios de vehículos robados	L	baja	baja	baja
Repuestos y partes automotrices robadas	L	baja	baja	baja
Combustibles y lubricantes robados	L	baja	baja	baja
Semovientes robados (abigeato)	L/N	baja	baja	baja
Violación a la ley de derechos de autor	L/N	media	baja	baja
Contrabando	T	media	media	media
Robo, exportación y comercialización ilegal de bienes culturales	N/T	baja	media	media
Tráfico de animales protegidos	N/T	baja	media	media
Comercialización ilícita de maderas preciosas	N/T	baja	media	media
Fraudes o estafas con tarjetas de crédito	L/N	media	media	media
Robo de vehículos	N/T	alta	alta	alta
Tráfico de armas de fuego	N/T	alta	alta	alta
Tráfico de inmigrantes	N/T	alta	alta	alta
Trata de personas	N/T	alta	alta	alta
Tráfico de órganos	T	alta	alta	alta
Tráfico interno de drogas	L/N	alta	alta	alta
Tráfico internacional de drogas	N/T	alta	alta	alta
Lavado de dinero y otros activos	N/T	alta	alta	alta

\* Ámbito territorial: L: Local, N: Nacional, T: Transnacional.

Nota: además de los mercados que se indican en el cuadro, existen otros propios de ciertos países. En Nicaragua por ejemplo existe el tráfico para obtener y legalizar propiedades urbanas y rurales, y en Panamá la comercialización de “empresas constituidas” o “de maletín”, muchas de ellas vinculadas al lavado de activos.

Fuente: clasificación basada en los estudios de Francisco Javier Bautista, como comandante general de la Policía Nacional de Nicaragua (2001-2005).

## Características del crimen organizado internacional

Recuadro 4.1

- ▶ Su motivación es esencialmente económica; no es ideológica ni busca el poder político, aunque necesita influir en la política\*
- ▶ Tiene una estructura jerárquica y una autoridad que planifica y controla, aunque también hay tendencia hacia la fragmentación en “carteles” u organizaciones rivales
- ▶ Tiene una fuerte disciplina interna, que se mantiene mediante amenazas, toma de rehenes y asesinatos
- ▶ Tiene un aliado en la corrupción (y en la connivencia)
- ▶ Es cada vez más sofisticado en su organización y en sus tecnologías
- ▶ Se especializa, diversifica sus actividades y se recompone con facilidad
- ▶ Requiere de un gran profesionalismo en la mayor parte de las áreas (planificación, logística, ejecución de las acciones, lavado de las ganancias)
- ▶ Se “compartimenta” para minimizar el daño de las delaciones mejor cambiar la palabra
- ▶ Produce daños sobre los individuos, las comunidades, los negocios, las instituciones y la democracia
- ▶ Paradójicamente se ha convertido en un sector dinámico, generador de riqueza y de empleo.

\*Esto lo diferencia de un movimiento insurgente y del “terrorismo”, que si buscan objetivos políticos (aunque algunos movimientos políticos practican el crimen organizado para financiar sus actividades, como en los casos de Myanmar, Chechenia, Albania, Colombia y Perú, entre otros países).  
 Fuentes: síntesis de las caracterizaciones ofrecidas por  
 - Rojas Aravena, Francisco. 2006. *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General. Flacso, San José de Costa Rica.  
 - Durán, Alex. 2006. *Crim Organitzat* [en línea]. Disponible en: [http://webpolicial.info/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=574&Itemid=153](http://webpolicial.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=574&Itemid=153), (recuperado: 24 de marzo de 2009).  
 - Curbet, Jaume. 2007. *Conflictos globales. Violencias locales*, Flacso Ecuador (Quito).

dedicadas a delitos directos contra la persona o contra el patrimonio de los centroamericanos y centroamericanas (trata de personas, trata de órganos, robo de automotores, etc.), de suerte que su razón de ser son los delitos ordinarios. Pero ahora debemos detenernos en el tráfico de narcóticos, que es la forma de criminalidad organizada que más afecta hoy por hoy a la región.

## B. La narcoactividad

Ubicada entre los principales países productores y el mayor centro de consumo mundial<sup>4</sup>, y actuando

como puente entre Colombia y México, América Central ha sido una ruta cada vez más importante del tráfico de sustancias sicotrópicas, en especial de cocaína. En América Latina se producen alrededor de 900 toneladas métricas de esta sustancia, de las cuales se estima que entre 530 y 710 salieron hacia Estados Unidos en 2006, y que más del 90% transitió por Centroamérica y México (US Department of Justice, National Intelligence Center, 2007 y ONUDD, 2008:11).

Las cifras sobre producción, transporte y consumo de narcóticos están por supuesto llenas de

4| Por la vía centroamericana llega también buena parte de la cocaína a Europa, segundo centro de consumo mundial.

## Centroamérica: capturas de cocaína (Bases y sales, incluido crack-cocaína, en kilogramos)

Cuadro 4.2

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belice	3.855	7	58	735	244	91
Costa Rica	1.749	2.955	4.292	4.590	7.049	22.909
El Salvador	31	2.075	2.044	2.710	39	107
Guatemala	4.108	2.934	9.200	4.481	5.085	287
Honduras	717	79	5.649	3.935	473	2.714
Nicaragua	2.718	2.208	1.111	3.703	6.951	9.720
Panamá	2.660	2.588	9.487	7.068	18.314	36.000
<b>Total</b>	<b>15.838</b>	<b>12.847</b>	<b>31.840</b>	<b>27.223</b>	<b>38.156</b>	<b>71.829</b>

Fuente: UNODC. 2008. *World Drug Report 2008* [en línea]. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html> (recuperado: 24 de marzo de 2008).

problemas y debates. Pero el volumen de los decomisos, que es el dato más “duro”, parecería ratificar el creciente papel que cumple Centroamérica: entre 2001 y 2006 las toneladas de cocaína que fueron incautadas casi llegó a quintuplicarse (cuadro 4.2).

Este protagonismo creciente podría atribuirse a dos factores principales: el desplazamiento desde otras rutas y la debilidad relativa de algunos Estados centroamericanos.

- En el negocio de la droga siempre hubo algunos “capos” centroamericanos, pero el problema se ha venido agravando con el paso del tiempo. Como efecto no buscado de la presión ejercida por el gobierno de Colombia en alianza con Estados Unidos, los carteles de ese país, que antes usaban la ruta más “directa” del Caribe, se asociaron con el crimen organizado de México y aumentaron el uso de las redes centroamericanas como apoyos logísticos. De modo más reciente, y como consecuencia de la presión que está ejerciendo el gobierno de México con el apoyo de Estados Unidos, los carteles de este país se han venido moviendo hacia América Central y en especial hacia Guatemala.

- Los problemas técnicos y presupuestarios, la escasez de recursos humanos y la falta de políticas coordinadas se traducen en incapacidad de algunos Estados centroamericanos para controlar sus espacios marítimos, terrestres y aéreos. No es pues extraño que zonas como el Parque de la Laguna del Tigre en Guatemala, la Mosquitia en Honduras o la Costa Caribe de Nicaragua sean sitios ideales para reabastecer, empacar y almacenar drogas (ONUDD, 2007:4) –para no mencionar la penetración armada y cultural del narcotráfico en determinados contextos urbanos–.

Otros cuatro factores importantes ayudaron a que la narcoactividad se expandiera por América Central. Los desmovilizados de las guerras, el crecimiento de la seguridad privada sin control y la abundancia de armas ayudaron a formar los grupos paralelos al servicio de los carteles. La migración masiva –y a menudo ilegal– creaba oportunidades para infiltrar “mulas” o portadores de droga hacia Estados Unidos. Algunas de las organizaciones dedicadas al contrabando tradicional se reconvirtieron a la droga u otros productos más lucrativos. Y por supuesto el dinero de los traficantes pudo ser “lavado” a través de

## La violencia entre los carteles: tres posibles escenarios

### Recuadro 4.2

La importancia creciente del corredor centroamericano ha desatado graves episodios de violencia, pero a estos episodios podrían seguir otros bajo uno de los tres escenarios que se resumen a continuación.

*Primer escenario:* guerra abierta entre los carteles por el control de las rutas de la droga. Un enfrentamiento de esta magnitud, además de involucrar a las fuerzas de seguridad del Estado, podría ocasionar una desestabilización de efectos impredecibles en toda la región.

*Segundo escenario:* inducir la confrontación entre carteles en territorio guatemalteco, y aprovechar este conflicto para dismantelarlos progresivamente. La estrategia sería adelantada por la DEA en colaboración con aliados de El Salvador y en coordinación con las autoridades mexicanas. Las instituciones locales no serían actores principales, aunque el Ejército podría ganar alguna preeminencia.

*Tercer escenario:* lenta recomposición de los liderazgos en los carteles. Esto llevaría a inevitables confrontaciones entre ellos, con dimensiones limitadas. En la búsqueda por controlar las rutas de trasiego, los carteles locales ganarían autonomía para negociar en el ámbito internacional.

En cualquiera de los tres casos el teatro principal de operaciones sería Guatemala y desempeñarían papeles decisivos los carteles mexicanos, sus aliados o adversarios guatemaltecos, la DEA y el Gobierno salvadoreño. En cualquiera de los tres casos continuará la violencia.

Fuente: adaptación de Gutiérrez, Édgar. 2008. Análisis de situación: Ilegó la guerra. En: *El Periódico de Guatemala*. 25 de junio [en línea]. Disponible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080406/domingo/51895> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

la banca y otras actividades (construcción, turismo, comercio, compra de tierras, etc.) en los países del Istmo, especialmente en Panamá y Guatemala.

Aunque se trata de un fenómeno básicamente supranacional, el tráfico de narcóticos conlleva cinco graves amenazas para la seguridad de los centroamericanos y las centroamericanas. Primera, los homicidios y demás episodios de violencia por motivo del trasiego y la lucha por el control de territorios; segunda, el consumo local de droga en tanto facilita o induce la comisión de delitos ordinarios; tercera, el estímulo y la potenciación de otras formas de criminalidad organizada; cuarta, la corrupción de agentes del SSCJP, políticos y empresarios en sectores económicos conexos; y quinta, la dedicación de cuantiosos recursos a esta “guerra”, que bien podrían dedicarse a otras tareas.

El uso de la violencia es consustancial al crimen organizado, y más cuando se trata de un negocio tan rentable como el de la droga: puesto que los carteles no pueden acudir a los jueces para zanjar sus disputas o para hacer que se cumplan sus contratos, inevitablemente crean sus propios aparatos y modalidades de “justicia” y cumplimiento de las normas (cuerpos de matones, sicarios, asesinato del trasgresor, etcétera). Estos aparatos se emplean además para “regular la competencia”, vale decir, para dirimir el control sobre las rutas y mercados de la droga –como venía sucediendo en Colombia y en México desde hace varias décadas–.

Pero las “guerras” contra la droga que declararon el Estado colombiano en la frontera sur y el Estado mexicano en la frontera norte pusieron

a Centroamérica en medio de un conflicto de grandes proporciones. Los carteles de aquellos dos países, que hasta entonces usaban la región como zona de paso y como “retaguardia” para invertir su dinero, comprar armas e infiltrar portadores de pequeños envíos de droga, comenzaron a asentarse en América Central y por lo mismo a replicar su violencia contra infractores o delatores, competidores y autoridades nativas o residentes en los países de la región.

Este proceso, como dijimos, ha sido más intenso en Guatemala, donde hoy parecen operar dos rutas: la del Norte, controlada por los carteles de Izabal y Zacapa, aliados tradicionales del Cartel del Golfo, y la del Suroccidente, administrada por carteles más cercanos a la Federación de Sinaloa, como Chamalé, Luciano y Sarceño. E infortunadamente, como apunta el recuadro 4.2, la evolución de este conflicto, con mucha probabilidad, implicará más violencia para América Central.

Además de la lucha por el control de las rutas de trasiego, en Centroamérica tiene lugar otra batalla, la del narcomenudeo, o la venta minorista en calles y barriadas de marihuana (normalmente de producción

droga al por menor que recibiendo el dinero en efectivo). Y así se crean muchas “pequeñas guerras”, cuyas consecuencias la población percibe y padece con mayor cercanía: los robos y los hurtos para financiar el consumo de droga, la inseguridad de vivir o transitar por lugares donde se trafica o se disputan los clientes, y donde se dan por eso muertes y tiroteos.

El tránsito internacional y el mercadeo local de estupefacientes van dejando una estela de proveedores, intermediarios, auxiliares y expendedores (grupos organizados, familias o individuos) al margen de la ley y por ende dispuestos a incurrir en otros delitos. Con sus ingresos enormes y su extrema propensión a la violencia, el narcotráfico estimula, recluta, tecnifica y potencia otras formas de criminalidad organizada y callejera –incluyendo el sicariato juvenil–. Pero aún entonces cabe recordar que la violencia del narcotráfico es relativamente “selectiva” y no amenaza al ciudadano o ciudadana promedio porque se trata de un delito “racional”; en cambio los drogadictos sí pueden robar o agredir a sus víctimas al azar, porque se trata en su caso de financiar una adicción muy onerosa.

**Ubicada entre los principales países productores y el mayor centro de consumo mundial, y actuando como puente entre Colombia y México, América Central ha sido una ruta cada vez más importante del tráfico de sustancias sicotrópicas, especialmente de cocaína.**

nacional), *crack*, cocaína y en menor grado heroína y drogas sintéticas. Aunque la demanda local no sea muy elevada<sup>5</sup>, la costumbre de pagar “en especie” a los intermediarios y distribuidores se encarga de agrandar estos mercados (esta costumbre se debe en parte a que los centroamericanos ganan más revendiendo la

Igual que necesita la violencia, el tráfico de drogas necesita corromper a las autoridades: para cruzar las fronteras o comprar precursores, para blanquear capitales o evitar los decomisos, para no ir a la cárcel o seguir administrando el negocio desde ella, los señores de la droga y sus empleados deben amedrentar

51 La demanda de droga es relativamente baja en la región. Como media solo 0,3% de adultos centroamericanos afirmaron haber consumido cocaína en 2006, con un máximo de 1,4% para el caso de Panamá, mientras que para el caso del cannabis este promedio se eleva hasta 3,8%, con un máximo de 9,1% en Guatemala (ONUDD, 2007:54-56).

o cooptar funcionarios de diversas agencias y distintos rangos. La consecuencia es una infiltración cancerosa de la administración pública, que ataca en primer lugar los cuerpos de vigilancia –las aduanas; la policía; el ejército, si este se emplea en combatir la droga y el aparato de justicia penal –fiscales, jueces, testigos, personal carcelario– y que se extiende a políticos locales o nacionales, testaferros de todos los calibres, empresarios, periodistas y otros actores estratégicos para la “industria” de la droga.

A juzgar por los informes de prensa, la infiltración parece haber sido especialmente extendida y eficaz en Belice, Guatemala, Honduras y Panamá, aunque cabe decir que América Central en general carece de la fuerza institucional suficiente para resistirse a aquellos “cañonazos millonarios”. Entretanto la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por su sigla en inglés) ha multiplicado sus operaciones en la región, con el concurso de todos los gobiernos y en especial el de El Salvador, que ha sido más activo en capturar y extraditar a los presuntos capos de la droga. La “Iniciativa Mérida” que comentaremos en el capítulo 15, vendría a complementar estos esfuerzos.

### C. El delito asociado con pandillas juveniles

Las pandillas y “maras” centroamericanas han sido objeto de numerosos estudios que sin embargo, en algunos aspectos importantes, llegan a conclusiones distintas o hasta opuestas. Esta disparidad se debe en parte a los distintos países o momentos del análisis, en parte a la diversidad de fuentes y de métodos, y en parte a la variedad de enfoques y conceptos. Pero tomados en su conjunto los estudios apuntan a una conclusión fundamental: *las pandillas de jóvenes son un fenómeno complejo, heterogéneo y cambiante en Centroamérica*. Por eso hay que cuidarse de

las afirmaciones simplistas, y en especial de aquellas que miran a las pandillas “maras”<sup>6</sup> como grupos del todo criminales o, al contrario, como inocentes clubes juveniles. Hay pandillas y pandillas, pandilleros y pandilleros, situaciones y situaciones: no se puede estigmatizar a los jóvenes por el hecho de serlo, pero tampoco se puede renunciar a la sanción de los delitos comprobados y concretos que comentan los mareros. Con esta aclaración en mente, *intentaremos* un repaso de los principales estudios en relación con trece cuestiones específicas.

#### 1. ¿Qué es una pandilla?

Los grupos de jóvenes amigos son un hecho universal, sobre todo en las ciudades, donde suelen ocupar las calles y otros espacios públicos durante su tiempo libre. Esta presencia es por lo general benéfica o aceptable, aunque a veces los jóvenes incurren en faltas al civismo, en contravenciones o aun en delitos de menor gravedad<sup>7</sup> (el ruido, los *graffiti*, el exceso de alcohol, el consumo de drogas, la ruptura de ventanas, las peleas a puñetazos, etcétera). Algunos grupos adoptan códigos de identidad o de comportamiento que los cohesionan y los diferencian de la sociedad (un nombre, una forma de saludar o de vestir, un rito de iniciación). Y algunas veces o en ciertas circunstancias, la pandilla pasa de ser una forma de pasar el tiempo libre o de expresar una identidad, y va adquiriendo los rasgos de un grupo delictivo que roba, extorsiona, amedrenta y ejerce la violencia, incluso a veces al servicio del crimen organizado.

La palabra “pandilla” cobija pues una *gama* de situaciones distintas y referentes a una *serie* de rasgos o características distintas. Esto –que de por sí explica la mencionada disparidad de visiones– ha dado pie a tipologías de distinta índole. Por ejemplo, la Interpol distingue entre pandillas de jóvenes entre 9 y 20 años

**Cuatro factores importantes ayudaron a que la narcoactividad se expandiera por América Central. Los desmovilizados de las guerras, el crecimiento de la seguridad privada sin control y la abundancia de armas ayudaron a formar los grupos paralelos al servicio de los carteles. La migración masiva –y a menudo ilegal– creaba oportunidades para infiltrar “mulas” o portadores de droga hacia Estados Unidos.**

de edad que incurren en pequeña delincuencia, pandillas callejeras violentas, y criminalidad organizada común (Interpol, 2005). Scott Decker (2007) habla de las pandillas “episódicas” (creadas para pasar el tiempo y cuyos delitos son ocasionales y pequeños), las pandillas “celulares” (de pocos miembros, clandestinas, formadas para llevar a cabo un acto criminal) y las pandillas “corporativas” (de escala nacional, con fines de lucro, integradas por adultos jóvenes pero curtidos en prisión). Y para América Central se ha sugerido distinguir el simple grupo de amigos para pasar el tiempo, de la “pandilla” que habita y defiende su barrio o territorio, y de la “mara” propiamente dicha o cuyos miembros se vinculan al crimen organizado o cometen delitos fuera de su territorio (Demoscopia S.A., 2007:xv; Goubaud, 2008).

Las diferencias entre esos varios tipos no siempre son claras y en todo caso no son fáciles de aplicar en la práctica. Más aún, las pandillas son una realidad cambiante, y en distintos países, incluidos los de América Central, habrían transitado desde ser grupos espontáneos y desorganizados (pandillas “rumberas”) hasta formar una organización jerarquizada que lleva a cabo crímenes violentos (la “mara”, según esta visión) (Rubio, 2005:3).

#### 2. ¿Para qué formar pandillas?

Habría tres tipos de razones principales para que un joven se vincule a una pandilla: las afectivas, las de seguridad y las utilitarias. Aunque estas razones no se excluyen entre sí, en distintos contextos o mo-

mentos predomina una u otra. Algunos estudiosos ven la pandilla como una especie de *familia sustituta* que satisface las necesidades afectivas del joven, que provee de identidad y dignidad a muchachos marginados y con poca probabilidad de ascender en el orden social convencional; algunos otros acentúan las exigencias de *seguridad personal* (defenderse de la pandilla del otro barrio, de la policía o de algún otro agresor) y otros destacan el propósito de *vivir mejor* así sea por medios ilegales. En el contexto centroamericano se habla además del cambio registrado entre los años 1980, cuando la pandilla se formaba sobre bases afectivas como la solidaridad y el sentido de pertenencia, hasta la actualidad, en la que predominarían motivos más pedestres, como el acceso al dinero y al poder (Demoscopia S.A., 2007:xxi).

#### 3. ¿Qué tan absorbente es la pandilla?

La mayoría de los jóvenes dedica apenas una parte de su tiempo libre a departir con los amigos en la calle. Pero la “pandilla” absorbe un poco más porque ella es una “comunidad emotiva” que brinda “identidad y sentido a la vida” de sus miembros (Demoscopia S.A., 2007:xiv). Más todavía en el caso de las dos grandes pandillas centroamericanas –la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Pandilla de la Calle 18 (o Barrio 18)– que poseen una estética elaborada y unos códigos de ingreso, conducta y disciplina bastante más extensos y exigentes que las pandillas típicas de otras latitudes. En este sentido la pandilla no es una forma de pasar el tiempo sino una forma de vivir (Santamaría,

6) Aunque su uso no es constante ni es preciso, la expresión “mara” suele acentuar el ingrediente criminal mientras “pandilla” tiende a ser más neutro.

7) Estas conductas son *mala prohibita*, de manera que su calificación y su sanción varían entre países y aun entre ciudades; a veces, por ejemplo, la ingerencia de alcohol en la vía pública está sujeta a sanciones administrativas aunque no penales.

sf: 101-123) –a la cual además no es fácil renunciar por una mezcla de temor a las represalias, pérdida de poder e ingresos, falta de oportunidades y estigmatización social– (Falkenburger y Thale, 2008: 45-66).

#### 4. ¿Quién ingresa a una pandilla?

Aunque, de nuevo, parece haber diferencias entre barrios, ciudades, países y momentos, los estudios en su conjunto destacan cuatro elementos como “factores de riesgo” de ingresar a una pandilla: ser hombre (aunque también hay pandilleras o “mareras”<sup>8</sup>) haber huido del hogar, haber abandonado la escuela, y vivir en un barrio donde operan las pandillas. Existe menos consenso sobre otras dos circunstancias que harían más probable la ulterior afiliación a una pandilla: la pobreza del hogar y una experiencia de violencia o abuso sexual temprano (Demoscopia S.A., 2007:xxi; Rubio, 2005:4).

#### 5. ¿Cuántos pandilleros hay y dónde están?

Con lo que llevamos dicho, no hay que sorprenderse de que los estimativos varíen tanto entre las fuentes: un reporte habla de entre 70.000 y 100.000 pandilleros en América Central; otro, de 72.585; un tercero, de 200.000, y un cuarto, de entre 50.000 y 305.000 (Falkenburger y Thale, 2008, citando a Ribando:48; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, citando a Delgado, 2006:11; Usaid, 2006:6). A título, pues, simplemente ilustrativo, el cuadro 4.3 presenta cifras algo más discriminadas, y ellas confirman un hecho bastante bien conocido: las pandillas son mucho más propias del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y Salvador), que de Belice o los países del Sur (Panamá, Costa Rica y Nicaragua).

En el capítulo 6 propondremos una explicación integrada de las diferencias en el nivel general

**Países centroamericanos: número de grupos y pandilleros, 2006**  
Cuadro 4.3

País	Grupos	Pandilleros
Honduras	112	36.000
Guatemala	432	14.000
El Salvador	4	10.500
Nicaragua	268	4.500
Costa Rica	6	2.660
Panamá	94	1.385
Belice	2	100
TOTAL	920	69.145

Fuente: Policía Nacional Civil. Estudio de pandillas o maras en El Salvador. 2006. En: Miranda, L. 2008. Evolución y tendencias del accionar de las pandillas en Centroamérica: un reto para la región. San Salvador (documento inédito:6).

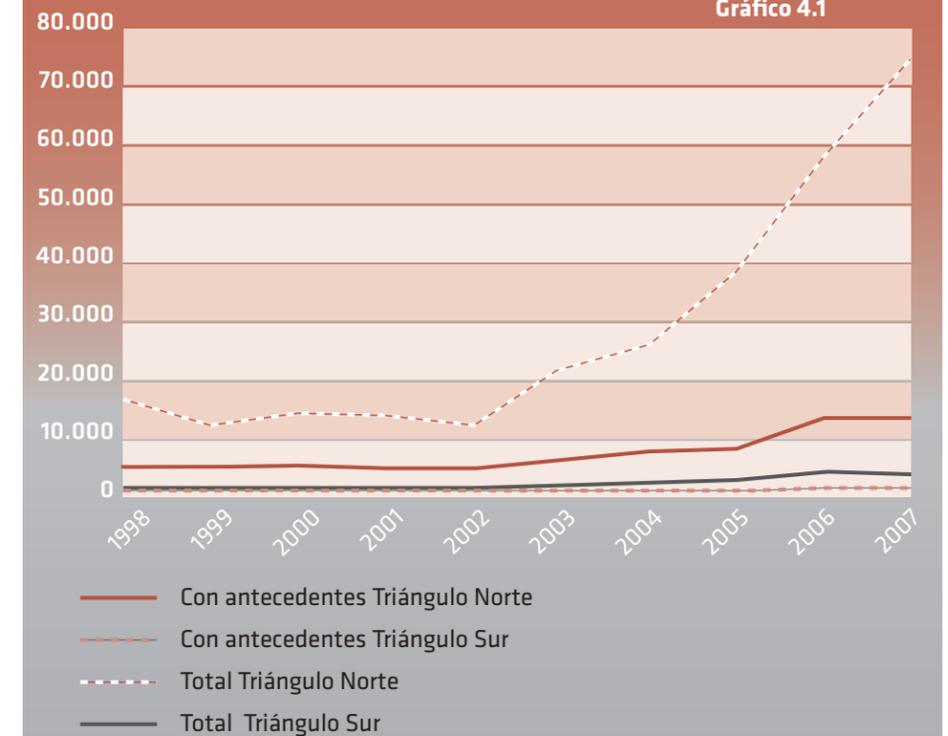
de criminalidad entre los países centroamericanos, destacando entre las causas la abundancia relativa de “jóvenes sin futuro” y otros desajustes que afectan o afectaron con especial intensidad a los países del Triángulo Norte –incluyendo las secuelas de las guerras–. Pero hay un factor que según todos los estudios tiene relación más estrecha con el origen y la evolución de las pandillas en el Norte: la migración de ida y vuelta hacia Estados Unidos.

#### 6. ¿Cómo surgieron las maras?

Algunos analistas en efecto sostienen que las maras centroamericanas tienen su origen en Estados Unidos, pues las dos más poderosas, MS-13 y Pandilla 18, aparecieron en Los Ángeles y otras ciudades de ese país para luego retornar, ayudadas por la deportación, a los países del Triángulo Norte (Santamaría, sf:121.123; Falkenburger y Thale, 2008:48-49). Otros estudios notan sin embargo que las pandillas locales existían desde los años 1980 (Cruz, sf:3), de manera que los migrantes vinieron a transformarlas y radicalizarlas desde los años 1990.

<sup>8</sup> Las mujeres pueden representar entre 10 y 40% de los miembros de las pandillas. El maltrato y el abuso sexual en la familia son factores de riesgo más precisos en su caso que en el de los varones. Están subordinadas a los pandilleros y raramente ocupan posiciones de liderazgo. (Demoscopia S.A., 2007:xvi).

**Triángulo Norte y Triángulo Sur: comparativo total deportados y con antecedentes penales\***  
Gráfico 4.1



\* Los países del Triángulo Norte incluyen Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras, y los del Triángulo Sur, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.  
Nota: con antecedentes, son las personas con una acusación de carácter penal o con una condena penal.  
Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de U.S. Department of Homeland Security, 2007. 2007 Yearbook of Immigration Statistics [en línea]. Disponible en: <http://www.dhs.gov/ximgtn/statistics/publications/yearbook.shtm> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

#### 7. ¿Qué papel juegan los deportados?

Las pandillas están acaballadas e imbricadas con el fenómeno migratorio, y esto ayuda a entender su cobertura, su composición y su biculturalismo. Un aspecto particularmente debatible del proceso es el papel de los centroamericanos deportados por Estados Unidos, pues para algunos se trata de delincuentes avezados que vendrían a engrosar las maras.

La población centroamericana residente en Estados Unidos pasó de cerca de 1,3 millones de personas en 1990 a más de 2,5 en 2000 (PNUD San Salvador, 2005:26). Para 1995, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante endureció la política de migración en ese país y provocó la repatriación masiva de migrantes<sup>9</sup> (es más, esta dureza se ha intensificado en los últimos años<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> La Ley, de 1995, estableció que todo extranjero, incluidos los residentes legales permanentes, que hubiera sido condenado por un delito con sentencia de prisión mayor de un año, podía ser expulsado del país después de cumplida su condena (Morawetz, 2000, en: Santamaría, sf:101-123).

<sup>10</sup> En los últimos años se han presentado propuestas al Congreso de los Estados Unidos como la Alien Gang Removal Act y se han adoptado prácticas policiales, como la Operation Community Shield donde las autoridades federales intentan identificar, detener y deportar a presuntos pandilleros partiendo de infracciones migratorias (Falkenburger y Thale, 2008:49).



Foto. Francis King. Bilwi. PNUD. Costa Caribe, Nicaragua.

El gráfico 4.1 indica que la gran mayoría de los deportados centroamericanos durante la última década eran oriundos de Honduras, Guatemala y El Salvador, en tanto Nicaragua, Costa Rica y Panamá contribuyeron con una porción mínima del total. El gráfico también muestra que las deportaciones aumentaron con el paso del tiempo; que en 2002 comenzó un primer salto y que desde el 2005 la estrategia se viene acelerando de manera ostensible. Y en su parte inferior el gráfico señala que alrededor de una cuarta parte de los deportados –la mayoría originarios del Triángulo Norte– tenían antecedentes penales en Estados Unidos.

Los datos sugieren pues que las repatriaciones efectivamente ayudan a trasladar delincuentes y a importar prácticas criminales propias de los Estados Unidos. Sin embargo no sabemos qué tantos repatriados se vinculen a pandillas locales, ni es seguro que el tener “antecedentes penales” en aquel país necesariamente implique peligrosidad. Y por supuesto es cierto que la mayoría de los deportados carecen de antecedentes penales y que la mayoría de los pandilleros no han vivido en Estados Unidos.

## 8. Las maras: ¿una transnacional?

A diferencia de casi todas las pandillas del mundo, la MS-13 y la 18 han adquirido una dimensión internacional, pues actúan simultáneamente en Estados Unidos, México, Honduras, Guatemala y El Salvador. La convivencia en ciudades y cárceles norteamericanas –y el crimen organizado– se han encargado de estimular esta expansión, a punto tal que, en opinión de algunos analistas, hoy esas maras serían estructuras jerárquicas cuyo mando superior se encontraría en Los Ángeles (Cruz, sf:3; Demoscopia S.A., 2007:60.63; Santamaría, sf:101-123).

Pero la transnacionalización sería parcial apenas. Una encuesta en Guatemala encontró que dos de cada tres pandilleros niegan la existencia de vínculos con pandillas de otros países, y apenas uno de cada cinco piensa que las órdenes vienen del exterior. En El Salvador, el 70% de los entrevistados en la cárcel no había tenido relación con pandilleros extranjeros, y menos de la cuarta parte admite que exista una jerarquía internacional (Santamaría, sf:101.123).

## Una nueva estrategia contra las pandillas

### Recuadro 4.3

En julio de 2007, el Departamento de Estado anunció la “Estrategia para combatir las pandillas criminales *provenientes*\* de América Central y México”, una acción de carácter integral basada en cinco ejes: (a) Diplomacia; (b) repatriación (“compartir información y mejorar el proceso de retornar a los miembros de pandillas que hayan llegado ilegalmente a Estados Unidos, y cuando sea posible, ayudar a los miembros de pandillas que regresan a ser elementos productivos en sus comunidades”); (c) cumplimiento de la ley, esto es, accionar policial conjunto, especialmente por medio de la recién creada Unidad Transnacional Antipandillas en El Salvador; (d) mejora de la capacidad institucional, y (e) programas de prevención nacionales y regionales.

Sin embargo, la importancia que a esta nueva estrategia otorgan los Estados Unidos queda

en entredicho cuando se observan los montos asignados a tan ambicioso programa. La norma “Consolidation Appropriations Act, FY2008” (H.R. 2764/P.L. 110-161)\*\* incluye una provisión de 8 millones de dólares para combatir a las pandillas, tres millones más de los solicitados por la administración. Por otra parte, en septiembre de 2007 se reprogramaron unos fondos destinados a la lucha contra el tráfico de drogas en la zona andina, que pasarían a la estrategia antipandillas. De los 16 millones de dólares reprogramados, unos 4,55 millones se destinan a prevención de pandillas y reducción de la demanda de droga en Honduras, Guatemala y El Salvador. De ese monto, 850.000 dólares irán a prevención, 600.000 a la reforma de las prisiones, 175.000 para quitar tatuajes a pandilleros y un millón de dólares para un programa de la OEA sobre jóvenes en riesgo\*\*.

\* Llama la atención el hecho de que el gobierno estadounidense considere que el problema viene de afuera, máxime teniendo en cuenta las declaraciones de algunos de sus responsables en materia de seguridad y de que en aquel país se estima que existen unas 24.000 pandillas y 770.000 pandilleros, según Medina, Juanjo; Mateu-Gelabert, Pedro. 2007. En: Prólogo a Demoscopia S.A. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*, Guatemala, ASD y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE):xi.

\*\* Ribando Seelke, Clare. 2008. *Gangs in Central America*. En: *Congresional Research Reports* (RL34112). Congressional Research Service. 17 de octubre [en línea]. Disponible en: [http://assets.opencrs.com/rpts/RL34112\\_20081017.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL34112_20081017.pdf) (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de *Congresional Research Reports*, 2008.

Por eso otro estudio concluye que la “comunicación transnacional no parece ser altamente organizada ni constante” (Falkenburger y Thale, 2008:46).

## 9. ¿Cómo responden las pandillas a la mano dura?

Para enfrentar “el problema de la criminalidad”, varios países de la región adoptaron políticas de “mano dura” cuya eficacia será evaluada en un próximo capítulo. Pero aquí es necesario anticipar que, en relación específica con las pandillas juveniles, estas medidas aparentemente tuvieron el efecto no previsto ni buscado de que estos grupos se volvieran más transnacionales, más clandestinos y más violentos. Algunos pandilleros

perseguidos se habrían desplazado al exterior, usando y reforzando las redes estructuradas. Otros dejaron de reunirse en lugares públicos, de tatuarse o de llevar ropas llamativas. E incluso algunos que no eran muy violentos optaron por armarse para confrontar a la Fuerza Pública (Cruz, sf:13; Falkenburger y Thale, 2008:81). Esta fue una de las consideraciones que llevó al propio gobierno de Estados Unidos a replantear su estrategia respecto de las pandillas (recuadro 4.3).

## 10. ¿Participan las maras del crimen organizado?

Algunas fuentes sostienen que a comienzos de siglo ya era posible advertir la vinculación entre las

maras y los carteles de la droga (Arana, 2005:98-110). Un estudio comisionado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) considera que el crimen organizado hace parte de la jerarquía internacional de las maras, pero a continuación advierte que “no todos los pandilleros tienen los mismos objetivos, están involucrados en las mismas actividades o exhiben el mismo nivel de violencia” (Usaid, 2006:5-6 y 13); y todavía otros estudios concluyen que los lazos entre pandillas y carteles son débiles y esporádicos (Centro de Estudios y Programas Interamericanos, 2007:3). Otra vez entonces habremos de concluir que hay entrecruces parciales y cambiantes entre la redes de densidad variante que llamamos maras y las redes ciertamente más tupidas del crimen organizado.

### 11. ¿Cuál es el papel de las cárceles?

La prisión es un lugar de encuentro entre delincuentes de distintas procedencias, y por eso ha servido para estrechar relaciones entre las pandillas juveniles y el crimen organizado. Pero también ocurre que, para sobrevivir y defenderse en el medio brutal que lo rodea, el prisionero se asocia con sus pares, lo cual le habría dado más cohesión a las pandillas<sup>11</sup>.

### 12. ¿Pero cuántos delitos cometen los pandilleros?

Dijimos que las pandillas juveniles nos interesan en tanto incurren o inducen la ejecución de delitos violentos o predatorios contra los centroamericanos y centroamericanas. Y en efecto las pandillas o sus miembros llevan a cabo homicidios en riña u homicidios por encargo, participan en secuestros y en asaltos sexuales y practican distintas modalidades del robo, además de extorsionar a pequeños comerciantes, transportistas y vecinos, vender droga al por

menor y colaborar, como vimos, con los carteles de la droga y otras organizaciones criminales.

No obstante, por la “cifra oscura” y porque no es fácil saber si el acusado es pandillero y *si cometió el crimen por ser pandillero*, no es fácil determinar cuántos delitos se deben a las pandillas. Un informe de policía para el año 2003 sostiene que los homicidios cometidos por pandilleros representaron 45% del total en El Salvador y Honduras y 20% en Guatemala (mientras que en Costa Rica, Nicaragua y Panamá se reportaron apenas 2, 11 y 29 homicidios, respectivamente) (Comisión de jefes y jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe, 2003). Pero estas cifras parecen muy exageradas: en Honduras, menos del 5% de los delitos son cometidos por jóvenes menores de 18 años de edad (ONUDD, 2007:17-18), en El Salvador solo el 8% de los homicidios con armas de fuego en 2002 pudieron atribuirse a las maras, y en Guatemala en el 2006 solo el 14% de los homicidios dolosos parecerían haber sido imputables a las maras (Naciones Unidas, 2007: 62-71).

### 13. ¿Cómo se relaciona el pandillero con su comunidad?

Ser pandillero no es un oficio de tiempo completo, de suerte que muchos de estos jóvenes estudian o trabajan en empleos formales o, más típicamente, en el sector informal. Los ingresos laborales o ilegales que recibe el pandillero a menudo son parte del presupuesto del hogar –de modo que su encarcelamiento es un gravamen para la familia–. Y en todo caso el pandillero no es un extraño sino un muchacho que creció en el barrio o colonia y ha tejido relaciones afectivas e instrumentales con otros miembros de la comunidad, por lo cual los parientes, amigos y vecinos forman círculos de apoyo social y hasta logístico para estos grupos. A medio camino entre el temor y la solidaridad, las comunidades urbanas de América

<sup>11</sup> En El Salvador hace unos años se adoptó la política, hoy finiquitada por inoperante, de agrupar a las pandillas según fueran de la MS-13 o de la 18 en distintos centros penales.

## Juventud y seguridad ciudadana en Nicaragua

Recuadro 4.4

A diferencia de otros países de la región, desde fines de los años 1990 la violencia juvenil en Nicaragua ha sido enfrentada con políticas de prevención en lugar de las medidas de mano dura. Estas políticas han sido ejecutadas principalmente por la sociedad civil y más tarde por la Policía Nacional, al crearse el Departamento de Asuntos Juveniles.

Los esfuerzos de prevención se orientaron a corregir las causas de la violencia juvenil y la cultura de violencia, lo cual condujo a la disminución del número de pandillas en la capital y en ciudades como Matagalpa, Estelí, Chinandega y León, a la disminución de delitos y a una mejoría en la situación de seguridad de las comunidades afectadas.

Las principales organizaciones de la sociedad civil que adelantaron estos esfuerzos y aportaron modelos de intervención que luego han sido sistematizados, son el Centro de Prevención de la Violencia (Ceprev) la Fundación Nicaragua Nuestra y la Fundación Desafíos, las cuales han intervenido en diferentes zonas de la capital y en ciudades como Estelí y Chinandega. Los programas promueven la mediación de conflictos y la pacificación de grupos juveniles enfrentados, la reinserción de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, la oferta de becas de formación técnica, la superación de adicciones, la organización y las alianzas comunitarias, el apoyo a microempresas, la reducción de la violencia intrafamiliar, los cambios en las creencias de género acerca de la masculinidad y la promoción de actividades deportivas.

Las instituciones públicas también han desempeñado un papel importante en el trabajo con jóvenes. Cabe destacar el programa de seguridad ciudadana financiado por el BID, donde participan en forma coordinada la Policía Nacional, el sistema penitenciario, la Secretaría de la Juventud, el Ministerio de la Familia y el Ministerio de Educación, principalmente.

Otros aspectos que contribuyeron a que en Nicaragua no existan los mismos niveles de violencia juvenil que en el resto de la región han sido: la entrada tardía del narcotráfico y del tráfico de armas y de los procesos de debilitamiento institucional,

debido a la guerra de los años 1980, la secuela positiva de la Revolución Sandinista en la creación de redes sociales, y la existencia de una Policía Nacional con un perfil de servicio y de integración en la comunidad, abierta a incorporar un enfoque preventivo en su actuación.

Otra diferencia importante fue la migración juvenil dirigida más hacia Costa Rica y Miami, donde el fenómeno de las pandillas no tenía la magnitud que alcanzó en Los Ángeles, desde donde fueron deportados hacia El Salvador y Honduras miles de jóvenes organizados en las maras más conocidas de la región, la Salvatrucha y la 18.

En la Costa Caribe, el problema de las pandillas no llegó a tener tanto relieve como el aumento del narcotráfico –que involucró también a los jóvenes en calidad de colaboradores o de consumidores–.

Las principales amenazas actuales a los logros alcanzados en esta materia son la crisis económica y social que puede llevar al aumento de los delitos, especialmente de los robos con intimidación, el crecimiento del narcotráfico en las principales ciudades del país, del tráfico de armas, de la trata de personas y de otros delitos relacionados con el crimen organizado y la utilización de jóvenes organizados en pandillas como fuerzas de choque en enfrentamientos políticos.

Para frenar esta tendencia, es urgente impulsar políticas de empleo para la juventud y estimular el desarrollo de microempresas juveniles, fortalecer la labor de prevención realizada por la sociedad civil, mejorar la coordinación entre el gobierno y la sociedad civil para ampliar la intervención comunitaria. Fomentar el deporte y la recreación en las zonas afectadas, aplicar decididas políticas de rehabilitación en los centros penitenciarios, fortalecer la acción policial contra el narcotráfico e impulsar políticas de salud para el tratamiento de las adicciones que afectan a un alto porcentaje de los jóvenes en Nicaragua.

Mónica Zalequet  
Directora

Centro de Prevención de Violencia de Nicaragua



Central tienen pues una relación ambivalente con las pandillas (Jiménez Larios, 2007:9-10).

Llegados a este punto, no cabe duda de que las maras constituyen una fuente de inseguridad ciudadana, especialmente para los países del Triángulo Norte. Pero repitamos que el fenómeno es complejo, heterogéneo y cambiante. Y agreguemos que el problema tiene raíces sociales tan hondas y tan diversas como las familias rotas, el fracaso de la escuela, el desempleo,

la frustración del migrante hacia Estados Unidos o la represión indiscriminada que alimenta el espiral de intolerancias; por eso entre los propios países centroamericanos hay diferencias tan marcadas al respecto como las que ilustra el recuadro 4.4. En estas circunstancias es imperioso distinguir lo que es distinto, no satanizar a los jóvenes y asegurarse de que el peso de la ley recaiga sobre los individuos que han cometido delitos y sin salirse de la ley so pretexto de aplicarla.

## Referencias bibliográficas

- Abadinsky, Howard. 2006. *Organized Crime*. Cengage Learning, Nueva York.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). 2006. *Central America and Mexico Gang Assessment*. Usaid Bureau for Latin American and Caribbean Affairs Office of Regional Sustainable Development.
- Arana, Ana. 2005. How the Street Gangs Took Central America. En: *Foreign Affairs*. Mayo-junio, 84 (3).
- Centro de Estudios y Programas Interamericanos. (CEPI). 2007. *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos, México. Resumen ejecutivo*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). México.
- Comisión de jefes y jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe. 2003. Informe del Equipo técnico para el estudio y evaluación de la actividad delictiva de las pandillas o maras. Diciembre.
- Cruz, José Miguel. (sf, ni referencia de publicación). *El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red*.
- Demoscopia S.A. 2007. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Guatemala, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo (ASDI) y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Falkenburger, Elsa; Thale, Geoff. 2008. Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas. En: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, Barcelona. Abril (81).
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2006. *La cara de la violencia urbana en América Central*. San José (Costa Rica).
- Goubaud, Emilio. 2008. Director del Proyecto Alianza para la Prevención del Delito (Aprede). Presentaciones en los meses de marzo y abril (Guatemala).
- Jiménez Larios, Armando. 2007. *Las pandillas en El Salvador: la violencia como medio de poder*. Universidad José Matías Delgado, San Salvador.
- Lunde, Paul. 2007. *Organized Crime*. Barnes & Noble, Nueva York.
- Nelen, Hans; Siegel, Dina. (eds.). 2007. *Organized Crime: Culture, Market, and Policies*. Springer-Verlag, Nueva York.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2007. *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. ONUDD, Viena.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2005: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones*. PNUD El Salvador.
- Rubio, Mauricio. 2005. *La mara trucha y voraz. Resumen ejecutivo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## Referencias páginas web

Decker, Scott. 2007. Understand and Responding to Gangs. United States Conference of Mayors [en línea]. Disponible en: <http://usmayors.org/workforce/documents/scottdecker-presentation.pdf> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Interpol. 2005. El fenómeno de las pandillas en la región centroamericana y la importancia de la cooperación internacional. OIPC-Interpol Oficina Subregional de San Salvador [en línea]. Disponible en: [http://www.cicad.oas.org/Crimen\\_Organizado/ESP/Reuniones/Tapachula2005/Presentaciones/Interpol%20-%20El%20Salvador%20-%20Fenomeno%20de%20las%20Pandillas%20o%20Maras%20en%20C%20A.pdf](http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Reuniones/Tapachula2005/Presentaciones/Interpol%20-%20El%20Salvador%20-%20Fenomeno%20de%20las%20Pandillas%20o%20Maras%20en%20C%20A.pdf) (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Morawetz, Nancy. 2000. En: Santamaría, Gema. (sf). Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. En: *Revista Mexicana de Política Exterior* (81) [en línea]. Disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/04GemaS.pdf> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Naciones Unidas. 2001. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. Convención de Palermo. Asamblea General de las Naciones Unidas. 8 de enero [en línea]. Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525s.pdf) (recuperado: 24 de marzo de 2009).

Naciones Unidas. 2007. En: Rico, J. 2007. Informe [en línea] presentado al Programa estado de la nación-región. *Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/paginas/resumen.html> (recuperado: octubre de 2008).

Santamaría, Gema. (sf). Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. En: *Revista Mexicana de Política Exterior* (81) [en línea]. Disponible en <http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/04GemaS.pdf> (recuperado: 24 de marzo de 2009).

US Department of Justice. 2007. National Intelligence Center, Evaluación nacional de riesgos de drogas 2008. Octubre. En: *La amenaza del narcotráfico en América 2008*. ONUDD [en línea]. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Reporte_OEA_2008.pdf) (recuperado: 10 de noviembre de 2008).

## Capítulo 5

# Los delitos silenciados

### Sumario

Inseguridad y minorías étnicas. El peligro de ser joven en América Central. Seis formas de abuso contra la niñez. Género e (in)seguridad. Violencia contra las mujeres: conceptos, y femicidio, violencia sexual, otras formas de violencia. La corrupción y sus modalidades: poderes fácticos, grandes desfalcos, corrupción gris, “captura del Estado”. Causas y efectos de la corrupción.

**L**a mayoría de los delitos no se denuncian, y eso da pie al problema de la “cifra oscura” que comentamos en el capítulo 3. Pero además existen ciertas fuentes de inseguridad *objetiva* para las personas que afectan gravemente su desarrollo humano y sin embargo no son percibidas –o no son percibidas claramente– como causantes de inseguridad ciudadana. Nos referimos ante todo a la corrupción que afecta el patrimonio colectivo (sección B) y a las acciones de violencia o de despojo que padecen ciertos individuos en virtud de atributos que son objeto de discriminación social (como decir su origen étnico, su género o su edad –sección A–). Estas conductas constituyen *mala in se* y están penalizadas de modo más o menos preciso en los siete países bajo análisis; pero ni la comunidad ni las autoridades las toman muy en serio, de manera que suelen ser toleradas, que sus autores suelen quedar impunes y que sus víctimas suelen quedar desprotegidas. Por eso las llamaremos los “delitos silenciados”.

El silencio se debe en mucho a que la idea común de inseguridad “ciudadana” se refiere al delito “ordinario” que sucede o que proviene “de la calle” (o sea “de la ciudad”) que tiene lugar entre desconocidos, y cuya víctima es “el ciudadano” típico (o sea “el hombre de bien”). Esta noción de la inseguridad sin duda capta una parte fundamental del problema –incluido el hecho de que el “delito ordinario” *también* afecta a las personas que padecen la discriminación

social, como *también* puede afectar a los bienes que son parte del patrimonio colectivo–.

Pero ya en el capítulo 1 advertimos que al lado y además de aquella (in)seguridad, digamos, “generalizada”, existen *inseguridades* que afectan a personas o a grupos específicos. A diferencia del delito ordinario que viene de la calle –y por eso causa alarma– diríamos que estas otras formas del abuso se silencian porque transcurren en el hogar o en la “vida privada”, y que las prácticas corruptas se silencian porque ocurren en la quietud de los despachos oficiales –o, paradójicamente, porque transcurren en la vida genuinamente “pública” que sin embargo no percibimos como pública–.

## A. Las inseguridades invisibles

La discriminación social es un fenómeno común en todo el mundo, y de este mal no escapan las sociedades centroamericanas. “Todos somos iguales” –decía Orwell– “pero unos somos más iguales que otros”: no solo somos “hondureños” o “panameños” a secas, sino que además portamos otras identidades *innatas* o independientes de nuestra voluntad –el sexo, el color de la piel, la edad...–, identidades estas que también condicionan nuestras oportunidades y nuestras formas de interactuar o de participar en los distintos ámbitos de la vida social.

Cada una de aquellas identidades conlleva ciertos privilegios y ciertas barreras que abren o cierran caminos para el desarrollo humano; pero

hay algunas identidades cuyo balance es negativo porque impiden más que ayudan el acceso a los bienes socialmente valorados. En este caso hablamos de “discriminación social”, que puede ser más o menos intensa, más o menos infranqueable y más o menos “sistémica” o expresarse en una o en varias esferas institucionales (la familia, la educación, el trabajo, la política, la recreación, o la seguridad frente al crimen). Las identidades que aumentan el riesgo o el temor de sufrir algún delito son en principio una forma de discriminación en la esfera de la seguridad; pero resulta más exacto decir que

Es importante advertir que la atención de las inseguridades invisibles es una obligación del Estado en tanto ellas son parte esencial de lo que llamamos “seguridad ciudadana” –y más aún en aras de la equidad que reclama el desarrollo humano–. Pero precisamente porque son invisibles, estas inseguridades no figuran o apenas si figuran en la agenda del debate oficial sobre (in)seguridad ciudadana: antes y detrás de “las políticas de seguridad” está el filtro del sistema político que privilegia las perspectivas y las urgencias de seguridad de “los ciudadanos más iguales que otros”.

**“Todos somos iguales” –decía Orwell– “pero unos somos más iguales que otros”: no solo somos “hondureños” o “panameños” a secas, sino que además portamos otras identidades innatas o independientes de nuestra voluntad –el sexo, el color de la piel, la edad...–.**

la discriminación de (in)seguridad no consiste en estar expuesto a más riesgo sino a un *desbalance* mayor o más marcado entre las amenazas y la protección que el sistema social ofrece a estas personas. Por ejemplo: ser mujer aumenta el riesgo de sufrir la violencia doméstica, pero ante todo y además conduce a que el sistema social no proteja a las víctimas potenciales o actuales de este tipo de abusos.

Las precisiones anteriores ayudan a entender el fenómeno de las “inseguridades invisibles” (mejor dicho, “invisibilizadas”) o situación de los grupos expuestos a un especial desbalance entre riesgo y protección frente al delito violento o predatorio. Tal desbalance puede resultar de que (a) las personas en cuestión tengan una mayor exposición o una mayor sensibilidad a un cierto tipo o modalidad del delito violento o predatorio, o de que (b) la ley no tipifique o no castigue con igual severidad el delito en el caso de estas víctimas, o de que (c) las autoridades, la comunidad y hasta la misma víctima tengan más tolerancia o persigan estos delitos con menor ahínco.

### 1. Las minorías étnicas

La discriminación de (in)seguridad puede operar en principio sobre las mismas bases que operan las otras formas de discriminación social, es decir sobre las bases del origen étnico-cultural, del género o de la edad de las personas. Las minorías étnicas, lingüísticas, nacionales, religiosas y hasta políticas pueden y suelen ser objeto de discriminación más o menos sistemática; sería el caso, en Centroamérica, de los pueblos indígenas y de los afroamericanos, de inmigrantes de ciertas nacionalidades a ciertos países, quizás de algunos grupos religiosos y, por la época de las dictaduras, el de los militantes de la oposición política.

Pero los pueblos indígenas de América Central (como tal vez también las comunidades negras tradicionales) en general registran tasas de criminalidad menores que las del resto de la población, y en este sentido no cabría decir que estén “discriminadas”; sus inseguridades más bien provienen de los procesos históricos de expropiación de la tierra



Foto. Walter Sotomayor.

y de la violencia selectiva que sufrieron por ejemplo en Guatemala. Aunque hoy por hoy estos problemas persisten en algún grado y bajo ciertas modalidades, es más preciso afirmar que los problemas especiales de inseguridad que afectan a las minorías étnico-culturales de América Central tienen que ver sobre todo con su ubicación en territorios donde la ausencia de Estado da pie a expresiones singulares de la criminalidad, como se observa por ejemplo en las regiones autónomas de Nicaragua (recuadro 5.1).

### 2. Edad e inseguridad

Tanto la probabilidad de delinquir como la de ser víctima de delitos están claramente asociadas con la edad. Por una parte el uso de la violencia física es más común entre los jóvenes, y los delincuentes ordinarios tienden a “jubilarse” más temprano que el resto de los mortales. Por otra –y si evocamos el prototipo del “ciudadano” adulto– inferiremos que las inseguridades “ciudadanas” de los otros tres grupos etarios –niños, jóvenes y ancianos– suelen ser “invisibilizadas” en todas partes. Aun en ausencia de estudios so-

bre el particular, sabemos que también en América Central las personas de la tercera edad tienen más riesgos y más temor de transitar por las calles o de hacer cola para cobrar sus pensiones a fin de mes. Pero, dada la pirámide demográfica, son sobre todo los menores y los jóvenes quienes reclaman análisis especial en nuestro Informe.

#### 2.1 El peligro de ser joven

La inseguridad de los jóvenes centroamericanos es simplemente dramática. Como concluye una investigación reciente, la probabilidad de que un joven de América Latina muera siendo víctima de un homicidio es treinta veces mayor que la de un joven de Europa y setenta veces superior a la de los jóvenes de países como Grecia, Hungría, Inglaterra, Austria, Japón o Irlanda.

El Salvador ocupa el primer lugar entre los 83 países del mundo que fueron ordenados según la tasa de homicidio de personas entre 15 y 24 años de edad (92,3 muertes por cada 100.000 habitantes) y Guatemala se sitúa en el cuarto lugar (55,4) –después de Colombia (73,4) y de Venezuela (64,2)–;



## (In)seguridad ciudadana en las regiones autónomas de Nicaragua

### Recuadro 5.1

Aunque su “autonomía” no se ha concretado de manera suficiente, las dos regiones autónomas del Atlántico Sur (RAAS, capital: Bluefields) y Norte (RAAN, capital: Bilwi) de Nicaragua, son las únicas declaradas “autónomas” en Centroamérica\* por su carácter multiétnico, pluricultural y multi-lingüístico\*\*.

Sus pueblos y comunidades, por adscripción étnica corresponden a 30% de población indígena, 11% afrocaribeña y 59% mestiza\*\*\*. Históricamente estas regiones han sido aisladas y saqueadas por su gran riqueza natural y multiétnica, por razones culturales y geopolíticas; su incorporación formal al país se produjo a finales del siglo XIX, después de haber estado en forma parcial e intermitente bajo el control británico. La Ley 162 de 1996 reconoce como lenguas de uso oficial en las regiones autónomas, además del español, el miskitu, el creole, el sumo, el garífona y el rama.

Los habitantes de la RAAS y la RAAN enfrentan conflictos históricos por la delimitación de los territorios y tierras comunales, la colonización desordenada, los altos niveles de pobreza y desigualdad y el muy bajo nivel de desarrollo humano (34% menor que el de Nicaragua) sumados a la crisis de identidad creciente entre lo global y local. Estas regiones son además vulnerables por su extensión, por la escasa presencia institucional y por la falta de infraestructura económica y social, todo lo cual resulta en consecuencias indeseables como la pérdida de tradición cultural, la desarticulación del tejido social, el consumo de drogas, la corrupción y la violencia. Por otra parte el Caribe de Nicaragua es una ruta de tránsito, abastecimiento y descanso para el narcotráfico del Sur al Norte y el tráfico de armas del Norte al Sur.

En estas regiones se produce 7% de las denuncias por delito conocidas por la Policía en el ámbito nacional (2005-2007). La “cifra oscura” es muy alta debido a la gran extensión territorial, la limitada cobertura policial y judicial y las dificultades de comunicación. El índice delictivo por cada 100.000 habitantes es ligeramente mayor en la RAAS (5%) que en la RAAN (1.205 casos por 100.000 habitantes). Entre 2006 y 2007 aumentaron de modo pronunciado y por encima del promedio nacional las tasas de homicidio (aumento del 47%) de violación (69%) y de robos (del 41%).

Y sin embargo han faltado las políticas públicas integrales, sostenibles y diferenciadas que atiendan la región en sus particularidades multiétnicas. Incluso falta reconocer y apoyar la aplicación legítima del derecho consuetudinario, (los *wihtas* o jueces comunitarios miskitus, creoles o sumu-mayangnas) para administrar los conflictos cotidianos en armonía con el derecho positivo nacional y viceversa.

Esta situación de inseguridad, amenazas y riesgos requiere de políticas públicas diferenciadas y de largo plazo, junto con la reforma del Estado nacional monoétnico y excluyente para convertirlo en un Estado multiétnico que permita formas diferenciadas de ciudadanías (derechos y deberes) sensibles cultural y étnicamente.

\* Constitución Política de Nicaragua. 1987. Estatuto de la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. 1997. Artículos 89-91.

\*\* Tienen una extensión de 59.566 kilómetros cuadrados, que corresponden a 47% del territorio nacional, con el 12,8% de la población total en 2007 y con 12 habitantes por kilómetro cuadrado.

\*\*\* IDH 2005. *Las regiones autónomas de la Costa Caribe*, PNUD.

Nota: los datos demográficos provienen del Instituto Nacional de Información de Desarrollo de Nicaragua (Inide), pero estas cifras han sido cuestionadas por casi todos los veinte municipios de las regiones autónomas y sus autoridades. Las cifras de delitos provienen de los Anuarios estadísticos de la Policía Nacional de Nicaragua 2005, 2006 y 2007.

#### Fuentes:

- Oficina PNUD Nicaragua. *Informe de Desarrollo Humano 2005. Las regiones autónomas de la Costa Caribe ¿Nicaragua asume su diversidad?*  
- Foros de reflexión sobre la seguridad ciudadana en Costa Caribe en el marco del proceso del IDH Regional 2008-2009 sobre seguridad ciudadana, RAAS (Región Autónoma del Atlántico Sur y Río San Juan, Bluefields, 8 de octubre de 2008) y RAAN (Región Autónoma del Atlántico Norte y triángulo minero, Bilwi, 22 de octubre de 2008).



pero incluso los países más “pacíficos” de nuestra región ocupan lugares desfavorables: Panamá está en el puesto 13 (17,8 muertes por 100.000 jóvenes), Nicaragua en el 14 (16, 6) y Costa Rica en el lugar 22 (9,2) (Waiselfisz, 2008:12 y 17).

### 2.2 La niñez desprotegida

Pensamos en la infancia como en la “edad dorada”, y así tal vez lo sea para la mayoría de las niñas y los niños de América Central. Muchas de ellas y ellos sin embargo son víctimas de abusos delictivos respecto de los cuales existe en general poca conciencia y un grave déficit de protección social. Pese a la falta de datos sobre la inseguridad (“invisibilizada”) de la niñez, aludiremos brevemente a seis de sus expresiones más preocupantes: (a) Los homicidios de menores y su participación en actividades delictivas; (b) el abuso por parte de las autoridades; (c) el maltrato en el hogar; (d) los abusos sexuales; (e) la explotación laboral, y (f) la explotación sexual de carácter comercial.

#### a. Homicidios de menores y menores delincuentes

Ni siquiera los niños o las niñas logran exceptuarse del clima de violencia de la región. Sirva como ejemplo El Salvador, donde 403 menores de edad fueron asesinados en el año 2006 (Instituto de Medicina Legal, 2006:423) –o el 10% del total de asesinatos en ese año–. En Guatemala en 2005 fueron asesinados 418 niños o niñas (Luz, 2007:43 y 45). En Honduras durante la última década 4.705 niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de homicidio –y Casa Alianza (2009:5) informa que algunos de estos crímenes son atribuidos a las autoridades de seguridad o a grupos extraoficiales–. Por otro lado hay evidencia de que algunos menores participan en actos criminales y son utilizados por bandas delictivas o por maras; en El Salvador, 6% de los delitos registrados entre 2000 y 2006 fueron atribuidos a menores de edad (Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social: 2007:31), en Panamá en 2001, este dato ascendió a

9,3%, en Nicaragua a 9% en 2001, y en Honduras a 5,5% en 1999 (Naciones Unidas, 2004:42).

#### b. Abusos de las autoridades

Si bien es imposible precisar la magnitud de la violencia practicada por agentes del Estado o por los funcionarios responsables de los lugares de reclusión de niños, niñas y adolescentes, algunas fuentes estarían indicando que, sin ser una práctica habitual, esta se da con alguna frecuencia. Como acabamos de notar, en Honduras se señala a las autoridades como responsables de algunos de los homicidios de menores, mientras los niños de la calle en Guatemala suelen ser detenidos por la policía y pueden pasar meses retenidos a la espera de una decisión judicial sin asistencia legal de ningún tipo (Human Rights Watch, 2000). En cuanto a los centros de internamiento, el principal problema se deriva de las condiciones inadecuadas de reclusión, entre las cuales se mencionan el hacinamiento en los dormitorios, las instalaciones sanitarias deficientes, la falta de atención médica y una oferta educativa insuficiente; además, en países como Guatemala y Honduras han tenido lugar graves hechos de violencia (Naciones Unidas, 2004:39 y 40).

#### c. Maltrato en el hogar

Las violencias física, verbal y sexual son las formas más comunes del maltrato infantil en el hogar (Save the Children, 2003:27), pero los registros estadísticos solo suelen mostrar aquellos casos de mayor gravedad, quedando ocultas muchas situaciones cotidianas de abuso físico, emocional o síquico. Como señala un Informe del Secretario General de Naciones Unidas (2004:31), el hecho de no poder denunciar a tiempo por ser menores y la tolerancia social frente a estos abusos hacen que en su gran mayoría ellos queden silenciados. Sin embargo una encuesta elaborada por el Gobierno de Costa Rica reveló que el 14% de los entrevistados de uno y otro sexo admitían tener un familiar que había sido agredido; las niñas



y niños representaban respectivamente el 14 y el 16% del total de las víctimas; el padre era responsable del 23% de las agresiones, la madre del 13%, una hermana mayor del 6% y otros miembros del grupo familiar del 13% (Save the Children, 2003:23).

#### d. Abusos sexuales

En países como Nicaragua y Honduras, más del 60% de las violaciones y entre 50 y 90% de los abusos deshonrosos (tocamientos, exhibición, etcétera) tienen como víctimas a mujeres menores de 20 años. Encuestas escolares llevadas a cabo en Costa Rica y Panamá muestran que entre el 5 y el 40% de las mujeres adolescentes han sufrido al menos una vez de abusos sexuales (Save the Children, 2003:27).

#### e. Explotación laboral

Según estimaciones de la OIT, en 2005 había unos 19,7 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años que en América Latina participaban de actividades económicas. De estos, 12,6 millones lo hacían en trabajos no permitidos para su edad o que son considerados como una de las “peores formas de trabajo infantil” (PFTI) (Naciones Unidas, 2004:24). En el caso de América Central, los niños, niñas y adolescentes en cuestión estarían dedicados al trabajo doméstico no remunerado, a tareas no apropiadas para su edad o a labores peligrosas, como decir el trabajo en basureros y mercados (que implica alto riesgo de accidentes, infecciones, enfermedades de la piel o similares) o el trabajo con fuegos pirotécnicos (con riesgos de quemaduras o inhalación de gases).

#### f. Explotación sexual comercial

Una investigación indicaba que al menos 50.000 menores centroamericanos y mexicanos ejercían la

**Tanto la probabilidad de delinquir como la de ser víctima de delitos están claramente asociadas con la edad. El uso de la violencia física es más común entre los jóvenes, y los delincuentes ordinarios tienden a “jubilarse” más temprano que el resto de los mortales.**

prostitución forzada; otras investigaciones y estudios indican que existe un tráfico de niños y niñas entre los distintos países centroamericanos que son vendidos entre 100 y 200 dólares (Save the Children, 2003:79). El turismo parece haberse convertido en uno de los principales responsables de esta situación<sup>1</sup>; la OIT revela que cerca de 20% de la explotación sexual infantil que ocurre en los países de Centroamérica y el Caribe es protagonizada por turistas y extranjeros (El Mundo, 15 de marzo de 2007).

### 3. Violencia contra las mujeres

La literatura sobre (in)seguridad y género es abundante y a menudo es polémica (Moser, 2004:99-117; Valier, 2002; Hagan, 2003; Flavin, 2003); ella argumenta, por ejemplo, que la criminología tradicional tiene un sesgo androcéntrico, que no reconoce el impacto de la socialización masculina sobre la criminalidad, que subestima las necesidades de las víctimas, o que excluye el estudio de ciertas modalidades de violencia que recaen sobre las personas por razón de su género. Y es porque, en efecto, esta forma de discriminación no se refiere solo a las mujeres sino, ocasionalmente, a los hombres (por ejemplo al esposo maltratado por su cónyuge) y cada día más, a la violencia y otros abusos que padecen las minorías sexuales.

<sup>1</sup> De acuerdo con estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los cerca de 800 millones de viajes turísticos que se produjeron en 2006 en todo el mundo, 160 millones tenían como objetivo el turismo sexual y de ellos, algo más de cinco millones, buscaban sexo infantil (El Economista.es, 9 de marzo de 2007).

Aunque en América Central casi no existe información al respecto, no hay duda de que las minorías lesbianas, gay, bisexuales, transexuales y transgénero son objeto frecuente de homicidios o de lesiones motivadas por el odio y a menudo con la inactividad o complicidad de los vecinos y de las autoridades (por ejemplo Amnistía Internacional, 2007; Observatorio Da Mulher, 2009).

Pero el vacío de saber –o sea el silenciamiento–, si cabe, aún menos aceptable en relación con las inseguridades que padecen las mujeres centroamericanas, y por eso decidimos adelantar un estudio especial en paralelo al Informe, cuyos hallazgos se resumen a continuación<sup>2</sup>. Tras una breve contextualización del problema, en esta sección revisaremos los conceptos pertinentes y la información estadística que fue posible recabar, con énfasis sobre el “femicidio”, la violencia sexual y la violencia doméstica o intrafamiliar.

#### 3.1 La mujer como infractora y como víctima

Las mujeres por supuesto están expuestas a todos los delitos que examinamos en el capítulo 3 y en este sentido lo dicho hasta ahora vale para ellas tanto como para los varones. Sin embargo la (in)seguridad ciudadana no es igual para ambos sexos, puesto que hombres y mujeres participan en el delito de modos distintos y están expuestos a distintos riesgos.

- Lo primero significa que ciertas ofensas son preponderantemente femeninas (como el homicidio del cónyuge maltratante) y sobre todo que “los

hombres cometen más delitos que las mujeres. Esta ha sido una constante a lo largo de la historia, en todas las sociedades y para prácticamente todo tipo de delitos (...). La mayoría de las mujeres infractoras incurrir en delitos ordinarios –principalmente pequeños robos y fraudes, narcomenudeo, prostitución o agresiones no muy graves contra sus hijos o sus compañeros– y algunas de ellas reinciden a lo largo de los años, pero no son criminales de carrera y es muy raro que ejecuten crímenes de gravedad (...). La persistencia notable de estas diferencias se debe en parte a la prolongada vigencia histórica de las relaciones de género y en parte a las diferencias físico-sexuales subyacentes” (Stenfensmeir y Allan, 1996). Las sociedades centroamericanas no se exceptúan por supuesto de esta regla, aunque aquí hallamos una peculiaridad que vale destacar: en los países donde se cuenta con información, la mitad de las mujeres internadas en cárceles están acusadas de la venta de narcóticos<sup>3</sup>, lo cual ya señala el peso que tiene este asunto en la criminalidad de la región.

- Por otra parte la noción misma de “riesgo” (o sea la base de la “inseguridad”) varía con el sexo, pues las mujeres perciben, valoran y negocian las amenazas o riesgos con parámetros distintos de los de los hombres (por ejemplo, Rigakos, 2002:743-761). Los resultados de la Encuesta Lapop ilustran cómo el género interviene en la valoración del riesgo. Con excepción de Honduras, en todos los países una mayor proporción de mujeres dicen sentirse inseguras en su barrio

<sup>2</sup> El estudio regional sobre violencia contra las mujeres fue elaborado por Lara Blanco a partir de los insumos nacionales proporcionados por Ana Leticia Aguilar de Guatemala, Julieta Castellanos de Honduras, Yolanda Guirola de El Salvador, Gabriela Mata de Costa Rica y Gladys Miller de Panamá. La información sobre Nicaragua proviene del *Diagnóstico de la violencia intrafamiliar y sexual en Nicaragua*, preparado por un equipo consultor liderado por María Lourdes Bolaños para la Policía Nacional, Dirección de la Mujer y la Niñez y el PNUD Nicaragua. La presente sección en lo esencial es un resumen de esa monografía, cuya lectura recomendamos puesto que ella es parte integral del Informe (ver: La violencia contra las mujeres vista desde una perspectiva de (in)seguridad ciudadana. –En preparación–).

<sup>3</sup> “En 2008 aproximadamente el 60% de la población del Centro de Atención Institucional Buen Pastor se encuentra ahí recluida por infracción a la Ley 8204” sobre estupefacientes, sustancias sicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (Foro nacional “Las drogas en Costa Rica: realidad y desafíos”, San José de Costa Rica. Documento elaborado como base para la discusión en el marco del estudio regional sobre violencia contra las mujeres realizado por PNUD Costa Rica, 2009, para IDHAC, 2009-2010).

Percepciones de inseguridad para mujeres y hombres (Porcentaje) **Cuadro 5.1**

País	Personas que se sienten algo inseguras o muy inseguras		Personas que creen que los niveles de violencia son altos en la ciudad o pueblo en que viven		Personas que creen que el nivel de delincuencia actual representa una amenaza para el bienestar del país	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Costa Rica	29	24	20	18	76	73
El Salvador	41	36	26	24	82	83
Guatemala	37	34	24	22	72	76
Honduras	37	39	18	20	46	48
Nicaragua	31	26	26	20	76	75
Panamá	28	26	25	24	65	61

Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

y también consideran que el nivel de violencia en la ciudad o pueblo en donde viven son más altos de lo que creen los hombres; sin embargo y con pocas excepciones, al preguntar qué tan grave es el problema de la inseguridad para el país, las diferencias entre los sexos disminuyen o se invierten (cuadro 5.1); estas cifras parecen sugerir que las mujeres basan su percepción en la vivencia cotidiana de su entorno mientras que los hombres se remiten más a la situación general del país.

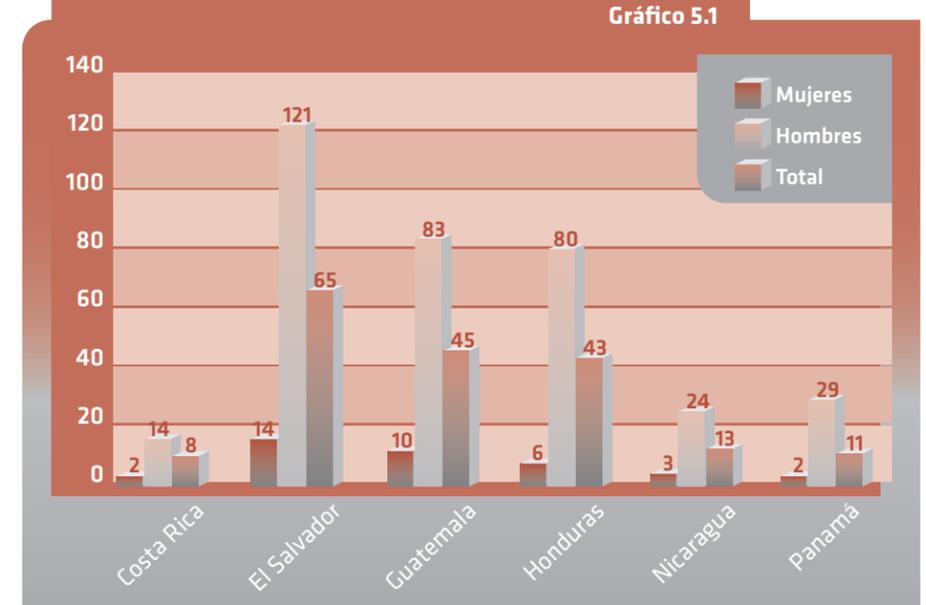
- También respecto del riesgo de sufrir ciertos delitos hay patrones relativamente universales, como que el homicidio y la violencia callejera afectan más a los hombres, mientras que las violencias doméstica y sexual afectan más a las mujeres. Y en efecto, como muestra el gráfico 5.1, la tasa de homicidios masculinos es varias veces mayor que la tasa femenina en todos los países de América Central.

El cuadro 5.2 por su parte compara la incidencia de otros varios delitos según el sexo de la víctima. Los hombres reportan mayor cantidad de amenazas de muerte en todos los países y también –aunque la diferencia típica es menor– es más común que los hom-

bres sean víctimas de golpizas. Pero se sabe bien que las mujeres son más afectadas por la violencia física en el marco de relaciones íntimas, al paso que los hombres la padecen más en el espacio público. Los delitos contra el patrimonio por regla general afectan más al sexo masculino; pero hay un tipo de despojo que padecen sobre todo las mujeres: la desatención de los deberes alimentarios adquiridos por el varón a favor de los hijos o de la esposa-compañera. Debe notarse además que la diferencia entre los sexos es menor cuando se trata de estafas o de robos dentro de la casa, que cuando hablamos de robo de vehículos o robo a mano armada: esto se debe muy seguramente a que las mujeres en general disponen de menos recursos económicos y poseen menos bienes valiosos que los hombres (por ejemplo, poseen menos automotores).

Que los hombres registren una tasa más alta de victimización total y, en especial, de victimización patrimonial, es un hallazgo consistente con otras investigaciones en el contexto latinoamericano (PNUD Costa Rica, 2005; Carcedo, 2006), pero muy divergente de las cifras arrojadas por la Encuesta Internacional de Victimización de 2000, para dieciséis países desarrollados. En ellos, las tasas de victimización para ambos sexos fueron virtualmente idénticas (victimización

Tasas de homicidio por país y por género, 2006 **Gráfico 5.1**



Nota: de Belice no hay tasas disponibles diferenciadas por género.

Fuentes:

- Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística, Área Policial.
- El Salvador: Mesa técnica de homicidios.
- Guatemala: Policía Nacional Civil y datos del Grupo Guatemalteco de Mujeres, a partir del monitoreo constante que se realiza a los registros de la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial.
- Nicaragua: Anuario Estadístico Policía Nacional de Nicaragua (2006). Estimaciones y proyección de población. 2007. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide).
- Panamá: elaborado por la Convención Nacional de Derecho Constitucional (Conadec), con base en información suministrada por la Policía Nacional (PNP) y de la Policía Técnica Judicial (PTJ).

Personas que fueron víctimas de diferentes tipos de delitos (Según país y sexo, en porcentajes) **Cuadro 5.2**

Delitos	Belice		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Amenazas	7	9	3	4	7	10	5	8	3	4	6	11	1	3
Golpes	6	9	5	3	4	4	3	5	4	5	3	7	1	3
Robo armado	6	7	5	6	7	15	10	13	5	7	5	6	3	5
Robo a la casa	8	8	7	9	5	7	6	6	3	4	9	10	6	6
Robo de vehículo o motocicleta	8	9	5	11	17	17	36	40	13	14	14	10	7	17
Estafa	5	7	4	5	7	11	6	8	3	3	5	7	1	3

Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.



total: 21,9% hombres y 20,9% mujeres; patrimonial: 18,9% hombres y 17,6% mujeres) conclusión reforzada por los hallazgos del proyecto Activa para la ciudad de Madrid, donde el género no fue identificado como un factor de riesgo asociado con la victimización (Cruz, 1999:14-16 y Van Kesteren et ál., 2000:55).

Esta evidencia sugiere que la menor tasa de victimización patrimonial entre las mujeres centroamericanas no es necesariamente una buena noticia, puesto que el hecho no se debe a que las mujeres, por serlo, experimenten menos riesgo. En realidad se debe a la supervivencia de las desigualdades de género, y en este caso a los obstáculos que la mujer tiene al hacer uso de los espacios públicos, lo cual reduce su exposición a ciertas formas de delincuencia. No reduce, empero, su exposición a otras modalidades de la violencia.

### 3.2 Las violencias que afectan a la mujer

En principio la víctima de *cualquier* delito contra la vida y la integridad personal puede ser un hombre o una mujer –y en este sentido se diría que al hablar de las tasas agregadas de criminalidad en el capítulo 3 ya estaban incluidas las mujeres–. Pero aquí nos interesa la cara oculta o el “delito silenciado” de violencia contra mujeres –y ese “silencio” se debe a que los hechos ocurren en el contexto “privado” de la familia o de las relaciones de confianza–.

Desde el punto de vista conceptual nos interesan entonces tres tipos de violencia: (a) Aquella que ejerce un hombre sobre una mujer con quien tiene un lazo familiar o en virtud de una relación de poder o confianza; (b) la que ejerce un hombre sobre una mujer en el marco de una relación de pareja actual o pasada, y (c) la violencia sexual que ejerce un hombre sobre una mujer, niña o adolescente con quien convive o con quien tiene lazos familiares. De esta definición quedan entonces excluidas, tanto (a) algunas formas de violencia contra la mujer que no ocurren en el marco de la familia, del hogar o de relaciones de pareja actuales o previas, como (b) las formas de vio-

lencia “privada” o “familiar” que no recaen sobre la mujer por el hecho de serlo (ciertas violencias contra la niñez o contra la tercera edad).

En este campo es importante distinguir varios conceptos que se utilizan a menudo en Centroamérica y que guardan estrecha relación con la violencia contra las mujeres, aunque ninguno la capta completa o exactamente. Nos referimos en especial a:

- La “violencia contra la pareja”, que denota únicamente aquella ejercida por el cónyuge o el conviviente contra su compañera (o compañero).
- La “violencia doméstica”, bien sea de carácter físico, sexual, emocional o patrimonial que se ejerce dentro del hogar. En este punto, sin embargo, no cabría la violencia contra la ex pareja, que es bastante frecuente.
- La “violencia sexual contra niñas y adolescentes”, que comprende abusos dentro del hogar o por parte de familiares.
- Y sobre todo, la “violencia intrafamiliar” o sea aquella que se ejerce sobre una persona con quien existe un lazo familiar; además de las mujeres adultas, esta violencia afecta por supuesto a los niños y niñas, como también a los adultos mayores u ocasionalmente al cónyuge varón. Todos estos fenómenos –violencia contra la pareja, violencia doméstica, violencia sexual contra niñas y adolescentes y violencia intrafamiliar– son categorías que se traslapan, pero que son parciales o exceden los fenómenos que pretendemos caracterizar, cuantificar y analizar en este Informe.

En cuanto a las causas, sabemos que la violencia contra las mujeres se asienta principalmente sobre un sistema de género que las pone en desventaja frente a los hombres, y que se nutre además de las individualidades propensas y de los desajustes sociales que producen “anomia”. Sin pretensión de ser exhaustivos, diremos que estos factores incluyen el aislamiento social o la falta de redes, antecedentes familiares como las historias de violencia de cada integrante de la pa-



Foto. Walter Sotomayor.

reja, o rasgos individuales como el exceso de alcohol, drogas, o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y el abuso del poder (Larrain, 2002: 379-398).

### 3.3 La situación en América Central

Aunque la teoría general sobre (in)seguridad de género –y en especial la referente a la violencia contra las mujeres– ha avanzado bastante, en la región existen muy pocos datos y estudios empíricos sobre el tema. Se conocen sin embargo dos hechos bien significativos. En primer lugar, que se trata de una práctica muy extendida: en los países donde encontramos información, el número de *denuncias* por violencia contra las mujeres (donde, veremos, hay un gran subregistro) se compara al de denuncias por hurtos y robos. En segundo lugar, y en todos los países, la mayoría de los incidentes tiene lugar dentro del ámbito familiar, y su autor típico es el compañero o ex compañero sentimental.

El contraste entre la falta de estudios y la extensión objetiva del problema sugiere que la violencia

contra las mujeres es la *principal cara escondida* de la inseguridad ciudadana en América Central –y a tal punto que la opinión ni siquiera lo percibe como parte del “problema del crimen”–. Y el hecho de que esa violencia se dé dentro del hogar, contrasta con la respuesta común de las mujeres centroamericanas en el sentido de que el hogar “es uno de los lugares más seguros” (Brenes, 2005), lo cual apunta a su dificultad de reconocer como delitos las acciones violentas en su contra. Por lo demás y en el caso particular de nuestra región, las modalidades más comunes y más preocupantes de la violencia contra la mujer parecen ser el femicidio, la violencia sexual y los casos de violencia doméstica o intrafamiliar.

#### a. Femicidios

Igual que pasa con el homicidio, el “femicidio” (algunos hablan de “feminicidio”, que no es igual<sup>4</sup>) es el delito contra la mujer que más fácil parece de medir. Sin embargo el delito consiste en dar muerte a una mujer *por razones asociadas con su género* –punto

4| El “feminicidio” alude al exterminio de numerosas mujeres por razones asociadas con su género, y a veces le suma un ingrediente de impunidad o indiferencia por parte del Estado.

este que habrá que establecer caso por caso y para lo cual escasea la información-. Sabemos de dos estudios que intentaron desentrañar este asunto. Según los datos de Carcedo (2006) para Costa Rica, el 61% de los homicidios de mujeres perpetrados entre 1990 y 2003 constituyeron femicidios; y según el análisis de Ungo (2008), el 68% de los homicidios de mujeres cometidos en Panamá entre 2000 y 2003 fueron femicidios. El parecido de estas cifras quizá nos permita concluir que dos de cada tres mujeres asesinadas en Centroamérica mueren por razón de su género.

Pero además la mayor parte de los femicidios tendría lugar dentro del marco de relaciones íntimas y su autor sería el esposo o el conviviente: así sucede al menos en Panamá, donde dos de cada tres víctimas de femicidio mueren a manos de su compañero sentimental (Ungo, 2008). El grueso de los femicidios son pues la culminación de una larga historia de relaciones abusivas y controladoras por parte de parejas, ex parejas, familiares, pretendientes y acosadores (Carcedo, 2006). El resto de los femicidios seguirían

de hechos como el intento de violación por parte de un desconocido o el "ajusticiamiento" de mujeres sujetas al tráfico sexual (el recuadro 5.2 ahonda sobre este fenómeno en el caso de Honduras).

### b. Violencia sexual

Es muy poco lo que podemos agregar a lo ya dicho en el capítulo 3 acerca de las *tasas de violación* en los distintos países centroamericanos porque -entre las conductas tipificadas y reconocidas en todas partes como un delito- la violación es la que menos se denuncia. En esto confluyen la vergüenza, el temor y la razón de la víctima (en el sentido de que los costos suelen ser mayores que los beneficios de una denuncia) -y más aún en el marco de culturas patriarcales-. Si el violador es además un pariente, un hombre de confianza o alguien que vive bajo el mismo techo, la denuncia es todavía más difícil. Y sin obstar el estereotipo o el "imaginario" del violador callejero que difunden los medios y las películas, la realidad

Datos de registro sobre delitos sexuales. 2002-2005 (Según país, definición y fuente primaria)

Cuadro 5.3

Año	Costa Rica		El Salvador				Guatemala	Nicaragua		
	Violaciones	Total delitos sexuales	Denuncias por violación		Otras agresiones sexuales		Violaciones	Violaciones	Delitos sexuales	
	PJ	PJ	PNC	FGR	PNC	ISDEMU	FGR	PNC	CMN	CMN
2002	1.343	4.644	842	-	390	484	-	365	-	1.952
2003	1.565	5.296	1.203	1.327	187	660	562	379	678	2.245
2004	1.670	5.708	1.129	1.056	347	624	447	363	817	2.780
2005	1.523	5.178	1.770	1.067	610	526	389	314	718	-

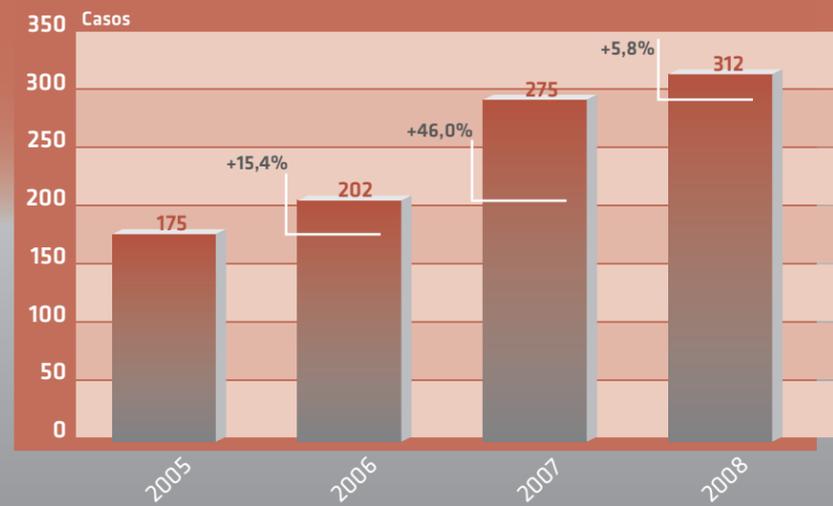
Siglas:  
 - PNC: Policía Nacional Civil  
 - FGR: Fiscalía General de la República  
 - Isdemu: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer  
 - Ocavi: Observatorio Centroamericano de la Violencia  
 - CMN: Comisaría de la mujer y la niñez, Policía Nacional de Nicaragua  
 - Inamu: Instituto Nacional de las Mujeres

Fuentes: Costa Rica, Inamu, 2007; El Salvador, Ocavi; Guatemala, Ocavi; Nicaragua, Meza Gutiérrez, María Auxiliadora, et ál. 2005. Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia. Aecid, Managua.

## Femicidios en Honduras

## Recuadro 5.2

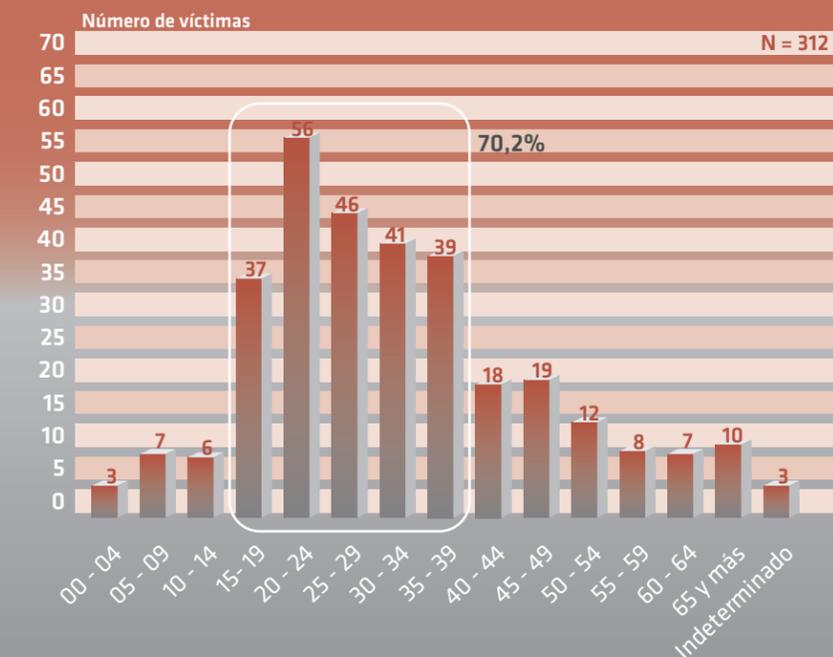
Homicidios de mujeres en número de casos. Comparativo 2005-2008



Fuente: Comité interinstitucional Policía Preventiva, DGIC, Medicina Forense- Observatorio de la Violencia.

- En 2005, 175 mujeres murieron en forma violenta. Para el año 2008 la muerte de mujeres provocadas por un agresor registró 312 hechos, lo que significa un incremento de 78,3%.
- Para 2008, de las 312 muertes registradas, 243 estaban en edades comprendidas entre los 10 y los 44 años.
- En la zona urbana se registró el 74,7% de los hechos, mientras el 25,3% corresponde a la zona rural.
- Durante 2008, la mayoría de muertes violentas de mujeres (68,6%) fue causada por arma de fuego; seguida de la muerte por arma blanca (21,8%) y luego la estrangulación (4,2%). Otros instrumentos de muerte fueron empleados en 5,4% de los casos.

Homicidios de mujeres según edad en número de casos, 2008



Fuente: Comité interinstitucional Policía Preventiva, DGIC, Medicina Forense- Observatorio de la Violencia.

- En la vía pública ocurrió 47,4% de las muertes de mujeres y 29,5% en la casa de habitación. En 10,3% de los casos no hay registros sobre el lugar del hecho.
- En la mayoría de los casos (34,9%), la policía no tiene identificado ningún móvil, mientras que atribuye el 25% al ajuste de cuentas.
- Las muertes registradas en el contexto familiar o en las que existía una relación de convivencia afectiva (violencia doméstica e intrafamiliar que la policía define como muerte pasional, violación o violencia intrafamiliar), suman 21,1% de los casos. Este dato contrastaría con lo observado en el resto de países, en los cuales en la mayoría de femicidios de mujeres media algún tipo de relación afectiva.
- Respecto a la relación de la víctima con el agresor, no había ninguna en 56% de los casos; en 21,8% no había datos, en 12,5% el victimario fue la pareja o la ex pareja, en 5,4% fue un conocido, en 2,6% un familiar y en 1% un hijo.

Fuente: adaptación del Observatorio de la Violencia. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS).



→ escueta, en todas partes, es que la gran mayoría de los violadores son hombres muy cercanos a sus víctimas.

En estas circunstancias repetamos que (con la ya dicha excepción del femicidio) la confiabilidad de las cifras referentes a la violencia contra las mujeres es sumamente pobre. Tomando el caso de las violaciones –que, después del femicidio, son la modalidad más “flagrante” de esta violencia– y a modo de ilustración, el cuadro 5.3 compara algunos datos de distintas fuentes de cada país para los mismos años, donde se notará que las diferencias típicas están en el orden del 100% y hasta del 400%.

### c. Otras formas de violencia contra las mujeres

El subregistro no se reduce a la violación sino que cubre y es quizás mayor respecto de las otras formas de violencia contra las mujeres. En Costa Rica por ejemplo, solo el 17% de las víctimas de violencia física o sexual después de los 16 años reportó el incidente a las autoridades cuando el autor había sido el cónyuge, y solo el 10% lo hizo cuando el autor fue otro familiar<sup>5</sup>. En Honduras apenas el 32% de las mujeres maltratadas por su compañero buscaron ayuda; de estas, 52% acudió a su familia, 38% a las amigas y 29% a la iglesia, pero a la policía acudió solo 18%, a la fiscalía 15% y al juzgado 11%<sup>6</sup>.

Para acabar de confundir el panorama, más allá del homicidio y de la violación, los códigos de cada país penalizan o no las otras formas de violencia contra las mujeres, usan términos distintos (en Honduras por ejemplo la violencia doméstica no es delito pero la violencia intrafamiliar sí lo es) e incorporan distintos incentivos o desincentivos para denunciar. Y raramente se registran las circunstancias del delito que permitan análisis más precisos –por ejemplo, la

relación entre víctima y victimario o el lugar de ocurrencia de los hechos–.

Con todo y lo anterior, hay suficientes elementos de juicio para ilustrar aquellas otras formas de violencia contra las centroamericanas. El cuadro 5.4, referente a Honduras y en 2006, dice que la gran mayoría de víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar son mujeres, que la gran mayoría de los agresores son hombres, que en el 80% de los casos no se trata de un incidente aislado sino de una práctica frecuente, que la casa de habitación es el teatro principal de los hechos, que una misma mujer es objeto de distintas violencias, que la violencia física o psicológica es más común que la patrimonial, y que la violencia sexual en este contexto no es muy frecuente.

Por su parte las *encuestas de victimización* descubren, como es de suponer, una incidencia bastante mayor de la violencia contra las mujeres de la que muestran los registros oficiales. El 58% de las costarricenses han vivido al menos un incidente de violencia física o sexual después de los 16 años. El 36% de las salvadoreñas que han convivido con un hombre han padecido violencia psicológica o verbal durante su vida de casadas, y el 16% la sufrió durante el último año. En el caso de Nicaragua, el 48% de las mujeres alguna vez unidas indicaron haber experimentado violencia verbal durante la vida y 21% durante el último año<sup>7</sup>.

Algo así pues como la mitad de las mujeres centroamericanas han sido objeto de violencia durante su vida adulta y casi siempre quien las ha agredido no es un extraño sino el hombre que escogieron para compartir la vida. Esta tragedia silenciosa, sin embargo comienza a ver la luz, puesto que como indica el cuadro 5.3, en casi todos los países y según todas las fuentes, el número de denuncias está aumentando aunque sea lentamente.

5| Según datos del Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica (IEM-UCR). Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres (2003).

6| Los porcentajes en el texto no suman a 100 porque muchas víctimas por supuesto acudieron a varias instancias (Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Endesa, 2005-2006) de Honduras.

7| Según datos del IEM-UCR. Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres (2003).

## Honduras: denuncias de violencia doméstica y violencia intrafamiliar, 2006 (porcentajes)

Cuadro 5.4

Categoría	Violencia doméstica	Violencia intrafamiliar	Total
<b>Víctimas</b>			
Mujeres	93	83	91
Hombres	7	17	9
<b>Agresores</b>			
Mujeres	8	10	8
Hombres	92	90	92
<b>Tipos de violencia</b>			
Sicológica	99	99	99
Física	98	98	98
Patrimonial	57	74	60
Sexual	4	2	4
Indeterminado	0,8	1	0,8
<b>Frecuencia</b>			
Frecuente	80	80	80
Indeterminado	18	18	18
Primera vez	1	1	1
Segunda vez	0,6	0,4	0,6
Rara vez	0,3	0,1	0,2
<b>Donde ocurrió el hecho de violencia</b>			
Casa de habitación	96	99	97
Vía pública	2	0,5	2
Lugar de trabajo	1	0,4	1
Área de recreación	0,4	0,1	0,3
Indeterminado	0,2		0,2
<b>Relación del agresor con la víctima</b>			
Cónyuge - Cónyuge			60
Ex pareja - Ex pareja			27
Hijo - Madre			6
Hermanos - Hermanos			2
Hijo - Padre			2
Padre - Hijo			0,7
Novios - Novios			0,6
Otros			2

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de base de datos de violencia doméstica e intrafamiliar PNUD y Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), 2006.

## B. La corrupción

Aunque la corrupción puede ser definida de distintas maneras, en el capítulo 1 la entendimos, en sentido amplio, como “la apropiación indebida del patrimonio colectivo o público”, puesto que tal desviación de recursos – independientemente de su forma– significa una pérdida de oportunidades u opciones de desarrollo humano para todos los miembros de la comunidad. En un sentido más restringido, la corrupción *en cuanto delito* implica la intervención activa de un funcionario público que abusa de su cargo para incurrir en “soborno” o en “cohecho” (entendidos en la acepción del capítulo 1).

Desde un punto de vista analítico, podemos decir que ambas acepciones de la “corrupción” comparten tres elementos esenciales, a saber: (a) La

presupuesto de salud); en las posiciones morales o “moralistas”, la corrupción existe aun si las ventajas no son muy tangibles (“le hago un favor a cambio de su voto”) si el deber no es estricto (no fumar para no contaminar el ambiente, que es “patrimonio público”) o si el derecho no está legalizado (como el derecho a respirar aire puro).

Según cuál sea el umbral de sensibilidad ciudadana, la “corrupción” es un motivo universal de indignación y escepticismo político, que sin embargo no tiende a percibirse como una forma de inseguridad, o como parte integral y apremiante del “problema del crimen”. Como las víctimas somos todos, nadie se siente *la* víctima y esto mismo diluye la percepción del daño y de la urgencia de combatir el fenómeno. Pero el problema es objetivamente grave y hacerle frente es objetivamente urgente.

**El grueso de los femicidios son pues la culminación de una larga historia de relaciones abusivas y controladoras por parte de parejas, ex parejas, familiares, pretendientes y acosadores. El resto de los femicidios seguirían de hechos como el intento de violación por parte de un desconocido o el “ajusticiamiento” de mujeres sujetas al tráfico sexual.**

obtención irregular de ventajas –económicas o de cualquier otra índole–; (b) la violación de un deber oficial, y (c) el desconocimiento de los derechos de otros (Maingot, 1994:51). Sin embargo cada una de las tres palabras clave –“ventajas”, “deber” y “derechos”– puede entenderse de manera más o menos restringida, y esto explica la gran variedad de percepciones y posiciones legales acerca de los actos que en cada sociedad se consideran “corruptos”.

En las posiciones legales o “legalistas”, solo es corrupto el acto que produce una ganancia tangible (dinero casi siempre) que viola un deber expreso del funcionario y que afecta derechos ciudadanos directamente asociados con el erario (como decir el

La corrupción es pues un continuo de fronteras borrosas dentro del cual, para efectos de análisis, aquí distinguiremos cuatro tipos principales. Uno de corrupción en sentido amplio –la usurpación de funciones y recursos del Estado que realizan los “poderes fácticos”–. Y otros tres de corrupción en sentido estricto: los grandes “negociados” o desfalcos del erario, la corrupción “gris” o de pequeña escala, y la penetración del Estado por parte del crimen organizado; estas tres prácticas son corruptas en sentido estricto porque (a) cuentan con la intermediación de un funcionario que (b) posee poder discrecional para administrar recursos del Estado, (c) cuya decisión viola la ley y (d) en beneficio di-



Foto. Daniel Carsana, PNUD, EL Salvador.

recto o indirecto de él mismo y de sus contrapartes. Después de describir los cuatro fenómenos, revisaremos las percepciones ciudadanas y exploraremos los costos y las causas de aquellos abusos del patrimonio público.

### 1. Los poderes fácticos

La noción misma de patrimonio público –de lo que es o debe ser considerado como “público”– es por supuesto bastante debatible. La teoría económica denomina “bienes públicos” a aquellos que el mercado no puede proveer porque no se pueden cobrar individualmente a sus consumidores debido a que (a) no se puede impedir que alguien lo consuma y (b) la cantidad que una persona consume no disminuye el consumo de los demás<sup>8</sup>. La función principal o una de las funciones principales del Estado es proveer o asegurar la provisión de bienes públicos, y para tal efecto existen los impuestos.

Los bienes públicos “puros” son por ejemplo el aire que respiramos o la defensa nacional, pero otros muchos productos y servicios se acercan lo bastante a esas características para ser considerados como públicos (las carreteras, la administración de justicia, el espacio electromagnético, la red eléctrica, la salud pública...). La lista exacta de estos bienes o servicios, así como la forma de proveerlos, varían sin embargo de país a país y de una época a otra, de tal manera que la esfera del “patrimonio público” también cambia en el espacio y en el tiempo.

De hecho buena parte del debate político en cada país gira precisamente en torno a cuáles bienes deben tener carácter público y en hasta dónde ha de extenderse la gestión estatal respecto de ellos. Pero también en todas partes existen poderes que limitan la actuación del Estado en áreas o materias que este debe controlar porque afectan seriamente el interés público. Estos son los “poderes fácticos” que practican la corrupción en tanto se apropian indebidamente de bienes públicos.

<sup>8</sup> Esta definición no es del todo exacta, pues en rigor se trata de bienes caracterizados por la no exclusividad (*non-excludability*) y la simultaneidad (*jointness*) del consumo (Musgrave y Peacock (eds.) (1958).



Los poderes fácticos son grupos de presión cuyas acciones habituales están dentro de la ley y que a menudo cuentan con respeto y apoyo popular. Son actores nacionales –familias influyentes, empresarios, sindicatos, gremios, iglesias, medios de comunicación–, o actores internacionales –gobiernos extranjeros, empresas multinacionales, banca mundial– que defienden sus intereses legítimos pero que incurrir en corrupción cuando abusan de su capacidad de influir sobre las autoridades para beneficiarse de sus decisiones<sup>9</sup>.

En América Central los Estados se formaron y se han desarrollado en relación simbiótica con grupos de poder (élites criollas y peninsulares primero, terratenientes y hacendados luego, capitalistas y transnacionales después) sin que por regla general se haya consolidado la “democracia de ciudadanía”. Esta simbiosis dificultó el surgimiento de una esfera pública autónoma e independiente de los intereses privados, al tiempo que sentó bases frágiles para formar la necesaria *ética de lo público* en los países de la región. Y sin obstáculo el regreso a la paz y a la democracia representativa, los poderes fácticos siguen condicionando en buena parte la orientación de las políticas y la gestión de los recursos del Estado.

La presión de los poderes fácticos se ejerce de maneras diversas y a menudo sutiles, como decir la financiación de campañas electorales, la rotación de cargos con el sector público o la propaganda y el control de la “agenda” del debate político. Aunque ocasionalmente acudan al soborno (y en este caso incurran en corrupción estricta) los poderes fácticos actúan dentro de la ley y los usos sociales, de manera que no es claro cuando usan y cuando abusan de su influencia en detrimento del interés público. Distintas ideologías y distintas definiciones del “interés público” llevarían a distintos dictámenes sobre qué tan “corruptas” son sus acciones específicas. Pero aun entonces es innegable que al incidir sobre temas tan sensibles como el “modelo de de-

sarrollo”, las políticas macroeconómicas, los niveles de tributación, las privatizaciones, la regulación de actividades productivas o la destinación del gasto público, los poderes fácticos acaban por apropiarse de una porción sustantiva del patrimonio público, con muy grave detrimento del bienestar y el desarrollo humano de las mayorías.

**Buena parte del debate político en cada país gira precisamente en torno a cuáles bienes deben tener carácter público y en hasta dónde ha de extenderse la gestión estatal respecto de ellos. Pero también en todas partes existen poderes que limitan la actuación del Estado en áreas o materias que este debe controlar porque afectan seriamente el interés público.**

## 2. Los “grandes desfalcos”

Se trata de operaciones de un individuo, de una empresa o de un grupo poderoso que logra beneficios significativos gracias a la actuación ilegal de un funcionario; el “costo unitario” de los negociados es típicamente muy alto y sus efectos sobre la legitimidad de las instituciones son severos. Entre sus modalidades más comunes se cuentan la asignación de contratos o licitaciones a cambio de pago y la legislación “con nombre propio” donde una norma, en teoría impersonal, se redacta de modo que favorece a un particular (dentro de esta modalidad es importante el caso de regulación de actividades complejas o de punta, como la banca, las comunicaciones o las grandes obras de infraestructura, donde además suelen participar empresas multinacionales poderosas, que no siempre compiten limpiamente y que han estado involucradas en escándalos recientes en la región).

9 | La discusión sobre “poderes fácticos” se profundiza en PNUD (2004:155 y ss.).

## Ex presidentes al banquillo

### Recuadro 5.3

En Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua un presidente y seis ex presidentes de los últimos años han sido acusados o judicializados por cargos graves de corrupción. Con excepción de Costa Rica, esos altos funcionarios han escapado hasta ahora a la acción de la justicia.

En el caso del ex presidente Alfonso Portillo de Guatemala no hubo avances en los procesos judiciales, el acusado estuvo prófugo y recientemente fue extraditado, entregado a la justicia guatemalteca y favorecido con la libertad provisional mediante fianza de un millón de quetzales. La justicia europea decidió congelar depósitos en dos de sus bancos equivalentes a dos millones de euros a nombre de familiares de Portillo.

En Nicaragua, Arnoldo Alemán fue condenado a veinte años de privación de libertad por el delito de lavado de dinero y fraude contra el Estado en diciembre de 2003. Estuvo pocos meses en prisión y después gozó del beneficio de “convivencia familiar” por su estado de salud de “valetudinario”, que le permitía inicialmente tener casa por cárcel y después moverse por el territorio nacional. En enero de 2009 la sala penal de la Corte Suprema de Justicia lo absolvió de todos los cargos.

En Honduras el ex presidente Rafael Callejas fue acusado de distintos delitos durante doce años, pero los cargos fueron sobreesidos y se le extendieron cartas de libertad.

En el caso de Panamá los gobiernos del ex presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y de la ex presidenta Mireya Moscoso (1999-2004) recibieron fuertes cuestionamientos por el uso de fondos públicos de manera discrecional y otras denuncias de corrupción en las que estaban involucrados miembros del gabinete. Los procesos no lograron concluir por las prerrogativas procesales que otorga la ley panameña a sus diputados en el Parlamento Centroamericano y por otras fallas procesales.

En 2004 los escándalos de corrupción relacionados con la Caja del Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad, vincularon a los ex presidentes de Costa Rica Miguel Ángel Rodríguez y Rafael Ángel Calderón –que enfrentan causas penales– y José María Figueres. Las acusaciones de corrupción también salpicaron a las estructuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.

- Costa Rica: Informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. 2005. Programa Estado de la Nación, San José de Costa Rica.  
 - Guatemala: Erwin Pérez, analista y periodista. Incidencia democrática. Sistema noticioso y de análisis de carácter privado.  
 - Honduras: Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (Foprideh). 2006. Segundo Informe sobre el estado de los casos de corrupción en Honduras. Agosto, capítulo 1:5 y 6.  
 - Nicaragua: [http://es.wikipedia.org/wiki/Arnoldo\\_Aleman](http://es.wikipedia.org/wiki/Arnoldo_Aleman)  
 - Panamá: auditos de procesos penales elaborados por la Alianza Ciudadana pro Justicia.  
 Fuentes: adaptación IDHAC, 2009-2010, sobre la base de información divulgada por los medios.

Aunque no existen cifras rigurosas ni comparables, vale advertir que el fenómeno de los grandes negociados ha llegado a las cumbres del sistema político en América Central: con la excepción de Belice y El Salvador, en todos los países se han presentado acusaciones de corrupción contra ex presidentes de los últimos años –una señal elocuente de la extensión del problema– (recuadro 5.3).

Y aunque –otra vez– carecemos de información directa y comparable, parece ser que el tráfico de influencias es una práctica bastante común en algunos

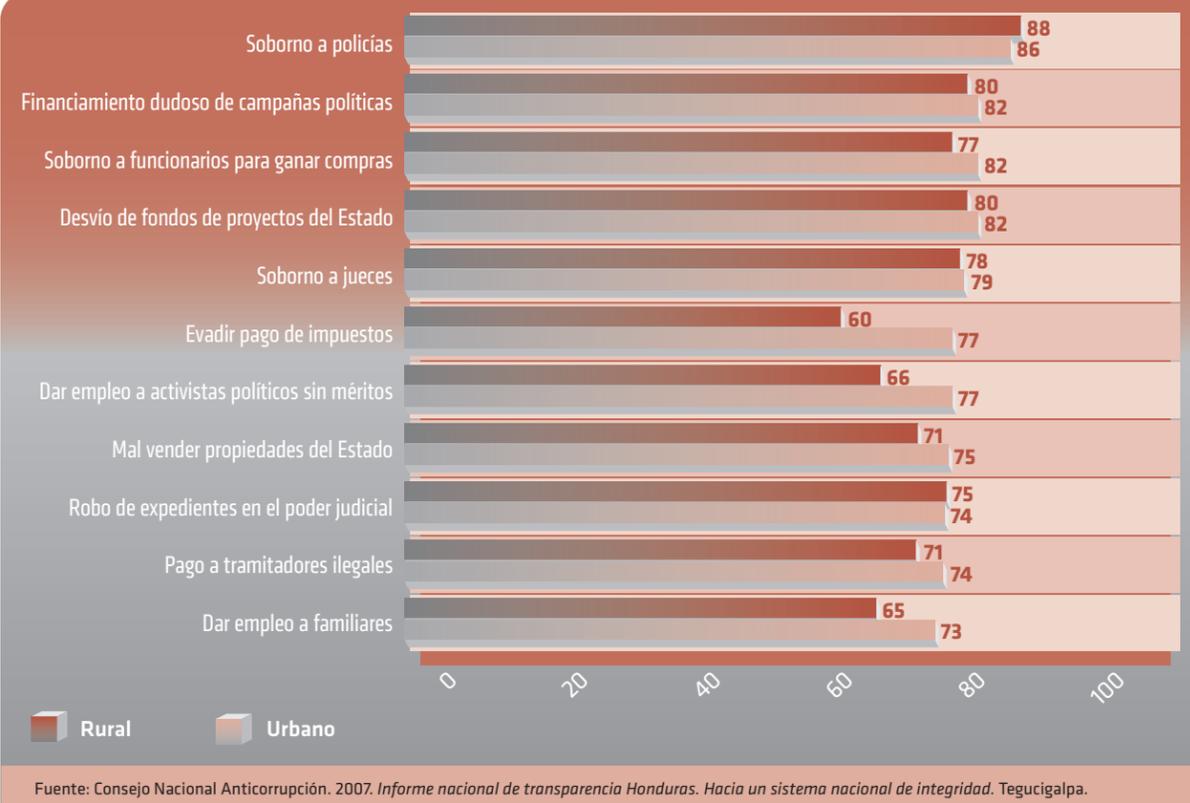
países. Este por ejemplo sería el caso de Honduras, donde una encuesta del Consejo Nacional Anticorrupción señala que tanto los empresarios como los funcionarios perciben una muy alta incidencia de los sobornos en la relación de los particulares con las tres ramas del poder público (gráfico 5.2).

## 3. La corrupción gris

La corrupción gris o pequeña corrupción “es aquella que opera en las esferas administrativas, la

### Honduras: percepción sobre las formas más comunes de corrupción en (porcentajes)

Gráfico 5.2



cotidianidad de los trámites y la prestación de servicios públicos: casi siempre se da en forma bilateral entre el funcionario y el ciudadano” (Informe estado de la región, 2008:326). La corrupción gris tiene dos variedades:

- La venta de una decisión o de un servicio público rutinario (un cupo en la escuela, evitar la imposición de una multa, autorización para vender en la vía pública) a cambio de una “coima”, una “mordida” o una “propina”. En este caso, el derecho del ciudadano se cobra como un favor –es la asignación preferencial de un bien divisible–, lo cual se constituye además en un mecanismo de racionamiento. La ciudadanía común es la víctima principal de esta práctica, agudizada por la escasez de recursos públicos y por la pobreza de las mayorías.

- El clientelismo, que reparte servicios o puestos públicos a cambio de lealtad política o electoral. Aunque en grados y formas distintos, el clientelismo subsiste e incluso domina la vida política en América Central, gracias a la debilidad de los partidos programáticos, el corporativismo, los liderazgos personalistas y la falta de profesionalización de la burocracia estatal, en un contexto de pobreza y de necesidades insatisfechas.

Y en efecto, al ver ejemplos concretos, la mayoría de los centroamericanos considera que tanto el cobro indebido por un servicio público como el clientelismo son reprobables, pues apenas entre el 7 y el 14% opina que ninguno de estas dos es una práctica “corrupta” (cuadro 5.5). Pero existen diferencias al respecto. Los nicaragüenses, por ejemplo, se inclinan por justificar el pago de mordida, mientras los

### ¿Qué cree la gente que es corrupción? (porcentajes)

Cuadro 5.5

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Una madre con varios hijos tiene que sacar una partida de nacimiento para uno de ellos. Para no perder tiempo esperando, ella paga algo más al empleado público municipal. ¿Cree usted que lo que hizo la señora...?							
Es corrupto y ella debe ser castigada	21	60	52	43	49	36	61
Es corrupto pero se justifica	44	27	36	31	34	49	22
No es corrupto	24	7	11	9	10	9	9
Una persona desempleada es cuñada de un político importante, y este usa su palanca para conseguirle un empleo público. ¿Cree usted que lo que hizo el político...?							
Es corrupto y él debe ser castigado	30	65	51	48	57	47	54
Es corrupto pero justificado	36	19	33	22	22	38	28
No es corrupto	20	11	14	12	14	10	14

Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

ciudadanos de otros países consideran que la conducta merece castigarse, además de ser corrupta. Más interesante y más lamentable es el hecho de que tantas personas en todos los países consideren que algunas prácticas que consideran corruptas están justificadas –síntoma de una cultura de irrespeto por la ley sobre la cual hemos de volver más adelante–.

#### 4. La penetración del crimen organizado

El narcotráfico, como dijimos, y en general el crimen organizado, necesitan neutralizar o cooptar a las autoridades para llevar a cabo muchas de sus actividades. A este propósito Stier y Richards (1997) han propuesto distinguir tres fases en la evolución del nexo entre criminales y Estado. Durante la fase “predatoria”, el grupo busca consolidar su presencia en un determinado territorio mediante el uso de la fuerza y la eliminación de sus rivales –con lo cual ya

amenaza el monopolio de la coerción por parte del Estado–. Durante la fase “parasitaria” la organización criminal va ganando influencia económica y política, mediante la corrupción de actores públicos y privados. Y en la fase “simbiótica” es tal la interpenetración entre la criminalidad y el sistema político-económico que ambos se necesitan y se alimentan mutuamente. En el caso particular de América Central podría decirse que en algunas regiones, provincias o municipios ya ha concluido la fase predatoria, que se ha avanzado bastante en la fase parasitaria y que en ciertos contextos existe el riesgo de llegar a la fase simbiótica.

Estas alianzas más o menos “institucionalizadas” entre el “sistema” y la criminalidad organizada permiten blanquear el dinero, controlar el aparato del Estado en el nivel local, comprar a las autoridades de policía o del sistema judicial y a partidos políticos o candidatos necesitados de financiación para



## El caso de los diputados

### Recuadro 5.4

El 19 de febrero de 2007, tres salvadoreños miembros del Parlamento Centroamericano llegaron a Guatemala acompañados de un destacamento de seguridad para asistir a una reunión de carácter regional. Unas horas más tarde los parlamentarios y su chofer fueron secuestrados. Sus cadáveres calcinados fueron hallados en una finca fuera de la Ciudad de Guatemala. Los cuerpos tenían señales de golpes, torturas, disparos, y habían sido quemados. Las víctimas eran, además del conductor, José Ramón González, William Rissiety Pichinte y Eduardo D'Aubuisson, hijo de Roberto D'Aubuisson, el fundador del partido político Alianza de Renovación Nacional (Arena).

Las primeras investigaciones revelaron que los asesinatos habían sido perpetrados por miembros de la policía guatemalteca. Las armas usadas estaban registradas a la División de Investigación Criminal (DINC) de la policía, y las investigaciones apuntaban a miembros de la policía, entre los cuales dos suboficiales de la DINC y el jefe de la sección contra el crimen organizado. Los oficiales pertenecían al parecer a una red de delincuentes que operaba dentro de la policía nacional. Cuatro de los oficiales fueron arrestados el 22 de febrero y enviados a El Boquerón, una cárcel de máxima seguridad. Tres días más tarde, un poco antes de ser interrogados por agentes del FBI que estaban ayudando en la investigación, los oficiales fueron encontrados degollados y con disparos en el cuerpo.

El asesinato de los cuatro salvadoreños y sus escalofriantes repercusiones ilustran, quizás mejor que nunca antes, la profundidad de la penetración de las redes criminales organizadas en el Estado guatemalteco. La matanza reveló la extensión de la corrupción y de la impunidad en un país que, aunque puso fin a tres décadas de conflicto armado interno, todavía se debate para consolidar la democracia. Diversos analistas locales e internacionales han advertido a los guatemaltecos sobre la existencia de grupos armados ilegales que penetran los poderes del Estado.

Fuente: WOLA. 2007. *El Estado cautivo. Crimen organizado y derechos humanos en América Latina. Informe especial.* Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. Octubre:1.

sus campañas electorales. Los ejemplos se suceden en Guatemala, donde integrantes de la policía se vieron implicados en el asesinato de diputados salvadoreños (recuadro 5.4) o donde miles de policías han sido despedidos por sospechas de corrupción; en El Salvador, donde varios policías actuaban como grupos de "limpieza" en el Oriente y donde dos diputados suplentes fueron acusados de complicidad con el crimen organizado; o en Honduras, donde

agentes de policía y oficiales han sido asesinados sin que quede claro el móvil de los hechos, lo que genera dudas sobre la implicación de policías en actividades delictivas.

Peor todavía, como lo explica el recuadro 5.5, la "industria" del narcotráfico tiende a crear su propio orden económico, político, social y cultural que contradice y excluye la presencia del Estado moderno con su fe democrática y sus instituciones respetuosas

## Lógica y riesgos de la cooptación o sustitución del Estado por las mafias

### Recuadro 5.5

Sería absurdo pensar que las ganancias económicas que genera el narcotráfico son la única explicación posible de este fenómeno. Además y detrás de la rentabilidad financiera hay razones más de fondo, políticas, sociales y culturales, que explican la construcción y consolidación de determinado tipo de Estado por parte de las mafias del narcotráfico en determinadas zonas y poblaciones de un país.

La primera condición para que medre y se consolide el narcotráfico es contar con un contexto social y cultural que permite, tolera e incluso fomenta este tipo de actividades ilícitas. Para ello se requiere que la población, ante la falta de protección o atención por parte del Estado, esté dispuesta a acatar el sistema de conductas y normas informales que imponen los empresarios y mafias de la droga, a cambio de recibir un mínimo de protección y bienestar.

Así, por más dinero que tenga un narcotraficante, no alcanzará la hegemonía de poder si su forma de dominio es contraria a las características del orden predominante en dicha sociedad. Un orden social que debe asentarse sobre un sistema de poder basado en el control de las redes clientelistas, pues este clientelismo se verá reforzado por los recursos y oportunidades laborales que ofrece el negocio de la droga en regiones marcadas por la debilidad de las economías locales. La necesidad de impunidad por parte de los traficantes ayudaría a explicar también su vínculo con el poder político local.

Una tercera condición debe buscarse en la imposibilidad de algunos Estados para imponer su proyecto de orden social a lo largo de todo el territorio. Las formas regulatorias del Estado moderno no son adecuadas para ordenar la vida en determinadas zonas y ciudades de la periferia. A diferencia de los empresarios de los productos lícitos de una economía moderna, quienes necesitan de un Estado impersonal, honesto y pacífico, que genere suficiente certidumbre a los mercados, los narcotraficantes requieren de un Estado parcializado, violento y corrupto.

Por último, influyen otros tres factores: el grado de modernización de las ciudades; la necesidad de la clase política de financiar sus campañas, y los impactos de la globalización y de la descentralización, que han debilitado al Estado-nación tradicional tanto "por arriba" como "por abajo".

La lógica subyacente a la economía política del narcotráfico implica una serie de consecuencias y riesgos. El negocio de la droga provoca transformaciones hondas en el orden social; por su naturaleza y por su potencial, este negocio condiciona la forma de producir riqueza, el ejercicio del poder político, la formación de nuevos grupos sociales y la definición de los valores y hábitos de la población. En definitiva, el narcotráfico lleva a un orden social contrario a las ideas de un orden democrático moderno y basado en el Estado de derecho. Esos órdenes sociales germinan y se consolidan con más facilidad en comunidades semiurbanas y rurales donde el Estado no llega o no se ha modernizado.

Y ese otro orden social por lo demás supone unos "nuevos" aparatos coercitivos. La empresa del narcotráfico necesita de matones que reduzcan los riesgos del negocio y controlen a las personas que integran la cadena. La organización de mafias con gran capacidad de producir temor y violencia son el modo mejor de reducir los riesgos.

Pero estas mafias no sirven solo o principalmente para defenderse de la policía y la justicia. Dado que el poder coercitivo y militar del Estado es sustantivamente superior, la opción más viable es recurrir a la corrupción. De esta forma, la corrupción y la infiltración en los aparatos del Estado, entre ellos lógicamente, los del sistema de seguridad y justicia, pasa a convertirse en otra consecuencia del narcotráfico.

Desde el punto de vista político, el efecto más importante del narcotráfico es redefinir la naturaleza del poder, especialmente el local o regional, no tanto el poder central ni el de las ciudades grandes o medianas. Pero además está la financiación de

## Lógica y riesgos de la cooptación o sustitución del Estado por las mafias

Recuadro 5.5

→ campañas políticas con dineros de la droga, facilitada más y más por la competencia electoral desideologizada que se da en muchos países, la cual permite acceder a los centros principales de poder.

Y si bien en las ciudades, especialmente las grandes, su influencia es menor, su infiltración se produce a través de tres actividades principales: monopolizar la criminalidad urbana mediante el control y disminución, según interés, de la pequeña y mediana delincuencia; el control mafioso de empresas ilícitas que proveen recursos económicos a la red; y el apoderamiento de las instituciones públicas, lo que permite generar ganancias en las licitaciones públicas, garantías de impunidad e influencia en entornos sociales marcados por la marginación y la falta de oportunidades.

Desde el punto de vista económico, y a diferencia del capitalismo racional que necesita de reglas del juego claras, una justicia independiente, merca-

dos dinámicos, disponibilidad de capitales, y libertad en el acceso y la competencia, el narcotráfico centra su “modelo” en la ausencia de la justicia, la acumulación patrimonial, la especulación violenta con los capitales, la creación de mercados aislados con baja capacidad de consumo y la imposición de monopolios.

El narcotráfico y sus mafias se constituyen así en nuevas élites en las regiones y en determinadas localidades. En estados paralelos con su propio sistema económico, social y político regulatorio. En este contexto, la competencia frente al Estado no se reduce a un desafío militar. Para los narcotraficantes y sus mafias la construcción de un orden social basado en su actividad económica ha constituido la estrategia esencial contra la intervención del Estado.

**Gustavo Duncan**  
Experto en temas de seguridad  
Colombia

→ del derecho. Y desafortunadamente hay regiones o grupos de población en algunos de nuestros países donde esa lógica implacable parece estar en marcha.

### 5. La percepción ciudadana sobre la corrupción

Aunque el comportamiento corrupto y sus modalidades, según algunos estudios (ver Lippman, 1930, en Maigot, 1994:49-74), parece ser más o menos constante, la atención que las sociedades prestan a la corrupción tiene un comportamiento cíclico (Maingot, 1994:54). Y si bien en Centroamérica no se la ve como una fuente de inseguridad ciudadana,

su incidencia percibida es bastante alta. En el índice de percepción de corrupción que utiliza Transparencia Internacional<sup>10</sup>, los países de la región, exceptuada Costa Rica, obtuvieron puntajes inferiores a 5, lo que indica un “problema grave de corrupción”, y tres países (Belize, Honduras y Nicaragua) no alcanzaron siquiera los 3 puntos, lo cual en términos de la clasificación propuesta por Transparencia refleja “niveles de corrupción desenfrenada” (cuadro 5.6).

La situación no mejora mucho cuando las percepciones se miran solo en los países de la región y exclusivamente a partir de lo que creen los ciudadanos comunes. Más del 70% de los encuestados de todos los países cree que la corrupción de los funcionarios

<sup>10</sup> El índice toma en cuenta varias fuentes, incluidas las encuestas a empresarios y los análisis de expertos nacionales. Las fuentes tienen en cuenta variables como: conflictos de intereses, esfuerzos y logros de los gobiernos en la lucha anticorrupción, uso de cargos públicos para obtener beneficios privados, extensión de la corrupción como práctica gubernamental, percibida por la opinión pública y reportada en los medios de comunicación; probabilidad de que los servidores públicos estén comprometidos en actos de corrupción de diferente magnitud (ver Transparency International (TI) y University of Passau, 2008:1).

## Índice de percepción de corrupción, 2008

Cuadro 5.6

Posición del país	Posición regional del país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2008	Intervalos de confianza	Encuestas utilizadas
9	1	Canadá	8,7	8,4 - 9,1	6
18	2	Estados Unidos	7,3	6,7 - 7,7	8
21	3	Santa Lucía	7,1	6,6 - 7,3	3
22	4	Barbados	7,0	6,5 - 7,3	4
23	5	Chile	6,9	6,5 - 7,2	7
23	5	Uruguay	6,9	6,5 - 7,2	5
28	7	San Vicente y las Granadinas	6,5	4,7 - 7,3	3
33	8	Dominica	6,0	4,7 - 6,8	3
36	9	Puerto Rico	5,8	5,0 - 6,6	4
47	10	Costa Rica	5,1	4,8 - 5,3	5
65	11	Cuba	4,3	3,6 - 4,8	4
67	12	El Salvador	3,9	3,2 - 4,5	5
70	13	Colombia	3,8	3,3 - 4,5	7
72	14	Trinidad y Tobago	3,6	3,1 - 4,0	4
72	14	México	3,6	3,4 - 3,9	7
72	14	Perú	3,6	3,4 - 4,1	6
72	14	Surinam	3,6	3,3 - 4,0	4
80	18	Brasil	3,5	3,2 - 4,0	7
85	19	Panamá	3,4	2,8 - 3,7	5
96	20	Guatemala	3,1	2,3 - 4,0	5
96	20	Jamaica	3,1	2,8 - 3,3	5
102	22	República Dominicana	3,0	2,7 - 3,2	5
102	22	Bolivia	3,0	2,8 - 3,2	6
109	24	Argentina	2,9	2,5 - 3,3	7
109	24	Belize	2,9	1,8 - 3,7	3
126	26	Honduras	2,6	2,3 - 2,9	6
126	26	Guyana	2,6	2,4 - 2,7	4
134	28	Nicaragua	2,5	2,2 - 2,7	6
138	29	Paraguay	2,4	2,0 - 2,7	5
151	30	Ecuador	2,0	1,8 - 2,2	5
158	31	Venezuela	1,9	1,8 - 2,0	7
177	32	Haití	1,4	1,1 - 1,7	4

Fuente: Transparencia Internacional, 2008.

públicos está muy o algo generalizada (cuadro 5.7). Y entre el 12% y el 34% afirma que el gobierno no hará nada para combatirla, lo que pone en evidencia la desprotección que sienten los ciudadanos y su falta de confianza en las autoridades (cuadro 5.8).

Los partidos políticos no escapan al señalamiento ciudadano, aun cuando con diferencias marcadas por países (cuadro 5.9). El caso más serio aparece en Nicaragua, donde cerca de la mitad de los encuestados cree que hay mucha corrupción en sus partidos, y no deja de ser llamativo que el menor porcentaje aparezca en Honduras, uno de los países con más bajo puntaje en la escala de Transparencia Internacional.

## 6. Sobre los daños de la corrupción

La corrupción es causa de por lo menos tres clases de daños:

- Disminuye el ritmo de crecimiento económico. Varios estudios han documentado la relación estadística entre el menor nivel de inversión que significa la corrupción y el crecimiento del ingreso per cápita (Barro y Sala-i-Martin, 1995, en: Canavese, 2001; Mauro, 1995:681-712, en: Ades y Di Tella, 1997:496-515); otros estudios empíricos subrayan el papel que tiene la corrupción en la pérdida de confianza por parte de los inversionistas (Seligson y Recanatini, 2003), y en opinión de algunos analistas, la corrupción hace que las burocracias sean menos eficientes y por lo mismo menos productivas (Myrdal y Rose-Ackerman, citados en: Ades y Di Tella, 1997:496-515). La corrupción en un sentido amplio por su parte –la corrupción de los “poderes fácticos”– es una forma grave del “rentismo” que ha asfixiado el desarrollo de los países de América Latina<sup>11</sup>.
- Afecta la distribución de bienes y servicios. La corrupción es una especie de impuesto arbitrario que por tanto interfiere con la eficiencia en la

asignación de los recursos productivos. Y es además un impuesto regresivo, porque los pobres no tienen cómo pagar la mordida o porque para ellos este pago significa un mayor sacrificio de bienestar (Seligson y Recanatini, 2003).

- Lesiona la confianza en las instituciones y en la democracia. La corrupción grande y chica es un obstáculo para la adhesión ciudadana a los valores del Estado de derecho y de igualdad ante la ley. Debilita la legitimidad de las instituciones en tanto la ciudadanía no encuentra respuestas claras, universales y justas a sus demandas, a la vez que profundiza los sentimientos de indefensión de quienes ven los comportamientos corruptos premiados o cubiertos por la impunidad.

## 7. Sobre las causas de la corrupción

La corrupción, igual que los demás delitos, es más probable en sociedades que han sufrido grandes ajustes. Pero, igual que el crimen organizado, es una acción altamente racional, donde “el motivo” pesa más que “las causas”: el funcionario y su contraparte pretenden enriquecerse por métodos ilícitos, y esto explica sus actos y sus frenos. Por eso mismo el enfoque de costo-beneficio da las claves para entender la corrupción –y para combatirla–. Pero dijimos que el límite de lo “corrupto” varía de país a país, y por eso la percepción de costos y beneficios está condicionada por una serie de factores culturales, institucionales y laborales que a los ojos de sus actores pueden justificar más o menos su conducta; una revisión de la literatura especializada (Ades y Di Tella, 1997:496-515; Ahlin, 2001; Rose-Ackerman, 1995:187) nos permite destacar seis de tales factores, a saber:

### 7.1 Irrespeto por lo público y “cultura del vivo”

La primacía de los intereses particulares en el proceso de formación de los Estados nacionales implicó,

11| El concepto fue propuesto por Anne O. Krueger (1974:291-303).

## ¿La corrupción en los funcionarios públicos?\*

(Porcentajes)

Cuadro 5.7

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Muy generalizada	28	36	43	56	4	47	36
Algo generalizada	46	41	30	18	38	27	40
Poco generalizada	12	16	21	12	12	16	14
Nada generalizada	5	2	5	4	2	4	6

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

## ¿Hasta qué punto cree que el nuevo gobierno combatirá la corrupción?\*

(Porcentajes)

Cuadro 5.8

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Nada	22	20	29	12	30	34	25
2	6	6	12	9	12	10	15
3	9	13	14	15	22	13	16
4	13	19	15	18	19	13	20
5	12	19	13	17	10	10	15
6	8	10	9	11	2	6	3
Mucho	13	9	8	6	2	9	4

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

## ¿Hasta qué punto hay corrupción en los partidos políticos?\*

(Porcentajes)

Cuadro 5.9

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Nada	7	5	5	10	9	9	5
2	3	3	5	7	8	3	5
3	6	9	11	10	21	8	11
4	11	14	11	11	20	11	20
5	11	15	13	11	13	7	19
6	11	14	18	12	6	8	10
Mucho	37	37	36	26	19	48	27

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.



como dijimos, cierta debilidad en el sentido de lo público, que se sigue traduciendo en un reproche social insuficiente frente a conductas de despilfarro o apropiación privada del patrimonio común. Esto se combina con una suerte de “cultura del vivo” que celebra la obtención de provecho aun por medios ilegales o contrarios a la ética. Si lo público está lejos de ser *sagrado* y si se nos invita a “aprovechar la ocasión” sin importar los medios ni los efectos, hay terreno abonado para quienes se inclinan hacia el comportamiento corrupto.

## 7.2 Institucionalización débil

La corrupción afecta a todos los Estados, pero las instituciones sólidas minimizan los espacios de discrecionalidad y los sistemas de pesos y contrapesos aumentan el control sobre los funcionarios públicos. En América Central –con diferencias importantes de país a país– los Estados tienden a ser débiles y los altos funcionarios en general disfrutan de márgenes muy amplios de discrecionalidad (esto vale inclusive para pequeños funcionarios, como el policía de tránsito o el revisor de aduanas). Y aunque la separación de poderes ha mejorado con la democracia, el presidencialismo persistente implica interferencias frecuentes con los demás poderes, sobre todo cuando los organismos de fiscalización y control están en manos del partido de gobierno o cuando las altas cortes son integradas con un criterio de cuotas partidistas. En estas condiciones no es extraño que la justicia se muestre incapaz de investigar y sancionar hasta los casos de corrupción más notorios.

## 7.3 Fallas de regulación

Por regla general las sociedades centroamericanas quedaron a medio camino en el proceso de construir una burocracia profesional y meritocrática que se ocupara de las tareas públicas. Sí avanzaron

en cambio en otra forma del intervencionismo de Estado: la proliferación de normas para regular el desempeño de las organizaciones y la prestación de una gran variedad de servicios; y este exceso de regulación es una fuente potencial de conductas corruptas, puesto que abundan los cambios en la ley, los trámites y las interpretaciones que –paradójicamente– facilitan las decisiones arbitrarias. Por lo demás, como sostienen distintos analistas, el intento de reemplazar la competencia del mercado por las regulaciones burocráticas a menudo se traduce en ineficiencia y en faltas de equidad, sobre todo cuando hay fallas o “asimetrías” en la información a la que acceden los ciudadanos<sup>12</sup>.

## 7.4 Fallas de rendición de cuentas (“accountability”)

El control de la gestión pública en nuestros países sigue guiado por la lógica legalista que asigna y, por lo mismo, demanda responsabilidad *procedimental* a los funcionarios, en tanto supone que su buen desempeño consiste en seguir al pie de la letra los procesos detallados en leyes y reglamentos. Este énfasis en el control numérico legal (en vez de la responsabilidad por los resultados) constituye un estímulo a la corrupción puesto que –dado que la ley no puede prever todas las circunstancias– es frecuente aprovechar los vacíos y las contradicciones de las normas para expoliar las arcas del Estado. Y de otra parte, el control social ejercido por organizaciones ciudadanas es todavía incipiente, de manera que su capacidad para identificar, prevenir o disuadir prácticas corruptas es todavía bastante limitada.

## 7.5 Incentivos perversos

Porque se trata de un delito “racional”, las personas tienen incentivos para incurrir en actos corruptos cuando los riesgos son bajos, las sanciones son leves

<sup>12</sup> Al respecto ver Ades y Di Tella (1997:496-515).



Foto. Marcela Alarcón. INDH 2005, Costa Rica.

y los beneficios son grandes. En diferente medida, estas tres condiciones están presentes en los países de la región: los organismos de control y la administración de justicia tienen serias restricciones para detectar y juzgar a los corruptos por la escasez de denuncias, la falta de medios técnicos de investigación y, no pocas veces, por la ausencia de voluntad política de los gobiernos; las sanciones penales no son muy severas, y las ganancias derivadas de los actos de corrupción pueden ser verdaderamente cuantiosas.

## 7.6 Insuficiencia del salario e inestabilidad laboral

Los salarios bajos frente a las ganancias rápidas que muchas otras personas (compañeros o conocidos de trabajo) obtienen de sus acciones corruptas, la falta de estabilidad laboral y la precariedad de los planes

de jubilación son argumentos que con frecuencia aducen los funcionarios que incurren en defraudaciones contra el Estado. Este mecanismo viene a ser una forma de “deprivación relativa” que intensifica la tentación de apropiarse de lo ajeno.

Vistos de otra manera, los seis factores anteriores pueden ser traducidos en términos de las variables que aumentan la facilidad (beneficios) o por el contrario aumentan la dificultad (costos) para que un funcionario se corrompa: (a) Qué tanto margen de discreción tiene para tomar la decisión del caso; (b) qué tan eficaces son los estímulos para actuar limpiamente; (c) qué tan severo es el castigo efectivo que tendría (incluyendo la sanción social), y (d) qué tanta vigilancia existe por parte de los controladores y de las víctimas. Como veremos en el capítulo 13, una buena estrategia de lucha contra la corrupción en sentido estricto debe actuar sobre estos cuatro frentes de manera integral.



## Referencias bibliográficas

- Ahlin, Christian. 2001. Corruption: Political Determinants and Macroeconomic effects. *Working Paper*. Vanderbilt University, Department of Economics, Nashville.
- Brenes, Ana. 2005. Exploración cualitativa: seguridad e inseguridad. Documento elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica. San José, PNUD Costa Rica.
- Carcedo, Ana. 2006. Seguridad ciudadana de las mujeres y desarrollo humano. *Serie Cuadernos de Desarrollo Humano*. San José, PNUD Costa Rica.
- Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social. 2007. *Paz y seguridad: un reto de país*. San Salvador.
- Cruz, José Miguel. 1999. La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de Latinoamérica y España. *Pan American Journal of Public Health*. 5 (4/5).
- Flavin, Jeanne. 2003. Feminism for the Mainstream Criminologist: An Invitation. En: Renzetti, Claire M.; Curran, Daniel J.; Carr, Patrick J. 2003. *Theories of Crime: A Reader*. Allyn and Bacon.
- Hagan, John. 2003. Women's Liberation and Crime. A Power-Control Theory of Gender and Delinquency. En: Renzetti, Claire M.; Curran, Daniel J.; Carr, Patrick J. 2003. *Theories of Crime: A Reader*. Allyn and Bacon.
- Instituto de Medicina Legal. 2006. *Defunciones por homicidio en El Salvador. Anuario Estadístico*. Enero-diciembre.
- Krueger, Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*. 64 (3).
- Larraín, Soledad H. 2002. Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social. Presentación realizada en el seminario "Hacia un enfoque integrado de desarrollo, ética, violencia y seguridad ciudadana". En: Fernando Carrión (ed). *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* Flacso Ecuador.
- Lippman, Walter. 1930. A theory about the corruption. *Vanity Fair* (35) (Noviembre). En: Maingot, A. 1994. Confronting Corruption in the Hemisphere: A Sociological Perspective. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 36 (3). Special Issue: The Summit of the Americas-Issues to Consider.
- Luz, Daniel. 2007. *El impacto de las armas pequeñas en América Central y el Caribe*. Unicef-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.
- Mauro, Paolo. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*. 110 (3). En: Ades, Alberto; Di Tella, Rafael. The new Economics of Corruption: a Survey and some New Results. *Political Studies* (1997) XLV.
- Moser, Caroline ON.; McIlwaine. 2004. *Encounters with Violence in Latin America. Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala*. Routledge.
- Musgrave, Richard Abel; Peacock, Alan T. (eds). 1958. *Classics in the Theory of Public Finance*. Saint Martin Press, Nueva York.
- Myrdal, Gunnar; Rose-Ackerman, Susan. 1997. En: Ades, Alberto; Di Tella, Rafael. The new Economics of Corruption: a Survey and some New Results. *Political Studies*. XLV.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD Buenos Aires.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Informe nacional de desarrollo humano 2005. Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, PNUD Costa Rica.
- Programa estado de la nación-región. 2008. Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José de Costa Rica.
- Richards, Peter R.; Stier, Edwin H. 1987. Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective. En: Herbert Edelhertz (ed.). *Major Issues in Organized Crime Control*. U.S. Government Printing Office, Washington DC.
- Rigakos, George S. 2002. Risk, Crime and Gender. *The British Journal of Criminology*. 42 (4).

Rose-Ackerman, Susan. 1995. The economics of corruption. *Journal of Public Economics*.

Seligson, M. Ross; Recanatini, Francesca. 2003. The Environment and Governance and Corruption. En: *Ecuador: An Economic and Social Agenda in the New Millennium*. World Bank, Washington DC.

Ungo, Urania. 2008. Femicidio en Panamá 2000-2006. Asociación Centro Feminista de Información y Acción, San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Instituto de Estudios de la Mujer. 2003. (IEM-UCR) Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres.

Valier, Claire. 2002. *Theories of Crime and Punishment. Longman Criminology Series*. Longman.

Van Kesteren, John; Mayhew, Pat; Nieuwbeerta, Paul. 2000. *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague, Ministry of Justice, WODC.

## Referencias páginas web

Amnistía Internacional. 2007. *Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT) en peligro en Nicaragua*. 12 de septiembre. Disponible en: <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ESLAMR430012006?open&of=ESL-NIC> (recuperado: noviembre de 2008).

Barro, R.J.; Sala-i-Martin, X. 1995. Economic Growth. McGraw-Hill, Nueva York. En: Canavese, A. 2001. *Sistema jurídico y desarrollo económico*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <http://www.google.com.co/search?hl=es&q=%22sistema+jur%C3%ADdico+y+desarrollo+econ%C3%B3mico%22&meta=> (recuperado: 14 de noviembre de 2008).

Casa Alianza. 2009. Análisis de las ejecuciones arbitrarias y/o muertes violentas de niños, niñas y jóvenes en Honduras [en línea]. Disponible en: [http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/INFORME\\_CASA\\_ALIANZA\\_MARZO-ABRIL\\_2009.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/INFORME_CASA_ALIANZA_MARZO-ABRIL_2009.pdf) (recuperado: 10 de junio de 2009).

Global Burden of Armed Violence Report. 2008. Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report.pdf> (recuperado: junio de 2009).

El Mundo. 2007. 15 de marzo. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/03/13/solidaridad/1173811335.html> (recuperado: junio de 2009).

Human Rights Watch. 2000. Los niños olvidados de Guatemala. Violencia policial y abusos a detenidos [en línea]. Disponible en: [http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/1997/ninos\\_guatemala.html](http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/1997/ninos_guatemala.html) (recuperado: 12 de junio de 2009).

Naciones Unidas. 2006. *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre violencia contra los niños, niñas y adolescentes*. Informe de la Secretaria Regional para el Estudio de América Latina, Cuba y República Dominicana [en línea]. Disponible en: [http://www.violenciestudy.org/IMG/pdf/DESK\\_REVIEW\\_FINAL\\_SPANISH.pdf](http://www.violenciestudy.org/IMG/pdf/DESK_REVIEW_FINAL_SPANISH.pdf) (recuperado: 5 de junio de 2009).

Observatorio Da Mulher. 2009. Observatoriodamulher.org.br. Ataques lgbt Honduras. 22 de mayo. Disponible en: [http://observatoriodamulher.org.br/site/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=641](http://observatoriodamulher.org.br/site/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=641)

Save the Children. 2003. Diagnóstico sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en 21 países de América Latina. Save the Children Suecia, Oficina Regional para América del Sur [en línea]. Disponible en: <http://www.sclat.org/web/wai/publicaciones/interna.php?xid=24&xleng=e&xopc=9>, (recuperado: 9 de junio de 2009).

Stenfensmeir, Darrell; Allan, Emilie. 1996. Gender and Crime - Similarities In Male And Female Offending Rates And Patterns, Differences Between Male And Female Offending Patterns. Law Library, American Law and Legal Information. *Crime and Justice*. 2 [en línea]. Disponible en: <http://law.jrank.org/pages/1256/Gender-Crime.html> (recuperado: 22 de abril de 2009).

Transparency International (TI); University of Passau. 2008. *The Methodology of the Corruption Perceptions Index* [en línea]. Disponible en: <http://www.transparency.org/content/download/36193/568706> (recuperado: 22 de abril de 2009).

Waiselfisz, Julio Jacobo. 2008. *Mapa de la violencia. Los jóvenes de América Latina*. Red de información tecnológica de América Latina (Ritla). Instituto Sangari y Ministerio de Justicia de Brasil. Disponible en: [http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4759&lang=es](http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=4759&lang=es) (recuperado: 12 de junio de 2009).



## Capítulo 6

# Causas comunes, diferencias nacionales

### Sumario

La globalización y la inserción económica, política y cultural y sus efectos sobre la criminalidad en Centroamérica. Familia, demografía, juventud sin futuro y delincuencia. Urbanización, armas, drogas y licor. Desigualdad y exclusión social. Secuelas de las guerras y democracias frágiles. Cultura de la violencia y de la trampa. La excepción de Nicaragua.

# EE

El capítulo 3 mostró cómo, en comparación con otras partes del mundo, América Central padece de altas tasas de criminalidad y cómo sin embargo esas tasas difieren entre los siete países de la región. En el capítulo 4 exploramos los tres nichos o focos que originan gran parte –o la parte más visible– de la llamada delincuencia ordinaria. El capítulo 5 exploró las dos formas principales del delito silenciado. Y este capítulo trata de entender por qué es tan alta la criminalidad en la región y a qué se deben las diferencias entre los países.

Para ello utilizamos el marco conceptual propuesto en el capítulo 2. Se dijo entonces que el nivel de criminalidad de cada país es un reflejo más o menos directo de desajustes en uno cualquiera de los componentes o de los “subsistemas” que integran su sistema social. Pues este capítulo muestra cómo Centroamérica está experimentando muchos de aquellos desajustes, y de manera más bien severa, lo cual *parece* explicar sus altas tasas de criminalidad.

Esos varios desajustes, que erosionan la solidaridad social y por eso elevan el nivel de criminalidad, convergen hacia lo que –tomando una analogía de la medicina– podríamos llamar “un estilo de vida poco saludable”: un vector o un conjunto de factores que elevan el riesgo de padecer determinada enfermedad –en este caso el delito violento o predatorio–. Y si nuestro “paciente” está además expuesto a agen-

tes contagiosos en su ambiente, el riesgo es todavía mayor. Infortunadamente es esta la situación de América Central, expuesta hoy a intensas presiones criminógenas asociadas con la globalización.

Pero los índices y las modalidades del delito varían bastante entre los países centroamericanos. En la interpretación que venimos proponiendo, estas diferencias se deben a tres factores: (a) La distinta cantidad, naturaleza e intensidad de los desajustes sociales que cada país experimenta; (b) sus distintas formas de inserción al orden mundial y el distinto impacto de las presiones externas, y (c) su distinta capacidad institucional para afrontar los desafíos de la inseguridad.

La capacidad institucional para hacer frente al desafío de la inseguridad ciudadana será tema del capítulo 8. Acá nos concentramos en la primera parte de la ecuación vale decir, en las presiones internacionales (sección A) y en los desajustes nacionales (sección B) que afectan a la región, aunque con diferencias importantes entre los países.

Es importante advertir que este capítulo no pretende ni podría *demonstrar* ninguna hipótesis acerca de las causas de la elevada criminalidad en Centroamérica o de las diferencias observadas entre sus varios países. Como notó ya el capítulo 2, más que de “causas” en el sentido riguroso de que *X* sea una condición necesaria o una condición suficiente de *Y*, en criminología hablamos de factores de riesgo o de que *X* aumenta la vulnerabilidad de la sociedad a cierto tipo de delitos. Y en todo caso el intento de establecer

## La magnitud de un negocio global

### Recuadro 6.1

Algunas cifras que dan cuenta del volumen y el impacto del crimen organizado en la sociedad global:

- ▶ El “producto criminal bruto” supera los 1.200 millones de dólares anuales (más del 15% del comercio mundial).
- ▶ El tráfico global de drogas asciende a más de 500.000 millones de dólares, superior al comercio global de petróleo.
- ▶ Los beneficios generales de toda clase de actividades ilegales superarían el billón de dólares, casi el presupuesto federal de Estados Unidos.
- ▶ El comercio ilegal al menos mueve entre 500.000 y 800.000 millones de euros, el 8% del valor del comercio mundial y más que todos los productos derivados del petróleo juntos.
- ▶ El dinero lavado en los circuitos financieros internacionales asciende a entre 800.000 millones y 2 billones de euros al año, el equivalente a entre el 2 y 5% del producto bruto anual de la economía mundial.
- ▶ Por Centroamérica transitan unas de 500 toneladas de cocaína al año, cuyo precio de venta en Estados Unidos alcanzaría los 50.000 millones de dólares.

Fuentes:  
 - Curbet, Jaime. 2007. *Conflictos globales. Violencias locales*. Flacso, Ecuador.  
 - Naím, Moisés. 2003. The Five Wars of Globalization. *Foreign Policy*, January-February, 2003 [en línea]. Disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/134/5wars.qxd.pdf> (recuperado: 27 de mayo de 2008).  
 - Rojas Aravena, Francisco. 2006. *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe, II Informe del Secretario General*. Flacso, San José de Costa Rica.  
 - ONUDD. 2007. *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.  
 - Pérez Salazar, Bernardo. 2007. Organizaciones criminales transnacionales, “espacios ingobernados” y la doctrina emergente [en línea]. Disponible en: <http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=876562&art=876571> (recuperado: 13 de mayo de 2008).

relaciones causa-efecto supondría especificar modelos analíticos bastante refinados y contar además con series estadísticas mucho más completas, extensas y detalladas de las que existen para nuestro caso.

A falta de los elementos necesarios para *probar* hipótesis empíricas, acá se trata de *interpretar* un caso particular (el de América Central) a la luz de las hipótesis que han sido comprobadas en otros muchos estudios criminológicos. Mucho se ha escrito y debatido sobre los méritos y límites de la interpretación *versus* la demostración como métodos de las ciencias sociales, pero acá no hay lugar para entrar en este asunto; baste pues con advertir a la lectora o al lector y sugerirles que usen el material de este ca-

pítulo como una referencia *tentativa* o *inicial* y como una invitación a seguir profundizando por su cuenta.

## A. El impacto de la globalización

Lo primero que hoy tienen en común los países centroamericanos es el estar inmersos en el proceso de globalización, lo cual afecta profundamente a todos los subsistemas sociales y por supuesto es una fuente de grandes oportunidades, pero también de graves retos para la seguridad ciudadana. Estos retos consisten tanto en (a) aumentar las oportunidades para el delito y la fortaleza de las organizaciones criminales, como en (b) inducir o agravar ciertos desajustes que

erosionan el tejido social. En cuanto sea pertinente, veremos por separado los dos tipos de impactos.

La globalización es un fenómeno complejo, pero puede examinarse en sus tres dimensiones principales: la económica, la política y la cultural.

### 1. La globalización económica

Consta de dos elementos: (a) el tecnológico (los avances en comunicación y transporte que han acortado o eliminado las distancias) y (b) la nueva división internacional del trabajo que esas tecnologías conllevan.

#### 1.1 Más oportunidades para el crimen

Como podía esperarse, el uso de las tecnologías de punta y la nueva división internacional del trabajo se han dado también en el mundo del crimen.

#### a. La tecnología facilita el crimen organizado

El crimen organizado hace uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación para operar en redes, lo cual facilita el tráfico internacional de narcóticos, de armas y de bienes robados en un país para reventa en el extranjero, no menos que la trata de personas y el turismo sexual, para mencionar los ejemplos más notorios. Por su parte el traslado de fondos por medios electrónicos, la desregulación de los servicios bancarios y aun la abundancia de remesas hacia algunos países, constituyen importantes incentivos al lavado de dinero.

Es más. La llamada “guerra” entre el Estado y el crimen organizado no está acotada geográficamente, desafía la noción tradicional de soberanía e implica una asimetría creciente, tanto en términos de capacidad económica (recuadro 6.1), como entre la rigidez, la lentitud y la dispersión, características de la acción del Estado y la agilidad, la rapidez y la coordinación propias del crimen internacional.

### b. Una nueva división internacional del trabajo criminal

Ya en el capítulo 4 vimos cómo el tráfico de drogas tiene un impacto considerable en los países centroamericanos por el papel que juegan como corredor de paso hacia Estados Unidos. Esta condición ha sido más aguda para el Triángulo Norte, especialmente, para Guatemala por un puro efecto geográfico, aunque Belice y Honduras también son parte del corredor. Y las economías más pujantes o más abiertas, como es el caso de Panamá, se prestan especialmente para el lavado de activos.

#### 1.2 Desajustes resultantes de la globalización económica

La globalización ha transformado el papel de América Central en la división internacional del trabajo, especialmente en lo que respecta a su relación con Estados Unidos. Estos cambios por supuesto han sido fuente de crecimiento económico y modernización social, pero también de desajustes sociales que corroen la solidaridad y sirven como caldo de cultivo para la delincuencia.

Los desajustes en cuestión provienen de dos fuentes principales: (a) La inestabilidad propia de una economía que no depende de la expansión sostenida del mercado interno sino ante todo de los altibajos internacionales, y (b) la precariedad del ingreso y de las relaciones de trabajo propias de los “sectores exportadores líderes” (remesas y maquila); esta precariedad, como veremos, es menor para los países centroamericanos que optaron por la vía de atraer capitales (Belice, Costa Rica, Panamá) antes que por exportar mano de obra (los del Triángulo Norte).

#### a. Inestabilidad y desarrollo desde fuera

Centroamérica no ha podido encontrar una ruta sostenida hacia su desarrollo económico. En un “primer

momento” (desde tiempos de la Colonia hasta mediados del siglo XX) la región fue un proveedor de alimentos y materias primas sujetas a intercambio desigual y a los ciclos económicos del Norte. En un segundo momento, desde la década de 1970, se dio el intento de industrialización por sustitución de importaciones y por mayor integración regional –las cuales no llegaron muy lejos–. Y en el tercer momento, desde hace unos quince años, la región pasó, ora a exportar mano de obra (migración y maquila) ora a atraer capitales desde el sector servicios (banca, turismo y otras inversiones); pero ambas “vías”, otra vez, dependen de los ciclos internacionales<sup>1</sup>, que se transmiten sin más a la región pues las economías centroamericanas se apoyan exageradamente sobre su frente externo: entre el 40 y el 95% del ingreso nacional de nuestros países proviene de las exportaciones, las remesas, el turismo y la asistencia oficial al desarrollo.

### b. La maquila y las remesas como fuente de desajustes

Atraída por el costo de la mano de obra y por varios subsidios o exenciones, la maquila se expandió por América Central. Hacia el año 2000 ya operaban alrededor de ochocientas plantas, con unos 245.000 trabajadores (cuadro 6.1) y estas cifras siguieron en aumento hasta hace un par de años, cuando empezó la recesión mundial. El sector predominante fue el textil, aunque en Costa Rica se instalaron más industrias eléctricas o electrónicas.

La maquila generó pues empleos, pero no empleos de buena calidad: contratos de corta duración, jornadas extendidas, instalaciones inadecuadas, salarios bajos y privación de beneficios sociales han sido comunes y han afectado a los estratos populares –en especial a las mujeres, que constituyen entre 60 y 90% de la planta–.

Las remesas, por su parte, marcan el cambio de unos países agroexportadores a países que exportan

### Centroamérica: número de empleos y maquilas, 2000

Cuadro 6.1

	Empleos	Plantas de ensamblaje
Costa Rica	62.882	230
El Salvador	55.053	231
Guatemala	81.007	281
Honduras	103.006	222
Nicaragua	16.412	24

Fuente: CNN-Expansión. (02 de marzo de 2007) [en línea]. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/articulos-de-interes/maquiladoras-centroamerica> (recuperado: 10 de agosto de 2008).

a sus trabajadores (Orozco, 2005:209). Impulsadas por la falta de oportunidades o por la violencia, desde los años 1980 se aceleraron las migraciones, particularmente hacia Estados Unidos. Hoy el Banco Mundial estima que 16% de los salvadoreños vive fuera del país, una cifra seguida por Nicaragua (12,5%) Panamá (6,7%) Honduras (5,8%) Guatemala (5,4%) y Costa Rica (2,4%) (World Bank. (2008).

La migración y las remesas sin duda ayudan a reducir la pobreza del migrante y la de las familias receptoras, como también a estimular algunas actividades económicas (transporte, comunicaciones, turismo, banca, construcción de vivienda). Pero la migración es un drenaje de capital humano –típicamente joven y a menudo educado– o sea en balance, una gran pérdida neta para las economías centroamericanas. La migración además rompe de tajo los lazos familiares y ha promovido tanto un cierto desprecio por la identidad originaria como una cierta aversión al trabajo entre los (afortunados) receptores de moneda extranjera (Pleitez, 2007).

### c. Las dos vías de inserción y sus variantes

En El Salvador, Guatemala y Honduras, las remesas y las exportaciones de maquila –junto con las

exportaciones “tradicionales” – constituyen el grueso de los ingresos externos. En Nicaragua, además de las remesas, se destacan los fondos de asistencia para el desarrollo. Mientras tanto en Belice predominan las exportaciones tradicionales y el turismo, en Costa Rica las exportaciones, la maquila tecnológica y el turismo, y en Panamá los ingresos del Canal, comercio, los servicios financieros y el turismo.

Podemos pues hablar de las dos “vías” de inserción a la economía global, una a base de exportar trabajo (presencial o incorporado –migración o maquila) otra a base de servicios que atraen capital (turismo, tecnología, banca, comercio y Canal)–. Y esta distinta inserción dice bastante acerca del distinto nivel de desajustes y la distinta “predisposición al delito” que muestran los países respectivos:

- El Salvador, Guatemala y Honduras han vivido más los efectos desestabilizadores de la maquila y de la migración (y además, recordemos, los del narcotráfico, en especial Guatemala).
- Nicaragua tiene mucha migración, principalmente hacia Estados Unidos y Costa Rica, pero relativamente menos maquila y menos narcotráfico.
- En Belice el narcotráfico y la migración dan impulso respectivamente, a la economía gris y a las remesas. Con la crisis mundial, el narcotráfico tomó más impulso, lo cual se palpa en el aumento de las detenciones por delitos de narcoactividad.
- En Costa Rica el narcotráfico es un actor financiero pero menos violento. La maquila ha observado mejores prácticas laborales y ha dado cierto impulso a la oferta de formación tecnológica para los jóvenes. En cambio, el turismo sexual parece estar más arraigado en el país<sup>2</sup>.
- Panamá es caso especial. El Canal, donde circula el 5% del comercio mundial, generó casi un tercio de su PIB en 2006 y sus ingresos han crecido más de 15% anual desde 2002 (Agencia EFE, 2007). El Ca-

nal además estimula el comercio exportador y los servicios financieros, a tal punto que en el Istmo funcionan 41 bancos, 24 de los cuales son extranjeros (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2007). Si se agrega el crecimiento acelerado del turismo, queda claro que Panamá es especialmente vulnerable al contrabando, al lavado de activos y a la corrupción que acompaña al narcotráfico.

**La maquila generó pues empleos, pero no empleos de buena calidad: contratos de corta duración, jornadas extendidas, instalaciones inadecuadas, salarios bajos y privación de beneficios sociales han sido comunes y han afectado a los estratos populares –en especial a las mujeres, que constituyen entre 60 y 90% de la planta–.**

### d. Un paréntesis de cara al futuro

Imposible no aludir a los cambios recientes en el panorama económico mundial en este apartado sobre la globalización económica. Nos referimos a la severa recesión internacional que puso en marcha la crisis financiera en Estados Unidos y a los enormes programas de estímulo monetario y fiscal que se adoptaron para corregirla. En el momento de concluir este Informe parece ser que lo peor de la recesión ya pasó, pero se cree que la convalecencia será larga y que vendrán varios años de crecimiento muy lento. Las consecuencias de corto y de mediano plazos para el Istmo centroamericano incluirían un menor peso de la maquila (acentuado esto por la competencia de China y otros países); una caída de las remesas y

1| Así, las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos cayeron más que proporcionalmente entre 2006 y 2007 (Cepal, 2007-2008).

2| Según un estudio de Megan Rivers, en la *Guía mundial del sexo* (una red cuyos miembros comparten sus experiencias sexuales en todo el mundo) al 15 de abril de 2007 se contabilizaban 3.688 menciones de Costa Rica, cinco veces más que Panamá, el segundo país en la sección centroamericana (López Arias, 2007).

### Banco Mundial y Cepal: crecimiento registrado o proyectado del PIB por países y años (porcentajes)

Cuadro 6.2

	2007		2008		2009		2010	
	BM	CEPAL	BM	CEPAL	BM	CEPAL	BM	CEPAL
Belice	12,0		3,0		1,1		2,3	
Costa Rica	7,8	7,8	2,7	2,6	-0,6	-3,0	1,8	3,0
El Salvador	4,7	4,7	2,5	2,5	-1,0	-2,0	0,6	2,5
Guatemala	6,3	6,3	3,8	4,0	0,6	-1,0	2,2	2,5
Honduras	6,3	6,3	4,0	4,0	0,8	-2,5	2,1	2,5
Nicaragua	3,2	3,2	2,8	3,2	-0,3	-1,0	1,3	2,5
Panamá	11,5	11,5	9,2	9,2	1,3	2,5	2,8	0,5

Fuentes:  
 - Banco Mundial. 2009. Perspectivas para la economía global [en línea]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPETS/EXTGBLPROSPETSAPRIL/0,,contentMDK:20381640~menuPK:659183~pagePK:2470434~piPK:4977459~theSitePK:659149~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html> (recuperado: 29 de julio de 2009).  
 - Cepal. 2009. Estudio Económico para América Latina 2008-2009 [en línea]. Disponible en: [http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/36467/cuadroCP1\\_PIB.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/36467/cuadroCP1_PIB.pdf), (recuperado: 29 de julio de 2009).

del turismo; el deterioro adicional de la balanza comercial, por el descenso en las exportaciones de todo tipo; una baja en la inversión extranjera, y el encarecimiento o escasez del crédito internacional, con su impacto negativo sobre las finanzas públicas y las privadas. Infortunadamente no puede descartarse el riesgo adicional de una inflación internacional alimentada por el paquete expansionista, que volvería a afectar a la región por la vía del precio de los combustibles y de los alimentos.

Con la excepción parcial de Belice y Panamá, los signos apuntan pues hacia tasas más bajas de crecimiento (cuadro 6.2) hacia más desempleo, tal vez hacia más inflación y muy probablemente hacia más desigualdad –vale decir, hacia desajustes más intensos en el tejido social o hacia una mayor propensión a la criminalidad–.

## 2. La globalización política

En el terreno político, la globalización ha tenido tres expresiones principales, a saber: (a) El debilitamiento del Estado nacional; (b) la consiguiente desregulación de las actividades económicas a favor del mercado

–incluyendo, en especial, el mercado de trabajo– y (c) la emergencia de la “amenaza terrorista” como eje de una nueva geopolítica mundial. Aunque, de nuevo, la globalización política puede ofrecer nuevas oportunidades para Centroamérica, estos tres procesos tienen impactos más bien negativos para la región en materia de seguridad.

### 2.1 Un Estado más débil

La globalización aspira a crear un mercado universal o unificado, lo cual implica reglas de juego iguales en todos los países, y esto a su vez implica que los Estados sean muy poco activos en materia económica. Por eso el achicar los aparatos de gobierno, las privatizaciones y las desregulaciones son (o hasta hace poco fueron) la orden del día en todos (o casi todos) los países del mundo –incluyendo por supuesto a América Central–.

Solo que en el caso de las “democracias nacientes” que sucedieron a las dictaduras y las guerras –El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua– el aparato estatal estaba apenas en proceso de consolidación, de suerte que “la reforma del Estado en Centroamérica no ha tenido mucho que dismantelar, pero



Foto. Diario La Estrella de Panamá, foto de portada. Marcha organizada por la Defensoría del Pueblo para demandar un alto a la violencia y a la falta de seguridad ciudadana en Panamá.

ha impedido claramente el fortalecimiento integral de las capacidades estatales” (Sojo, 2007: 173-188). Y entre estas capacidades figuran por supuesto algunas que servirían para que el Estado brinde un mejor servicio de seguridad ciudadana: como mínimo, aquellas capacidades que se financian con impuestos (desde la policía hasta las políticas sociales) impuestos que la globalización –en principio– disminuye.

### 2.2 Desregulación económica general

Para poder competir en un mercado global unificado, casi todos los países debieron adoptar el conjunto de reformas llamadas “neoliberales”, con sus tres orientaciones esenciales: la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados (Stiglitz, 2004:122 y ss.). Estas reformas por supuesto implicaron un menor grado de intervención estatal y un proceso de de-regulación general de la economía para atraer nuevas inversiones. Sin embargo, al disminuir el control estatal sobre sectores estratégicos (finanzas y comunicaciones, por ejemplo) se abrieron nuevas oportunidades para la corrupción de gran escala –por ejemplo en el manejo de las privatizaciones–.

### 2.3 Desregulación de los mercados de trabajo

Para aumentar su competitividad internacional, los países en general tendieron a rebajar el costo de su mano de obra mediante la “flexibilización” del régimen laboral (contratos temporales, más facilidad para enganchar y despedir, recorte de beneficios sociales y aportes a la seguridad social –hasta casi prescindir del llamado “Estado benefactor”–).

Esta legislación flexible fue parte del paquete de incentivos para atraer las industrias de maquila a Centroamérica. Pero dos peculiaridades de la región hicieron que el impacto de tales medidas fuera muy limitado: primero, con excepción de Costa Rica, el empleo formal nunca tuvo la centralidad que suponían las reformas “neoliberales”; segundo, la legislación laboral estaba pensada más bien para el mundo rural, y en todo caso había sido muy poco respetada bajo las dictaduras anteriores. En estas circunstancias, la “flexibilización” no tenía mucho sentido porque ya existía.

Así, aunque el afán de atraer inversiones de maquila y la “flexibilización” del régimen legal tienden a desmejorar los derechos laborales, por otro lado en algunos países de la región la globalización ha

tendido a mejorarlos, tanto por la presión de Estados Unidos, que condiciona los tratados comerciales a la vigencia de libertades sindicales, como porque las “democracias nacientes” no podían dejar de lado los derechos de los trabajadores. En donde sí se sintió un efecto demoledor fue en la pérdida del empleo público por efecto de las privatizaciones y del achicamiento del Estado, puesto que en todos los países de la región el Estado era un gran empleador.

#### 2.4 Globalización y crimen después del 11 de septiembre

Como mostraron capítulos anteriores, América Central juega papeles importantes en relación con el tráfico de drogas, de armas y de personas, lo cual inevitablemente la convierte en punto de interés para la política de seguridad de Estados Unidos. Después del 11 de septiembre los gobiernos centroamericanos consciente o inconscientemente han tenido que enfrentar sus problemas de inseguridad ciudadana atendiendo a la noción de “riesgo global”, o de amenaza planetaria que parecería entrañar el crimen or-

**Se estima que en América Central circulan casi tres millones de armas de fuego y que dos de cada tres de ellas serían ilegales. Guatemala, Honduras y El Salvador serían los países con mayor número de armas, especialmente ilegales. Lo contrario sucedería en Belice, Panamá, Nicaragua y Costa Rica –donde además el número de armas legales superaría al de las no registradas–.**

ganizado –por lo menos según la “doctrina Bush” y sus seguidores–.

La “guerra contra el terrorismo” tiene implicaciones distintas según se trate de lidiar con traficantes (de personas, de armas o de droga) o con blanqueadores de capitales. En consecuencia, el papel de cada país en dichos circuitos determina en buena medida si sus políticas reciben respaldo y orientación hacia el enfren-

tamiento de la criminalidad violenta, cuyo principal escenario es la calle (como en el Triángulo Norte) o hacia la persecución del lavado de activos (como en Panamá).

### 3. La globalización cultural

La transmisión instantánea de noticias, entretenimiento y opinión a través de Internet y de los medios audiovisuales ha dado origen a una cultura global, a la existencia de un “aquí y ahora” virtual que compartimos todos los habitantes del planeta. Este universo virtual es sin embargo el producto de las sociedades industrializadas, lleva su impronta y en él predominan sus percepciones, sus valores y sus preocupaciones. Por eso, como dijo Hannah Arendt, “hemos sido traídos a un presente común desde pasados muy diferentes”.

Ese presente común no es por tanto un reflejo balanceado de toda la geografía ni de toda la historia de la especie humana. Es un espacio preponderantemente norteamericano y es un tiempo preponderantemente posmoderno. La “globalización de la cultura” es ante todo la “norteamericanización de la cultura”; y en la

cultura global no hay un “relato” sino una multiplicidad o una cacofonía de relatos, un popurrí donde todo se vale porque nada realmente vale.

Las sociedades centroamericanas están inmersas en ese universo por todos los conductos reales y virtuales que la conectan con el Norte y en especial con Estados Unidos: la economía, la historia compartida, las telecomunicaciones, la migración de ida y de

### Desajustes sociales según canal de incidencias sobre la criminalidad

Tabla 6.1

El semillero	Las ocasiones	El contexto
Familias en tensión	Urbanización desordenada	La economía: desigualdad y exclusión
Abundancia de hombres jóvenes marginalizados	Abundancia de armas	La política: autoritarismo, guerras y transición
Juventud sin futuro	Droga y licor	La cultura: ¿violencia y trampa?

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

venida. Esta transculturación ha enriquecido de muchos modos a la región –y ha permitido que la región enriquezca al mundo de muchas maneras–. Pero también ha erosionado la solidaridad de dos maneras principales: por una pérdida de identidad y por una pérdida de rumbo.

- La pérdida de identidad consiste en el desarraigo, en el verse forzado a dejar la historia, las costumbres y hasta la propia lengua en las aduanas reales o virtuales que franquean la entrada al universo global. Este ingresar a un mundo que creemos mejor (y por eso ingresamos) implica salir de otro que creemos peor, implica devaluar o despreciar lo que era propio, lo local, lo nacional –lo que ahora sentimos “provinciano”–. Emigrantes –físicos o mentales– no somos de allá ni somos de aquí, forasteros por partida doble, inseguros de quiénes somos e insolidarios, porque ya no sabemos con quién serlo.
- La pérdida de rumbo es consecuencia del ingreso a un universo posmoderno desde un universo premoderno. El desencanto con el “proyecto de la modernidad” –con la posibilidad de la razón, la del progreso y las verdades verdaderas– surgió desde la historia interna de las culturas del Norte, de suerte que la posmodernidad solo tiene sentido y (quizás) validez, para esas sociedades. Pero sucede que América Latina nunca fue

moderna, que adoptó apenas las formas y los gestos de la modernidad sin construir las sociedades del saber y de lo público que en realidad constituyen “la modernidad”. A falta pues del basamento de la modernidad –igualdad efectiva ante la ley, prioridad efectiva de lo público– el salto a la posmodernidad nos ha implicado confusión de valores en vez de pluralismo, oportunismo en lugar de escogencia, dispersión en vez de diversidad.

### B. Los desajustes internos

Una mirada al cuadro 2.1 recordará los principales desajustes que, según la teoría criminológica, tienden a elevar las tasas de delincuencia. Precisemos ahora que estos desajustes pueden aumentar la criminalidad por una de tres vías: (a) Porque aumentan el número de individuos predispuestos a incurrir en acciones delictivas, o sea que sirven como “semillero” de delinquentes; (b) porque facilitan la comisión de delitos o sea que brindan las “ocasiones” para cometerlos; o (c) porque crean un marco, un “contexto” o un clima social donde se tiende a creer que la violencia o la apropiación de lo ajeno son conductas aceptables.

Ahora bien, al estudiar la situación de América Central se encuentra que infortunadamente la región presenta *todos* los desajustes que enumeró el cuadro 2.1 aunque con intensidades, matices y

## Incidencia y raíces de la violencia intrafamiliar

### Recuadro 6.2

La violencia intrafamiliar es el acto u omisión cometida por algún miembro de la familia en una posición de poder o de confianza que perjudica el bienestar, la integridad física o síquica, o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia (Informe mundial de violencia y salud de la OMS, 2002).

**La agresión en cifras.** Este es el tipo de violencia más prevalente en el mundo. En América Latina y el Caribe la violencia doméstica afecta a entre el 10 y el 75% de la población, y produce la mayoría de las lesiones intencionales que sufren las mujeres entre 15 y 44 años de edad. En el ámbito global, entre 20 y 60% de las mujeres que viven en convivencia han sido agredidas por su pareja.

Una de las peores formas es la violencia contra los niños y las niñas. Con base en estimaciones nacionales, la OMS ha calculado, que en 2002 alrededor de 53.000 niños murieron en el mundo como consecuencia de homicidios. Documentos de todas las regiones del mundo señalan que entre 80 y 98% de los niños sufren castigos corporales en el hogar y que un tercio o más de ellos son muy graves. A ello se añade la violencia sexual. La OMS calcula que, en 2002, cerca de 150 millones de chicas y 73 millones de chicos menores de 18 años tuvieron relaciones sexuales forzadas o sufrieron otras formas de violencia sexual con contacto físico.

Un ámbito conexo de violencia es la escuela. Según la Encuesta Mundial de Salud realizada en las escuelas (OMS, 2003-2005), entre el 20 y 65% de niños en edad escolar dijo haber sufrido acoso físico o verbal durante los treinta días anteriores a la encuesta.

**La raíz de la violencia.** La violencia intrafamiliar es resultado del entorno social, no de decisiones individuales. Se trata de un aprendizaje legitimado de violencia en la familia y la cultura local. Dos rasgos caracterizan la violencia en el hogar: (1) Su ámbito privado la oculta como fenómeno social. Se estima que no más del 20% de los casos son registrados; (2) el carácter intergeneracional de sus efectos. Los menores de edad no solo son víctimas sino también aprenden la violencia como forma legitimada de relación social (en especial la ejercida por varones). Así, las hijas de madres abusadas son más propensas a ser objeto de abuso cuando llegan a la vida adulta y los hijos de madres maltratadas tienen más probabilidades de ser adultos abusadores. Por ello, la violencia intrafamiliar ha sido señalada como base sociológica de otras formas de violencia social.

Rafael Espinosa  
PNUD

Hernando Clavijo  
UNFPA

variaciones nacionales importantes. Para ordenar y abreviar nuestra presentación, en la tabla 6.1 reagrupamos los distintos desajustes según que ayuden a que haya más delincuentes (“el semillero”) a que el crimen sea más fácil (“las ocasiones”) o a que haya menos rechazo a la violencia o apropiación de lo ajeno (“el contexto”).

### 1. El semillero

#### 1.1 Familias en tensión

La familia puede inculcar valores éticos y respeto por el otro, además de vigilar y controlar a los niños o jóvenes en riesgo de iniciar una “carrera delictiva”;

y como dice Kliksberg (2007:33), “todos esos roles no son reemplazables por ninguna otra institución, y convierten a la familia en clave fundamental para prevenir el delito”.

Pero la familia también puede educar para el abuso del otro, y esto se hace ante todo mediante la violencia dentro del propio hogar –un fenómeno infortunadamente extendido en el mundo y en América Central– según notamos en el capítulo 4 y según reitera el recuadro 6.2. Los mecanismos de presocialización en el delito no son bien conocidos, aunque se sabe que la violencia, el abandono y el mal ejemplo son los que más influyen sobre el niño. Tampoco existe asociación inevitable entre un determinado tipo de familia o una determinada experiencia familiar y la

## Población joven (15-34 años) Países seleccionados Iberoamérica, 1990-2005 (Porcentajes)

### Cuadro 6.3

	1990		2005	
	15-24	25-34	15-24	25-34
Belice	21	15	21	16
Costa Rica	19	18	20	16
El Salvador*	21	13	19	18
Guatemala	19	12	20	13
Honduras	20	14	21	15
Nicaragua	20	14	22	15
Panamá	21	16	18	16
Argentina	16	14	17	16
Chile	19	18	17	15
Uruguay	16	14	15	15
España	17	15	12	17
Portugal	16	14	13	16
América Latina	20	16	19	16
Promedio Centroamérica	20	14	20	15

\* Los datos podrían haber cambiado de acuerdo con las proyecciones de población realizadas en 2008, a partir del censo 2007.

Fuentes:  
- Elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de Cepal. *Estadísticas e indicadores sociales* [Badeinso] y *World Population Prospects: The 2006 Revision*. United Nations Population Division.  
- Para Belice. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision* [en línea]. Disponible en: <http://esa.un.org/unpp> (recuperado: 23 de abril de 2009).

criminalidad actual o futura de los hijos. Sabemos, sin embargo, que la *probabilidad* de violentar a los niños y en general de no cumplir sus roles preventivos es mayor entre las familias incompletas y entre las que han sufrido ciertos traumatismos. Hecha esta salvedad –y a falta de mejor información– ilustraremos el desajuste familiar con alusiones a la familia incompleta y al impacto de la emigración, tan común en nuestros países.

#### a. Hogares incompletos

La evolución demográfica reciente en Centroamérica tiene dos rasgos marcados: reducción del tamaño medio de la familia y aumentos en la tasa de fecundidad adolescente, especialmente entre las pobres.

Aunque la familia nuclear sigue siendo mayoritaria, durante las dos últimas décadas han aumentado los hogares monoparentales, habitualmente con jefatura femenina. Esta jefatura en sí misma no representa un problema, pero cuando está acompañada de abandono emocional y económico por parte del padre, o cuando la responsabilidad completa de la crianza y manutención de los hijos recae sobre una madre adolescente, aumenta el riesgo de que niños y jóvenes sometidos a condiciones precarias de formación física y afectiva incurran en actitudes violentas o delincuenciales.

#### b. El trauma del emigrante

El desasosiego que produce la partida de un miembro de la familia –especialmente si se trata del proveedor

### Tasa de desempleo urbano

Cuadro 6.4

	Adultos	Jóvenes
Belice	5,9	19,4
Costa Rica	6,0	15,5
El Salvador*	5,6	13,1
Guatemala	4,4	8,9
Honduras	4,6	7,7
Nicaragua	7,0	12,5
Panamá	10,4	23,4

\* Los datos podrían haber cambiado de acuerdo con las proyecciones de población realizadas en 2008 a partir del censo 2007.  
Fuentes:  
- OIT, *Panorama laboral 2007*.  
- Para Belice, Tasa total de desempleo. Central Statistical Office, [http://www.statisticsbelize.org.bz/dms20uc/dm\\_tree.asp?pid=12](http://www.statisticsbelize.org.bz/dms20uc/dm_tree.asp?pid=12) (recuperado: noviembre 2008).

### Porcentaje de población urbana

Cuadro 6.5

	1985	1995	2005
Belice	48	48	50
Costa Rica	46	56	62
El Salvador*	47	54	60
Guatemala	39	43	47
Honduras	38	42	47
Nicaragua	51	54	56
Panamá	52	60	71
Latinoamérica y el Caribe	68	73	78

\* Los datos podrían haber cambiado de acuerdo con las proyecciones de población realizadas en 2008, a partir del censo 2007.  
Fuente: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. Disponible en: <http://esa.un.org/unup>

tradicional- la incertidumbre acerca de su suerte, el no contar con su presencia en momentos decisivos para formar la personalidad del hijo o de la hija, y el sentir que la separación es inevitable, son circunstancias que al menos en principio debilitan la capacidad de muchas familias centroamericanas para inculcar

los valores y actitudes conducentes a una plena integración a la vida social.

### 1.2 Abundancia de hombres jóvenes marginalizados

En el capítulo 4 notamos que los jóvenes son las principales víctimas de la violencia y que en América Central existen tasas altísimas de homicidio juvenil. También es obvio que ser joven no implica ser delincuente, y ya advertimos que la estigmatización de los pandilleros es un error estratégico y moral. Pero esto no quita el hecho de que en todas partes la propensión a cometer delitos con violencia sea mayor entre personas jóvenes de sexo masculino, lo cual parece tener raíces biológicas o por lo menos bioculturales bien conocidas (mayor vigor físico, más fogosidad, más rudeza en el trato). Y por eso la demografía importa para la explicación de la criminalidad.

Como se ha dicho tantas veces, América Central es una región joven, donde el grupo de edad entre 15 y 25 años constituye un quinto del total de habitantes<sup>3</sup>. Visto este hecho frío sin embargo, habría que añadir un corolario positivo: gracias a la transición demográfica que vive la región, y según lo que muestra el cuadro 6.3, la proporción de hombres jóvenes está disminuyendo en algunos países y seguirá disminuyendo a medida que se acerque la “madurez demográfica” que hoy tienen, digamos, el Cono Sur o la Península Ibérica.

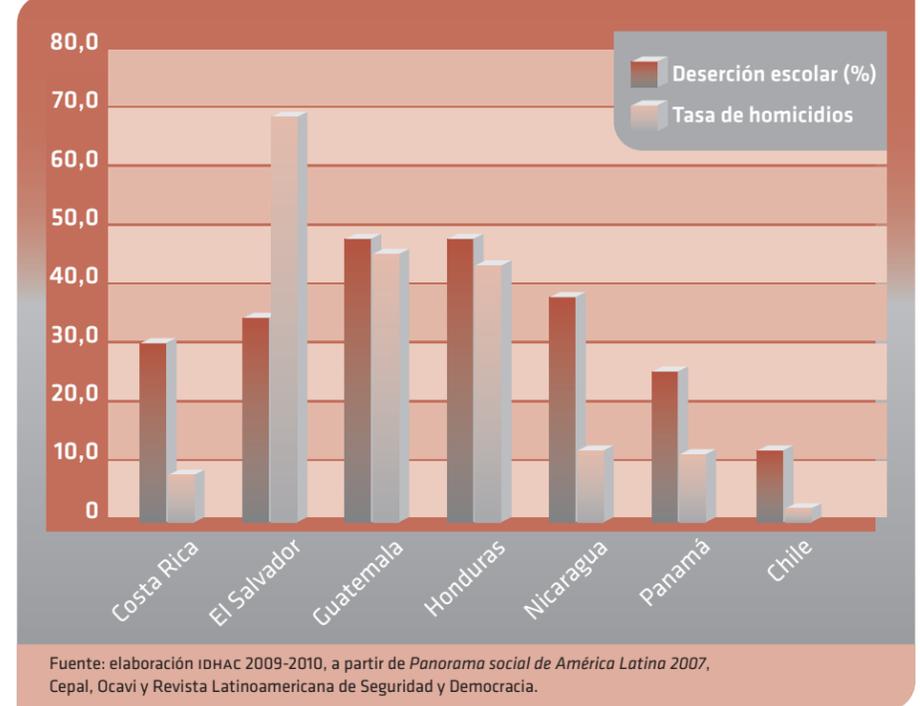
### 1.3 Juventud sin futuro

Un gran número de jóvenes que recorren las calles porque no tienen trabajo ni asisten a la escuela es un coctel explosivo para cualquier sociedad. E infortunadamente es este el caso habitual en Centroamérica donde, como dice Emilio Goubaud (2008), “la niñez y la juventud tienen más acceso a las armas y a las drogas que a la educación y al trabajo”. Según lo

3 | En 2006, la población latinoamericana entre 10 y 24 años representaba más de la cuarta parte (28%) del total; las proyecciones para 2025 sugieren que su peso relativo bajará al 24% (NNUU-ELS, 2008).

### Países de Centroamérica y Chile. Deserción-tasa de homicidios

Gráfico 6.1



indica el cuadro 6.4, la tasa de desempleo entre los jóvenes es más del doble del desempleo adulto en las ciudades de casi todos los países. Y aunque el ingreso a la escuela es prácticamente universal, las tasas de deserción son muy altas, particularmente entre los hombres de El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua. No es inusual que los desertores del sistema educativo se vinculen a las pandillas, y en todo caso las cifras indican que los países con menor deserción en el gráfico 6.1 (Costa Rica, Chile<sup>4</sup> y Panamá) tienen también menores tasas de homicidio (Nicaragua sería la excepción). Por lo demás, varios estudios confirman la estrecha relación entre cobertura del sistema educativo y menores tasas de criminalidad<sup>5</sup>.

## 2. La ocasión

### 2.1 Una urbanización rápida y desordenada

La mayor parte de los delitos que estudiamos en este Informe (y los que más aumentan la percepción de inseguridad) son delitos entre extraños, donde no cuenta la identidad de la víctima o cuya víctima “pudo haber sido cualquiera” –aunque en realidad, como vimos y veremos en otros capítulos, no todos estamos expuestos a los mismos riesgos-. Este delito impersonal o anónimo es característicamente urbano, puesto que la ciudad, por definición, es un lugar de encuentro entre desconocidos.

4 | Este país sudamericano se ha tomado aquí a efectos comparativos por tener las tasas de homicidio más bajas del subcontinente.

5 | En los países de América del Sur el aumento de un punto en la tasa de escolarización reduce los homicidios en el 3,15 (Camara y Salama, 2004, en: Wielandt y Artigas, 2007:11).

Centroamérica, otras regiones y el mundo: tasa de crecimiento urbano **Cuadro 6.6**

	1980 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2005
Belice	2,1	2,2	2,9	2,8	3,4
Costa Rica	3,9	4,8	4,4	3,6	2,8
El Salvador *	1,9	2,5	3,8	3,5	1,9
Guatemala	3,4	3,3	3,3	3,2	3,4
Honduras	4,6	4,2	3,6	3,1	2,9
Nicaragua	3,1	2,6	2,8	2,3	1,8
Panamá	2,8	2,7	4,2	3,8	3,3
América Latina y el Caribe	3,0	2,7	2,4	2,2	1,9
Asia	3,8	3,8	3,1	2,9	2,6
Europa	0,8	0,7	0,3	0,1	0,2
Mundo	2,7	2,7	2,3	2,2	2,1

\* Los datos podrían haber cambiado de acuerdo con las proyecciones de población realizadas en 2008, a partir del censo 2007. Fuente: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision [en línea] Disponible en: <http://esa.un.org/unup>

América Central es hoy predominantemente urbana: entre el 47 y el 71% de la población de sus países vive en ciudades (cuadro 6.5) y esto de por sí implica muchas oportunidades para el delito. Pero más importante que la tasa de urbanización han sido su *rapidez* y su *desorganización*, pues esto multiplica las oportunidades para delinquir.

Durante los últimos 25 años, los países centroamericanos han tenido tasas de crecimiento urbano superiores al promedio de Latinoamérica y el mundo (cuadro 6.6). La región se ha urbanizado en un lapso relativamente corto –el de una sola generación– y la población además se ha concentrado en una o dos<sup>6</sup> ciudades principales. Es un fenómeno particular de América Central: ciudades grandes en países pequeños<sup>7</sup>. Una o dos ciudades por país tuvieron pues que albergar en lapsos breves a un gran número de nuevos pobladores. Y

esto produjo el patrón de urbanización desordenada o “espontánea”, dictado por la muy desigual capacidad económica de las familias y por la débil regulación estatal. El resultado han sido ciudades segregadas (donde ricos y pobres viven separados) sin planeación urbanística ni espacios públicos suficientes para disfrutar los beneficios que ofrece la ciudad.

La urbanización desordenada tiene dos impactos principales sobre la criminalidad. Por una parte, la baja calidad de las viviendas y el hacinamiento parecen propiciar la violencia en las calles<sup>8</sup>. Por otra parte, la urbanización acelerada no permite darse “el lujo” de reservar y proteger las áreas de uso público, que son el lugar por excelencia de encuentro y convivencia ciudadana. Las calles sucias y mal iluminadas, las barriadas semiderruidas o semi-construidas, los parques extramuros y las plazas

6| El caso es Honduras donde San Pedro Sula en sus inicios disputó la primacía a Tegucigalpa.

7| Solo en años más recientes, y como resultado de los procesos de descentralización y relocalización de la industria, se ha producido un cambio hacia las ciudades de tamaño intermedio (Rodríguez, 2008).

8| Por ejemplo, un estudio en ciudad de Progreso (Honduras) concluyó que hay mayor hacinamiento en los barrios donde hay mayor presencia de pandillas (ERIC, 2005, en: Cruz, 2005).

Centroamérica: armas de fuego **Cuadro 6.7**

	Legales	Ilegales	Total	Tasa de homicidio por arma de fuego	Cantidad de homicidios con arma de fuego	Porcentaje de homicidios por arma de fuego (2005)	Población 2005 (miles)
Belice	ND	ND	ND	21,5	67	ND	
Costa Rica	148.001	97.000	245.001	8,5	349	58	4.322
El Salvador	149.719	280.000	429.719	51,4	2.904	77	5.665
Guatemala	235.514	800.000	1.035.514	38	5.237	82	12.700
Honduras	151.003	650.000	801.003	46	3.514	78	6.893
Nicaragua	90.133	160.000	250.133	6,1	312	56	5.457
Panamá	65.436	130.000*	195.436	16	517	59,7	3.228
Total	839.806	1.987.000	2.826.806	-		68,6	38.265

\* Dirección de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá.

Fuentes:

- Para los estimados de armas de fuego: Flacso. 2007. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. Flacso, San José de Costa Rica.
- Para el porcentaje de homicidios con armas de fuego: Ocavi.
- Para los datos de población: (Cepal. 2007. *Panorama social de América Latina*, excepto El Salvador (estimación propia sobre la base del censo 2007).
- Para la tasa y cantidad de homicidios con arma de fuego: Estudios nacionales realizados en el marco del proyecto Casac (Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras).

apiñadas son lugares que invitan al delincuente y asustan a la ciudadana o al ciudadano.

## 2.2 Abundancia de armas

Aunque estas cifras son siempre debatibles<sup>9</sup>, se estima que en América Central circulan casi tres millones de armas de fuego y que dos de cada tres de ellas serían ilegales (cuadro 6.7). Guatemala, Honduras y El Salvador serían los países con mayor número de armas, especialmente ilegales. Lo contrario sucedería en Belice, Panamá, Nicaragua y Costa Rica –donde además el número de armas legales superaría al de las no registradas–. No es coincidencia que los tres primeros países tengan también el mayor número de homicidios y la mayor proporción cometida con ar-

mas de fuego, mientras que en los demás países son más bajas las tasas de homicidio y la proporción causada por armas de fuego no es tan alta.

Una parte de las armas serían residuos de las guerras; para entonces ellas estaban bajo el control de las fuerzas militares en conflicto, pero después algunas de esas armas se dispersaron sin control ni registro. Otra parte son armas modernas que, al revés de la droga, viajan de Norte a Sur y abastecen al crimen organizado. Esas armas son el instrumento preferido de los delincuentes; los ciudadanos del común se arman para defenderse, y así se origina un círculo vicioso, puesto que la mera posesión de un arma es un motivo para utilizarla. En El Salvador por ejemplo, más de la mitad de la población estaría dispuesta a armarse para defenderse, aunque en su

9| En Nicaragua por ejemplo, frente a las 250.133 armas que indica el cuadro 6.9, la Dirección de Registro y Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y materiales relacionados (DAEM) reporta 125.574 armas a diciembre de 2008.

**Consumo de alcohol y drogas durante el último año entre la población general (12 a 65 años) (en porcentajes)**

**Cuadro 6.8**

País	Alcohol	Cocaína	Marihuana	Inhalables
Belice	39	2	8	0
Costa Rica	39	ND	ND	ND
El Salvador	19	0	0	0
Guatemala	24	0	0	0
Honduras	ND	ND	ND	ND
Nicaragua	ND	0	1	0
Panamá	ND	ND	ND	ND
Rango de valores en los Estados miembros de la Cicad	Mín: 19 Máx: 79	Mín: 0 Máx: 3	Mín: 0 Máx: 14	Mín: 0 Máx: 0

Fuentes:  
 - Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), datos consultados a través del sistema en: <http://www.cicad.oas.org/apps/oidstat.aspx?lang=ESP&Country=GT>  
 - Belice: 2005; Costa Rica: 2001; El Salvador: 2005; Guatemala: 2005; Honduras: 2007; Nicaragua: 2006; Panamá: 2007.

**Indicadores sociales básicos**

**Cuadro 6.9**

País	IDH*	PIB per cápita*	Población por debajo de la línea de pobreza**
Belice	0,778 (80)	7.109	34***
Costa Rica	0,846 (48)	10.180	18
El Salvador	0,735 (103)	5.255	41
Guatemala	0,689 (118)	4.568	45
Honduras	0,700 (115)	3.430	60
Nicaragua	0,710 (110)	3.674	64
Panamá	0,812 (62)	7.605	22

Fuentes:  
 \* Informe de Desarrollo Humano, PNUD 2007-2008.  
 \*\* Cepal 2007. *Panorama social de América Latina*.  
 \*\*\* Para Belice: Central Statistical Office, Belice, 2002.

gran mayoría se oponen en teoría a las armas (PNUD El Salvador, 2003).

**2.3 Drogas ilícitas y licor**

No todos los que consumen drogas o alcohol son criminales o violentos –y de hecho, según el cuadro 6.8,

Costa Rica y Belice consumen más alcohol por habitante que El Salvador o Guatemala–. No obstante varios estudios en América Central<sup>10</sup> han encontrado una clara asociación entre episodios violentos y uso de drogas o licor por parte de los victimarios o las víctimas. En estas condiciones podría concluirse que si el individuo es susceptible, si está armado o si el

<sup>10</sup> Por ejemplo en El Salvador se encontró que casi el 20% de los eventos en los que se usaron armas de fuego, tuvo relación con el alcohol o las drogas (PNUD El Salvador, 2006).

**Por qué la pobreza no es la causa de la violencia**

**Recuadro 6.3**

- ▶ Porque todos los pobres serían potencialmente delincuentes.
- ▶ Porque los países desarrollados serían los más seguros, lo que no sucede, por ejemplo, respecto de los Estados Unidos.
- ▶ Porque las zonas menos desarrolladas de cada país serían las más violentas, cuando en Costa Rica, El Salvador y Honduras por ejemplo ocurre exactamente lo contrario (según notamos en el capítulo 3).
- ▶ Porque la violencia crecería en crisis económicas –y esto no siempre ocurre–. O porque los índices bajarían en momentos de bonanza económica –y esto tampoco ocurre siempre–. Por ejemplo, en la propia Centroamérica, el Informe de Desarrollo Humano encontró que “el coeficiente de correlación entre la tasa de homicidios y el PIB per cápita para el período 1980-2003 fue de 0,98. A diferencia de lo que indican otros estudios, con base en estos datos es posible afirmar que el proceso de crecimiento económico de las dos últimas décadas estuvo acompañado por un incremento en la tasa de homicidios”\*\*.

\* PNUD. 2006. *Informe nacional de desarrollo humano. Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, PNUD Costa Rica.  
 Fuentes: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de  
 - PNUD. 2005. *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. San José de Costa Rica.  
 - Arriagada I. 2002. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En: *Revista de la Cepal* (70):115. Abril.

ambiente es propicio, el alcohol y las sustancias sicotrópicas debilitan los mecanismos inhibitorios de su conducta (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Colombia, 2003, en: Llorente y Rubio, 2003:236).

**3. El contexto**

**3.1 La economía: desigualdad y exclusión**

Con excepción de Costa Rica y Panamá, en América Central predominan el subdesarrollo económico, el subdesarrollo humano y la pobreza (cuadro 6.9). Pero, por las razones que sintetiza el recuadro 6.3, lo que cuenta para la criminalidad no es tanto la pobreza: cuentan la desigualdad y la exclusión social.

América Latina es la región más desigual del mundo; lo fue desde la Colonia, y la situación ha tendido a empeorar durante las últimas décadas. Otro tanto sucede en América Central, aunque al tenor del cuadro 6.10 el grado de desigualdad varía bastante

de un país a otro. Como sugiere la teoría criminológica, también en Centroamérica se observa una asociación entre desigualdad y delincuencia; pero una excepción como la de El Salvador (baja desigualdad -alta violencia) otra vez llama a la prudencia y a repetir que la criminalidad es un fenómeno de causación múltiple.

Por lo demás, en Centroamérica también se dan intensas desigualdades de género, se dan la exclusión y la segregación de minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o sexuales, se da la estigmatización de migrantes de países vecinos o la de jóvenes provenientes de las barriadas pobres como delincuentes. Estas formas de exclusión implican “la práctica anulación de la ley como instrumento de ordenación de las conductas” (Escobar Galindo, 2002:2). Aunque, otra vez, la situación varía bastante de país a país, el carácter excluyente, machista, racista y en general intolerante de ciertas formaciones históricas es otra fuente de tensión que ocasiona o intensifica los desajustes criminógenos en la región.

### Indicadores de desigualdad económica

Cuadro 6.10

	Distribución del ingreso <sup>a</sup>		Coeficiente de Gini
	Quintil I	Quintil V	
Belice	NA	NA	0,400*
Costa Rica	3,9	53	0,478 <sup>a</sup>
El Salvador	3,5	53,5	0,493 <sup>b</sup>
Guatemala	3,7	59,3	0,543 <sup>c</sup>
Honduras	1,5	62,9	0,587 <sup>d</sup>
Nicaragua	2,5	61,7	0,579 <sup>e</sup>
Panamá	2,5	58,7	0,548 <sup>a</sup>

(a) Datos para el año 2006; (b) para 2004; (c) para 2002; (d) para 2003, (e) para 2001.

\*Para Belice: Government of Belize, (2004), 2002 Poverty Assessment Report: 22. June. Table 2-2, Gini para el consumo, no se basa en el ingreso.  
Fuente: Anuario estadístico Cepal. 2007.

### 3.2 La política: guerras y transiciones

Con excepción de Belice y Costa Rica, América Central tiene una larga tradición de dictaduras y conflictos armados. Los gobiernos civiles resultado de elecciones competitivas y la independencia de los poderes legislativo y judicial se dieron solo en ciertos momentos y países (como decir Guatemala en los años 1950 o Panamá hasta los años 1960) de suerte que la democracia de hecho es un fenómeno reciente en la región –y por eso se habla de “democracias fundacionales”– (Garretón y Newman, 2001). Las guerras civiles o la represión política y social conllevaban un alto nivel de violencia; aunque las estadísticas históricas son escasas, por la década de 1970 El Salvador, Guatemala y Nicaragua tenían tasas de homicidios por encima de 20 por cada 100.000 habitantes, más del doble del promedio latinoamericano de entonces (Cruz, 2005:1555-1182).

La situación se agravó con los conflictos que sacudieron a Nicaragua hasta 1990, a El Salvador hasta 1992 y a Guatemala hasta 1996. Pero las causas y, sobre todo, las soluciones de estos tres conflictos fueron muy diferentes, y esto ayuda a entender los distintos niveles de criminalidad y la distinta calidad de las respuestas institucionales que los tres países darían luego al desafío de la inseguridad ciudadana.

- En **Nicaragua** se había dado la revolución sandinista, de amplia base popular, y la guerra –que causó entre 30.000 y 50.000 muertos– fue un esfuerzo contrarrevolucionario auspiciado por Estados Unidos. El sandinismo sufrió una derrota electoral –no militar– que culminó con el desmonte de la Milicias Populares, la despolitización del Ejército y de la Policía, que aún hoy mantiene su cercanía con la comunidad.
- La guerra civil en **El Salvador** causó unas 80.000 muertes y culminó en lo que suele describirse como un “empate político-militar”. Aunque no triunfó el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ni hubo grandes reformas sociales, se acabó la violencia política, el Ejército regresó a los cuarteles, la Policía fue fundada de nuevo y se adoptó un régimen electoral competitivo.
- Como señala el académico Torres-Rivas, más que una guerra civil, **Guatemala** padeció una “guerra invasora del Estado contra la sociedad” (Garretón y Newman, eds., 2001:103), que ocasionó cerca de 200.000 muertes. Los acuerdos de paz pusieron fin a la violencia política, pero las reformas institucionales y sociales no fueron incorporadas a la legislación. Se disolvieron las PAC (Patrullas de

### Combatientes desmovilizados, 1990-1997

Cuadro 6.11

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Total
Soldados	14.000	24.500	72.726	111.226
Guerrilleros - Contras	500	12.362	19.000	31.682
PAC - Paramilitares	279.421	30.000	0	209.421
Total	293.921	66.862	91.726	452.509

Fuente: Cruz, José Miguel. 2004. Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra. En: *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. PNUD El Salvador:15.

### Apoyo a la democracia, 1996 y 2007\*

Cuadro 6.12

Año	1996	2007
Costa Rica	80	83
El Salvador	56	38
Guatemala	51	32
Honduras	42	38
Nicaragua	59	61
Panamá	70	62

\* Porcentaje de personas encuestadas que estuvieron de acuerdo en afirmar que “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

Fuentes:  
- Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile [en línea]. Disponible en: <http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2004.pdf> (recuperado: noviembre de 2008).  
- Informe Latinobarómetro 2007. Banco de datos en línea. Santiago de Chile.

Autodefensa Civil) integradas por casi un millón de campesinos, el Ejército salió de la política y la Policía pasó a control civil. Pero la izquierda no tiene mucho peso electoral, la Policía no tuvo muchos cambios y el Ejército siguió influyendo sobre las políticas de seguridad ciudadana (Schirmer, 1998; Cruz, 2004).

- **Honduras** no sufrió una guerra interna pero de algún modo fue la “retaguardia” del conflicto en los países vecinos, sobre todo en virtud de la presencia militar y económica de Estados Unidos que, en la lógica de la Guerra Fría, necesitaba una punta de lanza para enfrentar la “amenaza comunista” en Centroamérica. Sin obstar el pluralismo de un país con “dos ciudades capitales”, en Honduras se sumaron las huellas de veinte años de gobierno

militar (1963-1982) con la estrategia de contención norteamericana para hacer que el Ejército asumiera buena parte de la agenda de seguridad ciudadana.

- **Panamá** tuvo el gobierno del general Torrijos (1968-1981) –de corte nacionalista y que logró la devolución del Canal– seguido por el de Noriega (1983-1989) –que terminó en su captura tras la invasión de Estados Unidos–. Con estas salvedades, la violencia política ha sido poca, y la disolución del Ejército (“Guardia Nacional”) ha asegurado el carácter civil de la Policía.
- **Costa Rica** es una democracia establecida que ha disfrutado de paz política desde la revolución de 1948. Y aunque ya en 1963 Inglaterra había aceptado una “constitución de transición”, **Belice** completó su independencia en 1981 y desde entonces sus dos grandes partidos (el People’s United Party y el United Democratic Party) se han alternado pacíficamente en el poder.

Aunque las dictaduras y las guerras se acabaron, dejaron muchas armas que aunque quizá obsoletas, alimentan la nueva delincuencia en la región. A esto hay que añadirle dos legados funestos para los países que tuvieron dictaduras o guerras: uno que agrava la amenaza de la inseguridad y otro que dificulta la respuesta adecuada por parte del Estado.

#### a. Rescaldos de la violencia política

Varias generaciones crecieron en medio de la represión o de la guerra civil, y así aprendieron que

## El valor de la vida y la naturalización de la violencia

### Recuadro 6.4

La guerra y la violencia posterior han traído consigo al menos dos consecuencias poco medibles pero con graves repercusiones sociales: la trivialización de la vida y la naturalización de la violencia. Los relatos de dos personas ejemplifican esta situación.

“Usted dice que me ve sereno. Y sí. No nos queda de otra. Lo extraño, lo extrañamos (Wilber León, de 13 años). Era un buen cipote (niño). Lo extraño, pero debo pensar en dar de comer a mi familia”. Quien esto cuenta es Gumerindo Escobar, un salvadoreño a quien por robarle 250 pesos le mataron a su hijo (El Faro, 2 de junio de 2008)\*.

“...Yo creo que se nos volvió costumbre en realidad, como eso pasa todos los días, porque al escucharla a ella que le pusieron una pistola junto con su bebé, y al escucharla a ella que su vecino puede ser un ladrón y no se dan cuenta, la experiencia de ellas... con base en eso, somos raros, si nos cuenta, somos diez y de diez, nueve hemos sufrido asaltos, entonces ya eso es como parte de la vida cotidiana...”\*\*.

Fuentes:

\* Valencia, Daniel. 14.000 salvadoreños asesinados en un país seguro. 2008. En: *El Faro*. 2 de junio. (Periódico digital), San Salvador [en línea]. Disponible en: [http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20080602/noticias1\\_20080602.asp](http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20080602/noticias1_20080602.asp) (recuperado: 23 de abril de 2009).

\*\* PNUD. 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras, 2006*. PNUD Honduras:137.

la violencia es un modo de sobrevivir y de vivir. En particular, como indica el cuadro 6.11, y aunque las cifras varían según la fuente, las guerras dejaron cerca de 450.000 personas desmovilizadas, parte de las cuales habrían de ser desempleados con formación militar. Pese a los programas de reinserción –algunos de los cuales tuvieron cierto éxito (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999), es difícil curar las heridas de conflictos tan sangrientos, en Nicaragua hubo grupos que no se desmovilizaron (Saldomando, 1999), en Panamá quedaron sin trabajo muchos ex miembros de la Guardia Nacional norieguista, y más recientemente en Guatemala se han hecho “purgas” de policías que, aunque bien intencionadas, pueden dejar las “manzanas podridas” en la calle.

### b. Democracias frágiles

Las nuevas democracias centroamericanas tuvieron que refundar las instituciones nacidas bajo el signo del autoritarismo, de modo que “las transiciones a

la democracia han sido significativamente frágiles” (Cruz, 2004:17). Esta fragilidad se refleja tanto en el nivel bajo como en el descenso marcado de los índices de apoyo al régimen democrático que sobre todo manifiestan las ciudadanías de Honduras, Guatemala y El Salvador, pero también las de Nicaragua y Panamá (cuadro 6.12).

Como veremos en el próximo capítulo, la falta de confianza en la democracia debilita el apoyo al Estado de derecho y al debido proceso. Este clima de “dureza”, motivado en buena parte por la alta delincuencia, le abre espacio al enfoque y al manejo militar de un problema que es civil. Dijimos que las fuerzas armadas se han retirado de la política en toda la región; pero en varios países siguen teniendo influencia –y a veces presencia– en las instancias y tareas propias de la seguridad ciudadana. El patrullaje militar en las ciudades de El Salvador, Guatemala y Honduras, el nombramiento de ex militares como asesores y funcionarios o el influjo más o menos abierto del Ejército sobre la Policía y otras instituciones del sector,

son algunas expresiones de esta suerte de (re)militarización de la seguridad ciudadana.

### 3.3 La cultura: ¿violencia y trampa?

No se nace violento o predador: se aprende a serlo. La violencia y la apropiación tramposa de lo ajeno son maneras de lograr lo que uno busca; y cuando esas maneras se vuelven habituales –generales, tolerables o aun legítimas– estamos ante una cultura de la violencia o de la trampa. Se puede ser tramposo sin ser violento, o viceversa (hay, por ejemplo, países corruptos pero más bien pacíficos). Y sin embargo estas dos son las más claras expresiones de un factor común: la falta de respeto por la ley.

Mucho se ha dicho que las culturas latinoamericanas se caracterizan precisamente por su escaso respeto por la ley: ora porque las instituciones fueron “importadas”, ora por las desigualdades sociales tan

intensas, ora por una historia de revoluciones y constituciones y legalismos, nosotros anteponemos las relaciones personales a la abstracción de la ley y cada quien tiende a creer que él o ella merecen ser tratados como “un caso excepcional”<sup>11</sup>.

El contexto económico y político que analizamos en las secciones anteriores habría extendido y acentuado esa cultura de violencia y de trampa en Centroamérica (el recuadro 6.4 da un corto testimonio sobre dicha cultura). La desigualdad, la exclusión y la discriminación de los más débiles, junto con las guerras y la represión en varios países, les habrían enseñado a muchos (o habrían ayudado a que muchos aprendieran) que matar o robar son formas de vivir.

Como resume Samayoa: “Una sociedad que vive con la violencia a flor de piel, en su inconsciente colectivo, en su historia política reciente y remota, en muchas de sus costumbres cotidianas, en su estructura económica, en el ejercicio habitual de



Foto. Francis King. PNUD, Nicaragua.

11| Esta hipótesis se desarrolla en Gómez, Hernando (ed., 1999).

la autoridad parental, en el deterioro y en la forma de uso de sus espacios públicos, en su definición de responsabilidades y roles sociales, en sus valores, en el espejo de sus medios informativos, en el normal desprecio por las leyes, en el ejemplo de sus líderes o en el comportamiento de sus autoridades, no puede luego esperar que un cuerpo de profesionales, sean éstos policías, fiscales o jueces, enfrenten y resuelvan el problema de la violencia, como si la seguridad pública fuese solo o primordialmente un problema del sistema de justicia penal” (Samayoa, 2004:79-80).

### C. A modo de conclusión

Todos los países de América Central están recibiendo presiones externas y en todos ellos se han dado desajustes sociales suficientes para explicar la elevada criminalidad en toda la región. Pero existen notables diferencias en el modo de adaptarse a esas presiones, y sobre todo existen diferencias profundas en la naturaleza y alcance de los desajustes sociales que vienen de la historia y la estructura social de cada uno de los siete países.

La globalización económica, política y cultural sopla sobre los desajustes internos que crean el “semillero”, la “ocasión” y el “contexto” de la criminalidad, para dar cuenta de los distintos niveles y modalidades del delito violento o predatorio. Estos factores, repitamos, no actúan en forma aislada, sino que interactúan –a veces reforzándose entre sí, otras veces compensándose tal vez–. Son la *combinación de los factores y el grado de intensidad de cada uno* quienes explicarían la situación de cada país (y aun la de regiones o ciudades distintas de un mismo país, como anotamos en el capítulo 3).

Sin embargo, cuando se ven en conjunto estos factores, se entiende bien por qué los países del Triángulo Norte tienen un desafío bastante más severo que el resto de la región. Sin obstar sus numerosas diferencias, El Salvador, Guatemala y Honduras comparan casi todos los factores de riesgo externo e interno, mientras Costa Rica, seguida por Panamá y a distan-

cia por Belice llevan –para volver a la metáfora– un estilo de vida comparativamente saludable (esto, sin ignorar que tal estilo de vida tiene sus propias vulnerabilidades, como decir la exposición al crimen transnacional –turismo sexual en Costa Rica, lavado de dólares en Panamá– las tasas alarmantes de desempleo juvenil –Costa Rica y Panamá– o el más alto consumo de alcohol –Belice y Costa Rica–).

Nicaragua parece ser la excepción. Tiene pobreza y exclusión social, tuvo dictadura y guerra, tiene remesas en vez de servicios que atraigan inversión y, sin embargo, las tasas de homicidios y otros delitos están muy por debajo de las del Triángulo Norte. Esta excepción afortunada podría deberse tanto a mayor solidez del tejido social como a mejor desempeño de las instituciones de seguridad ciudadana:

- Valdría decir que Nicaragua es la sociedad más “tradicional” de Centroamérica. Campesina en su poblamiento y en su cultura, con ciudades que viven del agro circundante más que de industrias o servicios de punta, donde además el crecimiento urbano fue más lento y empezó a disminuir más temprano. A lo cual hay que añadir que la revolución de los años 1980 conllevó una intensa movilización popular y creó una red de organizaciones sociales que acendrarón el sentido de solidaridad, a tiempo que medidas como la alfabetización o la reforma.
- Los matones al servicio de Somoza se exilaron en 1979 y en su lugar se creó la policía de arraigo y de enfoque comunitario que existe hasta hoy en día (lo dirá el recuadro 7.1). El número de armas por habitante es casi igual al de Costa Rica (cuadro 6.10) y los programas de prevención del delito funcionan relativamente bien, como veremos en el próximo capítulo.

### Referencias bibliográficas

- Buvinic, Mayra; Morrison, Andrew; Shifter, Michael. 1999. *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. BID, Washington.
- Camara, Mamado; Salama, Pierre. 2004. En: Wielandt, Gonzalo; Artigas, Carmen. 2007. La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas. *Serie Políticas Sociales* (139). Cepal, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). 2007-2008. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias, 2008*. Cepal, Santiago de Chile.
- Cruz, José Miguel. 2004. Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en los regímenes de posguerra. En: *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ed.) PNUD San Salvador.
- Cruz, José Miguel. 2005. Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica. En: Estudios Centroamericanos (ECA) (685-686). Instituto Universitario de Opinión Pública (UCA).
- Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC). 2005. En: Cruz, José Miguel. 2005. *Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica*. Instituto Universitario de Opinión Pública (UCA) San Salvador.
- Escobar Galindo, David. 2002. Dos palabras. En: *Violencia en una sociedad en transición*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD El Salvador.
- Garretón, Manuel Antonio; Newman, Edward. 2001. Introduction y Foundations. En: Garretón y Newman, (eds.). *Democracy in Latin America; Reconstructing Political Society*. United Nations University Press, Nueva York.
- Gómez, Hernando (ed.) 1999. *Hacia dónde va Colombia*. Tercer Mundo, Bogotá.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2003. Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de protección. En: Llorente, María Victoria; Rubio Mauricio. 2003. *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- Kliksberg, Bernardo. 2007. Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). *Serie Documentos de Cohesión Social*, Madrid.
- Orozco, Manuel. 2005. La migración, el dinero y los mercados: la nueva realidad de Centroamérica. En: Terry, Donald F.; Wilson, Steven R. (ed.). *Remesas de inmigrantes. Moneda de cambio económico y social*. BID, Washington DC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *Armas de fuego y violencia*. PNUD El Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. Foro regional de intercambio de experiencias en prevención y control de la violencia armada. PNUD San Salvador.
- Rodríguez, Jorge. 2008. Spatial distribution of the population, internal migration and development in Latin America and the Caribbean. United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal migration and Development. Population Division. Department of Economic and Social Affairs. United Nations Secretariat, Nueva York.
- Saldomando, Ángel. 1999. Nicaragua: los rostros de la violencia. En: *Violencia social en Centroamérica*. Cries (ed.), Managua.
- Samayoa, Salvador. 2004. La prevención social de la delincuencia como eje central de la seguridad pública. En: *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. PNUD San Salvador.
- Schirmer, Jennifer. 1998. *The Guatemalan Military Project: A Violence called Democracy*. University of Philadelphia Press, Philadelphia.
- Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador (NNUU-ELS). 2008. *Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica*. Sistema de Naciones Unidas en El Salvador.
- Sojo, Carlos. 2007. La reforma democrática del Estado en Centroamérica. En: *Revista Nueva Sociedad* (210). Julio-agosto.
- Stiglitz, Joseph E. 2004. *El malestar en la globalización*. Suma de Letras, Madrid.

## Referencias páginas web

Agencia EFE. 2007. El Canal de Panamá, motor de la economía del país. En: *Diario de las Américas*. 9 de enero. [en línea] Disponible en: <http://www.diariolasamericas.com/news.php?nid=35651> (recuperado: 7 de agosto de 2008).

López Arias, Angie. 2007. Turismo sexual predomina en el país. En: *Prensa Libre*. 1 de mayo [en línea]. Disponible en: <http://www.prensalibre.co.cr/2007/mayo/01/nacionales11.php> (recuperado: 12 de agosto de 2008).

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. 2007. Informe económico anual 2006. [en línea] Disponible en: <https://www.mef.gob.pa/Direcciones/Informe%20Eco%20Anual%202006%20.pdf> (recuperado: 9 de agosto de 2008).

Pleitez, William. 2007. Remesas y cohesión social en América Latina. [en línea] Disponible en: [http://www.icefi.org/docs/CIEPLAN/Panel4/PP\\_W\\_PLEITEZ.ppt](http://www.icefi.org/docs/CIEPLAN/Panel4/PP_W_PLEITEZ.ppt) (recuperado: 9 de agosto de 2008).

World Bank. 2008. Migration and Remitances Factbook 2008. World Bank [en línea] Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21352016~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html> (recuperado: 10 de agosto de 2008).

## Capítulo 7

# Políticas recientes y actitudes ciudadanas

### Sumario

Desmilitarización inicial de la seguridad ciudadana. Reformas en la policía, la justicia y los sistemas de prevención del delito. El nuevo endurecimiento y sus resultados. Cómo percibe la población el problema de la criminalidad. La política detrás de las políticas de seguridad.



Hecho el análisis de la incidencia y de las modalidades principales de los delitos contra la vida, la integridad o el patrimonio de quienes residimos en América Central, este y el próximo capítulo se ocupan de examinar el modo como la ciudadanía, los gobiernos y las instituciones oficiales especializadas en el servicio de seguridad han venido actuando ante estos desafíos. Las respuestas de los tres actores por supuesto están encadenadas y se condicionan las unas a las otras, pero para efectos de presentación será necesario aludir a cada uno de ellos en forma separada.

Este capítulo revisa las políticas de seguridad que los Estados han adoptado desde el fin de los conflictos armados en la región (sección A) y luego repasa las percepciones y actitudes de la ciudadanía en relación con el “problema del crimen” (sección B) para concluir con un intento de explicación de los hallazgos respectivos (sección C). En el capítulo 8 evaluaremos el desempeño de la policía, del aparato judicial y de las demás instituciones que en cada país integran el “sector” o prestan el servicio de seguridad ciudadana.

No es fácil resumir en pocas páginas la evolución de las políticas de seguridad de siete países a lo largo de dos décadas, ni es fácil describir las variadas percepciones y actitudes de sus ciudadanía en un momento dado. Aquí lo haremos en forma esquemática, y estos

esquemas no pueden ser sino una serie de generalizaciones consecutivas, o sea un conjunto de hipótesis interpretativas. Tales simplificaciones son inevitables, pero debe quedar claro que al relatar esta “historia” de las políticas y al decir lo que “la gente opina” sobre el problema de la (in)seguridad, estaremos “construyendo” la realidad vale decir, abstrayendo, separando y subrayando elementos, etapas y relaciones causales que en el mundo real forman un todo inseparable y más complejo del que ningún “modelo” de interpretación o análisis podría capturar.

## A. Las políticas recientes

Y sin embargo la descripción o evaluación de las políticas de seguridad en la región tropieza con dos dificultades de bulto: la falta de claridad sobre qué tanto se aplicó cada política –cuánta inversión, cuánto personal, cuánta cobertura real tuvieron los programas– y la casi completa falta de información o estudios de seguimiento riguroso acerca de los resultados de las varias políticas. En estas condiciones debemos señalar que nuestros juicios en esta sección no pudieron basarse tanto en evidencias “duras”, cuanto en el saber educado de los muchos expertos a quienes consultamos.

Hecha la salvedad –y aunque la situación por supuesto varía de país a país– distinguiremos tres momentos en la evolución de las políticas de seguridad en Centroamérica a partir de la firma de los acuerdos de paz: el momento de desmilitarización, el

de los procesos de modernización, y el momento del nuevo endurecimiento. Hablamos de “momentos”, más que de “etapas” porque, si bien los tres tendieron a sucederse en el tiempo, en realidad se superponen y entrelazan de maneras muy diversas.

El mencionado “ciclo” ha sido más marcado en unos países que en otros, y además ha recorrido trayectorias diferentes. Para abreviar diríamos que su intensidad ha sido básicamente paralela a la evolución de la inseguridad en el país respectivo, así:

- **El Salvador y Guatemala** pasaron de sufrir una muy alta violencia política a una elevada criminalidad ordinaria; no extraña pues que aquí los tres momentos estén mejor definidos y separados en el tiempo.
- En **Nicaragua** se acabó la violencia política y el delito ordinario no mostró un gran aumento; así que ha sido menor el “nuevo endurecimiento”.
- **Honduras** sufrió menos el impacto de las guerras, pero allí aumentó bastante la criminalidad; su ciclo también es marcado, pero menos que el de Guatemala o Salvador.
- **Belice, Costa Rica y Panamá** se libraron del conflicto armado pero sus tasas de criminalidad ordinaria han venido en aumento, de suerte que en estos tres países el ciclo ha sido menos pronunciado.

Pero cuidado. La pintura anterior, simplificada, es simplemente una guía para no perderse en los detalles y variantes de la historia o historias que –ya lo dijimos– serán “reconstruidas” en las páginas que siguen: la realidad es siempre más compleja.

## 1. Desmilitarización de la seguridad ciudadana

Con el fin de los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua comenzó un proceso de desmilitarización de la seguridad ciudadana en Centroamérica. En el frente externo este proceso fue ayudado por la conclusión de la Guerra Fría y en el frente

interno, por la democratización de los regímenes políticos. El proceso se plasmó tanto en el *Tratado Marco de Seguridad Democrática* de 1995 (sobre el cual volveremos en el capítulo 14) como en una serie de reformas legales e institucionales que implicaron un cambio en la concepción de la seguridad interna y un repliegue de las fuerzas armadas a favor de las autoridades civiles.

- En **El Salvador** los acuerdos de paz permitieron la desmovilización del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la transición hacia elecciones democráticas. Los acuerdos incluyeron la reducción del papel de la Fuerza Armada y disolver los Cuerpos de Seguridad Pública (Flacso, 2007:4), que fueron reemplazados por una nueva Policía Nacional Civil y separada del Ejército, al cual se le asigna la defensa de “la soberanía del Estado y la integridad del territorio”.
- En **Guatemala** el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática* replanteó el papel de las fuerzas armadas en materia de seguridad interna y le dio un nuevo sentido a la acción policial, que antes se extendía al control del “enemigo interno” e incluso a la limpieza social (Bobeá, 2002:2). De especial importancia fue la sustitución del Estado Mayor Presidencial, una instancia militar que muchos señalaban como responsable de graves violaciones de derechos humanos, por una entidad civil, la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad, encargada de resguardar al presidente, al vicepresidente y a sus familias desde el año 2003. Sin embargo, debido al cambio en la redacción del texto que se presentó a los votantes y al alto porcentaje de abstención, las propuestas de reforma derivadas de los Acuerdos de Paz no fueron adoptadas en la consulta popular de 1999, de manera que hoy por hoy la Constitución declara que la seguridad interna del país está bajo la responsabilidad del Ejército.

- En **Nicaragua**, en 1979 la Guardia Nacional de Somoza había sido reemplazada por un ejército revolucionario y una policía adscrita al Ministerio del Interior, ambos ligados muy estrechamente al Frente Sandinista de Liberación Nacional. Después de las elecciones de 1990 la Policía Sandinista cambió su nombre por el de Policía Nacional sometida al presidente de la República y de naturaleza “profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante”, como declara el artículo 97 de la Constitución actual.
- En **Honduras**, la policía tenía un carácter militar y dependía de la Secretaría de Defensa Nacional y Seguridad Pública. Tras el fin de las guerras centroamericanas, fue redefinida como “una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista de naturaleza puramente civil” (artículo 293 de la Constitución) y este precepto fue desarrollado por la *Ley Orgánica de la Policía Nacional* de 1998 (Flacso, 2007:29).
- Por su parte en **Panamá**, a la caída del régimen de Noriega y el retorno de la democracia se eliminaron las Fuerzas de Defensa que hacían las veces de ejército y policía política. En su lugar se creó la Fuerza Pública del Estado, uno de cuyos componentes es la Policía Nacional de carácter civil reglamentado mediante la Ley 18 de 1997.
- También para **Costa Rica** el fin de la Guerra Fría trajo cambios importantes. La *Ley General de Policía* de 1994 suprimió los grados de naturaleza militar en la nomenclatura de esta institución, y sus cuadros no volvieron a recibir entrenamiento militar en el extranjero (Flacso, 2007:12).

## 2. Procesos de modernización

La desmilitarización de la seguridad ciudadana que resultó de los acuerdos de paz y el fin de las dictaduras también sirvió de preámbulo y de base para una serie de reformas e innovaciones de carácter legal, institucional y operativo que abarcan una am-

plia gama de materias. Estos cambios se han venido introduciendo a lo largo de los últimos años, sin un orden común, en versiones y grados diferentes para cada país, y con distintos niveles de cumplimiento o impacto sobre las prácticas de los cuerpos armados y los tribunales. Sin embargo ellos se inspiran en un mismo propósito de racionalizar, profesionalizar y agilizar las tareas de los sistemas de seguridad y de justicia, y se concentran en tres de sus componentes: la prevención del delito, la función de policía y la actuación de la justicia penal.

### 2.1 Avances en prevención

Como advirtiera el capítulo 2, la prevención del delito incluye una gama muy diversa de medidas, algunas de las cuales ni siquiera se adoptaron con la intención específica de disminuir la criminalidad (por ejemplo un modelo de crecimiento económico intensivo en empleo, que de paso disminuye las tasas de delincuencia). En un sentido un poco más delimitado, acá aludimos como “prevención” a los programas o estrategias que los Estados de la región han venido adoptando con el propósito *expreso y específico* de reducir la incidencia de la criminalidad.

En el próximo capítulo veremos cómo los sistemas de seguridad ciudadana y justicia penal en Centroamérica vienen siendo desbordados por las tasas de criminalidad tan elevadas que mostró el capítulo 3. Esta congestión implica que las agencias tienen que dedicar casi toda su energía a “controlar” –antes que a “prevenir”– los delitos: casi todas las energías del sistema se dedican a las tareas de patrullaje y las de identificación, juzgamiento y castigo de los delincuentes. Y sin embargo en todos los países se ha tratado de avanzar hacia la prevención, mediante enfoques, unidades especializadas y programas que en general apuntan en buena dirección aunque de hecho y casi siempre tienen un carácter apenas residual. Por eso mismo y a título de simple ilustración, mencionaremos algunos de estos esfuerzos preventivos:

- En el plano institucional, en todos los países se ha creado una instancia central especializada en el diseño y coordinación de las estrategias de prevención de la criminalidad. En los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras, esta entidad posee rango viceministerial; en el de Panamá, se trata de una dirección dentro del ministerio; en El Salvador, además de la Dirección de Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, existe el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dependiente de la Presidencia, y en Nicaragua hay una comisión nacional de carácter consultivo de la Presidencia, encabezada primero por el ministro de Gobernación y, a partir de 2006 por el director general de la Policía.
- Los gobiernos de todos los países han elaborado marcos conceptuales y han adoptado planes que incorporan muy explícitamente la dimensión preventiva del delito. En Costa Rica el *plan nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz social* distingue tres modalidades de prevención –la “situacional”, la “comunitaria” y la “social”– y específica acciones dentro de cada una de ellas.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador sostiene que “estratégicamente la prevención social es el fundamento de la seguridad pública” y su propuesta consta de seis ejes centrales: la prevención social, la participación ciudadana, la eficacia policial, fiscal y judicial, y la rehabilitación social (CNSP, 1998:8).

En 2007, en Guatemala se adoptó un *plan de prevención de la violencia juvenil* que aunque a la fecha no ha registrado avances sustantivos, señala tres niveles de intervención: el primario o prevención temprana dirigida a familias y niños vulnerables; el secundario o reorientación de los jóvenes en riesgo (drogadictos, pandilleros, etc.) y el terciario o de reinserción educativa y laboral para jóvenes delincuentes.

En Honduras, aunque no ha habido propiamente una política integral, la prevención se ha abordado mediante intervenciones puntuales como el *programa nacional de prevención de maras y pandillas* o el *plan nacional contra la explotación sexual comercial*.

En Nicaragua existe una propuesta de *política pública y plan nacional de convivencia y seguridad ciudadana*, donde se distinguen varios tipos de prevención (concretamente: la prevención social; la situacional; la prevención en la víctima real o potencial; en el delincuente potencial; en el delincuente; la promoción de valores, pautas de conducta e informaciones, y la prevención basada en una gestión técnica eficiente y eficaz de las instituciones)<sup>1</sup>.

En Panamá, el documento de *política criminológica* también subraya la prevención y diferencia entre sus tres niveles: el primario, para evitar la comisión de delitos; el secundario, para controlar los factores de riesgo de delincuencia, y el terciario, para rehabilitar a los que han delinquido.

- En la policía nacional de todos los países existen unidades de trabajo dedicadas al diseño y ejecución de programas preventivos. En Costa Rica se denomina la Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial. En El Salvador, la Policía Nacional Civil dispone de una Secretaría de Relaciones con la Comunidad que cuenta con una Unidad de Policía Comunitaria, una Unidad de Prevención y una Unidad de Atención Ciudadana. En Honduras, son los equipos a cargo de asuntos como familias, explotación sexual de menores, turismo, maras o narcóticos. En Guatemala, la Subdirección General de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil. En Nicaragua, son unidades de prevención con énfasis en jóvenes, en mujer y niñez, y en convivencia y seguridad ciudadana. En Panamá es la policía de niñez y adolescencia.

- Por último y por supuesto, en todos los países se han puesto en marcha numerosos programas de prevención y son comunes los operativos de campo destinados específicamente al control de los factores de riesgo y la atención de poblaciones vulnerables, incluyendo el porte ilegal de armas, el abuso del alcohol, el consumo de drogas, la violencia intrafamiliar y la violencia juvenil.

a prevención de la violencia y al fomento de la convivencia; el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu) se ocupa de prevenir la violencia intrafamiliar mediante su *programa de saneamiento de la relación familiar*, que brinda atención a las víctimas de este flagelo.

Y en Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua existen por demás varios ejemplos similares a

**Con el fin de los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua comenzó un proceso de desmilitarización de la seguridad ciudadana en Centroamérica. En el frente externo este proceso fue ayudado por la conclusión de la Guerra Fría y en el frente interno, por la democratización de los regímenes políticos.**

Los operativos de campo suelen ser tarea de la policía, pero otras varias entidades estatales ejecutan o son parte de programas preventivos más o menos especializados y más o menos ambiciosos. Los ministerios, las secretarías y los institutos del orden nacional –como los de educación, desarrollo, vivienda, mujer o salud– así como los gobiernos municipales han llevado a cabo muchos programas preventivos.

En Costa Rica es el caso de los proyectos que realizan el Ministerio de Educación, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) –con su *programa contra la explotación sexual comercial infantil*– o el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) que administra el *sistema nacional para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar*.

En Panamá, con el *programa de seguridad integral* (Prosi) se están fortaleciendo los ministerios de Desarrollo Social y de Educación, el segundo de los cuales ejecuta el programa *Juntos por una comunidad sin violencia*. En el *Programa Poder*, dirigido a jóvenes mayores de 13 años, el Ministerio de Educación de El Salvador tiene a su cargo varias líneas tocantes

estos. Pero, como dijimos, infortunadamente no hay información comprensiva o sistemática sobre la envergadura o cobertura efectiva de estos programas, sino solo enunciaciones y documentos dispersos. Sin embargo, en la opinión de los observadores nacionales que consultamos para el Informe, estos programas por regla general son modestos y episódicos –con las notables excepciones que iremos mencionando en su momento–.

## 2.2 Hacia una nueva policía

Como principal institución especializada en proveer seguridad ciudadana, la policía es el pilar de las políticas en esta materia. Por eso los cuerpos policiales de la región han sido objeto de múltiples reformas y han emprendido muy distintos programas de modernización, algunos tan innovadores y reconocidos como los que el recuadro 7.1 resume para el caso de Nicaragua. Aunque estos esfuerzos o procesos por supuesto estén entrecruzados, podemos reseñarlos bajo tres acápites: doctrina; profesionalización y control civil, y relación con la comunidad.

<sup>1</sup> Documento de consulta para la reformulación y validación de la política pública y plan nacional de convivencia y seguridad ciudadana de la República de Nicaragua, octubre 2008, B10. Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Policía Nacional.

### Ocho procesos de éxito en la Policía de Nicaragua, 1979-2009

Recuadro 7.1

La violencia delictiva y la inseguridad ciudadana son multicausales; una organización policial profesional y algunas buenas prácticas operativas y organizativas, pueden contribuir al abordaje eficaz de estos fenómenos. Enumero ocho procesos que en mi opinión han contribuido al buen funcionamiento de la policía de Nicaragua. No son procesos aislados sino que están indisolublemente interrelacionados. Aunque algunos de ellos contaron con asistencia externa, fueron motivados y desarrollados desde las realidades del país. Estas prácticas no han sido estáticas sino que han requerido y requerirán adaptación a los cambios nacionales e internacionales, a las tendencias de la inseguridad y la violencia.

Proceso	Antecedentes y descripción
<b>1</b> Policía comunidad Enfoque doctrinal, transversal Política institucional	Al fundarse la Policía (1979) no se formuló una sofisticada elaboración teórica, sino el vínculo natural entre la policía y la comunidad, indispensable para el trabajo preventivo e investigativo. A mediados de los años 1990 comenzaron a organizarse los "Comité de Prevención Social del Delito" para apoyar las acciones preventivas de carácter comunitario. La Ley de Policía (1996) y la Doctrina Policial (1997) retomaron entre los principios y valores el de "servicio a la comunidad".  En 2001 se institucionalizó la "política integral policía comunidad". Desde 2004 se adoptó el concepto "policía comunidad proactiva": sinergia entre Estado, gobierno, organismos no gubernamentales y comunidad para abordar la violencia y la delincuencia en el nivel local.
<b>2</b> Abordaje preventivo de la violencia juvenil Violencia de pandillas o grupos de jóvenes involucrados en transgredir de la ley o riesgo de hacerlo Dirección de Asuntos Juveniles	El Código de la Niñez y la Adolescencia de 1998 contó con la participación activa de la Policía. Desde 1999 esta adoptó un plan integral para prevenir la violencia juvenil, promoviendo visitas casa por casa, a escuelas y conformando comités interinstitucionales para atender a los jóvenes en riesgo. Ante la violencia juvenil urbana a fines de 1990, la Policía promovió acciones preventivas y de reinserción, apoyándose en organizaciones sociales y en las propias familias (principalmente las madres) de los "pandilleros". En 2003 se creó la División de Asuntos Juveniles (el recuadro 4.4 contiene más información a este respecto).
<b>3</b> Abordaje diferenciado, preventivo e integral de la violencia intrafamiliar y sexual Abordaje de la violencia intrafamiliar y sexual enfocado a la atención integral, interinstitucional y multisectorial Dirección de Comisarías de la Mujer y la Niñez	Se diseñó un modelo de atención a la violencia intrafamiliar que involucra a organismos estatales y no gubernamentales y que incluye prevención, asistencia y seguimiento médico, sicosocial y jurídico. En 1996 se creó la Comisión Nacional de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, integrada por la Policía, el Instituto Nicaragüense de la Mujer, la Red de Mujeres contra la Violencia y la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales de Niñez y Adolescencia (recuadro 13.8)

### Ocho procesos de éxito en la Policía de Nicaragua, 1979-2009

Recuadro 7.1

<b>4</b> Sistema de educación policial: Escuela total; enseñanza, aprendizaje y enfoque socio constructivista. Formación, capacitación y especialización continuas del funcionario policial  Dirigido por la Academia de Policía, Instituto de Estudios Superiores de Policía	En 1997 se definió que el modelo educativo sería el de "Escuela total", en el que la formación, capacitación y especialización policial se desarrollan durante toda la carrera del funcionario. En 1998 se elaboró el primer esquema conceptual del "sistema de educación policial" y se habilitaron aulas en cada delegación departamental.
<b>5</b> Enfoque de género Enfoque doctrinal, transversal	Desde su fundación, la policía estuvo integrada en el 30% por mujeres. En 1996 se oficializó el enfoque de género, tanto dentro de la Policía como en su relación con la comunidad. El 1996 se creó el Consejo Consultivo de Género como instancia consultiva. Fueron revisados y ajustados los procesos de convocatoria, selección, reclutamiento y ascenso. Se privilegió la ubicación de mujeres en el área operativa y cargos de dirección. En 2009 las mujeres en la policía representan el 27% de la plantilla, el mayor porcentaje de mujeres policías en el mundo.
<b>6</b> Planificación institucional Gerencia policial Metodología de la planificación desde el nivel local al nacional Coordinación desde la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional	En 1996 se formuló el primer plan de trabajo por tres años. Después del diagnóstico de 1999, se formuló el plan estratégico 2001-2005. Evaluados sus resultados se diseñó un segundo plan para el período 2005-2009; actualmente cuenta con un plan estratégico hasta 2012. Se incorporó en la planificación anual una dinámica de consulta mediante asambleas comunitarias desde el nivel local (municipios, zonas, barrios) con pobladores y líderes para identificar los problemas de seguridad que afectaban a la comunidad.
<b>7</b> Estadísticas institucionales Gerencia policial Sistematización para el registro y análisis de datos estadísticos policiales y delictivos Coordinación desde la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional	La Policía comenzó a publicar anuarios estadísticos en 1991. Después de 1996 se incorporaron paulatinamente los criterios de recopilación y presentación de los datos con "enfoque de género", desde 1998, la desagregación por edad de víctimas y victimarios; es uno de los pocos órganos policiales en la región que genera datos desde distintos niveles de mando, especialidades y órganos de apoyo.
<b>8</b> Tratamiento y reclutamiento de las fuentes y de la información (Trabajo operativo secreto) Método de trabajo de la investigación e inteligencia criminal Coordinación desde la Subdirección General del Área Investigativa	Desde 1980 se diseñó un método de trabajo para el reclutamiento de fuentes de información y tratamiento de la información operativa denominado "Trabajo operativo secreto". Se creó una metodología para el "análisis de la situación operativa" desde el territorio que permitiera conocer la situación delictiva y socioeconómica, potencializar las capacidades preventivas y coercitivas de la policía y la comunidad. En la década de los noventa se fortaleció el intercambio de información regional e internacional. En 2001 se separó la Dirección de Inteligencia Policial de la Dirección de Investigación Criminal. También realiza inteligencia la Dirección de Investigaciones Económicas y de Drogas.

Francisco Javier Bautista Lara  
 Consultor nacional para Nicaragua  
 Experto en seguridad ciudadana

### a. Cambios en la doctrina de la función policial

Con el fin de la Guerra Fría, la doctrina entonces prevaleciente de la “seguridad nacional” fue siendo reemplazada por un nuevo enfoque, de “seguridad democrática” o “seguridad humana”, lo cual implica tres grandes reorientaciones en la función policial. Primero, el centro de interés ya no es la subversión o el “enemigo interno” sino la criminalidad en sus diversas modalidades. Segundo, ya no se trata solo de preservar el orden político, sino de mantener otros valores, como la democracia o los derechos humanos. Y tercero, se reconocen nuevos riesgos o amenazas a la seguridad, como el deterioro ambiental o las catástrofes naturales. Formalmente estos cambios se han dado en todos los países, pero la nueva doctrina no acaba todavía de reflejarse en la formación que reciben los oficiales y agentes de policía, sobre todo en los países del Norte. Así:

- En **Costa Rica** el Ministerio de Seguridad Pública adoptó una visión integral y sistémica de la seguridad del Estado y de la seguridad ciudadana, sujeta a principios como el respeto de las tradiciones costarricenses, su conciencia democrática, pacifista, humanista y civilista, y el carácter de servicio público de cada acción policial (Decreto Ejecutivo 32177-SP de 2005).
- En **El Salvador**, la doctrina cambió sustancialmente con la firma de los Acuerdos de Paz. La Academia Nacional de Seguridad Pública, organismo autónomo regulado por una ley especial, tiene a su cargo la formación policial bajo la nueva doctrina y con las técnicas más modernas (Costa, 1999:119); recientemente, la Academia modificó su pensum y su método de formación para aplicar el llamado Modelo por Competencias.
- En **Guatemala**, aunque los acuerdos de paz implicaban una nueva doctrina de seguridad y aunque el currículo ha sido revisado para adecuarlo a la nueva legislación, la formación que imparte la Academia de Policía Nacional Civil todavía tiene

rezagos autoritarios, según el informe del Procurador de los Derechos Humanos 2006 (Flacso, 2007:25).

- En **Honduras** no ha habido un cambio sustancial en la doctrina policial (aunque sí, como veremos, en la organización de la Fuerza Pública); sin embargo la iniciativa de redactar el *Libro blanco de la seguridad pública* por parte de la Secretaría del ramo es un paso importante para frenar su remilitarización.
- En **Nicaragua** la doctrina de la defensa de la revolución fue sustituida por el enfoque de *seguridad democrática de Centroamérica*, en el que la policía debe promover la paz, el diálogo, el entendimiento y la tolerancia, basada en valores democráticos (Sedem, 2006:99).
- En **Panamá** se adoptó una nueva *doctrina nacional de seguridad* inspirada en el concepto de seguridad humana y de carácter civilista, preventivo y cooperativo (Flacso, 2007:8).

### b. Profesionalización y control civil de la policía

- La policía de **Belice** siempre ha estado separada de las fuerzas armadas y siempre ha estado sujeta al control civil; sin embargo desde 1999 hay más presencia militar en las tareas de control del crimen durante las temporadas de vacaciones y en patrullajes junto a la policía civil.
- En **Costa Rica**, desde 1998 se articuló un consenso alrededor de la reforma de las fuerzas policiales, sus funciones, su profesionalización y su capacitación. La *Ley General de Policía* (Ley 7410), modificada por la *Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista* (Ley 8096), regula las competencias de los cuerpos policiales, su estricta subordinación al poder civil y el carácter profesional de sus miembros.
- En **El Salvador**, la mencionada creación de una nueva policía profesional y civilista se reconoce como uno de los mayores avances de las últimas décadas. En esta Policía Nacional Civil (PNC) se



Foto. Walter Sotomayor.

instituyó la Inspectoría General, como ente encargado de vigilar sus actuaciones a través de tres unidades: la de control, dedicada a supervisar los servicios de policía; la disciplinaria, encargada de investigar las faltas graves, y la penal, competente para investigar delitos que pudiera haber cometido el personal policial (Costa, 1999:115). Como señala un destacado analista, la nueva policía salvadoreña nació “con la estrella de la fiscalización –antes impensable– de esa misma sociedad” (Samayoa, 2007:478).

- La Policía Nacional Civil de **Guatemala** ha puesto en marcha procesos de autodepuración bajo los últimos gobiernos. Al término de la administración Berger (2004-2008), el Ministerio de Gobernación destacó como prioridades el fortalecimiento de los controles internos de la Policía, la creación de la Dirección General de Inteligencia Civil, el fortalecimiento del sistema penitenciario y la adopción de un nuevo modelo de prevención y gestión de la seguridad ciudadana (Ministerio de Gobernación, 2008). En el año 2007 se produjo el retiro de 2.035 elementos y la contratación de nuevo personal, incluyendo

los niveles superiores, intermedios e inferiores de la institución. Sin embargo, la persistencia de actos delictivos donde están involucrados algunos policías ha planteado la necesidad de profundizar la depuración del organismo. En este proceso –que ha sido promovido por actores como la Universidad de San Carlos, el Arzobispado de Guatemala, la Asociación de Iglesias Evangélicas y la Procuraduría de los Derechos Humanos– viene trabajando el Gobierno del presidente Colom (Arias y Zuñiga, 2008:2).

- En **Honduras** la gran reforma del sistema de seguridad fue la separación de la policía y las fuerzas armadas que tuvo lugar entre 1998 y 2000. Antes de la reforma la policía se llamaba Fuerza de Seguridad Pública y era una dependencia de la Secretaría de Defensa (fuerzas armadas); la labor de investigación era realizada por la Dirección Nacional de Investigación (DNI), organismo cuestionado por violaciones de los derechos humanos. Con la reforma la policía pasó a ser una institución civil regulada por una ley especial que la ubicó bajo el mando de la Secretaría de Seguridad, entidad dependiente del presidente de la República;

esta secretaría tiene cinco direcciones nacionales (Policía Preventiva, Servicios Especiales Preventivos, Investigación Criminal, Servicios Especiales de Investigación y Educación Policial).

- En **Nicaragua**, a partir de 1999 se han llevado a cabo muchos cambios, entre los cuales vale destacar la redistribución y aclaración de competencias entre los varios cuerpos e instancias de la policía, la reglamentación de los procedimientos, el reajuste de las plantas de personal y de los presupuestos para poder cumplir las varias tareas, la reactivación de la academia de policía y la actualización de los currículos para afianzar el profesionalismo del cuerpo policial (recuadro 7.1).
- En **Panamá** se adoptó una *Ley Orgánica* que estableció el carácter civil de la nueva Policía Nacional y la adscribió al Ministerio de Gobierno y Justicia. El director general de la Policía debía ser un civil que no perteneciera a la carrera policial, pero en 2008, y a pesar del rechazo ciudadano, se aprobó un decreto ley que establece que los directores de la policía pueden ser miembros de las carrera policial. En cuanto a la profesionalización, se crearon la Academia de Policía, para la formación básica de agentes, y el Centro de Capacitación y Especialización Policial, para ofrecer cursos más avanzados.

### c. Policía más cercana a la comunidad

Durante mucho tiempo se creyó que la seguridad ciudadana era responsabilidad exclusiva del Estado y que la policía debería proveerla por sí sola; pero desde mediados del siglo pasado se ha ido entendiendo que la participación de la comunidad es esencial en este campo, y de ahí surgió la idea de una “policía de proximidad” o “policía comunitaria”. Aunque no existe un modelo único, esta figura implica una relación cercana entre la ciudadanía y el cuerpo de policía, un énfasis preventivo y un ma-

yor grado de descentralización; como ventajas adicionales se mencionan el control más cercano de los agentes de policía y la facilidad para adoptar estrategias de seguridad más integrales (en el capítulo 15 ahondaremos sobre este enfoque del trabajo policial) (Eijkman, 2007:10).

- En **Belice** la policía nacional tiene al menos tres programas con enfoque de cercanía. El primero es la policía comunitaria, con “posgrados” en distintas partes de las ciudades, en los municipios y en las aldeas. El segundo es “Do the Right Thing”, enfocado hacia los jóvenes para inculcar en ellos actitudes constructivas y el sentido de disciplina. El tercero es “Conscious Youth Development Programme” dirigido hacia jóvenes en riesgo; busca aliviar conflictos entre grupos juveniles –incluyendo las maras– y capacitar a los jóvenes para formar empresas pequeñas o medianas.
- En **Costa Rica** se adoptó un modelo de policía basado en los criterios de proximidad al ciudadano, óptima adaptación a la demanda, descentralización, subsidiariedad, especialización, adaptabilidad y flexibilidad. En desarrollo del *programa de seguridad comunitaria* y del *programa de policía de proximidad* se creó un departamento especial dentro de la policía, se especializaron y capacitaron funcionarios y se integraron los comités de seguridad comunitarios, sujeto esto al *plan nacional de seguridad comunitaria*. Estas reformas tuvieron como antecedente el exitoso programa de policía comunitaria que adoptó la localidad de El Hatillo, un distrito del cantón de San José (recuadro 7.2).
- En **El Salvador** existen una Unidad de Policía Comunitaria y una Secretaría de Relaciones con la Comunidad<sup>2</sup> que han promovido los comités de seguridad ciudadana en ciudades y en áreas rurales (Flacso, 2007:6).

21 Policía Nacional Civil, Secretaría de Relaciones con la Comunidad [en línea]. Disponible en: <http://www.pnc.gob.sv/conocenos/nosotros.htm> (recuperado: 4 de octubre de 2008).

### Un programa exitoso de policía comunitaria: El Hatillo, Costa Rica

Recuadro 7.2

**Inicio:** 1996.

**Justificación:** enfrentar los incrementos de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad mediante la introducción del modelo de policía comunitaria.

**Objetivo:** incorporar a la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de la criminalidad y de la inseguridad en el plano local.

**Liderazgo:** Ministerio de Seguridad Pública.

**Aplicación:** durante el primer año de operación se procedió a la selección y capacitación del personal policial a partir de un perfil adecuado al nuevo modelo, la instalación de unidades policiales en diversos puntos de la zona para descentralizar la prestación de los servicios y de un Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria (conformado por diversos sectores de la comunidad y a cargo de las actividades de seguimiento y control del proyecto), la adopción de nuevas formas de patrullaje (sobre todo a pie y en motocicleta) y la implementación de programas especiales para atender los principales problemas de la zona (violencia intrafamiliar, distribución y consumo de drogas, resolución de conflictos, entre otros).

**Resultados** (con base en una primera evaluación llevada a cabo un año después de su comienzo mediante una encuesta aplicada a una muestra representativa de habitantes del distrito):

- ▶ Una disminución del nivel de victimización (9,5%), del sentimiento de inseguridad (16,8%), del temor a ser robado en la casa (32%) y de la percepción de un incremento de la criminalidad (27%).
- ▶ Una mejora considerable tanto de la imagen de la policía en la zona como de la presencia policial.
- ▶ Sin embargo, la población seguía considerando el tema de los asaltos como uno de los principales problemas de la comunidad.

**Críticas:** abandono del modelo por el cambio de gobierno ocurrido en mayo de 1998.

Fuente: Rico, José María. Seguridad ciudadana: Guía práctica para Centroamérica. IDHAC, 2009-2010.

- En **Guatemala** se creó la Oficina de Policía Comunitaria dedicada a la prevención y solución de problemas con la comunidad. Además de los consejos departamentales de desarrollo (Codedes), los comités de justicia, los comités de prevención departamentales y los consejos de seguridad local, en 1998 se crearon los comités vecinales pro construcción, a fin de obtener recursos para la nueva policía. También funcionan juntas locales de seguridad

conformadas por el alcalde, el jefe de policía local y representantes de la comunidad en 231 de los 331 municipios del país, aunque en la práctica ellas están supeditadas a la tradición política y la influencia de la elite en cada zona (Flacso, 2007:28).

- En **Honduras** la Policía Nacional Preventiva cuenta con una Dirección de Policía Comunitaria, pero los agentes asignados a estas tareas las cumplen solo circunstancialmente (Flacso,

2007:28). La administración Maduro (2002-2006) llevó a cabo el plan *Comunidad más segura* en varias localidades para la capacitación ciudadana en prevención y convivencia (Cedoh, 2004:26).

- En **Nicaragua** desde su fundación en 1979 y luego en la *Ley de la Policía Nacional* de 1996 se acogió como principio fundamental el “establecer intercambios y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil, con el fin de implementar conjuntamente la solución a problemas de las comunidades” (Asamblea Nacional de Nicaragua, 1996). Si bien entre las estructuras consultivas u órganos de apoyo nacionales que contempla esta ley no existe una dedicada a las funciones de policía comunitaria, sí se han desarrollado estrategias de colaboración de policía-comunidad, especialmente a través de los comités de prevención social del delito- (Policía Nacional de Nicaragua, 2007).
- En **Panamá** existe una Dirección de Asuntos Comunitarios encargada de coordinar y supervisar los programas preventivos de la Policía Nacional, entre los cuales se destacan los proyectos denominados *Vecinos vigilantes*, *Comercios vigilantes* y *Transportistas vigilantes*, que aplican métodos de prevención adecuados a estos varios contextos.

### 2.3 Los cambios en la justicia penal

Como también veremos en el próximo capítulo, los sistemas de justicia penal en América Central padecen de problemas proverbiales como la congestión, la lentitud y el riesgo de condenar o absolver erróneamente. Para atender a estos graves desafíos, los países han adoptado una serie de reformas y estrategias inspiradas en las nuevas teorías del proceso penal, y apoyadas por el uso de nuevas tecnologías.

Las innovaciones principales se refieren al sistema procesal y a la modernización administrativa.

#### a. Un nuevo sistema de justicia penal

Desde comienzos de los años 1990 los países de la región empezaron a cambiar los sistemas de corte inquisitivo, heredados de la Colonia española, por sistemas de tendencia acusatoria o “adversarial”, inspirados en el modelo anglosajón (en especial en su versión estadounidense) y en el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica<sup>3</sup>.

Entre las innovaciones que implica el sistema acusatorio cabe destacar la consideración del juicio como escenario central de la justicia, un mayor respeto por las garantías constitucionales concernientes al debido proceso, la separación estricta entre la tarea de investigación y la de enjuiciamiento, la acusación a cargo del Ministerio Público que es a la vez el superior jerárquico de la policía judicial, la existencia de un juez que supervisa la ejecución de las penas, la participación activa de la víctima y de la sociedad civil, y el reconocimiento del pluralismo cultural en la forma del derecho consuetudinario y el uso de los idiomas locales (Álvarez, 1998). Estas innovaciones buscan que el proceso sea más ágil y que respete más la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, mediante las reglas procesales de oralidad, separación de funciones, inmediatez, contradicción, publicidad y simplicidad. A continuación un breve comentario sobre el alcance de las reformas esenciales:

- **Imparcialidad del juez de la causa.** El juez inquisitivo que practicaba pruebas, pedía ampliación del sumario, decretaba medidas cautelares y decidía la causa, venía a ser, como si dijéramos, juez y parte en el proceso. En el sistema acusatorio el juez se limita a evaluar los argumentos de la acu-

sación efectuada por el Ministerio Público sobre la base de pruebas recaudadas por la policía judicial, y los contrargumentos de la defensa a cargo de un abogado particular o de la Defensoría Pública. Resulta obvio pues que, al menos en principio, hoy la justicia es más justa en Centroamérica.

- **Derechos de los imputados.** Todos los nuevos códigos fortalecen el principio de presunción de inocencia y el derecho a la defensa de los imputados, creando además la figura del juez de garantías para velar por el debido proceso.
- **Tratamiento de las víctimas.** Todos los nuevos códigos reconocen derechos a las víctimas y en algunos casos ordenan crear unidades especializadas en la materia. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá cuentan con aquellas unidades, adscritas al Ministerio Público o en el órgano judicial, pero Honduras y Nicaragua no las han creado hasta la fecha.
- **Oralidad.** Los textos legales adoptados en la mayor parte de los países han sido bastantes claros en establecer la oralidad como método de producción y evaluación de las pruebas durante del juicio; sin embargo en muchos casos subsiste el requerimiento de actuaciones escritas que demoran el proceso.

#### b. Modernización administrativa

Los poderes judiciales han emprendido diversos programas de modernización tendientes a mejorar su capacidad gerencial, el acceso a tecnología y la calidad de sus recursos humanos. A manera de ilustración, notemos que:

- En **Costa Rica** se destacan los esfuerzos para profesionalizar el Ministerio Público, mediante la capacitación gerencial y en destrezas exigidas por el nuevo sistema acusatorio, incluyendo la elaboración de protocolos que permiten uniformar los procedimientos y compartir experiencias entre fiscales. También se ha hecho énfasis en mejorar la estructura organizacional y la gestión de la Defensa Pública, como veremos en el capítulo 12.

- En **El Salvador** los proyectos de modernización han estado enfocados hacia la mejoría de la calidad profesional de los funcionarios judiciales y administrativos, la dotación de equipos y sistemas de conectividad, y el desarrollo y adopción de procedimientos más eficientes. Han promovido además el desarrollo de centros integrados de justicia con presencia de los actores principales del sistema.

**Durante mucho tiempo se creyó que la seguridad ciudadana era responsabilidad exclusiva del Estado y que la policía debería proveerla por sí sola; pero desde mediados del siglo pasado se ha ido entendiendo que la participación de la comunidad es esencial en este campo, y de ahí surgió la idea de una “policía de proximidad” o “policía comunitaria”.**

- En **Guatemala** se ha desarrollado el *Modelo de gestión por audiencias en el ámbito penal*, fomentado el uso de procedimientos orales, fortalecido el Ministerio Público y estimulado la mediación y otros mecanismos alternativos para la resolución de conflictos; igualmente se han invertido recursos cuantiosos para mejorar el acceso ciudadano a la justicia.
- En **Honduras** los esfuerzos se proponen mejorar la infraestructura, reorganizar los archivos, robustecer la defensoría pública, elaborar y adoptar manuales para operadores de justicia y capacitar a los funcionarios para prestar servicios de calidad.
- En **Nicaragua** se ha hecho hincapié sobre la planificación, la formación en ciencias forenses, la mejoría del acceso a la justicia, los nuevos procedimientos y tecnologías para el manejo de los despachos, y los sistemas de comunicación tanto internos como externos.

<sup>3</sup> En Costa Rica la transición se formalizó mediante Ley 7.594 de 1996; en El Salvador mediante Decreto Legislativo 11 del 20 de enero de 1997; en Guatemala mediante Decreto 51-92 de 1992; en Honduras mediante Decreto 9-99-E de diciembre de 1999; en Nicaragua mediante Ley 406 del 13 de noviembre de 2001 y en Panamá mediante Ley 63 de 29 de agosto de 2008.

- En **Panamá** se promueve la creación de oficinas comunes de apoyo y de servicio, así como la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, la modernización del Centro de Documentación Judicial y el fortalecimiento de las bibliotecas judiciales<sup>4</sup>.

### 3. El nuevo endurecimiento

Mientras los sistemas de seguridad ciudadana y justicia penal avanzaban –y continúan avanzando– en su lento proceso de modernización, el aumento desmedido de la criminalidad y, más aún, la presión desbordante de la alarma social que describiremos más adelante, indujeron a casi todos los gobiernos a adoptar medidas “de emergencia” para resolver la crisis de inseguridad objetiva – y ante todo, la crisis de inseguridad percibida–. Estas medidas han sido de dos tipos: aumento de las penas previstas para ciertas conductas, y nueva militarización de la seguridad ciudadana.

#### 3.1 Aumento de penas y criminalización de conductas

Una de las respuestas recurrentes para resolver “el problema de la criminalidad” es aumentar las sanciones penales y en especial los años de prisión para determinados delitos. Como indicamos en el capítulo 2, esta fórmula parecería encajar en el modelo de escogencia o de elección “racional” en tanto eleva los costos de la acción delictiva; sin embargo en la prác-

tica no basta con cambiar la letra de la ley, pues lo que de veras entraría en los cálculos del delincuente es la probabilidad *efectiva* de que lo capturen y luego lo condenen; de hecho, según el principio “de la indiferencia de las sanciones”, ninguna de las penas previstas por la ley (muerte, prisión, inhabilitación, prueba, trabajo, servicio comunal, multa, etc.) es de por sí eficaz para disminuir el nivel de criminalidad, pues esto depende de su aplicación real (González Álvarez, 1996:15). Eso sí: la elevación de las penas en todo caso envía un mensaje de firmeza y decisión de remediar el “problema del crimen”, y por lo mismo es una respuesta políticamente “racional” de las autoridades ante el clamor de la ciudadanía.

Esta firmeza o esta “mano dura” no se quedan en el castigo más fuerte de los delitos, sino que reprimen otras conductas *presuntamente* asociadas o indicativas de delitos y además adoptan procedimientos drásticos –o en realidad, *atajos procesales*– que violentan las bases del Estado de derecho (y esto, como veremos, cuenta con el apoyo de muchos ciudadanos). Pero la situación no es igual en toda Centroamérica:

- En **Belice** hubo aumento de penas por posesión de armas de fuego y se amplió el espectro de responsables (todos los presentes) cuando estas armas se encuentren en lugares como un hogar o una oficina.
- **Costa Rica**. La reforma del Código Penal de 1994 endureció las penas desde un tope de 25 años a un tope de 50 años de prisión. Se han promulgado además varios aumentos de penas para delitos

sexuales y sustancias prohibidas. La *Ley de Justicia Penal Juvenil*, adoptada por exigencia de los medios y la ciudadanía, aumenta las penas para los menores, hasta diez años de prisión para personas entre 12 y 15 años de edad, y hasta quince años de prisión para personas de 15 a 18 años de edad –muy por encima de las legislaciones europeas y de la mayoría de las latinoamericanas–.

- **El Salvador**. En el año 2001, luego de tres años de vigencia del Código Penal, se llevó a cabo una reforma que amplió de 30 a 75 años la pena de prisión, para los casos en que se sumaran las penas por dos o más delitos (concurso real). La *Ley Antimaras* del año 2003 acabó siendo declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Esta ley afirmaba que “las maras son organizaciones criminales” y establecía el delito de ser pandillero, tipificado por uno o varios de los siguientes requisitos: “Que se reúnan habitualmente, que tengan señas o símbolos como medios de identificación, que se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes”. La ley también ordenaba juzgar y castigar a los menores como adultos, cuando hubieran cometido asesinato.
- **Guatemala**. En abril de 2004 el Congreso aprobó una ley que crea la figura del femicidio, definido como “el asesinato de una mujer en el marco de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres”, y establece penas de entre 25 y 50 años de cárcel (las penas para el homicidio ordinario estaban entre 15 y 40 años de cárcel). La ley también contempla el maltrato psicológico y lo castiga con entre 5 y 8 años de prisión. Estas medidas fueron promovidas por instancias de la sociedad civil, como la Red de la no violencia contra la mujer. Por otra parte, en marzo de 2008, el Gobierno del presidente Colom vetó un proyecto aprobado por el Congreso que restituía el recurso de gracia

presidencial, y de paso abría la vía para aplicar la pena de muerte en el país; dicha *Ley Reguladora de la Conmutación de la Pena para los Condenados a la Pena de Muerte* había sido promovida por el opositor Partido Patriota para “enfrentar la ola de criminalidad”.

- **Honduras**. Dice el Artículo 332 del Código Penal: “Asociación Ilícita. Se sancionará con la pena de nueve (9) a doce (12) años de reclusión y multa de Diez Mil (L.10.000.00) a Dosecientos Mil (L.200.000.00) Lempiras a los jefes o cabecillas de maras, pandillas y demás grupos que se asocien con el propósito permanente de ejecutar cualquier acto constitutivo de delito. Con la misma pena de reclusión establecida en el párrafo anterior rebajada en un tercio (1/3) se sancionará a los demás miembros de las referidas asociaciones ilícitas. Son jefes o cabecillas, aquellos que se destaquen o identifiquen como tales y cuyas decisiones influyan en el animo y acciones del grupo”. Este es otro ejemplo de los llamados “tipos penales abiertos”, que contradicen el Estado de derecho. La figura es contraria a principios y garantías tan básicas como la presunción de inocencia, las libertades de circulación, la inviolabilidad del domicilio o el derecho de defensa.
- **Nicaragua**. La Asamblea Nacional, atendiendo a la Red de mujeres contra la violencia, a la Coordinadora de la Niñez y la Adolescencia y a otras organizaciones sociales, debatió en 2006 el endurecimiento de las penas contra los abusadores y explotadores sexuales. En 2007 se aprobó un nuevo Código Penal que amplió la tipificación de los delitos relativos a la violencia intrafamiliar y sexual, aunque redujo las penas. Es importante notar que si bien ambas normas endurecen el régimen penal, ninguna de las dos atenta contra el Estado de derecho y son por tanto un ejemplo de cómo aplicar mano dura sin caer en la mano arbitraria.

41 La relación anterior se basa en las siguientes sitios web de los poderes judiciales de Centroamérica:

- Costa Rica: [http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/plan\\_estrategico\\_2007-2011/PLAN%20ESTRATEGICO%202007-2011%20\(GENERAL\).doc](http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/plan_estrategico_2007-2011/PLAN%20ESTRATEGICO%202007-2011%20(GENERAL).doc)

- El Salvador: <http://www.csj.gob.sv/MODERNIZACION/modernizacion03.html>

- Guatemala: <http://www.instanciadejusticia.gob.gt/index.php?showPage=3&cache=1>. También se basa en los textos: Reformas Procesales Penales en América Latina: resultados del proyecto de seguimiento, IV etapa. 2007. CEJA; la Reforma Procesal Penal en América Latina. Desafíos futuros para el Ministerio Fiscal. 2006. CEJA; Segundo Audito Ciudadano por la Justicia. 2007. Realizado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia con el auspicio de PNUD Panamá; Código Procesal Penal de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica; Ley 63 de 2008 por el cual se adopta el Código Procesal Penal de Panamá.

- Honduras: <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/12622450-93DD-4867-BF29-572FA8F3BAD8/1368/PoderJudicialMemoria2007.pdf>

- Nicaragua: <http://www.poderjudicial.gob.ni/bid/bidproyecto.htm>

- Panamá: [http://www.organojudicial.gob.pa/images/pdf/presentacion\\_avances.pdf](http://www.organojudicial.gob.pa/images/pdf/presentacion_avances.pdf)

51 En 2002, la Corte de Constitucionalidad había suspendido la aplicación de la pena de muerte, alegando que la ley que la autorizaba, expedida en 1892, no especificaba qué autoridad podía conceder el recurso de gracia. La última vez que se empleó la pena de muerte en Guatemala fue en 2000.

- **Panamá.** La Ley 40 de 1999, modificada por la Ley 46 de 2003, rebajó a 14 años la edad para ser sujeto de responsabilidad penal, y desde hace algún tiempo el Congreso discute varias propuestas para elevar las penas a menores infractores. Por su parte la *Ley Antipandillas* del año 2004 tipifica el delito de “pandillerismo” y lo caracteriza, entre otros, por “el uso de símbolos personales o colectivos de identificación de sus miembros”. Otra vez se trata de una presunción basada en prejuicios y no en conductas (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2005:50).

### 3.2 Remilitarización de la seguridad ciudadana

En los países del Triángulo Norte –donde son más altas las tasas de criminalidad y donde la ciudadanía percibe más inseguridad–, las medidas “de emergencia” han incluido el uso de las fuerzas armadas para cumplir tareas propias de la policía, con lo cual se desanda el proceso de desmilitarización que estos países habían iniciado hace años<sup>6</sup>.

- En **El Salvador**, pese a que los acuerdos de paz separaron los ámbitos de los ministerios de Defensa y de Seguridad Pública, algunos entienden que la Constitución permite involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Dice el artículo 168 que “(...) excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido”. Sobre esta base se expidió la *Ley de Defensa Nacional*

en el año 2002 (Asamblea Legislativa, Decreto 948 de 2002), ley que desdibuja la frontera entre defensa y seguridad al valerse de conceptos ambiguos, y facilita la intervención del Ejército (Amaya Cobar, 2006:37). Un desarrollo de lo anterior fue crear las Fuerzas de Tarea Conjunta para hacer frente a las maras y ejecutar los planes conocidos como *Mano dura* bajo el gobierno Flores (1999-2004) y *Súper mano dura* bajo la administración Saca (2004-2009). Este plan movilizó a 14.000 policías y efectivos militares y desplegó el Grupo de Operaciones Policiales Especiales, con personal de la Policía y de las fuerzas armadas. Por otro, en 2007 se produjo un decreto ejecutivo que facultaba al Ejército para efectuar operativos de seguridad ciudadana en conjunto con la Policía Nacional Civil por un período de un año, posteriormente ampliado (Asamblea Legislativa, Decreto 118 de 2007).

- En **Guatemala** la inteligencia militar sigue participando activamente de la lucha contra el narcotráfico y contra los secuestros; la Escuela de Inteligencia del Ejército capacita y adiestra a oficiales de la Policía Nacional Civil, y el Comando Antisecuestros está integrado por miembros de ambas instituciones. La militarización de la seguridad pública se ampara en el artículo 244 de la Constitución y se formaliza mediante decretos gubernamentales o legislativos en los que se dejan indefiniciones que implican un amplio margen de discrecionalidad para su aplicación (Sagonte, et ál., 2004:148).
- Aun cuando la Constitución de **Honduras** delimita el papel de las fuerzas armadas, el texto del párrafo tercero del artículo 274 añade que “cooperarán con las instituciones de seguridad pública a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, el

tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y del Tribunal Nacional de Elecciones, a pedimento de estos en su instalación y funcionamiento”. En concordancia con esta disposición, la *Ley Orgánica de la Policía* abre la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, la autoridad policial “solicite ayuda a la autoridad militar”. No obstante, esa cooperación ha traspasado los límites constitucionales<sup>7</sup>. Durante la administración del Presidente Maduro (2002-2006) se sancionó la *Ley Antimaras* y se adoptaron estrategias “de mano dura”, bajo los nombres de *Cero tolerancia* y *Honduras segura*. El gobierno del presidente Zelaya también había expresado su voluntad de reforzar a la Policía Nacional con efectivos de las fuerzas armadas.

### 4. A manera de balance

Antes de concluir esta sección vale notar que los dos últimos “momentos” mencionados –el de “procesos de modernización” y el de “nuevo endurecimiento”– en realidad actúan sobre dos planos relativamente distintos del sistema de seguridad ciudadana: la modernización se refiere a las instituciones centrales y permanentes –la policía, el aparato judicial, la prevención del delito– mientras que el endurecimiento se reduce a dos medidas “puntuales” o efectistas –agrar las penas y usar la Fuerza Armada–. Estas medidas de algún modo contradicen o interrumpen el proceso de modernización y por eso marcan un “momento” diferente; pero “debajo de ellas”, si se quiere, las instituciones centrales y permanentes –la policía ordinaria, los juzgados– siguen funcionando y las reformas “modernizantes” siguen su curso,

aunque ahora frenadas por un entorno o un clima de opinión desfavorable.

Prueba de esa distinta proyección temporal es el hecho de que los países que optaron primero o en forma más decidida por el “endurecimiento” ya están en cierto modo “de regreso”. Y es porque los observadores y las propias autoridades concluyeron que la situación no estaba mejorando a pesar del aumento de las penas y de las intervenciones de la Fuerza Armada: según un estudio cuidadoso de Usaid, respaldado por otras varias investigaciones.

En El Salvador (como también en Guatemala y en Honduras, hasta donde contamos con información confiable) la tasa de homicidios no disminuyó (y aun, según algunos, aumentó), la población carcelaria se multiplicó, la casi totalidad de los atrapados en “redadas masivas” tuvieron que ser liberados por falta de pruebas, las pandillas se endurecieron, se produjeron muchas violaciones de los derechos humanos y las encuestas de opinión marcaron una creciente desilusión de la ciudadanía con aquellas medidas efectistas, cuyo balance entonces fue agravar la inseguridad percibida que se habían propuesto reducir (Usaid, 2006; Costa, 2007; Kligberg, 2007).

O en todo caso, como veremos en el próximo capítulo, las medidas de “mano dura” no produjeron ninguna mejoría significativa en el funcionamiento o en la valoración popular de las instituciones centrales y permanentes que han de prestar la seguridad ciudadana. Y es porque la experiencia internacional ha demostrado que la represión por sí sola no es apta para resolver los desafíos de la inseguridad ciudadana, como lo explica el recuadro 7.3. Pero esto no significa que en América Central el endurecimiento sea cosa del pasado; en algunos países se diría más bien que este “momento” está apenas comenzando, y

61 A este respecto también habría que señalar cómo, a raíz del 11 de septiembre, los gobernantes centroamericanos, reunidos en la cumbre extraordinaria de El Zamorano, abrieron la puerta a la nueva participación de los militares en los temas de “seguridad pública”. En particular, autorizaron a la Conferencia de Comandantes de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC) para que asumiera la conducción de la estrategia regional contra el crimen organizado y el terrorismo.

71 Por ejemplo el Decreto 123 de 2000 facultó a la Policía Nacional Preventiva, a la Dirección General de Investigación y a elementos de las fuerzas armadas para que sin necesidad de orden de allanamiento y sin perjuicio de la hora penetren a las viviendas en las cuales hubiese indicios de que se comete el delito de secuestro de personas u otros ilícitos; se contravienen de esta forma la función constitucional de las fuerzas armadas y el artículo 99 de la Carta, que establece la inviolabilidad del domicilio. Por otra parte, al Ejército se le concedieron las mismas facultades que tiene la Policía Nacional en la persecución de los delitos *in fraganti*. Según un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, durante la primera mitad de la década del año 2000 buena parte del personal del Ejército salió a las calles para luchar contra el crimen organizado y las maras o pandillas (Sedem, 2006:26).

## Cinco mitos sobre la seguridad ciudadana

Recuadro 7.3

La ciudadanía coloca el tema en primer lugar en las encuestas junto con la tasa de desocupación. Tiene, razón. América Latina es la segunda región con más criminalidad del planeta. Sin embargo, no habrá soluciones si no se superan ciertos mitos muy difundidos. Son los siguientes:

### Es un tema solo policial

Se solucionaría como pide la “mano dura” con más gasto en seguridad, suprimir garantías, poder poner presos a los menores, acortar los plazos procesales, extender las penas. La realidad ha demostrado que el problema es mucho más complejo. La “mano dura” ha fracasado en los países en que se aplicó. Los delitos no bajaron, solo subió la cantidad de presos, particularmente jóvenes y pobres, en las cárceles. No hay correlación estadística robusta entre incremento de los índices de encarcelamiento, y reducción en el mediano y largo plazos de los índices de criminalidad. Lo que sí es concreto, es que las cárceles de los países con mano dura, se hacinaron. Según el instituto especializado de la ONU, Ilanud, duplican en varios países las capacidades. Señala que en algunos penales el espacio de los presos en una celda es de 15 cm<sup>2</sup>, frente a los 10 m<sup>2</sup> que se consideran necesarios en Europa o los 14 m<sup>2</sup> en Holanda.

### Hay que aplicar “tolerancia cero”

Supone según la conocida teoría, muy cuestionada en USA donde se originó, que habría que utilizar máxima severidad para todos los tipos de delitos desde las infracciones más pequeñas. En América Latina es imprescindible no meter todo en el mismo saco, sino por el contrario distinguir entre los diversos tipos de delictividad. Hay muy sumariamente por lo menos dos grandes clases. Por un lado, el crimen organizado, las bandas del narcotráfico, los secuestros, la trata de personas, y otras. Están vinculadas o forman parte actualmente de empresas de crimen globalizadas. La sociedad debe defenderse, son un peligro grave. Hay que aplicarles todo el peso de la ley. Se

requiere para ello reformas policiales profundas. Capacitar, modernizar, y profesionalizar la policía. Calificarla para tareas tan especializadas como la investigación del lavado de dinero. Romper los vínculos entre policía y bandas.

Otra clase diferente es la delictualidad joven. Son jóvenes que empiezan con delitos muy menores, y pueden ir escalando. Las correlaciones estadísticas entre delictualidad joven, y varias series de variables son muy consistentes. Está vinculada con los niveles de desocupación juvenil, de educación, y de articulación familiar. En la Argentina la desocupación juvenil creció en la década de los años 1990, desde 15,2% a su inicio a 26,4% en 1999. Los delitos realizados por menores en Buenos Aires crecieron en ese período en 51%. En Perú, el 22% de la población carcelaria no terminó la primaria, y el 61% no finalizó la secundaria. En los precursorios estudios de Kasztman demuestra que en Uruguay dos terceras partes de los jóvenes internados venían de familias desarticuladas.

Bajar la delincuencia joven no necesita “tolerancia cero”, sino más empleo para jóvenes, más educación, y más apoyo al núcleo familiar gran preventor del delito. Como concluye Usaid (2006) en sus investigaciones sobre Centroamérica: “Los miembros de las maras vienen de áreas urbanas pobres y marginalizadas, y son producto de un medio ambiente caracterizado por servicios inefectivos, exclusión social, capital social débil, familias desintegradas, y hacinamiento”.

### Los países exitosos aplicaron “mano dura”

Los datos dicen lo contrario. Dinamarca y Noruega tienen 0,8 homicidios cada 100.000 habitantes por año, Suecia 2,4, Finlandia 2,8 (América Latina 25). Finlandia tiene una de las menores proporciones de policías por habitante del planeta. La clave no estuvo en “mano dura”, sino en el modelo económico-social nórdico, de apostar a la cohesión social, y garantizar universalmente salud, educación, y trabajo. Estados Unidos está

## Cinco mitos sobre la seguridad ciudadana

Recuadro 7.3

de vuelta de las visiones unilaterales represivas. Llevaron a que sea el país con mayor población carcelaria de Occidente con 738 presos cada 100.000 habitantes, frente a 145 de España, o 91 de Bélgica. Hay 2.200.000 presos. Los costos se hicieron intolerables, 60.000 millones de dólares, y muchos Estados, y la opinión pública presionan por enfoques preventivos y de rehabilitación. Así se aprobó recientemente la Ley de la Segunda Oportunidad. Frente al hecho de que dos terceras partes de los presos liberados, retornan a la cárcel antes de tres años entre otros aspectos porque con prontuario no pueden conseguir inserción, el Estado se comprometió a apoyarlos al salir con asistencia social, laboral, y legal, para posibilitar su integración. El New York Times editorializa: “Hay que abandonar las leyes y sentencias que han llenado las cárceles con delincuentes no violentos que están destinados a quedar atrapados en los márgenes de la sociedad”.

### No hay otra alternativa que la mano dura

Las ciudades con mejor desempeño en este problema en el mundo, y en USA, las líderes como Boston, y San Diego, aplican un enfoque integral. Junto a una “policía de cercanías” amigable con la población, hay políticas públicas activas de inclusión, y amplias coaliciones entre los municipios, las empresas privadas, la sociedad civil, las iglesias y las organizaciones de las áreas más desfavorecidas, para poner en marcha programas de protección y ayuda a los jóvenes en riesgo. Extienden una mano en lugar de cerrarla.

### No se puede esperar a soluciones integrales

Si se sigue marchando en dirección de más mano dura, el problema se hará más complejo y difícil. Se estima que uno de cada cuatro jóvenes está en situación de exclusión en la región, fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo. La crisis con un pronóstico de 4 millones más de desempleados para el 2009 y con especial incidencia en los jóvenes va a agravar el cuadro. Hay una competencia silenciosa respecto a ellos. El

crimen organizado está tratando de tentar a esta “mano de obra cautiva”, y les ofrece incentivos, y protección. Si las políticas públicas y la sociedad no abordan frontalmente las causas estructurales de su exclusión, con empleo, educación, salud, y apoyo a la familia, están facilitando el trabajo de zapa del crimen organizado.

La mano dura los empuja a los bordes de la sociedad. A una situación en donde el único contacto de muchos de estos jóvenes con el Estado, termina por ser la policía en sus expresiones represivas.

Esa alternativa ha demostrado capacidad para producir votos, frente a una ciudadanía que angustiada reclama con todo derecho soluciones, pero agravará el problema.

La búsqueda de una solución integral, que combina el reforzamiento de la policía y la justicia, fundamentales para la lucha contra el crimen organizado, y políticas y programas de inclusión para la delictualidad joven aparece como una vía central, como lo han planteado amplios sectores, prominentes jueces y líderes de la sociedad civil.

Marchar en esa dirección produce resultados al salvar jóvenes ya, y aporta a cambiar el núcleo duro del problema. Así lo indican los muy promisorios resultados obtenidos por experiencias como “Escuelas abiertas” en el Brasil, los programas inclusivos en Medellín y Cali, los programas para permitir completar la escuela secundaria, en la Provincia de Buenos Aires, diversas nuevas iniciativas con este enfoque en Centroamérica, y muchas otras.

Un juez de menores español muy exitoso que ha logrado una recuperación del 75% en menores que cometieron delitos, Emilio Calatayud, sintetizó así el problema: “Si no creemos que un chaval de 14 años puede ser reinsertado en la sociedad, estamos perdidos”.

Bernardo Kliksberg

Asesor principal

Dirección Regional para América Latina y el Caribe - PNUD

Director

Fondo España PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo”



Foto. Joan Peris. PNUD, Nicaragua.

en toda la región esa estrategia tiene muchas simpatías, según diremos a renglón seguido.

## B. Las actitudes de la ciudadanía

Al “endurecer” de nuevo sus posiciones referentes a la (in)seguridad ciudadana durante los últimos años, los gobiernos de América Central en general estarían reaccionando tanto a los altos niveles objetivos de inseguridad que encontramos en el capítulo 3 como a la alta inseguridad percibida por los habitantes que constataremos a continuación. Nuestro análisis se basa en las encuestas de opinión, en especial aquella que la Universidad de Vanderbilt realizó para este Informe<sup>8</sup>; recordemos los cuidados que han de tenerse al leer los resultados de este tipo de encuestas y advertimos que el anexo B detalla los elementos necesarios para evaluar la encuesta que acá emplearemos.

Pero antes conviene recordar que aquel “mapa mental” está inserto y es parte del complejo bastante más rico de creencias, emociones y prescripciones que definen el “problema del crimen” en cada sociedad, según se dijo en el capítulo 2. Cuando la gente dice que se siente insegura, o que el asunto es grave, o que se necesita mano dura, está evocando ciertos referentes, ciertos “hechos” y ciertos estándares sobre lo que debe ser o lo que puede ser; tales referentes son por definición diversos, pero en general consisten de estereotipos o de generalizaciones inexactas –precisamente porque son generalizaciones o “creencias populares” como los que enumera el recuadro 7.4. Estos estereotipos son juicios simplificados– y por tanto distorsionados –acerca de las causas del “problema del crimen” o de sus remedios, juicios que sin embargo forman el sustrato (implícito o no mentado) de las respuestas típicas a las preguntas que reseñaremos en los párrafos que siguen–.

8 | Esta encuesta es la versión ajustada del módulo de seguridad que usualmente contiene la encuesta bianual del Latin American Public Opinion Program (Lapop) cuyos archivos se pueden consultar en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>. Aunque las cifras por supuesto varían de una encuesta a la siguiente, es pertinente notar aquí que la distribución porcentual de las respuestas a las preguntas que se analizan en esta sección, correspondientes al 2008, son sustancialmente iguales a las que encontró Lapop en 2004 y en 2006. En otras palabras, las actitudes ciudadanas que se describen en este Informe no han variado mucho durante esos años, lo cual añade una cierta “robustez” a nuestras conclusiones.

## América Central: una docena de creencias populares pero erróneas acerca de la (in)seguridad ciudadana

Recuadro 7.4

Creencia 1	Este país es cada día más inseguro –o antes había más seguridad (o antes se podía caminar por las calles–).
Creencia 2	La violencia es culpa de los jóvenes (o “más precisamente” de los pandilleros).
Creencia 3	La mayoría de los delincuentes son extranjeros (la mayoría de los delincuentes en X –mi país– son del país Z).
Creencia 4	Las mujeres y los niños están más seguros en su casa que en cualquier otra parte.
Creencia 5	Todos los políticos son corruptos (o para hacer política hay que hacer cosas corruptas).
Creencia 6	Mientras haya hambre y desigualdad seguirá habiendo crimen.
Creencia 7	El problema de la droga es culpa de los gringos.
Creencia 8	Esto se arregla con la pena de muerte o con aumentar las penas.
Creencia 9	Esto se arregla sacando el Ejército a las calles.
Creencia 10	Las armas sirven sobre todo para que la gente se defienda.
Creencia 11	Toda la policía está corrupta.
Creencia 12	El problema del crimen no tiene remedio.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de escuchar a la gente.

## 1. La percepción de inseguridad personal

“Hablando del lugar o barrio-colonia donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente usted muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”. El gráfico 7.1 resume las respuestas a esta pregunta concreta<sup>9</sup>. Proporcionalmente hay más gente “algo insegura-muy insegura” en El Salvador (39%), Honduras (38%) y Guatemala (35%), que en los países del Sur; –y aquí advertimos que *las diferencias inferiores a alrededor de 2 puntos porcentuales pueden deberse a los errores*

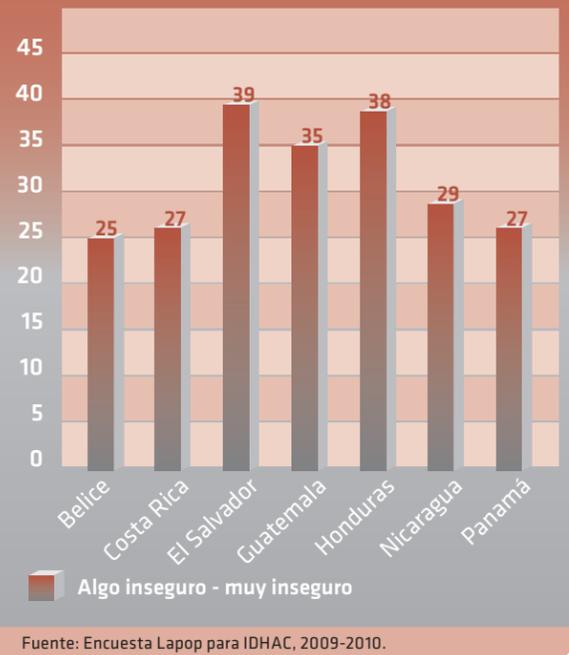
*de muestreo* y por lo mismo no han de ser tomadas al pie de la letra– (anexo B).

Y en el lado positivo comentemos que al comparar con las respuestas a la misma pregunta en el año 2006 se encuentra que la *sensación* de inseguridad disminuyó en casi todos los países, particularmente en Costa Rica y en El Salvador (cuadro 7.1).

En términos gruesos se concluye pues que aunque las cifras cambian año con año, las diferencias en el nivel de inseguridad percibida corresponden a las tasas de criminalidad registrada, de manera que el problema es objetivo y subjetivamente más severo en los países del Norte que en los países del Sur de la región.

9 | En efecto, los resultados serían algo distintos si se incluyeran otros delitos, si en vez del barrio o colonia se hablara de la ciudad y si hubiera menos (o más) opciones de respuesta. Las formulaciones de la Encuesta Lapop están basadas en años de experiencia y son bastante “robustas” o confiables.

Percepción de inseguridad personal (Porcentajes) **Gráfico 7.1**



Personas que se sienten "muy inseguras" (porcentaje)\* **Cuadro 7.1**

País	2006	2008
Belice	ND	8
Costa Rica	19	7
El Salvador	20	13
Guatemala	9	10
Honduras	10	7
Nicaragua	10	9
Panamá	9	6

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuestas Lapop, 2006 y 2008.

Es más: la mayoría de los centroamericanos y las centroamericanas perciben la inseguridad como una "amenaza muy grave para el bienestar de nuestro futuro": así lo creen el 83% de los salvadoreños, el 75-76% de los nicaragüenses, guatemaltecos y costarricenses, el 63% de los panameños, el 56% de los beliceños y el 47% de los hondureños (cuadro 7.3).

## 2. La gravedad del problema del crimen

Al igual que otros sondeos de opinión en Centroamérica, nuestra encuesta señala que la inseguridad es percibida como una cuestión muy grave. A la pregunta "¿cuál es el problema más grave que está enfrentando nuestro país?", la respuesta más común fue mencionar la criminalidad en alguna de sus modalidades, incluso por encima de los problemas económicos<sup>10</sup>. Esto fue cierto en Guatemala (66%), Honduras (51%) y Costa Rica (59%), mientras que solo en Nicaragua, con 6% de las respuestas, cabe decir que el problema de la inseguridad no se ve como apremiante (cuadro 7.2). En Belice, El Salvador y Panamá el problema es grave pero no alcanza a superar a las preocupaciones económicas.

## 3. El apoyo a medidas radicales

Tal es la gravedad del "problema del crimen", que en opinión de muchos se justifica que, "para poder capturar delincuentes, las autoridades en ocasiones puedan actuar al margen de la ley". Tratándose de la base misma del Estado de derecho, preocupa que así lo manifiesten más de la tercera parte de los entrevistados en todos los países, –algo menos en Belice– e incluso más de la mitad en uno de ellos (gráfico 7.2).

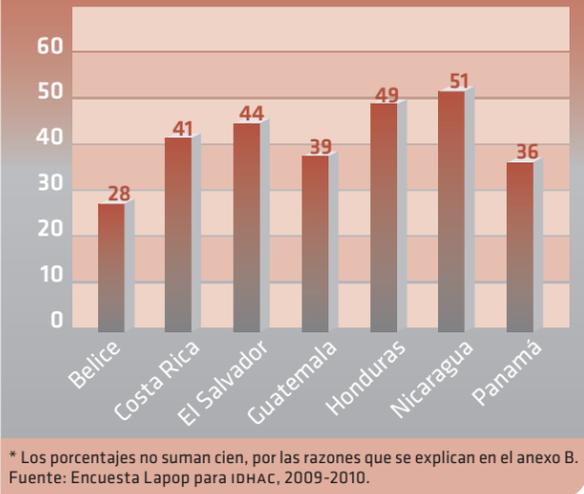
Ante la pregunta "¿Cree usted que en nuestro país hace falta un gobierno de mano dura, o cree que

los problemas pueden resolverse con la participación de todos?", la gente en general se inclina por la segunda opción (gráfico 7.3). Sin embargo la pregunta alude a los problemas del país en su conjunto –no al desafío específico de la criminalidad– y por eso resulta muy dicente que un número tan alto de personas prefieran las salidas de mano dura: la mitad de los hondureños, las dos quintas partes de los panameños, la tercera parte de los costarricenses, salvadoreños o guatemaltecos, casi uno de cada cinco nicaragüenses y uno de cada diez beliceños piensan que la solución autoritaria sería mejor que la participación democrática para atender los problemas del país.

Más contundente aún es la proporción de encuestados que, en los países donde existe ejército, justificaría un golpe militar "frente a mucha delincuencia": de la mitad o más en El Salvador,

Respeto por el Estado de derecho (Porcentaje)\* **Gráfico 7.2**

Para poder capturar delincuentes las autoridades en ocasiones pueden actuar al margen de la ley



¿Cuál es el problema más grave que está enfrentando nuestro país? (porcentaje)\* **Cuadro 7.2**

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Problemas económicos	54	28	61	27	34	83	51
Inseguridad ciudadana	31	59	35	66	51	6	40
Otros	13	12	4	5	15	10	8

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

La criminalidad como amenaza (porcentaje)\* **Cuadro 7.3**

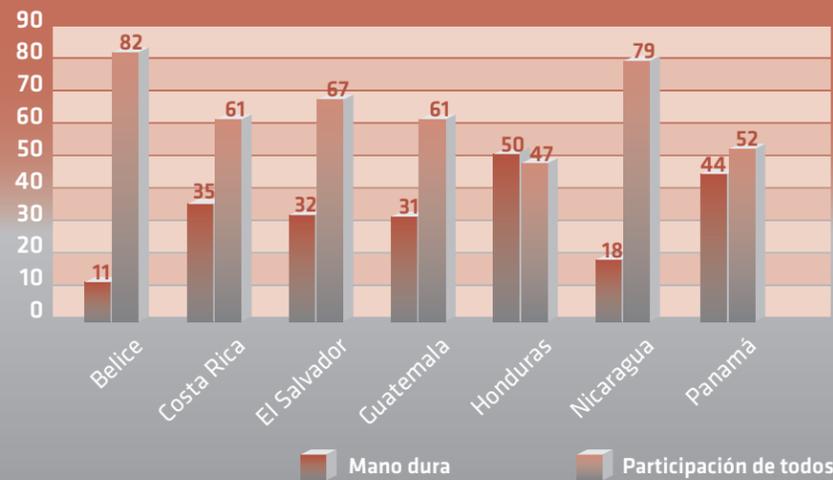
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Mucho	56	75	83	76	47	76	63
Algo	17	16	10	9	30	15	27
Poco	17	7	6	8	21	6	7
Nada	7	2	1	3	1	2	1

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

10 | Esta pregunta abierta fue precodificada por el encuestador; nosotros agrupamos los ítem "problemas con la economía", "inflación", "altos precios", "desempleo", "falta de empleo", "pobreza", "falta de tierra para cultivar" y "falta de crédito" como "problemas económicos" y los ítem "crimen", "delincuencia", "drogadicción", "narcotráfico", "corrupción", "pandillas", "falta de seguridad", "conflicto armado", "sequestro", "desplazamiento forzado", "violaciones de derechos humanos", "violencia", "la guerra contra el terrorismo", "terrorismo" como "inseguridad ciudadana".

### Mano dura o participación de todos (Porcentajes)\*

Gráfico 7.3



\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHA, 2009 - 2010.

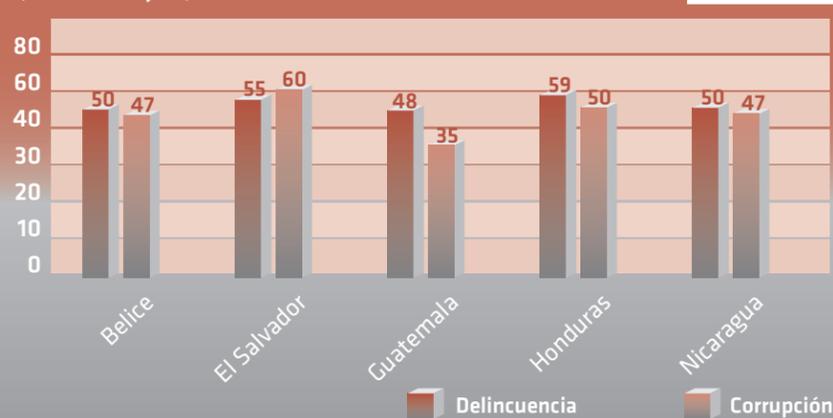
Nicaragua y Honduras, y del 48% en Guatemala. El golpe se justificaría incluso “frente a mucha corrupción”, aunque ahora los porcentajes son un tanto más bajos (gráfico 7.4).

Ni siquiera existe un rechazo cerrado de la población al ejercicio de la mal llamada “justicia” por mano propia: apenas la mitad de los costarricenses, nicara-

guenses y guatemaltecos, un tercio de los salvadoreños y el 41-42% de los beliceños y panameños desaprueban con absoluta firmeza esta figura. En el extremo opuesto, entre el 12 y el 18% de los encuestados en Costa Rica, Salvador y Nicaragua y entre el 4 y el 6% de los entrevistados en Belice, Guatemala, Panamá y Honduras aprueban “muy firmemente” que las presuntas

### Se justifica golpe militar (Porcentajes)\*

Gráfico 7.4



\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

víctimas hagan “justicia” cuando “el Estado no castiga a los criminales” (gráfico 7.5).

Cifras como estas no pueden consignarse sin advertir de plano que la verdad y la justicia no se definen por mayorías. El hecho de que tantos piensen que hay que violar la ley para hacer cumplir la ley no convierte este contrasentido en una verdad demostrada, ni menos todavía en un juicio de valor aceptable. Más bien es lo contrario: las “soluciones” que apoyan o reclaman esos grupos tan amplios de la población no son en realidad la solución sino, en efecto, parte del problema. Los atajos de la justicia privada conducen, como diremos, a la guerra de todos contra todos o sea a la inseguridad de todos. Pero en nuestros sistemas democráticos, estas creencias extendidas parecerían obligar a que los políticos, como representantes del pueblo, promovieran aquel tipo de medidas; algunos dirigentes lo han visto así y por eso promovieron la militarización de otra época y el “nuevo endurecimiento” que describimos arriba. Y sin embargo la democracia no es solo votación sino también y –necesariamente– respeto por los derechos humanos; la democracia es además una cultura ciudadana, de suerte que los políticos de Centroamé-

rica más bien están en el deber de consolidar el Estado de derecho y de educar a los votantes acerca de las bases y los métodos para una estrategia de genuina seguridad para todos.

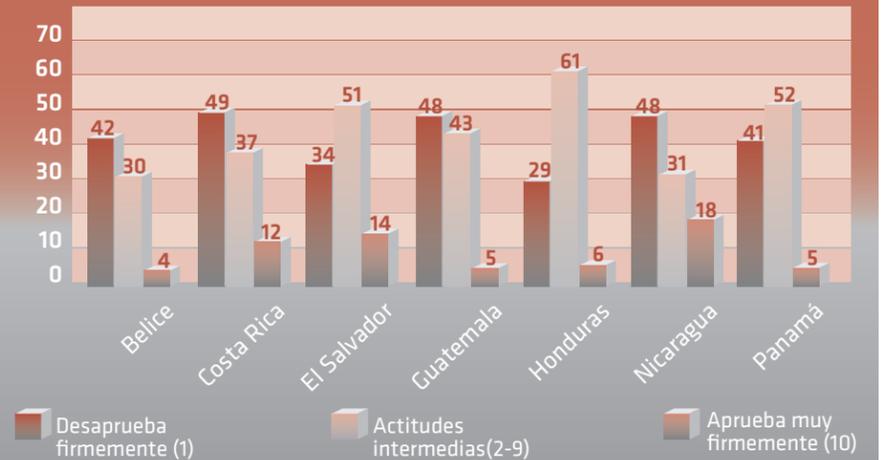
### C. La política detrás de las políticas de seguridad

A lo largo de la presentación anterior se fue esbozando un cierto “perfil” de las políticas recientes de seguridad ciudadana en América Central. A riesgo de simplificar y exagerar, es sin embargo útil proponer una mirada de conjunto que nos ayude a establecer “dónde estamos”. En gran resumen se podría decir:

- Que la región tuvo un avance grande con la desmilitarización de la seguridad ciudadana que resultó del fin de los conflictos armados, de las dictaduras y de la Guerra Fría.
- Que este primer paso fue seguido por mejoras tangibles e importantes en el enfoque, en la profesionalización y en el funcionamiento de la policía, por progresos también tangibles aunque menos decisivos en la calidad y la eficiencia de la justicia

### Justicia por mano propia (porcentajes)\*

Gráfico 7.5



\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

penal, y por ideas y medidas incipientes para la prevención efectiva de la delincuencia.

- Que sin embargo las reformas y la modernización de la seguridad y la justicia no se impulsaron con fuerza bastante para lograr –y mostrar– resultados contundentes. Tendimos a creer que los textos legales cambian la realidad y no aplicamos los esfuerzos, los recursos ni la paciencia necesaria para transformar los aparatos pesados y las prácticas curtidas que en la vida real dificultan la prestación de aquellos dos servicios, tan delicados y tan complejos como pocos.
- Que el aumento de la inseguridad objetiva y, sobre todo, de la inseguridad percibida por la opinión pública, acabó por desbordar los avances mencionados en la seguridad y en la justicia penal, de suerte que en mayor o en menor grado los políticos optaron por apelar al “populismo del miedo”<sup>11</sup> y a la remilitarización de la seguridad ciudadana. Esta opción es comprensible a la luz de la lógica electoral, pero de hecho implica desandar el progreso que se estaba construyendo y –peor– agravar el problema que se quiere resolver o resolverlo de manera parcial y a costos prohibitivos. Como nota Bernardo Kliksberg (2008: 4-16), las acciones de mano dura no tocan las causas estructurales del delito y la violencia en una sociedad; al contrario, tienden a “empeorar el ambiente diario, especialmente de los jóvenes procedentes de zonas marginales, al generalizar su carácter de sospechosos en potencia, y acentuar con ello su exclusión. Por eso sus resultados son tan pobres” (recuadro 7.3).

La evolución anterior, que bajo modalidades distintas, con tiempos distintos y en grados muy distintos se ha producido en cada país de la región, se entenderá mejor a la luz de la tensión entre dos “modelos” o entre las dos formas básicas de prote-

gerse contra el riesgo de delitos: en el primer modelo, que llamaremos “privado”, cada persona, familia o empresa toma sus propias medidas de protección, mientras que en el segundo modelo, de carácter “público”, es el Estado el que monopoliza la prestación de la seguridad.

Por supuesto que en toda sociedad moderna coexisten –y deben coexistir– los dos tipos de prácticas; pero en las sociedades más democráticas y más igualitarias la seguridad privada va siendo cada vez menos necesaria porque la seguridad pública va siendo cada vez más eficaz. En los países de la Unión Europea, por ejemplo, las herramientas de seguridad privada se reducen a: (a) Las medidas preventivas de prudencia (poner rejas en las ventanas, evitar ciertas calles...); (b) la obtención de pólizas de seguro (contra robo, por ejemplo), y (c) la contratación de vigilantes privados para algunos establecimientos comerciales (estos guardias no son muchos, nunca o casi portan armas y están celosamente vigilados por el Estado).

En cambio en los países menos genuinamente democráticos y con sociedades marcadamente desiguales, no solo se usan aquellos tres instrumentos de seguridad privada, sino que se usan con más intensidad o con menos control por parte del Estado, y se adicionan con medidas que en Europa serían impensables porque de hecho usurpan poderes del Estado.

Esta privatización indebida de la seguridad se manifiesta de distintas maneras, y principalmente en: (a) El cerramiento de vías públicas para impedir el tránsito de personas “indeseables”; (b) el porte de armas para “defenderse” de posibles delincuentes; (c) los actos abusivos y más o menos violentos en que incurren las escoltas y vigilantes privados; (d) el soborno (ilegal) o la cooptación (que puede ser legal) de las autoridades o los agentes de la policía (para que por ejemplo cuiden más los barrios de los ricos); (e) la aceptación o colaboración para que las autoridades (legislativas, administrativas o judiciales) actúen de modo arbitrario



Foto. Joan Peris. PNUD, Nicaragua.

y en defensa presunta de la seguridad ciudadana, y (f) los homicidios de la mal llamada “limpieza social” y el linchamiento de supuestos criminales.

Se habrá notado que esta privatización *in crescendo* de la seguridad es similar a la corrupción que definimos en el capítulo 4 y en tanto ambas implican la “apropiación indebida de lo público”. Dicha semejanza nos facilita advertir que la privatización de la seguridad es un asunto de grados (no es lo mismo, digamos, cerrar una calle que linchar a una persona) y que estas prácticas no siempre tienen un carácter ilegal: los reglamentos urbanos por ejemplo pueden ser complacientes con el cierre de vías, o la legislación sobre armas puede ser tan laxa como se quiera. Pero es aquí cabalmente donde entran a jugar las presiones sociales y los “poderes fácticos” de los cuales hablamos en el mismo capítulo 14; es aquí donde la política viene a decidir el alcance de la seguridad, y a definir cuáles leyes y cuáles reglamentos enmarcarán las medidas privadas y públicas de la seguridad frente al delito.

Diríamos entonces que tanto el balance entre seguridad privada y seguridad pública como el grado de privatización indebida de la seguridad pública reflejan

el grado de modernidad o democratización social que tiene cada país y por otra parte son los ejes de la controversia política en torno a la seguridad en cada país.

Las políticas de seguridad son hijas de la política. Y la política –en tanto arena de presiones sociales y poderes encontrados– es la madre de las políticas de seguridad. La seguridad es cuestión de vida o muerte, y por eso en las políticas de seguridad se juegan de verdad las grandes fuerzas sociales, los grupos con poder y los diversos “proyectos de país”.

Por una parte, y a medida que los actores sociales (comenzando por los más poderosos) perciben que la inseguridad les amenaza y que la legalidad vigente les estorba, van procediendo a privatizar indebidamente la seguridad por uno o más de los medios que indicamos. Y en el límite –o sea cuando la inseguridad (percibida) se ha vuelto insoportable– acuden a la última *ratio* del Estado, a las fuerzas militares, para que combatan la inseguridad por medio de las armas (siendo así que en realidad lo máximo que estas medidas logran es reducir temporalmente la sensación o percepción de la inseguridad). Dicha militarización de la seguridad puede

11 La expresión es del jurista Paul Chevigny. 2003. Populism of fear: Politics of crime in the Americas. *Punishment and Society*. New York University 5 (1).

llegar al extremo de un gobierno militar que ponga coto al crimen ordinario o que lo combata “de paso” y como parte (real o presunta) de una amenaza más global contra la seguridad de los poderes establecidos: nos referimos a la amenaza de la subversión,

rando a medida que surgía una masa de individuos con mucho que defender y poca capacidad de defenderse por sus propios medios. Bajo el feudalismo unos pocos señores tenían la riqueza para pagar sus ejércitos privados y así ofrecían protección a los sier-

**La democracia no es solo votación sino también y –necesariamente– respeto por los derechos humanos; la democracia es además una cultura ciudadana, de suerte que los políticos de Centroamérica más bien están en el deber de consolidar el Estado de derecho y de educar a los votantes acerca de las bases y los métodos para una estrategia de genuina seguridad para todos.**

que a veces se entremezcla con el delito ordinario y que en distintos países o momentos fue invocada para justificar un golpe de Estado.

Pero por otra parte esta dinámica o, mejor, esta espiral de privatización creciente de la seguridad tiene sus propios e insuperables límites. El límite conceptual es tan evidente como es la necesidad de que tengamos Estado: si cada quien tiene que defenderse por sus propios medios, irremediablemente viviremos la “guerra de todos contra todos”, la situación de caos que mencionó el capítulo 1: el Estado se creó precisa y principalmente para que cada quien estuviera protegido frente a los demás miembros de la sociedad. En una situación de “sálvese quien pueda”, solo el pequeño grupo de los muy ricos y poderosos puede defenderse por sus propios medios contra la multitud de los desprotegidos: la seguridad puramente privada solo puede existir en sociedades extremadamente desiguales. Pero a medida que la riqueza y el poder se dispersan –a medida que hay más igualdad y más democracia– la seguridad pública viene necesariamente a reemplazar la seguridad privada.

En términos históricos diríamos que la extensión y calidad de la seguridad pública fueron mejo-

vos que para eso y por eso vivían encerrados en los feudos. Pero con la industrialización muchas personas aumentaron sus riquezas, al mismo tiempo que la urbanización les impedía defenderlas por métodos privados; así nació la seguridad pública –y así en efecto nacieron los Estados modernos–.

La masa de ciudadanos con riqueza bastante que defender y sin medios bastantes para defenderla por sus propios medios podría ser llamada la clase media, y en este sentido vale decir que la seguridad pública es una necesidad y una conquista histórica de las clases medias. Las familias que integran este grupo social no pueden tener ejércitos privados ni contratar vigilantes armados, pero sí tienen bienes y estilos de vida que los exponen al riesgo del delito ordinario. Estos son por lo mismo los sectores que más ganan con la seguridad pública de buena calidad. Y también a la inversa: difícilmente puede darse seguridad pública de buena calidad donde no hay clases medias o donde unos pocos mega-ricos viven en medio de una muchedumbre de desposeídos.

La democracia política y social es pues la base de la seguridad pública o de una sociedad donde el Estado –no los particulares– es responsable de

proteger la vida, la integridad y el patrimonio de todos los asociados. En estas democracias la seguridad privada tiene que limitarse a los tres tipos de acciones que arriba enumeramos –y el Estado mantiene el monopolio de la coerción y la amenaza de la coerción–. Pero, a su vez, para que pueda reemplazar a la seguridad privada, la seguridad que ofrece el Estado tiene que ser universal y ser universalista, vale decir, tiene que cubrir a todos los habitantes y tiene que brindarse sobre bases estrictamente impersonales. Y así llegamos a la conclusión de que cuando hablamos de seguridad pública estamos hablando de seguridad ciudadana y cuando hablamos de seguridad ciudadana estamos hablando de seguridad pública.

Sin olvidar que se trata de un argumento abstracto o conceptual que exageramos para facilitar su exposición, en lo anterior podrían hallarse los elementos esenciales para entender la evolución de las políticas de seguridad en Centroamérica.

En un resumen apretado se diría que: (a) Con el fin de las dictaduras, los conflictos armados y la Guerra Fría, en los países de la región pudo moverse el péndulo hacia el modelo de la seguridad pública (el momento que llamamos “desmilitarización”); (b) este modelo se fue profundizando –y se sigue profundizando– en la medida en la cual las clases medias surgieron o se ampliaron durante las dos últimas décadas (momento de “modernización”), pero (c) el servicio de seguridad pública no mejoró con la velocidad suficiente para enfrentar la ola de delincuencia común y organizada, y entonces se produjo un retroceso o reprivatización indebida de la seguridad (el “nuevo endurecimiento”).

El recuadro 7.5 muestra con especial claridad cómo en Guatemala se ha impuesto este “modelo de seguridad desigual”.

Las diferencias palpables entre los siete países se deberían en parte a que su punto de arranque fue muy distinto (no todos, por supuesto, se habían “militarizado” en un grado siquiera comparable) y en parte a que las tasas de criminalidad o el nivel objetivo de inseguridad es distinto, pero también en parte a que el peso relativo de la clase media, así como los grados de desigualdad económica y de concentración del poder son bastante diferentes de un país a otro país. En estas circunstancias se diría que la eficacia y calidad de la seguridad pública de los países centroamericanos es por supuesto diversa, pero que en cada país y a su propia manera se registra hoy por hoy alguna suerte de puja o competencia entre el “proyecto de seguridad ciudadana” que necesitan objetivamente las clases medias y el “proyecto de privatización de la seguridad” que les conviene a los poderes fácticos.

En este pulso político alrededor de “¿cuál seguridad?”, o más precisamente, de “¿seguridad para quién?” intervienen por supuesto muchísimos factores, entre los cuales habría que destacar: (a) La fuerza relativa de los poderes fácticos, y en especial el de aquellos que ganan con la privatización de la seguridad (ciertas industrias, cierta prensa, ciertos sectores políticos); (b) el peso relativo de las clases medias, cuya seguridad al final no se logra con el aumento de la privatización; (c) el efecto que tienen las opiniones y estereotipos populares sobre la política (y donde a su vez están compitiendo el esfuerzo educativo de los reformistas con el manejo mediático de los “duros”) y, claro está, (d) la capacidad efectiva y percibida de las instituciones centrales y permanentes de seguridad ciudadana para en efecto brindar seguridad ciudadana. Pero este es tema del próximo capítulo.

## La seguridad se privatiza y se militariza en Guatemala

### Recuadro 7.5

A medida que el gravísimo problema de la inseguridad personal va en aumento, a los ya conocidos efectos que produce al conjunto de la sociedad guatemalteca y que este Informe detalla y analiza con particular agudeza, se agregan otras dimensiones. La creciente debilidad del Estado al no poder asegurar la existencia social de los ciudadanos, aumenta la gravedad de una situación que todos experimentan y que es la posibilidad cierta de que cualquiera pueda ser objeto de un delito violento o predatorio, resultado del azar, de las circunstancias existentes. Frente a la contingencia de sufrir una acción contra la vida, la integridad o el patrimonio y a medida que lo probabilístico aumenta, la *privatización y la militarización de la seguridad también crecen*. Es resultado desesperado de la necesidad de adaptar las relaciones personales, familiares, sociales para disminuir la exposición al daño.

Lo que queremos subrayar como una dimensión que cobra fuerza en este país (y sin duda, en todos los que sufren similares problemas) es que entre los que experimentan la tentación de adaptarse comprando "seguridad" para sobrevivir resulta decisiva su capacidad económico-social. En otras palabras, la inseguridad atraviesa la estratificación social y aumenta cualitativamente las desigualdades. Propiamente, se constituye en otro rasgo perverso de las desigualdades ya existentes. La inseguridad objetiva se enfrenta con el cálculo del riesgo en general y la protección particular. Si los asaltos a las casas de la clase media, en barrios bien identificados, aumentan, lo mejor es 'comprar' seguridad, afiliarse a una compañía de seguros.

La inseguridad subjetiva es la percepción personal, consciente y a veces angustiada de que el peligro no solo va en aumento sino que ya no puede ser controlado. Frente a esta inseguridad, surgen otras defensas como la seguridad perimetral (el barrio protegido con el ingreso controlado), las casas enrejadas, las ventanas blindadas, los guarda-espaldas bien armados, las butacas pro-

tectoras en vehículos, los vidrios polarizados, la ropa blindada de todo tipo, etcétera. La reciente Feria de la Seguridad, celebrada entre el 22 y el 27 de agosto de 2009, tuvo una alucinante oferta de productos que van desde el gas pimienta hasta la medición biométrica para entrar a la casa o a la oficina. Con dinero aumenta la seguridad ¿el azar controlado?

La combinación entre un Estado moroso que no puede asegurar a sus habitantes junto a un aumento incontrolable de la criminalidad produce una situación donde la relación de lo público y lo privado se redefinen, donde la inseguridad objetiva se distancia contradictoriamente de la subjetiva y, sin embargo, parecen confundirse. En Guatemala existen 73 empresas privadas de seguridad (la mayor parte, de ex militares) y aproximadamente 120.000 guardaespaldas o policías privados (la mayor parte ex soldados o ex policías) y cerca de 65 negocios de venta libre de armas. Aquí la violencia afecta con señalada diferencia a los más pobres. En los siete meses de este año ha habido 2.235 asesinatos, de los cuales dieciséis fueron a empresarios y catorce a profesionales universitarios\*. El resto son pobres con más del 50% sin identidad. En la medida en que la seguridad objetiva se compra, ella aumenta entre los poderosos; a pesar de ello, la elite no deja de experimentar alguna forma de inseguridad subjetiva, una sensación influida por la sensibilidad personal, las experiencias del grupo, el grado de información. ¿Y los pobres? Aquí la violencia es atroz, muriendo un promedio diario de quince personas. La justicia por mano propia es el sucedáneo de un sistema judicial lerdo y corrupto. El infierno llegó al barrio y los pobres se castigan a sí mismos. La inseguridad subjetiva se confunde con los datos objetivos. Priva la cultura del más fuerte y la venganza privada.

La privatización de la seguridad va en aumento, lo que hace que el Estado pierda el control legítimo sobre el uso de la fuerza, que pasa a manos privadas: *un policía por siete guardaespaldas bien*

## La seguridad se privatiza y se militariza en Guatemala

### Recuadro 7.5



*armados*. Este es un círculo infernal pues la debilidad del poder estatal aumenta la ofensiva criminal. Recordemos la parábola del "perro que ladra" en la calle (inseguridad objetiva), es decir del peligro que se conoce y se puede evitar, comparada con "el que está en un cuarto oscuro" (inseguridad subjetiva), es decir, del que sabe del peligro inminente, pero no cuándo ni de dónde vendrá, pero puede llegar. La bancarrota de la seguridad pública, que no puede atender el derecho civil de proteger y asegurar a los ciudadanos, hace que sea la

segunda parte de la parábola la que más ocurre. Y que la seguridad se privatice y se militarice cada día más. La criminalidad no disminuye, pero si los márgenes democráticos, el papel del Estado y la seguridad objetiva.

\* En julio de 2009 hubo 234 homicidios, de los cuales cuatro fueron a empresarios y dos a profesionales universitarios. (Grupo de Apoyo Mutuo, GAM. 2009. Informe sobre los derechos humanos y actos de violencia. Guatemala. Agosto).

**Edelberto Torres-Rivas**  
Área de Derechos Humanos  
Consultor PNUD-Guatemala  
Profesor asociado a Flacso

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Alejandro E. 1998. *La réforme de la procédure pénale en Amérique Latine*. L'Astrée (5), París.
- Amaya Cobar, Edgardo. 2006. Instituciones y políticas de seguridad en El Salvador. En: *Mapa centroamericano de instituciones de seguridad*. Sedem, Guatemala.
- Arias, Patricia; Zuñiga, Liza. 2008. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Flacso, Santiago de Chile.
- Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (Sedem). 2006. *Mapa centroamericano de instituciones de seguridad*. Sedem, Guatemala.
- Bobeá, Lilian. 2002. Seguridad ciudadana, gobernabilidad y control civil democrático en América Latina. En: *Update on the Americas* (2) Woodrow Wilson Center, Washington DC. Junio.
- Centro de Documentación de Honduras (Cedoh). Equipo de Investigación. 2004. *Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana*. Cedoh, Tegucigalpa.
- Chevigny, Paul. 2003. Populism of fear: Politics of crime in the Americas. *Punishment and Society*. New York University 5 (1).
- Costa, Gino. 1999. *La Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997*. UCA Editores.
- Costa, Gino. 2007. *La ventana rota: tres estrategias dos soluciones un camino*. Instituto de Defensa Legal, Lima.
- Eijkman, Quirine. 2007. El largo camino hacia la policía comunitaria. *Cuadernos de Ciencias Sociales* (145). Flacso, San José.
- Flacso. 2007. *Reporte sector seguridad en América Latina 2006: Informe nacional Panamá*. Flacso, Santiago de Chile.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2005. *La cara de la violencia urbana en América Central*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- González Álvarez, Daniel. 1996. Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana. En: *Nueva Doctrina Penal*. Tomo B. Buenos Aires.
- Ministerio de Gobernación. 2008. *¿Cosechar lo sembrado! Nuestros principales logros para la seguridad ciudadana (marzo 2007-enero 2008)*. (Sin referencia editorial), Guatemala.
- Kliksberg, Bernardo. 2007. *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Madrid. Disponible en: <http://www.fiiapp.org/uploads/descargas/mitos.pdf>
- Sagonte, Miguel Ángel, et ál. 2004. Guatemala: la seguridad democrática en el contexto regional y global. En: *Seguridad democrática en Centroamérica*. Francine Jácome (coord.). Cries, Caracas.
- Samayoa, Salvador. 2007. *El Salvador: La reforma pactada*. UCA Editores.

## Referencias páginas web

- Asamblea Nacional de Nicaragua. Ley de la Policía Nacional, Ley 228 de 23 de agosto de 1996 [en línea]. Disponible en: [http://www.policia.gob.ni/ley\\_228.html](http://www.policia.gob.ni/ley_228.html) (recuperado: 4 de octubre de 2008).
- Policía Nacional de Nicaragua. 2007. Policía comunitaria proactiva [en línea]. Disponible en: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/prevenc/MPC.pdf> (recuperado: 4 de octubre de 2008).
- Policía Nacional Civil. (sf). Secretaría Relaciones con la Comunidad [en línea]. Disponible en: <http://www.pnc.gob.sv/conocenos/nosotros.htm> (recuperado: 4 de octubre de 2008).
- Asamblea Legislativa, Decreto 948 (15 de agosto de 2002). "Ley de la Defensa Nacional" [en línea]. Disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgmateria.htm> (recuperado: 22 de julio de 2009).
- Asamblea Legislativa, Decreto 118 (19 de noviembre de 2007) [en línea]. Disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/Lgdecretos.htm> (recuperado: 22 de julio de 2009).
- Consejo Nacional de Seguridad Privada. (CNSP). 1998. Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública. CNSP. Disponible en: <http://www.cns.gov.sv/descargas/Elementos%20basicos.pdf> (recuperado: 15 de julio de 2009).
- Kliksberg, Bernardo. 2008. ¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. En: *Nueva Sociedad* (215) Mayo-junio [en línea]. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3518\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3518_1.pdf) (recuperado: 27 de abril de 2009).
- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). 2006. Central America and Mexico gang assessment. Mimeo. Usaid Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development [en línea]. Disponible en línea: [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/democracy/gangs.html](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs.html) (recuperado: 13 de julio de 2009).



## Capítulo 8

# Las instituciones ante el delito

### Sumario

Qué es y cómo se evalúa un sistema de seguridad ciudadana y justicia penal. Los siete puntos débiles del sistema en América Central: dirección, prevención, justicia alternativa, atención a la víctima, pruebas inadecuadas, mala defensoría y cárceles que hacen daño. Ausencia del municipio y otros actores. Congestión e impunidad. Las salidas en falso: remilitarización, más presos sin condena, compra del funcionario, privatización de la seguridad, justicia por mano propia. El resultado social: poca legitimidad y mucha desigualdad.

# E

**E**n todas partes del mundo existe una asimetría entre las causas del delito y la respuesta que se da al “problema del crimen”: mientras las causas de la alta criminalidad son los desajustes sociales que producen “anomia” (capítulo 2) las acciones dirigidas a mejorar la seguridad ciudadana son preponderantemente “reactivas” antes que “preventivas”. Igual que sucede con la medicina, llevar un “estilo de vida” saludable es la mejor manera de gozar de salud, pero muchas personas no lo hacen y acaban siendo atendidas por los hospitales; pues las sociedades tampoco están dispuestas a cambiar su forma de vida en aras de causar menos anomia, así que les piden a sus agencias especializadas –el sistema de seguridad ciudadana y justicia penal– que lidien con las consecuencias indeseables de su “estilo de vida”.

Por eso en los Estados modernos la respuesta social al “problema del crimen” se encarna principalmente en los sistemas de seguridad ciudadana y justicia penal (SSCJP) –cuyo núcleo es la tríada integrada por la policía, el aparato judicial y las cárceles–. Pero dada la eficacia limitada de esta tríada, con el paso del tiempo se “descubren y añaden” otros tres componentes a los SSJCP, a saber: programas para prevenir formas específicas de delincuencia, mecanismos alternativos para el tratamiento de conflictos o infracciones, y sistemas de atención a las víctimas del delito. Junto con estas adiciones se van fortaleciendo las instancias o mecanismos de dirección general del

sistema, de manera que un SSCJP plenamente desarrollado incluye los elementos que enumera la primera columna de la tabla 8.1 (donde además notamos que en vez de “cárceles” ahora se incluyen otras instancias correccionales).

El actor principal del SSCJP es por supuesto el Estado central con sus varios poderes (Congreso, Ejecutivo, Rama Judicial y organismos de control recíproco), pero a medida que el sistema madura, otros tres actores entran a participar de él: (1) Los gobiernos provinciales y municipales, porque la (in)seguridad ciudadana es en muchos sentidos un problema “local”; (2) la comunidad, en la que de entrada es necesario separar tres fenómenos distintos: (a) Las medidas preventivas legítimas que adoptan los ciudadanos y ciudadanas; (b) las acciones de colaboración o sustento del SSCJP por parte de la ciudadanía en general, de grupos organizados (ONG, empresarios, entre otros) o de los medios de comunicación, y (c) los actos privados de defensa ilegítima o de mal llamada “justicia por mano propia”, que implican un retroceso a las sociedades sin Estado; y (3) la comunidad internacional, cuyo papel ha aumentado con la globalización. Así, el SSCJP completo incluye los actores que enumera el segundo panel de la tabla 8.1.

Aun cuando este sistema, digámosle “ampliado”, de seguridad ciudadana y justicia penal no se ocupa de cambiar “el estilo de vida” de la sociedad (o sea, de las grandes reformas que curarían la “anomia” en sus raíces mismas), él sí permite una tratamiento

Componentes y actores del SSCJP

Tabla 8.1

Los componentes	Los actores
1. Dirección general	Estatales
2. Subsistema de prevención específica	
3. Tratamiento alternativo de conflictos e infracciones	- Estado central con sus tres ramas y sus instancias de control
4. La policía	- Gobiernos locales
5. Sistema de justicia penal:	No estatales
5.A. El Ministerio Público y la Defensoría Pública	
5.B. La judicatura	
6. Subsistema correccional	- La ciudadanía
7. Subsistema de atención a las víctimas	- Los grupos organizados (sociedad civil y sector privado)
	- Medios de comunicación
	Comunidad internacional

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

más integral del “problema del crimen” e incluye más dimensiones preventivas que las del sistema, digamos “reducido”, que forman la policía, el aparato judicial y las cárceles –aunque importa anotar que en todas partes la policía es la principal responsable de la seguridad ciudadana, al paso que el sistema judicial y carcelario es el protagonista de la justicia penal–.

Ahora bien, la eficacia de cada SSCJP depende de tres grandes factores: de qué tan “saludable” sea el “estilo de vida” de la sociedad en cuestión, de qué tan completo sea el sistema en términos de sus componentes y sus actores, y de qué tan bien cumpla el sistema cada una de sus tareas o funciones. Entre menos anomia tenga la sociedad, menor es la presión sobre el SSCJP; entre más componentes y actores tenga el sistema, más balanceada e integral es su respuesta, y entre mejor se cumpla cada función, mejor funciona el sistema en su conjunto.

Dada la asimetría universal entre causas del delito y respuesta social al desafío del crimen, los SSCJP están desbordados prácticamente en todo el mundo (en todos los países hay inseguridad, congestión e impunidad) –y esto de por sí implica que muchas de las críticas que suelen hacerse a los SSCJP de América

Central sean aplicables, en mayor o en menor grado, a casi cualquier otro país contemporáneo–. Pero en el capítulo 6 vimos cómo el “estilo de vida” de los países centroamericanos, y en especial los del Triángulo Norte, es muy poco “saludable”, es decir que atraviesan múltiples e intensos desajustes sociales productores de anomia. Y así, la asimetría entre causas y remedios de la criminalidad, entre las presiones criminógenas y la respuesta puramente reactiva de las instituciones especializadas, es singularmente alta en Centroamérica. Este exceso de sobrecarga (si el pleonasma se permite) es el problema fundamental que aqueja a los SSCJP en la región, y de la sobrecarga se derivan las grandes deficiencias del sistema –aunque cada una de tales deficiencias añade sus propios efectos a aquellos que provienen de la sobrecarga misma–.

El desbordamiento de los SSCJP en Centroamérica es en parte la causa y al mismo tiempo es un efecto de la precariedad del sistema. En efecto, en la región casi no existe sino el sistema “reducido” a policía, aparato judicial y cárceles; y este “núcleo” es además bastante débil frente a delitos especialmente insidiosos.

Tras explicar la metodología de evaluación de los SSCJP que utilizamos para este Informe (sección A)

En los Estados modernos la respuesta social al “problema del crimen” se encarna principalmente en los SSCJP –cuyo núcleo es la tríada integrada por la policía, el aparato judicial y las cárceles–. Pero dada la eficacia limitada de esta tríada, con el paso del tiempo se añaden otros tres componentes a los SSCJP: programas para prevenir formas específicas de delincuencia, mecanismos alternativos para el tratamiento de conflictos o infracciones, y sistemas de atención a las víctimas del delito.

este capítulo entra a describir los puntos flacos o eslabones débiles de los sistemas centroamericanos, o sea de sus componentes y actores menos “desarrollados” (sección B). La sobrecarga y la debilidad de otros eslabones producen una intensa congestión en el núcleo del sistema, o un desbordamiento ostensible de la policía, de los juzgados y de las cárceles, que no dan abasto con la demanda social de seguridad y de justicia penal (sección C). Esa congestión resulta en impunidad y en tasas elevadas de reincidencia delictiva (sección D). Y el excedente de presión se traduce en la búsqueda de salidas erróneas o disfuncionales (sección E) que se registran tanto en el SSCJP (militarización, violaciones de derechos humanos, presos sin condena, corrupción) como fuera del SSCJP (privatización indebida de la seguridad y acciones de “justicia por mano propia”).

El resultado final de aquella cadena de deficiencias sistémicas y salidas disfuncionales es una mala interacción entre los SSCJP y las ciudadanía de América Central: el “producto social” que ofrecen esos sistemas (seguridad y justicia) no logra cobertura universal y es inequitativo; y el “insumo social” que

requieren los sistemas –legitimidad y apoyo de la ciudadanía– se ve mermado por la mala imagen que el sistema tiene entre los ciudadanos (sección F).

**A. El método de evaluación que utilizamos**

Las tablas 8.1 y 8.2 enumeran 23 funciones que *deben* cumplir los varios componentes de un sistema óptimo de seguridad ciudadana y justicia penal. Y el sistema, para ese funcionamiento óptimo, necesita además de los insumos de los actores distintos del Estado central que relaciona la tabla 8.3. Pero además, mirado en su conjunto, el sistema ideal necesita reunir tres condiciones esenciales: (a) Una adecuada coordinación o integración entre sus varios componentes, actores y funciones; (b) un “producto” socialmente adecuado vale decir, la cobertura universal y equitativa en los servicios de seguridad y justicia que le han sido confiados, y (c) un “insumo” adecuado de la sociedad entendida como un todo –esto es, una actitud generalizada de respeto y apoyo por parte de la ciudadanía–.

A partir de esta caracterización del sistema “ideal”, y adaptando las categorías convencionales del paradigma funcionalista –cuya utilidad para el análisis de sistemas sociales complejos es ampliamente reconocida<sup>1</sup>– razonamos que el SSCJP en un país determinado puede presentar los siguientes tipos de falencias:

- Falencias funcionales (o “intra-sistémicas”)
  - Inexistencia de componentes y/o funciones subatendidas
  - Funciones sobre atendidas
  - Prácticas disfuncionales (o que contradicen la función en vez de aportar a su cumplimiento)
  - Confusión en la o las funciones de algún o de algunos actores.

11 El texto clásico es de Merton (1965:29:95).

Componentes y funciones del sistema de seguridad ciudadana	
Componentes	Funciones
1. Dirección general	1. Diseñar y coordinar las políticas públicas de seguridad. 2. Definir las competencias y atribuciones de los componentes del sistema. 3. Aprobar el presupuesto de las instituciones que componen el sistema. 4. Controlar y evaluar el desempeño de las instituciones del sistema.
2. Subsistema de prevención específica	5. Fomentar la convivencia, la cultura de paz, el cumplimiento voluntario de normas, el respeto a la diversidad en la familia y en la escuela. 6. Intervenir sobre poblaciones en riesgo de caer o reincidir en delincuencia. 7. Controlar los factores que propician la comisión de delitos (drogas, alcohol y armas). 8. Estimular el uso y apropiación del espacio público, y sensibilizar a las víctimas potenciales.
3. Tratamiento alternativo de conflictos e infracciones	9. Facilitar acuerdos entre ofensores y ofendidos sin acudir al sistema de justicia penal.
4. Policía	10. Vigilancia para prevenir los delitos. 11. Medidas correctivas ante la ocurrencia de delitos. 12. Investigar para esclarecer responsabilidades por la comisión de hechos punibles (policía judicial).
5. Sistema de justicia penal	<b>Ministerio Público y Defensoría</b> 13. Conducir la investigación o investigar y acusar a los posibles infractores de la ley penal. 14. Asegurar que los implicados comparezcan ante la administración de justicia. 15. Proteger testigos. 16. Proveer defensa técnica a quienes no puedan costearla. 17. Garantizar el respeto al debido proceso. <b>Jueces Penales</b> 18. Administrar justicia.
6. Subsistema correccional	19. Aplicar las sanciones impuestas por la administración de justicia a los infractores de la ley penal. 20. Brindar oportunidades de rehabilitación y reinserción. 21. Administrar el subsistema con eficiencia y respeto a los derechos de los internos.
7. Subsistema de atención a las víctimas	22. Facilitar a las víctimas su intervención en el proceso penal. 23. Brindar la protección necesaria, la compensación psicológica y económica a las víctimas y evitar su revictimización.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

Insumos de actores no estatales e internacionales	
	Tabla 8.3
De la ciudadanía	1. Respeto a la ley y apoyo a las autoridades; denuncia de situaciones que afecten o puedan afectar la seguridad ciudadana.
De la sociedad civil organizada	2. Control social de las instituciones del sistema, eficiencia en la ejecución de programas de apoyo al SSCJP.
Del sector privado	3. Apoyo y colaboración con el SSCJP.
De la seguridad privada	4. Respeto de la ley y control riguroso sobre sus agentes; colaboración con las autoridades
De los medios de comunicación	5. Información veraz y contextualizada que no refuerce estereotipos, estigmatice a grupos poblacionales o haga sensacionalismo.
De la comunidad internacional	6. Apoyo a las acciones estatales para combatir la inseguridad con acompañamiento y vigilancia del respeto por los derechos humanos.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

- Falencias del conjunto (o “sistémicas”)
  - Desarticulación del sistema
  - Cobertura parcial o inequitativa
  - Déficit de legitimidad y de apoyo ciudadano.

hipótesis global que resumimos en la introducción a este capítulo.

## B. Los eslabones débiles

Bajo la orientación del anterior marco de análisis, procedimos a revisar la literatura referente a la evaluación de SSCJP<sup>2</sup> para especificar las categorías más específicas de este tipo de sistemas; dicha “matriz” extensa sirvió a su vez de guía para levantar nuestro diagnóstico institucional, sobre las bases de examinar los informes o documentos dispersos que sobre el particular encontramos en algunos países de la región, y de consultas con los comités técnicos u otros expertos nacionales por parte de cada uno de los consultores. Para facilitar la presentación de este diagnóstico institucional, lo reordenamos en las páginas que siguen como apartes del “relato” o de la

Para referencia e ilustración inicial de la lectora o el lector, comenzamos con una breve descripción del SSCJP típico de América Central y de los resultados de nuestra evaluación (tabla 8.4).

### 1. Los componentes o funciones débiles

Al comparar el sistema ideal (tablas 8.2 y 8.3) con la realidad centroamericana (tabla 8.4) se detecta la especial debilidad de los cuatro componentes fuera del “núcleo” –la dirección general, los mecanismos de prevención específica, las alternativas para el tratamiento de conflictos e infracciones y la atención a

21 Por su especial relevancia para América Latina y por su contenido enciclopédico nos fue de singular utilidad la “Guía de evaluación del Estado de la seguridad ciudadana en América Latina” (Fabián Saín, Marcelo, PNUD Panamá, 2005).

Sistema de seguridad ciudadana y justicia penal en Centroamérica\* **Tabla 8.4**

Componentes	Actores	Funciones	Situación
Dirección general	Presidente,** ministerios de seguridad, defensa o gobernación, órganos legislativos, autoridades municipales y comisiones de coordinación.	Formulación de directrices, realización de consultas, aprobación de presupuestos, ejercicio de controles.	Políticas parciales o fragmentadas, serios problemas de coordinación institucional, débil monitoreo y control de las acciones públicas y poca autonomía del nivel municipal.
Subsistema de prevención específica	Instituciones estatales encargadas de programas de prevención específica.	Diseño de acciones de educación para la paz, aplicación de programas de prevención social, iniciativas para reducir factores de riesgo, medidas básicas para el control de armas.	Programas de prevención de poca cobertura e impacto reducido; problemas de coordinación entre ministerios encargados del tema; poco seguimiento a los programas de promoción de valores; debilidad en la coordinación del seguimiento a factores de riesgo; ausencia de programas de intervención sobre el entorno físico.
Tratamiento alternativo de conflictos e infracciones	Funcionarios del sistema de seguridad y justicia penal.	Promoción del logro de acuerdos, especialmente en las etapas iniciales del proceso penal.	Cobertura reducida en términos territoriales y poco uso de los ciudadanos por falta de conocimiento.
Policía	Policía.	Prevención policial del delito, persecución, captura y consignación de sospechosos, e investigación criminal.	Débil actividad preventiva; remilitarización de la función policial (especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras); problemas de coordinación con los Ministerios Públicos; capacitación insuficiente para la investigación judicial.
Sistema de justicia penal	Ministerios públicos, Fiscalías, Defensorías públicas, y Jueces y Tribunales de la rama penal.	Investigación criminal, ejercicio de la acción penal (acusación), defensa pública y juzgamiento (absolución o condena).	Problemas de coordinación con la policía de investigación; falta de tecnología y capacitación para la labor investigativa; uso exagerado de la detención preventiva; personal de defensoría pública insuficiente; morosidad y congestión.

Sistema de seguridad ciudadana y justicia penal en Centroamérica\* **Tabla 8.4**

Subsistema correccional	Sistema penitenciario.	Cumplimiento de la pena, readaptación y reeducación.	Sobrepoblamiento; control insuficiente de los centros penales (especialmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá); altos niveles de corrupción; ausencia o debilidad de programas de rehabilitación y reinserción.
Subsistema de atención a las víctimas	Centros de atención a víctimas o programas de atención a víctimas.	Protección de derechos de las víctimas.	Legislación débil y con vacíos; número de centros reducido y con poca cobertura; desatención general de los derechos de las víctimas.

\* Además, con respecto a los actores no estatales y a la comunidad internacional, cabe anotar que en Centroamérica existen: (a) Armerías y empresas de seguridad privada nacionales y extranjeras que a veces actúan como grupos de interés; (b) observatorios de violencia dedicados a seguir la situación de la (in)seguridad, y (c) ONG nacionales e internacionales que vigilan, colaboran y prestan asistencia técnica y financiera a los Estados y a sus SSCJP.  
 \*\* Belice tiene un régimen parlamentario donde el primer ministro es el jefe de Gobierno.  
 Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.



las víctimas del delito— así como de tres funciones críticas en la administración de justicia —la investigación criminal, la defensoría del reo pobre y la rehabilitación de los presos—. Estos siete componentes o funciones resultan ser precisamente aquellos (a) cuyo desempeño implica un mayor nivel de complejidad tecnológica y/o (b) cuya relación costo-eficacia es *aparentemente* baja o no produce resultados inmediatos.

### 1.1 Dirección general del sistema

La mayor debilidad estratégica de los SSCJP en Centroamérica radica en sus mecanismos de dirección general, o en el carácter fragmentario y no integral de la planeación y el seguimiento de los programas o acciones que caen bajo la órbita de las distintas agencias. Debido en parte al desarrollo incipiente de algunos componentes y en parte a la hipertrofia relativa de algunos otros organismos o funciones, hay tales desbalances de poder y de recursos, y tantas diferencias en la cultura organizacional y en la manera de

entender “el problema del crimen”, que los “sistemas de seguridad y justicia” en realidad no actúan como un “sistema” sino como un conjunto más o menos disyunto de instituciones e instancias.

Las funciones del “sistema” están dispersas entre muchas dependencias gubernamentales, con líneas de autoridad separadas y sin mecanismos vinculantes o eficaces de coordinación ni de planeación conjunta. A manera de ejemplo, digamos que entre las fuerzas policiales de Costa Rica —un país donde el “sistema” funciona razonablemente bien— existen hoy por hoy las siguientes dependencias: la Dirección de Inteligencia y Seguridad, adscrita al Ministerio de la Presidencia; el Organismo de Investigación Judicial, adscrito al Poder Judicial; la Guardia Civil, la Policía Metropolitana, la Unidad para la Prevención del Delito y la Policía de Control de Drogas, adscritas al Ministerio de Seguridad; la Guardia de Asistencia Rural y la Policía de Migración, adscritas al Ministerio de Gobernación; la Policía de Tránsito, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte; la Policía de Control Fiscal, adscrita al Ministerio de Hacienda, y la Policía

Penitenciaria, adscrita al Ministerio de Justicia y Gracia. Y esto por supuesto sin contar el complejo aparato de la justicia penal, el del sistema carcelario, ni el de los otros componentes del sistema.

La actuación concertada y eficaz de este cúmulo de organizaciones dispersas requeriría de un marco legal integrado y estable. Pero esto es lo contrario de la “inflación normativa” que se da en nuestros países, de la secuencia inacabable de leyes, decretos o reglamentos que reforman y vuelven a reformar este o aquel organismo o procedimiento, sin atender a cómo encajan o no encajan las nuevas medidas en la dinámica integral del sistema.

La concertación entre agencias e instancias también dependería de compartir una misma visión sobre cuál es el problema específico y sobre cómo debemos resolverlo. Pero, además de las naturales diferencias que provienen de la distinta misión de cada agencia y el distinto perfil de sus profesionales, esta visión conjunta no se logra en parte porque los métodos y sistemas de recopilación, procesamiento y análisis de la información están subdesarrollados y no se integran o se armonizan de manera adecuada.

La fragmentación, las desproporciones y la descoordinación del “sistema” se traducen en fricciones, en rigidez, en planeación y asignación presupuestal por inercia antes que por prioridades escogidas, en falta de continuidad y de seguimiento, en confusión de funciones y en dilución de la responsabilidad porque como cada quien hace “lo que puede”, nadie asume el costo de los errores ni nadie evalúa los resultados finales.

## 1.2 Programas de prevención específica

Como dijimos en el capítulo anterior, la región ha avanzado en adoptar enfoques y en crear unidades o programas especializados en la prevención de conductas violentas o predatorias. Pero estas políticas o entidades son bastante subsidiarias y ocupan un espacio apenas residual en el diseño y la financiación del “sector” seguridad y justicia. Mientras los mi-

nisterios de gobernación o de seguridad, la policía y el aparato judicial asumen el liderazgo y ejecutan el grueso del presupuesto, los ministerios “sociales” (educación, salud, trabajo o similares) desarrollan programas de prevención marginales, y son de hecho las iglesias más una diversidad de “fundaciones” privadas las que típicamente se encargan de la prevención, con recursos escasos y con escasa cobertura. Esta situación se extiende, con variaciones, a las cuatro modalidades específicas de prevención del delito que –como veremos en el capítulo 11– han demostrado eficacia en otras latitudes, a saber:

- **Prevención “cultural”.** En América Central son muy pocos los programas organizados de construcción de ciudadanía o de educación para la convivencia, y esos pocos suelen ser de corta duración, de baja cobertura o de poco impacto sobre la familia y la escuela como escenarios fundamentales de la socialización.
- **Prevención “social”.** En todos los países faltan las políticas ambiciosas y las acciones decididas para enfrentar el desafío de la “juventud sin futuro”, el de los cientos de miles de jóvenes sin escuela y sin trabajo que el capítulo 6 señaló como una dimensión crítica del “semillero” de la inseguridad. Hay, sí, algunos programas de atención a jóvenes en “alto riesgo” de incurrir en conductas delictivas, pero en general se trata de iniciativas modestas, financiadas por la cooperación internacional y ejecutadas por ONG locales. Lo propio ocurre con otras poblaciones en riesgo, como son los ex convictos o los drogodependientes con antecedentes criminales, pues el Estado suele limitarse a subsidiar el trabajo de las iglesias o fundaciones privadas que desarrollan programas de rehabilitación o reincorporación a la vida social.
- **Prevención “instrumental”.** Los programas para prevenir la adicción al alcohol o a las sustancias sicotrópicas casi siempre son muy débiles, de cobertura limitada y de carácter esporádico (“semana” o “día” de la prevención); muchas veces



Foto. Joan Peris. PNUD, Nicaragua.

también están a cargo de ONG o son financiados por la cooperación internacional, lo cual limita su expansión y su permanencia. Respecto de las armas pequeñas y ligeras, que son el gran detonador de la violencia, cada país (excepto Panamá) cuenta con una ley específica de control y algunos están en el proceso de adoptar legislaciones más modernas y más restrictivas (Guatemala aprobó una ley nueva en 2009; Costa Rica, Honduras y Panamá tienen proyectos ajustados a las normas internacionales); pero esto infortunadamente no es obstáculo para el contrabando y la comercialización de armas ilegales. Las ambigüedades o vacíos normativos, la alta demanda privada de armamento, la tecnología sofisticada de los traficantes internacionales y la incapacidad de las instituciones para hacer cumplir las leyes dejan que proliferen el uso ilegal de armas (y sobre todo en el Triángulo Nor-

te, como vimos). Fuera del ámbito estrictamente legal, se cuentan solo unas pocas iniciativas gubernamentales o de la sociedad civil para desestimular el porte de armas de fuego y armas blancas<sup>3</sup>.

- **Prevención “situacional”.** Tampoco hay un sentido interés del Estado en mejorar los entornos urbanos ni en promover el uso y apropiación masiva de los espacios públicos –con lo cual disminuyen las oportunidades para el delito–. Existen programas o actuaciones aisladas, que por demás se inspiran en la noción de ornato o embellecimiento urbano; el tema de revivir los espacios de encuentro ciudadano –calles, plazas, zonas peatonales, festivales y eventos en espacios abiertos, entre otros– ocupa todavía un lugar reducido en las agendas de gobierno. Y prácticamente no existen programas dirigidos a informar o a educar a las víctimas potenciales de los distintos tipos de

<sup>3</sup> En El Salvador hay experiencias en las localidades de San Martín, Ilopango, Santa Tecla y Santa Ana (lo dirá el recuadro 12.4); en Nicaragua en el año 2008 se destruyeron 12.996 armas y en Costa Rica 1.759. (Información suministrada por el Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras, Casac).

delitos, ora en los espacios públicos, ora en la esfera privada de empresas y familias.

### 1.3 Tratamiento alternativo de conflictos e infracciones

Bajo el nombre de “mecanismos alternativos para la resolución de conflictos”, en los países de América Central en realidad se agrupan tres tipos de instituciones con objetivos emparentados pero muy distintos: (a) Algunos son mecanismos para reducir la congestión de los despachos judiciales, (b) otros son maneras de evitar que se agraven los conflictos de convivencia cotidiana y acaben por convertirse en causas penales, y (c) los terceros son fórmulas de re-

a avalar las decisiones adoptadas por juzgados de menor jerarquía que se esfuerzan por hacer compatible la tradición indígena y la ley (Guatemala).

Aunque en grados distintos, los tres tipos de mecanismos enfrentan problemas de oferta institucional en tres sentidos: (a) Por su falta de jurisdicción, o por el espectro muy reducido de conductas que las legislaciones nacionales les reconocen como objeto de conciliación o de decisión; (b) por su modesta cobertura territorial, y (c) por la falta de capacitación de los funcionarios para estimular el uso y para aplicar debidamente esos mecanismos. Por el lado de la demanda, el problema fundamental es el desconocimiento generalizado de la ciudadanía acerca de las bondades o aun de la existencia de estos mecanismos que, en

**Mientras los ministerios de gobernación o de seguridad, la policía y el aparato judicial asumen el liderazgo y ejecutan el grueso del presupuesto, los ministerios “sociales” (educación, salud, trabajo o similares) desarrollan programas de prevención marginales, y son de hecho las iglesias más una diversidad de “fundaciones” privadas las que típicamente se encargan de la prevención, con recursos escasos y con escasa cobertura.**

conocimiento o convalidación legal de las tradiciones indígenas y que actúan dentro del principio del pluralismo jurídico procurando hacerlas compatibles con el sistema judicial oficial.

En el primer caso se trata de mecanismos de mediación entre ofensor y ofendido para lograr acuerdos de reparación de los daños causados por “infracciones” o faltas penales menores (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). La herramienta más común para lo segundo son instancias u oficinas donde se ofrecen condiciones para que ciudadanos involucrados en conflictos de convivencia o comunitarios –no penales– dialoguen para llegar a acuerdos (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá). En el tercer caso se trata de autoridades judiciales, que aun al más alto nivel llegan

todo caso, pueden ser más ágiles y tan efectivos como la administración ordinaria de justicia.

### 1.4 Atención a las víctimas

Aunque los nuevos códigos penales en principio reconocen el papel de las víctimas, los reglamentos en efecto restringen o dificultan su intervención a lo largo del proceso. Tampoco existen mecanismos efectivos para la reparación de los daños causados o para asistir a las víctimas en la superación de las secuelas del delito. Y por supuesto las víctimas de extracción popular o hasta de clase media no pueden correr con los gastos de un abogado particular que vele por sus intereses.

La cobertura de los pocos programas de atención es reducida y de calidad habitualmente insuficiente.

Peor todavía, las víctimas típicamente deben someterse a trámites engorrosos, a menudo son objeto de amenazas por parte de los delincuentes, y con frecuencia son “revictimizadas” cuando los operadores del sistema o la comunidad las culpan por haber “incitado” al delito o por haberse puesto en condiciones de vulnerabilidad.

### 1.5 Investigación criminal

La función más débil o el “Talón de Aquiles” de la justicia penal en Centroamérica es la deficiencia en la investigación criminal, y especialmente en la calidad de la prueba. La falta o precariedad de recursos financieros o humanos hace difícil aprovechar los avances científicos y forenses para identificar criminales y establecer las circunstancias de comisión del delito. Las pruebas entonces se basan en testimonios, que usualmente son frágiles, bien porque provienen de testigos poco informados o de otros delincuentes en busca de beneficios, bien porque las legislaciones y los aparatos institucionales no son capaces de proteger a los testigos y víctimas del delito. A esto se suman la falta de capacitación del personal y las dificultades institucionales para especializar y profesionalizar la investigación criminal, que en casi todos los países está funcional y operativamente unida a las actividades de vigilancia preventiva por parte de la policía.

### 1.6 Defensoría del reo pobre

El buen funcionamiento del sistema acusatorio supone, entre otras cosas, la presencia de una red vigorosa de defensores “públicos”, “de oficio” –y sobre todo en sociedades donde abunde la pobreza–. Pero en América Central el número de estos defensores es bastante reducido y a pesar de que el sistema acusatorio, como vimos, se ha adoptado en la región (gráfico 8.1).

Y son los pobres quienes más padecen por la escasez de defensores públicos. En Nicaragua por ejemplo el 80% de los detenidos no tiene capacidad de pagar un defensor privado en el momento de presentarse a audiencia preliminar, y en la región me-



tropolitana de Guatemala existen 49,5 defensores por cada 100.000 habitantes, pero en las regiones más pobres hay apenas 2,48 defensores por 100.000 habitantes (Ramírez García, 2007:40-42).

Con una justicia cuyos reos provienen sobre todo de los estratos más pobres, no hay número de defensores de oficio que baste frente al volumen de procesos que se inician. Si a esto se le suman la falta de estímulos y de capacitación para los defensores y los exiguos presupuestos de las defensorías, entenderemos la baja calidad en la defensa de los más pobres, que se traduce, ora en condenas motivadas por errores en la defensa, ora en la prolongación excesiva del encarcelamiento sin haber recibido sentencia definitiva.

### 1.7 Rehabilitación de presos

Todos los regímenes legales de la región predicen la necesidad de ofrecer oportunidades de rehabilitación a los condenados por la justicia penal. No obstante, la ausencia o extrema precariedad de los programas es una constante, agravada por la falta de recursos humanos, físicos y financieros que supone realizar una tarea tan compleja. Así, los ministerios de Justicia (en Costa Rica, El Salvador y Panamá) y de

Gobernación (en Guatemala y Nicaragua) destinan recursos insuficientes para adquirir la infraestructura mínima y para reclutar los equipos interdisciplinarios requeridos (sicólogos, trabajadores sociales, pedagogos, criminólogos). E infortunadamente el uso de medidas sustitutivas de la pena de reclusión (libertad vigilada, inhabilitación especial, condena condicional, trabajo en beneficio de la comunidad, entre otros) es bastante limitado e incluso llega a ser objeto de reproche social.

Con poco interés por el proceso de resocialización, las opciones prácticamente se cierran por efecto de la situación general de los centros de reclusión. En toda la región hay hacinamiento carcelario (los estándares internacionales recomiendan no más de tres reclusos por celda) y no se aplican los criterios de clasificación de los internos según su condición de sindicados o condenados, o por su grado de peligrosidad. Y servicios esenciales como la alimentación o la salud rayan con lo infrahumano.

El personal de vigilancia carcelaria no está suficientemente capacitado, no disfruta de una carrera administrativa sólida –a veces la vinculación depende de favores políticos– y en algunos casos la vigilancia de los penales se le ha asignado a la Policía Nacional (Honduras y Panamá). Todo esto forma un caldo de cultivo para la corrupción y la violencia, lo que ha facilitado que las organizaciones criminales o las “maras” continúen delinquiendo desde las propias cárceles en El Salvador, Guatemala y Honduras, en donde además son más graves los problemas del control, hacinamiento y violaciones de derechos humanos. Nicaragua, aunque presenta gran parte de los problemas descritos, es el país con un sistema jurídico-penitenciario más adecuado y con el personal más calificado para desarrollar programas efectivos de rehabilitación social.

## 2. Los actores más débiles

Además de los componentes y funciones mencionados en la sección anterior, los SSCJP de la región se

caracterizan por el papel incompleto o apenas incipiente que en él cumplen los actores distintos del Estado central, vale decir los municipios y los agentes no estatales.

### 2.1 El municipio

En materia de seguridad ciudadana y de justicia penal, la debilidad, bastante generalizada, de los gobiernos municipales en América Central se expresa tanto en la perspectiva reducida sobre el papel que ellos pueden y deben jugar en este terreno, como en su autonomía limitada frente al Estado central y en sus flaquezas organizacionales (como recursos financieros escasos, aparato burocrático incipiente, poca profesionalización de los funcionarios, problemas de coordinación).

Pese a las posibilidades de intervención que desde el ámbito municipal hay sobre la cultura cívica, sobre el comportamiento ciudadano y sobre la apropiación de los espacios públicos, el aporte de las administraciones locales a la gestión de la seguridad ciudadana en la región es bastante modesto. A veces por falta de interés o de conocimiento sobre lo que puede hacerse, los municipios se limitan a desarrollar programas de recuperación y mantenimiento de espacios y vías públicas, dedicados a mantener la infraestructura física o a lograr el ornato de sus calles.

Y también se desaprovechan opciones de cooperación e intercambio de información que no dependen de facultades legales sino de la voluntad local de trabajar conjuntamente con las instancias gubernamentales del nivel nacional o en concierto estratégico con la policía y el Ministerio Público.

### 2.2 Los actores no estatales

Sin exagerar demasiado ni ignorar las meritorias excepciones, podría decirse que en América Central los actores distintos del Estado no cumplen con las funciones que les corresponderían en un sistema adecuado de seguridad y justicia (tabla 8.3). En

efecto, estos actores actúan en una especie de círculo vicioso, donde se piensa que la seguridad es una responsabilidad exclusiva del Estado o una cuestión de medidas preventivas de carácter personal o gremial, lo que implica poca participación y poca solidaridad con las acciones del Estado, con lo cual a su vez disminuye la eficacia del sistema y esto alimenta la falta de confianza en las instituciones. Este círculo vicioso por supuesto se expresa de maneras distintas respecto de cada uno de los cinco actores no estatales, así:

- La *comunidad* se involucra poco en las eventuales iniciativas gubernamentales para prevenir la violencia (y en la región hay experiencias negativas de vigilancia comunitaria); de hecho la comunidad se abstiene de denunciar la mayoría de los hechos delictivos, por miedo, por indiferencia o porque no cree que la denuncia sirva para nada.
- La *sociedad civil* organizada debe tener dos papales principales: apoyar los programas de prevención y ejercer control sobre las políticas de seguridad del Estado. Con respecto a lo primero en Centroamérica su intervención es débil o depende de la ayuda y subsidios estatales, y frente a lo segundo, las experiencias de rendición de cuentas son incipientes y, por tanto, todavía muy poco efectivas. Por su parte algunos centros de investigación han contribuido significativamente a la mejor comprensión de los problemas de la (in)seguridad ciudadana en la región y los defensores de derechos humanos en general han cumplido una tarea encomiable de vigilancia.
- Los *empresarios* en general parecen desconfiar de las instituciones de seguridad del Estado, por lo cual han creado extensos aparatos de seguridad privada; y aunque muchos apoyen las llamadas “políticas de mano dura”, es poco lo que aportan al desarrollo de los programas de prevención o de rehabilitación.
- Los *medios de comunicación* en esencia moldean la percepción social sobre “el problema del crimen” y sobre el modo más adecuado para resolverlo. Pero antes que contextualizar los hechos o poner

de presente las causas y consecuencias del delito y sus formas de tratamiento, los medios en la región tienden –con valiosas excepciones– hacia el cubrimiento sensacionalista de la inseguridad y hacia la exigencia de soluciones inmediatistas o autoritarias.

- Desde la época de las guerras civiles, la *comunidad internacional* ha tenido un papel muy importante en el devenir de las sociedades centroamericanas. Sin desconocer ese legado –y como veremos en el capítulo 14– la cooperación externa en materia de seguridad admite interrogantes serios en cuanto a su eficacia y a su grado de respeto por las prioridades nacionales de los países de la región.

## C. Congestión del sistema

Un SSCJP con tantos eslabones débiles es por supuesto incapaz de procesar la ya de por sí excesiva carga de presiones criminógenas y de delitos concretos que resultan de la “anomia” propia de nuestras sociedades. Y esto por supuesto implica una gran congestión de las tres instituciones o instancias que conforman el núcleo del sistema: la policía, los juzgados y las cárceles.

### 1. La policía

Los expertos internacionales no se ponen de acuerdo sobre un “número ideal” de policías por habitante –aunque algunos hablan de uno por cada 250 y otros de uno por cada 500 personas que proteger–. Visto de esa manera, como sugiere el cuadro 8.1, los países de América Central no estarían “tan mal”, pues no se apartan demasiado de aquel parámetro (con excepción de Honduras y Guatemala) y están muy lejos de la desprotección que reina en lugares como Haití.

Pero los especialistas sí están de acuerdo en que el número de policías no tiene una relación necesaria o automática con la mayor o menor incidencia del crimen (Frühling, 1998; Llorente, 1999); tan importantes como la cantidad de agentes pueden ser la

**Número de policías y de habitantes por cada policía (En diciembre de 2007)**

**Cuadro 8.1**

País	Total de policías	Habitantes por cada policía
Belice	1.234	252
Costa Rica	12.553	350
El Salvador	21.000	332
Guatemala	20.299	641
Honduras	8.887	791
Nicaragua	9.216	557
Panamá	17.113	195
República Dominicana	28.482	337
Puerto Rico	18.262	215
Haití	5.000	1.889

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010 con base en Ocavi. Indicadores generales y policiales de los países de Centroamérica y el Caribe. (Sobre la base de datos de la Comisión de Jefes y Directores de la Policía de Centroamérica) [en línea]. Disponible en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_453.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_453.pdf) (recuperado: 29 de julio de 2009).

estructura administrativa, las funciones asignadas, la distribución en el territorio y los medios técnicos y logísticos a su disposición (recuadro 8.1). Y entonces las policías centroamericanas vienen a estar sobrecargadas, no tanto por el bajo número de agentes disponibles, sino porque la criminalidad es excesivamente alta, porque sus medios técnicos y logísticos son muy inferiores a los del crimen organizado, y porque sus energías se dedican a perseguir al delincuente en lugar de prevenir la comisión de delitos. En efecto: nuestras fuerzas policiales se hallan embarradas en carreras imposibles de ganar, porque sin vigilancia y sin inteligencia previa nunca habrá suficientes efectivos para capturar a tan numerosos (y peligrosos) delincuentes.

Además, a las policías se les asignan más y más funciones, como la seguridad de los centros penitenciarios, el patrullaje de fronteras y costas o la protección de funcionarios e instalaciones oficiales, lo cual agrava la dispersión de objetivos y la sobrecarga que en vano intentan resolver mediante aumentos en su pie de fuerza en vez de replantearse su misión y su organización. Los policías de la región están en general mal pagados<sup>4</sup>. En ciertos casos los criterios de selección se han relajado en aras de aumentar rápidamente el pie de fuerza, y por la misma razón se han reducido el tiempo y la calidad de la capacitación. Y semejante combinación de factores es simplemente nefasta cuando el SSCJP tiene ante sí los desafíos del crimen organizado, el narcotráfico, la corrupción o el delicado tema de las maras. Aunque el 20% de la asistencia internacional de seguridad está dirigido a modernizar las tecnologías y a entrenar personal para la lucha contra el narcotráfico (WOLA, 2008), en realidad persisten el descuido de la escena del crimen y la mala protección de la evidencia, lo cual desmejora la investigación judicial, la eficacia de los Ministerios Públicos y la posibilidad de descongestionar el sistema.

Por último, pese a que las instituciones policiales están bajo control civil, subsisten ciertas prácticas de abuso de la fuerza, maltrato de la ciudadanía y hasta violaciones de derechos humanos por parte de algunos estamentos policiales.

**2. Los juzgados**

Aunque, de nuevo, no es claro cuál sea el número ideal de juzgados en una sociedad (de hecho, menos tribunales de justicia pueden indicar menos conflictos) notemos que el promedio en Centroamérica es de 8,6 jueces por cada 100.000 habitantes, y que no hay correlación evidente entre este indicador y las tasas de criminalidad de los países: Costa Rica tiene el

4 | En Nicaragua el salario mensual de un policía de base es el equivalente a 140 dólares, a diciembre de 2008. Este salario cubre solamente un tercio del costo de la canasta básica para una familia de seis personas. El salario es un poco más alto del que reciben los maestros de educación primaria.

**¿Cuántos policías se necesitan?**

**Recuadro 8.1**

El número de efectivos policiales con respecto a la población que deben servir varía bastante de país a país. Pero la referencia a tales tasas, frecuente en las publicaciones sobre el tema, solo debe hacerse con el fin de disponer de un indicador comparativo, puesto que no hay en principio, una tasa ideal de encuadramiento policial, como tampoco la hay en cuanto al número de jueces por una cantidad dada de habitantes. Además, las cifras suministradas por los países raramente son homogéneas, debido a las diferencias en su cómputo, según se incluyan o no tanto los diversos niveles policiales (central, provincial, municipal) y los servicios que realizan funciones de policía administrativa especial (tráfico, inmigración, etc.) como el personal civil que lleva a cabo tareas de apoyo administrativo y mantenimiento. Tampoco son homogéneas ni las realidades geográficas, sociales y delictivas a que debe responder la actuación policial, ni la cantidad y calidad de los recursos humanos y materiales con que cuentan los servicios de policía.

A estos argumentos, válidos en cualquier organismo de esta naturaleza, conviene añadir, en el caso de América Latina, que los bajos índices de algunos países pueden explicarse por la intervención de las fuerzas armadas en ciertas funciones que tradicionalmente incumben a las fuerzas del orden, la falta de presupuesto y el hecho de que las necesidades de protección social se están asegurando mediante el desarrollo amplio y generalizado de los servicios privados de seguridad\*.

Ante el incremento de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad, los servicios policiales de numerosos países han solicitado –y a menudo conseguido– un aumento de sus efectivos. Sin embargo, en una perspectiva de racionalización de los recursos humanos en materia policial, este argumento se presta a críticas. En efecto, no se suele tener en cuenta por ejemplo que los policías dedican una parte considerable de su tiempo a tareas administrativas, trabajan por turnos y están exentos de servicio por diversas razones (vacaciones, permisos, asistencia a cursos de perfeccionamiento, entre otras), por lo que en la realidad el número de policías presentes en todo momento en lugares públicos es bastante bajo\*\*. Lo anterior implica que la determinación de los efectivos policiales requiere tomar en consideración, además de la situación criminal del país, criterios como la carga real de trabajo en cada función, el presupuesto asignado al servicio, la contratación de personal civil para tareas administrativas y el establecimiento de prioridades.

\* Una de las aplicaciones más útiles de las tasas de encuadramiento policial debería tener lugar en el campo de la planificación general (distribución de los efectivos policiales de acuerdo con el territorio, las funciones a cumplir, la frecuencia y gravedad de los delitos, las demandas de servicios procedentes de la comunidad, etcétera).  
\*\* Según Bayley (1994:52-53), de cada cien policías, solo doce se encuentran en la calle en forma permanente.  
Fuente: adaptado de Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute. 2006. *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima:62, 63.

**José María Rico**  
Doctor en Derecho y experto en criminología  
**Laura Chinchilla**  
Ex ministra de Justicia y Gracia de Costa Rica

mayor número relativo de jueces, pero Belice, Guatemala, Nicaragua y Panamá están por debajo del promedio (gráfico 8.2).

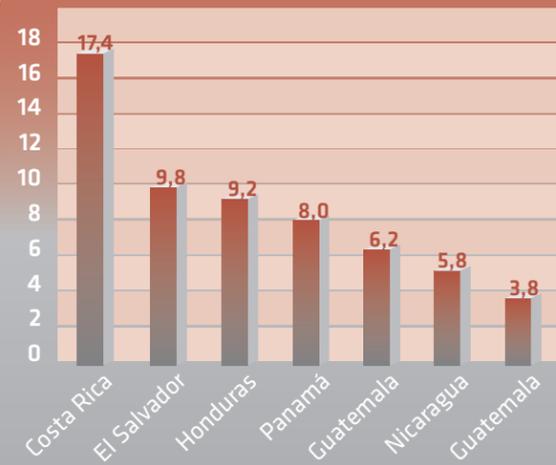
Pero, otra vez, la cantidad enorme de procesos acumulados en los despachos judiciales produce la demora proverbial de nuestra justicia y –en un proceso circular– esa demora agrava la congestión de los juzgados. Al número creciente de sumarios se agregan

aquí tres clases de problemas: (a) Un exceso de trámites engorrosos, ritualismo y prelación de los procedimientos sobre el derecho material o sustantivo; (b) una serie de fallas organizacionales, como ausencia de criterios para distribuir expedientes entre los tribunales, actitud burocrática de los operadores de justicia, vacíos en su formación, debilidad de los sistemas de seguimiento y control, falta de indicadores para evaluar,

o sistemas inadecuados de incentivos, y (c) errores en la asignación de recursos humanos, financieros y logísticos (por ejemplo los juzgados se concentran en las zonas urbanas, pero escasean en las zonas rurales, incluyendo aquellos territorios “sin Estado” donde prosperan la narcoactividad y el delito organizado).

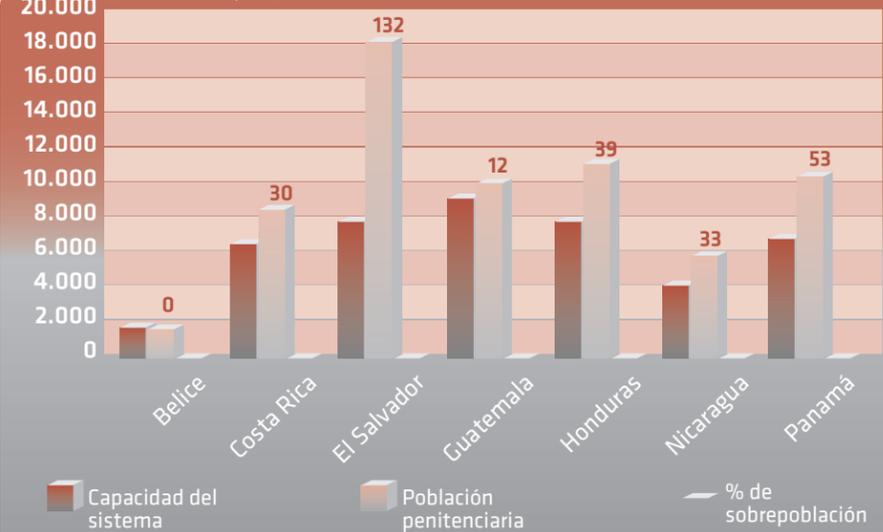
Como dijimos en el capítulo 7, aunque el proceso de reforma judicial empezó por los juzgados penales y ha contado con amplio apoyo internacional, quedan aún rezagos del sistema “inquisitivo” que tienden a alargar la duración de los procesos. Los Estados han invertido en crear más tribunales y en adquirir nuevos equipos, pero subsisten problemas organizacionales y de capacitación de los operadores judiciales, inclusive agravados por el proceso mismo de transición. Y el “populismo del miedo” o “populismo punitivo” que pretende resolver “el problema de la criminalidad” mediante la creación de nuevos tipos delictivos, el aumento de las penas y la judicialización de los conflictos sociales ha venido, paradójicamente, a agravar la congestión de los despachos. En Costa Rica por ejemplo cada juez tenía 563 casos

Número de jueces por cada 100.000 habitantes Gráfico 8.2



Fuente: CEJA. Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas. Tercera edición 2006-2007 [en línea]. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol> (recuperado: 27 de abril de 2009).

Hacinamiento carcelario (Porcentajes) Gráfico 8.3



Fuente: elaboración con base en datos de Flacso. 2008. Dammert, Lucía; Zúñiga, Lisa. 2008. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*, Flacso, Santiago de Chile:49 [en línea]. Disponible en: [http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss\\_2008\\_4.pdf](http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss_2008_4.pdf) (recuperado: 25 de enero de 2009).

en trámite en 2006<sup>5</sup>, y un estudio en Panamá encontró que la duración media de un proceso penal es de 17,9 meses<sup>6</sup>.

### 3. Las cárceles

Aun en medio de la impunidad –y no menos paradójicamente–, las cárceles de la región están congestionadas: en seis de los siete países hay hacinamiento, y este llega hasta mucho más del doble de exceso sobre la capacidad instalada (gráfico 8.3).

La modernización del sistema penitenciario ha sido lenta, y aunque los gobiernos han optado por construir más centros de reclusión, el abuso de la medida de prisión preventiva, la mora judicial, la reticencia a aplicar penas distintas del encierro y la incapacidad de reducir las tasas de reincidencia se conjugan para revivir o agravar la congestión. Sin agregar que las políticas de creación de nuevos tipos penales y aumento de penas han ayudado al colapso del sistema penitenciario.

### D. La justicia improductiva: impunidad y reincidencia

Las fallas de la policía, los jueces y las cárceles producen y perpetúan una alta impunidad, entendida como la improbabilidad de que un hecho delictivo sea conocido, investigado y juzgado por el sistema de justicia. Si en aras de una mayor precisión, definimos la impunidad como el porcentaje de delitos que una vez conocidos por la administración de justicia no

terminan en fallo definitivo<sup>7</sup> (absolución o condena) encontraríamos que en América Central la impunidad está muy extendida. Aunque la medición es bastante compleja<sup>8</sup>, un estudio cuidadoso en Guatemala tras la adopción del nuevo sistema procesal encontró que en los últimos doce años, de cada cien casos que ingresan al Ministerio Público solamente nueve se resolvieron (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2007:223). En Panamá en el año 2005 hubo 364 homicidios y en 2006 los Tribunales Superiores de Justicia decidieron 136 casos, de los cuales solo 28 (o el 8%) terminaron en sentencia condenatoria (Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial 2006).

De este modo diríamos que la impunidad en la región está en el orden del 90%, o sea que alrededor de nueve de cada diez delitos denunciados acaban sin castigo. Y si midiéramos la impunidad no en función de los casos que llegan a la justicia sino de los delitos que padece la ciudadanía (y que no son reportados en su gran mayoría) la situación sería hartamente más escandalosa. Pero además la impunidad aumenta el riesgo –ya de por sí elevado<sup>9</sup>– de la reincidencia, porque los delincuentes tienen así razón para pensar que “el crimen paga” –o que los beneficios de su acto son muy superiores a los costos (el riesgo de resultar herido, muerto, capturado, condenado o efectivamente encarcelado)–.

### E. Las salidas falsas

Recapitemos. El exceso de “anomia” implica una alta sobrecarga de los SSCJP en la región. Esto se

5 | [http://www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/Administracion\\_justicia.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/Administracion_justicia.pdf)

6 | Centro de Estadísticas del Órgano Judicial, Informe sobre el tiempo de duración de los procesos penales (2005).

7 | Hay por supuesto que descontar el efecto de terminaciones anticipadas del proceso como la conciliación, el desistimiento, o simplemente la determinación de que el hecho punible nunca existió.

8 | Por lo explicado ya en la nota anterior, y por otras razones, como el desfase entre el año de inicio de cada proceso y el año del fallo o salida definitiva, o como la distinta complejidad y urgencia en atender los distintos delitos.

9 | En la región no hallamos estudios sobre la “carrera criminal” ni estadísticas sobre la reincidencia de quienes ya habían sido condenados, aunque la información sobre estos dos fenómenos es de mucha importancia para el diseño de las políticas de seguridad. La literatura criminológica internacional sin embargo indica (a) Que una proporción muy alta de los delitos de un cierto tipo –por ejemplo, los robos callejeros– es cometida por un pequeño número de delincuentes “de carrera”, y (b) que la probabilidad de reincidir en conductas delictivas es bastante elevada (estaría cerca del 50% en el Reino Unido y cerca del 60% en Estados Unidos, por ejemplo <http://en.wikipedia.org/wiki/Recidivism>).

agrava con la debilidad de ciertos eslabones –componentes, funciones o actores– de aquellos sistemas. Entonces se congestiona el núcleo que forman la policía, los juzgados y las cárceles, y esto a su vez resulta en alta impunidad y en alta reincidencia. El efecto siguiente es predecible: exasperados ante la ineficacia del sistema como está regulado formalmente, los actores empiezan a buscar remedios que en apariencia al menos resuelven *su* problema aunque en realidad bien puede agravarlo –y aunque de todas formas agravan el problema *de la sociedad* vista en conjunto–. Estas son las salidas “patológicas” o las pseudo-soluciones que pueden darse tanto por dentro como por fuera de las instituciones que integran el SSCJP.

## 1. Falsas salidas en el sistema de seguridad ciudadana y justicia penal

### 1.1 La nueva militarización de la seguridad

Como explicamos en el capítulo 7, los acuerdos de paz dieron comienzo a un proceso de desmilitarización de la seguridad ciudadana, que significó reducir el tamaño de los ejércitos, supeditarlos al poder civil, fortalecer y reorganizar las dependencias policiales. Pero, como también dijimos, esa oleada inicial fue interrumpida (en el Triángulo Norte sobre todo) por la reciente “remilitarización” de la seguridad ciudadana –mediante la atribución de tareas de patrullaje y represión de la delincuencia a las fuerzas armadas, la promulgación de “leyes antimaras” y otras políticas de “mano dura”–. Estas medidas tienden a promover o por lo menos a facilitar conductas agresivas por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, lo cual en esencia explica el maltrato de supuestos “pandilleros”, así como los brotes de crueldad, los casos de “limpieza social”, de tortura y otras violaciones de los derechos humanos que distintos actores vienen denunciando, con especial alarma en Guatemala y Honduras (Centro de Estudios de Guatemala, 2007; ASDI, 2008; WOLA, 2006:15-19).

Presos sin condena (porcentajes)  
Cuadro 8.2

País	Porcentaje
Belice	23
Costa Rica	22
El Salvador	32
Guatemala	51
Honduras	79
Nicaragua	21
Panamá	53

Fuente: Flacso. 2008. Dammert, Lucía; Zúñiga, Lisa. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Flacso, Santiago de Chile [en línea]. Disponible en: [http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss\\_2008\\_4.pdf](http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss_2008_4.pdf) (recuperado: 25 de enero de 2009).

### 1.2 Los presos sin condena

Ante la impunidad y la lentitud de la justicia, nuestros países de hecho han optado por castigar a los sospechosos antes de oírlos y vencerlos en juicio: la proporción de presos sin condena es excesiva por decir lo menos (cuadro 8.2). Esto viola las bases de un Estado de derecho (debido proceso, presunción de inocencia, legalidad de la prueba) conlleva el riesgo obvio de imponer penas a quienes no lo merecen y contribuye al hacinamiento de las cárceles.

En efecto, el abuso de la detención preventiva es una forma de castigo anticipado y muy probablemente es la causa principal del aumento de la población carcelaria en la región. Ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “la situación jurídica de la persona que se encuentra en prisión preventiva es muy imprecisa: existe una sospecha en su contra, pero aún no ha logrado demostrarse la culpabilidad. Los detenidos en tales circunstancias sufren usualmente grandes tensiones personales como resultado de la pérdida de ingresos, y de la separación forzada de su familia y comunidad. Debe enfatizarse igualmente el impacto psicológico y emocional al que son sometidos durante esta circunstancia. En este

contexto, será posible apreciar la gravedad que reviste la prisión preventiva y la importancia de rodearla de las máximas garantías jurídicas para prevenir cualquier abuso” (CIDH, 1997).

### 1.3 La corrupción de funcionarios

La sobrecarga de un sistema implica que existan muy estrechos “cuellos de botella”, vale decir que haya momentos o pasos críticos que solo alcanzan a cumplir algunos entre los muchos individuos que podrían ingresar o han ingresado al sistema. En el caso del SSCJP tales “cuellos de botella” son las decisiones básicas que han de tomar los operadores de la seguridad y la justicia penal: la decisión de requisar a este o aquel otro transeúnte, la de perseguir a ese ladrón callejero, la de investigar primero este o aquel otro delito, la de activar o dejar dormir un expediente, la de asignar el preso a uno u otro “patio” de la cárcel, etcétera. Y todo esto a su vez significa que los funcionarios tienen un margen de discreción muy amplio para escoger a quién le aplican la ley, cuándo se la aplican y cómo se la aplican. Los sujetos eventuales o actuales del proceso tienen entonces un incentivo grande para buscar que el margen de discreción funcione a su favor, sea por medios legales (por ejemplo, contratar al abogado más hábil) por medios grises (el abogado amigo del juez) o por medios ilegales: intimidar o sobornar al funcionario.

Este principio económico general –la corrupción aumenta cuando un bien es escaso y cuando su asignación es discrecional (Rose-Ackerman, 1975:187-203)– daría cuenta de la vulnerabilidad que a ella parecen tener nuestros sistemas de seguridad y de justicia penal. Y de las cuatro modalidades de corrupción que examinamos en el capítulo 5, la “penetración del Estado por parte del crimen organizado” sin duda es la más alarmante en lo que atañe al núcleo del SSCJP. Con sus bandas de sicarios y sus ingentes recursos financieros, las organizaciones criminales –y en especial las de narcotraficantes– están en condiciones casi soberanas para intimidar a cualquier funcionario

o para comprar a casi cualquier miembro de la policía, del aparato judicial o del sistema penitenciario (y se es preciso, por supuesto, del Congreso, del gobierno o de cualquier otro estamento privado u oficial).

De todos los problemas que pueden afectar a un SSCJP, el de la corrupción interna es, de lejos, el más grave: la corrupción es una especie de “ácido universal”, una sustancia que corroe todos los materiales y que no puede ser contenida por ninguno. Mientras la corrupción sea marginal u ocasional, hay esperanza de planear y ejecutar los cambios necesarios para que vaya mejorando el sistema; pero si la corrupción se ha generalizado y ha llegado a la cúspide, no hay más opción que refundar el sistema puesto que, como dice el Evangelio, “si la sal se ha vuelto insípida: ¿con qué se salará?”.

Y sin embargo es casi un imposible precisar qué tanta corrupción en realidad existe en un SSCJP. Podríamos suponer que el problema es más grave en los países donde la delincuencia organizada y en especial el narcotráfico tienen mayor presencia –lo cual apuntaría a Guatemala, tal vez seguida por Honduras– y podríamos añadir el ejemplo reciente de México como una prueba al “canto”. Pero estos supuestos podrían ser erróneos, y simplemente no existen datos objetivos que nos permitan hablar de la extensión del fenómeno.

La otra posibilidad es acudir a las encuestas de opinión, y es lo que hacemos en el cuadro 8.3. El hecho de que entre dos y cinco de cada diez residentes en cada uno de los países de la región consideren que la policía colabora o “está involucrada” con la delincuencia es de por sí supremamente preocupante. La peor situación se daría en Guatemala, donde apenas una de cada cinco personas cree que la policía “protege a la gente”, mientras que el 53% de los encuestados la acusa de estar del lado de los delincuentes. El desbalance entre estos dos grupos sería menor en El Salvador y después en Honduras, aunque en ambos países sean más los críticos que los defensores de la policía. Y en todo caso, salvo por Belice, hay un contraste claro entre el Triángulo Norte y los países

Percepción ciudadana sobre la policía (porcentajes)\*

Cuadro 8.3

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
La policía protege a la gente	29	42	31	20	38	55	45
La policía está involucrada en la delincuencia	21	28	44	53	42	23	33
La policía no protege, no está involucrada con la delincuencia o, no protege a la gente ni está involucrada con la delincuencia	41	20	17	8	9	14	15

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para este IDHAC, 2009-2010.

Solicitud de “mordida” por policías y jueces (porcentajes)\*

Cuadro 8.4

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ha tenido que pagar una “mordida” en los juzgados en el último año	20	5	3	5	13	1	5
Algún agente de la policía le pidió una “mordida” en el último año	12	8	8	11	8	9	4

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

del Sur, pues aquí son más los ciudadanos que ven a la policía como un aliado que aquellos que la ven como un peligro. Así ocurre en Panamá, en Costa Rica de manera más marcada, y todavía más marcada en Nicaragua –donde la policía, recordemos, tiene un perfil social y popular bastante único–.

El cuadro 8.4, a su manera, confirma lo antes dicho. Si bien no son mayoría, el porcentaje de personas que afirman que un policía les pidió “mordida” resulta significativo, especialmente en Belice y Guatemala, que casi triplican a Panamá. Nicaragua, donde en general la corrupción gris es relativamente baja, tampoco resulta muy favorecida. La corrupción en-

tre los jueces parece ser menor que entre los policías en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, aunque debe notarse que son más las personas que interactúan día tras día con agentes policiales. Lo contrario sucede en Belice, Honduras y Panamá, donde se registran frecuencias elevadas, que señalan una incidencia de corrupción preocupante en el sistema judicial.

Según notamos en el capítulo 5, la corrupción en general tiene raíces en la cultura de irrespeto por lo público, en la debilidad de las instituciones, en fallas de regulación y de rendición de cuentas, en incentivos perversos y en las malas condiciones de



Foto: Walter Sotomayor.

trabajo. Estos factores también aquejan al “sector” de seguridad y justicia en nuestros países, y en este sentido ellos explican su (aparente) tendencia a incurrir en prácticas corruptas. Lagunas o ambigüedades en la legislación, trámites engorrosos, falta de contrapesos, politización de la burocracia, fallas de auditoría y de vigilancia por parte de la ciudadanía, salarios insuficientes e inestabilidad laboral, todo ello en un ambiente de tolerancia –o cuando menos de impotencia– frente a la corrupción, y todo lo anterior ante el embate millonario del crimen organizado a un sistema de por sí congestionado: raro sería que no hubiera corrupción.

**2. Falsas salidas fuera del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal**

Ante la sobrecarga de los sistemas públicos u “oficiales” de seguridad y de justicia, es entendible que muchos ciudadanos opten por acudir a la seguridad

privada y aun a la (supuesta) “justicia privada”; y ambas salidas por supuesto existen en los países de América Central.

**2.1 La seguridad privada**

Todos tenemos el derecho obvio y aun el deber de adoptar las precauciones necesarias para defender la vida, la integridad y el patrimonio propios y de los allegados. Los empresarios grandes o pequeños tienen también el derecho de proteger los activos que consideren valiosos, y para eso pueden contratar los necesarios servicios especializados. Mientras las precauciones sean rigurosamente tales, mientras su uso sea estrictamente defensivo, mientras no pongan en peligro los derechos de terceros, la industria de la seguridad privada es un actor legítimo y socialmente valioso.

Sin embargo y de entrada hay que notar que la seguridad privada debe ser un suplemento de la seguridad provista por el Estado, o sea que este tiene

el deber de asegurarnos a *todos* contra el riesgo del delito y que la seguridad privada ha de ser un “lujo” o un sobrecosto que, a título excepcional, estén dispuestos a pagar aquellos individuos con una mayor “aversión al riesgo” o con activos cuyo valor justifique un gasto suplementario y con sus propios recursos. Esta condición rigurosa es el único modo de evitar que la seguridad privada se convierta en una fuente de inequidad, pues en ausencia de ella solo los más ricos acaban por tener seguridad.

La cuestión de inequidad es inherente a la seguridad privada en cualquier parte del mundo. Pero en el caso de un sistema público sobrecargado y donde además ha crecido enormemente la *percepción* de inseguridad ciudadana, esta industria conlleva el peligro adicional de un crecimiento desordenado y no sujeto al estricto control del Estado.

Y en efecto. Dos terceras partes de los hogares de Costa Rica han recurrido a sistemas o mecanismos de seguridad privada<sup>10</sup>. El 35% de las empresas guatemaltecas habría contratado servicios privados de seguridad en 2005, con un costo estimado de 346 millones de dólares (PNUD Guatemala, 2006:39); y algo más de 54.000 hogares de ese país (2,46% del total) pagaron pólizas de seguros contra delitos (PNUD Guatemala, 2006:37). En 2003 el costo de la seguridad privada para los hogares y las empresas salvadoreñas se estimó en 417 millones de dólares –el 2,8% del PIB– cifra que contrasta con el 1,8% del PIB que recibieron las instituciones de seguridad estatal (Acevedo, et ál., 2005:58). En casi todos los países de la región, el número de efectivos de las empresas registradas de seguridad privada supera ampliamente el pie de fuerza policial, y en los casos de Guatemala y Honduras la relación llega a ser de cinco a siete veces más guardias privados que policías (cuadro 8.5).

La expansión acelerada de la industria ha tendido a desbordar la capacidad regulatoria de los Estados. El número de empresas y de vigilantes privados se multiplica, las normas de control no son siempre

Número de efectivos de seguridad privada y de policías por país **Cuadro 8.5**

País	Número total de efectivos	Número total de policías
Belice	ND	1.234
Costa Rica	31.195	12.553
El Salvador	23.546	21.000
Guatemala*	106.700	20.299
Honduras	60.000	8.887
Nicaragua	13.500	9.225
Panamá	12.000	17.113

\* A 20 de junio de 2008, la Policía de Guatemala registraba un total de 25.735 personas con 24.133 armas al servicio de 143 empresas de seguridad privada, lo cual significa que el resto de efectivos, armas y empresas no están registradas ni bajo su control.  
Fuentes:  
- Costa Rica: Ministerio de Seguridad. [http://www.msp.go.cr/seguridad\\_privada/estadisticas.html](http://www.msp.go.cr/seguridad_privada/estadisticas.html).  
- El Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional, enero de 2009.  
- Guatemala: PNUD, El costo económico de la violencia en Guatemala. Programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. PNUD:39.  
- Honduras: Carballido, Armando. 2008. Diagnóstico de la seguridad pública y privada en Guatemala, Honduras y El Salvador [en línea]. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20722T01.ppt#292,9> (recuperado: 12 de junio de 2009)  
- Nicaragua: Policía Nacional, corte a junio de 2008, para efectivos y policías.  
- Panamá: información oficial brindada por el Ministerio de Gobierno para el año 2008, para efectivos.

adecuadas (cuadro 8.6), la vigilancia por parte de los organismos de supervisión es apenas nominal y abundan las agencias o celadores clandestinos o no registrados ni supervisados por parte del Estado. Más que una fuente de seguridad, estas empresas o individuos –a menudo armados– son una fuente adicional de inseguridad para la ciudadanía en general. En El Salvador, Guatemala y Honduras existe una amplia oferta de agencias privadas, pero con controles mínimos en materia de reclutamiento, capacitación y manejo de armas. A esto se une la vinculación de policías o militares jubilados que en ocasiones utilizan su influencia para evadir los pocos controles existentes; y esto es más preocupante en los países donde algunos de los ex oficiales en cuestión fueron parte de fuerzas de seguridad que en su tiempo violaban los derechos humanos.

Actividad de las empresas de seguridad en Centroamérica **Cuadro 8.6**

País	Empresas de seguridad registradas	Número de efectivos	Ente regulador y/o sancionador	Norma reguladora
Belice	ND	ND	ND	ND
Costa Rica	607	31.195	Ministerio de Seguridad Pública	Ley General de Policía (Ley 7410 de 1994)
El Salvador	192	23.546	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia - División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC	Ley de los Servicios de Seguridad Privada (Decreto Legislativo 227 de 2001)
Guatemala	127	106.700	División de Supervisión y Control de Empresas, Entidades y Personas Individuales de Seguridad Privada (SCPSP)	Ley de Policía Nacional Civil
Honduras	150	60.000 (2008)	Secretaría de Seguridad Dirección General de Servicios Preventivos	Ley Orgánica de la Policía
Nicaragua	108	13.500	Policía Nacional	Artículo 3, inciso 17 de la Ley 228 de la Policía Nacional y Decreto 26-96. No existe una ley específica que regule la seguridad privada
Panamá	88	12.000	Ministerio de Gobierno	Decretos Ejecutivos 21 y 22 de 1992

Fuentes:  
- Costa Rica: Ministerio de Seguridad [http://www.msp.go.cr/seguridad\\_privada/estadisticas.html](http://www.msp.go.cr/seguridad_privada/estadisticas.html).  
- El Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional, enero de 2009.  
- Honduras: La Prensa, 14 de abril de 2008.  
- Guatemala: El costo económico de la violencia en Guatemala. Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia PNUD.  
- Nicaragua: Policía Nacional, corte a junio de 2008.  
- Panamá: información oficial brindada por el Ministerio de Gobierno para el año 2008.

## 2.2 La “justicia privada”

Los linchamientos y las “operaciones de limpieza social” implican cometer hechos punibles bajo el manto de una supuesta “justicia popular” ejercitada por las turbas o bajo el pretexto de liberar a la comunidad de los “indeseables” como un servicio de grupos o escuadrones de la muerte.

- Los *linchamientos* son una forma de acción colectiva consistente en ejercer violencia contra quien

o quienes son considerados autores de un delito; por tanto es una acción de carácter privado e ilegal que se traduce en un fuerte castigo físico y que no siempre desemboca en la muerte. Pero ocurren como reacción emocional y espontánea de un grupo de personas, y usualmente son promovidos por líderes que instan a hacer una “justicia de urgencia”.

- Las acciones de *limpieza social* implican el acuerdo previo y calculado de un conjunto de personas

10 | Tomado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/home2.html](http://www.nacion.com/ln_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/home2.html)

para llevar a cabo el homicidio de habitantes de la calle, drogadictos, prostitutas u otros miembros de grupos marginados, o el de personas que son identificadas o estigmatizadas como autores habituales de delitos (jóvenes de barriadas populares y pandilleros, por ejemplo). Tales actividades pueden o no incluir la participación de miembros de las fuerzas armadas del Estado, pero cuando estos actúan en connivencia o intervienen directamente, hablamos de “ejecuciones extrajudiciales”.

Estas prácticas se achacan a la incapacidad del Estado para llevar a juicio y lograr el castigo legal de los delincuentes. Pero en realidad ellas son el reflejo de una cultura enfermiza de irrespeto a la ley: recordemos que entre el 12 y el 18% de los encuestados en Nicaragua, Salvador y Costa Rica, y del 5% en Guatemala, Honduras y Panamá aprueban “muy firmemente” que las presuntas víctimas hagan “justicia” cuando “el Estado no castiga a los criminales” (gráfico 7.5).

### F. La sociedad y el sistema

Uno puede mirar a los sistemas de seguridad y justicia penal en Centroamérica y reprocharles las faltas que resumimos en las secciones anteriores. Pero también puede –y debe– mirar a la sociedad que optó por un estilo de vida inseguro e injusto, y sin embargo espera que las agencias sobrecargadas y desbordadas del sector les garanticen la seguridad y la justicia. Nuestros policías o nuestros jueces no son peores ni mejores que nuestros políticos o nuestros empresarios, y por eso sería un error de hecho y de criterio atribuir a los primeros una responsabilidad mayor –o menor– de la que tienen en la respuesta hasta ahora insuficiente que le hemos dado al “problema del crimen”.

Hecha la salvedad, es indudable que la evaluación de un SSCJP tiene que referirse finalmente a la calidad del servicios que él provee a la ciudadanía, de si asegura o no la “protección universal contra el delito violento o predatorio” – como dijimos al comenzar este Informe–. Y es también indudable que, en una democracia, nadie más que la gente puede decidir si se siente o no se siente protegida por su SSCJP.

#### 1. ¿A quién protege el sistema?

La función principal de un SSCJP es *evitar* que se comenten delitos, y es evidente que los sistemas de América Central de hecho evitan una enorme cantidad de delitos; pero se trata de una cuestión “contra

**La corrupción en general tiene raíces en la cultura de irrespeto por lo público, en la debilidad de las instituciones, en fallas de regulación y de rendición de cuentas, en incentivos perversos y en las malas condiciones de trabajo. Estos factores también aquejan al “sector” de seguridad y justicia en nuestros países, y en este sentido ellos explican su (aparente) tendencia a incurrir en prácticas corruptas.**

Según declaración del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, durante 2008 ocurrieron 113 casos de personas vupuleadas –cinco de ellas mujeres– en sesenta intentos de linchamiento, con el resultado de diecisiete personas fallecidas, todos del sexo masculino. Fueron acusadas de robo, violación, secuestro, extorsión y homicidio. Las principales zonas afectadas fueron los departamentos de Guatemala con diez casos y El Quiché y Chimaltenango con nueve (Cereser, 2009). Aunque en El Salvador no se han dado casos de linchamiento, sí han ocurrido ejecuciones sumarias, al punto que el ex presidente Elías Antonio Saca tuvo que exhortar a transportistas, comerciantes y otros sectores a “no tomar la justicia por propia mano” (El Diario de Hoy, 2006).

Victimización según nivel de ingreso (porcentajes)\*

**Cuadro 8.7**

Decil de ingreso	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
ND	11	2	2	2	2	7	2
1**	4	2	4	23	2	20	3
2	11	14	9	22	2	26	17
3	11	17	13	11	10	18	31
4	13	15	20	9	7	9	18
5	11	11	17	11	16	7	13
6	9	17	13	5	18	9	8
7	8	4	8	5	15	4	5
8	9	10	7	8	17	0	1
9	7	7	5	1	8	0	0
10***	10	2	3	4	3	1	0

\* Los porcentajes no suman cien, por las razones que se explican en el anexo B.  
 \*\* 10% más pobre de la población  
 \*\*\* 10% más rico de la población.  
 Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

fáctica” (“¿cuántos delitos habría sin sistema?”) que por tanto carece de respuesta firme. Y la respuesta firme que podemos dar no es nada favorable para los SSCJP de la región: ellos evitan muchos menos delitos que los sistemas de otras partes del mundo –como mostró en detalle el capítulo 3–. Si añadiéramos que la función principal del subsistema de justicia –además de ayudar a evitar nuevos delitos–es evitar que los delitos se queden sin castigo, bastaría con evocar las tasas alarmantes de impunidad para corroborar la conclusión desfavorable.

Queda pues claro que la cobertura de los servicios ofrecidos por nuestros SSCJP es sumamente reducida, que “la protección universal contra el delito” está muy lejos de haberse cumplido, y que el “producto social” de aquel sistema es manifiestamente inadecuado. Su sobrecarga, sus eslabones débiles, su congestión y sus falsas salidas acaban finalmente en una grave ineptitud para proteger a la ciudadanía.

Pero a ese hecho, ya documentado, de una cobertura sumamente reducida, se añade un serio agravante desde el punto de vista del desarrollo humano: la falta de equidad en los servicios que provee

el sistema. En efecto, desbordados –otra vez– por el exceso de presión, los SSCJP de América Central naturalmente se inclinan a atender más a los ricos que a los pobres, a lo poderosos antes que a los débiles: los de arriba disfrutaban de más seguridad (en todo caso tienen a disposición el gran número de guardias privados que dijimos) y los de abajo sufren más el rigor de la justicia (o en todo caso tienen, como también dijimos, menos buenos defensores y mayor riesgo de cárcel sin condena).

El fenómeno de las inseguridades invisibles –o, mejor dicho, invisibilizadas– es una prueba al canto de la iniquidad que toleran o agravan nuestros sistemas de protección frente al crimen. Según razona e indica el capítulo 5, se trata de expresiones singulares y severas de la discriminación social que en cada caso y a su modo aumentan la vulnerabilidad de algunos pueblos indígenas o poblaciones afrodescendientes, de los jóvenes respecto del homicidio, de las personas de la tercera edad o de las niñas y niños ante distintos abusos, de las minorías LGBT y por supuesto, de manera extendida, de las mujeres ante la violencia en sus variadas formas.

Percepción del SSCJP en Centroamérica

Cuadro 8.8

A. Confianza en la policía*							
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Mucho	18	10	15	8	7	18	8
Algo	23	22	18	21	25	24	32
Poco	37	33	40	32	45	37	40
Nada	16	33	27	35	21	20	18
B. Confianza en el sistema judicial**							
Mucho	18	10	16	11	9	19	10
Algo	24	24	19	22	28	20	34
Poco	35	33	38	32	46	37	37
Nada	15	31	25	30	16	22	17
C. Confianza en los políticos***							
Mucho	7	4	4	2	2	2	2
Algo	20	19	13	9	18	9	14
Poco	34	30	40	30	42	25	32
Nada	32	45	44	55	37	61	51

Respuesta a la pregunta: "Si fuera víctima de un robo o asalto"  
 \* "¿Cuánto confiaría en que la policía capturaría al culpable?"  
 \*\* "¿Cuánto confiaría en que el sistema judicial castigaría al culpable?"  
 \*\*\* Respuesta a la pregunta: "¿Y qué tanto cree usted que los políticos se preocupan por mejorar la seguridad de su ciudad o comunidad?"  
 Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

Y aunque no hay mucha información al respecto, nuestra encuesta parece confirmar que los pobres tienen menos protección contra el delito violento o predatorio que los ricos de América Central. Según una prueba estadística comúnmente utilizada para establecer la relación entre dos variables (Chi Cuadrado)<sup>11</sup>, entre más alto es el nivel de ingreso menor resulta ser la probabilidad de ser victimizado en cinco de los siete países del Istmo (cuadro 8.7)<sup>12</sup>. En palabras menos técnicas: la inseguridad golpea más a los pobres que a los ricos. Y si se ahonda un poco en el lado del castigo, también parece que nuestros sistemas de justicia son relativamente remisos a perseguir los delitos de cuello blanco y re-

lativamente propensos a perseguir los delitos de bagatela. O en todo caso, en opinión de un observador calificado, "la justicia, al menos por el momento, no ha podido resistirse a la tendencia de criminalizar la miseria en la región latinoamericana, ya que los más pobres son, a la vez, los más alcanzados por la actividad de la policía y los menos favorecidos por las medidas de coerción, alternativas a la prisión" (Álvarez, sf).

2. ¿Cómo percibe la gente al sistema?

La consecuencia final de las deficiencias anteriores es la mala imagen y la escasa confianza que la

11| La prueba Chi-Cuadrado es útil para determinar si existe asociación estadísticamente significativa entre un par de variables, en otras palabras para evaluar si la variable x depende o no de la variable y.

12| Existe asociación estadísticamente significativa entre la percepción de victimización y el decil de ingreso, con un valor P de 0.00 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; en Panamá no se tiene tal asociación (valor P = 0.522) con un nivel de significación del 95%.

La denuncia de delitos

Cuadro 8.9

A. Tasas de denuncia*							
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sí	57	35	27	40	29	42	51
No lo denunció	41	64	73	56	71	58	48
B. Razón para no denunciar el hecho**							
No sirve de nada	20	62	42	44	53	45	31
Es peligroso y por miedo a represalias	6	5	24	22	20	16	11
No tenía pruebas	12	17	10	12	9	17	26
No fue grave	10	10	16	5	14	12	27
No sabe en dónde denunciar	4	2	0	2	3	1	3
Otro	35	4	8	12	2	7	0

\* Respuesta a la pregunta: "¿Denunció el hecho a alguna institución?"  
 \*\* Respuesta a la pregunta: "¿Por qué no denunció el hecho?"  
 Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

Causa principal de la inseguridad (porcentajes)\*

Cuadro 8.10

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Falta de policía	17	24	20	17	12	24	22
Falta de justicia	12	15	9	19	14	8	11
Pobreza	18	17	23	24	49	24	20
Falta de programas para los jóvenes	27	37	42	21	20	36	43
No hay inseguridad en mi lugar de residencia	15	3	4	10	3	5	2

\* Respuesta a la pregunta: "De las siguientes opciones, ¿cuál considera usted que es la principal causa de la inseguridad en su lugar de residencia?"  
 Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

ciudadanía tiene en sus SSCJP. Y este déficit de legitimidad alimenta a su vez la ineficacia del sistema, en un círculo vicioso adicional y aún más envolvente: la desconfianza bloquea la colaboración y sin colaboración el sistema produce menos resultados, lo cual aumenta la desconfianza ciudadana.

Volvamos a la encuesta. Entre el 7 y el 18% de los entrevistados confían plenamente en que la policía capturaría al autor de un robo o de un asalto, al paso que entre 15 y 35% de las personas no

confía "nada" en la actuación de la policía (panel A del cuadro 8.8). Y mientras unos pocos creen que el sistema judicial castigaría al culpable de un robo o un asalto, entre 15 y 31% no tienen "nada de confianza" en que habrá algún castigo judicial (panel B del cuadro 8.8). Pero la peor parte la llevan los políticos, pues entre el 37% de la gente en Honduras y el 61% de la gente en Nicaragua cree que ellos no se preocupan en absoluto por mejorar la seguridad ciudadana (panel C del cuadro 8.8).

La falta de confianza en el SSCJP queda ratificada por los bajos porcentajes de denuncia: salvo en Belice y Panamá, la mayoría de las personas optaron por no denunciar el delito del que fueron víctimas (cuadro 8.9, panel A); y en la gran mayoría de los casos, no denunciaron por creer que hacerlo “no sirve para nada” (panel B).

Los encuestados piensan, por otra parte, que la falta de policías y la falta de justicia son causas muy importantes de la inseguridad: el 40% de los costarricenses, el 36% de los guatemaltecos y el 32% de los panameños o de los nicaragüenses consideran que estas fallas del SSCJP son la causa principal de la inseguridad –aunque cabe notar que en todos los países es aún mayor el número de quienes atribuyen el pro-

blema a la pobreza o a la “falta de programas para los jóvenes” (cuadro 8. 10)–.

Y la falta de confianza en el SSCJP tiene un costo adicional: desilusionados ante la incapacidad del Estado para brindarles protección en su vida, integridad y patrimonio, muchos ciudadanos y ciudadanas pierden la fe en las instituciones de la democracia. En efecto: en todos los países de la región encontramos una asociación estadísticamente significativa entre creer que el SSCJP no castigará a los delincuentes y estar en desacuerdo con la idea de que “la democracia es la mejor forma de gobierno”<sup>13</sup>. La sensación de impotencia ante el delito viene a ser pues un caldo de cultivo para las falsas salidas autoritarias.

## Referencias bibliográficas

- Acevedo, Carlos, et ál. 2005. *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* PNUD San Salvador.
- Bayley, David H. 1994. *Police for the future*. Nueva York. Oxford University Press, Nueva York.
- Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial. 2006. Informe de los Tribunales Superiores de Justicia de conocimiento penal en la República de Panamá.
- Centro de Estudios de Guatemala. 2008. Informes especiales. Balance de la participación del Ejército en la seguridad ciudadana. Cuaderno (3). ASDI, Guatemala.
- Centro de Estudios de Guatemala. 2008. Informes especiales. Fuerzas de seguridad en Centroamérica: balance y perspectivas. Cuaderno (2). ASDI, Guatemala.
- Fabián Saín, Marcelo. 2005. *Guía de evaluación del Estado de la seguridad ciudadana en América Latina*. Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y El Caribe, PNUD, Panamá.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. 2007. Observatorio de Justicia Penal, Primer Informe Guatemala. Agosto.
- Llorente, María Victoria (comp.). 1999. Perfil de la policía colombiana. En: *Reconstruir la guerra para construir la paz*. Universidad de los Andes, Cerec-Editorial Norma, Bogotá.
- Merton, Robert K. 1965. *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *El costo económico de la violencia en Guatemala*. Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia. PNUD Guatemala.
- Ramírez García, Luis Rodolfo (coord.). 2007. Observatorio de Justicia Penal. Primer informe Guatemala. En: *Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad* (núm. 27). Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.
- Rose-Ackerman, Susan. 1975. The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*. 4.
- Washington Office on Latin America (WOLA). 2006. Youth Gangs in Central America. Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention. Washington. Noviembre.

## Referencias páginas web

- Álvarez, Alejandro. (sf). *Balance y nuevos desafíos de la justicia latinoamericana*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Equipo de Justicia y Seguridad Ciudadana del Centro Regional para América Latina y el Caribe [en línea]. Disponible en: [http://www.lac-orkspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad\\_Ciudadana/Justicia/Justicia\\_-\\_marco\\_conceptual.pdf](http://www.lac-orkspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Justicia_-_marco_conceptual.pdf) (recuperado: 27 de abril de 2009).
- Cereser, Leonardo. 2009. Linchamientos siguen sin freno en el país. En: *Prensa Libre*. 16 de enero. Guatemala [en línea]. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/pl/2009/enero/16/289065.html> (recuperado: 27 de abril de 2009).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 1997. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe núm. 2/97 [en línea]. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Argentina11.205.htm> (recuperado: 27 de abril de 2009).
- El Diario de Hoy. 2006. Saca pide no tomar justicia por propia mano. En: *El Diario de Hoy*. 22 de agosto. San Salvador [en línea]. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/08/22/nacional/nac12.asp> (recuperado: 27 de abril de 2009).
- Frühling, Hugo. 1998. *Modernización de la policía* [en línea]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361998> (recuperado: 25 de noviembre de 2008).
- Washington Office on Latin America (WOLA). 2008. El Plan Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica [en línea]. Disponible en: [http://www.wola.org/index.php?option=com\\_content&task=viewp&id=668&Itemid=2&LANG=sp](http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=668&Itemid=2&LANG=sp) (recuperado: 20 de enero de 2009).

<sup>13</sup> En todos los países existe asociación entre el grado de confianza tanto en la policía como en el sistema judicial, por una parte, y por otra, el grado de acuerdo con que “la democracia es mejor que cualquier forma de gobierno”. Esto se infiere de una prueba estadística cuyos resultados dejamos consignados para los especialistas: (a) Sistema Judicial - Costa Rica Valor P: 0.000; El Salvador Valor P: 0.006; Guatemala Valor P: 0.008; Honduras Valor P: 0.000; Nicaragua Valor P: 0.022; Panamá Valor P: 0.004. (b) Policía - Costa Rica Valor P: 0.000; El Salvador Valor P: 0.051; Guatemala Valor P: 0.018; Honduras Valor P: 0.000; Nicaragua Valor P: 0.001; Panamá Valor P: 0.010.



Tercera parte  
**Las salidas**



## Capítulo 9

# Hoja de ruta

### Sumario

¿Es posible aumentar la seguridad ciudadana? ¿Por qué en América Central no se ha logrado? ¿Por dónde entonces hay que comenzar y cuáles son las tareas prioritarias?

# EE

En la primera parte de este Informe precisamos los conceptos y valores que lo inspiran; en la segunda parte describimos e intentamos explicar los desafíos actuales de la inseguridad objetiva y percibida, repasamos y evaluamos las medidas recientes y el desempeño de los SSCJP en la región. Con estos elementos a la mano podemos abordar la pregunta subsiguiente o prescriptiva: ¿qué más se puede hacer para brindar protección universal contra los riesgos del delito violento o predatorio a las ciudadanías de nuestros países?

Antes de entrar en las respuestas específicas, este capítulo inicial se ocupa de contextualizar y estructurar la estrategia, de suerte que la exposición detallada de sus componentes en los próximos capítulos no nos haga perder la necesaria visión de conjunto. Para ello el capítulo subraya tres “mensajes” básicos: que la tarea central consiste en fortalecer la *capacidad* social, institucional y técnica de los países centroamericanos para afrontar los problemas de inseguridad (sección A); que los reformadores deben tener en cuenta los *obstáculos* para que sus propuestas sean llevadas a la práctica (sección B) y que el avance en este campo supone un cierto *ordenamiento* de los frentes y de las prioridades (sección C).

## A. Solución, soluciones y capacidad de aplicar soluciones

### 1. Dos creencias comunes

Ante la complejidad y la gravedad indiscutibles del problema de la inseguridad ciudadana en América Central, existen dos actitudes difundidas pero erróneas entre la población y aun entre los dirigentes:

- Por un lado hay quienes acentúan la complejidad del desafío hasta caer en un cierto fatalismo, según el cual es poco o casi nada lo que en realidad podríamos hacer para devolverles la seguridad a nuestras gentes. No sin razón estas personas subrayan que las causas del crimen son “estructurales”, que la violencia actual proviene más que todo de poderosas fuerzas internacionales, o que llevamos ya muchos años de discursos, anuncios, reformas y programas de seguridad que han servido de poco o no han mostrado verdaderos resultados. Los “fatalistas” (o pesimistas curtidos) no están solos en su forma de pensar: de hecho en la criminología mundial existe una “Doctrina del Nada Funciona” –toda una escuela que hizo famosa el profesor Robert Martinson<sup>1</sup>–.

<sup>1</sup> Martinson publicó el “manifiesto” de esta escuela en 1974. What Works? - Questions and Answers about Prison Reform. *The Public Interest*:22-54.

- Pero por otro lado hay quienes acentúan la gravedad acuciante del “problema de la inseguridad”, hasta caer en un cierto alarmismo según el cual *la* solución sí existe y es bastante obvia, pero implica decisiones y actuaciones tan drásticas que nuestras democracias no se atreven a tomar. No sin razón estas personas subrayan que los niveles de impunidad son altísimos y que a los delincuentes en ciernes hay que infundirles temor, de manera que apoyan o reclaman soluciones “duras” pero simples para un problema que en efecto es muy complejo. Y aunque esta lectura, que podría llamarse “de derecha” es más común, también desde la “izquierda” tradicional hay algunos que opinan, y no sin argumentos, que el delito es reflejo de la lucha de clases y que *la* solución supone nada menos que una revolución socialista<sup>2</sup>.

En vista pues del escepticismo argumentado de algunos y de las ideologías esgrimidas por otros, es útil empezar por dos observaciones generales que se irán comprobando en nuestros próximos capítulos:

- Por una parte, y contra lo que piensan los más pesimistas, los problemas de inseguridad ciudadana *sí* tienen soluciones efectivas. La manera más sencilla de comprobar este aserto sería notar que las tasas de criminalidad por supuesto varían de país en país y ciudad en ciudad, y que suben o bajan con el pasar del tiempo en cada sitio: o sea que *el delito sí se puede reducir*. No solo son distintos –y pueden ser cambiados– los “estilos de vida” de este o aquel país, sino que los sistemas y aparatos de seguridad y justicia tienen distintos niveles de eficacia y por supuesto suelen mejorar o empeorar con el curso del tiempo. Hay reformas, programas y medidas concretas que aquí o

allá han servido para resolver problemas específicos de inseguridad ciudadana, hay un enorme saber acumulado y, por supuesto, hay maneras más inteligentes de manejar la cosa pública –incluida la gestión de la seguridad ciudadana–.

- Pero por otra parte, y contra lo que piensan los simplistas, no existe *el* problema de la inseguridad y aún menos existe *la* solución de la seguridad. No hay *una* solución mágica o infalible sino un repertorio de soluciones –es decir, un conjunto de parámetros que *deben* aplicarse y una variedad de herramientas que *pueden* aplicarse– a la situación particular de cada país y en cada momento.

## 2. Parámetros y herramientas

Los *parámetros* en cuestión provienen ante todo de los *valores* que inevitablemente se encarnan en cualquier política, estrategia o medida referente a la seguridad ciudadana. La seguridad misma es un valor –y en este caso es *el* valor que se quiere maximizar– pero a su lado existen otros valores que pueden ser más o ser menos compatibles con ese objetivo. Por eso en este campo no existen las herramientas “neutras”, ni se puede caer en el engaño de que “con tal de estar seguro se vale cualquier cosa”, o de que los instrumentos puedan escogerse sobre la base de comparar sus beneficios sin mencionar sus costos.

No sobra entonces repetir que las acciones propuestas en esta tercera parte del Informe pretenden maximizar u optimizar la seguridad ciudadana desde la perspectiva especial que significan los valores del desarrollo humano, como fueron expuestos en el capítulo 1. Otros sistemas de valores seguramente llevarían a un conjunto de recomendaciones diferentes en su contenido, en su ordenamiento o en sus matices, y lo que podría pedirse a quien formule esas

otras propuestas es nada más que haga explícitos los valores subyacentes.

Pero hay un valor cardinal que suelen invocar los defensores de aquellas estrategias derivadas de una lectura ideológica, simplificada o simplista del problema: el valor de la eficacia, o la gran capacidad de sus recetas para reducir los niveles del crimen. La derecha y la izquierda coinciden (como en tantas otras cosas) en afirmar que su “programa” de

radera. Dicho de otra manera: las sugerencias que acá presentaremos no se justifican solo por sus valores, digamos “idealistas”, *sino también por su capacidad comprobada de producir resultados*. Aunque pueden existir tensiones e imponer restricciones en el corto plazo, los valores del desarrollo humano –libertad, equidad, legalidad, respeto por los derechos humanos– no solo no excluyen el valor de la seguridad ciudadana, sino que lo complementan y lo refuerzan en el largo plazo.

**Contra lo que piensan los más pesimistas, los problemas de inseguridad ciudadana sí tienen soluciones efectivas. La manera más sencilla de comprobar este aserto sería notar que las tasas de criminalidad por supuesto varían de país en país y ciudad en ciudad, y que suben o bajan con el pasar del tiempo en cada sitio: o sea que *el delito sí se puede reducir*.**

seguridad se justifica ante todo porque es capaz de mostrar resultados contundentes e inmediatos. Esta sin embargo es una cuestión de carácter empírico, que no se puede zanjar en el plano ideológico sino a la luz de la experiencia y de la historia.

La derecha y la izquierda en efecto han podido –en algunos países y en ciertas ocasiones– disminuir verticalmente la incidencia de *algunos tipos* de delitos. En su versión extrema –las dictaduras– han logrado erradicar o casi la violencia y el hurto callejeros. Pero, además de hacerlo al costo de otras violencias y de sacrificar otros valores (la libertad o el Estado de derecho) estos regímenes o estas políticas han agravado la inseguridad ciudadana en otras dimensiones (comenzando por la corrupción) y sus efectos sobre el delito ordinario o callejero han sido casi siempre de carácter temporal.

En cambio los países con cohesión social y un sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal (SSCJP) inteligente y respetuoso del Estado de derecho logran brindar a sus gentes una seguridad más genuina y du-

Las *herramientas* a que antes aludimos son instrumentos o prácticas específicas que incorporan los parámetros en cuestión y que se han aplicado con éxito a mejorar la seguridad ciudadana en algunos países o ciudades del mundo. Nuestra intención en los próximos capítulos no es hacer el inventario completo o la descripción detallada de estas numerosas herramientas, sino ilustrar su sentido general y, sobre todo, mostrar que *sí* se puede e indicar *cómo* se puede.

Y en este punto es importante subrayar que *de verdad* no existen las recetas hechas ni los programas estándar en materia de seguridad ciudadana. Por el contrario: la inseguridad es un asunto dinámico y cambiante, que requiere respuestas inteligentes por parte de todos los afectados ante amenazas específicas y en situaciones o contextos muy particulares. La seguridad no se puede obtener con “piloto automático” ni por simples rutinas, sino que necesita ser construida o adaptada de continuo y en los muchos escenarios donde transcurre la vida cotidiana. Por eso desde ya diremos que en vez de recomendar

21 Aunque en las criminologías “crítica”, “radical”, “del conflicto” y “marxista” existen por supuesto variantes y matices, ellas en esencia comparten su lectura del delito como un subproducto de las relaciones o contradicciones de clase bajo el capitalismo. Una buena revisión de estas corrientes se encuentra en Martin D. Schwartz y Suzanne E. Hatty (eds.). 2003. *Controversies in Critical Criminology*, Cincinnati, Anderson Publishing. En América Latina se destacan los textos de Lolita Aniyar de Castro, directora del Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia (<http://www.venecrim.com/iclac.htm>).



Foto. Joan Peris. PNUD, Nicaragua.

esta o aquella política o programa concretos, nuestra propuesta central apunta a *fortalecer la capacidad social, institucional y técnica de producir respuestas adecuadas a los cambiantes desafíos de la inseguridad ciudadana*.

### 3. Ya sabemos qué hacer

En efecto ya existe un cúmulo de saber bastante sólido sobre cómo tratar los problemas de inseguridad ciudadana. Las comunidades académicas del área y sus subcomunidades (en cuestiones de policía, justicia penal, sistemas correccionales, prevención criminal, inteligencia, teoría de la administración, entre otros) han venido floreciendo y construyendo un cierto “paradigma” que recoge “las cosas que funcionan” y que pueden ser usadas en una democracia. Y por eso en Centroamérica los analistas y organismos especializados han venido insistiendo en reformas o en acciones específicas que se inspiran en una misma visión o que apuntan en la misma dirección, aunque sus detalles por supuesto varíen con el momento y con el tema o el énfasis de cada estudio. Entre estos informes o documentos destacamos algunos de los

más recientes, que han sido elaborados por organismos internacionales o por comisiones nacionales de alto nivel y que por ende han sido más ampliamente difundidos (recuadro 9.1).

Los documentos mencionados difieren en enfoque o contenido y por supuesto discrepan en aspectos específicos, pero en general coinciden en una cierta imagen o ideal de la seguridad ciudadana y en el conjunto de directrices y acciones que sugieren para mejorarla. En este Informe nos propusimos recoger las principales recomendaciones de estos y otros valiosos trabajos anteriores, cuya lectura no vacilamos en sugerir a los lectores y las lectoras. Nuestro Informe no pretende –ni podría pretender– originalidad, pues es apenas un intento de releer aquellos textos *en función del desarrollo humano, desde la perspectiva regional*, y con una identificación más explícita de *cuáles entre las muchas propuestas son prioritarias y cuáles son complementarias*.

### B. Reformar no es tan fácil

Según se dijo en el capítulo 7, nuestros países han avanzado bastante en el camino de adoptar las

reformas deseables, o en llevar adelante los “procesos de modernización” de sus programas preventivos, de sus cuerpos de policía y de sus sistemas judiciales, entre otros. A pesar de tales progresos indudables, el capítulo 8 mostró cómo subsisten muy serios problemas y vacíos en la gestión de la seguridad ciudadana. Y esto nos lleva a plantear la pregunta de por qué tantas de las recomendaciones que vienen formulando los expertos y organismos especializados no se han adoptado o no se han llevado más plenamente a término en la región. Los reformadores tienden o tendemos a pecar de ingenuidad, y por eso no sobra comenzar con esta dosis de realismo. Lejos de invitar a la inacción, el tomar conciencia de las dificultades y el aprender de los errores pasados son condiciones *sine quibus non* para que el esfuerzo de mejorar la seguridad ciudadana se redoble y tenga cada vez más frutos en América Central.

Así que la pregunta del porqué no se adoptan o no funcionan las reformas es de suma importancia. Pero la respuesta no es nada fácil, porque aparentemente aquí se mezclan razones de muy distinta índole y cuyo peso relativo no es posible precisar. De nuestras lecturas y del proceso de consulta con los analistas de cada país se desprenden sin embargo algunos elementos que serían los obstáculos mayores para modernizar y mejorar la seguridad ciudadana. Mencionaremos primero los argumentos *legítimos* más comunes y luego las razones *no legítimas* pero sin duda no menos poderosas para oponerse a los cambios deseables.

### 1. Tres obstáculos legítimos

#### 1.1 Tensiones entre distintos valores

Un primer argumento legítimo es la ya mencionada existencia de *tensiones entre distintos valores*. Es natural que en una democracia existan corrientes de opinión que acentúan valores diferentes y por tanto se opongan a una reforma o a una estrategia determinada. Esto toca ante todo a los dilemas que tan frecuentemente se perciben entre seguridad y libertad,

o entre seguridad y justicia –sobre el cual volveremos en el capítulo 12–; pero ahora conviene recordar del capítulo 1 que estos dilemas no son tan tajantes como se pretende. Y en cambio hay otro dilema –el de seguridad *versus* equidad– que no suele aflorar a la palestra pública, pero podría dar pie a debates ciudadanos –aunque de entrada dijimos que la seguridad inequitativa no es seguridad ciudadana ni es, a la postre, seguridad para ninguna persona–.

#### 1.2 Nivel de confianza sobre la eficacia

El *nivel de confianza sobre la eficacia* de las distintas propuestas es distinto y el grado de consenso entre los analistas a veces no es muy alto. Por ejemplo, en materia de maras y pandillas, hay quienes consideran que lo más eficaz es reforzar la represión policial, mientras otros opinan que sirven más las medidas de prevención que ayudan a que los jóvenes no ingresen a esos grupos. O en materia de participación de la ciudadanía, hay quienes piensan que su papel principal es servir como informantes de la policía, mientras otros consideran que debe orientarse a mejorar el diseño o el control de políticas y programas. Pero en principio hay que advertir que estas controversias tocan más que todo a cuestiones puntuales y no a la dirección general de las reformas, de suerte que la calidad de la escogencia entre variantes de una misma idea depende de que el país cuente con suficiente capacidad técnica en materia de seguridad ciudadana.

#### 1.3 “Faltan fondos”

El argumento más usual y más obvio para abstenerse de hacer los cambios deseables se aprieta en dos palabras: “*faltan fondos*”. Y en efecto la seguridad ciudadana es un servicio público esencial que los Estados están en el deber de financiar y que no siempre financian suficientemente. Y por supuesto hay reformas o programas deseables, que sin embargo serían demasiado onerosos para el nivel de ingreso de nuestros países. Pero este no es el punto, o por lo

## Algunos informes recientes sobre la (in)seguridad ciudadana en Centroamérica

Recuadro 9.1

### Regionales

- ▶ Agencia Española de Cooperación Internacional (Aecid); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Casa de América. 2007. *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*. San José.
  - ▶ Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI); Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). 2007. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Demoscopia S.A., Ciudad de Guatemala.
  - ▶ Equipo de reflexión, investigación y comunicación (ERIC); Instituto de Encuestas y Sondeos de Opinión (Ideso); Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies); Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop). 2004-2006. *Maras y pandillas en Centroamérica*. I, II, III y IV. Ediciones UCA, San Salvador.
  - ▶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). 2006. *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. Flacso. San José de Costa Rica.
  - ▶ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2006. *La seguridad privada en Centroamérica*. San José.
  - ▶ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2006. *La cara de la violencia urbana en América Central*. San José.
  - ▶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2006. *Situación y análisis del femicidio en la Región Centroamericana*. San José, Costa Rica.
  - ▶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2007. *Seguridad ciudadana en América Latina, una propuesta del IIDH*. San José.
  - ▶ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2007. *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. Viena.
  - ▶ Organización de Estados Americanos (OEA). 2008. *Compromiso por la seguridad pública en las Américas*. Primera reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas, México DF.
  - ▶ Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2006. *Informe de América Latina: la violencia contra niños, niñas y adolescentes. Estudio Mundial de las Naciones Unidas*. Costa Rica.
  - ▶ Programa estado de la nación-región. 2008. Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José.
  - ▶ Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). 1996. *Tratado marco de seguridad democrática de Centroamérica*. San Pedro Sula, Honduras. (Suscrito el 15 de diciembre de 1995). San Salvador.
  - ▶ *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*. 2009. San Salvador.
  - ▶ United States Agency for International Development (Usaid). 2006. *Central America and Mexico Gang Assessment*. Bureau For Latin American and Caribbean Affairs, Office Of Regional Sustainable Development, Washington.
- **Belice**
    - ▶ Society for the Promotion of Education and Research (SPEAR). 1999. *Criminality and Human Vulnerability: A Case Study of Citizen Security in Belize, Governance, Citizen Security and Development in Central America*. SPEAR, Ciudad de Belice.
    - ▶ Society for the Promotion of Education and Research (SPEAR). (ND). *Individual Rights*. SPEAR, Ciudad de Belice.
    - ▶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Comisión del Codex Alimentarius. Programa Conjunto FAO-OMS sobre Normas Alimentarias. (Unicef-CRD). 2005. *The impact of Crime and Violence on Children and Adolescents*. Ministry of Human Development, Belice.
    - ▶ International Labour Organization (ILO) - Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2004. *Child Labour in Belize: A Qualitative Study*. San Jose, Costa Rica.
  - **Costa Rica**
    - ▶ Incae Business School. 2008. *Foro Nacional sobre Seguridad Ciudadana*. San José.

## Algunos informes recientes sobre la (in)seguridad ciudadana en Centroamérica

Recuadro 9.1

- ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica (PNUD). 2005. *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, PNUD Costa Rica.
  - ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica. PNUD. 2006. *Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana*. San José, PNUD Costa Rica.
- **El Salvador**
    - ▶ Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social. 2007. *Seguridad y paz: un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador.
    - ▶ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2006. *Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo*. Fusades, San Salvador.
    - ▶ Ministerio de Gobernación; Comisión Nacional de Seguridad Pública (CNSP); Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. Ministerio de Gobernación, CNSP, Iudop, PNUD El Salvador.
    - ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (PNUD). 2003. *Armas de fuego y violencia*. San Salvador, PNUD El Salvador.
    - ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador (PNUD) 2005. *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? Cuadernos sobre Desarrollo Humano* (4). San Salvador, PNUD El Salvador.
  - **Guatemala**
    - ▶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Instituto de Investigación sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD). 1999. *Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala*. F&G Editores, Guatemala.
    - ▶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Instituto de Investigación sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD). 2002. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Flacso, Guatemala.
    - ▶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Instituto de Investigación sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD). WSP Internacional e Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (Igedep). 2002. *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos Finales*. Magna Terra Editores, Guatemala.
    - ▶ Fundación Friederich Ebert, Representación en Guatemala. 1997. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Proceso de negociaciones de paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). *Materiales de Estudio y Trabajo* (17). Magna Terra Editores, Guatemala.
    - ▶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). 1998. *Democracia en Guatemala: la misión de un pueblo entero*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
    - ▶ Ministerio de Gobernación de Guatemala. 2007. *Plan de modernización y desarrollo para la Policía Nacional Civil*. Cooperación Técnica Alemana y otras agencias de cooperación y organismos no gubernamentales, Guatemala.
    - ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *El costo económico de la violencia en Guatemala*. PNUD Guatemala.
    - ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. PNUD Guatemala.
  - **Honduras**
    - ▶ Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Honduras (PNUD). 2008. *Informe especial sobre muertes violentas e intencionales de mujeres en Honduras*. Observatorio Nacional de la Violencia, Tegucigalpa.

## Algunos informes recientes sobre la (in) seguridad ciudadana en Centroamérica

### Recuadro 9.1

- ▶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2003. *La violencia en Honduras y la Región del Valle de Sula*. BID, Tegucigalpa.
- ▶ Consejo Nacional Anticorrupción-Honduras (CNA). 2001. *Encuesta Nacional sobre Corrupción*. CNA, Tegucigalpa.
- ▶ Consejo Nacional Anticorrupción-Honduras (CNA). 2002. *Estrategia Nacional Anticorrupción*. CNA, Tegucigalpa.
- ▶ Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); Policía Nacional de Nicaragua. 2005. *Plan de modernización y desarrollo para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en Nicaragua 2005-2009*. Policía Nacional y ASDI, Managua.
- ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Diagnóstico de seguridad ciudadana en Nicaragua. Proyecto "Apoyo a la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana en Nicaragua"*. PNUD Nicaragua.
- **Nicaragua**
  - ▶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Policía Nacional de Nicaragua. 2001. *Política integral e implementación policía-comunidad y derechos humanos*. Managua.
  - ▶ Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); Policía Nacional de Nicaragua. 1999. *Diagnóstico de la Policía Nacional de Nicaragua*. Policía Nacional y ASDI, Managua.
  - ▶ Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); Policía Nacional de Nicaragua. 2001. *Plan de modernización y desarrollo para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en Nicaragua 2001- 2005*. Policía Nacional y ASDI, Managua.
- **Panamá**
  - ▶ Alianza Ciudadana Pro Justicia. 2005. *Audito de la Justicia Penal en Panamá*. Panamá.
  - ▶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. *La faceta ignorada de la violencia juvenil el Caso de Panamá*. BID, Panamá.
  - ▶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). 2006. *Reporte sector seguridad en América Latina. Informen Nacional de Panamá*. Flacso, Panamá.
  - ▶ Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá. 2003. *Memoria de la primera jornada científica nacional sobre criminalidad y seguridad ciudadana: evaluación y propuestas*. Panamá.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

menos no es el punto capital. En primer lugar porque los problemas clave de la inseguridad no se resuelven “echándoles dinero” y las tareas gruesas sobre todo consisten en cambiar el estilo de vida y de gestión, los hábitos mentales y las rutinas de la ciudadanía, de las autoridades y de los funcionarios del SSCJP. En segundo término porque estos mismos cambios deben liberar recursos que bien administrados podrían financiar las nuevas iniciativas. Y en tercer lugar porque aunque nadie en el mundo pueda decir que la cantidad Y o X es “suficiente”, es “poco” o es “demasiado” dinero para gastar en policía, en jueces o en

guardias privados, nuestros países ya invierten una buena porción de sus recursos en seguridad: como anotó el capítulo 3, el solo gasto directo en la seguridad privada y pública representa más del 3% del PIB regional.

Y en todo caso los tres argumentos legítimos suelen usarse como excusas para esconder el motivo verdadero: un valor con frecuencia se defiende por puro interés, una evidencia se ignora porque tiende a comprobar que la innovación temida sí funciona, y la “falta de dinero” casi siempre significa falta de imaginación.

## 2. Obstáculos no legítimos

La lista de los motivos *no legítimos* para abstenerse de adoptar o aplicar las reformas o medidas deseables en materia de seguridad es a la vez más extensa y más compleja, porque atañen tanto a la forma como al fondo de nuestra organización social y de nuestros SSCJP.

### 2.1 Tres obstáculos de forma

- Mencionemos ante todo el *legalismo* latinoamericano, que algunos llaman “fetichismo jurídico” y que nos lleva a actuar como si la ley cambiara el mundo por sí sola, de modo que no nos preocupamos demasiado por cumplirla o por hacerla realidad. Pues en América Central abundan las medidas o reformas a la seguridad y a la justicia penal que se han quedado en la letra de la ley –y esta posiblemente sea la causa principal del lento avance en este campo–.

El legalismo quizás tendría raíces en la Colonia y sería consecuencia de que nuestras instituciones son importadas –no nacidas desde adentro– de suerte que los centroamericanos convivimos sin asombro con el divorcio constante entre “lo legal” y “lo real”. Y en todo caso este fenómeno tiene una implicación singularmente grave para la seguridad ciudadana: la abundancia de leyes no cumplidas desprestigia la ley y hace que sus reformas sean cada vez menos eficaces, lo que alimenta un círculo vicioso de activismo legal (la llamada “inflación legislativa”) e incumplimiento generalizado (al cual llamamos “anomia” –que es la antesala del crimen–).

- Un pariente cercano del legalismo es el *mecanicismo* o sea la tendencia a copiar sin entender, a adoptar sin adaptar y a importar sin completar las reformas, mecanismos o instrumentos que nos vienen desde afuera –con lo cual la innovación inevitablemente pierde su sentido y su eficacia–. Y esta podría ser la segunda razón básica

para que el cambio en nuestros SSCJP no produzca los resultados esperados.

Entre los muchos ejemplos de mecanicismo, citemos solo dos de especial relevancia. El primero se refiere a la adopción del sistema acusatorio que analizamos en el capítulo 7; en la forma como funciona en los países de origen, este sistema supone la presencia de un fiscal que acuse y un defensor que impugne la acusación sobre la base de pruebas contundentes, lo que a su vez supone investigadores forenses y “detectives privados” en abundancia: pero los abogados nuestros no han sido entrenados para encontrar pruebas sino más bien para encontrar incisos. El segundo ejemplo alude a los “observatorios” del delito y en general al énfasis sobre la información como base del éxito en este campo; pues a menudo se piensa que “información” es tener los datos o las cifras per se, cuando en verdad se trata de aprehender o comprender el problema con cifras o sin cifras: una interpretación educada sirve más que una estadística.

- A medio camino entre la forma y el fondo, el *inmediatismo* es la tendencia –quizás universal pero quizás más acendrada en Centroamérica– a anteponer lo urgente a lo importante. Nuestros Estados por lo general débiles, nuestras naciones en vía de construcción y nuestra sensibilidad a las presiones internacionales se suman a la escasez de recursos para que las energías se dediquen a atender las emergencias en vez de prepararse para el día de mañana. Y no hace falta añadir que el inmediatismo tiende a ser más intenso en el caso de la inseguridad ciudadana, en la que las emergencias son más dramáticas y los remedios de fondo exigen mirar más al largo plazo.

### 2.2 Los obstáculos de fondo

Los obstáculos de fondo a los cambios que exige la seguridad ciudadana se resumen en una palabra simple –“resistencias”–, pero la naturaleza y el funcionamiento

**Es importante subrayar que de verdad no existen las recetas hechas ni los programas estándar en materia de seguridad ciudadana. Por el contrario: la inseguridad es un asunto dinámico y cambiante, que requiere respuestas inteligentes por parte de todos los afectados ante amenazas específicas y en situaciones o contextos muy particulares.**

de esas “resistencias” son bastante complejos. Distingamos entre las resistencias que provienen de grupos o intereses externos al SSCJP de aquellas otras que actúan desde el interior de este sistema.

#### a. Resistencias desde afuera del SSCJP

- En un nivel general podríamos hablar de la resistencia difusa pero decisiva que ejercen *nuestras formas de organización social* a la adopción o al funcionamiento eficaz de las innovaciones deseables en materia de seguridad ciudadana. Dicho en forma muy sintética: cada uno de los “desajustes” que producen “anomia” y tasas elevadas de criminalidad en América Central es una consecuencia o un reflejo de un cierto arreglo social que a su turno beneficia o resulta funcional para algunas personas o sectores; y estos beneficiarios consciente o inconscientemente obstaculizan los cambios fundamentales que serían necesarios para mejorar la seguridad ciudadana<sup>3</sup>.

La urbanización desordenada, o la desigualdad en el ingreso, o la abundancia de armas, o el ma-

chismo, para evocar algunos de aquellos “desajustes” (cuadro 2.1) –de un modo u otro son efectos o correlatos de un cierto arreglo o una cierta forma de organización social que a su vez tiene sus beneficiarios– los urbanizadores informales, los muy ricos, los traficantes de armas, los varones, respectivamente–. Y no se trata –aclaremos–, de alguna “conspiración”, sino de la lógica misma de los sistemas sociales que infortunadamente pueden –y suelen– producir “equilibrios patológicos” –o equilibrios que resultan funcionales para algunos aunque sean enfermizos o nocivos para la sociedad en su conjunto–.

- Entre los “intereses creados” que se resisten al cambio desde fuera del SSCJP hay que destacar el papel de los *poderes fácticos* a los cuales aludimos en el capítulo 5. Por una parte los poderes ilegales –el crimen organizado– y los poderes legales que manipulan el SSCJP o que sobornan a sus funcionarios son una fuente de resistencia indebida y a menudo decisiva a las reformas o programas que buscan mejorar la seguridad ciudadana. Pero también los poderes fácticos que actúan dentro de la ley son arte y parte el problema de la inseguridad, en tanto se benefician de los “equilibrios patológicos” que a su vez se traducen en altas tasas de criminalidad. No solamente porque son ante todo ellos quienes definen “el problema de la inseguridad” –con las malas consecuencias que enunciara el capítulo 2 (y ratifica el capítulo 7)– ni solo porque las políticas y estrategias de seguridad ciudadana estén sesgadas hacia ellos –la protección inequitativa que examinó el capítulo 8–, sino además porque son ellos quienes más se benefician del “contrato” particularista entre Estado y sociedad, que veremos en el capítulo 10 y que se encuentra en la misma raíz de la “anomia”.

Las resistencias externas al SSCJP tienen pues como efecto principal el impedir los cambios necesarios en el “estilo de vida” que, como vimos, está detrás de la alta criminalidad centroamericana y cuyo remedio implicaría el “contrato por el civismo”, que describimos en el próximo capítulo. Pero estas resistencias también afectan a los SSCJP por un canal más directo: debilitar la voluntad nacional para impulsar las reformas necesarias del sistema, pues en la sociedad y en el sistema político no faltan quienes se perjudiquen con los cambios.

#### b. Resistencias desde adentro del SSCJP

- Las principales resistencias internas no son exclusivas de América Central, ni del sector de la seguridad ciudadana: las organizaciones formales o “burocracias” *son intrínsecamente reticentes al cambio*. Para decirlo, otra vez, en forma muy sintética: la burocracia implica una división organizada del trabajo para obtener la máxima eficiencia –y esta es su ventaja formidable–; pero para coordinar o ensamblar esas muchas acciones especializadas se requiere un tejido de expectativas recíprocas y una compleja serie de “contratos” entre los muchos miembros y las varias unidades de la organización. Cambiar es muy difícil porque los beneficiarios de cada “contrato” se resisten y porque los muchos contratos están encadenados<sup>4</sup>.

Los cuerpos de policía, los juzgados, las cárceles y las demás entidades que componen un SSCJP son burocracias bastante complejas en cuanto a sus objetivos (que son varios –y no siempre compatibles–) sus funciones (que a veces son implícitas, como crear empleos, por ejemplo) sus tecnologías (que en general son muy “blandas”) sus recursos materiales y simbólicos, sus jerarquías, sus organigramas, sus reglamentos formales y sus

reglas informales, sus sistemas de incentivos, su ambiente laboral y su cultura, su relación con el entorno y con los “clientes”, de todo lo cual resultan tensiones y “rigideces” que obstaculizan o desvían las reformas y que a veces ni siquiera son fáciles de entender o de prever por parte de quienes las impulsan.

- En esas circunstancias, el diseño y la ejecución de las reformas de las agencias de seguridad y justicia penal están sujetos a ciertos *dilemas* que los dificultan y que de hecho suelen acabar por frustrarlas. Exagerando un poco, en aras de ser breves, mencionemos cuatro de los dilemas críticos:

- El del cambio radical o los cambios marginales; el uno es más profundo pero causa traumas, el otro es más tranquilo pero no llega muy lejos.
- El del cambio integral o los cambios locales; el primero es más lógico pero tiende a disgregarse en una “lista de mercado”; el segundo se controla con más facilidad pero tiende a producir inconsistencias.
- El de proyectos piloto o cambios generalizados; el primero produce resultados pero no se arraiga dentro de la institución, al paso que los segundos se aclimatan pero no muestran iguales resultados.
- El de cooptar a los funcionarios o enfrentarse con ellos. Una reforma propuesta por los policías o por los jueces se asimila fácilmente pero cambia pocas cosas; una reforma sin los funcionarios causa insatisfacción y molesta al sindicato.

Estos y otros dilemas se concretan de maneras distintas en el seno de distintas agencias y en cada circunstancia, de modo que los mejores planes o

3 | La literatura sobre el cambio social –y sobre las resistencias al cambio social– es sumamente compleja y extensa, pues incluye teorías del conflicto, interpretativas, constructivistas y otras más; ver por ejemplo el clásico de Richard P. Appelbaum. 1970. *Theories of Social Change*. Chicago, Markham Publishing. El lenguaje que usamos en el texto puede tener un cierto dejo “funcionalista”, pero estaríamos en condiciones de mostrar que el argumento cabe en principio dentro de cada una de aquellas corrientes, de suerte que es muy sólido.

4 | La literatura sobre cambio organizacional es tan variada y extensa como la del cambio social, y en ella compiten “modelos” y corrientes muy distintos (estructuralistas, interaccionistas, ecologistas, postmodernistas, etc.). Una buena revisión se encuentra en W. Warner Burke. 2002. *Organization Change: Theory and Practice (Foundations for Organizational Science)*. Sage Publications, Nueva York. La formulación en nuestro texto quiso ser compatible con muchas de esas visiones y por eso tal vez resulta un poco abstracta.

intenciones pueden naufragar en medio de juegos de poder o de trabas burocráticas –y sin embargo no existe una estrategia de reforma óptima–.

### C. ¿Por dónde comenzar y dónde actuar?

El hecho de que no exista *el* problema de la inseguridad, ni exista *la* solución de la seguridad ni haya tampoco *la* estrategia para lograr los cambios conducentes a mejorar la seguridad refuerza el argumento de que –más que las reformas y medidas puntuales– lo decisivo es tener la *capacidad* social, institucional y técnica para darles tratamiento eficaz a las manifestaciones concretas de la inseguridad. Al elaborar un poco más diríamos que la capacidad de aplicar los parámetros y el tipo de herramientas que explicaremos en los próximos capítulos supone tres condiciones previas y esenciales:

- Una *voluntad política y social* suficiente para asumir en serio y en forma duradera los desafíos de la inseguridad ciudadana y para asegurar el curso de los varios actores requeridos.
- Un *sistema institucional* bien diseñado y estable en el cual sean posibles el diagnóstico racional sobre el problema cambiante de la inseguridad ciudadana, la escogencia de buenas estrategias y su ejecución integrada.
- Una *cultura del conocimiento* donde confluyan los valores y los saberes profesionales necesarios para aplicar las mejores herramientas disponibles para el control de amenazas a la seguridad ciudadana.

La primera condición corresponde a la fortaleza de la *capacidad social*, la segunda a la fortaleza de la *capacidad institucional* y la tercera a la fortaleza de la *capacidad técnica* para abordar los problemas de seguridad ciudadana.

El Estado por supuesto tiene la responsabilidad principal –e indelegable– de fortalecer aquellas capa-

idades y es, además, el lugar principal donde ellas deben asentarse. Las autoridades –todas ellas– están instituidas para velar por el bienestar de la ciudadanía, y el primer peldaño necesario de cualquier bienestar es la seguridad frente al delito. Así pues que las autoridades deben ser el principal motor de las reformas y el Estado es el lugar por dónde comenzar.

El poder del Estado y la voluntad reformadora de las autoridades habrían de ser fuerzas bastantes para contrapesar los obstáculos al cambio y aumentar la seguridad ciudadana. Pero el Estado no existe en el vacío y esto implica un papel por supuesto decisivo para la sociedad y sus dirigentes. Son ellos quienes pueden y deben cambiar aquellos “estilos de vida” que alimentan los altos índices de delincuencia en Centroamérica. Y cambiar nuestras formas de vivir exigiría un “pacto social” distinto, o un “contrato por el civismo” que disminuya la anomia y nos obligue a respetar la ley. Este contrato nuevo es ambicioso y quizás improbable; pero ahora o más tarde tendremos que adoptarlo si en realidad queremos seguridad ciudadana.

Sin embargo “el problema del crimen” no debe ser la razón principal –y en todo caso no es la única razón– para adoptar un “estilo de vida saludable”: hay razones potentes de eficiencia económica y de justicia social para buscar sociedades más integradas o con menos “desajustes” de los que reseñamos en el capítulo 6. Así que al lado y como parte especial de aquel contrato haría falta un pacto específicamente dirigido a consolidar y modernizar los SSCJP en la región: para tener capacidad institucional o para construir un sistema integral y funcional de seguridad es necesario el respaldo concertado de las fuerzas vivas de nuestra sociedad.

La historia enseña que contratos o pactos de tal envergadura son más que todo la obra de *coaliciones* que tienen la visión y la pujanza necesarias para poner en marcha y acompañar las reformas deseadas. Estas coaliciones actúan desde el interior del Estado, desde el sistema político y desde los aparatos culturales, y hacia ellas confluyen actores más o menos estraté-

### Para cambiar con éxito una organización Recuadro 9.2

#### Los ocho pasos

1. Establecer un sentido de urgencia.
2. Armar la coalición reformadora (dentro de la organización).
3. Articular la visión y la estrategia.
4. Transmitir la visión y convencer.
5. Movilizar a los trabajadores.
6. Producir ganancias pequeñas pero prontas.
7. Consolidar las ganancias y empujar más cambios.
8. Hacer que el cambio se convierta en cultura.

#### Los ocho errores comunes

1. Caer en la complacencia (“vamos bien”).
2. Dejar por fuera a aliados estratégicos (“podemos solos”).
3. Subestimar el poder de la visión (“por el camino arreglamos las cargas”).
4. Comunicar la visión con palabras pero no con los hechos.
5. No mirar bien los obstáculos.
6. Retardar las primeras ganancias.
7. Cantar victoria demasiado pronto.
8. No construir la cultura del cambio.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir del libro de Kotter, John P. 1996. *Leading Change*; Cambridge, Harvard Business School Press.

gicos y de maneras más o menos fluidas. Las coaliciones exitosas abarcan gobernantes progresistas, funcionarios de las tres ramas del poder, voceros de partidos o movimientos políticos, dirigentes de movimientos cívicos o sociales, educadores, líderes religiosos, comunicadores, ONG, sindicatos, gremios y otras instancias de la sociedad civil. En el caso de la seguridad ciudadana hay un lugar y un papel irremplazables para las comunidades profesionales del sector: las policías civiles, las cortes, los penalistas y en general los expertos en la materia deben aportar la iniciativa y el saber necesarios para que la coalición reformadora pueda llevar a cabo su programa.

Y así la coalición reformadora también estará actuando desde adentro del SSCJP para lograr el cambio requerido en cada agencia. Dijimos que no es fácil cambiar las burocracias; pero también en esto hay un saber que ha sido derivado de muchas experiencias y hay unas ciertas pautas aplicables a muchas entidades de este tipo (a manera de ejemplo, el recuadro 9.2 resume uno de los “decálogos” mejor establecidos entre los analistas del cambio organizacional).

La coalición reformadora tiene pues ante sí varias tareas centrales, que por eso hemos querido examinar por separado en cada uno de los seis capítulos finales de este Informe:

- Primera tarea en importancia y en alcance –pero también en su dificultad– es avanzar hacia el “estilo de vida” alternativo, que nuestras sociedades deben adoptar para que las elevadas tasas de criminalidad disminuyan de modo sustantivo y duradero; a ese estilo lo llamamos “contrato por el civismo” y será el tema del capítulo 10.
- El capítulo 11 se ocupa del segundo eslabón fundamental. Dado que la seguridad ciudadana es un deber básico del Estado y un desafío complejo que hoy desborda a los SSCJP en Centroamérica, es necesario aumentar su capacidad es decir, su eficiencia y sus recursos para prevenir las amenazas y procesar los delitos violentos o predatorios. Esto implica que la formulación de las políticas y la gestión de los programas de seguridad ciudadana se ciñan a un conjunto de criterios que agruparemos bajo el rótulo de “un sistema robusto y eficiente”.
- A partir de los criterios antes dichos, en el capítulo 12 aludiremos a las reformas o medidas específicas que habrían de adoptarse en relación con cada uno de los componentes del SSCJP (tabla 3.1). En este punto aprovechamos el trabajo acumulado de los numerosos expertos y organismos especializados, adoptando sí un cierto orden de prioridades que nos evita caer en una simple y larga lista de recomendaciones.

- Pero al lado de la criminalidad en general, nuestra región padece el desafío de los “núcleos delictivos” que examinó el capítulo 4 y padece además el problema de los delitos ocultos que describe el capítulo 5. Estos fenómenos complejos y apremiantes requieren cada uno de estrategias y actuaciones especializadas, de las cuales se ocupa el capítulo 13.
- Y puesto que algunas de aquellas amenazas a la seguridad provienen del contexto mundial, ellas no pueden atenderse sin el concurso de la comunidad internacional. Por eso en el capítulo 14 analizamos el estado de la cooperación entre los países centroamericanos y entre la región, los centros de poder global y otros países vecinos, para sugerir algunas directrices o medidas que en cada caso podrían mejorarla.
- Acabado el examen de las estrategias y medidas aconsejables en cada uno de los planos o elementos que habrían de confluir hacia el ideal de la plena seguridad ciudadana, el capítulo 15 resume la experiencia de algunas ciudades o países que tuvieron éxito en resolver problemas agobiantes de inseguridad en un plazo relativamente corto y sin sacrificar otros valores del desarrollo humano. Aunque se trata de ejemplos ilustrativos, estas experiencias sirven para validar la tesis principal de nuestro Informe: que dentro de la democracia *sí es posible*.

## Referencias bibliográficas

- Appelbaum, Richard P. 1970. *Theories of Social Change*. Markham Publishing, Chicago.
- Burke, Warner W. 2002. *Organization Change: Theory and Practice (Foundations for Organizational Science)*. Sage Publications, Nueva York.
- Martinson, Robert. 1974. What Works? - Questions and Answers about Prison Reform. *The Public Interest*.
- Schwartz; Martin D.; Hatty, Suzanne E. (eds.). 2003. *Controversies in Critical Criminology*. Anderson Publishing, Cincinnati.



## Capítulo 10

# Sociedades más integradas

### Sumario

La seguridad supone un “contrato” entre los ciudadanos: respeto de la ley, universalismo y solidaridad. La crisis del civismo en Centroamérica. Cómo construir cultura cívica. Cómo rescatar y ampliar la esfera de lo público. Cómo incluir a los hoy excluidos: empleo, gasto social y pluralismo cultural como herramientas para aumentar la seguridad ciudadana.

# HH

emos venido diciendo que a raíz de sus severos desajustes sociales, los países de América Central en general han adoptado un “estilo de vida poco saludable” o altamente propenso a la criminalidad. El mecanismo que alimenta este proceso es el debilitamiento de los nexos de solidaridad, lo cual aumenta la “anomia” –o ineficacia de las normas sociales para controlar el delito. Así pues, una estrategia de seguridad ciudadana que vaya al fondo del problema debe concentrarse en derrotar la anomia– y este es el tema que abordaremos ahora.

Verdad que ante la “oleada del crimen” que nos azota hay que emprender el tipo de acciones inmediatas que ilustrará el capítulo 15. Verdad también que los SSCJP –de los cuales se ocupan los próximos capítulos– ayudan a prevenir la anomia en tanto infunden temor a los posibles delincuentes. Pero ningún policía o ningún juez pueden reemplazar al policía o al juez que cada uno de nosotros lleva adentro, de suerte que el papel del SSCJP es puramente supletorio. Y así, para que la seguridad ciudadana mejore de modo significativo y permanente es necesario que la ley sea respetada por los ciudadanos –o sea que todos aprendamos a vivir en la legalidad–.

Para derrotar la anomia sería pues necesario que las sociedades centroamericanas cambien su estilo de vida o que suscriban un “contrato por el civismo” que garantice el respeto por la ley. En este capítulo intentamos precisar en qué consiste ese “contrato” (sección B), examinar hasta dónde él se cumple en la región (sección C) y señalar los cambios necesarios para que el contrato se ejecute plenamente en los planos cultural, político y social (sección D). Pero antes necesitamos aclarar un poco más en qué consiste la anomia y cómo se relaciona con los desajustes sociales que la causan (sección A).

## A. Sobre la anomia y su dinámica

El concepto de anomia se debe al “fundador de la Sociología” Emile Durkheim (1965:191 y ss), quien lo empleó para mostrar que el suicidio –el acto más “privado” o íntimo que pueda imaginarse– es en realidad un hecho plenamente social. Y es así como la anomia mira tanto a la psicología individual como al sistema social:

- Desde el punto de vista *sicológico*, anomia es “el estado de ánimo del individuo cuyas raíces morales se han roto, que ya no tiene normas sino únicamente impulsos desconectados, que no tiene ya ningún sentido de continuidad, de grupo, de obligación”<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Esta es la definición clásica de Robert M. Maclver. 1950. *The Ramparts We Guard*. McMillan, Nueva York:84).

## Desajustes sociales y criminalidad

Gráfico 10.1



- Desde el punto de vista *sociológico*, anomia es una “quiebra de la estructura cultural”, que tiene lugar cuando hay una “disyunción aguda” entre lo que se espera de los individuos en una sociedad (por ejemplo, que ganen mucho dinero sin valerse de métodos ilegales) y las oportunidades o los medios que esa misma sociedad les ofrece para alcanzar tales metas<sup>2</sup>.

Hecha la aclaración, podemos apreciar mejor el modo como los desajustes sociales tienden a crear anomia –y por lo mismo a elevar las tasas de criminalidad: no se trata de un efecto directo, sino de un efecto *mediado* a través de factores culturales y sociosociales, que vienen a ser la causa inmediata o directa de la anomia-. Como sugiere el gráfico 10.1, los desajustes sociales (desempleo, urbanización desordenada, familias conflictivas, abundancia de armas y otros que mencionamos en el capítulo 6) inducen cambios en las creencias o valores del grupo (factores “culturales”) y en las percepciones o motivaciones de los individuos (factores “sicosociales”) que se traducen en mayor anomia o criminalidad.

La precisión anterior tiene una implicación muy importante para la estrategia de seguridad ciudadana: su *prioridad* debe ser actuar sobre la cultura y la sicología, pues es aquí donde se gesta la criminalidad de manera directa o inmediata; pero dicha estrategia también debe corregir los desajustes sociales de donde la anomia viene en última instancia. Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, lo *crucial* es el cambio de los valores y las conductas; pero este cambio a su vez necesita de reformas sociales más profundas, o si se quiere más “estructurales” –en tanto la cultura y la sicología son “simples” reflejos de relaciones sociales “objetivas”<sup>3</sup>–.

## B. Un contrato por el civismo

Aquel cambio de valores y conductas ha de ser el objeto de un consenso o de un pacto renovado entre las centroamericanas y los centroamericanos al que aquí llamaremos “contrato por el civismo”. Dicho del modo más simple, este contrato consiste en que *todos nos comprometemos a cumplir la ley a condición de que la ley sea para todos y de que todos tengamos las condiciones necesarias para cumplirla*.

En términos más precisos (aunque también más abstractos) el “contrato”<sup>4</sup> por el civismo incluiría tres principios interconectados:

- *Principio de legalidad*. Una sociedad segura es aquella en donde todos acatan la ley –porque el primer objetivo de la ley es proteger la vida, la integridad personal y el patrimonio de los asociados-. De aquí se sigue que el respeto por la ley tiene que ser el núcleo, el objeto central y la primera cláusula del “contrato” que garantiza la seguridad ciudadana.
- *Principio de universalidad*. Pero para que todos aceptemos la ley es necesario que la ley sea justa –es decir, que todos la percibamos como justa-, lo cual implica que la ley nos trate a todos como iguales –o como “ciudadanos”-: una segunda cláusula del contrato debe prever el universalismo de la ley, o sea que la relación de la ciudadana o ciudadano con el Estado no dependa de sus condiciones personales o particulares.
- *Principio de solidaridad*. Sin embargo en la vida real hay personas marginadas o excluidas, a quienes es necesario incluir en el orden económico y social para que puedan suscribir el contrato por el civismo. La tercera cláusula se refiere por tanto a la “inclusión social” o si se quiere, a acortar la distancia entre las metas que la sociedad impone a los individuos y las oportunidades que les brinda para alcanzarlas.

Todo contrato crea *obligaciones* para las partes, y en este caso se trata de tres compromisos muy bien definidos, a saber: (a) El ciudadano o ciudadana aca-

ta la ley, (2) el Estado asegura el universalismo, y (3) tanto el Estado como los ciudadanos que disfrutan de mejores oportunidades mejoran las de los ciudadanos marginados o excluidos.

Las obligaciones en cuestión son o deben ser *exigibles*, no apenas “morales” (o peor –simplemente retóricas) de suerte que el contrato necesita de mecanismos institucionales y sociales concretos y eficaces para lograr que se cumplan esas obligaciones-, lo cual por supuesto incluye los SSCJP, pero además implica desde sanciones simbólicas o culturales hasta medios adecuados para redistribuir el ingreso u otras oportunidades sociales.

En el lenguaje del derecho se diría que el “objeto” del contrato en cuestión es el de construir o elevar el nivel del “civismo”. Y aunque esta expresión admite varios usos<sup>5</sup>, aquí la tomaremos en el sentido original (del latín *civis*, ciudadano) como el conjunto de actitudes y comportamientos propios del *buen* ciudadano o ciudadana, de alguien que puede vivir en comunidad porque profesa y practica los valores necesarios para la convivencia. El civismo es un asunto de grado<sup>6</sup> y los valores que le sirven de sustento pueden ser clasificados de distintas maneras, pero en general se trata de tres “virtudes cívicas” principales y estrechamente vinculadas: la virtud del respeto, la del sentido de pertenencia y la virtud de confianza.

- El *respeto* es la virtud primera y principal para nuestros efectos: respeto por la ley que protege el derecho de todos a la vida, a la integridad personal y al patrimonio. Este respeto no es adhesión a la ley por la ley, sino expresión de un respeto más profundo: el respeto por lo humano en nosotros,

2 | Esta es la conceptualización también clásica de Robert K. Merton 1964. *Teoría y estructura sociales*. Fondo de Cultura Económica, México:170) (en aras de la claridad, hemos acortado el original).

3 | Estas reformas sociales, recordemos, se justifican por razones de equidad y eficiencia, no apenas por motivos de seguridad.

4 | La idea del “contrato social” ha ocupado mucho espacio en la historia de la ética y la filosofía política, desde Hobbes o Rousseau hasta Rawls o Scanlon. Aquí apenas cabe una versión particular, resumida y en la que no ahondamos en ciertos supuestos o afirmaciones que los lectores especializados seguramente apreciarán; un buen repaso reciente del debate se podrá ver en Stephen Darwall (ed.). 2008. *Contractarianism, Contractualism*. John Wiley & Sons, Nueva York.

5 | A veces en Centroamérica la palabra “civismo” se usa en un sentido similar al de patriotismo o celo por las instituciones e intereses de la patria; pero respetar las normas de la convivencia es una forma obvia de velar por los intereses de la patria.

6 | Hay un civismo “pasivo” que nos permite convivir en paz, y hay un civismo “activo” que implica participar en la vida pública; nuestro “contrato” estrictamente concierne a lo primero, pero su plena realización necesita también de lo segundo, como se dirá más adelante.

respeto por sí mismo y por el otro, por las personas y entre las personas, y respeto también por las cosas que son de todos para que todos las puedan disfrutar cuando las necesiten (Camps, 2005:15-21).

- *Sentido de pertenencia* es saberse y sentirse un miembro de la comunidad, de la nación, del Estado, del “nosotros” –los que venimos de una historia común y compartimos un mismo destino–. Mal entendido o exagerado, el sentido de pertenencia puede hasta ser una fuente de inseguridad ciudadana: la identificación de algunos jóvenes centroamericanos con su “mara” es un ejemplo de esta desviación. Pero en tanto no implique convertir al “extraño” en enemigo, pertenecer al grupo contribuye a que exista el respeto –y a que la persona exija que la respeten–. Sentir que se pertenece es además una condición para trabajar por el bien del grupo, o para darle expresión a la dosis de altruismo que es de esperar en un *buen* ciudadano.
- La *confianza* se extiende tanto a los conciudadanos y las conciudadanas, como en especial a las instituciones y las autoridades que (presumiblemente) garantizan el cumplimiento del contrato social. La confianza es otro nombre de la seguridad, en este caso la seguridad de que seremos respetados en el grupo y por el grupo al cual pertenecemos y del cual por eso mismo dependemos.

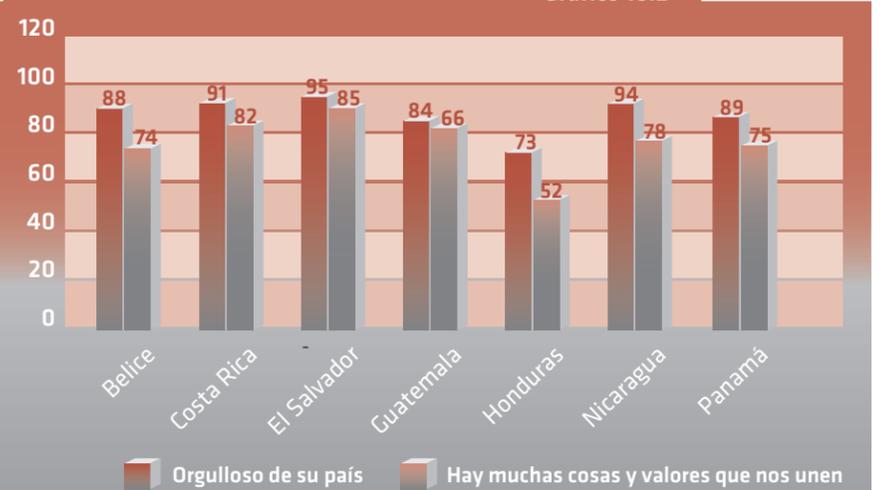
### C. ¿Cuánto civismo hay hoy en Centroamérica?

Es de veras muy poco lo que se sabe acerca de la cultura cívica de los países centroamericanos. Pero para ilustrar este asunto, siquiera parcialmente, resumimos ahora los hallazgos de la Encuesta Lapop y otros sondeos que se han hecho en la región sobre las varias dimensiones del civismo.

- Empezando por el lado positivo, diríamos que en Centroamérica existe un sentido arraigado de la pertenencia. Como lo enseña el gráfico 10.2, los encuestados por Lapop en 2008 se sienten mayoritariamente “orgullosos de su país” (barra en rojo) y un número apenas algo menor considera que “son muchas las cosas y valores que nos unen como país” (barra en gris).
- La confianza interpersonal también parece ser bastante alta. Seis de cada diez encuestados por Lapop creen que “la gente de la comunidad” es muy confiable o confiable –aunque los costarricenses están bien por encima del promedio, mientras los beliceños y hondureños están bien por debajo del mismo promedio– (gráfico 10.3, barra roja).
- Infortunadamente sin embargo, la confianza se reduce a las personas conocidas, al círculo cercano de “la gente de aquí”, puesto que nueve de cada diez encuestados considera que “no se puede confiar” en la gente en general (gráfico 10.3, barra gris).
- La falta de confianza en los demás está asociada con la percepción de que las personas no son solidarias. Para empezar (y advirtiendo que estas cifras resultan de encuestas del Latinobarómetro<sup>7</sup>), se observa que son muchos los que no creen que la gente debería estar dispuesta a “sacrificar su interés personal por el bien del país”: desde el 22% de los hondureños hasta el 53% de los guatemaltecos piensan de esa manera (gráfico 10.4 en gris). Y en proporciones más altas (entre el 40% de Costa Rica y el 72% de Guatemala) los encuestados sostienen que sus compatriotas son “poco o nada solidarios” (barras rojas).
- Y la precariedad de la cultura genuinamente cívica (es decir impersonal y apoyada en valores más que en emociones) quedaría confirmada por el grado

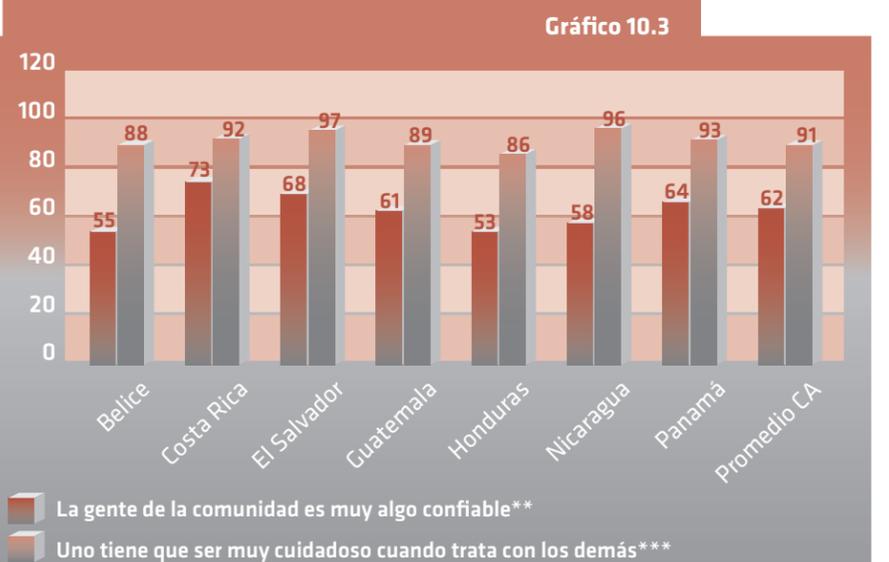
7) “Latinobarómetro” es el sistema de encuestas de opinión que aplica la Corporación Latinobarómetro en América Latina; el Lapop o “Barómetro de las Américas” es el sistema que administra la Universidad de Vanderbilt y que llevó a cabo la encuesta para América Central que forma parte del presente Informe.

El sentido de pertenencia en Centroamérica\* (Porcentajes) Gráfico 10.2



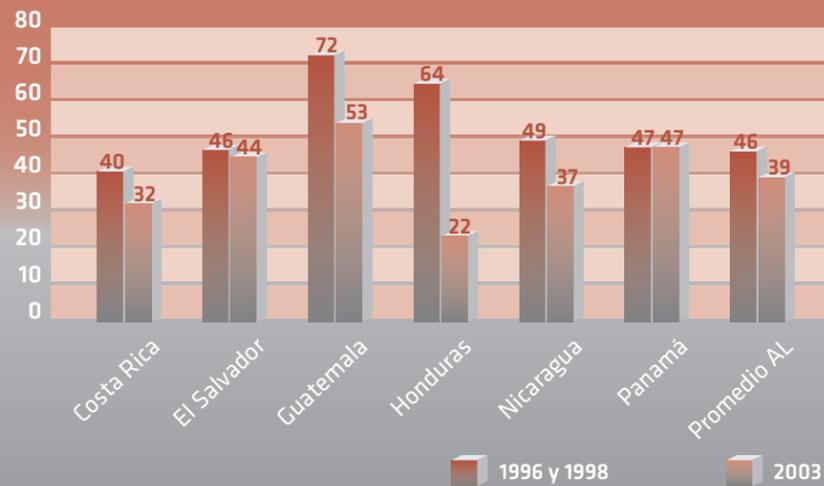
\* Respuesta a las preguntas “A pesar de nuestras diferencias, los residentes de este país tenemos muchas cosas y valores que nos unen como país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?” y “¿Hasta qué punto tiene usted orgullo de su país?” Para ambas, se han tomado los valores 5 a 7 de una escala donde 1 significa “nada” y 7 significa “mucho”. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

Confianza interpersonal en la región\* Gráfico 10.3



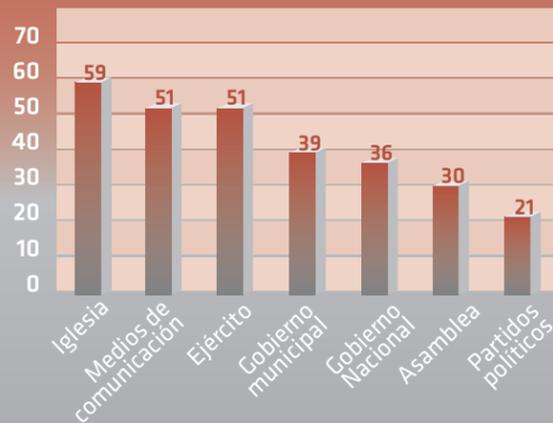
\* La pregunta fue la siguiente: “Ahora, hablando de la gente de aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es: muy confiable, confiable, poco confiable, nada confiable”.  
 \*\* La pregunta se formuló de la siguiente manera: “Hablando en general, ¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno tiene que ser muy cuidadoso cuando trata con los demás?” Las dos respuestas posibles eran: “Se puede confiar en la mayoría de las personas” y “uno tiene que ser muy cuidadoso cuando trata con los demás”.  
 \*\*\* Para los datos correspondientes a Centroamérica se extrajo el promedio simple del total de los porcentajes a las respuestas reflejadas en el gráfico. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

Percepción de insolidaridad: hacia un proyecto común de sociedad\* (porcentajes) Gráfico 10.4



\* Respuestas a las preguntas “¿Diría usted que los (nacionales) son muy, bastante, poco o nada solidarios?”, para los años 1996 y 1998; y la suma de “poco de acuerdo” y en “desacuerdo” para la pregunta “por el bien del país ¿la gente debería estar preparada para sacrificar su interés personal?”, realizada en 2003. Fuente: Encuesta Latinobarómetro 1996, 1998 y 2003. Cepal, Aecid, Segib. 2007. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* [en línea]. Disponible en: <http://www.segib.org/documentos/28/esp/cohesionsocial.pdf> (recuperado: 4 de marzo de 2009), a partir de Encuesta Latinobarómetro 1996-1998 y 2003.

Confianza en otras instituciones\* (Porcentajes) Gráfico 10.5



\* Respuesta a la pregunta: “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en...?” Como Costa Rica y Panamá carecen de ejército, no se promedió en la respectiva respuesta. Para Belice, la encuesta no contempló la pregunta acerca de la confianza en los medios de comunicación. Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

ostensiblemente bajo de confianza en las instituciones. En una sociedad de verdad integrada y respetuosa de la ley, la totalidad o casi de los ciudadanos confiaría en las instituciones que encarnan y protegen el bien público; pero en América Central ese guarismo en el mejor de los casos no llega al 60% de la población, cae debajo del 40% respecto de los gobiernos y apenas pasa de 20% en relación con los partidos políticos (gráfico 10.5).

Bajo las circunstancias mencionadas, no es de extrañar que el prestigio y la respetabilidad de la ley se encuentren en un grave entredicho en la región:

- “¿Para qué sirven las leyes en Nicaragua?”, se preguntó a la población en un estudio reciente. Mientras el 50% de los encuestados afirmó que para “defender los derechos de todas las personas”, la otra mitad declaró que la ley es “para defender a los ricos” y “para la impunidad de los

políticos” (Instituto para el Desarrollo y la Democracia, 2007:23).

- La situación en Guatemala es todavía más desalentadora. El 70% de las personas consultadas por Flacso señaló que las leyes “se usan para defender a los ricos y poderosos”, mientras el 75% afirmó que “cumpliría la ley si otros lo hicieran”. Prácticamente nadie en cambio dice creer que las leyes sirvan para “hacer justicia” o para “castigar a los culpables” (Ortiz Loaiza, 2008:4).
- La percepción no parece ser muy distinta en Honduras. El 23% de los entrevistados por el Informe de Desarrollo Humano 2005 afirmó que las leyes se cumplen “dependiendo de las circunstancias”. La respuesta al respecto de un recluso es elocuente: “Las leyes son bonitas, pero no se aplican como son porque aquí las leyes son del que tiene dinero, aquí no paga uno el delito, sino lo que se paga es la pobreza, porque el que tiene dinero arregla todo...” (PNUD Honduras, 2006:28).
- Y así, como observamos en el capítulo 7, apenas la mitad de los costarricenses, nicaragüenses y guatemaltecos, el 42% de los beliceños, el 40% de los panameños y apenas un tercio de los salvadoreños se oponen tajantemente a que los ciudadanos hagan “justicia” por su propia mano.

## D. Ejecutando el contrato

Para llevar a cabo su contrato por el civismo, las sociedades y los Estados centroamericanos tendrían que impulsar tres *procesos* que se sostienen y se refuerzan en un círculo virtuoso (gráfico 10.6) y que en su orden apuntan a materializar o realizar el principio de legalidad (“*cultura cívica*”), el principio de universalidad (“*reconstrucción de lo público*”) y el principio de solidaridad (“*inclusión social*”).

A nadie se escapa la dificultad de impulsar ese círculo virtuoso hasta lograr una baja pronunciada y duradera en los niveles de criminalidad que hoy nos afectan. Pero sin ser ingenuos cabe anotar dos hechos por demás estimulantes:

Dinámica del contrato por el civismo Gráfico 10.6



Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

- Primero, el hecho obvio de que se trata de una cuestión de grados; es decir, de un camino a recorrer por pasos y por etapas: lo importante es tomar la decisión de caminar o de seguir caminando.
- Segundo, el hecho que no siempre se destaca de que *América Central ya ha demostrado ser capaz de diseñar y negociar grandes acuerdos*: en menos de una generación nuestros países acordaron renunciar al autoritarismo como forma de gobierno y a la violencia como herramienta política, dos desafíos tanto –sino bastante más– difíciles que el que plantea la delincuencia ordinaria. Pues hoy se necesita un nuevo pacto para la convivencia, un contrato por el civismo de carácter obligante e incluyente, que exige decisiones en el plano cultural, en la organización política y en el acceso a las oportunidades sociales.

### 1. La cultura cívica

La creación de una nueva cultura cívica en los países centroamericanos supone un doble proceso: el de afirmación de las leyes que nos obligan a todos y el de educación para que todos acatemos esas leyes.

Los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura

Tabla 10.1

Tipo de reglas	Formales (normas legales)	Informales (normas morales y normas sociales)	
Sancción positiva	Admiración por la ley u obligación moral de obedecer la ley	Obediencia a los principios morales propios por sentido del deber o por placer	Reconocimiento social u obligación moral de respetar las normas sociales
Sancción negativa	Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor al rechazo social

Fuente: Mockus, Antanas. 2007. Papel y reto de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana. En: *Ciudades seguras*. PNUD El Salvador (ed.), San Salvador:146.

1.1 Afirmación de las leyes

La conducta de los seres humanos está regulada por tres sistemas normativos diferentes: el de la ley, el de la moral y el de la costumbre. Como muestra la tabla 10.1, cada sistema tiene sus propios motivos de obediencia –positivos y negativos– pero la ley se origina en el Estado, la moral en las creencias éticas y la costumbre en los usos de la comunidad.

Estos tres sistemas en parte regulan ámbitos distintos del quehacer humano, pero en parte coinciden en ocuparse de unos mismos actos. Y es aquí donde puede existir incongruencia entre los mandatos de la ley, los de la moralidad y los de la costumbre en relación con una misma conducta: entonces el individuo no sabe “a qué atenerse” (sufre anomia en el ya dicho sentido sicológico) y en principio tiende a escoger el mandato que más le conviene. De acá resultan consecuencias nocivas, como el oportunismo, la confusión de valores, la imposibilidad de predecir cómo reaccionará el otro –esto es, la “incertidumbre jurídica”– la tentación mayor de acudir a la violencia o al delito, la corrupción y la deslegitimación de las instituciones<sup>8</sup>.

Aun cuando no tenemos estudios sistemáticos sobre esta variedad de la “anomia” en Centroamé-

rica, la experiencia cotidiana nos confirma que en efecto abundan las situaciones de incongruencia entre la prescripción legal, la moral y la social. En materia penal notamos ya que hay formas de violencia contra las mujeres u otras personas sujetas a discriminación y hay tipos de corrupción que se toleran socialmente, o que algunas moralidades justifican los linchamientos y el revanchismo por “mano propia”. Pero el problema se extiende a todas o a casi todas las facetas de la vida social: los dólares del narcotráfico son motivo de fiestas pueblerinas, la evasión de impuestos o ignorar las normas de tránsito no suelen reprocharse desde el punto de vista moral y a veces se aplauden como muestras de “viveza”; engañar a los “tontos” es una prueba de talento comercial, poner los cuernos es un arte picaresco, hacer trampa en la escuela es toda una aventura, “política” es decir mentiras sin rubor, y así hasta no acabar.

Un observador benévolo tal vez diría que nuestras sociedades son “adolescentes”, que las instituciones (Estado, iglesia, escuela...) nos llegaron de afuera, que se han hecho de prisa y que por eso abunda la incongruencia en las normas. Pero la seguridad ciudadana –y al lado suyo, la democracia y el Estado de derecho– dependen de una decisión sencilla y radical

por parte de quienes habitamos esta parte del mundo: la decisión de que el mandato de la ley prime sobre la de los otros sistemas normativos en cualquier caso de duda o de conflicto.

1.2 Educación en las leyes

Los seres humanos no vivimos solamente en el planeta gris del intercambio material y de las reciprocidades calculadas: vivimos todavía más en un mundo de sentidos contruidos, de inventarnos los unos a los otros, de impulsos creadores, de pequeños y grandes heroísmos. Por eso hay que tomar en serio el poder transformador de la cultura, su superior capacidad de cambiar las mentes y mover los corazones.

Como lo han hecho con éxito en otros lugares, en Centroamérica tendremos que aprovechar la fuerza de lo simbólico para asegurar la primacía normativa de la ley y para reforzar su cumplimiento. Esto implica autorregulación y regulación mutua, “zanahoria” y “garrote”, desaprobación social de las pequeñas acciones “torcidas” (y en efecto ilegales) a través de los afectos y de los gestos, aprobación expresa y calurosa de las conductas correctas que algunos quisieran ver como tontas o pintar como ridículas.

Falta y hace falta mucha más pedagogía ciudadana en la región. Desde la escuela, desde la familia, desde la iglesia, desde el barrio, desde las asociaciones voluntarias, desde el Estado. La educación cívica comienza en la familia y en el sistema escolar, pero solo florece cuando los gobernantes hablan y actúan como sacerdotes de la polis, no como trepadores sinuosos y mezquinos. El sacerdote de la polis dice la verdad y sabe que lo público es sagrado. El estadista no hace discursos para una audiencia que cree menor de edad, sino que ofrece argumentos racionales para ciudadanas y ciudadanos adultos, inteligentes y libres. Su lenguaje no es el de las generalidades biensonantes pero vacías, sino el de las situaciones concretas donde las vidas privadas de cada uno se intersectan como vida de la polis: el pedagogo o pedagoga-gobernante enseña a partir de

las cosas que le interesan a la gente sobre las cosas colectivas de la gente.

Educar en los valores cívicos es a la vez una práctica y un aprendizaje que se construye ante todo por la vía del ejemplo. Por eso los líderes simbólicos (políticos, religiosos, educadores, jueces, artistas, periodistas...) tienen una gran responsabilidad pedagógica. Con sus actos y con sus actitudes –no apenas con sus palabras, aunque también con ellas– son nuestros líderes –y nadie más que ellos– quienes pueden inducirnos a respetar y a hacer respetar las leyes y a cumplir con los deberes ciudadanos.

**Para llevar a cabo su contrato por el civismo, las sociedades y los Estados centroamericanos tendrían que impulsar tres procesos que se sostienen y se refuerzan en un círculo virtuoso y que en su orden apuntan a materializar o realizar el principio de legalidad (“cultura cívica”), el principio de universalidad (“reconstrucción de lo público”) y el principio de solidaridad (“inclusión social”).**

No menos importante, la construcción de una nueva cultura cívica para la región requiere de constancia. La sensibilidad ciudadana o el sentido cívico no se improvisan sino que piden un esfuerzo sostenido que vaya transformando las mentalidades enterrando los usos inciviles y forjando los hábitos del respeto, la pertenencia universalista y la confianza, desde la libertad que constituyen el civismo (Camps, 2003:1).

2. La reconstrucción de lo público

El buen ciudadano acata las leyes del Estado siempre que las leyes sean justas o, como atrás dijimos,

8| Aunque existen varias formulaciones de este planteamiento, utilizamos la de Antanas Mockus por ser especialmente clara. “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”. 2002. En: *Perspectivas*. XXII (1)19-37. Marzo [en línea]. Disponible en: [www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf) (recuperado: 13 de marzo de 2009).



Foto. Francis King, PNUD Nicaragua.

universales. Esto implica que el Estado no sea la propiedad privada de nadie, o sea que lo público sea público. Pero en América Latina suele decirse que el “sector público es el sector privado de los políticos”, un Estado pequeño como proyecto aunque suele ser grande como burocracia. Y los políticos con frecuencia son socios o a veces testaferros de otros actores privados, a quienes antes llamamos los “poderes fácticos”. Por eso el contrato para el civismo en Centroamérica pasa necesariamente por la *renovación de la política*, por el *costeo público de lo público* y por la *devolución al público de lo que es público*.

Para remediar el “déficit de estatalidad” que en menor o mayor grado afecta a los países centroamericanos, habría entonces que derogar o replantear los contratos que hoy por hoy privatizan indebidamente las relaciones entre el Estado y los particulares. Nos referimos a las cuatro formas de apropiación privada del Estado que predominan en la región y que muy brevemente describiríamos así:

- El *mercantilismo* para los ricos, que financian las campañas políticas y reciben a cambio las licencias,

exenciones y concesiones jugosas o en condiciones no competitivas. Este “régimen oligárquico”, como puede llamarse, “se alimenta también de una exagerada propensión al nepotismo, al gobierno de los familiares, donde las redes de supervivencia, que entre los pobres reparten panes y remesas, aquí gestionan presupuestos públicos, contratos y toda clase de prebendas” (Sojo, 2008:25).

- El *patrimonialismo* para la clase media, que demanda y obtiene del Estado los subsidios al gas, la energía eléctrica, el transporte particular, la educación universitaria, la salud o la seguridad social, además por supuesto de los empleos más estables y más bien remunerados que proveen las abundantes dependencias oficiales.
- El *clientelismo* para los pobres, que entrega escuelas, pavimentos, viviendas o transferencias en dinero a cambio de lealtad partidista o personal, y que convierte los derechos en favores y el “presupuesto para el sector social” en una caja de limosnas.
- Y el *carrerismo* para los políticos, satisfacción, reputación y promoción, según lo bien que gestionen o administren las otras tres

apropiaciones privadas. En una región donde los partidos no encarnan ideas, ni representan fuerzas colectivas, la política acaba convertida en una agencia de corretaje para repartir lo público en pedazos privados grandes, medianos o pequeños, según el estatus de quien apoye al candidato. Y a veces el político se queda con una “comisión” por sus servicios para añadirle riqueza a su poder.

## 2.1 Renovación de la política

Porque su oficio es cuidar lo que es de todos, la reconstrucción de lo público tiene que principiarse por los políticos. Para decirlo de un modo directo: el pacto del civismo comienza desde arriba, y esto significa que quienes ocupan la cumbre de la *civis* –los políticos– adopten la ética de lo público y trabajen para proyectos públicos.

- *Una ética pública.* Gobernar es asumir la responsabilidad de decidir por todos, y por lo mismo gobernar es responder delante de todos. En la política –es decir en los procesos de competir por el poder, ejercer el poder y mantenerse en el poder– hay una ética especialmente exigente, porque el poder es intrínsecamente asimétrico. Y el cambio sin el cual no habrá cambio en Centroamérica simplemente consiste en entender que el político no es un gestor de favores privados sino un intérprete de mandatos colectivos.
- *Unos proyectos públicos.* Esos mandatos colectivos son “proyectos nacionales”; es decir, son lecturas posibles de lo público a la luz de valores y de ideas renovadas cada día para servir mejor el interés de la ciudadanía. Un proyecto nacional se basa en impedir la apropiación privada de lo público en vez de propiciarla mediante el clientelismo, el patrimonialismo y el mercantilismo. En el proyecto nacional hay una agenda sustantiva (el futuro que soñamos, la sociedad donde queremos vivir), en vez de la mecánica de si se elige a fulano o a mengano para que nombre a zutano o perengano. Y en

el proyecto nacional los partidos políticos no son camiones de reparto sino correas de transmisión universalista entre la ciudadanía y el Estado.

## 2.2 El deber de contribuir

Pero el proyecto nacional o colectivo no puede realizarse sin el concurso de todos, y por eso el “pacto de la ciudadanía” no consta solo de derechos, sino también de deberes. Porque se trata de un asunto medular (y para aliviar el tono más bien abstracto que traemos) nos detendremos en un deber que dice mucho sobre el pacto del civismo en la región: el deber de pagar los impuestos con los cuales se financian los proyectos colectivos.

Los hechos al respecto son tozudos. En primer lugar, y a pesar de algún avance, el recaudo de impuestos sigue siendo muy bajo en comparación, no ya con Europa o con Estados Unidos, sino con el resto de América Latina: el país de la región que más tributa, Costa Rica, está lejos del promedio latinoamericano y su carga porcentual no llega a la mitad de la del mundo industrializado (cuadro 10.1). Esos impuestos son

Carga tributaria como porcentaje del PIB  
Cuadro 10.1

País	Promedio 1990-2005
Costa Rica	16,7
El Salvador	12,3
Guatemala	8,9
Honduras	16,5
Nicaragua	15,3
Panamá	15,8
Promedio simple AL	20,1
Países OCDE	36,3
UE 15 países	40,6
USA	26,4

Fuentes:  
- Elaboración IDHAC, 2009-2010, a partir de Gómez-Sabaini, Juan Carlos. 2006. *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Serie Políticas Sociales, Cepal (127).  
- Para los países de la OCDE, UE 15 y USA los datos corresponden al año 2000.

además regresivos, o sea que en la región los pobres pagan más que los ricos: los tributos directos (renta y propiedad) en promedio suman apenas 24% del total del recaudo, mientras que el iva y otros ítem regresivos aportan las tres cuartas partes restantes (Ago-sin, Barreix y Machado, 2005:37; Fuentes, 2006:19; Gómez-Sabaini, 2006:31). Por eso, en tercer lugar, los impuestos empeoran en lugar de mejorar la ya mala distribución del ingreso: el índice de Gini pasa de .502 a .517 en El Salvador, en Honduras de .543 a .571, y en Nicaragua de .510 a .692 (Fuentes, 2006:20).

Y sin embargo hay suficiente espacio económico para mejorar la situación: si se aplican los parámetros promedio de América Latina, “la presión impositiva podría ser incrementada en torno a los 3 puntos adicionales del PIB; este incremento estaría indicando que el promedio de recaudación actual de la región debiera ser aumentado en aproximadamente 30%” (Gómez-Sabaini, 2006:34).

Razón tienen pues quienes insisten en la urgencia de un nuevo “pacto fiscal”, un pacto cuya necesidad queda confirmada por las exigencias financieras de la seguridad para todos los centroamericanos. Este pacto fiscal tendría que aumentar la carga tributaria total (acabando primero la evasión y la elusión) y en especial elevar el peso de los impuestos directos, así como las contribuciones de seguridad social que hoy benefician más que proporcionalmente a los estratos altos y medio-altos. Y por supuesto, a contracara de este mayor esfuerzo –y como concreción más obvia de la “ética política” que arriba reclamábamos– los gobernantes tendrían que obligarse a desterrar la corrupción y a manejar los dineros del público con total transparencia.

### 2.3 Devolver lo público al público

Ya en su definición inicial, el civismo es la plena garantía de la seguridad ciudadana, porque el buen ciudadano por supuesto respeta la vida, la integridad y

el patrimonio de las demás personas. Pero la idea del civismo ha sido elaborada más allá de su acepción simplemente pasiva o negativa, para abarcar toda la gama de las “virtudes republicanas”, las de la ciudadana o el ciudadano interesado, deliberante y participante en la esfera pública<sup>9</sup>. Este *mejor* ciudadano o ciudadana también nos interesa porque sin ella o él no será posible la reconstrucción de lo público.

El ciudadano activo aún está por construir en Centroamérica: como indica el cuadro 10.2, la mayoría de los entrevistados por Lapop no participa en la solución de los problemas colectivos y ni siquiera asiste a reuniones de organismos o grupos dedicados a realizar acciones colectivas. Tan solo la asistencia a eventos religiosos parece ocupar algo el tiempo de los centroamericanos y las centroamericanas, mientras que brilla por ausencia la participación en asociaciones, sindicatos o partidos políticos.

Pero para que la ciudadanía se “empodere” será preciso *radicalizar nuestras democracias* mediante acciones y reformas eficaces para:

- Darle vida y contenido a la participación popular en la gestión de los asuntos públicos. Esto significa usar de una manera más plena (y también más responsable) los mecanismos de la democracia participativa (referendo, plebiscito, iniciativa legislativa, consulta popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto...). Y significa transferirles poderes y funciones a los cuerpos ciudadanos que deban cogestionar distintos asuntos públicos (juntas de usuarios, asociaciones de padres de familia, colectivos de vecinos...).
- Acelerar y profundizar la transferencia de poderes, de funciones y de recursos desde el nivel nacional hacia el departamento, la provincia o el Estado, hacia los municipios y hacia las localidades en los municipios más poblados. Por sencillas razones de escala, la participación ciudadana es más posible y más eficaz en las instancias locales y, sin embargo,

9 | El republicanismo es en efecto una de las corrientes más importantes en la ya larga historia de la democracia, que viene desde la polis, pasa por Maquiavelo e incluye pensadores tan agudos como Hanna Arendt (ver por ejemplo Pettit, 1997; Weinstock y Nadeau, 2004).

### Personas que nunca participan en...\*

Cuadro 10.2

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
La solución a problemas de la comunidad	65	66	68	60	63	72	71
Alguna organización religiosa	37	40	49	27	36	38	52
Padres en la escuela	51	59	63	50	60	58	72
Comité vecinal	75	75	73	59	72	73	78
Asociaciones profesionales	84	88	90	84	85	84	90
Sindicatos	89	94	98	93	90	92	92
Partidos políticos	75	89	87	85	78	80	85
Asociaciones de mujeres	85	89	92	74	87	86	91

\* Respuesta “Nunca” a la pregunta: “¿En los últimos doce meses usted ha contribuido para la solución de algún problema de su comunidad o de los vecinos de su barrio o colonia?”, para la primera fila, y “¿Qué tan frecuentemente asiste a reuniones de...?” para las restantes filas.  
Fuente: Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010.

en conjunto los países centroamericanos están bastante atrasados en el proceso de descentralización territorial (Alonso Jiménez, 2006:11).

- Permitir y mejorar el ejercicio del control ciudadano sobre la marcha de las distintas agencias del Estado, con el propósito de reducir la corrupción (según veremos en el capítulo 13) y además aumentar la democracia. Este mejor control supone, entre otros mecanismos, el acceso a información transparente, la rendición de cuentas, el recurso a acciones legales o sociales eficaces, y la colaboración de las instancias de control horizontal (contralorías, auditorías, procuradurías) con las organizaciones de veeduría ciudadana.

### 3. La inclusión social

Varios Informes de Desarrollo Humano han demostrado que, tanto en la región como en el mundo, la

mejor manera de tener un crecimiento económico sostenido es “invertir en la gente”: una población bien alimentada, saludable, educada, empleada y participante es la mejor plataforma para elevar la productividad, agrandar el mercado y ganar competitividad de modo duradero. Y la mejor manera de reducir la pobreza y la desigualdad también es invertir en la gente, porque la extensión de la salud, la educación y los demás activos de “capital humano” eleva los ingresos de trabajo y reduce la dispersión de los salarios, que son el principal componente del ingreso de los hogares<sup>10</sup>.

Tales mejoras en el nivel de vida de las mayorías también son, como dijimos, inversiones rentables en la seguridad ciudadana, porque reducen o previenen la anomia al acortar la brecha entre las aspiraciones y las posibilidades de los individuos. Y al contrario, una sociedad fragmentada entre unos pocos ricos ostentosos y una mayoría hambrienta o

10 | Ver en especial los Informe Mundiales de 1996 (*Crecimiento económico y desarrollo humano*), 1997 (*Desarrollo humano para erradicar la pobreza*), 1998 (*Consumo para el desarrollo humano*) y 2003 (*Objetivos de Desarrollo del Milenio*). Para Centroamérica ver en especial: *Por un crecimiento con equidad*, Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000; *El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008; *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?*, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008.

marginada no puede menos que generar violencia y delincuencia callejera.

Uno no puede sentir que pertenece a una sociedad que no lo incluye a uno; tampoco puede respetar unas leyes que no lo protegen efectivamente, ni puede confiar en instituciones que no le traen beneficios tangibles. Y así, las tres virtudes cardinales del civismo –respeto, pertenencia y confianza– tienen como contrapartida necesaria la inclusión social, entendida como el acceso efectivo a las oportunidades de las cuales depende la calidad de vida –entre las cuales se destacan el empleo productivo y el ingreso, la nutrición, la salud, la educación, la vivienda, y el respeto por la propia identidad<sup>11</sup>–.

**El oficio de la política es cuidar lo que es de todos. La reconstrucción de lo público tiene que principiar por los políticos. Para decirlo de un modo directo: el pacto del civismo comienza desde arriba, y esto significa que quienes ocupan la cumbre de la *civis* –los políticos– adopten la ética de lo público y trabajen para proyectos públicos.**

Ante el panorama de precariedad laboral, concentración excesiva del ingreso, cobertura inadecuada de los servicios sociales y segregación social que reseñó el capítulo 6, es evidente que los países centroamericanos –aunque con diferencias notables de intensidad– tienen en la inclusión un desafío de gran envergadura. Pero en el lado positivo hay que notar que en cada país por supuesto se están llevando a cabo numerosos programas y esfuerzos en este

campo amplio, que lo importante es fijarse un norte y acelerar la marcha, y que ya la región ha demostrado que sí puede superar desafíos tan grandes como las dictaduras y las guerras intestinas.

### 3.1 Sobre el enfoque

Este texto no es lugar para hacer el recuento de las políticas y programas para seguir avanzando en el camino de la inclusión social, porque se trata de un asunto extenso y especializado. En los ya dichos Informes de Desarrollo Humano y en otras fuentes autorizadas, la lectora o el lector interesados en todo caso encontrarán explicaciones completas y referidas al contexto específico de los países centroamericanos<sup>12</sup>. Pero acá parece útil subrayar ciertos criterios o parámetros que ayudan a que el vasto repertorio de las políticas económicas, sociales y culturales se aplique de manera más precisa a la dimensión o el objetivo que más importa a la seguridad ciudadana: incluir a los que están excluidos.

En términos analíticos podría decirse que la inclusión social tiene lugar mediante tres canales que transmiten distintas oportunidades: (a) El canal *laboral* u ocupacional, bajo la forma de un empleo digno y bien remunerado (del cual dependen en gran medida la autoestima del individuo y el ingreso de su familia); (b) el canal del *gasto público social*, que da acceso a oportunidades específicas (de salud, educación, vivienda y similares) y complementa el ingreso laboral, y (c) el canal que llamaríamos *simbólico*, que trasmite el respeto por la propia identidad y la oportunidad de formar parte de la vida pública.

A esos tres canales corresponden tres formas de exclusión: (a) La *laboral*, el desempleo o el empleo precario, que es la causa principal de la pobreza; (b) la de



Foto. Joan Peris. PNUD Nicaragua.

*desatención estatal* por baja cobertura o mala calidad de los servicios sociales, y (c) la de *discriminación* cultural y política por razones de género, de etnia o de otro rasgo adscriptivo. Estas tres exclusiones no son independientes, sino que tienden a reforzarse y a recaer con fuerza sobre ciertos grupos (los indígenas, los hogares en situación de miseria y otros grupos sujetos a exclusiones múltiples).

De la sucinta precisión anterior se siguen algunas consecuencias prácticas. Primera, que la inclusión supone usar de modo concertado las herramientas de política económica (empleo, ingreso y distribución del ingreso), de política social (provisión de servicios) y de política cultural (estatus de las minorías). Segunda, que debería primar un enfoque integral y de atención preferente a los más excluidos (hogares en miseria...). Pero tercera y sin embargo, que hay que evitar el asistencialismo –y tanto por respeto a la dignidad del excluido como porque una estrategia sostenible depende primordialmente de crear empleos–. Es más: la inclusión no se reduce al plano material sino que parte del reconocimiento de nuestra igualdad en la ciudadanía y nuestra diferencia en los modos de ser y de pensar.

### 3.2 Sobre el empleo

El trabajo es el eje de la vida adulta y el ancla principal del individuo en el orden social, de suerte que ofrecer buenos empleos es la mejor herramienta de inclusión –y esto en nuestro caso vale especialmente para los “jóvenes sin futuro”, o más propensos a incurrir en delitos ordinarios–. La creación masiva de empleos adecuados es por supuesto una tarea difícil y más compleja de lo que podemos reseñar aquí. Y sin embargo la experiencia internacional demuestra que sí se puede generar empleo, que hay modelos de crecimiento económico más intensivos que otros en mano de obra, y que los primeros utilizan métodos de los cuales podemos aprender. Entre estos métodos están:

- *La definición del derecho (y el deber) de trabajar como ingrediente esencial de la “ciudadanía”*. Aun en medio de la grave recesión actual, este es el caso de Japón o Europa frente a Estados Unidos, el de Suecia frente a España, el de Mauricio frente al resto de África, el del Estado de Kerala fren-

11 Para un análisis más detenido del concepto de inclusión ver Cepal, Aecid y Sigob. 2007. *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

12 Ver particularmente: (a) Cepal. 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Cepal, Aecid y Segib, Santiago de Chile; (b) BID. 2008. *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C.; (c) FIIAPP. 2008. *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid.

### Gasto público social como porcentaje del PIB\*

Cuadro 10.3

	1990-1991	2000-2001	2005-2006
Costa Rica	15,6	18,0	16,9
El Salvador	ND	10,0	11,6
Guatemala	3,7	6,8	7,7
Honduras	7,5	10,0	11,4
Nicaragua	6,6	8,1	11,1
Panamá	7,5	9,5	8,3

\* Incluye el gasto público en educación, ciencia, tecnología, cultura, religión y recreación. Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido. Fuente: Cepal.

te al resto de India, el de Chile frente a América Latina: mientras en Centroamérica no importa el desempleo, hay sociedades donde no se lo tolera.

- **La educación para el trabajo y la competitividad.** Como Corea del Sur o como Nueva Zelanda, la idea es adquirir competencias laborales genéricas o específicas, no acumular horas en pupitres ni fabricar “doctores”. La idea es abrirse al mundo como exportador, no como importador. La idea es exportar bienes y servicios intensivos en conocimiento menos que en sudor.
- **Los programas de empleo mínimo.** Si se asume su costo fiscal (cuestión de prioridades) y si se tiene cuidado en el diseño (cuestión de aprovechar la vasta experiencia internacional), los programas de “emergencia”, mejor aún los de “empleo garantizado”, son un medio eficaz –y digno– para combatir la pobreza que sigue al desempleo.

### 3.3 Sobre la política social

Los servicios sociales que provee el Estado no pueden reemplazar al empleo productivo, pero sí ayudan a formar un trabajador más productivo y a elevar el in-

greso de las familias más pobres. Por lo demás, esos servicios son la base misma del Estado benefactor –o del “contrato social” que hizo posibles las modernas democracias “incluyentes” o de ciudadanía–.

Pero “ciudadanía” significa universalidad, y por eso la primera tarea en Centroamérica es rescatar la política social de las apropiaciones privadas que hoy la asfixian. El clientelismo, el patrimonialismo, el mercantilismo y el carrerismo encarecen los servicios y desvían los subsidios estatales. Pues lo primero va contra la meta principal de la política social –ampliar la cobertura– y lo segundo va contra su principal criterio –el de atender primero a los más necesitados–.

El universalismo en la política social implica pues que no se amplíen los beneficios de los de más arriba sin haber incluido y nivelado a los de abajo. Significa revisar el peso relativo de los programas (¿escuelas rurales o becas universitarias?; ¿hospitales o vacunas?) y significa repensar la estructura de servicios y tarifas en estricta función de aquella meta y con aquel criterio. Significa que la “focalización” no es un pretexto para el clientelismo sino un método para llegar con eficacia a donde más se necesita. Significa que los derechos sociales sean de verdad derechos –exigibles ante un juez– o que los funcionarios del sector deban rendir cuentas ante los usuarios.

Y no menos, significa el aumento del gasto social, comenzando por el llamado “gasto prioritario de desarrollo humano” y por las inversiones necesarias para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>13</sup>. En efecto y según muestra el cuadro 10.3, el gasto social de los países centroamericanos es más bien bajo y a veces es extremadamente bajo en relación con su producto total; aunque la situación mejoró durante los últimos quince años, aun la cifra más alta (el 16,9% de Costa Rica) está muy lejos del tope que ostenta Suecia, con 32,9% de su ingreso destinado a “aumentar la cohesión social” (Cué y Abellán, 2008).

### 3.4 Sobre el pluralismo cultural

La diversidad es una fuente de riqueza espiritual y material para todos los países centroamericanos y, sin embargo, en todos ellos se dan prácticas de discriminación más o menos intensas y más o menos abiertas: se acuña un estereotipo negativo (los miembros del grupo X son “inferiores”, o “peligrosos” o “fastidiosos”), que conduce al desprecio o al maltrato, y que además casi siempre se acompaña por la menor o la menos buena oferta de oportunidades laborales y de servicios sociales.

Es por eso que la inclusión social no se limita a vernos como iguales –como “ciudadanos” con las mismas oportunidades y derechos, sino además a reconocernos como diferentes– como portadores de distintas identidades de género, de edad, de orientación sexual, de estilo de vida, de etnia, de cultura, de religión, de lengua o de origen nacional. Es más, a condición de ser leales al orden social más amplio, las tres virtudes del civismo se construyen también desde la diferencia: pertenecemos a una misma sociedad, pero lo hacemos desde identidades distintas; respetamos la ley común, pero lo hacemos desde moralidades diversas; confiamos en las instituciones estatales, pero también confiamos en las de nuestra religión, nuestra etnia o nuestro grupo.

El primer paso a la inclusión cultural es la *tolerancia* o sea el respeto a formas de vivir y de pensar que uno no necesariamente disfruta ni comparte: esta es la obligación que a todos nos incumbe como

firmantes del contrato por el civismo. Y el Estado además está obligado a la *neutralidad*, a no tomar partido ni alinearse con alguna definición religiosa o cultural de lo que es una “vida virtuosa” o una moralidad que vaya más allá de la ética del civismo.

Pero en un mundo tan sumamente desigual, no bastará con ser tolerante ni neutral. El Estado y los más privilegiados tienen el deber adicional de compensar la desventaja inicial de los más débiles. Estas son las “acciones afirmativas” (también llamadas *acciones de discriminación inversa*), que en el caso de las minorías excluidas toman la forma de políticas multiculturales, es decir de “políticas que van más allá de los derechos básicos garantizados a todo individuo e incluyen el reconocimiento público de las minorías etno-culturales y algún apoyo para que puedan mantener su identidades y sus prácticas” (Banting y Kymlicka, 2003:59).

Concretamente –y como bien lo explica el Informe Mundial de 2004, “*Libertad cultural y desarrollo humano*”–, las acciones afirmativas hacia aquellas minorías excluidas habrían de extenderse a cinco esferas a saber: (a) Asegurar su representación en la política; (b) garantizar la libertad de religión y prácticas religiosas; (c) permitir la aplicación del derecho consuetudinario; (d) preservar el pluralismo lingüístico, y (e) rectificar la exclusión socioeconómica (PNUD, 2004:50). Todo ello, por supuesto, a condición de que los usos y costumbres de aquellas minorías no contradigan las cláusulas del contrato por el civismo que ha descrito este capítulo.

13 | Sobre el gasto social prioritario, PNUD. 1990. Informe de Desarrollo Humano 1990. Tercer Mundo, Bogotá:197 y ss., y sobre los objetivos del milenio, ONU. 2000. *Erradicar la pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*. Nueva York (en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>)

## Referencias bibliográficas

- Agosin, Manuel R.; Barreix, Alberto; Machado, Roberto. 2005. *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. BID (ed.).
- Alonso Jiménez, Caryl O. 2006. *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*. IUDC-FIIAPP, Madrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2008. *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. BID, Washington DC.
- Banting, Keith; Kymlicka, Will. 2003. Multiculturalism and Welfare. En: *Dissent*. 50 (issue 4). Fall, Nueva York.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal); Agencia Española de Cooperación Internacional (Aecid); Sistema de control y seguimiento a las metas del gobierno (Sigob). 2007. *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Cepal, Aecid, Segib, Santiago de Chile.
- Darwall, Stephen (ed.) 2008. *Contractarianism, Contractualism*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- Durkheim, Emile. *El suicidio*. 1965. Capítulo V, *El suicidio anómico*. Editorial Schapire, Buenos Aires.
- Fuentes, Juan Alberto. 2006. Retos de la política fiscal en Centroamérica. *Serie Estudios y Perspectivas* (64). Cepal, México, DF. Noviembre.
- Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). 2008. *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. FIIAPP, Madrid.
- Gómez-Sabaini, Juan Carlos. 2006. Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. *Serie Políticas Sociales* (127). Cepal, Santiago de Chile.
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade). 2007. Sondeo de opinión "Cultura política y valores democráticos". Ipade, Managua.
- MacIver, Robert M. 1950. *The Ramparts We Guard*. McMillan, Nueva York.
- Merton, Robert K. 1964. *Teoría y estructura sociales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Pettit, Philip. 1997. *Republicanism*. Paidós, Barcelona.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Hacia la expansión de la ciudadanía. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006*. PNUD Honduras.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Por un crecimiento con equidad*, Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000. PNUD Honduras.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. PNUD, Ediciones Mundi Prensa, Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. PNUD El Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD Guatemala.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 1990*. PNUD, Tercer Mundo, Bogotá.
- Wienstock, Daneil; Nadeau, Christian (eds.). 2004. *Republicanism: History, Theory and Practice*. Taylor & Francis, Nueva York.

## Referencias páginas web

- Camps, Victoria. 2003. Cap a una immersió cívica. En: *Civisme. Boletín Informativo* (1). Ajuntament de Barcelona [en línea]. Disponible en <http://bcn.pmk0.com/newsletter/1/documents1.htm> (recuperado: 10 de marzo de 2009).
- Camps, Victoria. 2005. El sentido del civismo. En: *Civismo: las claves de la convivencia. Barcelona Metròpolis Mediterranea* (6) Ajuntament de Barcelona [en línea]. Disponible en: [http://www.publicacions.bcn.es/b\\_mm/ebmm\\_civisme/015-021.pdf](http://www.publicacions.bcn.es/b_mm/ebmm_civisme/015-021.pdf) (recuperado: 13 de marzo de 2009).
- Cué, Carlos E.; Abellán, Lucía. 2008. España se sitúa a la cola de la UE en presión fiscal y gasto. En: *El País.com*. 4 de febrero [en línea]. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/situa/cola/UE/presion/fiscal/gasto/elpepuesp/20080204elpepinac\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/situa/cola/UE/presion/fiscal/gasto/elpepuesp/20080204elpepinac_2/Tes) (recuperado: 31 de marzo de 2009).
- Mockus, Antanas. 2002. Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. En: *Perspectivas*. XXXII (1) Marzo [en línea]. Disponible en: [www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf) (recuperado: 13 de marzo de 2009).
- Organización de Naciones Unidas (ONU). *Erradicar la pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*. En: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (recuperado: marzo de 2009).
- Ortiz Loaiza, Paola. 2008. El (in)cumplimiento de la ley, las instituciones y la cultura en Guatemala. En: *Diálogo* (61). Flacso-Guatemala. Enero [en línea] Disponible en: <http://www.flacso.edu.gt/dialogo/61/61.pdf> (recuperado: 13 de marzo de 2009).
- Sojo, Carlos. 2008. *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. Flacso Costa Rica, San José [en línea]. Disponible en: [http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Ano\\_2008/Libro\\_La\\_Modernizacion.pdf](http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Ano_2008/Libro_La_Modernizacion.pdf) (recuperado: 25 de febrero de 2009).



## Capítulo 11

# Un sistema robusto y eficiente

### Sumario

¿Cómo formular una política de Estado?  
Funciones del municipio. Tareas de la ciudadanía, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación. Tres énfasis estratégicos: conocimiento, prevención y creación de sinergias. Dos claves de la gestión: énfasis en resultados y riguroso control del sistema.



Al evaluar los sistemas centroamericanos de seguridad ciudadana y justicia penal, en el capítulo 8, concluimos que sus deficiencias se derivan básicamente del exceso de presión que implica un volumen tan alto de delitos como el que se registra en la región. Este exceso de presión irá disminuyendo a medida que nuestras sociedades avancen en el “contrato por el civismo” que describió el capítulo anterior. Pero aun si la anomia se reduce seguirá habiendo crimen, y en todo caso es necesario ampliar en forma sustantiva la capacidad de los SSCJP para controlar las amenazas o para procesar las violaciones a la seguridad de la ciudadanía.

Esa capacidad depende de dos factores: la cantidad y calidad de los recursos con que cuente el sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal (SSCJP), y la eficacia con la cual los utilice. Los recursos no son solo financieros, sino además simbólicos y humanos: legitimidad para llevar a cabo sus acciones, facultades legales suficientes, apoyo y colaboración de la ciudadanía, dirección inteligente, personal motivado y presupuesto adecuado son, entre otros, los recursos o “insumos” que un SSCJP necesita para cumplir a cabalidad sus funciones. Tales insumos –como el nombre lo indica– provienen del entorno del sistema; es decir, de la sociedad donde el sistema actúa, de su gobierno, su sistema político, su ciudadanía, su sector privado... Y para cualquier ni-

vel determinado de recursos o insumos, la capacidad del sistema depende de qué tan bien los asigne a los diversos usos o propósitos posibles –es decir, de qué tan eficiente sea su manejo–.

Así pues este capítulo propone y desarrolla una primera respuesta a la pregunta de cómo ampliar la capacidad de los SSCJP: *movilizar el máximo de recursos y utilizarlos del modo más eficiente*. Precisamente porque están sobrecargados, los sistemas de América Central necesitan recibir de la sociedad un máximo de recursos y emplearlos con la máxima eficiencia. Lo primero significa contar con el concurso de todos los actores externos al sistema, y lo segundo implica asignar los recursos de manera que logren el mayor impacto. Por eso en la sección A examinaremos el papel que puede y debe cumplir cada uno de los actores que forman el entorno de un SSCJP –el Estado y los actores no estatales– y en la sección B precisaremos los criterios para una asignación óptima de sus recursos.

Los criterios anteriores se concretan o deben concretarse en la formulación y en la gestión de la política de seguridad ciudadana, es decir en el diseño y ejecución de las estrategias y programas específicamente orientados a la protección universal contra los riesgos del delito violento o predatorio. Dicho de otra manera, este capítulo se ocupa de la cuestión quizá fundamental para un SSCJP: la de las pautas que deben enmarcar la concepción y ejecución de las acciones que ejecuten el sistema y las agencias que lo forman.

Enunciadas esas pautas “maestras” de dirección y gerencia, en lo que resta del Informe vendrán las sugerencias específicas para aumentar la capacidad de nuestros SSCJP: en el capítulo 12 veremos las maneras de mejorar el desempeño de cada uno de sus componentes, el capítulo 13 se ocupará de cómo esos sistemas pueden atender mejor los desafíos de la criminalidad compleja, el capítulo 14 aludirá a los beneficios que podrían obtener de la cooperación internacional, y en el capítulo 15 sugeriremos métodos para que los SSCJP muestren resultados en muy poco tiempo.

## A. Una tarea de todos

Alguien dijo que la guerra es demasiado seria para dejarla en manos de los generales; pues la seguridad de la ciudadanía es demasiado seria para dejarla en manos de las agencias especializadas. Pero decir que la “seguridad es tarea de todos” no significa que todos tengamos igual responsabilidad, ni el mismo papel que realizar: el deber de protegernos recae principalmente sobre el Estado, como titular que es del monopolio de la fuerza y de la función punitiva de la sociedad; en el Estado hay un papel especial para los municipios, porque la inseguridad se expresa en lo local; y además de los actores estatales hay un lugar y unas tareas precisas para los actores no estatales que enumeramos en otro capítulo (cuadro 8.1). Así pues ¿cómo actúan o cómo deben actuar el Estado central, el municipio y los actores no estatales para que el SSCJP tenga la plena capacidad de cumplir con sus objetivos?

### 1. La tarea del Estado

Como dijimos ya en el capítulo 1, el principal deber o la razón de ser del Estado es proteger la vida, la integridad y el patrimonio de los asociados –lo cual implica que la seguridad ciudadana sea tratada como un derecho esencial y como un servicio cuya prestación ha de ocupar el centro de la agenda pública–.

La seguridad ciudadana es una tarea de Estado –e incluso se diría que es la primera tarea del Estado–. No debe ser apenas un tema electoral, ni un compromiso del gobernante de turno ni un deber rutinario de las agencias del SSCJP –aunque en tanto es cuestión de Estado, la seguridad debe estar *también* presente en las campañas políticas, en los programas de gobierno y en la rendición de cuentas que presenten las agencias del SSCJP–. Pero “tarea de Estado” además y ante todo significa que la seguridad se conciba como un *derecho fundamental* y se organice como un *servicio público esencial*, es decir que los recursos del Estado (en tanto orden legítimo, en tanto titular de la fuerza y en tanto aparato administrativo) se apliquen de modo prioritario y ordenado a la protección universal contra el riesgo de delitos violentos o predatorios.

Dicho de otra manera: la garantía del derecho y la provisión del servicio de seguridad suponen una “política de Estado” o una acción integral y concertada de las distintas agencias e instancias del Estado en sus esferas de competencia respectivas. Según vimos en el capítulo 7 y según lo precisa el recuadro 11.1, en América Central suele creerse que la seguridad depende solo de la policía o, peor aún, de las fuerzas militares, cuando en verdad para tener seguridad universal se necesita que los poderes públicos se ordenen en lo que bien puede llamarse el “gobierno de la seguridad”.

Lo primero es entonces entender que la seguridad es *un asunto público*, o sea que las políticas y los programas de seguridad ciudadana deben ser discutidos y adoptados de cara al público y bajo control del público. Aunque en el SSCJP existen y por supuesto importan los secretos (digamos, de inteligencia criminal o de reserva del sumario) y aun cuando por supuesto existen los saberes especializados del policía o del juez, ninguna decisión de carácter general o normativo debe tomarse sin *ventilarla en público* y ninguna actuación puede encontrarse exenta del *escrutinio público*. Esta es una exigencia de la democracia y una condición obvia para que las medidas tengan el concurso de la ciudadanía, sin el cual estarían condenadas al fracaso.

## El gobierno de la seguridad

### Recuadro 11.1

Solo recientemente el delito y la violencia son temas prioridades en las agendas políticas de nuestros países. Durante el siglo XX el delito nunca llegó a ser un problema tan serio como lo fueron el empleo, el progreso social o la educación. La violencia, en cambio, fue conocida y tratada como un problema político, y la respuesta a ella fue la llamada “guerra contra la subversión”.

Durante todo ese período, la seguridad fue en consecuencia considerada como un asunto de las fuerzas de seguridad. El delito fue visto como un problema de la policía y la violencia política como un desafío que solo podía resolverse mediante la confrontación de fuerzas. La seguridad, en todos estos casos, fue comprendida como un tema profesional de policías y militares, donde aquellos que no vestían uniformes no tenían ningún valor que agregar. Así se reforzó la tendencia de las fuerzas de seguridad a crear fuertes culturas corporativas, sin ninguna transparencia ni imperativos de rendición de cuentas.

Hacia finales del siglo pasado e inicios del presente siglo, el delito cobró proporciones jamás conocidas en América Latina, en especial en el norte de América Central. En todos nuestros países el delito se convirtió en una de las preocupaciones más agudas de la población, en un tema ineludible de las campañas electorales y en el objeto de una actividad económica floreciente (desde compañías de seguridad privada hasta venta de armas particulares). La preocupación del público aumentó cuando se hizo evidente que las fuerzas de seguridad estaban sobrepasadas por el fenómeno, en malas condiciones de darle respuesta e incluso a veces como parte activa de la criminalidad.

Solo ante este escenario las clases políticas comenzaron a preocuparse seriamente del delito y la violencia. Sus primeras reacciones fueron mediáticas y demagógicas: la mano dura y sus derivados fueron el primer paso en falso, basado en la creencia que la policía simplemente debía dar más de sí misma para controlar la situación. La mano

dura, cuando las palabras fueron acompañadas por alguna acción, aumentó la inversión y el pie de fuerza pero no cambió la forma de proveer seguridad ni el objetivo mismo de esas acciones.

El despertar de este sueño fue duro para los políticos: los malos resultados en materia área de seguridad les costó perder elecciones y el puesto de Ministro del Interior (o de Gobernación) se convirtió en el empleo público más inestable. En verdad, no podía ser de otra forma ya que los gobiernos nunca se dieron los instrumentos para poder adelantar una política de seguridad exitosa. En efecto, las iniciativas gubernamentales para reducir el delito fueron elaboradas bajo presión y en urgencia, sin información seria sobre los comportamientos delictivos (delincuencia común y organizada) repitiendo técnicas policivas utilizadas hace cincuenta años y sin ninguna interacción entre la acción policial y las acciones de efecto preventivo que las mismas comunidades y el gobierno llevan a cabo. Aún más, los llamados planes de seguridad tuvieron pobre liderazgo de los ministerios, rara vez se han visto estructuras encargadas de su implementación y medición de resultados y aún menos discusiones en los parlamentos o informes a la opinión pública.

En buena parte de los países de la región encontramos Ministerios del Interior (o de Gobierno) que no cuentan con las capacidades necesarias para ejercer la dirección estratégica de la seguridad. Ejercer la dirección estratégica implica fijar las prioridades de las políticas, ejercer la conducción general y la coordinación de las fuerzas de seguridad, monitorear y evaluar el impacto de esas políticas y rendir cuentas al presidente, al parlamento y a la opinión pública. Para que esto sea posible es preciso asegurar ministerios del área con capacidad de centralizar la información y el análisis del delito y la violencia, dotarlos de estructuras de planificación y seguimientos de políticas, de coordinación de las acciones de orden público, y de coordinación de las políticas de prevención de la violencia y de enlace con los gobiernos locales.

## El gobierno de la seguridad

### Recuadro 11.1

Además se precisa de una mejora sustantiva en la gestión profesional de los recursos destinados al sector, de mecanismos de control de gestión y corrupción, así como de personal afectado a la comunicación social.

El rol de los gobiernos municipales es también crítico para asegurar impacto. En efecto, los gobiernos locales son los actores más indicados para coordinar las acciones de prevención social de la violencia. Las municipalidades pueden conectar las acciones preventivas con la acción policial y estas con otros servicios públicos como educación, salud y cultura, acciones que bien orientadas pueden también tener un impacto en la prevención del delito y la violencia.

Los parlamentos son los encargados de aprobar leyes, de adoptar el presupuesto y también tienen una función general de control de las acciones del poder Ejecutivo. Estas facultades, aunque amplias, han sido poco utilizadas para regular, controlar y orientar las políticas de seguridad en nuestros países. La sociedad civil, en cambio, ha jugado un rol más activo de información y cabildeo sobre los temas más importantes de la seguridad.

Nuestra región necesita una seria mejora en materia de gobierno de la seguridad. Ministerios de Gobierno (o Interior) con capacidad de ejercer la dirección estratégica de la seguridad, su implementación y monitorear su evolución, es clave para una política pública debidamente planificada y efectiva. Por otro lado, fomentar la intervención de los gobiernos locales en la coordinación de políticas de prevención es indispensable para llevar estas acciones a cada barrio y a cada calle. En fin, promover una intervención más activa y responsable de los parlamentos deberá permitir una mayor rendición de cuentas sobre los objetivos y resultados en temas de seguridad.

En suma, poco importa cuántas patrullas de policía pongamos a circular, cuántos policías vayamos a reclutar, cuántos radios, pistolas y cámaras vayamos a comprar, todo esto no alcanzará a reducir la violencia y el delito si no contamos con claros fines, con una buena dirección, una ejecución eficiente y un control efectivo. En otras palabras, si no contamos con un buen gobierno de la seguridad.

**Alejandro E. Álvarez**  
Asesor de Estado de Derecho, Justicia y Seguridad  
Oficina para la Prevención y Recuperación de Crisis  
PNUD

Para ganar legitimidad y apoyo no basta con informar al público: se necesita *consultarle al público*. Una decisión o una estrategia consultada –y además decidida por consenso de manera tan amplia como sea posible– nace con dos ventajas bien importantes: de una parte, el compromiso de ayudar por muchos sectores; de otra, la facilidad para vencer las resistencias creadas que –como vimos en el capítulo 9– son el gran óbice para llevar a cabo las reformas. Ora porque al dialogar se corrijan o se alivien las preocupaciones de los grupos afectados (sindicatos del sector, armerías, firmas de seguridad privada...), ora porque el respaldo mayoritario aumente la capacidad nego-

ciadora del Estado, es claro que la consulta de por sí aumenta las posibilidades de vencer las resistencias creadas en el campo de la seguridad ciudadana (recuadro 11.2).

La consulta y la búsqueda del consenso han de ser muy *incluyentes* pero al mismo tiempo muy *organizadas*. Esto empieza por *oír* las experiencias de las entidades del SSCJP y por abrir escenarios de intercambio con expertos, actores estratégicos y grupos organizados de la sociedad civil –así como por escuchar las sugerencias de la comunidad internacional en el marco de respeto a la soberanía que mencionaremos en un próximo capítulo–. En el plano

## El caso de Chile: construcción de políticas de seguridad pública

### Recuadro 11.2

El diseño y ejecución de una política nacional es uno de los mayores desafíos para enfrentar los problemas de seguridad en la región. La dispersión de funciones y la multiplicidad de instituciones vinculadas con esta problemática hacen difícil elaborar un marco que unifique las iniciativas y les brinde coherencia. En este entendido, la experiencia de Chile muestra significativos avances así como desafíos de interés para otros países de América Latina.

En Chile, el reconocimiento de la carencia de un espacio articulador de las diversas iniciativas que desarrollaba el gobierno propició la adopción de la política nacional de seguridad ciudadana (PNSC)\* en 2004\*\*. La Subsecretaría del Interior asumió el liderazgo de esta iniciativa y convocó a una mesa de trabajo compuesta por representantes de instituciones sectoriales del Estado, diputados y senadores miembros de las respectivas comisiones de seguridad ciudadana, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, centros de estudio, expertos individuales, delegados de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Esta mesa produjo el documento base de la PNSC, donde se establecieron los criterios ordenadores, el horizonte estratégico y los objetivos del Estado en la materia.

La PNSC era un marco conceptual más que una guía práctica y por eso fue desarrollada mediante la estrategia nacional de seguridad pública\*\*\*, que buscó articular en forma coherente las políticas y programas que venían siendo adelantados por los diversos servicios, así como también de aquellos impulsados o bajo responsabilidad directa del Ministerio del Interior.

La experiencia chilena reúne varias virtudes: (a) Es producto de un proceso de aprendizaje; (b) la PNSC propone un marco común de Estado para enfrentar los problemas de seguridad pública; (c) reconoce la importancia del trabajo intersectorial y la coordinación al abordar estos asuntos; (d) permite establecer un espacio de discusión sobre la temática y las iniciativas para controlar y prevenir la criminalidad; (e) permite un mejor uso de los

recursos al reducir la duplicación de esfuerzos; (f) facilita el abordaje de múltiples instituciones del Estado, y (g) permite elaborar sistemas de seguimiento y evaluación de las metas acordadas.

Pero el proceso también mostró varias limitaciones: (a) Recursos humanos con limitada formación en la temática; (b) sigue siendo una mirada sectorial y no un instrumento integrado; (c) dificultades para internalizar el sentido de la estrategia; (d) presencia de múltiples e incluso contradictorias lecturas de la problemática; (e) la PNSC no se encuentra asociada con recursos; (f) falta de cultura institucional de cooperación e intersectorialidad; (g) falta de voluntad política e institucionalización, y (h) dificultad para incluir a los gobiernos locales y sus necesidades específicas.

El proceso chileno muestra la necesidad de políticas de Estado que enfrenten la problemática de forma integral y reconozcan las múltiples aristas del problema. Además la urgencia de mecanismos de información que lleven a adoptar iniciativas para enfrentar los problemas más graves así como sistemas de evaluación para medir su impacto. El proceso es sin duda de largo plazo y requiere de una firme voluntad política que establezca los mecanismos de diálogo y busque los consensos necesarios para evitar su destrucción en el debate político electoral. Los resultados son positivos y confirman la importancia de consolidar una mirada rigurosa de política pública a un problema que ha sido por lo general dejado en el ámbito del debate político o la iniciativa policial.

\* La versión completa en: [www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/Documento\\_PNSC.pdf](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/Documento_PNSC.pdf)  
\*\* Durante el año 2003 se convocó al Foro de Expertos que elaboraron un diagnóstico de la situación y reconocieron la necesidad de una perspectiva más integral del problema. En: [www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/diagnostico\\_seguridad\\_ciudadana\\_chile.pdf](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/diagnostico_seguridad_ciudadana_chile.pdf)  
\*\*\* Versión completa en: [www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/publica2.pdf](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/publica2.pdf)

**Lucía Dammert**  
Directora  
Programa Seguridad y Ciudadanía  
Flacso Chile



local o municipal también es recomendable efectuar consultas directas con los usuarios del servicio para el mejor diseño de programas específicos; pero por su carácter complejo y multidimensional, las políticas o programas de seguridad ciudadana en general no se prestan, sin riesgos de populismo, a las figuras de “democracia directa” como sería el referéndum.

La democracia es mayoría, pero no solo es mayoría: también es equilibrio de poderes y respeto al Estado de derecho. Por eso, desde la perspectiva de desarrollo humano que inspira el presente Informe, una política genuinamente pública de seguridad ciudadana es por necesidad una política *firme y coherente* que en efecto respeta y además *fomenta los derechos humanos y la “democracia de ciudadanía”* que desde el PNUD hemos venido reclamando para los países de América Latina<sup>1</sup>.

En las democracias centroamericanas es el *Congreso* o es la *Asamblea Nacional* quien puede y debe actuar como primer y principal recinto de la deliberación sobre lo público; por eso, con ceñimiento al texto de la Constitución respectiva, ha de ser este cuerpo quien debata y adopte los criterios y directrices pilares referentes a la seguridad ciudadana. Pero la prestación del servicio de seguridad incumbe a la rama ejecutiva, la justicia penal es competencia del poder judicial y los organismos estatales de control también tienen funciones definidas en materias de seguridad ciudadana y justicia penal, todo lo cual en breve significa que *la consulta constante y la cooperación armoniosa entre todos los poderes del Estado* es un supuesto capital e imprescindible para la buena protección de la ciudadanía.

Porque ocupan el Congreso y porque son la correa de transmisión entre la sociedad y el Estado, los *partidos políticos* deben tener un papel protagónico en la formulación de las políticas de seguridad ciudadana; y esto se extiende a la *oposición* porque, como diremos en breve, esas políticas requieren de una mirada de largo plazo. Pero ante las limitaciones

**Para ganar legitimidad y apoyo no basta con informarle al público: se necesita consultarle al público. Una decisión o una estrategia consultada –y además decidida por consenso de manera tan amplia como sea posible– nace con dos ventajas bien importantes: de una parte, el compromiso de ayudar por muchos sectores; de otra, la facilidad para vencer las resistencias creadas que son el gran óbice para llevar a cabo las reformas.**

(e incluso ante la crisis) de representatividad que hoy padecen el Congreso y los partidos políticos, puede ser útil acudir a mecanismos u organismos ad hoc, tales como un “*diálogo nacional*” donde concurran las fuerzas políticas, cívicas y sociales para llegar a consensos y proponer directrices en esta materia sin duda vital para Centroamérica.

Más allá de la retórica y de las formas, la utilidad real del acuerdo nacional o gran acuerdo político dependerá de si reúne cuatro grandes condiciones: (a) Ser *comprehensivo* en su enfoque y su temática, para que sirva de brújula a los muchos actores; (b) ser sin embargo *específico*, para que guíe de veras las acciones; (c) ser *operacional* o sea precisar tareas, responsables y tiempos, y (4) ser *obligatorio* para quienes lo suscriben.

Lo dicho implica que el acuerdo no sea gaseoso sino que escoja entre opciones concretas, vale decir, que no rehuya el diálogo ni la claridad acerca de: (a) Los *objetivos* de la estrategia (¿combatir la delincuencia organizada?, ¿mejorar la percepción de seguridad?, ¿fortalecer el aparato judicial?, ¿ampliar cupo e infraestructura carcelaria?...); (b) las *prioridades* en seguridad y justicia (¿disminuir el homicidio

o los delitos contra la propiedad?, ¿aumentar el pie de fuerza o mejorar su dotación?, ¿reducir la impunidad o la congestión del aparato judicial?, ¿elevar las penas o disminuir el hacinamiento carcelario?...), y (c) el *costo* total o adicional de la estrategia y sus fuentes de financiación (presupuesto central, gobiernos locales, sobretasas, crédito externo).

## 2. La tarea del municipio

Si bien es cierto que la inseguridad resulta sobre todo de procesos nacionales e internacionales (capítulo 6) los delitos y amenazas concretas a la seguridad ciudadana se producen en el plano local y su incidencia varía de un municipio a otro –e incluso de un barrio o colonia a otro–. Y aunque hemos dicho que el Estado central es el primer responsable de la seguridad ciudadana, también el municipio es parte del Estado y también tiene deberes en relación con la seguridad: ¿cuáles son esos deberes y cómo deben cumplirse?

### 2.1 El qué hacer

Es indudable que el Estado central debe controlar y administrar los componentes que en su momento llamamos el “núcleo” del SSCJP –la policía, la justicia penal y el régimen correccional– y que también a él le compete la atención de las víctimas del delito. Estas funciones no son delegables por razones de eficacia y sobre todo porque tocan a derechos tan fundamentales como la vida misma de la víctima (actual o potencial) o como la libertad del presunto victimario; pero la experiencia nos ha enseñado que aquel “núcleo” del SSCJP funciona mucho mejor cuando sus actividades están bien *coordinadas* en el plano local.

La experiencia internacional también nos ha enseñado que el municipio debe desempeñar un papel fundamental *en la orientación y en la gestión* de los otros dos componentes del SSCJP –las acciones de prevención específica del delito y el tratamiento alternativo de conflictos e infracciones–; y es porque los programas de este tipo funcionan mejor entre más

directo sea el conocimiento que tienen las autoridades sobre la situación de los destinatarios, entre más cercana esté la oferta a los beneficiarios, y entre más se involucre la ciudadanía en el control de su ejecución.

A la luz de lo anterior resulta claro que los procesos de descentralización del SSCJP en Centroamérica deberían buscar tres objetivos: (a) Ampliar el margen de autonomía para que el municipio diseñe y ejecute las estrategias de prevención específica y tratamiento alternativo de conflictos e infracciones (o hacer efectivo este margen, si él ya existe en la ley); (b) otorgarle funciones de coordinación de las intervenciones nacionales llevadas a cabo en su territorio (en especial las de la policía y el Ministerio Público), y (c) aumentar los recursos para que el municipio pueda atender aquellas dos funciones.

Aunque este no es lugar para ahondar en las complejidades de la descentralización política, administrativa y fiscal, vale advertir que en materia de seguridad –como en otras materias– la delegación de facultades y recursos debe consultar factores como el tamaño del municipio, la cobertura relativa del servicio en su jurisdicción, su capacidad institucional, o las especiales circunstancias de penetración por parte del crimen organizado en que puedan hallarse las administraciones de algunas localidades. Y a esta diferenciación entre municipios habría que añadir el papel de los gobiernos intermedios (departamentos, provincias, regiones, regiones autónomas –o distritos en el caso de Belice) que en general es más bien de coordinación o supervisión que de ejecución directa–.

Con la advertencia anterior, vale decir que en la mayoría de los países centroamericanos hay cierta confusión sobre lo que deben o pueden hacer los municipios por la seguridad ciudadana, y que la mayoría de ellos han avanzado muy poco en el proceso de descentralización. Pero tenemos progresos notables (recuadros 11.3 y 11.4) y en todo caso hay que advertir que desde siempre ha existido un espacio para que los municipios asuman sus tareas tocantes a la seguridad ciudadana.

11 | Hacia una democracia de ciudadanía, e Informe OEA-PNUD (en prensa).

## Políticas de seguridad gestionadas por el municipio o coordinadas por el municipio

Recuadro 11.3

En Nicaragua los gobiernos municipales desde hace tiempo están obligados a reducir los niveles de inseguridad y violencia criminal mediante la “prevención mecánica” (diseño urbanístico, áreas recreativas, disponibilidad de servicios básicos, limpieza y ordenamiento de parques, calles, aceras, mercados y demás espacios públicos) y la “prevención social” (facilitar la participación y el control social, identificar las demandas locales, apoyar la educación e información a la comunidad); en la práctica, sin embargo, estas actividades son bastante limitadas. Algo parecido ocurre en Honduras, donde los gobiernos locales tienen la función explícita de realizar acciones de prevención y solución alternativa de conflictos.

Entre las prioridades establecidas por la Ley General de Descentralización de Guatemala se encuentra el aumento de competencias del municipio en relación con seguridad ciudadana, pero son pocos los avances concretos a este respecto. Por el contrario, pese a que en El Salvador existen vacíos legales en relación con las competencias de los poderes locales, se han dado casos ejemplares, como el de Santa Tecla que describe el recuadro

11.4, o como el esfuerzo reciente de la alcaldía de San Salvador para adoptar un plan semejante.

Por otra parte, en Nicaragua las autoridades municipales participan y algunas veces coordinan los comités municipales para la prevención del delito a los cuales asisten entidades locales gubernamentales y no gubernamentales. Y en Guatemala existe el interesante antecedente de los quince planes de prevención del delito, que se prepararon en igual número de localidades del interior del país, estimulados por los centros de justicia en cada municipio y que contaron con la participación del alcalde municipal, el gobernador departamental, la comisión de seguridad de los consejos municipales de desarrollo, algunos operadores de justicia, y los representantes de organizaciones locales.

En estos y otros ejemplos, el enfoque es básicamente preventivo, con especial énfasis sobre la recuperación de los espacios físicos, controles a la circulación de armas de fuego, fomento de la convivencia pacífica y programas especiales de seguridad para población juvenil y femenina.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

Como observa un estudio, “los gobiernos locales tienden a olvidar la importante labor (de seguridad) que pueden realizar desde sus competencias tradicionales; estas actividades (...) tienen que ver con el desarrollo urbano, la regulación del uso del suelo, las normas y el control de espectáculos públicos, actividades de desarrollo económico local, la regulación del comercio (particularmente aquellas que tengan que ver con la venta de licor); el mejoramiento de los mercados municipales, el ornato del territorio (...), la construcción de obra pública que mejora la seguridad de los peatones, la creación de mecanismos de prevención de conflictos, entre otras muchas acciones sobre las cuales el gobierno

local puede tener mayor control de los recursos” (Fundación Demuca, sf:20).

Bien sea pues porque la ley les asigne expresamente las funciones de prevención específica y solución alternativa de conflictos, bien por darle un nuevo contenido a sus funciones tradicionales, o simplemente a través de prácticas no reglamentadas, los municipios centroamericanos deben ser mucho más activos en su compromiso con la seguridad ciudadana: aunque el marco legal es importante, no hay que caer en el “fetichismo jurídico”; más bien hay que cambiar los comportamientos y la manera de ver los problemas.

Los municipios sin embargo necesitan una autorización legal más expresa para poder cumplir su

## Santa Tecla, una apuesta por la gestión local de la seguridad

Recuadro 11.4

Fundada el 8 de agosto de 1854, Santa Tecla, cabecera departamental de La Libertad, tiene un área de 112 km<sup>2</sup> y en el Censo de 2007 contaba con 121.908 habitantes, la mayoría mujeres (54%) y jóvenes menores de 30 años (49%).

A los tecleños y las tecleñas, una desgracia nos permitió soñar una nueva ciudad. Los dos grandes terremotos que afectaron a El Salvador en 2001 supusieron la pérdida de vidas humanas y la destrucción de infraestructura, pero también, en el caso de Santa Tecla, significaron una oportunidad de transformación.

Con el apoyo de la cooperación internacional y la participación activa de la ciudadanía, construimos por entonces el plan estratégico participativo 2002-2012, uno de cuyos ejes fue mejorar la seguridad y la convivencia. En 2005 se llevó a cabo un diagnóstico participativo y se formuló nuestra política de convivencia y seguridad ciudadana, con la prevención como centro y la coerción como un complemento necesario, pero sin olvidar la participación de la ciudadanía.

Para llevar a cabo la política se crearon la Unidad Técnica, el Equipo de Prevención y la Consejería de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Paralelamente mejoramos la coordinación interinstitucional y el trabajo conjunto entre la Policía Nacional Civil (PNC) y el Cuerpo de Agentes Municipales (CAM). Además, se puso en marcha el Observatorio Municipal, para seguir el curso a los delitos y contravenciones que ocurren en Santa Tecla.

Como parte integral del sistema municipal de participación –conformado por la Asamblea Ciudadana, el Consejo Ciudadano, las mesas sectoriales, los comités zonales, las juntas directivas y los comités de vecinos– se crearon las mesas de seguridad que han servido para conocer las opiniones y propuestas de la ciudadanía.

Por otra parte se han desarrollado acciones de prevención como el ordenamiento y regulación de establecimientos y del comercio informal, la aprobación de la Ordenanza Contravencional, los patrullajes conjuntos CAM-PNC, el Teléfono Amigo y la prohibición de portar armas de fuego en los espacios públicos. A esto se sumaron campañas educativas, como las de prevención de la violencia de género, la de cultura de paz y seguridad y la de buena vecindad.

Pero la mejora de la seguridad y la convivencia debe ir acompañada de la ampliación de oportunidades, especialmente para los jóvenes. Por ello el municipio ha desarrollado varios programas como *Beca-escuela*, *Escuelas-deportivas*, *Voluntariado juvenil*, *Cero-analfabetismo* y *la reactivación productiva*, con el ánimo de incorporar a las tecleñas y los tecleños a la vida productiva y asociativa de la ciudad.

El éxito de la política de convivencia y seguridad ciudadana de Santa Tecla se refleja en dos aspectos. Por un lado, la ciudad ya no aparece entre los veinte municipios con mayores índices de violencia homicida del país. Por otro lado esta estrategia se ha mantenido en el tiempo y fue actualizada en 2008 para hacer de Santa Tecla un municipio modelo en la gestión del desarrollo humano y en el cual nuestros ciudadanos y ciudadanas gocen de una mejor calidad de vida en un ambiente de plena convivencia en valores y con seguridad.

Oscar Samuel Ortiz Ascencio  
Alcalde de Santa Tecla  
2000-2012

función de coordinar las intervenciones del núcleo del SSCJP en su territorio. La coordinación no implica cesión de competencias sino simplemente eso, coordinación de acciones. Pero hay mucho de celo y poco de genuino interés público cuando organismos nacionales creen ver amenazada su autonomía o sus competencias simplemente por dar a conocer sus objetivos, prioridades y planes de acción a los gobiernos municipales y se rehúsan a acordar estrategias conjuntas.

Y otra vez hay que decir que aquí el mandato de la ley es importante pero no es suficiente: la coordinación en el plano local puede ser tan sencilla como acordar e “institucionalizar” reuniones periódicas convocadas por el alcalde con la presencia de representantes de las entidades nacionales, que sirvan para el intercambio de información y para planear actividades conjuntas. Estas reuniones pueden o no tener un nombre, como *consejos de seguridad*, *comités de prevención*, o *comisión de vigilancia epidemiológica*. Lo que interesa es el aprendizaje surgido del intercambio y el trabajo conjunto, y la rutina de diálogo interinstitucional que esto genera.

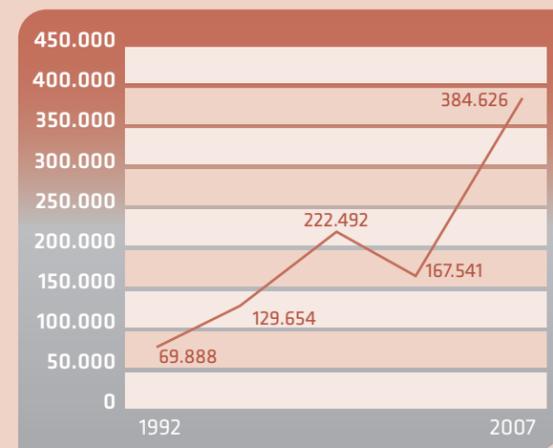
Los municipios centroamericanos pueden destinar y de hecho destinan alguna proporción de sus ingresos al servicio de la seguridad ciudadana; pero su situación financiera en general es bastante precaria: “(...) en el sistema tributario municipal de la región se combinan dos factores perversos; por un lado la base impositiva local es frágil y, por otro, el ingreso tributario per cápita que se recauda es bajo” (Programa estado de la región, 2008:374-375).

En estas circunstancias se requiere que el proceso general de descentralización vaya por supuesto acompañado de un aumento en las transferencias desde el nivel nacional hacia los gobiernos locales, o que el servicio de seguridad se organice como una empresa conjunta entre nación y municipio, con arreglos de cofinanciamiento y cogestión comparables a los que hoy se emplean respecto de otros servicios esenciales (por ejemplo, la educación o la salud).

### Más recursos para actuar: el Fondo de Vigilancia y Seguridad Ciudadana de Bogotá\*

Recuadro 11.5

Los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad Ciudadana de Bogotá (Colombia), que se alimenta de la contribución impuesta a los contratistas de obra pública, se multiplicaron por 5 entre 1992 y 2007, y se han destinado a fortalecer las capacidades institucionales y logísticas del personal de la Policía Nacional que presta sus servicios en la ciudad.



\* En pesos constantes de 2008.

Fuentes:  
- 1992-2002: La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos. Bogotá, Colombia 1995-2002, en: *Elementos para una criminología local*. Bogotá.  
- 2003-2007: Presupuestos Generales del Distrito Capital de Bogotá 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 [en línea], disponible en: [http://www.shd.gov.co/portal/page?\\_pageid=237,3591139&\\_dad=portal6\\_schema=PORTAL](http://www.shd.gov.co/portal/page?_pageid=237,3591139&_dad=portal6_schema=PORTAL), recuperado el 12 de diciembre de 2008.

A modo de complemento (o aun de alternativa, si no fuese factible aumentar las transferencias) habría que dar autorización legal para que el municipio pueda aumentar los recaudos que financien mejor sus dos tareas tocantes a la seguridad ciudadana; los impuestos o contribuciones para el “fondo municipal de seguridad y convivencia ciudadana” son un mecanismo, y por ejemplo en Honduras algunos municipios cobran una tasa de seguridad con destino a los insumos que la Policía utiliza en su trabajo (el recuadro 11.5 ilustra el potencial de tales mecanismos). Un



Foto. Walter Sotomayor.

buen ejemplo es el de Bogotá, cuyo Fondo de Vigilancia y Seguridad Ciudadana multiplicó sus ingresos reales entre 1992 y 2007.

Profundizar la descentralización fiscal es entonces necesario para que mejore de verdad la seguridad de nuestras poblaciones. Pero esto supone líderes locales que garanticen la transparencia y le demuestren al público que el municipio sí puede ayudar a protegerlo: la responsabilidad tributaria del ciudadano o la ciudadana tiene que ir de la mano de la legitimidad del gobierno.

Antes de pasar a otro tema hay que advertir que el anterior reparto de tareas entre el Estado central y los gobiernos locales es un ideal que habría de adaptarse a las realidades políticas y fiscales de cada país. Y en todo caso ha de ser claro que los dos niveles necesitan trabajar de la mano porque ambos son responsables por la seguridad de sus ciudadanías y a ambos les interesa que *todos* los componentes del SSCJP funcionen como es debido.

## 2.2 El cómo hacerlo

La descentralización debe ir acompañada por una mejor organización y una mejor manera de cumplir los dos tipos de funciones que corresponden a los mu-

nicipios. Concretamente se trata de que la seguridad sea manejada como un servicio civil cuya prestación requiere de instituciones estables, de información sobre el terreno y de cercanía con las necesidades de quienes habitan en las localidades.

- *La seguridad es un servicio civil.* En consonancia con el enfoque civilista que debe primar en estas materias, han de ser las autoridades civiles del municipio quienes ejerzan la dirección de la política de seguridad ciudadana. Los comandantes y fuerzas de policía por supuesto deben asesorar y colaborar con las autoridades civiles en todo lo pertinente; pero son los alcaldes o, en su caso, los concejos o consejos municipales quienes deben tomar las decisiones, impartir las directrices, y asumir la responsabilidad ante sus conciudadanos. Por la misma razón es importante fortalecer las capacidades y la experiencia de funcionarios civiles en el diseño, ejecución y evaluación de políticas de seguridad y convivencia ciudadanas; esto va desde la designación de civiles en los cargos de responsabilidad hasta estímulos para su formación y promoción (incentivos salariales por estudios especializados sobre el tema, apoyo en la gestión de becas, intercambios con otros países de la región...).

## Quito: desde el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

### Recuadro 11.6

Poco se debate respecto de cómo conocer la violencia y cómo diseñar las políticas de seguridad ciudadana a partir de esa información. Es decir, el conocimiento de los grados, las formas y las lógicas de las violencias para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Para una tarea como esta se recurre a metodologías e instrumentos propios de los llamados *observatorios del delito*, que producen información a partir de varias fuentes: por un lado, las *denuncias* de delitos contra las personas (homicidio, maltrato, secuestro, suicidio) y los bienes (robos, hurtos) en la fiscalía y la policía y, por otra, las *encuestas* de victimización que supuestamente permiten estimar la cifra negra, miden la percepción y explican las causas.

En América Latina proliferan las experiencias de este tipo. Existen observatorios sectoriales sobre temas como la niñez, los medios de comunicación, la política fiscal, la educación, los conflictos ambientales y, entre ellos también, los de seguridad ciudadana. En este ámbito existe un universo no menor de doscientos Observatorios de las violencias, que tienen distintas aproximaciones territoriales: están aquellos que se reclaman latinoamericanos –como el impulsado por Urbal-Valparaíso<sup>a</sup>–; los subregionales como el del Centroamérica denominado Ocavi<sup>b</sup>; los nacionales como el desarrollado en Uruguay; los de fronteras nacionales como el impulsado por Flacso-Ecuador<sup>c</sup> o los locales, como el de Quito<sup>d</sup>.

La municipalidad de Quito, con el apoyo técnico del programa de estudios de la ciudad de Flacso-Ecuador, creó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) en el año 2003<sup>e</sup>, cuyo objetivo es producir información sobre los delitos ocurridos en la ciudad como un insumo básico para los operadores institucionales de políticas de seguridad ciudadana y para que la ciudadanía en general esté consciente de la situación.

El OMSC fue concebido como parte de un sistema integrado y unificado de información delictiva. *In-*

*tegrado* en el sentido que tiene información de varias fuentes y *unificado* porque compila los datos bajo un mismo criterio metodológico. Tiene seis años en funcionamiento, pero se lo considera un proyecto en permanente construcción. Los productos más significativos han sido: la base de datos de consenso institucional, los informes semestrales, los boletines mensuales Ciudad Segura<sup>f</sup>, varios libros publicados y la asesoría a otros municipios.

De esto seis años se pueden extraer algunas conclusiones:

- Los observatorios de seguridad ciudadana son una opción para cuantificar los delitos dentro de una unidad territorial previamente definida. Pueden ser una herramienta para el diseño de las políticas, con sus limitaciones y posibilidades. Permiten que los operadores de política pública analicen los impactos que tienen los programas que llevan a cabo. La ciudadanía puede conocer la evolución de la violencia y el resultado de las políticas.
- Los observatorios tienen algunos problemas estructurales, porque la contabilidad del crimen no es una actividad simple, ni fácil. Uno de los principales problemas proviene de las *fuentes* que, por ser oficiales y monopólicas, se considera que producen información manufacturada y con poca credibilidad; mucho más si se percibe que este tipo de información puede afectar el funcionamiento de los mercados (turismo, inversión) a la imagen de la autoridad política y la escasa legitimidad institucional. Otros problemas son la ineficiencia en el registro (efecto “parte policial”), las dificultades del registro de cierto tipo de delitos (género, infantil), la no consideración de ciertos tipos de violencias (linchamiento, sicariato) y la ausencia de registro por la no denuncia (corrupción). Además hay que añadir que al construir la información por lo general no se consideran los datos del victimario,

## Quito: desde el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

### Recuadro 11.6

de los actores, del desempeño institucional y de las estructuras que operan en el ámbito de la violencia; lo cual quiere decir que la medición de la violencia no debe ser la única tarea de los observatorios porque contabilizan hechos delictivos producidos y con un sesgo altamente sectorial. De allí que la sola medición haya traído temores y percepciones de inseguridad y, lo que es más grave, estigmas territoriales (barrios, ciudades) y sociales (migrantes, jóvenes).

- Los observatorios deben ser independientes (diagnósticos por consenso), poseer sus propios recursos económicos, tener capacidad técnica suficiente (humana, infraestructura), contar con una diversidad de fuentes, producir información confiable y tener continuidad en sus acciones. Hay que diversificar las fuentes de información (institucionales, encuestas, cualitativas, medios) y contar con encuestas periódicas de victimización y sectoriales. El sistema de indicadores debe permitir la agregación y la comparación pero sin perder espe-

cificidad y contenido; también permitir captar las violencias (tipos, comportamientos), la vulnerabilidad (iluminación, capital social), las demandas de seguridad (agenda pública), la percepción de inseguridad (miedo, temor), los actores sociales (derechos humanos, género) e institucionales (policía, municipios), los desempeños institucionales (presupuestos, efectivos, tecnología) y el monitoreo de las políticas (objetivos, programas), entre otros. Deben tener una producción bibliográfica permanente y de todo nivel, que vaya desde boletines de prensa a documentos, revistas y libros.

El OMSC ha sido un punto importante de encuentro multiinstitucional, de formación de recursos humanos, de debate masivo y especializado, de réplica para otros contextos; de producción de información; en suma, el OMSC ha sido una experiencia con resultados positivos e interesantes.

Fernando Carrión  
Académico Flacso  
Ecuador

- [www.olsc.cl/](http://www.olsc.cl/)
- [www.ocavi.com/](http://www.ocavi.com/)
- [www.fronteraseguras.org](http://www.fronteraseguras.org)
- <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>
- Hoy participan más de veinte instituciones, entre las que se pueden mencionar: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Comandancia de Policía del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección Nacional de la Policía Judicial, Dirección de Operaciones, Medicina Legal, Subdirección de Investigación de Accidentes de Tránsito (SIAT), Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (Dinapen), Policía Comunitaria, Dirección Nacional de Género - Comisaría de la Mujer y la Familia del Cantón Quito, Flacso, Ministerio Fiscal de Pichincha, Dirección Provincial de Salud de Pichincha, Hospital Enrique Garcés, Hospital GO. Isidro Ayora, Hospital Eugenio Espejo, Hospital Carlos Andrade Marín, Dirección de Emergencias 911, Cruz Roja Ecuatoriana Filial Pichincha, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- <http://www.flacso.org.ec/html/boletinciadadsegura.html>

- *El servicio necesita instituciones.* La dirección, la ejecución y el control sobre la política de seguridad ciudadana requieren de un andamiaje administrativo bien definido y estable en el nivel local. La seguridad y la convivencia ciudadanas deberían contar con una estructura organizacional y jerárquica similar a la de los servicios más tradicionales que presta el municipio (salud, educación, ordenamiento urbano...), o sea estar a cargo de una “secretaría” o un “instituto” dotado de personal y de

recursos propios, para cumplir sus funciones con plena independencia de cualquier estructura policial o militar.

- *El buen servicio supone conocimiento del terreno.* Y en el contexto de *algunos* municipios, el mejor modo de conocer el terreno es un “observatorio de la violencia”, “de la delincuencia” o “de la conflictividad”. Además de ser una herramienta invaluable para planear y evaluar las acciones de seguridad (recuadro 11.6) estos observatorios son un ejercicio de

coordinación interinstitucional y una fuente principal de las sinergias que destacaremos en la sección B.

Pero la idea de un observatorio corre el riesgo de convertirse en moda y por eso hay que advertir que la violencia, la criminalidad y los conflictos de convivencia no son iguales, ni se combaten de igual modo en el mundo rural que en el pueblo mediano o que en la gran ciudad: los observatorios en realidad se justifican sobre todo en las ciudades mayores y donde la inseguridad tiene expresiones más complejas.

Y aquí caben otras dos anotaciones importantes para la organización general del servicio de seguridad. Primera, que la función de los observatorios (y otras instancias dedicadas al estudio de la criminalidad) no es producir estadísticas adicionales o diferentes de las que producen o deben producir las respectivas agencias del SSCJP: su propósito es reunir y aprovechar la información existente, analizarla e interpretarla para que ella sea útil a la hora de tomar decisiones. Segunda, que los observatorios deben ser parte de la administración municipal y que por tanto no deben ser reemplazados –aunque sí complementados– por el trabajo “de buena voluntad” que por su lado estén llevando a cabo las universidades, las ONG o las agencias de la cooperación internacional.

- *El buen servicio supone estar cerca de los problemas.* Por eso es necesario mejorar la distribución dentro del territorio municipal de la infraestructura y de los equipos que atienden las necesidades o demandas de seguridad ciudadana. Si los centros de atención a menores en riesgo de delincuencia, o de rehabilitación para drogodependientes o alcohólicos, o las estaciones de policía y los juzgados, o las “casas de justicia”, están concentrados en una zona, una colonia o un barrio, las barreras de acceso se agudizan en perjuicio de los más vulnerables. El despliegue territorial de la acción pública debe considerarse con mucho cuidado para no perpetuar la segregación y la desigualdad en la protección que señalamos en el capítulo 8.

### 3. Los actores no estatales

Aunque la seguridad es cuestión de Estado, el servicio en realidad no puede funcionar sin el concurso activo de la ciudadanía, de la sociedad civil organizada, del sector privado y de los medios de comunicación; ¿cuál es el papel de estos actores no estatales y cómo pueden mejorar sus aportes a la seguridad?

#### 3.1 El aporte de la ciudadanía

Las ciudadanas y los ciudadanos comunes tenemos el deber elemental y sin embargo decisivo de cumplir el contrato por el civismo; es decir, de acatar la ley, practicar las virtudes de respeto, confianza y sentido de pertenencia, y participar activamente en la vida colectiva. Esto suena trivial, pero las sociedades seguras de verdad son solo aquellas donde el ciudadano o la ciudadana “comunes” llevan por dentro aquellas normas básicas de la convivencia. Es más: si el ciudadano o la ciudadana influye sobre otros –si es padre o madre de familia, o educador, sacerdote, periodista, político o dueño de una empresa– su obligación se extiende a educar con el ejemplo.

Hay otro modo en el que el ciudadano o la ciudadana debe aportar a su seguridad, y es tomar las medidas razonables para disminuir el riesgo de victimización. Usar alarmas, cerrar las puertas, evitar peleas, no ostentar su riqueza, pagar escoltas o cambiar sus rutinas son ejemplos de precauciones que una persona razonable puede y debe adoptar por su seguridad y la de los suyos. Pero la palabra “razonable” es clave, porque perder libertades ya es haber sido víctima, y porque las autoridades a veces caen en la tentación de echarles a las víctimas la culpa del delito.

Con el enfoque de “policía comunitaria” o “policía de proximidad”, en algunas ciudades de la región se han ensayado con éxito los grupos vecinales –“asociaciones”, “frentes” o “comités” de seguridad ciudadana– para disminuir el riesgo de victimización en una colonia o en un conjunto residencial

### Una evaluación: la prevención local del delito en Guatemala

Recuadro 11.7

A partir de 1999 en quince municipios del interior de Guatemala se crearon Centros de Justicia (CEJU) como espacios para promover mejoras en materia de seguridad ciudadana. Entre 2004 y 2007 se estimuló la participación de las comunidades en la elaboración de los planes locales a cargo de esos CEJU.

A fines de 2007 se procedió a evaluar seis planes de prevención, procurando establecer: (a) La relación entre la metodología aplicada y los logros obtenidos; (b) el impacto de las acciones efectuadas; (c) los efectos no esperados; (d) la eficacia de las alianzas locales, conocidas como comisiones de prevención del delito; (e) las relaciones con otras entidades estatales; (f) las lecciones aprendidas, y (g) la conveniencia de continuar o reorientar el plan.

Todas las localidades evaluadas coincidieron en que la formación de alianzas fue una etapa compleja pero necesaria. La fase de formulación y validación del diagnóstico fue la más productiva en tanto generó cohesión y ayudó al mejor conocimiento de la realidad local. El paso hacia la definición de la zona meta y del delito meta aportó insumos valiosos para el plan, salvo en el caso de Chiquimula, donde no se llegó a un acuerdo sobre cuál debería ser el delito de atención prioritaria. Tanto la formulación como la ejecución del plan de prevención fueron evaluadas positivamente por las comisiones, por la población afectada por el delito meta (grupo focal) y por la comunidad en general; en cambio se presentaron pocos resultados en la etapa del monitoreo y evaluación.

En cuatro de las seis localidades evaluadas se produjo una mejora en la percepción de seguridad. Sin embargo la falta de un sistema oficial de medición del hecho delictivo, que siga su evolución en el tiempo y su incidencia en los niveles nacional, regional, departamental y municipal hizo imposible medir objetivamente si hubo o no disminución de un delito en particular (delito meta) en un área circunscrita (la zona meta) o en la localidad (el municipio) donde se intervino.

Tomada en su conjunto sin embargo, la experiencia sugiere que los planes de prevención lograron cierta disminución en la incidencia del delito meta y una mejora en la percepción de seguridad en las zonas meta, pero que estos logros estuvieron asociados directamente y en todos los casos con el aumento de la presencia policial. Cuando esta presencia desaparece o disminuye, los índices de criminalidad y de percepción de inseguridad vuelven a subir –lo cual indicaría que algunos delincuentes simplemente se desplazan en forma temporal hacia otras localidades o hacia delitos distintos del delito meta–.

El éxito aparentemente limitado de los planes de prevención se debería a que la seguridad ciudadana depende en mucho de factores ajenos a estos planes –entre otros, al índice de desarrollo y calidad de vida y los efectos del crimen organizado, de la cultura contrainsurgente y del tráfico, circulación, tenencia y uso de armas–.

Héctor Rosada Granados  
Consultor nacional de país para Guatemala  
Experto en seguridad ciudadana

determinado. Una modalidad que utilizó Guatemala fueron los centros de justicia en quince municipios para canalizar los apoyos de la comunidad (recuadro 11.7); en los ejemplos más comunes se trata de que los vecinos acuerden un sistema de comunicación y unas formas de actuar ante las

amenazas (abrir las ventanas de sus casas, gritar en coro, llamar a la policía...), que en efecto disuaden a los delincuentes. Siempre que estén bajo control de la policía y que se evite transgredir la ley o pasar de la defensa a la ofensiva, estas asociaciones son otra forma útil de prevenir la comisión de delitos.

## Viva Río y AfroReggae: buenas razones para enfrentar con éxito la inseguridad

Recuadro 11.8

Dos matanzas sacudieron a Río de Janeiro en 1993. En el barrio de La Candelaria, las víctimas fueron niños y adolescentes de la calle; en Vigário Geral, un suburbio de los barrios marginales, 21 personas inocentes fueron asesinadas. La respuesta de la sociedad no se hizo esperar. Por una parte, diversos dirigentes sociales decidieron ponerse a trabajar para mejorar una ciudad amenazada por la violencia, y así nació la reputada organización Viva Río. Por otra parte, algunos jóvenes de Vigário Geral decidieron formar la organización AfroReggae, que con la música como método se propone acercar a jóvenes de barrios marginales y policías. Dos enfoques diferentes para un mismo problema.

### La experiencia de Viva Río

Unirse, reflexionar y proponer soluciones. Esto fue lo que hizo un amplio grupo de personas vinculadas a la industria, al comercio, al trabajo, a los medios de comunicación, a la cultura y al deporte, junto con líderes de comunidades pobres de la ciudad, tras las matanzas de 1993. Así nació Viva Río.

Con un lenguaje tomado de la salud pública –pensar la violencia como una patología social, privilegiando la prevención, pero acompañando también las intervenciones represivas–, Viva Río concentró su actividad en los barrios pobres. Y dio prioridad –teniendo en cuenta las diferencias de género– a la adolescencia y la juventud, pues en ellas se concentra la violencia. Sus ejes principales de trabajo son el control de las armas de fuego y el tratamiento de la problemática de las drogas.

Viva Río trabaja conjuntamente con el gobierno para proponer soluciones y verificar su eficacia, como si de un laboratorio social se tratara, con la esperanza de que el producto sea adoptado por el Estado o por otras instituciones. Fue así como, por ejemplo, en colaboración con la Fundación Roberto Marinho se desarrolló una metodología escolar para jóvenes en situación de riesgo. O como, con el apoyo de la Policía Militar del Estado de Río de

Janeiro, se llevó a cabo un proyecto de vigilancia comunitaria en nueve barrios marginales con graves problemas de violencia que permitió “rescatar” a niños y jóvenes involucrados en estas prácticas.

La asistencia técnica es otro de los ejes de trabajo de Viva Río, especialmente en el desarrollo de bases de datos y en la producción de informes para el rastreo de armas y municiones. En colaboración con la Policía Civil del Estado de Río se ejecuta desde 1999 un proyecto de análisis de datos para la Comisión del Congreso Nacional especializada en el control de armas de fuego.

Enfrentar la violencia en una ciudad partida por las desigualdades y por los poderes paralelos es materia compleja y con frecuencia desagradable. Viva Río aprendió a trabajar en barrios pobres y violentos, a lanzar puentes de integración con la sociedad y a aproximarse a las diversas instancias en un diálogo franco a fin de aprovechar las oportunidades que se presenten. Identificar esos momentos y valorizarlos es una competencia específica que Viva Río aprendió a cultivar. Una apuesta para que las buenas razones sean exitosas.

### AfroReggae: la música y la cultura como motor de cambio

Jóvenes que hablan en nombre propio y que quieren ser parte de la conversación sobre los problemas y soluciones para sus barrios. Así se podría definir el espíritu de AfroReggae, organización formada por jóvenes de Vigário Geral, en Río de Janeiro. Muchos de ellos han sido conflictivos y han sufrido situaciones de violencia, corrupción y humillación por parte de la policía, pero ven en la cultura y en el arte los caminos para construir una salida para los jóvenes de los suburbios.

Con esta lógica y con el apoyo del Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (Cesec) de la Universidad Candido Mendes, comenzó en 2004 una experiencia pionera en los cuarteles de la Policía

## Viva Río y AfroReggae: buenas razones para enfrentar con éxito la inseguridad

Recuadro 11.8

Militar de Belo Horizonte, en el Estado de Minas Gerais. Un proyecto que no era, como podría esperarse, contra la policía sino con la policía y que consistió en realizar talleres de percusión, teatro, circo y video con los agentes.

La resistencia inicial por parte de los policías fue cediendo y estos solicitaron más talleres. El elemento novedoso está en lo que podría llamarse una cierta “pedagogía del tambor”: los jóvenes y los policías establecieron relaciones sin mediadores, usando apenas los instrumentos ligados a la cultura y al arte que AfroReggae usaba para atraer a jóvenes de las zonas marginales, alejarlos de la violencia y convencerlos de tener orgullo de ser negros y habitantes de unos territorios que ellos podrían cambiar.

Idéntica situación se produjo por parte de los jóvenes. Las resistencias y desconfianzas iniciales de los instructores de AfroReggae dieron paso a una relación de respeto y de amistad con muchos agentes de la policía. En poco tiempo habían cambiado también su imagen. Las evaluaciones realizadas por el Cesec muestran que 85% de los adolescentes han cambiado su visión sobre la policía luego de acompañar las actividades del proyecto. De otra parte, 64% de los policías en-

trevistados en diferentes batallones de Belo Horizonte creían que el proyecto juventud y policía contribuyó a aproximar a la policía a la comunidad.

Las razones de estos cambios de actitud se encuentran en el enfoque de la iniciativa. El proyecto juventud y policía trata de mover no solo la razón, sino las emociones y utiliza un lenguaje corporal asociado con la música, el teatro y otras artes.

La continuidad del proyecto ha permitido que una “banda” integrada por jóvenes y policías actúen en los barrios y dependencias policiales. AfroReggae también adelanta un proyecto piloto en escuelas de Río, “Conversación de la responsabilidad” que consiste en reunir a un policía y a un miembro de AfroReggae para que hablen de la vida, la policía, la juventud y las salidas a la delincuencia.

Juventud y policía es una experiencia osada que trata de cuestionar la imagen que la sociedad y los jóvenes tienen de la policía, pero a la vez la imagen que ésta y la sociedad tienen de los jóvenes negros de los barrios marginales. A pesar de esta dificultad, AfroReggae se ha convertido en un símbolo de que es posible trabajar para cambiar la policía, para humanizarla.

Fuente: adaptación de los textos elaborados para el IDHAC, 2009-2010, por Rubem César Fernandes, director de Viva Río, y Silvia Ramos, coordinadora del Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía de la Universidad Candido Mendes de Río de Janeiro.



Más importante aún, los ciudadanos y las ciudadanas tenemos el deber de respetar a las autoridades del SSCJP y de apoyarlas en tanto cumplen su papel. Este apoyo consiste sobre todo en denunciar, no solo los delitos, sino también las situaciones que puedan afectar la seguridad –y para esto las autoridades deben facilitar el proceso de la denuncia y proteger de verdad a los testigos y a las víctimas del hecho criminal–. Pero otra vez aquí hay que evitar la tentación de convertir al ciudadano en “informante” a sueldo o en espía político.

### 3.2 El aporte de la sociedad civil organizada

La sociedad civil debe y suele organizar dos tipos de grupos o mecanismos para contribuir a la seguridad ciudadana: algunos para ejercer veeduría sobre las entidades del SSCJP y otros para prestar servicios complementarios –especialmente en áreas de prevención, de capacitación o de análisis de las tendencias criminales–. Las veedurías suelen implicar una alianza entre entidades cívicas, gremios de

producción y medios de comunicación influyentes para velar por la calidad y continuidad de las políticas de seguridad ciudadana, a partir de la información oficial y de encuestas independientes.

En el segundo tipo de iniciativas se incluyen universidades o centros de investigación, instituciones educativas y ONG especializadas en determinada línea de servicio, además de alianzas multisectoriales que trabajan con y desde las propias comunidades (recuadro 11.8). Ambos tipos de tareas son importantes y ambas necesitan ser estimulados, aunque vale advertir que los programas de servicios no deberían descargar las responsabilidades que el Estado tiene en estos frentes –mal llamados “blandos”– de la seguridad ciudadana.

### 3.3 El aporte del sector privado

Porque tiene un interés especial y por supuesto legítimo en la seguridad, el sector privado tiene también el deber especial de apoyar a las autoridades y de colaborar con las agencias del SSCJP. Esto en primer lugar significa cumplir su parte en el “pacto fiscal” que reseñamos en el capítulo 10: sin pagar los impuestos ordinarios y las contribuciones o sobretasas que eventualmente se establezcan para la seguridad ciudadana, no hay lugar para quejarse por la inseguridad que espanta la inversión.

Algunos empresarios han ido más allá y crean fondos o aportes voluntarios para la educación de jóvenes en riesgo o para dar empleo a los ex convictos; estas son muestras encomiables y útiles de “responsabilidad social empresarial”, cuya única restricción habría de ser que con ellas la empresa no compre algún servicio preferencial de policía o protección privada por parte del Estado.

Dicha protección privada es la labor de las empresas de vigilancia o de seguridad. Estas empresas ejercen un negocio completamente legítimo pero completamente distinto –por ser negocio– del servicio público de seguridad ciudadana que compete al Estado. Y en estas condiciones el sector privado tiene

el deber singular de no incurrir sino, al revés, de prevenir los abusos que podrían cometer los guardias o vigilantes privados. Porque se trata de una tarea delicada, las compañías y agentes de seguridad privada deben ser meticulosos en su adhesión a la ley (recuadro 11.9).

### 3.4 El aporte de los medios de comunicación

La ciudadanía tiene el derecho de saber y los medios tienen el deber de informarla. Esto implica que en una democracia los medios han de tener la libertad de investigar y publicar con total independencia del gobierno y de los poderes fácticos. Más aún, la libertad de expresión no está para proteger al medio, ni al periodista, sino para garantizar el interés público: los medios no pueden ocultar los hechos criminales –y por eso manipular la información no es admisible como estrategia de seguridad ciudadana–. Pero las libertades de información y de opinión tienen dos límites firmes: el derecho ajeno y el interés público.

- En materias de seguridad, el derecho ajeno se concreta de varias maneras importantes y que los periodistas infortunadamente no siempre respetan: el carácter reservado del sumario, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho de los reos a no ser objeto de adjetivos inhumanos, el derecho de las víctimas a su intimidad y a su buen nombre, el derecho de los niños y las niñas a no ser expuestos a espectáculos violentos. Un periodismo responsable tiene que respetar estos derechos, debe estar listo a rectificar con el mismo despliegue que informó y, si es del caso, a acatar las sanciones penales, civiles o disciplinarias que le fueran impuestas de conformidad con la ley de su país.
- El “interés público” en materia de seguridad es algo más difícil de delimitar, aunque en principio envuelve consideraciones tanto de contenido como de forma.

## Peligros y control de la seguridad privada

### Recuadro 11.9

El auge de la seguridad privada que viene ya desde los años 1970 fue revelado por Umberto Eco en su obra *La Nueva Edad Media*, es decir, una feudalización en un contexto sumamente complejo, en una sociedad cada vez menos controlable por los sistemas propios del Estado contemporáneo\*. Y es que la seguridad difícilmente puede limitarse a un servicio: es el cimiento mismo de la sociedad. Desde el punto de vista de la teoría política, la seguridad es lo que Thomas Hobbes en 1648 definió como el “Estado”, el cual se construye sobre la dimisión de la soberanía de todos en el uso de la violencia.

El mercado mundial de la seguridad privada tuvo en 2006 un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 al 8%. En Latinoamérica se estima un crecimiento anual del 11%.

El tema de la seguridad privada irrumpe en las sociedades centroamericanas de la mano del aumento de la violencia y de la reforma económica del Estado, a mediados de la década del ochenta. A diferencia de las fuerzas policiales –las cuales son responsables tanto de prevenir como de controlar y sancionar la delincuencia– la seguridad privada existe en gran parte para evitar y alertar sobre los delitos contra la propiedad.

La seguridad privada es un sector integrado por una variedad de actores individuales y organizacionales cuyo crecimiento es verdaderamente exponencial, tanto en Latinoamérica como en Centroamérica y que implica la ampliación de los servicios de seguridad, vigilancia, protección, investigaciones y otros, para beneficio de particulares, instituciones, empresas, instalaciones del gobierno y demás sectores que demandan sus servicios. Este mercado privado es tan fuerte que, paradójicamente, el propio Estado tiene que demandar estos servicios, de manera que en muchos casos la principal demanda de seguridad privada proviene del propio sector público.

Para muchos analistas este sector incursiona en la seguridad ciudadana desde una perspectiva mercantil y ese solo hecho le otorga una cualidad inédita de actor significativo: de una parte, obtener ganancia compitiendo con el Estado y, de otra, (tomando en cuenta que en muchos países los efectivos de la seguridad privada duplican en número a la Policía Nacional) constituirse en un actor político.

### Altos costos y pocos controles

Algunos de los principales problemas asociados con la seguridad privada son los enormes costos y la diferenciación social que genera. A falta de recursos estatales para atender adecuada y eficientemente los problemas de la seguridad, el sector privado debe hacer cuantiosos gastos por concepto de contratación de agentes, seguros, alarmas, modificaciones en las estructuras de las viviendas y empresas, adquisición de armas, entre otros. Solo en Guatemala, donde según un estudio de la Cámara de Comercio el 40% de sus asociados reporta haber sido víctima de asaltos, cada asociado a dicha cámara debe pagar un promedio de 340 dólares mensuales, el 30% alrededor de 500 dólares y 17% entre 550 y 1.300 dólares\*\*. Erogaciones de esta magnitud evidentemente crean una nueva estratificación social. Por eso el término de Edad Media de Eco es válido, cuando la seguridad se transforma en un hecho aristocrático.

Otro problema asociado con la seguridad privada en Centroamérica es la legalidad o más precisamente la informalidad. Muchas empresas funcionan al margen de controles o de las normas vigentes, lo que produce una serie de problemas, como prestar servicios con tarifas por debajo de lo legal, no ofrecer garantías laborales a los trabajadores, pagar salarios muy bajos o contar con personal no capacitado. Estas situaciones tienen el efecto contraproducente de crear inseguridad para quienes contratan al vigilante privado.

## Peligros y control de la seguridad privada

### Recuadro 11.9

En muchos casos los usuarios contratan vigilantes privados sin verificar sus atestados o antecedentes. En no pocas ocasiones supuestas “empresas de seguridad” han resultado ser organizaciones criminales que llegan a extorsionar a los usuarios con el miedo y, cuando no les pagan, generan “zonas liberadas”.

Las empresas de seguridad privada sustentan la demanda legal para armas de fuego por su “legítima” necesidad de dotar a sus efectivos. Pero ellas alimentan también el mal uso de estas armas. En El Salvador casi el 25% de la totalidad de infracciones a la Ley de Armas son cometidas por agentes de seguridad privada en horas fuera del trabajo.

#### Medidas de control

La capacidad del Estado para ejercer un control estricto sobre estas empresas es muy limitada. En pocas ocasiones se aplican sanciones significativas. Algunas medidas de control sugeridas son:

- ▶ Promover la contratación únicamente de empresas de seguridad debidamente registradas ante las instancias estatales correspondientes.
- ▶ Aumentar los recursos económicos y humanos de las instancias estatales fiscalizadoras.

- ▶ Los guardias de seguridad privados no deben llevar a sus domicilios las armas de fuego que usan durante las horas de trabajo.
- ▶ Las regulaciones de manejo y gestión de los arsenales de las empresas de seguridad privada deben ser similares a las de la policía y la institución fiscalizadora gubernamental debe tener acceso permanente a la información sobre dichos arsenales.
- ▶ En el mismo sentido, debe ser un delito no reportar bajas en los inventarios de armas y municiones en posesión de estas empresas.
- ▶ Cuando una empresa de seguridad privada cierre por razones comerciales o judiciales debe depositar todas las armas y municiones en su poder con las autoridades para garantizar el no desvío al mercado ilícito hasta encontrar un destino final aceptable.

\* Páez, Alexei. Control estatal de la seguridad privada: aspecto imprescindible para un óptimo servicio. *Revista Ciudad Segura*, Flacso Ecuador, 2007 (19):2.  
 \*\* El otro costo de la economía. 2009. *El economista regional*, año 2 (15):118.

**Daniel Matul**  
 Consultor nacional de país para Costa Rica  
 Experto en seguridad ciudadana

Respecto del contenido, podrían darse situaciones donde la información misma causara o agravara la inseguridad objetiva o el riesgo de un delito (imágenes “en vivo” que ayuden al delincuente, pistas que alerten a la banda criminal sobre el operativo policial en curso); pero estos casos son excepcionales y poco afectan el principio de informar sin ninguna cortapisa. La pregunta inversa es mucho más relevante: ¿por qué informar apenas sobre unos pocos delitos entre el número incontable de los que ocurren a diario? La respuesta parece obvia: hay que informar sobre los delitos que más dañan el interés público –y esto de entrada justifica el papel de la prensa como el proverbial “perro guardián” que

investiga y denuncia las acciones corruptas de los gobernantes y los poderosos–.

Pero además del patrimonio colectivo, el “interés público” tiene otras facetas que necesitan la especial protección de los medios. Desde la teoría penal podrían sugerirse algunos criterios, como decir que la prensa debe registrar los delitos que causan el mayor “daño social” (un atentado terrorista), que están sujetos a las penas más severas (un asesinato), que atentan contra un “bien jurídico” de carácter colectivo (vender medicinas adulteradas), que develan la presencia del crimen organizado (asalto a un banco), o que estén rodeados de “circunstancias agravantes”. Y sin embargo queda siempre un margen amplio para

## Los daños del sensacionalismo

### Recuadro 11.10

Entre las consecuencias de un inadecuado manejo de la noticia criminal transmitida por los medios, particularmente de la llamada “nota roja” o noticia amarillista, se pueden enumerar las doce siguientes:

1. La gente puede tener mucho más miedo; hechos lejanos, se perciben próximos, hechos aislados, generalizados. Se presenta “el espectáculo del miedo”, sensación de impotencia y desamparo.
2. Agranda la brecha entre “percepción de inseguridad” y “hechos que ocurren”, la realidad se distorsiona o se magnifica.
3. Deteriora la sensibilidad ante el drama de otras personas; en vez de generar solidaridad, provoca indiferencia ante el dolor ajeno y desgracia de otros.
4. Aumenta los gastos de seguridad privada porque la gente adquiera armas, alarmas, rejas y vigilantes para cuidar la vivienda, el vehículo, el negocio, la vida pública y privada.
5. Agrava la desconfianza en las instituciones, particularmente las del sscjp, e intensifica la sensación de impunidad.
6. Aumenta la desconfianza social y con eso se dificulta la convivencia.
7. Aumenta el apoyo del público a las políticas “duras” e incluso a las medidas al margen de la ley.
8. Etiqueta o estigmatiza a personas, acrecienta el racismo atribuyendo el delito a ciertas minorías y criminaliza la inmigración.
9. Estigmatiza a los jóvenes y a ciertos comportamientos como criminales.
10. Violenta los derechos de las víctimas, los presuntos autores, los familiares y los pobladores por el daño a la reputación del vecindario.
11. Invita a copiar comportamientos violentos o a reproducir el modus operandi de un delito, y tiende a presentar como “heroicas” acciones perniciosas.
12. No promueve un comportamiento cívico ni democrático, ni una cultura de paz para solucionar los conflictos.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

que cada medio decida si este o aquel delito tienen “méritos” bastantes para ser registrado, con cuánto despliegue y con cuánto detalle.

En ese punto los medios empiezan a cumplir el papel que los convierte en protagonistas de la seguridad ciudadana: son ellos, más que cualquier otro actor, quienes modulan la seguridad o inseguridad percibida y quienes definen “el problema del crimen”, con las implicaciones decisivas que hemos señalado en este Informe.

Se dice que los medios viven de la noticia y que un hecho no es “noticia” si no llama la atención. Pero

aún si el contenido principal son las noticias, hay una forma responsable de transmitir las y una forma irresponsable o “amarilla” de relatar un crimen mediante imágenes grotescas, descripciones morbosas, hipótesis llamativas, insinuaciones torcidas, generalizaciones ligeras, silencios deliberados y otros cien modos sutiles o no sutiles de armar escándalos y atraer audiencias –con los malos efectos que resume el recuadro 11.10–.

Además de transmitir noticias, los medios analizan y opinan sobre las noticias, y acá sí hay mucho espacio para hacer una tarea constructiva: la de contextualizar los hechos y procesos de la seguridad o

la inseguridad ciudadana, de manera que el público pueda apreciar bien su significado y su alcance, su origen y evolución, su magnitud relativa y sus efectos reales, sus posibles soluciones y lo que al respecto están haciendo las autoridades. Así mismo lo que el hecho o el proceso implican para los ricos y para los pobres, las distintas o aun contrarias teorías o recetas que circulan, el riesgo “objetivo” que tendrían los lectores, oyentes o videntes, las cosas que pueden hacer para cuidarse y ayudar a cuidar a los demás, en fin, todo aquello que ayude a que el “problema del crimen” no sea ni más ni menos que la realidad del crimen en América Central.

## B. Usar bien los recursos

Los SSCJP tendrán sin duda mayor capacidad de protegernos si el Estado y los actores no estatales cumplen bien sus tareas respectivas; pero esa capacidad tendrá que usarse de manera que logre los mejores resultados. Este es el criterio general de eficiencia, que se aplica tanto a los componentes del sistema (capítulo 12) como al conjunto del sistema que nos ocupa ahora: ¿Dónde y cómo deben invertirse los recursos simbólicos, humanos y materiales de nuestros SSCJP? A lo primero responderemos que se debe invertir más en la información, en las acciones de largo plazo y en crear más sinergias de las que estamos creando ahora. A lo segundo contestaremos que hay que invertir más en función de resultados y con mejores garantías de que los recursos no se desperdicien.

### 1. ¿Dónde o en qué invertir los recursos del sistema?

#### 1.1 La seguridad supone información

Actuar a ciegas o sobre la base de corazonadas y prejuicios es una torpeza manifiesta. Más aún, como dice el proverbio “saber a medias es peor que no saber”. No hay pues manera de exagerar la importancia que tienen la *información*, los *sistemas* de información

y la *capacidad de analizar* la información en todo cuanto concierne a la seguridad de la ciudadanía.

- *La información debe ser confiable y válida.* Confiable por sus fuentes y por el rigor al levantarla y procesarla; válida o sea adecuada para entender en su complejidad el fenómeno del crimen y sobre todo para tomar y evaluar decisiones por parte de todos los afectados. Pero, como hemos visto a lo largo de este Informe, en Centroamérica abundan los vacíos y las inconsistencias en la información de suerte que en casi todos los países habría que hacer esfuerzos grandes al respecto. Empezando por el Estado, porque se trata de asuntos delicados y de difícil detección o medición, que no pueden dejarse al criterio o la buena voluntad de las universidades, las ONG o las agencias extranjeras. Y los esfuerzos han de orientarse a fortalecer la *capacidad* del SSCJP y sus agencias para recolectar y procesar la información que cada uno necesita para llevar a cabo sus tareas.
- *El sistema de información alude a las cifras o datos agregados y periódicos que las autoridades y la sociedad necesitan para tomar decisiones, evaluar avances y corregir errores de política.* Tal información debe entonces ser pública y sistemática. Para tener la confianza del público es importante que las respectivas oficinas de estadísticas expliquen sus procedimientos, que una entidad independiente del Ejecutivo ojalá certifique los registros y que los datos sean fácilmente accesibles. Para ser sistemática, la información debe ser constantemente actualizada y debe provenir de todas las agencias y niveles del SSCJP; aunque distintas agencias miden y han de medir distintas cosas (como recordaremos del cuadro 3.1) es indispensable aclarar las diferencias y corregir las inconsistencias.
- *Los buenos datos son necesarios pero no son suficientes para entender ni para decidir.* Lo esencial es una *capacidad de análisis* firmemente instalada y capaz de influir sobre las políticas o

## Observatorio de la Violencia de Honduras

Recuadro 11.11

La inexistencia de información, los datos incompletos no depurados y los errores en la medición de las estadísticas sobre criminalidad y violencia, es uno de los principales obstáculos para avanzar en la definición de acciones concretas de prevención y control.

Se requieren entonces, sistemas con abordajes metodológicos adecuados que permitan registrar los diferentes tipos de delitos y eventos en los que se atenta contra las personas produciendo heridos o muertes, desprotección de los hijos, violencia sexual o contra la pareja, la integridad de los bienes y la seguridad pública, así como también la medición de la respuesta ciudadana, del miedo a ser lastimado o violentado, e incluso, sistemas que permitan medir la confianza en las instituciones que tienen la responsabilidad de protegerlos. De manera complementaria, es además necesario adelantar investigaciones que documenten sobre los factores causales o las condiciones que favorecen o desfavorecen la comisión de actos violentos.

En Honduras, el PNUD ha participado desde 2005 en el mejoramiento cualitativo de la información en temas de violencia y seguridad ciudadana, a partir del desarrollo de un observatorio nacional que funciona desde la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), que ha permitido transformar los sistemas de información de instituciones como Medicina Forense y la Policía, incluyendo las variables necesarias para conocer la dinámica de violencia y criminalidad. De la misma manera el PNUD ha impulsado el desarrollo de un observatorio local en la Alcaldía del Distrito Central gracias al aporte financiero del Gobierno de Suecia por medio de su agencia de cooperación ASDI.

El objetivo principal del observatorio es sistematizar, clasificar, analizar y construir conocimiento sobre muertes violentas y no intencionales, lesiones personales, maltrato a mujeres y menores, abuso sexual, incidencia delictiva y registro de balística, que contribuya a mejorar los niveles de información y apoyar una mejor comprensión del problema por parte de tomadores de decisiones y diseñadores de políticas, académicos e investigadores del tema, ONG, medios de comunicación y la ciudadanía en general.

Hoy en el país existe información confiable, actualizada y oportuna sobre la incidencia de hechos delictivos violentos, haciendo visible las tendencias y los factores que más generan violencia y criminalidad en el país, que se complementa con una revisión sistemática de los cuatro principales periódicos ayudando a la contextualización de la situación de inseguridad.

En forma periódica se producen boletines, cuya finalidad principal es documentar la situación de violencia, criminalidad y accidentalidad de una manera cercana a la realidad. Estas publicaciones han logrado en estos cinco años posicionarse como fuente de información para la ciudadanía, los tomadores de decisión en los ámbitos político y técnico del Gobierno, el Congreso nacional, el sector justicia, las alcaldías, los académicos, la sociedad civil y los medios de comunicación, dado que se ofrecen al lector datos provenientes de fuentes de información oficiales depurados y validados.

Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PNUD  
Honduras

las acciones a todos los niveles del sistema (como en el ejemplo del recuadro 11.11). Y esto implica profesionalización de los distintos estamentos, programas de calificación y actualización permanentes, tecnología y equipos, jerarquías de saber y no de antigüedad o de favores políticos, y una cultura de búsqueda y reflexión en vez de la rutina burocrática.

## 1.2 La seguridad no se improvisa

Aunque los ciudadanos tienen el derecho de exigir resultados tangibles e inmediatos, la prisa –o peor, la

**Porque tiene un interés especial y por supuesto legítimo en la seguridad, el sector privado tiene también el deber especial de apoyar a las autoridades y de colaborar con las agencias del SSCJP. Esto en primer lugar significa cumplir su parte en el “pacto fiscal”: sin pagar los impuestos ordinarios y las contribuciones o sobretasas que eventualmente se establezcan para la seguridad ciudadana, no hay lugar para quejarse por la inseguridad que espanta la inversión.**

desesperación– son malas consejeras, y más aún cuando es probable que (en ausencia de un cambio “estructural”) en el futuro se presenten otras emergencias y nuevas “olas” de inseguridad. Lo racional entonces es tener un sistema que piense en el largo plazo para que pueda dar las respuestas requeridas en los cortos plazos; y este pensar en el largo plazo implica tanto un cambio de *enfoque* como un cambio de *método* en la formulación de las políticas y programas.

- El cambio de *enfoque* consiste en entender que “largo plazo” no necesariamente significa mantener en el tiempo una política o un programa cualesquiera, sino darles prioridad a las estrategias o acciones preventivas –que pueden no producir resultados inmediatos– sobre las estrategias o acciones reac-

tivas –que pueden aplacar al elector pero suelen no ir a la raíz del problema–. Los analistas concuerdan en que es mejor prevenir que curar; y sin embargo los gobernantes siguen ofreciendo –y los ciudadanos siguen reclamando– acciones efectistas ante cada oleada de inseguridad: sencillamente necesitamos romper este círculo vicioso para que los Estados centroamericanos puedan atender a las causas o a las raíces efectivas del problema.

Por eso mismo el Estado debe prestarle una atención tan seria a la prevención como la que hoy dedica a la coerción, y debe convertir las estrategias preventivas en el eje articulador de su política de

seguridad ciudadana –no apenas en un suplemento más o menos marginal de esa política–. La responsabilidad por el diseño y ejecución de las acciones preventivas no puede entonces descargarse sobre las ONG, las iglesias o los organismos de cooperación internacional: la cobertura y el sostenimiento de los distintos programas preventivos tienen que ser garantizados por el aparato institucional del Estado. Las entidades del orden nacional que tiene a su cargo la ejecución de políticas o la prestación de servicios relevantes para la prevención del delito o la rehabilitación de los infractores (ministerios, secretarías e institutos de educación, de trabajo, de salud, de vivienda, de bienestar social, de la mujer, de la juventud, de la infancia y similares) deben

asumir sus responsabilidades tocantes a la seguridad ciudadana, diseñar y ejecutar los respectivos programas especializados. Y los gobiernos locales deben asumir sus ya indicadas tareas de ejecución y coordinación.

- Con el cambio de *método* se busca que la seguridad ciudadana sea, como suele decirse, “una política de Estado y no de gobierno”. Lo cual implica las ya enunciadas consulta permanente y colaboración armoniosa entre las varias ramas del poder público. E implica la concertación política, empezando porque cada partido o movimiento político desarrolle y asuma una visión de largo plazo, y porque el partido o partidos de gobierno se comprometan a mantener esa mirada más allá del período en curso y por encima de los vaivenes de la coyuntura.

Pensar para el largo plazo también implica crear o fortalecer los entes rectores o instancias responsables de dirigir y coordinar el SSCJP para que ayuden a mantener el énfasis en prevención y a sostener los programas de mediano o largo plazos, que suelen estar en riesgo porque no producen beneficios inmediatos para un gobierno sujeto a la lógica electoral. Se trata de fortalecer las instituciones por encima de los individuos, de manera que la visión de largo plazo quede garantizada con reglas imparciales, con funcionarios permanentes, con acumulación de aprendizajes y con institucionalización de las prácticas.

## 1.3 La seguridad depende del sistema

La seguridad ciudadana es el producto de una gama muy amplia de actuaciones preventivas y correctivas que por necesidad están encomendadas a distintas entidades oficiales y a actores no estatales. La división del trabajo sin embargo tiene el riesgo de crear desbalances en el papel o en el peso de las varias instancias y en el grado de atención a las diversas funciones del sistema –según lo vimos en el capítulo 8–. Por eso el enfoque sistémico es un atributo cardinal

de la buena política y una expresión muy palpable de lo que significa tomarla como un asunto “de Estado”.

En el capítulo próximo veremos las principales medidas y reformas que recomiendan los expertos en relación con cada componente del SSJP, pero aquí nos importa anticipar los tres criterios marco para organizar la relación entre esos varios componentes: (a) Hacer más racional y más funcional la división del trabajo entre unos y otros; (b) tener en cuenta las implicaciones de cualquier cambio en un componente sobre los otros componentes, y (c) establecer mecanismos y procedimientos que aseguren la coordinación permanente y efectiva entre las agencias, instancias y actores que deben intervenir en las distintas etapas o niveles.

- Ya de entrada el enfoque sistémico supone un examen cuidadoso de las funciones asignadas –y de las tareas que efectivamente asume– cada una de los componentes, agencias, niveles y actores del SSCJP. Este mapeo es esencial para identificar y eliminar las duplicaciones de esfuerzos, el desperdicio de recursos, la desatención de prioridades o la ineficacia de intervenciones aisladas.
- Una lección básica de los procesos de reforma policial o judicial en muy distintos contextos y países es la tendencia explicable pero muy equivocada a no prestarles atención suficiente a los efectos o implicaciones que cada medida pueda tener sobre otras agencias, instancias, actores o funciones del sistema. El resultado es crear o agravar las incoherencias y cortocircuitos, lo que desemboca en rendimientos decrecientes y en la autoderrota de la reforma intentada. Si por ejemplo se decide que girar cheques sin fondos constituye un delito, los juzgados penales acabarán convertidos en agencias de cobro; si al revés se decide que los delitos “de bagatela” no deben ir a un juzgado, la policía probablemente deberá reforzar el patrullaje callejero; si de otro lado se iluminan las calles peligrosas, el patrullaje podrá ser menos intenso; retirar policías de la calle para que apoyen otras



Foto: Walter Sotomayor.

labores puede elevar la incidencia del robo callejero o la percepción de inseguridad entre los vecinos; aumentar las penas congestiona las cárceles, mientras que dar empleo a un joven evita un delincuente; y los ejemplos podrían multiplicarse.

Por lo anterior, es claro que al debatir o escoger los caminos y las medidas puntuales hay que tener en mente las ramificaciones o los impactos sistémicos de cada alternativa. La miopía y el simplismo son prácticas comunes y son grandes obstáculos para mejorar de veras el servicio público de la seguridad en Centroamérica. Los entes rectores, en ejercicio de su función directiva, deben recordar que cualquier intervención en un componente afectará el desempeño del resto del SSCJP, lo que hace difícil encontrar soluciones “óptimas”. La dirección general o rectoría consiste en organizar el andamiaje institucional en torno a: (a) Cuáles problemas se atenderán, (b) en qué orden de prioridad y (c) con qué medios, para poder explicar al público las razones, beneficios, dificultades y consecuencias de las decisiones adoptadas.

- Entender que la seguridad ciudadana depende del sistema y no de las agencias o de las acciones

aisladas implica darles mucha más importancia a las *instancias* y *procedimientos de coordinación* en las distintas etapas y en los distintos niveles del sistema. Estas instancias y procedimientos deben cumplir con cuatro principios orientadores, a saber: (a) Respetar la distribución de funciones y responsabilidades establecida por la ley, o sea fortalecer la institucionalidad en vez de debilitarla; (b) adoptar estructuras simples y que no entorpezcan los flujos de comunicación, es decir, evitar la burocratización; (c) incluir a quienes toman las decisiones (no a sus “delgados”) para evitar malentendidos, excusas o pérdidas de tiempo, y (d) establecer reglas claras para tomar decisiones, que han de ser acatadas y cumplidas por los participantes.

Suele ocurrir que las instancias de coordinación se toman como simples “comités” protocolarios creados por capricho de alguna ley. Contra este sesgo ritualista o formalista, la coordinación debe irse construyendo desde la práctica y los comportamientos de cada agencia, con persistencia en el tiempo y con la demostración de que ella produce resultados efectivos: complementariedad más que competencia entre instituciones, y sinergias más que traslape de funciones.

## 2. ¿Cómo o sobre cuáles bases invertir?

### 2.1 La seguridad supone planeación

Por la complejidad singular del problema y porque requiere el concurso de tantas entidades, la seguridad ciudadana no se puede cuidar sin un método cuidadoso y eficaz de integrar o sumar las actividades. Este es el sentido de la planeación que debe anteceder y gobernar las actuaciones del SSCJP y sus varias componentes, instituciones e instancias. Pero el “plan” no es un documento, una lista de intenciones, una memoria institucional, ni una compilación de cuadros estadísticos: es un libreto y un contrato para llevar a la práctica una serie de actos concatenados según causas y efectos que imponen ciertos plazos y resultados para cada actividad.

La planeación así entendida debe ser el instrumento para “aterrizar” o concretar la política nacional de seguridad ciudadana. Por tanto planear implica que los proyectos guarden plena y precisa coherencia con los objetivos y las prioridades que resultaron del proceso de formulación de esa política, según se describió en la sección A.

La planeación es también el instrumento más apto para fortalecer en serio las tres actividades prioritarias que hoy sin embargo están subatendidas: programas preventivos (“de largo plazo”); estrategias interinstitucionales (creadoras de “sinergias”), e información y capacidad de análisis –las cuales a su vez son esenciales para una buena planeación–. Tales cosas por supuesto no ocurren de la noche a la mañana, pero si existe voluntad política y respaldo ciudadano, el cambio de énfasis en la asignación de los recursos finalmente se logrará.

En su carácter de libreto y de contrato, el plan debe plasmarse exactamente en la distribución de los

recursos humanos, financieros y logísticos de acuerdo con las metas asignadas a cada institución y no según la capacidad de presión<sup>2</sup> o la inercia histórica<sup>3</sup>, que han sido los criterios preponderantes en los países de la región. La distribución del presupuesto es un proceso de negociación política en la Asamblea o el Congreso y por tanto no debería divorciarse de la discusión acerca de las prioridades realmente estratégicas para la seguridad de la ciudadanía.

### 2.2 La seguridad supone controles

Porque afectan derechos esenciales, todas las actuaciones del SSCJP han de estar sujetas a un control muy riguroso. Para esto es esencial que los deberes y las atribuciones de cada institución y de cada funcionario estén precisamente señalados por la ley. También se necesita la claridad en la distribución de funciones y tareas que ya hemos mencionado. Sobre estas bases (y solo sobre ellas) resultan exigibles las responsabilidades de los funcionarios, y siempre a condición de respetar la presunción de su inocencia y su derecho al debido proceso.

Los controles (y en especial el control *interno* o ejercido por los supervisores en cada entidad) deben inspirarse en el enfoque de “nueva gestión pública” o, si se quiere, en la “gestión por resultados” –no ya en la vieja idea legalista, formalista o burocrática–. Un control de este tipo supone y refuerza la existencia de prioridades y metas establecidas por la planeación –y por el “acuerdo nacional” que la sustenta–.

El control debe tener dos propósitos: evaluar la gestión de la entidad o el funcionario y –no menos importante– ser un sistema de alerta temprana que permita adoptar los correctivos oportunos. Existen dos clases de control externo:

<sup>2</sup> En el año 2008 el director del Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica amenazó con renunciar si no se le aumentaba el presupuesto a su institución; la presión fue suficiente para que se le otorgara el presupuesto solicitado.

<sup>3</sup> Por ejemplo el presupuesto (en dólares) para la policía de Nicaragua aumentó en 50% entre 2001 y 2007; a la Secretaría de Seguridad de Honduras se le aumenta cada año el presupuesto, usualmente con destino al pie de fuerza y la logística policial, como una forma de confirmar el interés del gobierno en la seguridad de los ciudadanos.

- El control “asignado”, es decir el que ejercen organismos especializados del Estado<sup>4</sup>, según dos tipos de responsabilidad que se predicen de los funcionarios: fiscal (por el manejo de los recursos públicos) y disciplinaria (por el cumplimiento de las funciones públicas). Tales mecanismos de control deben comprender procesos continuos de evaluación, investigación y depuración que se traduzcan en capacitación, reconocimiento o sanción y despido, según cada caso (Salomón, 2003).

Tres principios sencillos deben orientar el fortalecimiento de estos órganos de control: despolitización –o sea que el control se ejerza de manera independiente–; profesionalización –o sea, que los controladores tengan estabilidad y cuenten con las herramientas administrativas para cumplir su labor–

y especialización –o sea que el control haga uso de lo mejor del conocimiento y de las técnicas–.

- El control “social, o en nuestro caso el practicado por grupos organizados de la sociedad civil. Este control necesita que la información, como dijimos, sea pública, y que las entidades difundan indicadores relevantes y confiables para juzgar su desempeño. En segundo lugar, cada una de las agencias del SSCJP debe estar obligada a rendir cuentas de manera periódica, bien en asambleas o reuniones públicas, bien a través de publicaciones de circulación muy amplia. Y en tercer lugar hay que aumentar la transparencia o el acceso por medio de impresos o internet a la información que el ciudadano o ciudadana necesita para saber qué tanto está siendo protegido o protegida.

4 | Este tipo de control es ejercido por “(...) agencias legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales”; O’Donell, Guillermo. 2001. Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. En: *Isonomía* (14):19. Abril.

## Referencias bibliográficas

Fundación Demuca (sf). *Estrategia institucional. Lineamientos estratégicos para el abordaje de la seguridad ciudadana desde el ámbito competencial de las municipalidades*. Aecid-Demuca, San José.

O’Donell, Guillermo. 2001. Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. En: *Isonomía* (14).

Programa estado de la nación-región. 2008. Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José de Costa Rica.

Salomón, Leticia. 2003. *Formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, ponencia presentada en foro regional. Seguridad y gobernabilidad*. OEA/WSP, Managua.

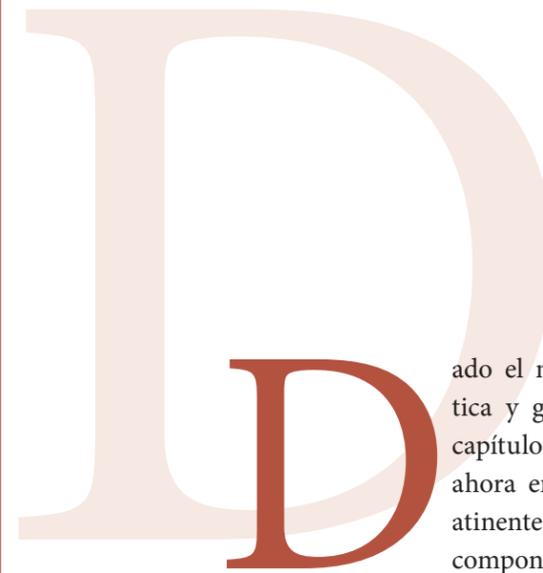


## Capítulo 12

# Un sistema integral y funcional

### Sumario

Principios, estrategias y medidas para mejorar los servicios de seguridad en Centroamérica. Cuatro modalidades de prevención del delito ordinario. Los mecanismos alternativos de descongestión de la justicia. La policía: su carácter, sus funciones, su organización y sus procedimientos. La investigación del delito, la defensoría pública y la celeridad del juicio dentro de la ley. Las cárceles y otras formas de sancionar al infractor. Los derechos de las víctimas.



ado el marco general de política y gerencia que sugiere el capítulo anterior, entraremos ahora en las recomendaciones atinentes a cada uno de los seis componentes que integran –o deberían integrar– un buen sistema de seguridad ciudadana y justicia penal: prevención específica del delito ordinario (sección A), tratamiento alternativo de conflictos e infracciones (B), servicios de policía (C), sistema judicial (D), medidas correccionales (E) y atención a las víctimas (F).

Las recomendaciones que siguen no necesitan ni pretenden ser originales; como advertimos en el capítulo 9; existen ya excelentes informes y documentos que se ocupan de estas varias y complejas materias con más detalle del que acá es posible. Nuestra intención más bien es destacar las medidas y reformas *nodales*, describirlas de modo *resumido* e integrarlas como eslabones de una *estrategia coherente* que de manera precisa *responda a los problemas o deficiencias* que encontramos al hacer el diagnóstico de los sistemas de seguridad ciudadana y de justicia penal (SSCJP) en Centroamérica.

Ese diagnóstico encontró que el “núcleo” de los SSCJP (policía, tribunales y cárceles) está muy congestionado, que algunos eslabones faltan o son muy débiles y que ciertas funciones están sub o están sobre atendidas (capítulo 8), de modo que es necesario avanzar hacia un sistema con todos sus componentes y en el que todos cumplan con sus tareas respecti-

vas. Dicho sistema “integral y funcional” es un ideal más o menos distante para cada uno los países centroamericanos, pero en todos ellos –y a sus propios ritmos– es una aspiración bastante factible. Más todavía, y como mostró el capítulo 7, en todos los países se han dado o se están dando avances y reformas “modernizantes”, así ellos o ellas hayan tendido a pecar por formalistas y por su timidez o insuficiencia; es hora pues de retomar en serio esas reformas y de profundizar en las acciones que se resumen a continuación.

## A. Prevención del delito

Dijimos en el capítulo 2 que la prevención criminal puede incluir una gama muy amplia de medidas o políticas que de manera más o menos directa, inmediata y deliberada ayudan a prevenir las infracciones penales. Por eso es bueno aclarar que acá usaremos la expresión en el sentido de *una estrategia deliberada y directa de reducción o control de los riesgos específicos e inminentes de delitos ordinarios de carácter violento o predatorio*, y que ella debe actuar de manera organizada sobre cada uno los vectores que originan esos riesgos. Estos vectores son de cuatro tipos, y por eso distinguimos cuatro clases de prevención específica del delito:

- La prevención *cultural*, que actúa sobre *las mentes* y refuerza el contrato por el civismo entre subpoblaciones o en aspectos estratégicos para la seguridad

- La prevención *social*, que influye sobre *los actores* o sobre las personas en especial riesgo de incurrir en conductas delictivas
- La prevención *instrumental*, que actúa sobre *las conductas*; es decir, sobre prácticas peligrosas o que inducen y ayudan a cometer delitos
- La prevención *situacional*, que reduce las *oportunidades* o sea las situaciones y comportamientos sociales que facilitan la ejecución del ilícito.

En este campo de la prevención específica del delito es donde el municipio puede y debe cumplir su papel protagónico en materia de seguridad, contando por supuesto con el concurso de los respectivos ministerios o institutos del orden nacional, el de la sociedad civil y el del sector privado, según iremos viendo en lo que sigue.

### 1. Actuar sobre las mentes

Son programas que fomentan una cultura del respeto y la civilidad entre la población o en beneficio especial de ciertos grupos vulnerables, como decir las personas más expuestas al riesgo de violencia intrafamiliar (recuadro 12.1). Se trata, en breve, de:

- Acciones desde el ámbito de la *familia*, como campañas de comunicación y educación masivas sobre el buen trato de las mujeres, las niñas y los niños, o para promover prácticas de diálogo y convivencia.
- Acciones desde el ámbito de la escuela, como incluir en su pénsum la teoría y las prácticas del civismo, o identificar las familias en riesgo de violencia para invitarlas a jornadas o talleres de convivencia y manejo de conflictos.

### 2. Actuar sobre las personas

Sabemos que ciertos grupos de la población tienen una propensión especialmente alta a incurrir en conductas violentas o predatorias. Con pleno respeto por la presunción de inocencia y evitando cualquier

forma de estigmatización, es importante contar con programas adecuados de atención a estos grupos, que pueden ser de adultos o de jóvenes.

#### 2.1 Atención a menores de edad en riesgo de caer en delincuencia

Se trata de niñas, niños o adolescentes afectados por una combinación de circunstancias como el abandono familiar, la experiencia en calle, la pertenencia a pandillas, la exclusión, deserción o abandono escolar, la dependencia de drogas o alcohol, y la ausencia de oportunidades laborales. En estos casos las estrategias deben trabajar tanto con la familia como con el menor en situación de riesgo:

- En cuanto a la *familia*, hay que enfocar la atención sobre hogares monoparentales, padres menores o madres primerizas, en condiciones de extrema pobreza y mediante actividades como: (a) Visitas periódicas por parte de trabajadores sociales o personal de salud para educar a los padres en el cuidado de sus hijos o para lograr que los vinculen al sistema escolar (con esto se llega a familias muy marginadas y al mismo tiempo muy necesitadas), y (b) promoción de intercambio de experiencias entre familias en condiciones similares, o talleres de padres promovidos por la escuela.
- La atención directa del *menor de edad* cubre un espectro de actuaciones más amplio, según sean su edad y sus riesgos particulares. Aquí se incluyen: (a) Las redes estatales, privadas o mixtas de protección consistente, ora en proveer centros de acogida, familias sustitutas y servicios de orientación, ora en brindar facilidades recreativas, artísticas y cívicas para restablecer la identidad y los vínculos del menor con su comunidad de origen; (b) las tutorías o programas de refuerzo académico que ofrece la escuela en un horario adicional, la detección y combate del maltrato o acoso entre compañeros, y los operativos o acciones de desarme entre el estudiantado, y (c) la capacitación

### Prevención de la violencia intrafamiliar

Recuadro 12.1

Para ir a la raíz del problema es necesaria una socialización contra la violencia intrafamiliar y escolar que permita el *des-aprendizaje de la violencia*. Ello implica al menos cuatro tipos de acción con niños, jóvenes y mujeres en riesgo, que requieren la participación proactiva de padres de familia y docentes.

Acción preventiva con población en riesgo	Ejecutor principal (políticas nacionales y ejecución local)	Ejemplos de acción exitosa en América Latina
1. Campañas en el sistema educativo	Ministerio de Educación Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estrategia IEC (información, educación y comunicación) para la promoción de la convivencia pacífica en Bogotá, Medellín y Cali (Ministerio de la Protección Social)</li> <li>▶ Programa Beca-Escuela (Alcaldía de Santa Tecla en El Salvador)</li> <li>▶ Programas de Prevención en Centros Escolares (ONU - Honduras)</li> <li>▶ Programa de Prevención en la Policía Nacional (Honduras)</li> </ul>
2. Campañas de educación informal	Medios de comunicación Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estrategia IEC para la promoción de la convivencia pacífica en Bogotá, Medellín y Cali (Ministerio de la Protección Social)</li> <li>▶ Programa de seguridad humana (ONU - Honduras)</li> <li>▶ Programa Community Parenting (Compar) en las comunidades (Belice-Ministerio de Desarrollo Humano y ONG)</li> </ul>
3. Alternativas para uso constructivo del tiempo libre	Ministerio de Cultura Promotores privados de cultura y deporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Escuela abierta (Brasil)</li> </ul>
4. Construcción de nueva cultura de género (nuevas masculinidades)	Ministerio de Salud Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Programa H, Promundo (promover la igualdad de género y prevenir la violencia (Brasil)</li> <li>▶ Red Iberoamericana de Masculinidades (Cuba)</li> <li>▶ Consejerías de Familia y Red de Hombres (Secretaría de Salud, Honduras)</li> </ul>

El impacto de estas acciones preventivas exige, al igual que otras políticas sociales: (a) Precisión en la población objetivo (en este caso, en riesgo de protagonizar o ser víctimas de violencia), (b) cobertura (escala nacional, no limitada a "proyectos piloto"), (c) integralidad: respuesta simultánea y coordinada a los diversos factores, (d) consistencia (articulación de política nacional y ejecución local, con participación de los beneficiarios en la gestión), y (e) sostenibilidad política, técnica y financiera.

Se requiere información de buena calidad para desarrollar políticas y estrategias preventivas adecuadas. En la región funcionan "observatorios" o sistemas de información sobre violencia a partir del análisis de estadísticas oficiales de

operadores de justicia, hospitales y servicios de atención a la mujer. Se destacan la iniciativa de la OPS-OMS y los Centros de Control y Prevención de Enfermedades (CDC-Atlanta) para los sistemas de vigilancia de lesiones (El Salvador, Nicaragua y Honduras), el Observatorio de la Violencia de Honduras, y el sistema de información de los Centros de Emergencia Mujer en Perú. Estas medidas preventivas deben ser complementadas con acciones eficaces de justicia para la disuasión, represión y rehabilitación de los violentos. Es obvio que la impunidad y la falta de oportunidades de rehabilitación retroalimentan la violencia.

Rafael Espinosa - PNUD  
Hernando Clavijo - UNFPA

## La violencia que afecta a niños y niñas en situación de la calle

### Recuadro 12.2

“Mario fue maltratado desde pequeño, su padre era alcohólico y trabajaba solo esporádicamente. Un día la madre de Mario se hartó de la situación y decidió abandonar la casa, dejando a Mario y al resto de sus hermanos bajo la tutela del padre. Cuando éste inició una nueva relación de pareja, los regañones y los golpes aumentaron y Mario comenzó a pasar más y más tiempo en las calles. Al principio realizaba trabajos precarios y luego se involucró en pequeños hurtos. A los once años Mario fue detenido e ingresó al Centro de Observación para Menores Infractores, allí fue contactado por un educador de la Fundación Junto con las Niñas y los Niños (Juconi)”.

A lo largo de dos décadas de trabajo con niños y niñas en situación de calle, Juconi ha comprobado que la mayoría de ellos tienen historias similares a la de Mario. En estas historias, las experiencias de maltrato y negligencia preceden la salida de los niños y niñas a la calle. Juconi sostiene que la desintegración y la violencia familiar constituyen la verdadera raíz del problema, antes que la vida o el trabajo en la calle. Sin embargo, no se trata de poner la culpa sobre las familias, ya que frecuentemente nos encontramos frente a un problema inter-generacional, en donde los padres no hacen sino repetir los esquemas de comportamiento que internalizaron durante su infancia.

Los efectos negativos de la violencia en el desarrollo humano se encuentran científicamente documentados. Investigaciones en el campo de la neurobiología y las ciencias sociales muestran que la violencia familiar no solo daña emocionalmente al individuo, sino que contribuye a perpetuar la exclusión social. Estudios recientes han demostrado que el estrés traumático durante los primeros años de vida incide negativamente en la formación y el funcionamiento de estructuras cerebrales encargadas de regular las emociones y la memoria, habilidades que resultan básicas para establecer relaciones armoniosas y para el aprendizaje. Quienes han vivido infancias violentas difícilmente lograrán un ajuste social exitoso en la vida adulta, pues además del daño fisiológico, han aprendido patrones poco saludables para relacionarse con el mundo y con los demás. Padeecer o presenciar violencia durante la infancia tiene efectos de largo alcance, por ejemplo, los daños a las estructuras de la memoria pueden ocasionar bajo rendimiento, frustración, deserción escolar y por ende, escasa calificación profesional, lo que redundará en empleos inestables y bajos salarios. Problemas como las adicciones, el comportamiento sexual riesgoso y la depresión también se asocian con la violencia durante la infancia.



para el empleo en proyectos de formación e inserción laboral, iniciativas de autoempleo y fondos para crear o fortalecer proyectos productivos.

Los programas de atención a menores de edad en riesgo funcionan mejor si los ministerios o entidades nacionales respectivas se asocian con el municipio como principal responsable de la prevención, si las autoridades locales cuentan con el apoyo de las ong competentes en la identificación de los beneficiarios y en la prestación directa de algunos servicios (recuadro 12.2) y si el sector privado participa en los programas de inserción laboral.

### 2.2 Atención a los adultos en riesgo, ex convictos, drogadictos y alcohólicos

Como notamos en el capítulo 8, la reincidencia y aun la “carrera criminal” son fenómenos bastantes extendidos por lo cual la atención a las personas ex convictas es una prioridad desde el punto de vista de la prevención del delito. Por otra parte, los adictos a la droga o al alcohol tienden a recurrir a la violencia o a al despojo de lo ajeno para poder satisfacer su adicción o con motivo de ella. Los programas de prevención recomendados a este respecto sobre todo consisten en:

## La violencia que afecta a niños y niñas en situación de la calle

### Recuadro 12.2



Por ello, Juconi se ha propuesto como objetivo erradicar la violencia que viven los niños, las niñas y las familias en condiciones de marginalidad. Ya que la violencia inhibe la capacidad de los individuos para integrarse a la sociedad de manera exitosa (aprovechar oportunidades y servicios existentes que les ayuden a superar la marginalidad) Juconi ha hecho énfasis en el trabajo con familias y en la dimensión terapéutica de la solución del problema.

No basta con proporcionar a los niños y las niñas asistencia y educación, es necesario restablecer sus sentidos básicos de confianza y seguridad. Esto solo se puede lograr a través de un trabajo de reconstrucción de vínculos emocionales que posibiliten el aprendizaje de nuevas formas de relación. En esta tarea el papel de la familia es crucial, pero otras instituciones alrededor de los niños y las niñas (escuelas, iglesias, casas de asistencia, centros de internamiento, etc.) deben convertirse en ambientes que apoyen este proceso. Sin este trabajo es muy probable que los niños y las niñas crezcan para reproducir patrones de violencia en

sus relaciones, con lo que, a la vez, aseguran su posición de marginalidad.

Tras veinte años de experiencia e investigación, Juconi ha desarrollado y compartido una metodología educativa y terapéutica para tratar el problema de la violencia que afecta a las familias marginadas y, de esta forma, promover la integración social de los niños y las niñas en términos más dignos. Cada año, Juconi trabaja con 350 niños, niñas y jóvenes, así como con 120 familias.

Por otra parte, a través de la capacitación que brindamos en el Centro de Apoyo Técnico a otras organizaciones que también trabajan en estos temas, se apoya indirectamente a más de 1.300 niños a lo largo de todo el país. Juconi ha logrado que ocho de cada diez niños atendidos se reintegren a la sociedad y no repitan los signos negativos que vieron en sus padres. Por ello, y por el enfoque en 2008 obtuvo el Premio Unicef a las mejores prácticas de tratamiento.

Travis Ning  
Director general  
Fundación Juconi

- Bancos de empleo para *ex convictos*, típicamente promovidos por el municipio y donde este vigila el cumplimiento de los requisitos para el aspirante (buena conducta durante la reclusión, habilidad o capacitación para el trabajo en ciernes, falta de otras opciones), estimula y organiza la vinculación del sector privado, y coordina el ensamble entre oferta y demanda de oportunidades.
- Programas de rehabilitación para *drogodependientes y alcohólicos*, donde se sugiere conjugar el apoyo de los ministerios o institutos de salud, el esfuerzo administrativo del municipio, el aporte financiero de la cooperación internacional y el trabajo calificado de algunas ONG para alcanzar éxito en este exigente asunto.

### 3. Actuar sobre las conductas peligrosas

El capítulo 6 mostró cómo el porte de armas y el consumo de alcohol o sustancias sicotrópicas están estrechamente asociados con el delito violento o predatorio; evitar estas conductas es un aspecto esencial de la prevención y por eso hay que darles prioridad a los programas que lo buscan.

#### 3.1 Control y desestímulo a la tenencia y porte de armas de fuego

Las armas de fuego no deberían ser admitidas en una democracia porque ponen a las personas en situación de desigualdad, porque dificultan la resolución de



Foto. Walter Sotomayor.

conflictos y porque arriesgan la vida del portador y de quienes le rodean. Este debe ser el mensaje inequívoco de la sociedad y de los medios, reforzado por la actuación enérgica y mancomunada de las autoridades nacionales y las municipales.

- A las *autoridades nacionales* les corresponden varias tareas precisas:
  - Controlar las armerías y la importación de armas (en el capítulo 14 volveremos sobre el control del tráfico entre países)
  - Administrar el almacenamiento seguro de las armas
  - Regular y restringir la tenencia y el porte mediante licencias o permisos obligatorios y cuya concesión tenga en cuenta los niveles de riesgo y la valoración física y psicológica de quienes pretendan adquirirlas
  - Llevar el registro actualizado de los permisos para tenencia y porte de armas
  - Prohibir su portación en espacios públicos
  - Tipificar y perseguir el delito de porte ilegal de armas
  - Establecer un régimen administrativo que permita incautarlas por uso indebido de las licencias, por portarlas en estado de embriaguez o

bajo el efecto de sustancias psicoactivas, o suspender la licencia a aquellos que tengan antecedentes de violencia intrafamiliar

- Asignar facultades a las autoridades civiles municipales para que suspendan temporalmente la vigencia de las licencias en circunstancias que afecten la seguridad ciudadana y para que ofrezcan amnistías a tenedores con el propósito de legalizarlas o de devolverlas a la Fuerza Pública.

Dada la importancia enorme del control de las armas como estrategia preventiva del delito, el recuadro 12.3 relaciona las principales recomendaciones aplicables al caso de América Central y el recuadro 12.4, por contraposición, describe una legislación inadecuada para controlar este tan decisivo factor de riesgo.

- Al *gobierno municipal* le corresponden otras tareas precisas: impulsar programas de desarme voluntario; promover jornadas de legalización de armas producto de amnistías; coordinar con la policía los operativos frecuentes de control y decomiso de armas en sitios de alto riesgo; y mejorar las habilidades de los policías que trabajan en el municipio para ubicar e incautar armas de

## Control de armas: hacia legislaciones modernas

Recuadro 12.3

Los países de la región con la asistencia técnica del Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac) intentan modernizar sus esquemas legales con base en los referentes internacionales: Programa de Acción de Naciones Unidas, Convención Interamericana de la OEA (Cifta), Protocolo de Armas de Fuego (Protocolo de Palermo), Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, y disposiciones que fortalecen la seguridad ciudadana:

- ▶ Crear comisiones nacionales multidisciplinarias, con una composición multisectorial, que incorporen al sector salud-educación, y desarrollen capacidades para una respuesta integral, atendiendo la multicausalidad del fenómeno de las armas
- ▶ Crear puntos de contacto para facilitar el intercambio de información entre las autoridades pertinentes
- ▶ Incorporar en las tipificaciones de delitos el tráfico ilícito de armas y también sanciones por

dejar armas al alcance de niños en las casas de habitación

- ▶ Adoptar disposiciones sobre la destrucción de armas decomisadas
- ▶ Incorporar el marcaje de armas y municiones para facilitar el rastreo
- ▶ Contar con un sistema de licencias, que puedan ser verificables
- ▶ Incluir exámenes técnicos y psicológicos, el seguro de responsabilidad para responder a daños a terceros y la presentación de un cerrojo inmovilizador para la obtención de licencias de tenencia o portación
- ▶ Recomendar que las personas a las que se otorguen las licencias no posean antecedentes delictivos de violencia intrafamiliar
- ▶ Regular en caso de autorizarse fabricación
- ▶ Abordar en la ley la intermediación y el corretaje
- ▶ Reglamentar las actividades de corretaje
- ▶ Aplicar disposiciones sobre la cooperación internacional, como el intercambio de información sobre grupos delictivos.

Eva Sacasa  
Directora Programa Casac

fuego en manos de particulares. Como lo atestigua el recuadro 12.5, en Centroamérica tenemos buenas experiencias en esta materia.

### 3.2 Controles al consumo ocasional pero excesivo de alcohol o de sustancias sicotrópicas

Además de los ya mencionados programas para adictos –y sin estigmatizar a los usuarios esporádicos– las autoridades deben crear conciencia entre los consumidores ocasionales sobre los riesgos que asumen y sobre los que imponen a las demás personas. El gobierno municipal tiene un gran margen de acción a

través de medidas como: (a) Restringir los horarios de venta o de consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos públicos o abiertos al público; (b) prohibir o hacer cumplir la prohibición de venta a menores de edad, y realizar campañas de sensibilización y operativos de control a estos efectos; (c) intensificar los operativos de control e inmovilización de vehículos conducidos por personas que hayan consumido alcohol o sustancias psicoactivas; (d) adelantar campañas masivas de comunicación para desestimular la conducción de vehículos si se han consumido drogas o alcohol, y (e) promover cátedras y campañas informativas en escuelas, colegios o universidades acerca de los efectos y los riesgos de aquellos consumos.

## Una mala legislación sobre tenencia y porte de armas de fuego

### Recuadro 12.4

Una evaluación de las normas vigentes en 1994 sobre la expedición de permisos y los criterios para autorizar el porte de armas a los particulares y a los servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia arrojó resultados como los siguientes:

- ▶ La venta de armas –como hasta el momento se le denominaba– no requería de un examen previo sobre el riesgo o amenaza específica que argumentaba el solicitante; tan solo se requería la constancia de no tener “antecedentes judiciales”.
- ▶ Por cuanto no se efectuaba una evaluación sobre los móviles de la solicitud, el funcionario que concedía el salvoconducto no tenía una clara responsabilidad sobre su actuación, pues ella se limitaba a verificar los requisitos formales sin ejercer su propio criterio sobre la justificación de la solicitud.
- ▶ Todas las decisiones referentes al uso particular y a decomisos eran tomadas por autoridades

des militares, sin intervención de las autoridades político-administrativas.

- ▶ El empleo de armas “de uso privativo de la Fuerza Pública” podía ser autorizado por los comandantes de cada zona, sin una previsión legal que orientara su decisión.
- ▶ La falta de un mecanismo legal para la cesión de armas entre titulares de salvoconductos aumentaba el número de armas en manos de la ciudadanía, generaba un comercio ilegal y exponía a los nuevos tenedores –no necesariamente vinculados a la delincuencia– a incurrir en el delito de “porte ilegal de armas”.
- ▶ La ley no preveía un tope para el porte o la tenencia de armas, de suerte que una persona podía transitar con cuantas armas deseara, o podía tener un número ilimitado de armas y usarlas según la ocasión.
- ▶ Los servicios de vigilancia y seguridad privada adquirirían armas prácticamente sin ninguna consideración sobre su destino o uso.

Fuente: adaptación de Bulla, Patricia. 1995. Control de armas y seguridad ciudadana. En: Tokatlán, Juan; Ramírez, José (eds.). *La violencia de las armas en Colombia*. Fundación Alejandro Ángel Escobar. Bogotá:231-232.

## 4. Actuar sobre las oportunidades

Además de inculcar el respeto por la ley (prevención cultural) de darles alternativas a posibles delincuentes (prevención social) y de evitar las conductas precursoras del delito (prevención instrumental), las autoridades deben ejercer la prevención “situacional” para disminuir las oportunidades del delincuente en relación con el entorno físico o con las actitudes de sus posibles víctimas.

### 4.1 Recuperación del espacio público y mejoría de entornos deteriorados

Se trata de intervenciones urbanísticas o actividades de desarrollo urbano que (además) tienen especial

impacto sobre las condiciones de seguridad ciudadana y que asumen una de tres modalidades específicas:

- *Rescate de espacios públicos* indebidamente intervenidos o apropiados por particulares, lo cual incluye operativos para recuperar plazas, parques y andenes ocupados de manera indebida o caótica, control de vallas y publicidad visual, operativos de cumplimiento de normas ambientales, control de ruido, controles a la disposición de basuras, y programas de reubicación de vendedores ambulantes.
- *Promoción del uso y apropiación del espacio público y de sus escenarios* mediante campañas de concientización e invitación a su disfrute y conservación, aumento de la oferta de espectáculos

## Desarmar la violencia en El Salvador

### Recuadro 12.5

Una investigación pionera en el ámbito regional en 2002 sirvió como motor de arranque de las diversas iniciativas de prevención de la violencia armada que ha padecido el país. Concebida como un instrumento para disponer de información cuantitativa y cualitativa de calidad, la investigación *Armas de fuego y violencia* (PNUD, 2003)\* no solo determinó el impacto de las armas de fuego en la violencia y exploró las actitudes, opiniones y normas de la ciudadanía en torno a su uso, sino que permitió formular recomendaciones sobre políticas de prevención y control.

El estudio mostró que las armas de fuego constituyen un elemento desestabilizador en la sociedad salvadoreña y aumenta la probabilidad de que los hechos de violencia terminen con la muerte de la víctima o el victimario. Además, en el proceso de sistematización se revisaron unos 80.000 delitos y se construyó una base de datos que permitió a la policía pasar de un registro de 15 variables al monitoreo de 125.

La investigación condujo a formular el proyecto “Municipios libres de armas”, ejecutado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y financiado por el PNUD, que se llevó a cabo en San Martín e Ilopango, entre enero de 2005 y enero de 2007.

“¿Cómo desarmar la violencia de un pueblo?” fue la pregunta formulada a raíz de la campaña impulsada por el proyecto y la unánime respuesta fue “con respeto, participación y vida”. Además de una mejor coordinación interinstitucional, mejor

información sobre la violencia y la delincuencia, más fiscalización de las armas de fuego y un mayor papel de los actores locales en la gestión de la seguridad ciudadana.

La evaluación del proyecto es positiva en la localidad de San Martín, donde la violencia letal se redujo en 49%, en tanto que en Ilopango aumentó en 3%\*, aunque mejoraron otros indicadores como la reducción en 24% del número de delitos donde se empleó el arma de fuego\*\*.

Algunos factores contribuyeron a los buenos resultados: la voluntad política de al menos uno de los alcaldes; la elaboración de un diagnóstico detallado, que delimitó las zonas con mayores índices de violencia; el papel de la policía en labores preventivas y de control, y la estrategia de gestión local de la seguridad ciudadana; la creación de alianzas y la coordinación interinstitucional.

Esta iniciativa alimentó asimismo el debate nacional sobre la prohibición de las armas de fuego al menos en los espacios públicos, alentó a la Asamblea Legislativa a reformar la permisiva Ley de Armas, animó a otras localidades –como Santa Ana o San Salvador– a ejecutar programas similares, y aumentó la sensibilidad ciudadana.

\* Cano, I. 2007. *Vivir sin armas*. PNUD El Salvador (ed.), San Salvador; PNUD. 2003. *Armas ni de juguete. Una iniciativa a favor del desarme en El Salvador*. PNUD El Salvador; PNUD. 2003. *Armas de fuego y violencia*. PNUD El Salvador.

\*\* Landaverde, Mauricio. 2006. En: *Foro regional de intercambio de experiencias en prevención y control de la violencia armada*. PNUD El Salvador (ed.), San Salvador:88.

Fuente: adaptación IDHAC, 2009-2010.

al aire libre, estímulo a la “adopción” de espacios públicos para que los vecinos los protejan y alerten sobre su deterioro, e intervención integral sobre sitios en estado de grave decadencia o abandono por parte de las entidades públicas (empresas de luz, aseo, policía, etcétera) en asociación con organizaciones ciudadanas (“juntas de

conservación”, asociaciones de “amigos”, “voluntariados”...).

- *Operaciones de renovación urbana* como los planes de rescate del centro de la ciudad o de sectores seriamente deteriorados, mediante inversiones públicas y estímulos a la inversión privada para reactivar el comercio o la vivienda, por ejemplo.

## Sobre los costos de prevenir y los costos de reprimir

Recuadro 12.6

En el Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia (ICPC), en los años noventa se desarrolló el diagrama siguiente para mostrar a los gobiernos las ventajas económicas de prevenir el delito mediante el desarrollo social. La imagen muestra los beneficios de invertir en la prevención del delito dando preferencia al desarrollo social antes que a las cárceles.



Si un político deseaba reducir 10% la delincuencia de dicho Estado, se tendrían que usar 220 dólares de los impuestos pagados por una familia promedio, para lograr este objetivo mediante la prisión. Si se pretende el mismo objetivo por medio de una mejor educación, los costos serían de 45 dólares de esos mismos impuestos, o de solo 30 dólares para lograr que jóvenes en riesgo terminen la escuela.

Cuando toman decisiones respecto al presupuesto, los políticos pasan por alto muchos de estos datos. Los jueces de los tribunales juveniles y para menores, no tienen que considerar estos asuntos presupuestales cuando deciden las sentencias que imponen. A diferencia de los médicos, que deben revisar si tienen camas suficientes en el hospital, los jueces no consideran el espacio disponible en las prisiones.

Fuente: Waller, Irvin. 2007. *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (Ilanud), e Instituto Nacional de Ciencias Penales de México (Inacipe), México DF:63-64.

### 4.2 Educación de las víctimas potenciales

Su propósito es disminuir los riesgos de ser el blanco de acciones delictivas mediante el cambio de conductas o la adopción de medidas preventivas por parte de las posibles víctimas. Para ello las autoridades municipales pueden: (a) Realizar campañas masivas de información y alerta para grupos vulnerables o sobre situaciones de riesgo (niños, niñas o mujeres que pueden ser víctimas de maltrato, suge-

rencias para personas de la tercera edad, sitios, horas o actividades de especial cuidado, entre otras), y (b) ampliar los puntos y los conductos de información sobre medidas legítimas de protección por parte de las víctimas potenciales y según los perfiles identificados en el municipio (el caso de los “comités” o “frentes” de seguridad que mencionó el capítulo 11).

Antes de concluir esta sección, y en vista de que los programas de prevención específica no suelen ser suficientemente conocidos ni valorados en América

## ¿Qué funciona en la prevención del crimen en Estados Unidos?

Recuadro 12.7

Una revisión sistemática de más de quinientas evaluaciones científicas de prácticas de prevención para diferentes grupos indica que las siguientes acciones, entre otras, son efectivas para prevenir el crimen:

- ▶ Infantes: visitas frecuentes de asistentes sociales y otros profesionales a hogares de alto riesgo
- ▶ Preescolares: clases combinadas con visitas semanales de profesores a hogares
- ▶ Preadolescentes en alto riesgo: terapia familiar y capacitación de padres
- ▶ Escuelas: desarrollo organizacional para la innovación; comunicación y refuerzo de normas claras y consistentes; entrenamiento al niño en destrezas de competencia social
- ▶ Ex ofensores: capacitación vocacional
- ▶ Lugares con alta incidencia del crimen: patrullas policiales extras
- ▶ Agresores involucrados en violencia doméstica que trabajan: arrestos en el lugar de trabajo.

Fuente: BID. 1999. *Notas técnicas prevención de la violencia. Nota Técnica. Nueva York (5):4.*

Central, queremos subrayar el hecho de que ellos pueden ser muy eficaces en términos de costo-beneficio (recuadro 12.6) y el hecho de que exista un saber acumulado acerca de esa eficacia (recuadro 12.7).

Y en este punto es oportuno reiterar que el Estado debe tomar muy en serio el componente preventivo de la seguridad, y que en particular los municipios necesitan un apoyo eficaz desde el nivel central mediante, por ejemplo, los beneficios tributarios para empresas que empleen a ex convictos, o mediante un marco legal y administrativo que facilite y estimule la presencia de las entidades nacionales a cargo de la política social (ministerios de educación, institutos de la mujer...) en los programas de prevención que acaban de ser descritos.

## B. Tratamiento alternativo de conflictos e infracciones

Una manera obvia y, en principio, poderosa de descongestionar el núcleo de un SSCJP es crear conductos alternativos para el tratamiento de conductas delictivas. Por esta buena razón, los “mecanismos para la solución alternativa de conflictos” se han vuelto muy populares. Y sin embargo, como vimos en el capítulo 8, bajo esta denominación en realidad se mezclan instituciones que cumplen tres tipos de funciones muy distintas: (a) Descongestionar los despachos judiciales, (b) evitar que se agraven los conflictos de convivencia ciudadana (para impedir que desemboquen en delitos), o (c) reconocer las decisiones adoptadas por autoridades indígenas sobre faltas o conflictos entre personas indígenas.

Lo primero es pues reconocer que se trata de tres asuntos distintos y reorganizar la institucionalidad en consecuencia. Pero en cada uno de los tres casos, el mecanismo en cuestión deben reunir tres condiciones para que sea, en efecto, “alternativo”: ofrecer opciones más simples y más rápidas que las de la justicia ordinaria; garantizar la justicia y la equidad; y gozar de legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía.

Y aquí necesitamos aclarar que hay dos maneras distintas de descongestionar los despachos judiciales. La primera consiste en realizar una “audiencia de conciliación” entre ofendido y ofensor para intentar el acuerdo antes de dar comienzo al juicio; por tratarse de una etapa procesal, a estas audiencias no les son aplicables las recomendaciones de este aparte sino las de la sección D. La segunda manera de descongestionar –y a la cual sí aludiremos ahora– consiste en atribuir a una autoridad administrativa (el comandante de policía, el comisario de familia, un funcionario municipal...) la competencia para juzgar delitos “menores” (así llamados por su pequeña cuantía o por el poco daño que causaron).

Dicho lo anterior, la reorganización de los tres tipos de mecanismos alternativos debe apuntar hacia

Una manera obvia y, en principio, poderosa de descongestionar el núcleo de un SSCJP es crear conductos alternativos para el tratamiento de conductas delictuosas. Por esta buena razón, los “mecanismos para la solución alternativa de conflictos” se han vuelto muy populares.

tres objetivos muy precisos: *mejorar su diseño, dotarlos de más recursos y ampliar su cobertura.*

## 1. Mejorar el diseño

De tal manera que:

- Los mecanismos en cuestión sean gestionados y coordinados por las autoridades municipales, pues el supuesto esencial para que sean efectivos es la cercanía entre la instancia mediadora y los ciudadanos.
- Las opciones sean pocas y los procedimientos sean claros, pues una oferta demasiado amplia y además confusa (conciliadores, casas de justicia, mediadores en equidad, amigables componedores, agentes de ciudadanía, etc.) impide que el ciudadano o la ciudadana sepa con exactitud cuáles mecanismos alternativos existen, cuáles asuntos pueden ventilar allí, cómo funcionan y cuáles son sus ventajas.
- Los mecanismos alternativos sean tan eficientes que cualquier persona, sin importar su condición social, esté motivada para acudir a ellos. Con esto se evita la segregación por calidad del servicio esto es, la tendencia infortunada pero cierta a que los ricos tengan justicia pronta (en tribunales privados de arbitramento), la clase media pueda aspirar al “restablecimiento de derechos” en la (congestionada) rama judicial, y los pobres tengan que resignarse a la “conciliación de desacuerdos” porque no tienen modo de acceder a mejores tribunales.

## 2. Dotarlos de más recursos

- Legales, lo que significa que las decisiones adoptadas por la instancia alternativa tengan fuerza vinculante y –sobre todo– que tengan respaldo institucional para hacerse efectivas
- Humanos, es decir, personal bien capacitado y con reconocimiento entre la comunidad
- Físicos, o sea espacios –cuando sea necesario– e insumos adecuados para desarrollar sus actividades.

## 3. Ampliar su cobertura

- Al crear sistemas de tratamiento alternativo en todos los municipios (o al reorganizar la cobertura entre los ya existentes para que todas las personas puedan acudir a ellos)
- Al ubicar o reubicar las oficinas dentro del municipio, de manera que respondan mejor a los perfiles de conflictividad y disminuyan las barreras de acceso socioespacial
- Al promover su uso mediante campañas informativas que indiquen sus ventajas (rapidez, fácil acceso, gratuidad, legalidad, y respaldo institucional).

## C. La policía

Entre los seis componentes del SSCJP, la policía en todas partes es y debe ser *la principal responsable de la seguridad ciudadana* y por esto las recomendaciones de este aparte serán algo más detalladas. Pero desde un principio hay que advertir que aquel lugar protagónico de la policía es a la vez la fuente de sus dos grandes problemas: (a) La multiplicación y consiguiente confusión de funciones que le son asignadas, y en particular (b) la tensión entre su objetivo primario de *seguridad ciudadana* y el objetivo no menos importante, pero sin duda distinto, de contribuir a la *justicia penal*. En consecuencia, las sugerencias que haremos en esta sección se orientan a aclarar, simplificar y reforzar el cumplimiento de las funciones de las policías centroamericanas a la luz del diagnóstico



Foto. Francis King. PNUD Nicaragua.

en los capítulos 7 y 8, y con nueva advertencia de que por supuesto hay muchas diferencias entre las instituciones policiales de los siete países.

Para expresar el ideal de forma resumida pero enfática: las policías de la región deben caracterizarse por el *apego a su condición de servicio público*, por su *independencia frente a los partidos políticos y los poderes fácticos*, por su *vocación civilista* y por su *profesionalización*. En términos organizativos, deben tener *atribuidas y diferenciadas* las tres funciones clásicas de *prevención policial, investigación criminal* –con perfecta claridad en cuanto a sus relaciones de *dependencia con los organismos de investigación judicial*– y *gestión policial*; las policías deben tener una *estructura flexible* para adaptarse a las cambiantes realidades sociales; deben promover *la especialización y el trabajo en equipo* como actitudes organizacionales que no se contradicen; su personal debe estar *capacitado y motivado* para cumplir fielmente las tareas asignadas; la policía debe estar *bien equipada*, especialmente cuando se trate de *perseguir al crimen organizado*; y debe *estar cerca de los problemas* en tres maneras diferentes: por su despliegue *territorial*, por su interés en los hechos

criminales que *más afecten al común de la gente*, y por *el estilo de relación* que sus miembros establezcan con la comunidad.

Para alcanzar ese ideal sería necesario iniciar o completar las reformas y medidas orientadas hacia los siete objetivos antedichos a saber: (a) Fortalecer el carácter público y civilista de la institución; (b) separar sus tres funciones, (c) descargarla de funciones adicionales, (d) agilizar su estructura y sus procedimientos, (e) mejorar la formación del personal, (f) contar con el equipamiento adecuado, y (g) acercarse a los problemas de la gente.

## 1. El carácter de la policía

Hay que reafirmar y consolidar el carácter *público y civilista* de las funciones e instituciones policiales en América Central.

- El *carácter público* se expresa en dos aspectos:
  - Autonomía frente a la agenda y las presiones del poder político-partidario (incluyendo las del gobierno de turno).

- Independencia de los poderes fácticos, garantizada mediante (a) La eliminación de toda forma de financiamiento privado de la policía, (b) la definición de límites muy precisos para llevar a cabo sus operaciones, y (c) la existencia y respeto de los procedimientos institucionales para la promoción o retiro de funcionarios.

- El *carácter civil* de la policía resulta de su dedicación a la seguridad *ciudadana* y la distingue de las fuerzas militares, cuya función es cuidar de la seguridad *nacional*. La policía previene y persigue los delitos, las fuerzas militares defienden la soberanía frente al ataque armado de un Estado extranjero. Aunque ambas instituciones están autorizadas para usar la fuerza, sus objetivos son muy diferentes y por lo mismo han de ser diferentes en su organización y en sus procedimientos. Tanto es así que Costa Rica y Panamá no cuentan hoy con fuerzas militares, y que en los otros países se dio el proceso de desmilitarización de la seguridad ciudadana que reseñamos en el capítulo 7. Pero también dijimos que en los últimos años se había dado una cierta “remilitarización” y por eso vale insistir en la naturaleza civil del servicio de policía.

El primer paso para impedir tanto la confusión como la rivalidad y competencia dañina entre los policías y los militares, es la separación nítida de misiones y funciones entre unos y otros (“buenas cercas hacen buenos amigos”). En esencia, las fuerzas militares están hechas para el combate con otra fuerza militar, y su objetivo es derrotar al enemigo; esto implica una jerarquía rígida, una responsabilidad en cabeza del mando y unas acciones limitadas solo por el derecho de guerra. La policía en cambio está hecha para prevenir el delito, investigarlo y capturar a sus autores, lo cual implica técnicas muy diferentes, menor uso de la fuerza, más discrecionalidad del agente u oficial de policía, responsabilidades más individualizadas y sujeción a las normas del derecho interno. Verdad es que hay fronteras borrosas entre “externo”

e “interno” y entre “Estados enemigos” y “agresores no estatales”, por lo cual en todas partes hay cercanías entre la policía y las fuerzas armadas. Pero las democracias avanzadas son celosas en mantener la distinción, por razones de principio –y porque dejar que se desdibuje causaría las perturbaciones que ilustra el recuadro 12.8–.

Con todo, en circunstancias excepcionales, las operaciones de policía pueden llegar a requerir el uso de la fuerza militar. Cuando hay grupos delictivos capaces de entrar en combate utilizando armas que desbordan la capacidad ordinaria de la policía, la institución debería contar con unidades especializadas, preparadas y dotadas de los medios para hacerles frente a esos delincuentes.

A falta de esta policía especializada y como último recurso, habría que apelar a la fuerza militar *para lidiar con el componente militar* de una operación que en su naturaleza *sigue siendo propia de la policía*. Esto a su vez implica: (a) Que la Constitución autorice en forma precisa (no en cláusulas generales) aquella actuación interna de los militares; (b) que se respeten principios de policía como el de legalidad de los procedimientos, proporcionalidad en el uso de la fuerza y posibilidad de que el ciudadano apele a recursos legales, y (c) que sea el gobierno –y por tanto el poder civil– quien decida las misiones y conduzca la acción de la fuerza militar.

Fuera de aquella situación especial, la naturaleza civil de la policía debe encarnarse en el lenguaje, en las jerarquías de saber y no apenas de rango, en abstenerse de nombrar oficiales militares o ex militares en cargos de mando policial, en los programas de formación de nuevas generaciones, en motivar, reclutar y promover profesionales y técnicos civiles, en su ya mencionada relación con las autoridades municipales, y en las maneras de interactuar con la comunidad.

## 2. Las tres funciones de la policía

En el “sistema de seguridad ciudadana y justicia penal”, la policía está a medio camino entre la seguridad

### Policía y fuerzas armadas

Recuadro 12.8

“Donde no existe una separación entre la Policía y las fuerzas armadas, surgen conflictos entre ambas instituciones por la magnitud de las tareas a enfrentar en algunos países. En los países que todavía no han logrado realizar el monopolio de la fuerza del Estado y donde las fuerzas armadas poseen la competencia de cuidar de la paz y seguridad interna y de velar por el orden constitucional, los conflictos parecen programados. ¿Dónde comienza la competencia de las fuerzas armadas y dónde termina la de la Policía? Entre ambas instituciones se puede agudizar el conflicto de competencias cuando de los resultados de las acciones realizadas depende la distribución de recursos internos o de ayudas externas.

La política antidrogas de los Estados Unidos de América en este punto parece jugar un papel que no se debe subestimar. ¿Debe involucrarse a las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas? ¿Sería una potenciación de la Policía una alternativa en aquellos países donde su equipamiento no parece suficiente para cumplir con su deber? ¿Quién respeta en mayor grado los derechos humanos y qué ocurre con el control judicial si las fuerzas armadas realizan “acciones policiales”, pasa este a manos de la justicia militar?”

Fuente: Waldmann, Peter (ed.). 1996. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Konrad Adenauer-Ciedla-ISLA-Diké, Medellín:397-398.

y la justicia. Pero estos son dos valores distintos –y hasta opuestos, como explicamos en el capítulo 2–. La diferencia entre esos dos valores se traduce en dos lógicas disímiles: mientras el servicio de seguridad protege contra el riesgo de delitos violentos o predatorios para que la gente pueda convivir en paz y disfrutar de sus derechos, la administración de justicia identifica y sanciona a quienes cometieron los delitos en el marco de garantías y procedimientos propios de un Estado de derecho. Entre estas dos tareas hay sin embargo puntos de convergencia, y el más crítico de ellos ocurre al traducir la vigilancia general (para todos) y permanente (habitual) que se necesita por

seguridad, en la individualización y esclarecimiento de un hecho criminal (particular) que afectó a una o varias personas de carne y hueso. En el primer caso se trata de proteger el interés general mediante las herramientas de inteligencia y control a disposición de un Estado moderno; en el segundo caso hablamos del ejercicio de la potestad punitiva del Estado sobre un individuo que, acusado de infringir la ley penal es, por supuesto, titular de derechos y garantías, pero ahora centradas en su propia protección contra los posibles abusos del poder estatal.

Ahora bien: el complejo papel de hacer el tránsito entre seguridad y justicia recae precisamente sobre la policía, y esto de por sí justifica la importancia y el cuidado que las instituciones policiales merecen en una democracia –y particularmente en nuestras frágiles democracias–. Acá ante todo se necesita claridad: la policía debe cumplir dos funciones diferentes –la prevención policial y la investigación criminal–; para cumplir estas tareas hoy se necesita de una tercera función suplementaria, que llamaremos “gestión policial”. Esta división tripartita debe reflejarse en el organigrama, en los manuales de procedimiento y en el perfil de los funcionarios respectivos, de manera que ellos mismos y el público en general sepan muy bien a qué atenerse en cada caso.

- La *prevención policial* consiste en tres tipos de labores relacionadas (recuadro 12.9): (a) El patrullaje (para disuadir, anticipar riesgos, detectar delitos en curso y alertar a víctimas potenciales); (b) el control (de armas, de identidad de las personas, de alicorados o bajo el efecto de sustancias psicoactivas en el espacio público, de cumplimiento de normas de sanidad, o de requisitos administrativos de establecimientos abiertos al público), y (c) la atención a solicitudes de la ciudadanía (demandas de ayuda de víctimas, o de mediación en conflictos).
- La *investigación criminal* que, según la estructura institucional de cada país (si se asignan o no se asignan funciones de policía judicial a unidades especializadas en la policía) debe incluir

En el SSCJP, la policía está a medio camino entre la seguridad y la justicia. Pero estos son dos valores distintos. La diferencia entre esos dos valores se traduce en dos lógicas disímiles: mientras el servicio de seguridad protege contra el riesgo de delitos violentos o predatorios para que la gente pueda convivir en paz y disfrutar de sus derechos, la administración de justicia identifica y sanciona a quienes cometieron los delitos en el marco de garantías y procedimientos propios de un Estado de derecho.

la primera o ambas de las siguientes cosas: (a) Recolección y uso de información sobre los modos de actuación de la delincuencia, manejo adecuado de las técnicas para cuidar “la escena del delito” y recabar y conservar las pruebas pertinentes, organización y uso de bases de datos para identificar sospechosos y reincidentes, y (b) recolección metódica y sistemática de información que pueda servir de prueba para esclarecer responsabilidades individuales por hechos específicos presuntamente punibles.

- La *gestión policial* es una función más reciente pero esencial para mejorar la prestación del servicio. Incluye administrar los recursos institucionales (humanos, físicos, financieros y técnicos), establecer mecanismos de coordinación interna y externa, diseñar procesos y manuales de procedimientos según cada función –teniendo especial cuidado cuando se trate de regular el principio de *uso proporcionado de la fuerza*–, proponer los indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia del accionar policial, promover la formación de recursos humanos capaces de cumplir cada una de las tres funciones y, reforzar los principios de versatilidad y dinamismo para superar la visión de una estructura rígida que hoy impera en la región.

### 3. Las funciones sobrantes o mal ubicadas

A la luz de lo anterior –y en busca de la eficiencia que nos urge– será preciso identificar las tareas de la policía que deban y puedan ser trasladadas a otras entidades gubernamentales, municipales o al sector privado. Tales podrían ser los casos de la protección de instalaciones gubernamentales o diplomáticas, el control del tránsito terrestre, la seguridad penitenciaria y carcelaria, la seguridad aeroportuaria o el otorgamiento de licencias para las empresas de seguridad privada.

Por su lado, la función de vigilar las fronteras –salvo en cuanto atañe al cobro de impuestos– y la función de producir inteligencia para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada deberían estar a cargo de unidades especializadas y ubicadas bajo el control directo de la máxima autoridad en materia de seguridad ciudadana. Y en todo caso la racionalización de funciones debe tener cuidado de no desproteger intempestivamente a municipios o regiones donde solo lo policía puede prestarlos.

### 4. El organigrama y los procedimientos

Las tareas antes mencionadas requieren de mucha colaboración entre departamentos y funcionarios y

## La diferencia entre prevención y control

Recuadro 12.9

A veces se considera que hay grandes diferencias entre las acciones de control y las de prevención y que, por ende, es sencillo distinguir entre ellas. El mundo real, sin embargo es más gris que blanco y negro.

- ▶ Enseñar técnicas de resolución pacífica de conflictos es frecuentemente considerado una acción preventiva por excelencia, pero ¿es así, si los individuos recibiendo la enseñanza ya han ejercido conductas violentas?
- ▶ Aumentar la probabilidad de que la policía capture al autor de un delito violento es considerado una acción de control de la violencia, pero ¿es así, si esta acción policial disuade a otros criminales potenciales?

Lo que se ve claramente con estos dos ejemplos es que las acciones destinadas a reducir la violencia forman parte de un continuo que va desde la prevención hacia el control (gráfico).



Las acciones de prevención primaria están dirigidas a la población en general con el fin de evitar conductas agresivas. La prevención secundaria está dirigida a grupos de alto riesgo y la prevención terciaria a individuos que ya han ejercido conductas violentas o han sido víctimas de la misma. Las acciones de control, tales como incrementar las probabilidades de captura de delincuentes violentos o incrementar las penas al ser declarado culpable, también, en principio, disuaden el comportamiento violento, aunque como veremos más adelante estos impactos disuasivos por lo general son débiles.

Fuente: BID.1999. *Notas técnicas prevención de la violencia*. Nota Técnica (6). BID, Nueva York:1.

al mismo tiempo requieren de mucha agilidad en la organización. En prevención policial, el reto principal consiste en lograr que el patrullaje responda a la naturaleza y ubicación de los riesgos, pues este a menudo se reduce a una “presencia policial ciega”, desinformada y por tanto, errática. En investigación criminal, el desafío radica en que las pruebas recaudadas sean contundentes y al mismo tiempo sean válidas en derecho.

Para lograr la necesaria flexibilidad se recomienda un conjunto de medidas que uno podría ilustrar bajo “los diez mandamientos de la organización policial”, a saber: (a) Planes de acción por

objetivos y no por funciones; (b) intervención concertada de distintas secciones para asegurar el enfoque sistémico; (c) identificación clara y previa de quienes han de intervenir en cada asunto; (d) “diagramas de flujo” simples y bien articulados; (e) trabajo en equipo y revisión de incentivos para no agudizar la competencia interna; (f) no a la proliferación de departamentos, divisiones, direcciones y subdirecciones que fragmentan la estructura y dificultan la visión integral; (g) no a la proliferación de cargos para cada tarea; (h) permitir que se formen “fuerzas de tarea” o grupos ad-hoc sin necesidad de cambiar el organigrama, ni buscar permiso de las instancias superiores;

(i) estimular la especialización por problemas o por demandas en aquellos componentes de la organización que cumplen labores operativas, y (j) fortalecer la visión integral, la coordinación y la planeación por objetivos en los niveles superiores de la organización.

## 5. La profesión de policía

El policía o la policía requieren formación cuidadosa, porque su oficio es complejo y delicado; también requieren de especial motivación, puesto que el suyo es un oficio noble y sacrificado (recuadro 12.10). La profesionalización de la carrera policial es pues un capítulo obligado en el esfuerzo de mejorar la seguridad de los centroamericanos y las centroamericanas; este proceso pasa por una serie de medidas graduales y complementarias a los efectos de:

- Establecer los perfiles y criterios aplicables a la selección, formación, capacitación permanente, sanción y promoción del personal.
- Establecer controles internos y externos que aseguren el respeto por la carrera policial en sus etapas de selección, formación, destinación (a tareas o geográfica) actualización, desempeño (hoja de servicio) ascensos, promociones y retiro.
- Dotar al sistema de un ente rector único y autónomo.
- Mejorar los servicios de bienestar y seguridad de los agentes y oficiales (servicio médico y psicológico para el trabajador y su familia; asistencia jurídica con ocasión de actuaciones del servicio, seguro de vida, gastos por sepelio, becas de estudio, participación en misiones internacionales, e incentivos por desempeño destacado).
- Contar con un sistema que cobije la formación policial básica, la de agentes con educación media, la de oficiales de carrera, la de especialistas en distintas ramas, y la de mandos operativos, estratégicos y tácticos.
- La formación en cada nivel debe incluir el entrenamiento básico táctico, el entrenamiento opera-

cional avanzado y la gestión estratégica de policía.

- Especializar la formación y la carrera policial según las tres funciones básicas de la institución (prevención policial, investigación criminal y gestión policial).
- Evitar la rotación excesiva del personal y practicarla solo por necesidades del servicio. La rotación “por falta de personal” hace que el trasladado asuma funciones ajenas a su especialidad. La rotación como castigo o como medida contra la corrupción tiene poco sentido porque castiga a los usuarios y no corrige el problema. Hay que evitar además el traslado por razones personales o por conveniencia de algún superior.
- Darle un peso significativo a las competencias y a la excelencia académica entre los requisitos de permanencia y asenso en la institución.
- Asimilar o acercar las modalidades y la calidad de la formación policial a aquellas propias de la educación post-secundaria (técnica, tecnológica o universitaria).
- Promover la formación en universidades o posgrados públicos o privados de excelencia, así como el intercambio de instructores y estudiantes entre las academias de formación policial de la región y con las de otros países del mundo.

## 6. Equipamiento de la policía

Para cumplir sus tareas cotidianas y más aún para enfrentar el crimen organizado, la policía necesita equipamiento y tecnologías de punta que han de ser adquiridos de manera transparente y distribuidos de modo funcional. Para ello es necesario: (a) Construir buenas estaciones de policía (instalaciones, dormitorios, servicios sanitarios, áreas de descanso) y dotar a la fuerza de su equipo básico (uniformes, patrullas, radios, armas, municiones y equipos de protección); (b) invertir en los sistemas de información e inteligencia, tecnologías de comunicación, medios de movilización y armamento de gran poder que supone la lucha contra

## Un agente de policía en Nicaragua

Recuadro 12.10

Es un hombre joven, mestizo, y no tiene más de 28 años, con tercer año básico de secundaria, de extracción socioeconómica baja, motivo por el cual no pudo continuar con sus estudios. Por sugerencia de sus amigos ingresó como miembro de la policía, lo que considera que le puede dar estabilidad y continuar con sus estudios para superarse y tener otra alternativa profesional. Reconoce que el salario es bajo, pero acepta sus propias limitaciones.

Cuando inicia sus servicios se entusiasma por la variedad de circunstancias en las cuales interviene, el vínculo con la gente y sus otros compañeros, y se da cuenta que lo aprendido en la Academia es insuficiente. Muchos aprenden a querer y sacrificarse por la institución a la que pertenecen, y construyen así su “vocación”, aunque comprenden que algunos policías abusan de su cargo y obtienen beneficios ilícitos. Trata de mantener un trabajo profesional honroso y a veces se desmotiva, pero aspira a que las cosas sean mejores.

Percibe factores que afectan el desarrollo de los policías: influencias políticas, corrupción, decisiones incorrectas de los mandos sin tomar en cuenta las preocupaciones de la base, falta de condiciones de trabajo, salario y prestaciones sociales insuficientes, desconsideración por parte de los mandos ante las dificultades rutinarias y problemas de los agentes o el nivel ejecutivo.

Siente que no comprenden su trabajo, a veces lo ofenden o maltratan, se comunica con los ciudadanos en la calle, trata de explicarles lo que puede, pero hay cosas que él mismo no entiende ni tiene cómo resolver. Está sujeto a ser enviado a cualquier delegación policial del país, lejos de su núcleo de

origen. Tiene que adaptarse a los nuevos lugares de trasladado, eso lo separa de los suyos. A veces encuentra compañías íntimas provisionales que complican pero desahogan su vida privada.

Aspira a ser promocionado, a que le mejoren el salario y reconozcan su labor, sus resultados operativos y esfuerzo diario, y más en las situaciones en que arriesga la vida. Se frustra porque ve el tiempo pasar y no percibe que las cosas cambien, pero se siente parte de la institución policial, y quisiera que las cosas sean mejores. Se esfuerza y al mismo tiempo se cansa. Aspira algún día al retiro desde una posición digna, aunque la pensión es insuficiente, pero confía en que el tiempo y quienes tienen que decidir hagan lo correcto.

Hace jornadas agotadoras de 24 horas. Su patrullaje empieza a las 7 de la mañana. Los distribuyen en parejas, por lo general con el mismo compañero. Al regresar a la unidad policial, puede almorzar y descansar unas horas, pero siempre debe estar listo a atender cualquier emergencia. Los viernes, sábados y feriados son muy agitados. Es frecuente que sea asignado al mismo sector por lo que muchas personas resultan conocidas. A veces siente temor y duda, ante la amenaza a la propia vida o incurrir en algún exceso que acarree consecuencias.

Hay hechos que motivan y animan al policía, cuando un caso se resuelve, cuando la gente expresa su comprensión y agradecimiento, o cuando algún jefe los felicita por hacer las cosas bien.

Francisco Javier Bautista Lara  
Consultor nacional para Nicaragua  
Experto en seguridad ciudadana

el crimen organizado; (c) determinar la cantidad y calidad de equipo requerido según objetivos y funciones; (d) centralizar las compras y descentralizar el manejo y mantenimiento de los equipos, y (e) fortalecer los controles internos y externos para evitar la corrupción.

## 7. Cercanía a los problemas

La seguridad depende de hechos y situaciones concretas, complejas e irrepetibles, de suerte que el servicio de seguridad tiene que ser prestado “sobre el terreno”. Esta cercanía con los problemas implica

## ¿Policías municipales?

### Recuadro 12.11

En términos generales puede decirse que existen dos “modelos” en materia de organización policial: el de una policía nacional centralizada (modelo continental europeo) y el de las policías locales (modelo anglosajón). Sin embargo los dos tipos no son uniformes y hay una gran variedad de combinaciones (la policía británica, por ejemplo, tiene instancias de coordinación y centralización relativa que no existen en la de Estados Unidos). Los países latinoamericanos en general optaron por el modelo continental; y en el caso de América Central, este modelo se justifica además por el carácter unitario (no federal) de nuestros Estados y por el tamaño relativamente pequeño de nuestros países.

No obstante, en la región existen algunas experiencias con cuerpos de policía municipal que no dependen funcionalmente de la Policía Nacional y son financiadas con recursos municipales. Estos cuerpos se han dedicado al control local del

tránsito, la vigilancia en mercados, la protección de turistas, la vigilancia en tramos de carreteras, caminos y fronteras, pero la falta de coordinación con las autoridades centralizadas de la Policía Nacional y las ambigüedades sobre sus competencias han dado pie a conflictos de jurisdicción.

No es fácil evaluar los resultados de dicha práctica, pero de insistirse en ella, el Gobierno Central y los gobiernos locales deben asumir tres retos: (a) Garantizar la capacitación del personal municipal para afrontar el tema de la seguridad desde una perspectiva integral; (b) coordinar sus programas con la Policía Nacional para tener mayor eficacia y consolidar el papel del gobierno municipal como articulador de la política preventiva local, y (c) Definir la agenda de seguridad como expresión de una estrategia local que busque la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y ponga énfasis en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.

(a) Un modo de desplegar la fuerza policial dentro del territorio, (b) una atención prioritaria a las cosas que preocupan a la gente, y (c) una forma de interactuar con la comunidad. Veamos:

- La policía debe organizarse en forma descentralizada, siguiendo la división político-administrativa del país, pero sujeta a claras políticas nacionales. La policía tendría entonces que ser una entidad nacional (recuadro 12.11) que tiene presencia en todos los municipios y que apoya las acciones de seguridad promovidas por los gobiernos locales. Para facilidad de esta actuación descentralizada se recomienda que el organigrama de la institución no sea demasiado vertical sino que deje espacio para las decisiones locales, y además se recomienda que el municipio coordine y ayude a financiar las operaciones de policía, según ya explicamos en el capítulo 11.

- La policía debe atender los problemas de seguridad que más preocupan al común de la gente. Esto significa que la prevención policial debe ante todo reducir tanto el riesgo como la percepción de riesgo asociados con delitos ordinarios y frecuentes (típicamente el robo callejero, el robo a residencias y establecimientos comerciales, el robo de vehículos...). Esta estrategia pasa por estimular y facilitar la recepción de denuncias, por redoblar el patrullaje en zonas y horas especialmente afectadas, por operativos frecuentes de control de armas de fuego y armas blancas, por instalar medios técnicos de prueba como las cámaras de televisión, y por ayudar a que los vecinos puedan servir como testigos.
- La “policía comunitaria” o “policía de proximidad” que mencionamos en el capítulo 7 es un modelo de operación que subraya el hecho de que los policías son ciudadanos o ciudadanas que se

apoyan y apoyan a la comunidad en procura de mejorar su convivencia y su seguridad. El policía de proximidad conoce bien la colonia o el barrio, es asignado a él durante meses o años, trabaja cara a cara con los vecinos y atiende sus peticiones y sugerencias. Los residentes participan en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes locales de seguridad y en los encuentros liderados por la policía (“escuelas de seguridad local”, “frentes” o “foros” de prevención...) con las cautelas y controles que ya se han comentado. Este modelo, aunque puede deformarse, es por supuesto eficaz para que la policía se acerque más a la gente –y viceversa–.

## D. El sistema judicial

Si la policía se enfrenta a la multiplicidad de funciones y al difícil equilibrio entre justicia y seguridad, el problema principal del subsistema judicial se resume en una palabra: *escasez*. Los operadores de la justicia están formados para aplicar una norma o principio universal a esta o aquella situación particular (mediante el célebre “*silogismo jurídico*”) lo cual implica examinar cada caso en igual profundidad –o independientemente de que tan “grave” sea el asunto–.

Para el común de los juristas es pues un anatemático pensar siquiera que por razones “puramente administrativas”, algunos casos se excluyan del sistema y a priori queden sin control de la justicia. Y sin embargo esta situación es un hecho de bulto en todas partes, más todavía en los juzgados tan congestionados de América Central –como lo vimos en el capítulo 8–. Ante la dura realidad de la escasez, lo racional es tener prioridades deliberadas y por tanto escoger cuáles conductas o hechos nocivos no estarán sujetos a la justicia penal.

Establecidas esas *prioridades*, diremos además que un sistema judicial en Centroamérica debe ser capaz de plantear una *acusación sólida* y una *defensa sólida* para los reos que no puedan pagársela, y que los juicios deben ser *ágiles* y respetar las *garantías* del Es-

tado de derecho. A estos efectos sería preciso iniciar o completar las reformas y programas orientados: (a) Organizar mejor la investigación criminal y tecnificar los medios de prueba; (b) robustecer la defensoría pública, y (c) agilizar los procesos, evitar las arbitrariedades y descongestionar los despachos judiciales.

## 1. La investigación criminal

### 1.1 Mejorar la organización

En Costa Rica, El Salvador y Guatemala hay personal especializado en investigación criminal que depende del Ministerio Público, mientras que, también en Guatemala, en Belice, en Honduras, en Nicaragua y en Panamá la función de policía judicial se encuentra adscrita a alguna división de la Policía Nacional. Ambos arreglos tienen ventajas y desventajas, de suerte que cada país debe estudiar la conveniencia de separar o mantener unidas la policía de investigación y el resto de la policía, asegurando eso sí que las tareas estén bien diferenciadas. Pero además y en todo caso, la dirección de la investigación debe estar inequívocamente en cabeza del Ministerio Público para garantizar la legalidad y la eficacia judicial de las pruebas. De aquí que los expertos recomienden que un grupo de fiscales o agentes del Ministerio Público se especialice en técnicas de investigación criminal, que cada investigación esté a cargo “funcional o legalmente” de un fiscal, y que la policía se encargue de todo el trabajo de campo bajo las instrucciones del fiscal respectivo.

Para mejor articular el Ministerio Público con la entidad que investiga en el terreno hay que aclarar muy bien los roles y los límites que tiene cada institución, multiplicar los canales formales e informales de comunicación, programar operaciones conjuntas, compartir los procesos de capacitación y por supuesto tener buenos sistemas de control tanto interno como externo.

No menos importante, la investigación criminal debe especializarse según sean la complejidad

y el tipo de delitos, a saber: delitos ordinarios más sencillos, que se investigan en el nivel local; delitos ordinarios graves o complejos, que requieren medios más sofisticados (laboratorios, peritajes, etc.), y delincuencia organizada, cuya investigación necesita de grupos interdisciplinarios y de alta tecnología.

### 1.2 Mejorar la calidad de la prueba

La prueba es el Talón de Aquiles de la justicia penal en Centroamérica, y por eso es prioritario mejorar su calidad y no seguir dependiendo del solo testimonio o prueba oral, como ya vimos.

- Lo primero es crear o consolidar un instituto de ciencias forenses que tenga cobertura nacional, cuente con personal especializado, equipos técnicos y un sistema confiable de información que le permitan diseñar y coordinar la política sectorial, establecer estándares de rigor y generalizar el uso de la prueba científica –lo cual reduce la dependencia de la prueba oral y alivia además la vulnerabilidad de víctimas y testigos–.
- Lo segundo es cuidar y aprovechar debidamente la “escena del crimen” como fuente importantísima de pruebas. Se necesitan transporte rápido y personal competente, equipos criminológicos portátiles y radioteléfonos, entre otros elementos. Y además se necesita aclarar que a la policía le corresponde la protección perimetral del sitio, al Ministerio Público el levantamiento, embalaje, transporte y custodia de los indicios probatorios, y a los institutos forenses el emitir los dictámenes técnicos y científicos correspondientes.
- Lo tercero es ajustar el procedimiento de investigación criminal a la lógica y las exigencias del sistema penal de tendencia acusatoria que, recordaremos, incluyen la dirección por parte del Ministerio Público, el control de legalidad por parte del juez, del fiscal y de la defensa, el uso de la prueba científica y su discusión sustantiva durante el debate.

- Lo último, pero en efecto no menos necesario, es reconocer el papel de la comunidad en el proceso de investigación criminal, lo cual implica estimularla para que colabore con la justicia, facilitar las denuncias y tener un sistema robusto de protección de víctimas y testigos.

## 2. La defensoría

En el capítulo 8 también vimos la precariedad de casi todas las defensorías públicas de la región y el modo como esto sesga gravemente la justicia penal en contra de los pobres. Por tanto, al tiempo que mejora la capacidad acusatoria del SSCJP, hay que fortalecer la defensa de oficio; esto supone la voluntad política de destinar recursos y organizar un buen sistema de defensoría pública, ojalá a cargo de una entidad autónoma y especializada del orden nacional, con personal suficiente y bien calificado para cumplir con sus exigentes tareas (Costa Rica ha avanzado bastante en esta dirección; recuadro 12.12).

El punto clave es contar con más y con mejores abogados defensores, para lo cual en algunos países se han aplicado medidas como contratar litigantes cuya remuneración dependa del número de procesos atendidos y evacuados; establecer un servicio social obligatorio para los estudiantes avanzados de derecho que aspiren a titularse o a recibir una beca (los “consultorios jurídicos” de las universidades); suscribir convenios de pasantías con las universidades, e idear incentivos para que bufetes privados o abogados particulares asuman la defensoría de oficio o asesoren a estudiantes que las tengan a su cargo.

## 3. El juzgamiento

El “cuello de botella” proverbial para nuestros SSCJP se encuentra sobre todo en sus juzgados, congestionados, lentos y sin embargo no exentos de arbitrariedades. Acá por tanto hacen falta decisiones enérgicas y medidas que parecen radicales, pero que están avaladas por la lógica y por la experiencia de muchos países.

## Defensa Pública en Costa Rica

Recuadro 12.12

**Naturaleza funcional.** La Defensa Pública costarricense pertenece al poder judicial y actúa como órgano auxiliar de la administración de justicia. Esta está regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que establece su dependencia administrativa del Consejo Superior del Poder Judicial al mismo tiempo que destaca su independencia técnico-profesional.

El sistema data de 1967 (fecha del primer Reglamento de Defensores Públicos) y fue una de las primeras instituciones de su género en América Latina. En la actualidad, la Defensa Pública ha alcanzado un nivel de excelencia y goza de alto prestigio mundial. Además se distingue por la amplia cobertura de sus servicios, que abarcan prácticamente todo el territorio nacional.

Según el *Informe del estado de la región* para el período 2002-2006, Costa Rica tuvo una tasa de 5,8 defensores públicos por cada 100.000 habitantes (2008:485)\*. Esta cifra es la más alta de América Central y es comparativamente elevada en el ámbito internacional. En la actualidad, Costa Rica cuenta con cerca de 365 defensores públicos.

Conforme a la LOPJ, a la Defensa Pública corresponde el trámite de asuntos en materia penal, penal juvenil, ejecución de la pena, contravencional, disciplinaria y agraria, cuando lo solicite así el imputado, prevenido, encausado o parte. La Defensa Pública participa además en otras materias, como familia y pensiones alimentarias, con fundamento en las respectivas leyes especiales que así lo disponen\*\*.

En materia penal corresponde a los defensores ejercer la defensa técnica y, conjuntamente con la defensa material (ejercida por el imputado) garantizar el ejercicio pleno del derecho de defensa. Este es un derecho fundamental que forma parte del debido proceso y que se encuentra reconocido en la normativa supranacional de derechos humanos, y en las normas constitucionales y leyes procesales que rigen el proceso penal costarricense.

**Calidad del servicio prestado.** Los abogados y las abogadas que integran la Defensa Pública poseen una alta reputación en el ámbito profesional, gracias a su preparación académica y a su experiencia. No por casualidad muchas personas prefieren optar por los servicios de la Defensa Pública en vez de contratar servicios legales privados. La institución recibe visitas constantes de funcionarios judiciales y de otros observadores que provienen de diversos países.

**Derechos y garantías judiciales.** Una sociedad democrática reconoce integralmente los derechos y garantías procesales de los ciudadanos, no solo formal sino –principalmente– en la práctica judicial, que es donde se discuten los casos concretos. Solo de esta manera se legitima el Estado de derecho. Por ende, la existencia y trayectoria de una institución como la Defensa Pública refleja el respeto que Costa Rica le otorga a los derechos y garantías judiciales contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

No obstante lo anterior, la sociedad costarricense vive hoy preocupada por la situación de la criminalidad –de manera similar al resto de los países latinoamericanos–, lo cual ha conllevado a una reducción del ámbito de aplicación de estos derechos y garantías. Esto se refleja en la política criminal del país a cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en la política de persecución penal que dicta el Ministerio Público y en la jurisprudencia que emana del Poder Judicial.

Por ejemplo, si bien la “Ley de Protección a Víctimas y Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal” llena un vacío legal al mejorar la protección de estas personas, al mismo tiempo y lamentablemente ignora las malas experiencias de otros países (por ejemplo, El Salvador y Honduras) al introducir la figura del “testigo sin rostro”, que desdeña la esencia del proceso contradictorio y viola los derechos de las personas sometidas a un proceso penal.

## Defensa Pública en Costa Rica

### Recuadro 12.12

**Retos futuros.** Además de defender a los ciudadanos en los diversos procesos donde interviene, la Defensa Pública costarricense debe adoptar un mayor protagonismo para confrontar todas aquellas decisiones políticas que atenten contra los derechos y garantías de la ciudadanía. Es un reto difícil porque hasta ahora el rol social de la Defensa

Pública ha sido muy pasivo, lo que contrasta con la función activa que sí ejerce en el proceso penal.

\* Programa estado de la nación-región. 2008. Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José de Costa Rica.

\*\* En: <http://defensapublica.poder-judicial.go.cr>

**J. Federico Campos Calderón**  
Abogado penalista  
Ex defensor público

### 3.1 Descongestionar los juzgados

Este es el punto en el que la clave es haber definido *prioridades*. Si se revisan las penas que tiene cada delito en los países centroamericanos, o si se comparan las condenas que han recibido los autores de distintos delitos, se encuentran unas faltas de proporción enormes. Es el caso de Panamá, donde el delito de “pandillerismo” tiene una pena mayor que la asociación para delinquir, o donde el blanqueo de capitales se castiga con más años de prisión que el enriquecimiento ilícito de un funcionario. O es el caso de El Salvador, donde una mujer humilde fue condenada a treinta años de cárcel por aborto, mientras que un funcionario recibió quince años de cárcel por recibir un soborno de 15 millones de dólares. Y los ejemplos se repiten en cada uno de nuestros países.

Tales faltas de proporción son el reflejo de olas de indignación que en un momento dado piden penas muy fuertes para un cierto delito, o de los vericuetos procesales bien o mal aprovechados por las partes, que en todo caso afectan la llamada “tabla punimétrica” o sea el balance que hace la sociedad sobre el castigo que ameritan los diferentes ilícitos. Pues para que la justicia sea más justa –y para descongestionar el SSCJP– lo primero es revisar la tabla punimétrica para que guarde proporcionalidad y para que la carga total implícita sobre juzgados y

cárceles sea realista (no penalizar lo que no se podrá castigar).

Lo dicho lleva implícitas dos decisiones que pueden ser impopulares. Abstenerse de responder a las olas de indignación ciudadana con el aumento de penas para el delito en cuestión. Y proceder a la despenalización de conductas de bajo daño social –como decir tal vez la riña sin heridos o las injurias en un alegato callejero que por demás podrían resolverse ante el sistema de tratamiento alternativo de conflictos e infracciones–.

En el sentido contrario, y puesto que buena parte de la criminalidad ordinaria se debe a “criminales de carrera”, habría que darle un tratamiento más estricto a las personas reincidentes y aplicar el máximo de ley a este agravante de la responsabilidad penal.

Además de balancear la tabla punimétrica, algunos países han introducido el “principio de oportunidad”, en ejercicio del cual el Ministerio Público podrá abstenerse de perseguir determinados delitos para así concentrar sus esfuerzos en judicializar las violaciones que provocan más daño. En el mismo orden de ideas, hay que aclarar el propósito de cada etapa procesal y establecer requisitos precisos para abrirla y cerrarla, admitiendo además la posibilidad de que el sumario se archive cuando transcurra un tiempo prudencial sin poder identificar al autor o autores del ilícito.

### 3.2 Acelerar los procesos

Por una parte, hay que tomar en serio la eliminación de los formalismos y generalizar de veras la oralidad en los juicios penales, como sería propio de nuestro “nuevo” sistema acusatorio: suprimir las actuaciones escritas o reducirlas a un mínimo, simplificar los procedimientos y tener equipos de grabación en las cortes son tres pasos obvios en esta dirección.

Por otra, hay también que reducir el uso de recursos dilatorios (el recurso de Amparo, por ejemplo) permitiendo que el juez sancione al abogado que abuse de ellos, reglamentando con más rigor sus condiciones, limitando el tipo de actuaciones judiciales que los admiten, y disminuyendo el número de recursos concedidos con efecto suspensivo.

### 3.3 Evitar las arbitrariedades

Comienza esto por reducir el uso de la medida de prisión preventiva que, como vimos en el capítulo 8, tiene llenas las cárceles de presos sin condena. Hay que limitar la discrecionalidad de los jueces para usar esta figura y someterla a controles de segunda instancia, pues en la forma en que se usa ahora suele violar la presunción de inocencia y equivale a una condena sin el debido proceso. La prisión preventiva es una opción extrema y, por tanto, debe reservarse para delitos de gran daño social o donde haya indicios realmente serios de que el acusado piensa huir de la justicia. En el mismo sentido hay que simplificar y agilizar los términos para la resolución del *Habeas Corpus*.

Otro modo importante de reducir las arbitrariedades es separar o mantener separadas las tareas de investigar y juzgar. Este principio, propio del sistema acusatorio, mejora el balance entre acusación y defensa e implica regular la facultad que hoy tienen algunos jueces para controlar la investigación criminal, de suerte que ello no interfiera con la función asignada a los Ministerios Públicos. Concretamente, habría que repensar la conveniencia de mantener las

funciones de investigación criminal que poseen los jueces de sentencia, así como la potestad de los jueces de paz para practicar la investigación preliminar en aquellos lugares donde no existan funcionarios del Ministerio Público o agentes de policía.

En cuanto hace a las decisiones judiciales, se recomienda adoptar el enfoque de la “sana crítica” donde el funcionario debe explicar los motivos de su decisión y demostrar que los hechos apuntan a probar la circunstancia decisiva, como serían la existencia del hecho punible, la presencia de motivos racionales suficientes para creer que el imputado lo ha cometido o ha participado en él, la realidad de este o aquel agravante o atenuante de su responsabilidad, o la inminencia de un peligro de fuga.

**Si la policía se enfrenta a la multiplicidad de funciones y al difícil equilibrio entre justicia y seguridad, el problema principal del subsistema judicial se resume en una palabra: escasez. Ante la dura realidad de tal escasez, lo racional es tener prioridades deliberadas y por tanto escoger cuáles conductas o hechos nocivos no estarán sujetos a la justicia penal.**

No por obvio hay que dejar de mencionar que las reformas necesarias para agilizar el flujo de la justicia sin incurrir en arbitrariedades implican un cambio sustantivo en la cultura judicial de la región, lo cual nos remite al tipo de formación que están impartiendo las facultades de derecho, a la modernización urgente de su pénsum y su metodología de enseñanza, y a la permanente reeducación de los jueces penales. Avances como el que describe el recuadro 12.13 son pasos correctos aunque todavía tímidos en esta dirección.

## Un programa de formación de jueces en El Salvador

Recuadro 12.13

En enero de 2000 se creó en El Salvador el programa de formación inicial para jueces (PFI) que busca mejorar la calidad de los operadores de justicia y adoptar un mecanismo de acceso transparente para quienes inicien la carrera judicial como jueces de paz. Impulsado por el Consejo Nacional de la Judicatura con el apoyo de la cooperación internacional, la formación del PFI es impartida por la Escuela de Capacitación Judicial.

Esta formación teórico-práctica está enfocada hacia dos ámbitos: el institucional, dirigido al órgano judicial como un todo, y el individual, enfocado hacia la persona del juez. En el plano institucional, el PFI pretende contribuir a la independencia judicial mediante la adopción de un método objetivo de selección de jueces, basado en los méritos de los aspirantes. En el plano individual, el programa imparte conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para ejercer la función jurisdiccional y estimula la idoneidad moral para ocupar magistraturas y judicaturas. La formación se extiende a lo largo de dos años y combina cursos, seminarios y talleres. Hasta la fecha se han graduado tres promociones, lo que supone cerca de un centenar de nuevos jueces de paz.

Fuente: adaptado de la página web del Consejo Nacional de la Judicatura [http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=67](http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=67) (recuperado: 23 de julio 2009).

## E. El sistema correccional

También vimos en el capítulo 8 que el exceso de presos y las condiciones infrahumanas de las cárceles son grandes lunares de nuestros SSCJP. Por eso recomendamos que haya *menos presos y más cupos* carcelarios, con *personal más idóneo y más oportunidades para la resocialización* de los convictos.

### 1. Menos presos

La ya explicada despenalización de conductas y un menor uso de la prisión preventiva harían mucho para descongestionar las cárceles centroamericanas. Hay otra fuente de congestión –y de injusticia– que añadimos ahora: las detenciones arbitrarias, con frecuencia en la forma de “redadas masivas”.

Los operativos de policía deberían entonces tener siempre objetivos muy precisos y estar sujetos a controles adecuados; la duración de la “detención policial” debería estar severamente restringida; los

responsables de una detención ilegal deberían tener sanciones más estrictas; debería haber más defensores de oficio en las comisarías o inspecciones de policía; tendrían que haber juzgados de turno para revisar sin dilaciones la legalidad de las capturas; debería crearse la figura del juez de garantías, y los sistemas de evaluación de la policía no deberían premiar el simple hecho de capturar a muchos individuos.

Las medidas y penas alternativas son otra forma obvia de reducir el número de presos. Las admoniciones, las multas, el trabajo comunitario, la compensación directa de la víctima, la suspensión condicional de la persecución o de la condena, la detención domiciliaria, las rebajas por estudio, trabajo o buena conducta son algunas de las opciones que hoy se utilizan en el mundo y que prevén los códigos de la región pero que aún no usamos suficientemente. Una modalidad interesante sería crear equipos técnicos instalados en los centros de detención o equipos móviles de evaluación por zonas

para hacer realidad el “sistema progresivo” o de fases para la reeducación y reinserción social de los delincuentes.

### 2. Más capacidad carcelaria

Aunque no suene popular ni grato, hay que destinar más presupuesto para la construcción, readecuación y mejoramiento de cárceles y penitenciarías, comenzando por los centros de máxima y mediana seguridad.

La arquitectura de las cárceles –y esto es importante– debe tener en cuenta las exigencias de seguridad (evitar fugas o motines y mantener la tranquilidad entre reclusos), las de orden (garantizar la convivencia de los internos y con el personal), las de bienestar (salud física y síquica, oportunidades de rehabilitación), y otras que imponga el régimen penitenciario (sobre disciplina o clasificación de los presos, por ejemplo).

### 3. Personal más idóneo

Las tareas de administración, vigilancia y readaptación social en las cárceles y penitenciarías necesitan de un personal especializado y altamente entrenado –personal que en general brilla por su ausencia en la región–. Para remediar esta flaqueza será preciso aumentar el presupuesto de las escuelas de estudios penitenciarios y elevar de veras la calidad de su formación; reclutar el personal penitenciario mediante concurso público de méritos, y consolidar una carrera administrativa que en cada nivel estimule su formación y su actualización permanentes.

### 4. Rehabilitación de los convictos

Se ha dicho que las cárceles son “escuelas del crimen” y por tanto es urgente separar a los delincuentes avezados de los presos comunes, preservar la diferencia entre una cárcel y una penitenciaría y en cada una ubicar a los reclusos de acuerdo con el sexo, la edad,

la situación jurídica (procesados, condenados), la naturaleza del ilícito y los antecedentes carcelarios (reincidente, fugitivo, propenso a la violencia...).

La empresa privada tiene un papel destacado que cumplir en la rehabilitación de las personas convictas, mediante la provisión de oportunidades de trabajo. Los actuales institutos penitenciarios deberían llamarse de “cárceles y rehabilitación” para administrar programas nacionales de capacitación laboral y oportunidades laborales para los convictos y ex convictos recientes. Estos programas funcionarían mejor si suscribieran convenios de educación a distancia con universidades o institutos tecnológicos (quizá en modalidades de “régimen abierto” dedicados a actividades agropecuarias, construcción e industria); si se previera el seguimiento individualizado de las personas que obtengan su libertad, y si promovieran la formación de cooperativas u otras formas de organización productiva con el auspicio del sector privado y los apoyos necesarios del Estado.

## F. Atención a las víctimas

Tanto los criminólogos como los penalistas durante siglos concentraron su atención en la persona y en los derechos del autor del delito. Esto se entiende bien porque en el plano empírico la pregunta central es por qué algunas personas deciden “volverse delincuentes”, y en el plano normativo el problema era cómo evitar los abusos de sociedades cerradas o Estados totalitarios en la supuesta investigación y castigo del delito (caza de brujas, torturas y otras prácticas contrarias al espíritu de la modernidad).

Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo humano hay que acentuar el lado de la víctima, puesto que el objetivo de la seguridad ciudadana es proteger a quienes pueden sufrir o han sufrido las consecuencias de un delito. Sin ignorar por supuesto los motivos y derechos del delincuente o presunto delincuente, nos interesan ante todo los derechos de las víctimas reales o potenciales y la pérdida de

“opciones” u oportunidades que acarrea la criminalidad para el resto de la gente.

Las políticas de seguridad ciudadana tienen entonces que asumir sin esguinces la responsabilidad del Estado y de la sociedad para con las víctimas del delito. El interés de la víctima actual o potencial debe permear todo el andamiaje legal y todas las actuaciones del SSCJP, pero a esto hay que añadir acciones especiales para que los derechos de las víctimas sean *reconocidos* más expresamente y para que sean *garantizados* más eficazmente.

## 1. Derechos de la víctima

El derecho de las víctimas es una rama más y más reconocida de la teoría penal, y hoy hay un amplio acuerdo en que el Estado debe garantizar a todas y cada una de las víctimas su cuádruple derecho a la *verdad*, a la *justicia*, a la *reparación* y a la *no repetición*. El Estado está en la obligación de investigar e informar al afectado sobre la autoría y demás circunstancias del hecho, en la obligación de sancionar a los autores, en la de hacer que se compense o compensar los daños ocasionados a la víctima, y en el deber de evitar que la persona vuelva a ser victimizada. La legislación y las agencias del SSCJP –con los apoyos pertinentes de la comunidad internacional, de la sociedad civil y del sector privado– deben declarar, regular y satisfacer estos cuatro derechos de maneras completas y oportunas.

Todos somos víctimas potenciales del delito y por eso cada vez más países están adoptando estatutos o “cartas de derechos” de la ciudadanía frente al SSCJP. Estos son instrumentos de gran contenido simbólico, que además especifican algunas de las obligaciones o medidas concretas que han de adoptar las agencias del Estado para que los usuarios tengan acceso pleno y reciban un servicio adecuado de seguridad o de justicia (recuadro 12.14).

En lo que atañe a las personas que ya han sido victimizadas o que se encuentran en el riesgo inminente de volver a serlo, estas cartas deben reconocer

y precisar las maneras como serán atendidos sus derechos, incluyendo la atención física y psicológica del afectado y sus familiares; la asesoría legal; la protección efectiva ante amenazas, extorsiones o situaciones de peligro, y la restitución o resarcimiento por los daños que ha sufrido.

## 2. Satisfacción de los derechos

Como primera interesada en que se respeten sus derechos, la víctima necesita tener más y mejores oportunidades para intervenir activamente en el proceso penal, lo cual se logra creando más puntos de atención a las personas victimizadas, educando a los operadores del SSCJP para que traten con más consideración a estas personas, e introduciendo más ocasiones procesales para que la víctima pueda dar su testimonio, aportar pruebas y en general hacer valer sus derechos.

La violencia y el despojo son experiencias singularmente traumáticas, de manera que sus víctimas merecen del Estado un esfuerzo especial de atención; racionalizar y coordinar la oferta de servicios que proveen clínicas, estaciones de policía, consultorios jurídicos, iglesias, ONG y voluntariados; aumentar las consejerías y los grupos de apoyo o acompañamiento entre víctimas, y por supuesto mejorar su protección durante el juicio y –si es posible– durante un tiempo prudencial adicional.

Los bienes adquiridos mediante un delito no son propiedad del delincuente y por tanto, en derecho, pertenecen a la víctima. La restitución, igual que la reparación de los daños y la indemnización por los perjuicios causados, deben ser impuestas por el juez penal, y en su defecto deben quedar aseguradas mediante acciones civiles dentro o fuera del proceso penal. Para facilitar la reparación –y en interés general de la sociedad– debe añadirse la oportunidad procesal de discusión y conciliación sobre arreglos que incluyen no solo el pago en dinero, sino

## Algunos derechos de las víctimas

Recuadro 12.14

La “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” fue adoptada en 2002 por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. La Carta consta de 36 artículos, algunos de los cuales transcribimos a modo de ilustración sobre el tipo de garantías que las víctimas merecen:

- “2. Todas las personas tienen derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales (...).
- 5. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales (...).
- 10. Todas las personas tienen derecho a ser atendidos, dentro del plazo adecuado, de forma respetuosa y adaptada a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales (...).
- 23. La persona que sea víctima tiene derecho a ser informado con claridad sobre su intervención en el proceso penal, las posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido, así como sobre el curso del proceso.
  - a) Se asegurará que la víctima tenga un conocimiento efectivo de aquellas resoluciones que afecten a su seguridad, sobre todo en los casos de violencia dentro de la familia.

- b) Se crearán Oficinas de Atención a las víctimas y donde existan se ampliarán sus funciones buscando un servicio integral a la persona afectada por el delito, asegurando que presten servicio en todo el territorio nacional.
- 24. La persona que sea víctima tiene derecho a que su comparecencia personal ante un Juzgado o Tribunal tenga lugar de forma adecuada a su dignidad y preservando su intimidad y propia imagen.
  - a) Se adoptarán las medidas necesarias para que la víctima no coincida con el agresor cuando ambos se encuentren en dependencias judiciales a la espera de la práctica de cualquier actuación procesal.
  - b) Las autoridades y funcionarios velarán especialmente por la eficacia de este derecho en los supuestos de violencia doméstica o de género, otorgando a las víctimas el amparo que necesiten.
- 25. La persona que sea víctima tiene derecho a ser protegida de forma inmediata y efectiva por los Juzgados y Tribunales, especialmente frente al que ejerce violencia física o psíquica en el ámbito familiar.

Se facilitará el uso de aquellos medios técnicos que resulten necesarios para la debida protección de la víctima, tales como los instrumentos de localización de personas, los mecanismos de teleasistencia y otros similares (...).

Fuente: <http://www.poder-judicial.go.cr/salatercera/tratados/carta1.htm>

además opciones como el trabajo comunitario o las disculpas públicas.

En algunos países se han creado también fondos públicos para la compensación económica de las víctimas de ciertos delitos y bajo ciertas condiciones, los cuales se alimentan con bienes incautados, multas

impuestas por la justicia penal o inclusive con cargo a los impuestos generales –opción que nos remite de nuevo a la pregunta de si la sociedad es responsable del delito–.



## Capítulo 13

# Estrategias especializadas

### Sumario

Medidas especiales frente a la delincuencia organizada: investigación, policía, juzgamiento y prisiones. Pandillas: cómo evitar su crecimiento, lograr su disminución y controlarlas sin abusos. La violencia contra las mujeres como ejemplo de las inseguridades invisibles: hacerla visible, combatir la impunidad, proteger a la víctima y reeducar al victimario. Para enfrentar la corrupción: incentivos, castigos, controles y reducción de la discrecionalidad del funcionario.

**L**as medidas y reformas descritas hasta ahora permitirán una mejor prevención y control del crimen ordinario en Centroamérica. Pero detrás del delito ordinario existen en la región lo que llamamos “nichos delictivos” (capítulo 4), y al lado de los delitos visibles existen los “delitos silenciados” (capítulo 5).

El tratamiento de estos núcleos y expresiones más complejas de la criminalidad requiere de herramientas *adicionales* a las que analizamos en los tres capítulos anteriores. Este capítulo se ocupa de tales herramientas, en forma necesariamente resumida: la sección A presenta medidas especiales para enfrentar el *crimen organizado* –incluido el *narcotráfico* en tanto su control depende de actuaciones nacionales (en el capítulo 14 volveremos sobre la dimensión internacional del “problema de la droga”)–; la sección B reseña los enfoques y medidas especiales para un mejor manejo de las *maras y pandillas*; la sección C ilustra la manera de atender las inseguridades invisibles, tomando como ejemplo la *violencia contra las mujeres*, y la sección D revisa las medidas relacionadas con la *corrupción*.

### **A. La criminalidad organizada**

En el capítulo 4 anotamos que el crimen organizado se especializa en explotar “mercados subterráneos” y que sus formas concretas de operación dependen de la naturaleza y dinámica de esos mercados. Por eso

las estrategias aptas para combatirlo son aquellas que logran “desmontar el negocio”, vale decir, que logran disminuir su rentabilidad económica o logran elevar el costo del delito o sea la eficacia del castigo.

La pérdida de rentabilidad puede buscarse mediante una disminución en la demanda del producto en cuestión (por ejemplo, campañas de prevención del consumo de drogas), mediante un aumento de la oferta (por ejemplo, de repuestos para automotores), o mediante otras acciones que disminuyan el precio o el volumen de las transacciones.

Las propuestas de “legalizar” el juego o la prostitución o las drogas, por ejemplo, se basan en la idea de que al eliminar la prohibición desaparecerá el margen de ganancia exorbitante que atrae y sostiene a los grandes criminales.

Este tipo de estrategias son por supuesto debatibles y complejas (como se verá en el capítulo 14 a propósito de la droga) pero, sin duda, apuntan al hecho crucial de que los sistemas de regulación pueden y deben figurar como herramientas básicas para la prevención del crimen organizado.

El contenido específico de la regulación sería distinto por supuesto para cada uno de los 23 mercados subterráneos que mencionó el cuadro 4.1; y como acá no podemos ni tan siquiera empezar a revisar estas regulaciones, nos limitamos al caso de un mercado ilegal en un país de América Central (recuadro 13.1) como una simple indicación del campo que acá se abre a la imaginación y a los especialistas.

## Adopciones en Guatemala: los niños ya no son un negocio

Recuadro 13.1

Guatemala ocupó un deshonroso segundo lugar en el mundo respecto a la "legalización" de adopciones durante 2006. Según documentos desclasificados de la Procuraduría General de la Nación y del Archivo de Protocolos, en ese año fueron aprobadas 4.918 adopciones, 3.720 fueron tramitadas en 2007, y aún hoy hay otras 5.000 en proceso.

En el país era un secreto a voces la existencia de "una mafia de abogados" que vivía de vender niños a precios que oscilaban entre los 15.000 y los 40.000 dólares, atendiendo a clientes, en su mayoría norteamericanos, que se instalaban en ciertos hoteles cómplices del tráfico. Esta práctica, que incluía estimular los embarazos y partos para la venta ulterior del bebé y que llegaba incluso al asesinato de las madres que se arrepentían, pretendía ser justificada con el argumento de que la adopción asegura mejores condiciones de vida para los niños y aun para las mujeres que venden sus hijos ante la falta de alternativas para sobrevivir.

El principal problema radicaba en la permisividad de la ley. Pero la nueva Ley de Adopciones, aproba-

da por el Congreso el 11 de diciembre de 2007, establece que todas las personas que deseen adoptar deberán acudir al Consejo Nacional de Adopciones (CNA) para iniciar el proceso. Además de revisar en detalle cada uno de los casos pendientes de aprobación, el CNA procederá a seleccionar los padres más idóneos, dando prioridad a familias guatemaltecas y solo en su defecto a solicitantes extranjeros. A título de complemento, el Congreso dispuso que en todo juicio de reconocimiento el juez ordene la prueba de ADN para establecer la paternidad o la maternidad del implicado.

Infortunadamente, desde la aprobación de la nueva ley la mayoría de las casas-cuna privadas se resisten a recibir a los niños rescatados por las autoridades de otras casas-cuna clandestinas o no reconocidas. Ante la saturación de los centros que posee la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (siete hogares de cuidado de menores en total) y debido a que muchos hogares privados (más de doscientos) están abocados al cierre –porque al entrar en vigencia la nueva ley perdieron el apoyo financiero de agencias de adopciones

quedaría sin razón de ser. Y en los *centros de reclusión* se necesitan controles especiales para que las redes criminales no los penetren, ni continúen allí sus actividades.

### 1. Investigación del crimen organizado

La ley debe prever las *operaciones encubiertas*, la *reducción de penas* y el *pago de recompensas* por colaboración eficaz con las autoridades para dismantelar las redes criminales o para esclarecer hechos de especial gravedad. Esto supone la reglamentación clara y taxativa de las circunstancias, los tipos penales y los mecanismos aplicables en cada caso; supone oportunidades procesales, que faciliten la concreción de acuerdos con los informantes; supone sistemas de inteligencia

De otra parte, para aumentar la eficacia del castigo a la delincuencia organizada se necesita contar con instancias e instrumentos fuertes y especializados en cada una de las cuatro agencias que ejercen la potestad coercitiva del Estado: la policía judicial, la policía como tal, los juzgados y los centros de reclusión.

La policía judicial o de *investigación criminal* requiere de métodos especiales para recaudar y cuidar las pruebas. La *policía* necesita unidades y equipos capaces de perseguir y enfrentar a las bandas criminales, incluyendo los cuerpos especializados que mencionamos en el capítulo 12.

El *proceso penal* debe ser ágil, los jueces deben estar protegidos y deben perseguir en especial el lavado de activos, pues sin esto el delito organizado se

## Adopciones en Guatemala: los niños ya no son un negocio

Recuadro 13.1



de Estados Unidos–, algunos jueces han optado por enviar a los niños con madres sustitutas.

A fines de 2008 se dio una controversia en torno a los resultados de la ley durante su primer año de vigencia. La presidenta del CNA declaró que la ley había ayudado a que la adopción dejara de ser un negocio e informó que durante ese año se habían completado 27 procesos, mientras que otras 27 parejas habían recibido al niño "en período de socialización" para determinar si se adaptaba a su padres<sup>a</sup>. A esto se respondió que el costo de funcionamiento del CNA (diez millones de quetzales) era excesivo para solo 27 adopciones, en comparación con el promedio de más de 4.000 anuales entre 2005 y 2007. Se argumentó

también que la ley no había ayudado a disminuir el robo de niños, puesto que entre 2005 y 2008 esta cifra se mantuvo entre 351 y 413 incidentes por año<sup>b</sup>. Y se añadió que la ley les "corta las alas" a los hogares infantiles para buscar padres adoptivos en el extranjero.

Sin embargo, en 2007 había 500 hogares privados que albergan a cerca de 10.000 niños sin padres, de los cuales apenas 136 estaban registrados ante la Secretaría de Bienestar Social; los demás centros eran clandestinos<sup>c</sup>. Controlar el robo de niños no es una función del CNA, y en todo caso el sentido de la adopción no es producir niños para exportación<sup>d</sup>, sino darles una alternativa digna a los niños que no tienen familia.

- (a) Prensa Libre. 2008. Los niños han dejado de ser un negocio. Guatemala. 7 de diciembre:21.
- (b) El Periódico. 2008. El Consejo Nacional de Adopciones solo concretó 27 adopciones en 2008; un oneroso costo para el Estado. Guatemala. 29 de diciembre:2 y 3.
- (c) El Periódico. 2009. La Ley de Adopciones. Guatemala. 3 de enero:6.
- (d) El Periódico. 2009. Los niños ya no son un negocio. Guatemala. 9 de enero:13.

Fuente: adaptación del IDHAC, 2009-2010, a partir de informaciones de prensa de:  
 -El Periódico: 10 de diciembre de 2007:17; 26 de mayo de 2008:2 y 3; 27 de mayo de 2008:6; 24 de julio de 2008:2; 29 de diciembre de 2008:2 y 3; 3 de enero de 2009:6, y 9 de enero de 2009:13.  
 -Prensa Libre: 26 de mayo de 2008:8; 7 de agosto de 2008:4, y 7 de diciembre de 2008:21.

criminal que ayuden a contrastar la veracidad y eficacia de la información suministrada; implica fuertes controles administrativos y disciplinarios, internos y externos, sobre el manejo del fondo de recompensas; y supone mecanismos permanentes de guarda de los derechos humanos y protección de garantías procesales de todos los involucrados en el proceso.

La *protección de los testigos* –al igual que la de las víctimas– ha de ser sumamente cuidadosa, y a este efecto se recomiendan: un programa integral coordinado por el Ministerio Público que especifique las medidas a adoptar según grados de riesgo; la elaboración de protocolos para el registro y custodia de datos sobre la identidad y la ubicación de los testigos y sus familias; la suscripción de convenios con gobiernos extranjeros u organizaciones no gubernamentales para la ubicación transitoria o per-

manente de testigos fuera del país, y la constitución de fondos especiales o con destinación específica al cuidado de testigos.

También es necesario *vincular la investigación judicial con la inteligencia criminal*, es decir, utilizar los hallazgos sobre el contexto general y las amenazas a la seguridad (inteligencia) para orientar las indagaciones referentes a delitos ya perpetrados (investigación).

Esta vinculación se ha prestado a veces para politizar la aplicación de la justicia, y por eso se requieren precauciones especiales (recuadro 13.2). Deben quedar formalizados los procedimientos de intercambio entre las dependencias encargadas de la inteligencia y aquellas otras responsables de la investigación; la ley debe precisar las circunstancias y requisitos para que un hallazgo de inteligencia se admita como prueba en el proceso penal; y deber ser la policía, no el ejército,

## Inteligencia e investigación criminal

### Recuadro 13.2

Las labores de inteligencia e investigación criminal utilizan métodos similares pero tienen propósitos muy distintos. La primera es preventiva y sirve para formular políticas, diseñar estrategias o anticipar incidentes, mientras que la segunda apoya a la justicia al esclarecer las circunstancias, identificar a los culpables y allegar las pruebas para sustentar las decisiones judiciales.

En el campo de la inteligencia se dan niveles distintos según que se trate de la inteligencia de Estado, la inteligencia militar o la inteligencia policial.

- ▶ La inteligencia de Estado la realizan agencias especializadas en la recolección, proceso y análisis de información relevante para la seguridad nacional. Se dirige fundamentalmente a evaluar amenazas potenciales de otros Estados o de agentes no estatales (en el campo de las llamadas “nuevas amenazas” operan organizaciones delincuenciales o terroristas de alcance internacional que afectan la seguridad nacional) o de agentes internos que ponen en peligro el orden constitucional y el ejercicio normal de la autoridad del Estado. Apoya la política exterior del Estado y también, cuando es necesario, lo relativo a interior y justicia.
- ▶ La inteligencia militar busca conocer las potencialidades bélicas de amenazas externas o internas que deban enfrentarse militarmente y se hace en niveles estratégicos, tácticos y de combate.
- ▶ La inteligencia policial tiene dos modalidades: una, el conocimiento de amenazas delincuenciales comunes, para la prevención de crímenes

y, otra, el conocimiento de modalidades criminales, tendencias y capacidades de las mismas, para apoyar la formulación de políticas de prevención y de actuación policial y para dirigir y precisar la función de investigación criminal.

La inteligencia y la investigación criminal les plantean a los gobiernos dos problemas: (a) La necesidad de controlar la tendencia de los servicios de inteligencia a la autonomía, puesto que el carácter reservado de sus actividades los hace propensos a traspasar las normas legales cuando las ven como obstáculos para sus labores de averiguación, y (b) lograr un diseño de la investigación criminal que garantice la dirección de las investigaciones en cabeza del poder judicial, independientemente de la ubicación de los cuerpos especializados de policía judicial, que por lo general dependen orgánicamente del Ejecutivo.

En este último punto se debe advertir que de todas maneras los investigadores tienen un “plus” de autonomía y de iniciativa en las investigaciones que es necesario en algunos casos. Por ejemplo, en los casos de captura en flagrancia o cuando por algún motivo los funcionarios judiciales no pueden intervenir de inmediato, los funcionarios de policía judicial pueden practicar pruebas. La práctica probatoria debe en todo caso estar limitada para los policías cuando no exista flagrancia o cuando están presentes los funcionarios judiciales.

Armando Borrero Mancilla  
Profesor  
Escuela Superior de Guerra  
Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional  
Colombia

quien se ocupe de la recolección de pruebas y la captura de los sindicados.

## 2. Unidades especiales de policía

De acuerdo con la experiencia internacional, se recomienda crear o fortalecer unidades de la policía

especializadas en la *persecución* y *captura* de los cabecillas del crimen organizado y, en particular, las de los “capos” o jefes de carteles o bandas dedicadas al narcotráfico. Estas unidades deben estar dotadas de la formación y la logística necesarias para enfrentar la magnitud del desafío (recuadro 13.3); deben actuar bajo un mando operativo unificado y mantener



Foto. Walter Sotomayor.

permanente comunicación con las unidades especializadas de investigación judicial de la policía, el Ministerio Público o la fiscalía.

## 3. Juzgamiento del crimen organizado

Aun cuando la policía logra capturar a algunos de sus cabecillas, uno de los atributos más insidiosos de la delincuencia organizada es su capacidad para identificar y aprovechar las debilidades o vacíos del procedimiento penal para burlar el rigor de la justicia. Por eso, cuando una sociedad es asediada por esta forma de criminalidad, la primera tarea es revisar toda la gama de leyes y reglamentos que obstaculizan la actuación de la justicia, como en su caso ha propuesto la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (recuadro 13.4).

Por otra parte es preciso crear o fortalecer los *procedimientos especializados* para el juzgamiento de los delitos asociados con las organizaciones criminales. La aplicación de estos procedimientos supone: (a) Claridad de la ley sobre los tipos penales sujetos a ella, para evitar arbitrariedades o que de hecho se re-

emplace la justicia ordinaria; (b) términos procesales más largos que los ordinarios, para que las instancias de investigación y juzgamiento puedan cumplir con sus tareas más complejas; (c) mayor facilidad para aplicar la detención preventiva y eliminación de la libertad provisional para los tipos penales bajo su competencia; (d) jueces especialmente entrenados para entender la lógica y los recovecos del crimen organizado, y (e) vigencia plena y debidamente controlada de las garantías procesales para las personas sujetas a esta jurisdicción.

En lo posible los tribunales que presidan estos juicios deben ser de carácter plural y, en todo caso, sus miembros deben estar blindados contra las amenazas o presiones del hampa, lo cual supone recursos técnicos y logísticos para proteger la integridad de los jueces y la de sus familias.

El lavado de activos es una extensión, un complemento y un soporte poderoso de la criminalidad organizada y, en particular, del narcotráfico. Su control, aunque difícil, es una prioridad obvia y sin embargo no siempre asumida a plenitud por las autoridades nacionales e internacionales.

## Policías contra los jefes de la mafia

### Recuadro 13.3

Una de las misiones más difíciles en la lucha contra el narcotráfico es la persecución de los “capos” del negocio. Estos tienen tanto estructuras armadas de protección como un poder corruptor enorme, factores ambos que los protegen de la acción rutinaria de las fuerzas de policía. La posibilidad de capturarlos cuando están en el máximo de su poderío es una misión que trasciende los operativos corrientes de la policía y que exige una concentración extraordinaria de inteligencia y de fuerza.

Las experiencias internacionales en materia de “cacerías” de jefes de delincuencia organizada poderosos indican que se debe afrontar el problema con cuerpos de policía de características especiales, diferentes en su forma de operar de las policías corrientes. Las condiciones de este tipo de cuerpos son las siguientes:

1. Debe contar con un componente de inteligencia técnica que incluya el uso de tecnología de punta en materia de electrónica. Las organizaciones mafiosas de América Latina han mostrado una disposición ilimitada para utilizar la violencia y eso las hace muy difíciles de penetrar por los medios ordinarios de la inteligencia humana. La inteligencia técnica no solo permite ubicar a los perseguidos, sino desbaratar sus redes de comunicación y control, y de esa manera, dificultar sus movimientos y su protección. Hay además que tener en cuenta el hecho de que los “capos” suelen disponer de los más modernos equipos de contramedidas.
2. A pesar de las dificultades, el cuerpo especial debe contar con la mejor inte-

ligencia humana posible para intentar penetrar las estructuras de las organizaciones mafiosas. Igualmente, la contrainteligencia debe actuar de continuo para proteger tanto el secreto de los cuerpos especiales (quiénes lo componen, dónde están, equipos y medios de todo tipo), como las comunicaciones y la información.

3. La selección de los miembros debe basarse en un procedimiento riguroso que proteja contra infiltraciones y contra posibles chantajes si se conoce su identidad. La labor de contrainteligencia debe utilizar, extensamente, medios como el polígrafo y la vigilancia de los componentes del cuerpo.
4. Los miembros de estos cuerpos deben recibir un entrenamiento exigente que haga énfasis en la resistencia a factores relacionados con el aislamiento social. En lo posible, deben ser voluntarios. Los integrantes de estos cuerpos deben tener estímulos materiales, además de los morales, para protegerlos de la corrupción.
5. A la par con los medios de inteligencia, deben contar con equipo de ataque y defensa sofisticado. La disponibilidad debe ser de 24 horas y el alistamiento debe ser de máximo. Los medios de movilidad deben proveer velocidad y flexibilidad, y no se pueden escatimar.
6. La policía debe disponer de medios para pagar información y para dar recompensas cuando la información permita éxitos contra las redes de las organizaciones o la captura misma de los jefes.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.



El recuadro 13.5 describe la naturaleza, magnitud y perspectivas de este fenómeno en América Central.

Entre las medidas sugeridas para combatir estas prácticas ilícitas hay que destacar la creación o fortalecimiento de unidades especializadas de la policía o el Ministerio Público en la investigación de delitos financieros; la mejor coordinación e intercambio de información entre estas unidades y los organismos que supervisan el sistema financiero; el estrechar la vigilancia legal y administrativa sobre las “operaciones financieras sospechosas”<sup>11</sup>, incluyendo lo atinente a exceptuar el secreto bancario, y la fijación de metas de decomisos a las autoridades encargadas.

## 4. Control interno de cárceles y prisiones

Es imperioso evitar que el crimen organizado tome control sobre los establecimientos de reclusión, que aumente o renueve sus contactos con otras redes criminales y que siga delinquirando desde las cárceles. Por tanto se recomienda especializar y profesionalizar un cuerpo del personal de guardia en el manejo de criminales de alta peligrosidad, adecuar la infraestructura o construir pabellones de verdaderamente “alta seguridad”, estrechar los controles al ingreso de visitantes y funcionarios que hoy suelen introducir armas, alcohol, alucinógenos u otros objetos prohibidos, como también llevar a cabo operativos o requisis sorpresa para los decomisos respectivos.

## B. Las maras y las pandillas

Como aclaramos en el capítulo 4, las pandillas o las maras son un fenómeno complejo, heterogéneo y cambiante en la región; por eso mismo las propuestas

de solución no pueden ser ni sencillas, ni homogéneas ni estáticas. No es lo mismo un joven que ocasionalmente se acerca a la pandilla que el marero curtido y con conexiones en el mundo del hampa; por eso hay que evitar las generalizaciones y tener gran cuidado en individualizar las situaciones y en trabajar de la mano de la comunidad. Cada estrategia o programa debe basarse en el conocimiento preciso de la pandilla, de su entorno y de quienes la componen o la dirigen.

Desde el punto de vista *preventivo*, es útil distinguir los programas dirigidos a evitar que los jóvenes se vinculen a pandillas, de aquellos otros que buscan apoyar a quienes quieran abandonarlas. Y estos esfuerzos preventivos han de ir acompañados con mejoras en el sistema de *control* de las pandillas.

### 1. Evitar el ingreso de más jóvenes

El principal reto de futuro es evitar que las pandillas sigan creciendo, lo cual implica atender de modo prioritario a los niños, las niñas y los jóvenes en alto riesgo, es decir, que están cerca o que “coquetean” con las maras sin estar aún “adentro”. A ellos y ellas les son aplicables las medidas de atención a la niñez y la adolescencia en riesgo explicadas en el capítulo 12, con un esfuerzo adicional de focalización y de individualización basado, como dijimos, en conocer muy bien a la comunidad y al círculo de jóvenes cercanos a la mara.

Con el concurso de las familias, de los maestros y de los dirigentes cívicos, trabajadores sociales del municipio identifican a las personas en riesgo y elaboran un programa individualizado de acompañamiento entre familia, escuela y comunidad que sensibilice al joven sobre los riesgos de ingresar a la mara y sobre las ventajas de convivir en civismo;

<sup>11</sup> La Convención de Palermo habla de “entrega vigilada” como “la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de estos” (ver *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. 2000 [en línea]. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf> (recuperado: 6 de enero de 2009:1).

## La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)

Recuadro 13.4

La Comisión fue establecida mediante el acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala que entro en vigor en septiembre de 2007.

La Cicig es un órgano independiente desde el punto de vista político, organizacional y financiero. Su mandato no tiene antecedentes en Naciones Unidas, pues no se trata de un tribunal especial independiente sino que investiga y promueve la acción judicial ante los tribunales nacionales en los casos sujetos a su mandato.

Entre sus funciones están: (a) Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado u otros sectores; (b) colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes, y (c) recomendar políticas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias.

Para cumplir esas funciones, la Cicig lleva a cabo tres tipos de actividad: (a) La procesal penal (denuncias y actuación como querellante adhesivo); (b) la de depuración institucional (denunciar la existencia de aparatos clandestinos y promover el ejercicio de las facultades disciplinarias), y (c) la de política criminal (proponer las reformas necesarias).

En consulta con organizaciones de la sociedad civil e instituciones especializadas, la Cicig identificó una serie de obstáculos legales y reglamentarios al debido ejercicio de la justicia en Guatemala. Sobre esta base ha propuesto un conjunto muy amplio de reformas en varios campos, y en especial:

- ▶ En cuanto a competencia judicial: permitir que la Corte Suprema de Justicia remita a un juez o tribunal de la ciudad de Guatemala aquellos casos en los que se sospeche la intervención de criminalidad organizada o el sindicato pueda poner en riesgo la pronta y cumplida administración de justicia.
- ▶ En materia procesal-constitucional: limitaciones al abuso del recurso de amparo (como exigir



que descubra y desarrolle sus aptitudes y capacidades personales o profesionales; que cree redes o grupos de autoayuda para las familias, identifique mentores o “padrinos” que apoyen al joven o la joven, y les ofrezca becas, complementos escolares u oportunidades de trabajo.

## 2. Estimular el retiro de más jóvenes

El capítulo 4 anotó que los obstáculos para que un joven se aparte de su pandilla son de tres clases: (a) El temor a represalias, que pueden llegar a ser brutales; (b) la pérdida de ingresos o de poder que se deriva de estar en la pandilla, y su correlato de falta de oportunidades para reinsertarse a la sociedad, y

(c) la estigmatización o el rechazo social que puede sufrir en cuanto ex pandillero y –a la inversa– el sentido de identidad y pertenencia que le brinda su vinculación con la pandilla o la mara.

Para superar estos distintos obstáculos sería preciso que el programa individualizado aplique las medidas pertinentes de un abanico que incluye las siguientes opciones: (a) Para evitar represalias y reducir el temor del joven o la joven, se recomiendan medidas similares a las que sirven para proteger testigos; sin tener que llegar a asignarle guardaespaldas, es posible trasladar a la persona lejos de su lugar habitual de residencia; (b) las oportunidades de reinserción o compensación de las ventajas que ofrece la pandilla consisten en el regreso a la

## La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)

Recuadro 13.4



que la providencia sea motivada o impedir que ser cree una tercera instancia en las decisiones judiciales) y cambios en la ley de ante-juicio para facilitar la sanción de funcionarios públicos.

- ▶ En materia procesal-penal: regulación de incidentes procesales para que cumplan con los criterios de celeridad, intermediación y oralidad. Mejoras de la relación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil durante el curso de la investigación.
- ▶ En materia de lucha contra el crimen organizado: Autorización de declaraciones de testigos por medios audiovisuales. Programas de reubicación o cambio de identidad de los testigos. Más facilidades para la colaboración eficaz del testigo. Cambios en los regímenes de extradición y de ejecución de la pena.
- ▶ En cuanto a la conductas ilícitas más cercanas al propósito de la Cicig: Medidas legales, reglamentarias o administrativas acerca de (a) Posesión y uso de armas y municiones; (b) trata de personas; (c) lavado de activos, y (d) corrup-

ción, en particular de empleados y funcionarios públicos.

- ▶ En materia disciplinaria: cambios en el régimen de la Policía, del organismo judicial y del Ministerio Público.

En el proceso de consenso y aprobación, sin embargo, las reformas propuestas por la Comisión han encontrado incontables obstáculos por falta de voluntad de algunas de las autoridades vinculadas al proceso, o por la resistencia de sectores como los empresarios dedicados al negocio de las armas.

La Cicig cumple su mandato, tiene la voluntad política y la capacidad técnica nacional e internacional para llevarlo a cabo. Pero no puede hacerlo sola; necesita el apoyo de la sociedad y sus instituciones, necesita que el Congreso apruebe las reformas y necesita que la ciudadanía participe, ya que el cambio hacia un país sin impunidad, es responsabilidad de todos.

Sandino Asturias  
Director  
Centro de Estudios de Guatemala

escuela, con tutores o refuerzos adecuados, o en la oferta de un empleo digno, o en brindarle asistencia y microcrédito al joven autoempleado; estos servicios implican un subsidio mayor de lo normal para que sean atractivos y deben condicionarse al progreso en la reinserción del beneficiario, lo que implica supervisión muy cercana; (c) una forma de prevenir el rechazo social sería que las propias entidades del Estado ofrezcan pasantías o puestos de trabajo para los ex pandilleros; otra forma sería que los medios contribuyan a desmontar los estereotipos negativos acerca de estos jóvenes; y otra sería estimularlos a constituirse en asociaciones culturales o artísticas desde las cuales puedan expresarse dentro del civismo (recuadro 13.6). Además –y

como se recuerda del recuadro 11.7–, la sociedad civil y sus organizaciones tienen aquí un papel importante que desempeñar.

Como parte de la estrategia preventiva, es conveniente pensar en otras tres acciones específicas: (a) Educar a los agentes de policía para que en vez de detener a los jóvenes sin suficiente base legal, los remitan a los programas de rehabilitación más adecuados para el caso; (b) llevar a cabo programas especiales para los jóvenes deportados con antecedentes en pandillas de otros países, y (c) poner en marcha programas especiales para mujeres pandilleras, especialmente aquellas que han sido víctimas de violencia por parte de integrantes masculinos de las pandillas.

## Incidencia y correctivos del lavado de dinero

Recuadro 13.5

### ¿Qué es lavado de dinero?

El lavado de dinero (también llamado lavado de capitales, lavado de activos, blanqueo de dinero, blanqueo de capitales o legitimación de capitales) es el proceso de encubrir el origen de los fondos derivados de ciertas actividades ilegales o criminales que se llevan a cabo en efectivo (tráfico de drogas, desfalco, fraude fiscal, crímenes de cuello blanco, extorsión, trabajo ilegal y últimamente terrorismo).

Una vez recolectado el dinero en efectivo, a través de amplias redes de “colocadores” (también llamados “pitufos”) estas sumas se depositan en el sistema financiero y comercial mediante operaciones por debajo del umbral de reporte (que generalmente es de 10.000 dólares o el equivalente en moneda nacional) o se destinan a comprar instrumentos financieros (como cheques de viajeros o de gerencia) o también a comprar activos de alto valor como bienes raíces, carros, yates, aviones o joyas. Cuando el dinero ingresa al sistema financiero comercial, se inicia la etapa de “estratificación” mediante movimientos financieros entre países y cuentas para disfrazar su origen. Terminada esta fase, ya el dinero está integrado y aunque parece de origen lícito, sigue siendo dinero ilícito.

### ¿Qué tan grave es el problema, cuánto vale y quiénes están involucrados?

Si bien el lavado de dinero se relaciona con muchos delitos, tales como el tráfico de drogas, de personas o de armas, el mayor problema que afecta a nuestra región es el de drogas. Para efectos de este Informe, se toma el ejemplo del tráfico de cocaína: sobre la base de las cifras que reporta la Oficina sobre Drogas y Crímenes de la Naciones Unidas para el 2008<sup>a</sup> –y bajo el supuesto conservador de que cada usuario reportado consume apenas un gramo de cocaína por semana– resultaría ser que este solo negocio ¡genera 932.934 millones de dólares en efectivo cada semana y que esta suma se debe colocar en el sistema financiero y comercial!

Según el Fondo Monetario Internacional, en 1996 el lavado de dinero pudo estar entre el 2 y el 5% del producto interno bruto mundial<sup>b</sup>. Usando este parámetro podría estimarse que en 2008 el lavado de dinero movilizó entre 1.245 y 3.113 billones de dólares. ¿Quiénes están involucrados? Desde luego que los carteles de la droga, especialmente los de México y Colombia, pero también los consumidores y, sabiéndolo o no, las instituciones públicas o privadas que son penetradas por el crimen organizado. El mercado es tan lucrativo para los carteles, que ellos están dispuestos a cualquier acto con tal de lograr su objetivo.

### El entorno internacional

La primera iniciativa contra el lavado se encuentra en la Convención de Viena de 1980; con el paso de los años se ha avanzado en entender que la cooperación internacional fluida y unas reglas homogéneas son esenciales para tratar con el problema. Por ello el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>c</sup> ha formulado cuarenta “Recomendaciones para los Estados” sobre el lavado de dinero y otras nueve recomendaciones especiales para luchar contra el financiamiento del terrorismo.

Al cumplir con dichas recomendaciones el sistema bancario y comercial ha aprendido a identificar y conocer a sus clientes de modo adecuado, a estudiar las transacciones y a reportar a las Unidades de Inteligencia Financiera de cada país las actitudes o actividades sospechosas. Por su parte, los países han criminalizado esta conducta sobre la base de los delitos precedentes, han mejorado el control fronterizo de movimientos de dinero en efectivo y han adoptado medidas para congelar fondos o facilitar la cooperación internacional.

Por otro lado, parte se ha creado el Grupo Egmont, como una instancia técnico integrado por los 107 países que tienen Unidades de Inteligencia Financiera, y que actúa como contraparte –aunque mucho más lenta– de la red bancaria internacional. A diciembre de 2008, con la excepción de

## Incidencia y correctivos del lavado de dinero

Recuadro 13.5



Nicaragua, todos los países centroamericanos son miembros de este grupo, incluyendo Belice<sup>d</sup>. Además, desde hace algún tiempo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial supervisan la homogeneización de las legislaciones referentes a este asunto, con asesoría técnica del GAFI.

### La legislación en Centroamérica

Todos los países de la región tienen algún tipo de legislación sobre el lavado, y la mayoría de ellos está en proceso de adecuarse a las recomendaciones del GAFI. Pero esto toma tiempo, y esta demora en homologar las regulaciones abre grietas que facilitan el lavado de dinero y el tráfico de drogas, por lo cual es necesario que esta tarea se acelere de inmediato.

### La crisis internacional

La actual crisis económica es caldo de cultivo para introducir dineros de procedencia ilícita en el siste-

ma financiero comercial del mundo entero, y particularmente en el de aquellos países más pobres y vulnerables. Para las empresas que están viviendo dificultades financieras es demasiado tentador la oferta de dinero en efectivo por parte de los carteles de la droga a cambio de aceptarlos como un socio oculto; y muchas personas desempleadas podrían convertirse en “colocador”, mula o pitufo al servicio del crimen organizado.

- (a) <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>
- (b) [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal))
- (c) [http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en\\_32250379\\_32235720\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html)
- (d) [http://www.egmontgroup.org/list\\_of\\_fius.pdf](http://www.egmontgroup.org/list_of_fius.pdf)

Victoria Figge-Cederkvist  
Berg Associates (Latin America) Inc.

## 3. Mejorar el control de las pandillas

El tratamiento diferenciado y cuidadoso que de manera especial requiere este problema se extiende a las acciones de control, que por tanto suponen producir más y mejores datos sobre estos grupos y sus integrantes, discriminado según su peligrosidad, relación con el crimen organizado y otras variables relevantes; establecer un método confiable y estandarizado para recolectar información y hacer el seguimiento de pandillas en Estados Unidos, México y Centroamérica, y fomentar la investigación orientada a la búsqueda de soluciones frente a un problema cambiante.

Sobre la base de aquel conocimiento cercano, habría que desistir de las detenciones masivas o indiscriminadas y del “populismo punitivo”, porque además de injustos han demostrado ser contraproducentes (recuadro 7.3). En su lugar habría que adoptar estrategias de investigación selectiva que persigan y

sancionen a los cabecillas, especialmente si su pandilla tiene vínculos con el crimen organizado o si ha llevado a cabo acciones muy violentas. También y como parte del “nuevo diálogo” internacional que sugeriremos en el próximo capítulo, los países de la región habrían de acordar con Estados Unidos un uso más selectivo de la deportación de personas “con antecedentes criminales”. Y no menos, como se dijo en el capítulo 12, el diseño arquitectónico y el manejo de los centros de reclusión han de impedir que las pandillas se adueñen de las cárceles o que estas sigan siendo “escuelas del delito”.

### C. Inseguridades invisibles: la violencia contra las mujeres como ejemplo

Dijo el capítulo 1 que no hay inseguridad sino inseguridades y el capítulo 5 mostró cómo ciertos grupos

## Respuestas sociales a problemas sociales: la experiencia de Barcelona

Recuadro 13.6

El 28 de octubre de 2003 Ronny Tapias, un joven colombiano de 17 años, moría apuñalado por equivocación a la puerta del instituto de Barcelona donde estudiaba. Cinco jóvenes, hoy procesados y condenados, supuestos miembros de la banda de los Ñetas, lo confundieron con un Latin King.

Este hecho aislado conmocionó una ciudad poco acostumbrada a este tipo de violencia. “Barcelona siente miedo a las bandas”, rezaba el titular de un diario local\*. En las semanas posteriores, los medios de comunicación continuarían insistiendo en la supuesta peligrosidad de los jóvenes latinos y sus bandas. Con las noticias, se extendía la estigmatización de los jóvenes latinos en España.

En ese momento, pocos, incluido el Ayuntamiento de la ciudad y las tres policías que cohabitan en ella, tenían la menor idea acerca de qué eran las pandillas latinoamericanas, cómo funcionan o cuál era su grado de su implantación y peligrosidad. ¿Cómo enfrentar esta nueva situación?

La aproximación efectuada a este fenómeno tiene sus bases en las políticas de ciudad desarrolladas durante las dos últimas décadas. Para el caso de la inseguridad se optó por una perspectiva de “recuperación social del conflicto”\*\* y un modelo centrado en cuatro criterios básicos: un profundo conocimiento de la realidad; la cooperación y la solidaridad institucional; la coordinación de las políticas; y el fomento y canalización de la participación ciudadana.

Esta lógica fue la que se aplicó tras el asesinato del joven. El proceso se basó en una investigación que permitió profundizar en la realidad y el conocimiento de los jóvenes latinos barceloneses\*\*\*. La investigación abrió un canal de diálogo y negociación con estos jóvenes que permitió conocerlos, entenderlos y hacerlos partícipes, y, por tanto responsables, de las decisiones que se adoptaran.

Dos años más tarde estos jóvenes mostraron su compromiso cívico creando la Organización Cultu-

ral de Reyes y Reinas Latinas en Catalunya y la Asociación sociocultural, deportiva y musical de los Ñeta. También fundaron “Unidos por el Flow”, organización que integra a miembros de ambos grupos y con la cual han grabado un disco, un documental, un videoclip y un montaje teatral.

La vía del asociacionismo ha permitido a estos jóvenes no solo legalizarse y estar en contacto con otras organizaciones de la sociedad civil, sino acceder al apoyo técnico y financiero municipal. De esta forma culminaba un proceso que ha abierto un espacio de integración de estos jóvenes a la vida social, política y comunitaria de la ciudad.

Decir que la experiencia de Barcelona puede y debe replicarse en Centroamérica resultaría cuando menos aventurado. Las realidades son distintas. Las situaciones también. No obstante, esta iniciativa deja algunas lecciones que bien podrían ser adaptadas: la imperiosa necesidad de disponer de buena información para adoptar decisiones acertadas de política pública; la apertura a conocer y entender al “otro”, a dialogar con él y a tratar de llegar a soluciones consensuadas; o el hecho de reconocer que la solución a los problemas sociales debe llegar desde respuestas sociales, sin que eso signifique que la ley y el sistema de justicia dejen de aplicarse y actuar. Y todo en el marco de una política de ciudad, de país.

\* Rovira, Jordi. 2003. Barcelona siente miedo a las bandas. En: Revista *La Vanguardia*. 2 de noviembre:1-4. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.es/edition.html?edition=Sup.+Domingo&bd=02&bm=11&by=2003&x=14&y=8> (recuperado: 7 de mayo de 2009).

\*\* Lahosa, Josep María. 2008. Bandas latinas: una aproximación de recuperación social en Barcelona. En: Revista *Cidob d'Afers Internacionals* (81):173-189. Abril.

\*\*\* La investigación y el proceso subsiguiente están recogidos en la publicación: Feixa, Carlos (coord.). 2008. *Jóvenes “latinos” en Barcelona: espacio público y cultura urbana*. Antrophos, Barcelona.

Armando Carballido Gómez  
Consultor Nacional para El Salvador  
Experto en seguridad ciudadana



sociales están expuestos a una forma específica de discriminación por inseguridad, o a un *desbalance* más marcado entre el riesgo de victimización y la eficacia de la protección que reciben. Para corregir este tipo de discriminación naturalmente sería necesario mejorar la protección que reciben aquellas personas, y por eso en un Informe de Desarrollo Humano tenemos que insistir sobre este asunto.

Entre los grupos discriminados por inseguridad ante la violencia y el delito predatorio en Centroamérica se cuentan algunas minorías étnicas, las niñas y los niños, los adultos mayores, los jóvenes, las personas LGBT y las mujeres por razones de género. Los miembros de estos grupos en general comparten cuatro circunstancias básicas en términos de inseguridad: que algunos delitos contra ellos no están tipificados o no son percibidos como tales, que sus perpetradores tienden a quedar impunes, que como víctimas son especialmente débiles, y que el autor de la ofensa es portavoz de hondos prejuicios sociales. De cara a estos rasgos especiales, las respectivas estrategias de seguridad ciudadana habrían de tener cuatro ejes ordenadores: hacer visible el fenómeno y su calidad de delito; asegurar el castigo de sus perpetradores; proteger más adecuadamente a las víctimas, y reeducar a los victimarios.

Las cuatro líneas directrices se concretan de maneras distintas en relación con cada uno de los grupos sujetos a discriminación. Pero la descripción de estas medidas sería demasiado prolija, por lo cual en los párrafos que siguen aludiremos tan solo al fenómeno de la violencia contra las mujeres, dejando a las lectoras y los lectores la tarea de extender los principios aquí dichos a las demás situaciones de discriminación por inseguridad.

Digamos pues que una estrategia adecuada para prevenir y corregir la violencia contra las mujeres debe tener en cuenta las características que diferencian a este de otros delitos que inciden sobre la inseguridad ciudadana. En primer lugar se trata, como dijimos, de un delito “silenciado” o casi siempre recluso a la privacidad del hogar y sobre el cual existe

muy poca conciencia social o pública –además del severo subregistro, los problemas de medición y la escasez de estudios que señaló el capítulo 5–. En segundo lugar y sin embargo, la identidad del autor de este delito casi siempre es conocida porque se trata de alguien muy cercano a la mujer victimizada. En tercer lugar, estamos ante un fenómeno complejo, con diferentes modalidades y niveles de gravedad, pero que típicamente no se reduce a un hecho único sino que implica una secuencia de agresiones de creciente intensidad, hasta llegar eventualmente al femicidio de la maltratada. Y en cuarto lugar, se trata de un delito cuya víctima se encuentra en situación de especial debilidad, debido a la cultura machista, a la dependencia económica y a la relación emocional que la agredida suele tener con su agresor. Por eso aquí se necesitan las cuatro líneas de acción mencionadas.

### 1. Hacer visible el problema

La violencia contra las mujeres –y más en general, la violencia de género– ha sido un tema de poca discusión en Centroamérica, con la excepción del trabajo pionero de las organizaciones o redes de activistas y de las agencias o institutos oficiales del “sector”. Por eso el primer paso en la lucha contra este flagelo es elevar el nivel de conciencia sobre su naturaleza, su magnitud y sus consecuencias para todos.

Al igual que –y más aún que– en los demás delitos, esta mayor conciencia debe construirse desde el “estilo de vida” o nuevo “contrato por el civismo” que reseñó el capítulo 10: el respeto por el otro no es posible sin arraigar la convicción de que mujeres y hombres tienen derechos iguales y de que las relaciones entre ellos deben estar basadas en la equidad y en la solidaridad. Tal conciencia ciudadana es el fundamento y al mismo tiempo debe ser estimulada por la elevación de la perspectiva de género desde la “privacidad del hogar” hasta la esfera de lo público: al formular y adoptar sus políticas en distintos campos, los Estados centroamericanos deben tener en cuenta sus impactos específicos sobre las mujeres y promover la

## Mujer y violencia ante el derecho penal: el caso de Costa Rica

Recuadro 13.7

Hay formas de violencia o conductas dañinas, *per se*, que sin embargo, por muy arraigadas que estén y muy graves que sean, no se les ha dado la importancia que tienen, recayendo sobre sectores de la sociedad mucho más expuestos o vulnerables. Tal es el caso de la violencia ancestral ejercida contra las mujeres, con concepciones androcéntricas o machistas, en el que esa violencia se ha mantenido como forma de control social. No es de extrañar que, con el desarrollo de la democracia contemporánea, el Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Internacional de Derechos Humanos, principios básicos como el de igualdad hayan puesto sobre la mesa la necesidad de revisar esas pautas de conducta que pretenden ocultar formas de violencia contra lo que constituye la mitad de la población en general.

La visibilidad o invisibilidad de ciertos hechos sociales, en tanto acciones criminales dignas de ser perseguidas y reprimidas, es de naturaleza relativa y eminentemente política. Cada sociedad en distintos momentos define qué es delito en orden a lo que estima bienes jurídicos a proteger para su convivencia civilizada. El asunto pasa entonces por la decisión política de lo que un grupo humano considera indispensable definir como delito, detectarlo a través de los mecanismos de persecución y sancionarlo en los tribunales de justicia.

Las mujeres históricamente han delinquido menos que los hombres en razón de procesos de socialización diversos; las mujeres tienen diferencias de percepción respecto de los varones, teniendo aquellas una sensibilidad mayor para el entorno inmediato y estos, en cambio, una apreciación del conjunto de los fenómenos; de igual manera se constata que en todos los países de la región hay avances indiscutibles en la visualización de la violencia de género y en la creación de mecanismos para su control; y, por último, se corrobora que el cambio en las políticas de persecución se refleja inmediatamente en las estadísticas, tal es el caso del número de denuncias presentadas o bien de la

emergencia de las mujeres en ciertas formas de narcotráfico.

La jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Costa Rica registra fallos donde se ha determinado como causa de exculpación y, por tanto, la absolutoria de la mujer que, en el contexto de coacción, amenazas o violencia doméstica, ha introducido drogas al centro penal donde se encuentra su compañero afectivo (ver resolución 1189-2005 de las 9:55 horas de 21 de octubre de 2005, así como resolución 8-2006 del 20 de enero de 2006. El supuesto fue también aplicado en ilícito similar de venta de drogas en resolución 352-2005 del 29 de abril de 2005, y en un delito de naturaleza distinta, cual fue el de falsedad ideológica en la que se determinó la instrumentalización del cónyuge por parte del imputado 507-2006 del 2 de junio de 2006).

Como ejemplo de los avances jurisprudenciales que se han tenido en esta materia, una sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha reconocido la posibilidad de que exista el delito de violación dentro del matrimonio, respetándose la libertad sexual de la mujer aun en ese ámbito tradicionalmente considerado de privacidad absoluta (ver resoluciones 579-F-96 del 11 de octubre de 1996; 600-F-94 del 22 de diciembre de 1994 y 452-2005 del 20 de mayo de 2005).

De igual manera, en otro fallo, esta vez del Tribunal de Pérez Zeledón, se ha reinterpretado el concepto de “agresión actual” de la legítima defensa como causa de justificación, para absolver a la mujer que siendo agredida sistemática y permanentemente por su compañero marital, aprovecha un momento en que este duerme para darle muerte (ver resolución núm. 289-96-A del 17 de enero de 1996). De igual manera, la Sala Constitucional ha confirmado la legitimidad de una decisión judicial que deniega la extradición de una ciudadana estadounidense requerida por su país de origen, y cuya defensa alegó peligro para su integridad física si

## Mujer y violencia ante el derecho penal: el caso de Costa Rica

Recuadro 13.7



era devuelta (Resolución 2008-11576 del 25 de julio de 2008).

Aunque la respuesta por mejorar la seguridad en esta materia ha de incluir hacer visible el problema, combatir la impunidad y mejorar la protección a las víctimas, no se puede ignorar el peso que debe tener el contexto socioeconómico de inequidad y marginalidad donde se produce buena parte de la violencia contra las mujeres. ¿Cómo puede hacerse efectivo el principio de igualdad sin plantearse como presupuesto indispensable elevar significativamente la calidad de vida de todas las personas, mejorar la brecha de inequidad que marca nuestras sociedades y el acceso a los servicios

básicos mediante efectivas políticas públicas? La inversión social y la formulación de políticas públicas integrales es el camino adecuado para superar el problema de la violencia de género que, en nuestros países, cuenta además con el agravante de las amplias brechas de inequidad, cuestión que resulta mucho más favorable en países desarrollados, y que requieren de nuestra parte una mayor imaginación para encontrar soluciones y una enorme voluntad política para ponerlas en práctica.

José Manuel Arroyo Gutiérrez  
Magistrado Presidente de la Sala Tercera (Penal)  
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

de censura social de cualquier tipo de violencia o discriminación en su contra.

Desde el ámbito específico de la seguridad, todos los componentes del SSCJP deben llevar estadísticas diferenciadas por género para poder diseñar y evaluar las respectivas políticas; en los casos de violencia contra la mujer, es importante prever categorías especiales de registro, como decir la relación de autoridad o parentesco entre la víctima y el victimario. Y de su lado las mujeres, en tanto autoras de su propio destino, deben conocer y estar en condición de defender sus derechos, lo cual pasa por promover el rechazo general a la tolerancia de la violencia de género, por campañas focalizadas de sensibilización e identificación de riesgos, y por divulgar las opciones judiciales o administrativas que tienen las mujeres para su protección.

### 2. Combatir la impunidad

Esto empieza por una tipificación más completa y más precisa de las conductas que deben ser penalizadas como formas de violencia contra las mujeres,

incluyendo los primeros episodios de agresión y los abusos en el matrimonio, que tienden a pasar inadvertidos (recuadro 13.7). Después es necesario crear o fortalecer las jurisdicciones, agencias o secciones especializadas en delitos contra la mujer (unidades de reacción policial, comisarías y juzgados “de familia” o similares), así como contratar más mujeres policías, investigadoras, juezas o abogadas de oficio para atender a las víctimas. Se requiere también capacitar a los operadores del SSCJP para que atiendan con diligencia y castiguen con severidad las agresiones contra las mujeres, porque son moralmente inaceptables y son la antesala de la violencia homicida.

La lucha contra la impunidad se extiende a reducir las barreras de acceso socioespacial a la oferta institucional, distribuyendo adecuadamente en el territorio los puntos de recepción de denuncias y de acompañamiento integral para las víctimas. Además de proteger y asesorar a la denunciante, la ley debe prever que el proceso penal se inicie o se continúe de oficio, pues es común que la víctima se sienta amenazada o se arrepienta de haber acudido a las autoridades para denunciar a una persona cercana.

## Las comisarías de la mujer y la niñez en Nicaragua

### Recuadro 13.8

Para atender la violencia intrafamiliar y sexual (VFS), en Nicaragua se ha adoptado una estrategia que subraya tres elementos básicos: (a) La transformación del entorno, (b) el acceso a la justicia, y (c) el empoderamiento de las víctimas y sobrevivientes. Dentro de esta política, en 1993 se creó la figura de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, de las cuales hoy existen 38 en distintos municipios del país.

La Comisaría es fruto del esfuerzo combinado entre la Policía Nacional, el Instituto Nicaragüense de la Mujer y la Red de Mujeres Contra la Violencia, pero trabaja con una red amplia de entidades cívicas, organizaciones de mujeres y promotoras voluntarias. Durante sus quince años de trabajo, la Comisaría ha ayudado a elevar la conciencia social sobre la VFS, así como a facilitar la denuncia y tratamiento integral de este problema. Entre las razones del éxito que observadores nacionales y extranjeros atribuyen a esta iniciativa cabe mencionar:

- ▶ La conceptualización y desarrollo de un modelo de atención integral especializada, que responde al mandato constitucional, a las leyes y decretos nacionales y a los convenios internacionales, en los que se resaltan el cambio del entorno, la prevención, el acceso a la justicia, el respeto a los derechos humanos, el enfoque de género y el empoderamiento de las víctimas y sobrevivientes de VFS.

- ▶ La adaptación del modelo a distintos contextos, en el trabajo con entidades como las comisiones territoriales, las comisarías móviles, la Defensoría Itinerante, las comisiones comunitarias de prevención de VFS, las casas de atención sicosocial, la red de promotoras voluntarias, la red de informantes clave, la sistematización del Área de Trabajo Social y Psicológica, la atención a hombres agresores por medio de los cursos Duluth y rePULSE.
- ▶ La disponibilidad de profesionales especializados en cada centro de atención (sicólogas forenses, trabajadoras sociales, asesoras legales, policías investigadoras especialistas en violencia y la red de promotoras voluntarias.
- ▶ La vinculación permanente de la Comisaría con las instituciones gubernamentales relacionadas y con las redes sociales de defensa de la mujer y la niñez.
- ▶ El respaldo y aceptación de la Policía Nacional, de las beneficiarias y beneficiarios del programa, y de la población en general.
- ▶ La solidaridad de la cooperación internacional proveniente de Alemania, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Suecia y otros países.

Mercedes Ampíe  
Comisionada General  
Directora  
Comisaría de la Mujer y la Niñez de la Policía  
Nicaragua

Y puesto que la identidad del agresor casi siempre se conoce, la impunidad no se debe a la dificultad de individualizar al responsable sino a la negligencia o la incapacidad del SSCJP para hacerlo comparecer y sancionarlo. Por tanto, para disminuir la impunidad se recomienda: (a) Proceder a la detención inmediata del presunto autor de este delito; (b) aumentar las penas o la no excarcelación en el caso de reincidencia; (c) organizar grupos de reac-

ción policial especializados en violencia contra las mujeres, conformados por personal de ambos sexos; (d) capacitación y sensibilización permanentes de los operadores del SSCJP sobre las particularidades del fenómeno y en el manejo integral de agresores y víctimas, y (e) sanciones disciplinarias para los operadores que actúen con negligencia en la reacción, judicialización y juzgamiento de delitos de violencia contra las mujeres.

## 3. Proteger mejor a las víctimas

La violencia contra las mujeres se da en el contexto cultural del machismo y casi siempre en el ámbito de relaciones personales cargadas de una historia compartida y de nexos afectivos, económicos y de poder entre víctima y victimario. Esto suele implicar un estado de indefensión, confusión, temor y ambivalencia para la mujer, que por eso necesita de un esfuerzo especialmente intenso por parte del Estado y de la sociedad, para remediarlo.

Además de la educación y las campañas de sensibilización ya mencionadas, la protección de las víctimas necesita de programas sólidos y extendidos de acompañamiento y asistencia integral. Las familias y la comunidad deben estar atentas a estas conductas y estimular la denuncia desde las primeras agresiones que, como vimos, suelen ser el comienzo de una espiral. Instituciones como las Comisarías de la Mujer que hoy funcionan en Nicaragua (recuadro 13.8) pueden servir de base para que los distintos componentes del SSCJP tengan instancias o programas especializados de asistencia y apoyo, incluyendo protección física, servicios médicos, atención psicológica, asesoría jurídica, facilidades o gastos temporales de mantenimiento, cuidado de las personas a cargo de la víctima, garantías de no repetición, sanción del culpable y continuidad de los pagos debidos por él a la mujer o a sus dependientes (recuadro 13.9).

Las redes o grupos de acompañamiento tienen un papel importante que jugar en estas varias materias, pero no deben eximir al Estado de su responsabilidad para con las víctimas. Y también, aunque deben existir albergues de acogida temporal como remedio de última instancia, es el maltratador quien en justicia habría de abandonar la residencia de la agredida y de sus dependientes.

## 4. Reeducar a los victimarios

Un abordaje del problema que se dirija solamente a las mujeres sin incidir sobre los hombres tendría muy

poca eficacia. Los agresores pueden requerir terapias o talleres de resocialización adecuada; y además se necesita promover una nueva actitud sobre y desde la masculinidad, donde los medios de comunicación social, el sistema educativo y las distintas formas organizadas de la sociedad han de sumar sus esfuerzos.

## D. La corrupción

Al concluir el capítulo 5 dijimos que la estrategia adecuada para combatir la corrupción consiste en aumentar sus costos y disminuir sus beneficios es decir, en que haya menos oportunidades y más trabas para cometer esta clase de ilícitos, lo cual nos llevaría a actuar de modo concertado sobre cuatro aspectos críticos: *poco margen de discrecionalidad para el funcionario, más control sobre sus actuaciones, castigos más severos, e incentivos que lo aparten de la corrupción*. Veamos ahora las principales maneras de efectuar cada uno de estos cuatro tipos de intervención.

### 1. Incentivos adecuados

Empezamos por esta variable porque una motivación genuina de servicio es la única vacuna realmente eficaz contra la corrupción. El trabajo abnegado de la gran mayoría de la gente, el heroísmo del soldado o del bombero que entrega su vida, la rectitud callada del maestro, la enfermera o el trabajador oficial nacen simple y llanamente de su sentido del deber y del honor –no del miedo a la cárcel, ni del salario jugoso ni de que les falten ocasiones para incurrir en abusos–. Por eso, si de verdad queremos extirpar la corrupción, hay que avivar o volver a descubrir el sentido y el orgullo de ser juez o policía o empresario o congresista o inspector o encargado del archivo, entre otros. Esto es parte esencial del “contrato por el civismo” y de la obligación que tienen nuestros líderes de educar con el ejemplo.

Hay que decirlo con franqueza: a falta del civismo y su sentido del deber y del honor, los demás incentivos, controles y castigos frente a la corrupción

## La experiencia española de aplicación de la Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género

Recuadro 13.9

Cada sociedad registra diversas formas de violencia. En el caso español, la magnitud de la violencia de género cuestiona día tras día los derechos fundamentales de ciudadanía de las mujeres –derecho a la vida, a su integridad física y síquica, a su dignidad y libertad–, base y condición del orden democrático. Sin embargo, en los últimos años se han visto cambios importantes como resultado de hacer de la violencia doméstica un elemento central de la agenda social y política, y de la puesta en marcha de una serie de medidas. Dichos cambios se palpan, entre otros, en el aumento sostenido de las denuncias y en una mayor protección de las mujeres como resultado de varias campañas institucionales y mediáticas que utilizaron nuevos mensajes y estilos comunicativos.

Las bases de este cambio ya estaban dadas con la progresiva asunción del ideal de igualdad en la sociedad española, con el rechazo general de la violencia, con la incorporación de la mujer a ámbitos de los que había estado excluida, y con la labor sostenida de los grupos feministas. Sin embargo, al decir de algunas autoras\* todo esto no habría bastado si los medios (de manera desigual) no lo hubieran convertido en un tema de debate nacional y, una vez avanzado el proceso, no estuvieran ejerciendo la labor de vigilancia que hoy ejercen.

De esa etapa de denuncia se avanzó a una segunda, de cambios en el ámbito de las políticas públicas que apuntan, según diversas autoras, a un nuevo modo de regular el conflicto de género, que si bien sigue instalado en el seno de las familias, se ha trasladado en buena parte a la esfera pública y es hoy por hoy una cuestión central de la ciudadanía.

El primer gobierno de Zapatero (2004-2008) asumió un compromiso a favor de la igualdad de género. Una de sus primeras iniciativas fue

el proyecto que después sería la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta ley plasma en el sistema jurídico español los compromisos internacionales que había asumido el país, al suscribir instrumentos como la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Cedaw).

El objetivo de la ley es erradicar en forma progresiva la violencia de género, que como reza su exposición de motivos “se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad”. De igual modo, aborda el fenómeno de manera global y multidisciplinar, desde sus inicios, es decir, por el proceso de socialización. Incluye, por tanto “aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen agresiones”, y finalizando con “la respuesta punitiva”.

La ley fue seguida por un despliegue de acciones sin precedentes y por la movilización de una importante cantidad de recursos. Desde el momento de su adopción, el Gobierno la ha desarrollado al incluirla en al menos 3 leyes orgánicas, 13 leyes ordinarias y 44 disposiciones reglamentarias; estos desarrollos son respuestas a nuevas demandas o necesidades y han buscado mejorar la situación de las mujeres que padecen violencia.

El Gobierno ha invertido más de 800 millones de euros y ha adoptado numerosas medidas para el cumplimiento de la ley en diferentes ámbitos. Se pusieron en funcionamiento la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, además de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y las Fiscalías especializadas. Se ha

## La experiencia española de aplicación de la Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género

Recuadro 13.9



asignando un número creciente de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad a las unidades especializadas en la lucha contra este tipo de violencia. También hay avances en que la enseñanza obligatoria incluya contenidos que promueven la igualdad; en la formación y especialización de los profesionales que intervienen en la atención y sanción de esta violencia; se han financiado acciones concertadas con las Comunidades Autónomas, y se han dispuesto recursos asistenciales y económicos para ayudar a las mujeres a salir de situaciones de violencia.

Pese a todo ello, los casos de mujeres muertas a manos de su pareja o ex parejas siguen siendo intolerables, por lo que en 2006, se aprueba el plan nacional de sensibilización y prevención 2007-2008. Este plan constituye el instrumento de actuación de las distintas administraciones públicas para sensibilizar a la sociedad sobre la dimensión y consecuencias de la violencia de género y para adoptar acciones destinadas a prevenirla.

También es de destacar la colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales para ejecutar proyectos innovadores en materia de asistencia social integral y en el marco del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como las acciones realizadas mediante subvenciones a entidades sin ánimo de lucro.

En términos generales puede decirse que hoy las mujeres disponen de más información y recursos para evitar ser víctimas de violencia, están más protegidas y cuentan con apoyos para restablecer su vida, al mismo tiempo que se ha avanzado en evitar la impunidad de los agresores.

A fines de 2008 se contabilizaron 95.300 maltratadores condenados y más de 17.000 sentencias

al respecto. El progreso también se mide en el número de denuncia: 126.000 presentadas ante los juzgados de violencia en 2007 y más de 142.000 en 2008. El último trimestre de 2008 registró, no obstante, un ligero descenso, el primero y quizá coyuntural en el número de denuncias, que pasó de 37.239 del tercer trimestre a 33.864. En estos años, de las 133.000 solicitudes de órdenes de protección, se aceptó el 75%.

Organizaciones feministas y otras como Amnistía Internacional\*\*, han hecho un seguimiento cercano de la aplicación de la ley y son conscientes de que eliminar o incluso reducir en forma sustancial la violencia de género es un reto de gran envergadura, que requiere de esfuerzos considerables, consistentes y sostenidos dado lo arraigado del fenómeno y su factor subyacente de la desigualdad histórica en las relaciones entre hombres y mujeres.

En este sentido valoran muy positivamente los logros de la ley, aunque señalan que todavía faltan mayores esfuerzos en ámbitos como el sanitario, la asistencia integral, las medidas de protección, la formación del personal de los juzgados, en la persecución e investigación de estos delitos y en la garantía del derecho a la reparación. Asimismo señalan la necesidad de una rendición de cuentas efectiva, que permita identificar los obstáculos remanentes para que España asegure el respeto pleno a los derechos humanos de las mujeres.

\* Marugán Pintos, Beñoga; Vega Solís, Cristina. 2001. El cuerpo contra-puesto. discursos feministas sobre la violencia contra las mujeres. VIII Congreso de Sociología, Salamanca.

\*\* Amnistía Internacional. 2008. *Obstinada realidad, derechos pendientes*. Madrid.

Carmen de la Cruz  
Responsable del Área de Práctica de Género  
Centro Regional PNUO

## Convención Interamericana contra la Corrupción

Recuadro 13.10

“(...) Artículo III

Medidas preventivas

(...) los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones...
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.
7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad...
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público”.

Fuente: OEA. 1996. *Convención Interamericana Contra la Corrupción* [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html> (recuperado: 20 de febrero de 2009).

son solamente sustitutos imperfectos o acaso paliativos, que en efecto han funcionado en algunos países (por eso los recomendamos), pero cuya eficacia es marginal cuando se les pide que naveguen contra la corriente. O dicho de manera positiva: a

condición de que exista una real y verdadera decisión política y social de erradicar la corrupción, los reformadores cuentan con un instrumental probado de incentivos, controles y castigos para cumplir con su propósito.

## El Fondo Anticorrupción de Nicaragua

Recuadro 13.11

En 2002 un grupo de donantes que había trabajado sobre el tema en Nicaragua unieron sus recursos en un fondo común para apoyar la lucha contra este fenómeno, que en opinión del 75% de los encuestados por Transparencia Internacional es un “problema grave”. El grupo está formado por Dinamarca, Alemania, Noruega, Suecia, Suiza, los Países Bajos, el Reino Unido, Finlandia y el PNUD. Durante la primera fase (2002-2004) del fondo, las instituciones contrapartes fueron la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Gobernación; durante la segunda fase (2005-2009) se incorporaron además la Policía Nacional, el Ministerio Público y la Oficina de Ética Pública.

El enfoque principal ha sido fortalecer la “cadena anticorrupción”, es decir el sistema interrelacionado de denuncia, investigación y sanción. Los resultados más visibles han sido reconocidos en el ámbito del fortalecimiento institucional, en una mejor coordinación entre las instituciones invo-

lucradas, y en el hecho que el tema haya ganado más espacio en la agenda de las instituciones públicas y en los medios de comunicación.

Como uno de los logros más concretos, se ha fortalecido el alcance geográfico y poblacional de la Procuraduría General de la República, la cual ha crecido de cinco oficinas departamentales a principios de 2007, a diecinueve oficinas, y ahora está presente en todos los departamentos del país. En la Procuraduría, en la Policía y en el Ministerio Público se han creado unidades especializadas en anticorrupción. Otro de los avances ha sido elaborar la estrategia nacional de transparencia, ética y gobernabilidad (todavía no aprobada la versión oficial), la cual será de mucha utilidad para el trabajo integrado.

Jaakko Jakkila  
Oficial Programa Área de Gobernabilidad  
PNUD Nicaragua

Y puesto que atrás dijimos que la corrupción *en cuanto delito* implica la participación activa de un funcionario público, enumeramos aquí los incentivos que *las agencias estatales* pueden y deben usar para alejar la tentación de apropiarse de lo público: una carrera administrativa rigurosa, donde el ingreso, la permanencia y el ascenso dependan de los méritos y no de padrinazgos políticos; salarios comparables o aún mejores que los del sector privado; estímulos simbólicos o monetarios por el buen desempeño o para quienes realizan tareas sensitivas (aduanas, policía antinarcóticos...); pensiones de jubilación dignas, y por supuesto refuerzos al sentido pertenencia, orgullo y compromiso con la institución y con el ideal del servicio.

### 2. Castigos más severos

El funcionario corrupto abusó del poder y de la confianza colectiva, lo que lo hace acreedor de san-

ciones muy severas. Por eso se recomienda que los países centroamericanos concluyan el proceso de adecuar sus legislaciones a la Convención de las Naciones Unidas y a la Convención Interamericana contra la corrupción (recuadro 13.10); que tipifiquen como delitos aquellas formas de apropiación indebida de lo público que hoy sus códigos penales no contemplan o no recogen con exactitud; que la pena sea más severa entre más alto sea el nivel del funcionario corrupto; que, además de la privación de libertad, se impongan el decomiso de lo defraudado y multas elevadas y escaladas según el detrimento del patrimonio público y la capacidad económica del culpable, y que se elimine la figura de la prisión domiciliaria para ex funcionarios corruptos de alto nivel.

Pero estas medidas tendrán que ir de la mano del cumplimiento estricto de las convenciones y el respeto de los códigos de ética por parte de los

## El control social

### Recuadro 13.12

“Recientemente, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuesto un concepto que encuentro muy útil, un tipo de *accountability* vertical pero no electoral que llaman “societal”.

La definen de la siguiente manera: La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas.

(...) Este concepto (arroja luz) (...) sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la *accountability*.

Por un lado, una sociedad alerta y razonablemente bien organizada, y medios que no se inhiben de señalar casos de transgresión y corrupción, proporcionan información crucial, apoyos e incentivos políticos para las dificultosas batallas que las agencias de *accountability* horizontal pueden tener que emprender contra poderosos transgresores o corruptos. Por otro lado, la disponibilidad percibida de este tipo de agencia horizontal para emprender esas batallas, puede alentar el emprendimiento de acciones de *accountability* societal vertical.

Estos efectos, respectivamente de *estimulación de accountability* horizontal y de *inducción de accountability societal vertical*, son extremadamente importantes para entender la dinámica de la política democrática, especialmente en países donde (...) la *accountability* vertical electoral funciona de manera bastante deficiente. Además, las acciones de *accountability* societal –particularmente si son vigorosas, sostenidas, y obtienen una extensa atención pública– pueden enviar fuertes señales a los políticos que desean ser electos o reelectos”.

Fuente: O'Donell, Guillermo. 2001. *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*. En: *Estado de derecho y democracia en América Latina* [en línea]. Disponible en: [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02405076436240507976613/isonomia14/isonomia14\\_01.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02405076436240507976613/isonomia14/isonomia14_01.pdf) (recuperado: 20 de febrero de 2009).

Estados socios de América Central en cuanto hace al control de sus inversionistas en nuestra región.

### 3. Más controles

Lo dicho en el capítulo 11 acerca de los mecanismos y principios del control interno o externo de un SSCJP se aplica en su totalidad a los restantes sectores y agencias del Estado.

Pero a propósito de combatir la corrupción, es bueno subrayar la importancia de que las agencias estatales de control actúen de manera coordinada (recuadro 13.11) y el papel de muy estrecha vigilancia

que ha de ejercer la ciudadanía en calidad de dueña del patrimonio público.

Este control o “*accountability societal*” (recuadro 13.12) necesita, además de las ya mencionadas publicidad, transparencia y rendición de cuentas por parte de las entidades vigiladas; que la gente del común participe en veedurías, auditorías o contralorías sociales sobre empresas, licitaciones o ejecución de obras; que organice observatorios gremiales o comunitarios para seguir una cierta política o servicio público, que promueva alianzas con los medios de comunicación y con los organismos de control del propio Estado para cuidar mejor del patrimonio colectivo.

## Los términos de la decisión de privatizar

### Recuadro 13.13

“(...) ¿para qué clase de tareas tiene sentido contratar según resultados y para cuáles contratar según lealtad? (...) Cuanto más precisamente pueda especificarse una tarea por adelantado y evaluarse su ejecución luego de realizada, tanto más ciertamente se puede hacer que los contratistas compitan, y tanto más rápidamente se puede reemplazar (o penalizar) a aquellos que resultan insatisfactorios; cuanto más estrechamente se preocupa el gobierno por los fines, con exclusión de los medios, tanto más fuertes son los argumentos a favor de emplear a perseguidores de lucro en vez de funcionarios públicos.

Entre estos criterios, el de la *competencia* tiene un lugar preeminente. En realidad, todos los demás se refieren, más que nada, a las condiciones que hacen posible la competencia real. Consideremos cada uno por separado: Debe definirse la tarea –en detalle y por adelantado– a fin de que los contratistas potenciales hagan sus planes y presenten de acuerdo con ello sus ofertas.

Las licitaciones competitivas tienen sentido solo si la ejecución de las tareas es correctamente evaluada y los términos del contrato puestos en vigor. Si los perseguidores de lucro no temen alguna clase de sanción a la incompetencia, negligencia u otro tipo de fallo en lo que respecta al cumplimiento de lo prometido, entonces el proceso licitatorio se vuelve una competencia en elaborar propuestas con promesas extravagantes. Y cuanto menos sepa o se

preocupe el gobierno sobre los medios con los que están siendo llevadas a cabo las tareas públicas, más se podrá dar rienda suelta a los perseguidores de lucro para inventar modos eficientes e innovadores de entrega de los resultados especificados. A la inversa, cuanto más incierta es la tarea, es más difícil medir los resultados y menos espacio existe para una competencia continuada, por lo que hay entonces menos que ganar y más que perder si se recurre a los perseguidores de lucro.

Cuando una tarea está sujeta a redefinición, los contratos –los códigos que delimitan las responsabilidades de los perseguidores de lucro– deben ser entonces cancelados o renegociados periódicamente. El emplear a funcionarios públicos preserva para el gobierno el valioso derecho a modificar los mandatos. La contratación por resultados es, en otras palabras, difícil de llevar a cabo si estos no pueden medirse. Tales condiciones son, por supuesto, claramente habituales en los proyectos gubernamentales. Cuando la selección entre agentes competitivos resulta imposible o poco práctica –ya sea porque razones técnicas impiden la competencia o porque existan imperativos de la organización que impongan la continuidad– se evapora la disciplina de mercado y se requieren entonces otras estructuras de responsabilidad. Finalmente, si los medios importan tanto como los fines, entonces la ventaja característica del perseguidor de lucro en lo que respecta a las innovaciones técnicas pierde mucho de su atractivo”.

Fuente: Donahue, John. 1991. *La decisión de privatizar*, Paidós, Barcelona:117-118.

### 4. Menos discrecionalidad

Entre más amplio sea el margen de discreción que el funcionario tiene para tomar una decisión, mayor es por supuesto el riesgo de que proceda de modo arbitrario y que lo haga a cambio de una “coima” o “mordida”. Y aunque la división de tareas y poderes debe maximizar la eficacia y eficiencia de la organización, en general puede decirse que desde el punto de vista

de reducir la corrupción es conveniente que las decisiones no las tome una persona sino un grupo, que los trámites sean pocos y sean simples; que no haya necesidad ni espacio para los intermediarios, y que los usuarios o las usuarias tengan acceso a pleno a la información sobre el proceso.

Además de esos cuatro criterios generales, hay la especial necesidad en Centroamérica de reducir la discrecionalidad al asignar licitaciones o concesiones

en materias de infraestructura, minería, servicios financieros, telecomunicaciones, servicios de salud o educación, suministros o compras al por mayor, venta de empresas públicas y operaciones similares. Para salirles al paso a las prácticas torcidas que son y han sido fuente de los grandes “negociados”, se recomien-

da que el negocio sea estructurado y supervisado por entidades de impecable reputación internacional; que sea el particular, y no el Estado, quien corra con los riesgos propios de la actividad; y que la licitación o concesión sea asignada siempre en una competencia o subasta abierta y transparente (recuadro 13.13).

VIENOS  
ARMAS



MAS

PAZ



## Capítulo 14

# Cooperación internacional

### Sumario

Un SICA más efectivo en materia de seguridad ciudadana. Depurando la agenda de “seguridad regional”. Cooperación centroamericana frente al tráfico y trata de personas, el narcotráfico y el tráfico de armas. Un “nuevo trato” de seguridad entre la región y el mundo: drogas, migración y ayuda en relación con Estados Unidos, Europa y los vecinos.

**L**Es evidente que las altas tasas de criminalidad en Centroamérica provienen en parte de las circunstancias internacionales, y ya el capítulo 6 indicó cómo la globalización económica, política y cultural está creando amenazas para la seguridad ciudadana en la región. Pero por eso mismo algunas de las soluciones deben provenir de nuestra política internacional y del apoyo efectivo de los países amigos en el vecindario y en el resto del mundo.

América Central cuenta con tradiciones encomiables de concertación y de integración, con un marco normativo muy rico y con las varias instituciones que integran el Sistema de Integración (SICA), incluyendo por supuesto el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Comisión de Seguridad como principales referentes para el tema que nos ocupa.

A partir de los avances y los logros de la cooperación regional, y al consultar con funcionarios y expertos de los siete países, el equipo del Informe encontró sin embargo que en materia de seguridad ciudadana existen cuatro aspectos en los cuales le hace falta progresar a Centroamérica: una mayor capacidad de ejecución por parte de los organismos regionales, una definición más precisa de la “seguridad regional”, una mayor autonomía en la agenda de seguridad ciudadana, y un encadenamiento más apropiado con las agendas de otros actores internacionales.

A la luz del diagnóstico anterior, la sección A de este capítulo sugiere medidas para mejorar la cooperación de seguridad entre los siete países miembros del SICA, la sección B propone una delimitación más exacta de la “seguridad ciudadana regional”, la sección C especifica algunas líneas de trabajo en relación con los problemas prioritarios, y la sección D esboza alternativas en nuestra relación de seguridad con otros países del mundo.

### **A. Una mejor cooperación regional**

En materia de seguridad ciudadana, el SICA ha servido para el intercambio de experiencias y para cierto avance en la coordinación entre autoridades nacionales, la armonización de políticas y la ejecución de programas conjuntos. Sin embargo, y al igual que en otros campos, subsiste el desafío de un mayor grado de incidencia y eficacia de las instancias regionales para avanzar hacia los objetivos comunes.

El problema de fondo consiste en que el sistema no dispone de un marco normativo suficiente, ni de los mecanismos adecuados para hacer valer los compromisos acordados. Ni el Parlamento (Parlacen) ni la Corte Centroamericana tienen poder vinculante sobre los gobiernos, de manera que la cooperación depende de la voluntad de las autoridades nacionales. Naturalmente aquí entra la delicada cuestión de la soberanía, y por ahora no parece razonable esperar que los Estados centroamericanos avancen hacia

un modelo de integración comparable, digamos, al de la Unión Europea.

A partir y además de aquel carácter voluntario, la cooperación regional en seguridad ciudadana presenta otras flaquezas que le restan operatividad e impacto, y entre las cuales cabe mencionar: (a) La urgencia o prioridad de otros asuntos (comerciales, políticos); (b) el excesivo sesgo hacia la coerción y hacia la interdicción de drogas; (c) el temor (fundado o infundado) a compartir información “sensitiva” de inteligencia criminal; (d) los acuerdos retóricos o sin el compromiso (a veces sin el conocimiento) de las agencias nacionales supuestamente encargadas de llevarlos a cabo; (e) los escasos recursos asignados, y (f) la precaria dotación de las instancias o agencias regionales para planear, ejecutar o hacer el seguimiento de las actividades convenidas.

Verdad que Centroamérica ha dado muestras de una voluntad de integración quizás mayor que otras regiones en el hemisferio, como sugieren la creación temprana de la Odeca (1951) y del Mercado Común (1960). Ciertamente también que los gobiernos mantienen vivo el interés de cooperar en el campo de la seguridad, como atestiguan el hecho de que la Comisión de Seguridad se haya reunido dos veces en promedio cada año desde su creación en 1990. Pero en tanto no haya un cambio sustantivo en la disposición real de los Estados a cumplir con los compromisos regionales adquiridos, la multiplicación de reuniones y declaraciones, en lugar de enriquecer, puede más bien desgastar el proceso de integración regional<sup>1</sup>.

En las actuales circunstancias es preferible que las agencias e instancias regionales se concentren en unos pocos temas, que se les asignen misiones muy precisas y que se les den los medios eficaces para actuar en el plano *estrictamente regional*, desde donde coadyuven en las tareas que competen a los Estados.

Las actuaciones propiamente regionales pueden versar sobre cuatro tipos de asuntos: (a) El intercambio de información y de conocimientos, (b) la unificación o estandarización de normas y procedimientos, (c) las labores de apoyo o asistencia técnica entre los países, y (d) las operaciones que una entidad regional podría ejecutar directamente y de manera simultánea en los países sin que estos estimen o perciban que se está interfiriendo en su soberanía (esto descarta opciones como una policía multinacional u otra fuerza con facultades coercitivas, y en cambio destaca las tareas preventivas “suaves”, en especial las de carácter pedagógico).

Para desarrollar esas cuatro actividades, lo pertinente sería fortalecer los organismos regionales especializados en el manejo de información, conocimiento, saberes técnicos y diseño de materiales pedagógicos; en otras palabras, fortalecer los “observatorios” y los programas de formación avanzada.

- *Observatorio regional de seguridad ciudadana.* El capítulo 11 subrayó la importancia de la información para la seguridad, e insistió en que el Estado central debe encargarse de recolectarla para que sea escrutada y analizada por los demás actores. En el plano regional, este actor sería primeramente un “observatorio” que, a partir de las cifras provistas por los Estados, produzca los análisis comparativos o regionales que se vayan acordando. Habida cuenta de su distinta unidad de análisis, lo dicho en su momento acerca de los observatorios locales vale también para el observatorio regional, con la adición importante de que este tendría una tarea de homologación o compatibilización de las estadísticas nacionales –tan necesaria como habrán notado las lectoras y lectores de este Informe–. La entidad en cuestión debería ser el Observatorio Centroamericano sobre la

Violencia (Ocavi) con sede en El Salvador y acogido como instancia del SICA en 2006; se trataría de fortalecerlo, de precisar un poco más su enfoque y de consolidar su implantación regional.

- *Programas de formación avanzada.* Esta labor se refiere sobre todo a las fuerzas policiales, y más concretamente a mejorar el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (Icespo). Creado hace más de una década, sin embargo el instituto ha recibido poco apoyo financiero de la misma región y los países han hecho un uso insuficiente de su potencial. Más allá de la formación de agentes y oficiales que compete a cada Estado, el Icespo debería dedicarse a los asuntos de alcance estrictamente regional o supranacional, como decir la criminalidad transnacional, los tratados de seguridad, la geopolítica del hemisferio, o la relación entre seguridad nacional y seguridad regional. En asocio con entidades como el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el instituto podría ofrecer cursos de especialización o de maestría para oficiales y otros profesionales de la policía.

## B. La agenda regional de seguridad ciudadana

Poco después de la revolución cubana y en el contexto de la guerra fría, la creación del Consejo de Defensa Centroamericana (Condeca) en 1963 marcó una época de militarización de la seguridad regional y de estrecha colaboración entre Estados Unidos y los ejércitos de la región. Sin embargo dos décadas después sobrevendrían los incendios de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, un período de guerras civiles y tensiones entre los Estados centroamericanos, que propicia la intervención de las superpotencias y produce una escalada armamentista sin precedentes. Por esa razón, la (in)seguridad regional se concibe en términos aún más claramente militares. Los ejércitos son los actores dominantes en el diálogo, y se habla sobre todo de mecanismos de seguridad militar: compro-

**El problema de fondo consiste en que el sistema no dispone de un marco normativo suficiente, ni de los mecanismos adecuados para hacer valer los compromisos acordados. Ni el Parlamento (Parlacen) ni la Corte Centroamericana tienen poder vinculante sobre los gobiernos, de manera que la cooperación depende de la voluntad de las autoridades nacionales.**

misos de no agresión, equilibrio de fuerzas, sistemas de alerta temprana y acuerdos de defensa colectiva.

Con Esquipulas se abren paso los procesos de reconciliación nacional y el acercamiento entre los Estados centroamericanos, hasta llegar al Protocolo de Tegucigalpa en 1992, en el que se institucionaliza el SICA, y luego a suscribir del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) en 1995. Es claro entonces que la agenda regional de seguridad vivió un proceso de desmilitarización paralelo y comparable al que tuvieron las agendas internas de nuestros países, según fueran descritos en el capítulo 7. Baste acá con recordar que el TMSD comienza por declarar: “Artículo 1. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana”.

Como se afirmó en el capítulo 1, los conceptos “seguridad democrática” y “seguridad ciudadana” comparten los mismos valores y son enteramente compatibles; pero el primero abarca un abanico de amenazas más amplio que el segundo, y en este sentido la “seguridad democrática” tiene más

<sup>1</sup> Los gobiernos son conscientes de este riesgo que afecta de diferente forma e intensidad al conjunto de las iniciativas sectoriales de integración, y tanto que a finales de 2008 los presidentes dispusieron crear una dirección en el SICA dedicada a seguir y evaluar el cumplimiento de los compromisos. A la fecha no se ha avanzado suficientemente en la ejecución de ese mandato.



cercanía con nuestra noción de “seguridad humana”. Así, el TMSD busca hacer de Centroamérica una “región de paz, libertad, democracia y desarrollo”, lo cual lo lleva a considerar como amenazas a la seguridad regional no solo los delitos violentos o predatorios que acá estudia este Informe, sino además delitos “tales como” el terrorismo o el sabotaje, la desconfianza entre los Estados, la pobreza, las catástrofes naturales y otros varios factores de riesgo.

Esa amplitud del concepto “seguridad democrática” y su apertura a incluir las llamadas “nuevas amenazas” se prestaron a que en reuniones sucesivas del SICA y de la Comisión de Seguridad se fueran añadiendo elementos a la (in)seguridad regional que de hecho desdibujan más la idea y por tanto dificultan la cooperación entre los siete países miembros.

En cuanto hace específicamente a la criminalidad (y por ende a la seguridad ciudadana regional) la más reciente relación oficial fue adoptada en diciembre de 2007 (Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, 2007) y abarca nueve asuntos específicos: (a) El crimen organizado; (b) el narcotráfico; (c) la deportación de personas con antecedentes penales; (d) las pandillas; (e) los homicidios; (f) el tráfico ilegal de armas; (g) el terrorismo; (h) la corrupción, y (i) otros temas policiales<sup>2</sup>.

Para evaluar si esta enumeración es adecuada hay que tener en cuenta que la definición de un fenómeno como cuestión “de seguridad” –y más aún, de seguridad “regional”– tiene implicaciones importantes en cuanto a cómo y quién o quiénes deban atenderlo (Cawthra, 1997). En nuestro caso y por lo que llevamos dicho en el Informe, la seguridad *ciudadana* es del resorte de los SSCJP de cada país, y estos solo

necesitan unir sus esfuerzos para atender amenazas o factores *supranacionales* o que tienen raíces más allá de sus fronteras. La tabla 14.1 revisa la lista anterior a la luz de esos dos criterios y explica brevemente las razones para cada atribución.

Del ejercicio resumido por la tabla 14.1 resulta ser que entre los ocho tipos de problemas que hoy el SICA considera como amenazas a la seguridad ciudadana, hay dos que en realidad no corresponden a una agenda regional –los homicidios y la corrupción–; un tercer delito, el terrorismo, constituye un fenómeno transnacional pero no es hasta ahora una amenaza para la seguridad de la región<sup>3</sup>; otro asunto, el de las pandillas, es esencialmente nacional aunque podría tener algunas ramificaciones supranacionales. El tema de los deportados no corresponde a un delito y es además demasiado específico para quedar destacado como una prioridad. Y así, la agenda propiamente *regional de seguridad ciudadana* quedaría reducida a tres fenómenos sobre los cuales puede y debe concentrarse la atención de los organismos regionales y los programas de cooperación entre los SSCJP de la región. Estos fenómenos son: (a) Los delitos perpetrados por organizaciones criminales de carácter supranacional –en especial los de trata de personas y robo de vehículos<sup>4</sup>–; (b) el tráfico internacional de narcóticos y sus delitos conexos, y (c) el tráfico ilegal de armas entre los países o a través de la región.

### C. Manejar mejor los desafíos prioritarios

La cooperación regional frente al robo de vehículos y otros productos *lícitos* básicamente consiste en que

2 | Seguridad fronteriza, protección del turismo, intercambio de información y agregadurías policiales en las representaciones diplomáticas.

3 | La vinculación se daría en el caso colombiano de las FARC, una organización que algunos Estados han declarado “terrorista” y parte de cuyas actividades se financian con el narcotráfico. Por lo demás y ante los ataques del 11 de septiembre, los presidentes centroamericanos emitieron una condena y la Comisión de Seguridad adoptó algunas medidas promulgando en diciembre del mismo año el “Plan centroamericano de cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo y actividades conexas”. (En: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_basica.aspx?IdCat=43&IdMod=5&IdEnt=330](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=43&IdMod=5&IdEnt=330)).

4 | Como se recuerda del cuadro 4.1, la criminalidad organizada de alcance “transnacional” se extiende a otros delitos, como el tráfico de órganos o el de bienes culturales.

## Amenazas a la seguridad ciudadana regional

Tabla 14.1

Tema	Riesgo(s) de inseguridad ciudadana	Pertinencia regional
Delincuencia organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Trata de personas</li> <li>▶ Robo de vehículos</li> </ul>	Sí. La trata es transnacional en todo el ciclo del delito. El robo de vehículos se vuelve asunto regional dados los desplazamientos de la propiedad entre países.
Narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Inducción al consumo de drogas ilícitas</li> <li>▶ Homicidios</li> <li>▶ Agresiones</li> <li>▶ Corrupción</li> </ul>	Sí. Fenómeno de ciclos nacionales (producción-consumo) y transnacionales (distribución-lavado). Gestionado por redes transnacionales en todo el ciclo del proceso.
Deportación de personas con antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Violación de derechos procesales</li> <li>▶ Violación de derechos humanos</li> </ul>	Sí. Responde a la necesidad de armonizar políticas y garantizar trato digno, especialmente ante los riesgos de criminalización de víctimas de tráfico ilícito y trata de personas.
Pandillas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Robos</li> <li>▶ Extorsiones</li> <li>▶ Agresiones</li> <li>▶ Daño a la propiedad</li> <li>▶ Homicidios</li> </ul>	No-Sí. Es un fenómeno común para el norte de la región pero menos para el sur. Lo común (por ejemplo el homicidio o el robo) no es “supranacional” y por tanto no justifica la prioridad de acción regional. Sin embargo, como dijo el capítulo 4, hay algunos visos de concertación entre pandillas de distintos países. Necesidad de una definición como actividad delictiva transnacional.
Homicidio		No. La acción regional se reduciría a intercambio de información y de buenas prácticas.
Tráfico ilegal de armas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Precursor de criminalidad</li> </ul>	Sí. Es un problema regional debido a la existencia de un mercado común y al tránsito de armas hacia otros países de América.
Terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Homicidios</li> <li>▶ Agresiones</li> <li>▶ Secuestros</li> <li>▶ Daños a la propiedad</li> </ul>	Sí. Centroamérica no enfrenta amenazas terroristas directas de carácter transnacional. Armonización de procesos e intercambio de información del interés de los Estados Unidos. Vinculación del narcotráfico con el terrorismo (caso de las FARC en Colombia).
Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Delitos contra el erario y la confianza pública</li> </ul>	No. La lucha contra la corrupción no puede avanzarse de mejor manera en el ámbito regional. Hay sin embargo procesos de armonización de datos y procedimientos para denunciar la corrupción.

Fuente: elaboración IDHAC, 2009-2010.



Foto. Campaña menos armas más vida. PNUD El Salvador.

las autoridades nacionales localicen y confisquen el vehículo o producto extranjero que los ladrones tratan de vender dentro de su territorio. Esto en esencia requiere tener un buen registro y cruzar bien la información entre países. En cambio el tráfico de ilícitos –personas, drogas y armas– necesita de mecanismos de cooperación más especializados y más diversos, por lo cual entraremos brevemente en las recomendaciones tocantes a cada uno de estos tres delitos.

### 1. Trata y tráfico ilegal de personas

La trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes son objeto de un programa regional impulsado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Este programa presta atención especial a la divulgación masiva de información sobre el fenómeno y las situaciones de riesgo, a capacitar funcionarios consulares y a entrenar personal para el buen tratamiento de las víctimas de este tipo de delitos (personas forzadas a prostituirse, niños y niñas vendidos o explotados, migrantes ilegales sujetos a maltrato...). También es de notar el interés que dentro del

SICA ha tomado el Consejo de Ministras de la Mujer (COMMCA), entidad que podría convertirse en el punto focal de una acción regional contra el flagelo. Así, se recomienda dar continuidad e intensificar el programa impulsado por la OIM, adoptar un sistema de seguimiento de los compromisos nacionales derivados de la Convención de Palermo sobre la trata y el tráfico, y establecer un marco de coordinación entre el COMMCA y la Comisión de Seguridad donde no se dupliquen los esfuerzos.

### 2. Tráfico internacional de narcóticos y delitos conexos

Para enfrentar este grave desafío a la seguridad ciudadana en la región se cuenta con una compleja normatividad internacional conformada por los tratados suscritos por todos los Estados miembros del SICA, incluidas en especial la Convención única de 1961 sobre estupefacientes, la Convención sobre sustancias sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988, texto este que recoge y actualiza los acuerdos

mundiales relativos a combatir la narcoactividad, el lavado de activos y el tráfico de precursores químicos. A ellos se añade el Plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional, que los Estados centroamericanos firmaron en el seno de la OEA en 2006.

Las acciones regionales contra la narcoactividad y sus delitos conexos están pues reguladas por un conjunto de parámetros bastante detallados y precisos, de suerte que las resoluciones del SICA deben servir para desarrollarlos y aplicarlos en América Central. Esto sin embargo no es óbice para que el desafío de la narcoactividad se asuma desde las especificidades que el problema tiene para la región y para cada país de ella; como notó el capítulo 4, la droga aumenta la inseguridad ciudadana en Centroamérica en tanto es causa de *vendettas*, en tanto lleva a los adictos a cometer delitos, en tanto nutre otras formas de criminalidad organizada, en tanto corrompe a las autoridades o al sector privado, y en tanto la “guerra” contra ella implica sacrificar otros gastos del Estado. Otros países del hemisferio y del mundo –México, Colombia, Estados Unidos, Europa– tienen también sus especificidades y también desde ellas se acogen a los tratados sobre consumo o producción de drogas, blanqueo de activos y compraventa de precursores o de armas.

En virtud de los tratados vigentes, los Estados centroamericanos deben intercambiar información, armonizar sus legislaciones y coordinar sus esfuerzos contra el narcotráfico. Para mejor cumplir este compromiso sería bueno que el SICA adoptara un mecanismo o tuviera un “observatorio” que reúna, analice y difunda la información tocante a la dinámica regional del trasiego y el consumo de drogas, el lavado, la venta de precursores y otros delitos conexos; los marcos legales, instituciones y recursos que cada Estado dedica a combatir este tráfico; el alcance de los acuerdos y la destinación de los fondos provenientes de la cooperación extraregional; las evaluaciones de impacto de las políticas, y otras facetas de este fenómeno tan complejo y al mismo tiempo tan lleno de implicaciones para el futuro de América Central.

Esas implicaciones justifican además que desde el SICA se refuercen los programas preventivos que habrían de complementar el énfasis actual en la interdicción y en la coerción. Para aprovechar las economías de escala se debería lanzar un programa regional vigoroso y sostenido de divulgación y pedagogía sobre los daños del consumo de drogas y más aún sobre el espejismo de riqueza fácil y poder mafioso que hoy está seduciendo a tantos jóvenes de nuestros países.

### 3. Tráfico internacional de armas

Para reducir el tráfico ilegal de armas pequeñas en América Central, la Comisión de Seguridad del SICA viene promoviendo un plan que consta de seis puntos a saber: (a) Aplicación de los tratados internacionales, en particular la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (Cifta); (b) constitución del foro de autoridades competentes de Centroamérica y México para acordar mecanismos de control más efectivos; (c) mejorar las técnicas de inspección en aduanas y fronteras; (d) intercambiar información sobre armas legalmente inscritas y adoptar un registro regional de armas de fuego incautadas; (e) fortalecer el Proyecto Centroamericano para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac), y (f) velar por el cumplimiento del Código de Conducta Centroamericano para la transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (SG-SICA, 2008).

Los cuatro primeros puntos corresponden a obligaciones ya adquiridas por los Estados de la región, y aquí el papel del SICA sería el ya explicado de intercambio, asesoría y seguimiento. Por su parte, el Casac es un proyecto propiamente regional que se propone fortalecer y armonizar la legislación para el control de armas pequeñas y livianas; mejorar la capacidad de las instituciones nacionales responsables del control; promover o ejecutar campañas de

## Las acciones regionales contra la narcoactividad y sus delitos conexos están reguladas por un conjunto de parámetros bastante detallados y precisos, de suerte que las resoluciones del SICA deben servir para desarrollarlos y aplicarlos en América Central.

destrucción de armas en circulación, y en general fomentar la cultura del desarme y de la paz. En cuanto al Código de Conducta, basado en una consulta con los Estados de la región, la Fundación Arias recomienda una serie de medidas, como actualizar los inventarios de armas, completar los registros, adoptar el certificado de destino final y crear una comisión regional de seguimiento (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2008:27-28).

Estas iniciativas y propuestas de alcance regional, acompañadas de las tareas que el capítulo 12 atribuyó a los gobiernos nacionales y municipales, nos llevarían al ideal del desarme ciudadano que le urge a Centroamérica y que además habría de ser parte del “contrato por el civismo” que examinamos en otro momento.

### D. Un “nuevo trato” de seguridad

Al lado y además de la cooperación entre los SSJCP de los países centroamericanos, es necesario buscar un nuevo diálogo entre la región y el resto de la comunidad internacional para el mejor tratamiento de los problemas de seguridad que se originan en procesos globales. En la base de este diálogo ha de estar la definición de una agenda propia, pensada por América Central y para América Central, donde las necesidades de terceros son complementarias y no constitutivas de las estrategias y planes regionales. Se trata entonces de un diálogo político al más alto nivel y desde una lectura comprensiva de la (in)seguridad ciudadana regional y su inserción en las dinámicas mundiales.

Un diálogo genuino comienza por comprender la posición del interlocutor para buscar desde allí las maneras de avanzar en procura de las metas compartidas. Y esto es particularmente cierto en relación con los asuntos de seguridad, en los que las partes tienden a pensar que se encuentran ante un “juego suma cero” o en el cual las ganancias de un jugador se producen a expensas del otro jugador. Pero la diplomacia precisamente consiste en encontrar la manera de que ganen ambas partes.

### 1. La visión desde Estados Unidos

Washington ha tenido desde siempre un interés especial en Centroamérica como canal entre océanos y puente entre continentes. En esa larga historia de altibajos, la administración Reagan marcó una fase de altísimo interés en la región, con claro acento sobre lo militar, flujos masivos de ayuda no reembolsable, y toma de partido en los conflictos internos de la época. Tras el fin de la Unión Soviética y la desmovilización de las fuerzas insurgentes, esta fase concluyó con el ingreso o regreso de todos los países centroamericanos a la democracia y con la adopción de reformas económicas favorables al mercado.

En este otro contexto de menor interés por la región, el primer presidente Bush hizo la promoción de su “Iniciativa para las Américas” que, bajo el eslogan de “comercio en vez de ayuda”, volvió a poner el acento sobre las relaciones económicas, que habría de llegar hasta al Tratado de Libre Comercio del año 2004 y a la bonanza exportadora de los años subsiguientes.

Pero ya desde la época de Reagan, Centroamérica había comenzado a figurar en el radar de la “seguridad interna” de Estados Unidos por cuenta de dos problemas que habrían de crecer en importancia: el tráfico de drogas y los nexos entre migración ilegal, pandillerismo y criminalidad en sus grandes ciudades. Tanto en la región como en Estados Unidos hay opiniones diversas sobre la magnitud real de estos fenómenos y sobre la posible ligazón entre ambos, pero a la luz de lo visto en el capítulo 4 parece razonable admitir que Centroamérica cumple un papel destacado en el tráfico internacional de narcóticos y que en cambio la inmigración de centroamericanos incide muy poco sobre la criminalidad en Estados Unidos.

Para lidiar con aquellas amenazas percibidas a su seguridad, el gobierno de Estados Unidos lanzó a finales de 2007 la “Iniciativa Mérida” que busca apoyar la lucha contra las drogas y el crimen organizado en México, Centroamérica, República Dominicana y Haití (Placido, 2008); aunque se han mencionado diferentes cifras, lo cierto es que bajo la Iniciativa se han solicitado 1.100 millones de dólares para los años fiscales 2008 y 2009. De ellos, 950 millones son para México exclusivamente, 28,9 millones para programas regionales en Centroamérica y el resto (121 millones) para programas bilaterales que en cada país financiarían actividades algo diferentes (Sun Wyler, 2008).

A tiempo que la Iniciativa Mérida continúa y expande la acción antinarcóticos, otros programas de Estados Unidos se dedican a controlar y perseguir los pandilleros centroamericanos que actúan o actuarían en su territorio; además del ya mencionado y debatido asunto de la deportación de personas “con antecedentes”, aquí se incluyen el Centro Antipandillas Transnacional (CAT) y la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley, así como el programa CAFE (Central American Fingerprints Exploitation) para la identificación y captura de migrantes

sospechosos, principalmente en colaboración con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras (United States Department of Justice, 2008).

### 2. La “culpa” en el mercado de drogas ilegales

La sabiduría convencional opina que la culpa de las drogas es ante todo de los extranjeros. Muchos estadounidenses y europeos sostienen que el consumo sería mucho menor si los carteles del “Tercer Mundo” no inundaran sus calles con sustancias nocivas. En América Central muchas personas piensan que no tendríamos “el problema de la droga” si Estados Unidos y otros países ricos no tuvieran tantos adictos o si nuestros vecinos Colombia y México no estuvieran inmersos en el negocio. La solución que se oye con frecuencia sería “legalizar la droga”, y con eso esta industria ya no sería ni próspera ni violenta.

Esta opinión extendida –y que de hecho se escucha desde la izquierda y desde la derecha política– tiene su parte de verdad porque sin la demanda de Estados Unidos o sin la oferta de Colombia y México, la narcoactividad sería mucho menor en nuestros países; y también es verdad que si la droga no estuviese prohibida, sus proveedores no tendrían por qué acudir a la violencia<sup>5</sup>.

Pero aquella visión popular tiene el problema de ser demasiado simplista. Si algo se sabe acerca de la delincuencia –y este Informe lo ha venido repitiendo– es que sus “causas” son múltiples e interactúan unas con las otras. Aunque el impulso principal del narcotráfico provenga de nuestros vecinos, es evidente que no todos los traficantes son extranjeros, sino que muchos centroamericanos se vinculan activamente a esta “industria” en calidad de jefes, trabajadores rasos o cómplices –además de hacerlo como consumidores o usuarios; y este hecho simple de por sí demuestra que algunas de las

51 Este tema por lo demás ha sido reconocido por primera vez por la Secretaria de Estado Hillary Clinton, en su visita oficial a México en abril de 2009 y por el presidente Obama en la Cumbre de las Américas, en Puerto España durante el mismo mes.

razones del problema deben buscarse en la región. Es más: la incidencia relativa y las modalidades de la narcoactividad son muy diferentes en cada país de América Central, lo cual implica que hay diversos grados y diversas formas de vulnerabilidad— o que en cada país están actuando unos factores especiales y distintos.

En efecto: para que surja el crimen organizado y para que encuentre los apoyos sociales que necesita se requiere que en el país existan grupos o sectores más o menos extensos que aprueben o justifiquen la violación de las leyes, o sea que exista una brecha entre la legalidad y la cultura. En esta situación de vulnerabilidad, la aparición o el recrudecimiento de alguna presión externa puede actuar como detonante y aparecer como “la causa” del problema, cuando en realidad es solo un factor contribuyente. De esta manera, la intensificación del narcotráfico entre Colombia y México actuó como detonante de la narcoactividad en Centroamérica, pero la “causa” subyacente sigue siendo la brecha entre cultura y ley —como confirma el hecho de que no todos los países de la región se hayan visto afectados por igual—.

Pero detrás de la controversia sobre las causas de la narcoactividad —que es una cuestión empírica— en realidad está la cuestión política o moral de quién “tiene la culpa” de la droga. Y otra vez puede ser que la mayor responsabilidad recaiga sobre países vecinos, porque allá están las causas principales del fenómeno: de aquí que la solidaridad de ellos y sus programas de ayuda contra la droga en Centroamérica no nacen, ni deben obedecer solo a su propio interés sino ante todo a la justicia. Pero la culpa de un lado no demuestra la inocencia del otro, de suerte que Centroamérica tiene también el deber de luchar contra la droga. Y en todo caso —si llegáramos a eso— los problemas no se arreglan con solo echarle la culpa a otro.

Por su parte, la idea de que la legalización es la salida en realidad no resiste mucho análisis conceptual, valorativo ni práctico:

- *Conceptual*, porque esta visión buscaría resolver un problema local con una solución global: “como los mercados ilegales generan violencia en algunos sitios (no en todos<sup>6</sup>) el mundo debe legalizar esas actividades y solucionar el problema de violencia local”. Y en todo caso porque la “legalización” es una palabra vaga, equívoca e insuficiente para definir una política (¿Se trata de no castigar con cárcel?, ¿de no castigar en absoluto? ¿al consumidor?, ¿al minorista?, ¿al mayorista?, ¿al campesino cocalero?... ¿Hablamos de marihuana?, ¿de morfina?... ¿De que la droga se expendá en cualquier parte?, ¿en las farmacias?, ¿en dispensarios estatales?...).
- *Valorativo*, porque el consumo de drogas es nocivo y la legalización aumentaría el consumo. Quienes proponen legalizar no aluden a este hecho o en el mejor de los casos argumentan que como la droga ya es ampliamente disponible, el consumo no aumentaría. De cualquier forma, la legalización implicaría transferir costos y riesgos de quienes hoy son víctimas de la violencia a quienes serían víctimas del aumento esperable en el consumo.
- *Y práctico*, en último término, porque la “legalización de la droga” simplemente no es viable en el futuro previsible. Las normas internacionales vigentes son fruto de un proceso de negociaciones que comenzó con la Comisión sobre el Opio reunida en Shanghái en 1909 y fue seguida por la Convención sobre el opio de La Haya de 1912, y por otras tres convenciones elaboradas en la Liga de las Naciones, que luego fueron la base de la Convención Única de 1961, seguida por las Convenciones de 1971 y 1988.



Foto. Joan Peris. PNUD Nicaragua.

Todos estos tratados se inspiran en un mismo principio: las drogas incluidas en las listas de las convenciones no pueden tener usos diferentes de los médicos y de investigación científica; todos los demás usos —recreativos, experimentales, religiosos, sociales— son ilegales aunque no necesariamente deban criminalizarse. Además, la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados dispone que los firmantes deban cumplirlos aunque contradigan sus propias legislaciones, de suerte que ningún país podría “legalizar” las drogas unilateralmente.

El proceso para modificar una convención es lento y no necesariamente llevaría a la “legalización” porque hay un bloque muy fuerte de países y organizaciones que se opone a liberalizar los mercados de drogas. En estas circunstancias es claro que tanto América Central como el resto de los países afectados por el narcotráfico deben aprender a vivir con él y buscar eliminarlo o al menos debilitarlo desde adentro. La solución no llegará del exterior.

En cambio y por razones conceptuales, valorativas y prácticas se necesita que la migración de

Centroamérica a Estados Unidos se “legalice” o se descriminalice de manera decidida. Estos flujos obedecen y producen realidades económicas, sociales y culturales que apenas muy ocasional y tangencialmente tienen que ver con la criminalidad. No es admisible que unos cuantos delincuentes se usen como pretexto para estigmatizar ni maltratar a los millones de trabajadores y talentos que la región está entregando a su vecino. Y para efectos prácticos es poco lo que los “latinos” nacidos fuera de Estados Unidos realmente inciden sobre la violencia callejera en sus ciudades.

### 3. El terreno en común

El decomiso de narcóticos y la persecución de las bandas traficantes, que son los objetivos esenciales de la Iniciativa Mérida, corresponden muy bien a las prioridades de seguridad interna de Estados Unidos. Y Centroamérica por supuesto necesita eliminar las mafias que están matando, corrompiendo y envenenando a sus habitantes. Por su parte, el control de la violencia de pandillas, segunda prioridad de Washington en la región, también es una urgencia para América Central. En tales circunstancias, y en el

6 | El problema internacional de la droga existe desde hace al menos alrededor de un siglo, con las primeras leyes de prohibición del opio y de la cocaína, pero las modalidades y el nivel de violencia asociados con su producción, distribución y consumo han variado muchísimo —y de hecho ha habido países y períodos donde la narcoactividad no ha sido muy violenta—.



## Drogas y democracia: un cambio de paradigma

Recuadro 14.1

### “La visión de América Latina: un nuevo paradigma

Considerando la experiencia de América Latina en la lucha contra el tráfico de drogas y la gravedad del problema en la región, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia se dirige a la opinión pública y a los gobiernos de América Latina, a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional proponiendo un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices: Tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública. Reducir el consumo mediante acciones de información y prevención. Focalizar la represión sobre el crimen organizado. Nuestro enfoque no es de tolerancia con las drogas. Reconocemos que estas provocan daños a las personas y a la sociedad. Tratar el consumo de droga como un tema de salud pública y promover la reducción de su uso son precondiciones para focalizar la acción represiva en sus puntos críticos: la disminución de la producción y el desmantelamiento de las redes de traficantes. Para concretar este cambio de paradigma, proponemos que América Latina tome las siguientes iniciativas en el marco de un proceso global de transformación de las políticas de combate al uso de drogas ilícitas:

- (1) Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal a pacientes del sistema de salud.
- (2) Evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal.
- (3) Reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios.
- (4) Focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado.
- (5) Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas.

### La participación de la sociedad civil y de la opinión pública

Un nuevo paradigma para enfrentar el problema de las drogas deberá estar menos centrado en acciones penales y ser más incluyente en el plano de la sociedad y la cultura. Las nuevas políticas deben basarse en estudios científicos y no en principios

marco de las convenciones y tratados vigentes, es claro que ambas partes deben seguir sumando esfuerzos en esta lucha contra la criminalidad organizada.

Esto no significa desatender las prioridades de los países centroamericanos. Mientras a Estados Unidos le interesa sobre todo cortar el flujo de narcóticos, a Centroamérica le interesa sobre todo eliminar la corrupción y la violencia; con sus propios recursos financieros y humanos, cada país puede y debe moldear sus políticas en función de las urgencias respectivas.

Seguir colaborando no significa tampoco que los métodos usados hasta ahora sean inmodificables sino, por el contrario, que las estrategias se sometan a

un proceso de evaluación franca y de reformulación tan amplia como fuera preciso. Ideas no faltan para la reorientación de la lucha mundial contra las drogas, y lo demuestra por ejemplo el trabajo de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que funcionó bajo la égida de los ex presidentes Cardoso de Brasil, Gaviria de Colombia y Zedillo de México (recuadro 14.1).

En el caso concreto de América Central, esta reevaluación es tanto más necesaria cuanto los resultados de la colaboración en este campo han sido tan dudosos: el aumento notable de los decomisos de droga en Centroamérica durante los últimos años (cuadro 4.2) bien podría ser reflejo del aumento en el

## Drogas y democracia: un cambio de paradigma

Recuadro 14.1

ideológicos. En ese esfuerzo se debe involucrar no solo a los gobiernos sino al conjunto de la sociedad. La percepción de la sociedad sobre el problema así como la legislación sobre drogas ilícitas se encuentran en proceso acelerado de transformación en América Latina. Un número creciente de líderes políticos, cívicos y culturales han expresado la necesidad de un cambio drástico de orientación.

La profundización del debate en relación con las políticas sobre consumo de drogas debe apoyarse en evaluaciones rigurosas del impacto de las diversas propuestas y medidas alternativas a la estrategia prohibicionista, que ya están siendo probadas en diferentes países, buscando la reducción de los daños individuales y sociales. Esta construcción de alternativas es un proceso que requiere la participación de múltiples actores sociales: instituciones de justicia y seguridad, educadores, profesionales de la salud, líderes espirituales, las familias, formadores de opinión y comunicadores.

Cada país debe enfrentar el desafío de abrir un amplio debate público sobre la gravedad del pro-

blema y la búsqueda de las políticas más adecuadas a su historia y su cultura. En el ámbito continental, América Latina debe establecer un diálogo con el gobierno, congresistas y la sociedad civil de Estados Unidos para desarrollar en forma conjunta alternativas a la política de “guerra a las drogas”.

La inauguración de la administración de Barack Obama representa una oportunidad propicia para la revisión en profundidad de una estrategia que ha fracasado y la búsqueda en común de políticas más eficientes y más humanas. Simultáneamente, a nivel global, debemos avanzar en la articulación de una voz y visión de América Latina capaz de influir en el debate internacional sobre drogas ilícitas, sobre todo en el marco de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Esta participación activa de América Latina en el debate global marcaría la transición de región-problema a la de región-pionera en la implementación de soluciones innovadoras para la cuestión de las drogas”.

Fuente: Extractos de la Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009 [en línea]. Disponible en: [http://www.tribunalatina.com/es/downloads2/declaracion\\_comision\\_drogas\\_y\\_democracia2009.pdf](http://www.tribunalatina.com/es/downloads2/declaracion_comision_drogas_y_democracia2009.pdf) (recuperado: 17 de febrero de 2009).

volumen de tráfico que según los analistas (y según la propia DEA)<sup>71</sup> se ha venido desplazando hacia esta zona; y es porque los decomisos por sí solos equivalen a emprender una carrera interminable por tierra, mar y aire contra un flujo que cada vez aumenta y encuentra más conductos. Y de su lado, deportar criminales –cuando en verdad se trate de criminales– no logra mucho más que exportar el problema.

De la falta de resultados contundentes sin embargo no se infiere que las medidas de interdicción

y coerción no sean necesarias o que deban suspenderse. Más bien se infiere que la estrategia es parcial o incompleta porque se fija solo en algunas facetas del negocio y sobre todo porque –igual que pasa con cualquier otro crimen– la narcoactividad y la violencia callejera necesitan de un manejo integral en el que la prevención sea el eje de largo plazo, como quedó claro en el capítulo 11.

El transporte de cocaína y otras sustancias sicotrópicas hacia Estados Unidos es un eslabón fundamental

71 Statement of the Honorable Michele M. Leonhart. 2008. Acting Administrator Drug Enforcement Administration before the United States House of Representatives Committee on Appropriations Subcommittee on Commerce, Justice, Science and Related Agencies. 12 de marzo. (Disponible en: <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct031208.html>).

Estas son muestras estimulantes de que la solidaridad que tuvo Europa frente al embate de la violencia política está renaciendo ante el desafío de la violencia social u ordinaria que infortunadamente vino a reemplazarla. Pero la envergadura del nuevo desafío exigiría bastante más atención y más presencia de la Unión Europea y de los socios europeos de América Central.

en la cadena delictiva, pero hay al menos otros tres tráficicos relacionados con él, que exigirían medidas de interdicción y coerción igualmente extendidas y severas: la compraventa de precursores químicos, el lavado de dineros provenientes de la droga y el comercio de las armas que utilizan las bandas criminales en América Central. Muchos de estos productos o servicios proceden o funcionan en Estados Unidos y por tanto una estrategia de control eficaz supondría bastante más acción de aquel país en su propio territorio.

Además –y sobre todo– para Estados Unidos no tendría mucha lógica seguir eternamente dedicado a vigilar sus fronteras para impedir que ingrese una sustancia que desean millones de sus habitantes y están dispuestos a pagarla a un alto precio. Para América Central tampoco tendría sentido seguir una batalla inacabable contra bandas capaces de toda corrupción y de toda violencia. Por eso en el genuino interés de las dos partes es imperioso adoptar un enfoque integral y subrayar las dimensiones preventivas en su alianza por la seguridad ciudadana.

Las medidas de cooperación que hoy se ejecutan –identificación de criminales, decomiso de drogas, intercambio de inteligencia, armonización de leyes...– atienden a las *consecuencias* de una patología social más honda y más compleja, cuyas *causas* tendríamos que entrar a confrontar. Estas otras medidas preventivas hacen parte de la estrategia general o del “contrato

por el civismo” que delineó el capítulo 10, subrayando en este caso las facetas que tienen relación más directa con la narcoactividad o con la violencia del pandillerismo: presencia del Estado y mejores oportunidades para los pobladores de zonas apartadas, costas y fronteras donde hoy campea el narcotráfico; campañas de educación y tratamiento para consumidores o adictos a la droga; programas de inserción educativa y laboral para jóvenes en riesgo, y demás formas de atención que comentamos en otros capítulos.

En ausencia de ese tipo de medidas, la falta de oportunidades y la cultura de violencia seguirán induciendo a miles de jóvenes hacia el pandillerismo o la narcoactividad, y o otros cientos de miles de personas nacidas en la región a emigrar o tratar de emigrar ilegalmente hacia Estados Unidos. Por motivos de seguridad, pero además por razones de equidad y crecimiento económico, el interés de Estados Unidos pasa entonces por la cultura de la legalidad, la construcción de lo público y la inclusión social en América Central.

Es mucho lo que Estados Unidos puede hacer para ayudar en esos tres objetivos. Resistirse, aun en estos tiempos difíciles, a la tentación proteccionista en perjuicio de nuestras exportaciones. Mantener o hasta elevar los flujos de inversión y de turismo que la región necesita. Cambiar, en los hechos, su consigna “comercio en vez de ayuda” por el eslogan “comercio con ayuda”<sup>8</sup>. Condicionar las ayudas económicas a

8| El momento no es el mejor, o quizá sí porque ya no se puede caer más bajo. Datos de la oecd para 22 países industrializados sitúan a Estados Unidos en el último lugar en fondos de ayuda internacional al desarrollo como proporción del ingreso nacional bruto: 0,16%. El primer lugar lo ocupa Noruega con 0,95%. De esos montos, Estados Unidos destina la mayoría a los frentes militares: Irak y Afganistán (40% entre ambos), y el cuarto lugar lo ocupa el otro frente, el de la droga, con asistencia a Colombia por el orden del 2% del total lo que representa una quinta parte del total destinado a América Latina y El Caribe. (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/40039096.gif>).

temas tales como la inversión social o la reforma tributaria que reseñamos en el capítulo 10<sup>9</sup>. Y claro está, un capítulo especial en relación con los migrantes: bajo la guía de criterios como la regularización de residentes ilegales, la reunificación familiar, la bolsa de empleo transnacional y la protección contra todas las formas de abuso, estas reformas podrían ambientarse en el seno de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) donde toman asiento los gobiernos de Centroamérica, Canadá, Estados Unidos, México y República Dominicana –de manera que los cambios beneficien también a los migrantes de por ejemplo Guatemala a México o de Nicaragua a Costa Rica–.

#### 4. El escenario

Infortunadamente el narcotráfico es la amenaza común y el hilo conductor de las tensiones de (in)seguridad que hoy por hoy afectan a un grupo de diez países del hemisferio vale decir, de norte a sur, Estados Unidos, México, Centroamérica y Colombia. Por otra parte, la magnitud, complejidad y multilateralidad del problema y sus anexos son tales que requieren de un foro especializado y capaz de adoptar y ejecutar el “nuevo trato” que venimos describiendo.

Ese foro sería el *Diálogo Mesoamericano*, entendida esta región como una unidad toponímica antes que cultural<sup>10</sup>, que además no pretende desplazar ni reemplazar a otros escenarios ya creados. La cobertura hemisférica de la OEA es demasiado amplia y heterogénea, la fórmula del gran Caribe (como supuso una vez la “Iniciativa de la Cuenca del Caribe”) implicaría hablar de Cuba o Venezuela, y no hay otras

organizaciones que involucren simultáneamente a algunos Estados de Norte, Sur y Centroamérica. El Diálogo por otra parte avanzaría en los procesos de integración subregional en el estilo de Unasur y se aprovecharía de experiencias como el Plan Puebla Panamá (también llamado Proyecto Mesoamérica) en el que Colombia, Centroamérica y México ya han unido sus esfuerzos (recuadro 14.2) o, en un sentido distinto, aprendería del método de discusión integral que la región ha empleado al negociar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea<sup>11</sup>.

El mecanismo propuesto sería un modo de dejar atrás tanto la discusión compartimentada de los procesos y proyectos como los acuerdos bilaterales que se superponen y además perpetúan las asimetrías en el diseño y ejecución de políticas. Esta visión alternativa de los problemas de seguridad regional supone un cambio de actitud por parte de todos los afectados. Colombia y México deben reconocer que sus negociaciones bilaterales con Estados Unidos en materia de seguridad tienen efectos directos sobre Centroamérica. Estados Unidos debe avanzar desde una actitud reactiva-coercitiva centrada en las consecuencias hacia una actitud proactiva que acentúe la prevención como remedio duradero. Y los Estados centroamericanos han de salir de la retórica integracionista para entrar a la construcción colectiva de un mañana mejor para sus habitantes.

#### 5. El aporte de Europa

Durante muchos años la Unión Europea (UE) al igual que varios países de Europa jugaron papeles fundamentales en la negociación y la consolidación de la

9| En el marco de una propuesta que denomina el *Consenso de Costa Rica*, este país propone que la condicionalidad positiva incluya progresos en reducción de gastos militares y expansión de inversiones públicas sociales, independientemente de la ponderación actual centrada en beneficios solo para países con niveles bajos de ingreso per cápita.

10| Desde un punto de vista antropológico Mesoamérica enuncia la región que abarca el sur-sureste de México hasta la zona norte occidental de Costa Rica. Se refiere al área cultural centrada en la combinación de cultura del maíz, uso de calendarios, prácticas de sacrificio) y una reconocida organización estatal.

11| Se espera que el Acuerdo sea firmado en el primer trimestre de 2010, lo que sería el primer éxito en procesos de cooperación región-región impulsados por Europa con resultados menos prometedores en el Mercosur y en el Área Andina.

## El Proyecto Mesoamérica

### Recuadro 14.2

“El pasado 28 de junio de 2009, los mandatarios de Centroamérica, Colombia y México participaron en la décima Cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, en Villahermosa, Tabasco, con el objetivo de revisar el proceso de reestructuración y fortalecimiento del que se denominaba Plan Puebla Panamá (PPP) y acordar su evolución hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Proyecto Mesoamérica”.

Este proyecto se consolida como un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países de la región, a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para las sociedades en materia de infraestructura, conectividad y desarrollo social.

Los proyectos de la primera etapa del PPP contribuyeron a la integración física y al desarrollo regional mediante avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, cuya materialización es condición necesaria para el desarrollo de programas y proyectos más ambiciosos en el ámbito social.

En este sentido el Proyecto Mesoamérica incorpora en su segunda etapa proyectos de alto impacto social en áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda, representando con ello una gran oportunidad para que los países cooperantes puedan participar con su experiencia y recursos a la consolidación de las prioridades de la región.

Este proyecto ha logrado construir consensos y atraer recursos a prioridades regionales, promoviendo lazos más estrechos de cooperación regional. Asimismo, ha generado una nueva dinámica basada en la cooperación, lo que propicia un proceso de cohesión e identidad regional para el enfoque de problemas comunes y soluciones de manera conjunta, bajo el principio de corresponsabilidad.

Tomando en cuenta la realidad que enfrenta la región en el contexto político y económico actual, el Proyecto Mesoamérica se perfila a continuar fortaleciendo la integración regional, así como a promover la generación de nuevas oportunidades para mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región.

Fuente: Comisión ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. 2008. Informe ejecutivo. Villahermosa, Tabasco (México). 27 y 28 de junio.

paz para Centroamérica, además de que asignaron recursos importantes para los programas de reconstrucción y desarrollo en la región. Obtenida la paz, sin embargo, tanto el interés político como el volumen de ayuda fueron disminuyendo, aunque Alemania, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza mantuvieron su cooperación regional y bilateral con algunos de nuestros países; la mayoría de las acciones financiadas por Europa son de interés productivo, laboral o medioambiental.

Con todo, como la propia UE reconoce, su cooperación con América Central durante varias

décadas pecó de un exceso de dispersión: iniciativas abundantes, más o menos importantes, pero sin una visión integradora (European Commission, Regional Strategy Paper 2001-2013:14). Esta situación empezó a cambiar con la iniciativa de un Acuerdo de Asociación entre las dos regiones, de suerte que el nuevo enfoque de la cooperación tiene como objetivo específico “apoyar el proceso de integración política, económica y social en el contexto de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central” (European Commission, Regional Strategy Paper 2001-2013:19).

El nuevo marco de cooperación –la estrategia regional 2007-2013– incluye, como novedad, una línea de trabajo prioritaria sobre buen gobierno y seguridad regional. Entre las medidas que incluiría esta línea se encuentran varios programas encaminados a la prevención del crimen y otros más precisamente enfocados a facilitar la integración regional en esta materia: a armonizar los sistemas legales, mejorar las aduanas y movimientos fronterizos, proyectos conjuntos entre policías y autoridades judiciales, intercambio de buenas prácticas y estudios sobre el impacto de las normativas de alcance regional (European Commission, Regional Strategy Paper 2001-2013:26). A este segundo tipo de actividades se destinarían 8 de los 75 millones de euros que contempla la estrategia.

La nueva preocupación de la UE con la (in)seguridad ciudadana en América Central no se expresa solamente en el ámbito de la ayuda regional, sino en sus planes de cooperación individualizada con cada uno de nuestros países y en especial con los del Triángulo Norte. Los documentos estratégicos para El Salvador, Guatemala y Honduras recogen por primera vez una línea prioritaria en seguridad. En los dos primeros casos la intervención se propone dentro del objetivo amplio de fortalecer la cohesión social y la seguridad humana, mientras que para Honduras se especifica la creación de un programa de seguridad ciudadana de carácter integral (prevención, control y rehabilitación). Las tres estrategias se enfocan sobre la población joven sin olvidar por eso el fortalecimiento institucional, particularmente el de la policía (European Commission, 2007).

Por su parte España, uno de los principales donantes europeos en la región, en su nueva estrategia regional ha incorporado un programa específico de fortalecimiento del Estado de derecho, la justicia y la seguridad en la línea de intervención de gobernabilidad y modernización de las administraciones públicas (Aecid, 2007-2008). La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) conserva sus programas de cooperación bilateral en temas de justicia, policía y prevención de la violencia de género. Recientemente se ha impulsado también una línea de cooperación multilateral a través del Fondo Fiduciario España-PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe”, que prevé la ejecución, entre otras iniciativas, de un programa regional de seguridad ciudadana.

Vistas en su conjunto, estas son muestras estimulantes de que la solidaridad que tuvo Europa frente al embate de la violencia política está renaciendo ante el desafío de la violencia social u ordinaria que infortunadamente vino a reemplazarla. Pero la envergadura del nuevo desafío exigiría bastante más atención y más presencia de la UE y de los socios europeos de América Central, no solo en términos de ayuda financiera y técnica, sino antes y sobre todo de comprensión y colaboración política para llegar al nuevo pacto de seguridad que la región necesita suscribir con el mundo. Un pacto que desde Centroamérica por supuesto comienza por reconocer que su inserción económica, cultura y política a la aldea global no puede ser satisfactoria sino es sobre la base de instituciones sólidas y plenamente respetuosas de los derechos humanos –comenzando por la seguridad ciudadana–.

## Referencias bibliográficas

Cawthra, Gavin. 1997. Towards a Holistic Approach to Security Management at Regional Security Level. En: *African Security Revue*. 6 (5).

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2008. *El proceso plurinacional sobre el control de transferencias y del tráfico de armas en América Central*. Primera edición:27-28.

Placido, Anthony P. 2008. Jefe de Inteligencia de la DEA, USDJ. The U.S. Government's Domestic Obligations Under the Merida Initiative. Declaración ante al Comité de Relaciones Exteriores del Subcomité del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos. 7 de febrero.

## Referencias páginas web

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid). Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Disponible en: [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Centroamerica/descargas/PCRC\\_correccion\\_12\\_de\\_abril\\_071.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Centroamerica/descargas/PCRC_correccion_12_de_abril_071.pdf) (recuperado: 16 de junio de 2009).

Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno. 2007. Estrategia de seguridad para Centroamérica y México. 2007. Declaración de la XXI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno. Guatemala. 12 de diciembre. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=20267&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1> (recuperado: junio de 2008).

European Commission. 2007. El Salvador, Country Strategy Paper, 2007-2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index_en.htm) (recuperado: 16 de junio de 2009).

European Commission. 2007. Honduras, Country Strategy Paper, 2007-2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index_en.htm) (recuperado: 16 de junio de 2009).

European Commission. 2007. Guatemala Country Strategy Paper, 2007-2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index_en.htm) (recuperado: 16 de junio de 2009).

European Commission, Regional Strategy Paper 2001-2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/rsp/07\\_13\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/rsp/07_13_en.pdf) (recuperado: 16 de junio de 2009).

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)). Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad de México y Centroamérica. 2008. Disponible en: <http://www.sica.int> (recuperado: octubre de 2008).

Sun Wyler, Liana. 2008. International Drug Control Policy. Congressional Research Service (CRS). Report for Congress. 23 de junio. Disponible en: [http://www.crsdp.org/research/RL34543\\_20080623.pdf](http://www.crsdp.org/research/RL34543_20080623.pdf) (recuperado: octubre de 2008).

United States Department of Justice. 2008. *Fact Sheet: Department of Justice Comprehensive Efforts to Fight Gang Violence*. 24 de junio. <http://www.usdoj.gov/opa/pr/2008/June/08-ag-562.html> (recuperado: octubre de 2008).

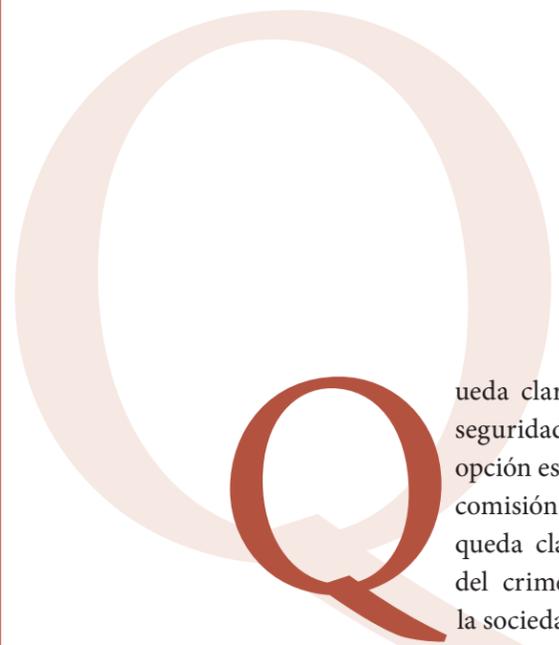


## Capítulo 15

# Caminos hacia el éxito

### Sumario

Las democracias sí pueden ofrecer seguridad en plazos cortos. Cuatro ejemplos de América Latina, uno de Estados Unidos y dos de Europa: las lecciones aprendidas. Un “decálogo del éxito” para la seguridad ciudadana en Centroamérica.



Queda claro que en materia de seguridad ciudadana la mejor opción es por supuesto evitar la comisión de delitos, y también queda claro que la incidencia del crimen es menor cuando la sociedad está bien integrada,

para lo cual es preciso avanzar hacia el contrato por el civismo que examinamos en el capítulo 11. Al mismo tiempo, y puesto que el control o sanción de los delitos es condición evidente para el orden en cualquier sociedad, en América Central necesitamos sistemas funcionales y eficientes de seguridad ciudadana y justicia penal, según las directrices detalladas en los capítulos 12, 13 y 14.

Pero aún entonces sigue siendo cierto que el delito no da tregua, que los niveles actuales de inseguridad en la región sencillamente son inaceptables, y que la ciudadanía reclama acciones prontas y eficaces.

Por eso este capítulo final presenta algunos ejemplos de países, regiones o ciudades democráticas que han tenido éxito en disminuir sus tasas de violencia y criminalidad de modo sustantivo y en un plazo relativamente corto.

Los éxitos, como es de suponer, resultaron de aplicar las estrategias o medidas que fueron explicadas en los capítulos previos, de suerte que acá nos limitamos a ilustrar el modo cómo esas estrategias y medidas fueron integradas y cómo se aplicaron en

contextos específicos. Pero además y sobre todo, los ejemplos confirman las dos tesis principales del Informe: que el problema de la inseguridad *sí* tiene soluciones *conocidas*, y que las soluciones *más eficaces* respetan y refuerzan el Estado de derecho.

Los ejemplos que tomamos son los de Bogotá y Medellín en Colombia, Guayaquil en Ecuador, el estado de Sao Paulo en Brasil, la ciudad de San Diego en Estados Unidos, los “hooligans” en Inglaterra y la alianza entre mafia y políticos de Italia.

Y puesto que esta lista parece algo sorprendente, advertimos de inmediato que los siete casos no pretenden construir una “muestra” rigurosa de los problemas, de los contextos o de las estrategias adecuadas para lidiar con la inseguridad ciudadana. También notemos que ninguno de los “ejemplos” es por supuesto perfecto o está libre de críticas más o menos bien fundadas; de hecho acá incluimos precisamente algunas de las experiencias que han sido más analizadas y que por tanto han sido bastante debatidas.

Por último –y no menos necesario–, hay que añadir que los “ejemplos” en cuestión no deberían ser calcados de su versión original para aplicarse a algún país o ciudad de América Central: en su gestación, igual que en sus efectos, cada una de las siete experiencias señaladas fue hija de una situación particular, en un momento y en un lugar determinados.

Lo que cuenta a nuestro objeto es captar bien las claves o “secretos” de este tipo de estrategias para inventar otras propias y ajustadas a la realidad concreta

de cada uno de los países, regiones y ciudades que conforman América Central.

Con miras a servir este propósito, la selección de los ejemplos no ha sido aleatoria sino que trata-mos de presentar un conjunto de “ilustraciones” re-levantes para los desafíos de inseguridad que hoy por hoy enfrenta América Central, así:

- (a) En cada caso se trataba de un nivel objetivo de criminalidad realmente alto y de un problema acuciante para la ciudadanía.
- (b) En cada caso se trataba de una democracia res-pectuosa de los principios y normas del Estado de derecho.
- (c) La mayor parte de los ejemplos se refieren a una tasa elevada de violencia urbana –fruto del delito ordinario o de bandas delictivas– un ejemplo se refiere a las pandillas violentas y otro más al desa-fío nacional de la gran criminalidad organizada (lo cual de algún modo se parece al “síndrome” de delincuencia ordinaria, “maras” y narco-crimen que padece Centroamérica).
- (d) Los éxitos en reducir el delito ordinario pro-vienen básicamente de regiones o ciudades la-tinoamericanas, cuyas culturas, sociedades e instituciones tienen por eso mucho en común con las nuestras.
- (e) La ciudad de San Diego es apenas un caso pro-totípico de un sistema de policía que hoy se ha extendido a muchos países, incluidos algunos de América Latina.
- (f) Los dos ejemplos de Europa son cultural e ins-titucionalmente más distantes, pero en cam-bio se refieren a dos problemas precisos y de algún modo parecidos a los “nichos de crimi-nalidad” que nosotros padecemos –mafia y pandillerismo–.

Advirtamos también que en esta lista nos he-mos abstenido de incluir ejemplos de la propia Cen-troamérica, en parte porque ya en capítulos previos fueron reseñadas algunas de las principales “buenas

prácticas” de la región, y en parte porque sus logros han sido más parciales o menos duraderos que los acá repasamos, pero además y sobre todo porque la distancia al estudiar lo ajeno ayudará a evitar que los árboles ofusquen la visión del bosque.

Sobre la base de las advertencias anteriores, este capítulo describe en forma breve la experiencia exitosa de las tres ciudades latinoamericanas, donde se destacan los elementos institucionales y políticos que examinó el capítulo 11 (sección A). La sección B se ocupa de Sao Paulo y San Diego, donde el factor determinante fue una nueva policía –en la “línea”, digamos, del capítulo 12– y la sección C reseña los ejemplos europeos para el manejo de pandillas y ma-fias –en consonancia, esta vez, con el capítulo 13–. A modo de conclusión, la sección D esboza un resumen –repetamos, tentativo– de las claves o “secretos” del éxito que estos distintos casos tuvieron en común.

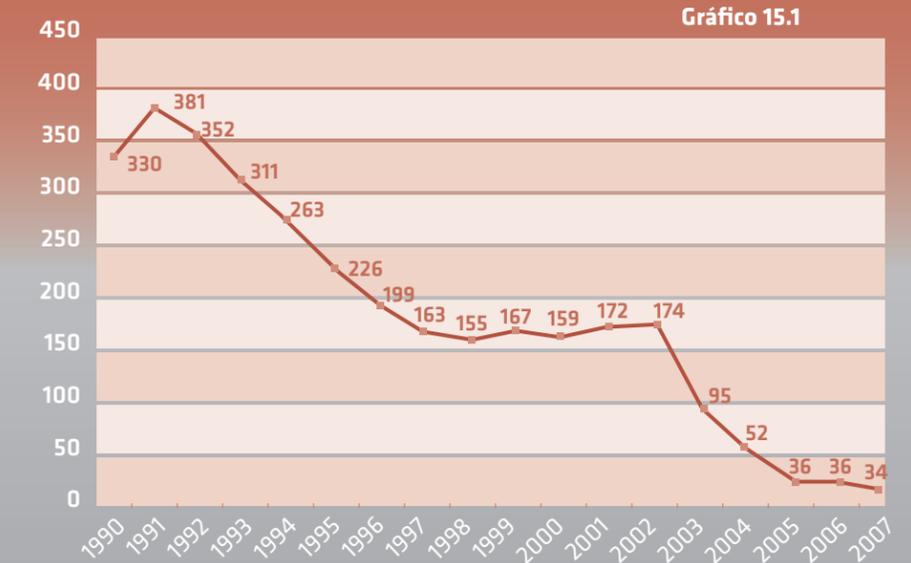
## A. Las ciudades hermanas

### 1. Bogotá y Medellín: la voluntad política y el enfoque sistémico

En medio del conflicto prolongado y complejo que ha marcado la historia de Colombia, sus dos ciudades mayores son ejemplos de una transformación urbana exitosa, saludable desarrollo social y mejoras sosteni-das en la seguridad ciudadana.

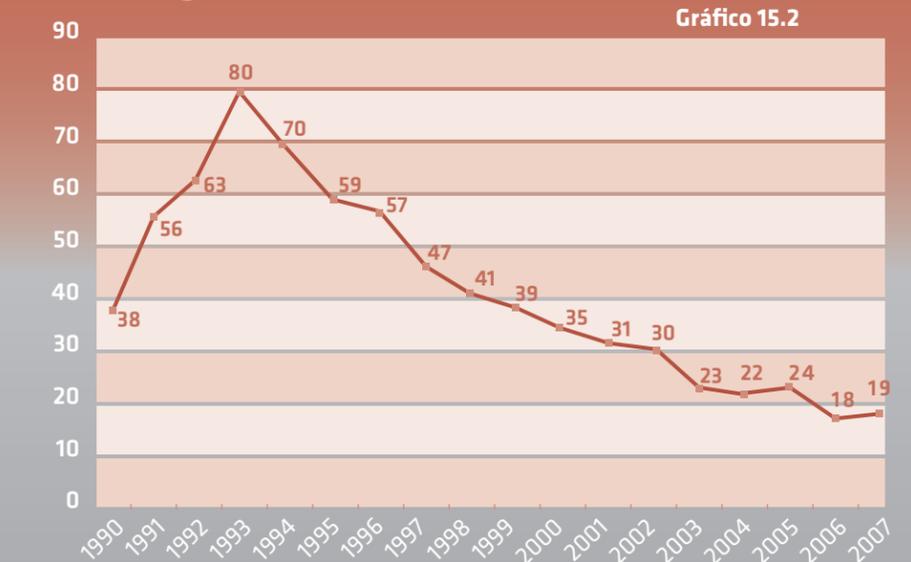
Al principio de los años 1990, Medellín, con una población cercana entonces a 1,8 millones de personas, era la ciudad más violenta del mundo: en 1991 se registraron 6.700 asesinatos, para una tasa no igualada de 381 homicidios por cada 100.000 ha-bitantes. A partir de 1992 esta violencia comienza a ceder, y seis años después la tasa de homicidios había disminuido en más de la mitad –aunque su nuevo nivel, 154, era todavía mayor que el de las ur-bes más violentas del orbe–; aún así la tasa aumenta ligeramente a partir de 1999, y en 2002 se sitúa en 174. Pero a partir de 2003 la violencia en Medellín disminuyó en forma drástica y hasta el punto de

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Medellín, 1990-2007



Fuente: Fiscalía General, Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML) de Colombia.

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Bogotá, 1990-2007



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML) de Colombia.



que en 2007 la tasa fue de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes (gráfico 15.1).

En el caso de Bogotá, donde vivían unos 5,5 millones de personas, el año más violento fue 1993 con una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes (o sea un total de 4.383 muertos). Pero a partir de 1994 este indicador va bajando más y más, hasta situarse en 19 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2007 (gráfico 15.2).

Aunque las nuevas tasas distan de ser satisfactorias, es indudable que las dos ciudades lograron reducir sustancialmente la inseguridad de sus pobladores. E interesa observar que estos resultados se dieron en dos contextos completamente distintos.

En Medellín, durante las décadas de 1980, 1990 y comienzos de este siglo, los grupos armados del narcotráfico, delincuentes organizados, guerrillas y paramilitares controlaron y se disputaron amplias zonas de la ciudad, sin que el Estado y, en especial, sus organismos de seguridad y justicia hicieran esfuerzos importantes para retomar el control territorial.

Bogotá, por su parte, padecía sobre todo de delincuencia ordinaria; los campesinos desplazados por la violencia rural cuadruplicaron el tamaño de la ciudad en veinte años, las barriadas se apiñaron sin que sus habitantes pudieran descifrar el qué y el cómo de la vida metropolitana y en su lugar adoptaron una cultura del desarraigo y la lucha por la supervivencia sin pensar en el otro, ni respeto por la ley.

Aunque hay debate sobre el origen de estos dos “milagros” y sobre su relación con el modelo de pacificación rural que Colombia ha aplicado durante los últimos años, puede argüirse que en ambos casos el proceso comenzó cuando el gobierno de la ciudad pasó a manos de una coalición que tenía “incentivos muy fuertes para renunciar a la anterior dinámica de provisión privada de la seguridad (...). Esta coalición incorporó y expresó valores y percepciones que fueron adoptados por los medios de comunicación, por buena parte de la clase media, por tecnócratas de corte ‘neoliberal’ y por la izquierda

política” (Gutiérrez Sanín et ál, 2009:4). Así, sobre la base de una clara voluntad política y social –como advertimos en el capítulo 9– se adoptó una estrategia de seguridad ciudadana donde vale destacar siete elementos:

- *Institucionalización de la seguridad en cabeza del alcalde.* Según la Constitución colombiana, los alcaldes son los jefes de policía y deben velar por la convivencia y la seguridad ciudadanas; sin embargo esta función se había delegado tradicionalmente a la Policía Nacional y a otras fuerzas de seguridad del Estado. En Bogotá desde 1994 los alcaldes asumieron el liderazgo en la materia, a través de una Consejería de Seguridad que dependía directamente de su despacho; en 1998 se creó la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana con personal civil y suficiente presupuesto propio. En Medellín, después de una traumática intervención militar del Gobierno nacional a fines de 2002, los alcaldes de la nueva coalición modernizante asumieron la tarea de recuperar los territorios y administrar la seguridad desde la Secretaría de Gobierno.
- *Estructura administrativa para gestionar la convivencia y la seguridad ciudadanas.* Cuando el alcalde decide no delegar la seguridad a la Fuerza Pública, se garantizan la integralidad de las acciones, su continuidad y su financiación. De esta manera las instituciones para el manejo de la seguridad en Bogotá y en Medellín se han ido fortaleciendo, bajo el liderazgo de una Secretaría que orienta y coordina las políticas y programas dirigidos a garantizar la convivencia pacífica y la seguridad, así como el fortalecimiento del aparato de justicia y del sistema de solución alternativa de conflictos. Para financiar los organismos locales de seguridad y cofinanciar a la Policía Nacional, cada ciudad creó un fondo especializado y le destinó recursos muy cuantiosos.
- *Coordinación interinstitucional.* Bajo el liderazgo de los alcaldes, cada ciudad constituyó equipos

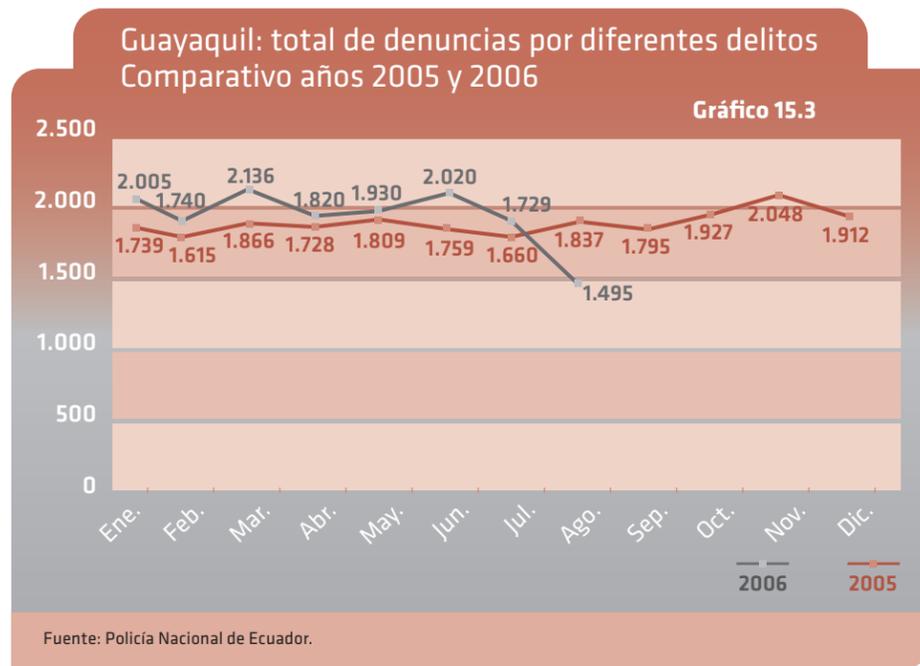


Foto. Joan Peris. PNUD Nicaragua.

multisectoriales y multidisciplinarios que asumieron como suya la tarea de proveer seguridad a la ciudadanía. Como instancia superior de análisis, concertación y dirección se creó un Consejo de Seguridad que opera de manera permanente y está integrado, en el ejemplo de Bogotá, por los veinte alcaldes locales de la ciudad, los diecinueve comandantes de estaciones de policía, los comandantes de unidades especiales, las secretarías o los secretarios de Gobierno, Salud, Educación, Tránsito, Desarrollo Social, del Instituto Distrital de Cultura y otras agencias locales.

- *Sistemas de información confiables.* Puesto que los problemas de “conflictividad, violencia y criminalidad” son muy concretos y se expresan en ámbitos geográficos y sociales específicos, cada ciudad puso en funcionamiento un mecanismo de información y análisis que guía y evalúa las estrategias y las decisiones cotidianas. La focalización y priorización de acciones dentro del perímetro urbano se logran mediante el Observatorio de Violencia en Medellín y el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia en Bogotá.

- *Planes integrales de convivencia y seguridad.* A partir de 1995 en Bogotá se ejecuta un plan fundamentado en el concepto de “cultura ciudadana”, que busca el acatamiento voluntario de las normas por parte de la ciudadanía; sin descuidar las acciones coercitivas ni la acción de la justicia, el plan busca fortalecer la autoregulación, la regulación recíproca y los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los hogares, entre particulares y entre las comunidades. En el caso de Medellín, se identificaron como raíces profundas de la inseguridad una “deuda social acumulada” y una cultura de la violencia que hacían y hacen necesario trabajar sobre los ejes de educación, urbanismo incluyente, inversión social y seguridad ciudadana.
- *Mejoras en la policía.* Sobre el trasfondo de un proceso de depuración en la Policía Nacional que implicó el despido de más de 4.000 agentes entre 1993 y 1998, esta institución pasó a jugar un papel central de disuasión, control y cercanía a las comunidades de Bogotá y Medellín. Y los gobiernos municipales correspondieron con un aumento enorme de su inversión en instalaciones,



equipamiento, movilidad, comunicaciones y formación de recursos humanos especializados en los varios campos del trabajo policial.

- **Evaluación externa.** Por alianza entre la Cámara de Comercio, el principal periódico de la ciudad y una fundación privada se creó “Bogotá Cómo Vamos”, iniciativa dedicada al seguimiento público y constante de los resultados del plan de seguridad, a través de las cifras oficiales y de encuestas de victimización y percepción ciudadana. Con las mismas características viene trabajando “Medellín Cómo Vamos”. Estos espacios han sido decisivos para la rendición de cuentas y para asegurar la continuidad de las políticas de seguridad ciudadana.

## 2. Guayaquil: el liderazgo y la importancia de la continuidad

Como ocurre un poco en América Central, los alcaldes de Ecuador carecen de responsabilidades claras y directas en relación con la seguridad ciudadana, aunque la Ley de Régimen Municipal contempla me-

canismos optativos para que colaboren con la Policía Nacional. Sin embargo en Guayaquil los delitos registrados durante el primer semestre de 2006 estaban bien por encima de los del año anterior (gráfico 15.3), la ciudadanía se sentía muy insegura y los medios reclamaban medidas de control más eficaces. Ante esta situación, el alcalde –elegido por voto popular y apelando a sus pocas facultades legales– convocó a las autoridades de seguridad y justicia, a los gremios y a los medios de comunicación para trabajar juntos ante la “crisis” que atravesaba la ciudad. Su primer paso fue levantar un diagnóstico detallado y con la ayuda de expertos contratados; sobre esta base las entidades convocadas negociaron y suscribieron un pacto o “Acuerdo interinstitucional por la seguridad de Guayaquil”, donde cada una se comprometió a llevar a cabo las tareas convenidas, a hacerlas bien y a responder públicamente por los resultados.

Cada mes, entre junio de 2006 y marzo de 2008, los firmantes del acuerdo se reunieron en un comité de seguridad, donde cada institución reportaba sus logros, se estudiaban las cifras, se discutían planes y se tomaban decisiones para el mes siguiente. La Cámara

**Guayaquil: total de denuncias recibidas en el Ministerio Fiscal, años 2005 a 2008**  
Cuadro 15.1

Principales delitos contra las personas					
Delito	2005	2006	2007	2008	Cambio porcentual 2007-2008
Homicidio	308	331	224	259	15,6
Plagio	834	692	607	666	9,7
Robo agravado	3.009	5.602	5.196	4.686	-9,8
Secuestro express	214	308	224	203	-9,3
Violación	657	481	494	531	7,5
Principales delitos contra la propiedad					
Delito	2005	2006	2007	2008	Cambio porcentual 2007-2008
Robo simple	15.786	10.942	7.998	7.471	-6,6
Hurto	2.898	2.269	1.188	1.252	5,4
Robo en domicilio	769	1.335	1.138	1.217	7,0
Robo de vehículos	2.720	2.434	2.686	3.522	31,0
Robo en local comercial	539	968	915	931	1,7
Robo en banco	2	5	3	7	133,0

Fuente: Denuncias registradas en las oficinas del Ministerio Público de Guayaquil.

de Comercio y las agremiaciones de periodistas se encargaron del seguimiento de los compromisos, y cada sesión del comité concluía con una rueda de prensa de muy amplia difusión. En cumplimiento de su parte del acuerdo, la administración municipal elaboró el plan de equipamientos de seguridad y justicia, y comenzó a ejecutarlo hacia comienzos de 2007.

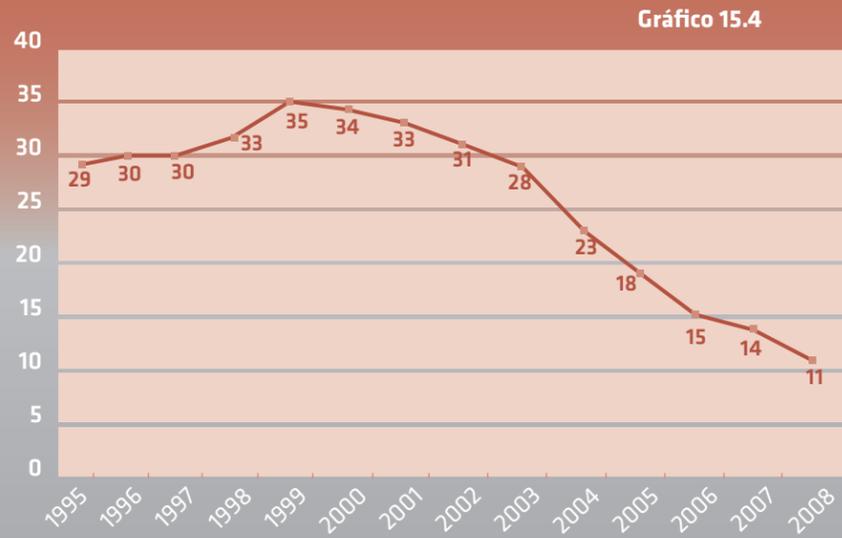
Con las acciones anteriores se logró que durante la segunda mitad de 2006 disminuyeran los delitos denunciados en seis de las once modalidades incluidas en el plan y que durante 2007 la situación siguiera mejorando en lo tocante a nueve de los once tipos penales en cuestión. Infortunadamente sin embargo, durante 2008 volvieron a aumentar las infracciones en ocho de las categorías que enumera el cuadro 15.1. A comienzos de ese año una disputa política entre el alcalde de la ciudad y el presidente de Ecuador había culminado en el retiro de la Policía Nacional del Comité y del Acuerdo por la seguridad de Guayaquil.

En el lado positivo la experiencia de Guayaquil viene a confirmar lo que dijimos en capítulos previos acerca –en especial– de que: (a) El problema no suele radicar en la falta de leyes (ni el remedio en escribir más leyes); (b) el compromiso político y el liderazgo son fundamentales; (c) las estrategias y sus resultados deben hacerse públicas y ser discutidas en público, y (d) el trabajo en equipo desde el sector público y el concurso ordenado de la sociedad civil son esenciales para el éxito.

Tanto o más importante, desde el lado negativo Guayaquil ilustra bien por qué la policía no puede tomar partido, ni ser parte en las disputas propias de una democracia, o por qué en materia de seguridad no vale revolver la política con la pequeña política. De hecho, como ha ocurrido muchas veces y en muchas partes del mundo –incluyendo a municipios de América Central (ver recuadro 7.2)– los gobernantes que llegan suspenden los programas que iniciaron sus antecesores, y esta falta de continuidad de por sí



Sao Paulo: tasa de homicidios por 100.000 habitantes 1995-2008



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo (Brasil).

explica muchos de los fracasos en el campo de la seguridad ciudadana.

## B. Las policías eficaces

### 1. Sao Paulo: la tecnificación del trabajo policial<sup>1</sup>

Con una población de 41 millones, el Estado de Sao Paulo (Brasil) registraba una tasa de 35 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1999, pero en los diez años siguientes logró reducirla en 70%, de suerte que en 2008 el índice se encontraba en 11 puntos (gráfico 15.4). El descenso de la inseguridad no se redujo al homicidio: las tentativas de homicidio disminuyeron en 59%, las violaciones en 19%, el robo de vehículos en 49% y otros tipos de robos en 15%.

Para obtener esta mejoría, tres gobiernos sucesivos centraron su política de seguridad en el fortalecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública y en particular de las fuerzas de policía, con un programa de modernización en todos los frentes y un aumento sustancial del presupuesto (el gasto per cápita en seguridad pública pasó de 47 reales a 156,4 reales entre 1995 y 2005). Porque ilustran muy bien cómo se puede aumentar la eficacia y eficiencia del trabajo policial, veamos la lista de reformas y medidas adoptadas en el Estado de Sao Paulo, agrupadas bajo cinco grandes rubros.

- *Manejo profesional y civilista de la seguridad ciudadana.* La Secretaría Estatal de Seguridad Pública (ssp) es la entidad responsable de la seguridad ciudadana en los municipios que integran el Estado de Sao Paulo<sup>2</sup>, y tiene bajo su mando a la

“Policía Civil” (dedicada a la investigación criminal), a la “Policía Militar” (encargada de la seguridad cotidiana) y al Departamento Penitenciario que administra todas las cárceles y penitenciarías del Estado, además del Cuerpo de Bomberos y el Departamento de Tránsito.

Desde fines de los años 1990, la ssp de Sao Paulo se ha venido profesionalizando por medio de: (a) La designación como secretarios o directores de profesionales con reconocida trayectoria y autoridad en la materia; (b) la formación y contratación de numerosos expertos civiles en el diseño y seguimiento de políticas de seguridad, y (c) la profesionalización de todos los funcionarios de entidades adscritas a la Secretaría, incluyendo a los mandos operativos de policía.

- *Una nueva cultura de policía.* Las policías (Civil y Militar) cambiaron su estilo de trabajo fundamentado en la intuición, por otro basado en la planeación, la evaluación y el seguimiento de resultados. Esta nueva cultura que valora el diagnóstico empírico, los criterios técnicos, la formalización de los procedimientos, el uso eficaz y eficiente de los recursos policiales y la descentralización de las responsabilidades fue impulsada mediante varias herramientas:

- El sistema “Infocrim”, que registra y clasifica los hechos delictivos por lugares, por días y por horas. Esta información permite planear el trabajo diario de los agentes y distribuir las patrullas según frecuencia y tipo de delitos, además de medir la eficacia de las operaciones.
- Estudios sobre el modus operandi de los delincuentes y de las organizaciones criminales según zonas y modalidades del delito.
- Encuestas permanentes y estudios sistemáticos de victimización.
- El sistema “Fotocrim”, con el registro de más de 300.000 delincuentes buscados o atrapados en

flagrancia, para efectos de identificación fotográfica y seguimiento de sus acciones.

- Proyecto de identificación de sospechosos y mapeo de los mismos para definir las zonas probables de residencia y de operación.
- Vigilancia de las prisiones, de las conversaciones telefónicas de los reclusos e infiltración de informantes en estos lugares.
- Creación del Departamento de Inteligencia de la Policía Civil y su programa de escuchas Guardián.
- Fortalecimiento y profesionalización de la investigación criminal, lo que permitió que los niveles de aclaración de los delitos pasaran del 21% en 2001 a 65% en 2005.
- Estandarización de los procedimientos para atender los diversos tipos de situaciones que encuentran las policías Militar y Civil.
- Organización del trabajo sobre la base de planes precisos y bien articulados. Ningún policía o patrulla sale a la calle sin información y sin un objetivo determinado para cada turno; los mandos de policía Civil y Militar se reúnen cada mes para evaluar y planear nuevas acciones; cada tres meses los altos mandos examinan las macro-tendencias delictivas en todas las regiones del Estado y definen las acciones para llevar a cabo en cada municipio.
- *Concentración sobre las prioridades.* Los recursos y esfuerzos de la policía se dirigen primero a atender las amenazas más graves o los puntos más débiles del SSCJP, para lo cual se adoptaron cuatro planes especiales a saber: (a) Plan contra el homicidio, con énfasis en la captura de asesinos u homicidas “instrumentales” y “seriales” (como decir sicarios o atracadores armados –y a diferencia, por ejemplo, del homicida “pasional” o del que mata en una riña–); (b) saturación de operativos policiales en sitios controlados por grupos criminales; (c) plan contra los delitos sexuales y atención

<sup>1</sup> Esta sección se basa en informes de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo disponibles en su página web <http://www.ssp.sp.gov.br/home/> y en varios textos del profesor Túlio Khan, Coordinador de Análisis y Planificación de esta Secretaría, incluyendo en especial el documento que amablemente preparó para este Informe. Túlio Khan. 2009. *¿Por qué la delincuencia está disminuyendo en Sao Paulo?*

<sup>2</sup> La Constitución establece que el Estado federado –no el Estado central– es el principal responsable de la seguridad ciudadana. Los municipios solo tienen competencias en materia de protección de bienes del Estado y transferencia de recursos para la seguridad.



a mujeres victimizadas, y (d) construcción de nuevos establecimientos carcelarios. De hecho –y este es uno de los rasgos más controvertidos del “caso” Sao Paulo–, el encarcelamiento se triplicó a partir de 1995 y el índice actual es de 352 presos por cada 100.000 habitantes, 64% superior al promedio nacional.

- **Prevención de riesgos específicos.** En este campo se han llevado a cabo diversos programas, entre los cuales destacamos la Ley Seca (prohibición de la venta y consumo de licor en diecinueve municipios); el riguroso Estatuto de Desarme y los programas de registro y control al porte y la tenencia de armas; las campañas de desarme voluntario; las medidas especiales para evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía, y los proyectos de mejoramiento social de favelas y de entornos urbanos deteriorados.
- **Descentralización del servicio y cercanía a la población.** Este objetivo se ha buscado mediante: (a) Una mayor autonomía y más responsabilidades de cada delegación local de policía; (b) planeación descentralizada de las operaciones, sobre la base de los respectivos diagnósticos locales; (c) reubicación o creación de nuevos comandos y unidades de policía para mejor atención de la demanda; (d) unificación de ámbitos territoriales para el trabajo conjunto de las dos policías –Militar y Civil–; (e) adopción de la denuncia telefónica para facilitar el acceso a la seguridad y la justicia; (f) notificación electrónica de delitos como el robo de vehículos, documentos y teléfonos celulares por parte de la población, y (g) creación de unidades especiales de policía participativa y fortalecimiento de la Policía Comunitaria.

## 2. San Diego: entender antes de actuar

Es un hecho conocido que en Estados Unidos la inseguridad ciudadana aumentó en forma severa durante los años 1980 y que a partir de los años 1990 se registró una mejoría igualmente destacable (gráfico

15.5). Hay sin embargo discusión sobre el peso relativo que en este avance tuvieron el envejecimiento de la población, las medidas de control de armas, la lucha contra las drogas, el endurecimiento de penas, el aumento en el número de presos, el crecimiento del pie de fuerza de la policía y el cambio en sus métodos de operación, para mencionar las explicaciones principales.

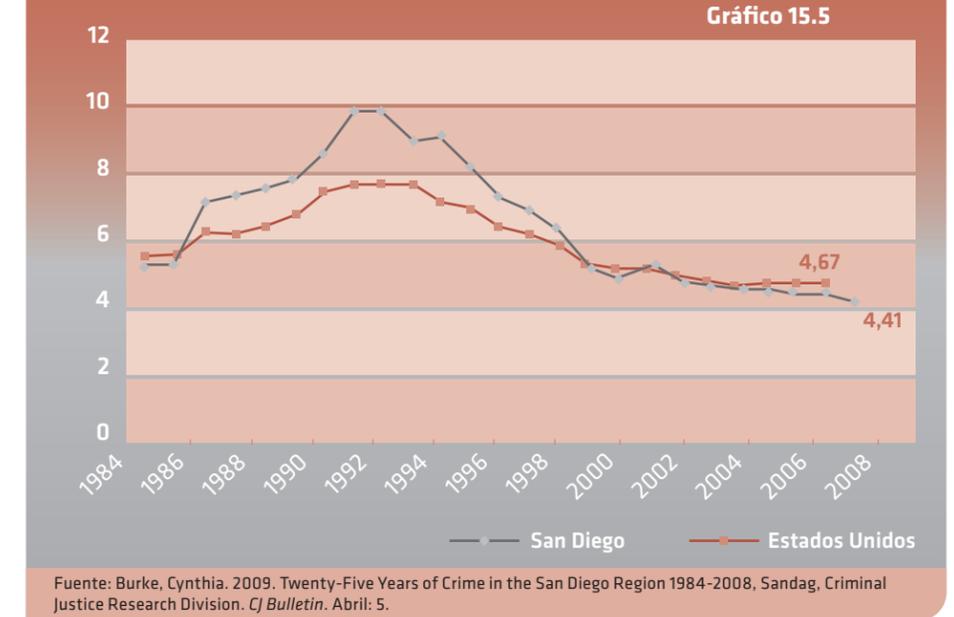
Es razonable pensar que esos varios factores se combinaron en el plano nacional, pero que las grandes diferencias observadas entre ciudad y ciudad –algunas hasta tres veces más violentas que otras– se debieron a la gestión buena o mala de las autoridades locales. San Diego, California, una ciudad de cerca de 1,2 millones de habitantes, es un caso de éxito indudable, como que sufrió un aumento del delito más pronunciado que el resto del país durante los años 1980 y su descenso fue también más pronunciado desde entonces –según se ve en el mismo gráfico 15.5–.

En Estados Unidos se denuncia casi la mitad de los delitos y existe un sistema de medición unificado, de modo que sus estadísticas son relativamente más confiables que la nuestras; por eso vale notar que los homicidios (principal y casi único criterio de medición en nuestro medio) representan apenas el 1% de los “delitos violentos” –donde se cuentan además los asaltos, los robos y las violaciones– y que además nueve de cada diez denuncias en ese país se refieren a infracciones contra la propiedad.

Esta nota nos sirve para advertir que el éxito de San Diego fue especialmente claro en materia de homicidios, cuyo total descendió en más de dos terceras partes entre 1991 y 2008 (gráfico 15.6), pero que también disminuyó la tasa del conjunto de delitos violentos en más de la mitad (gráfico 15.7) y que los ilícitos contra la propiedad, aunque aumentaron a principios de esta década, volvieron a descender durante los últimos años (gráfico 15.8).

Dados el nivel de riqueza y el predominio de las clases medias en la vida urbana de Estados Unidos, los gobiernos locales tienen por lo general un claro

Estados Unidos y San Diego: tasa de delitos violentos por 1.000 habitantes. 1984-2008



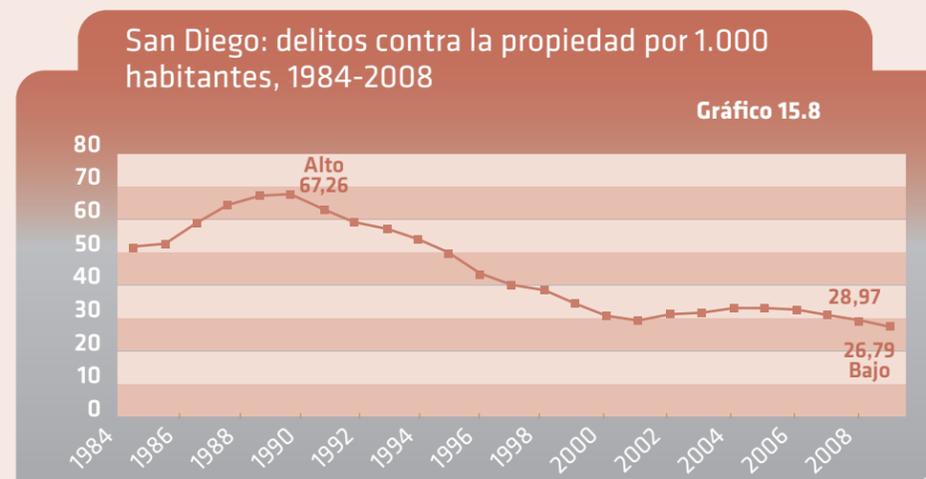
sentido de lo público y el tipo de compromiso ciudadano que por ejemplo en Bogotá y Medellín señalamos como la condición inicial para el éxito en materia de seguridad. Dando por sentada esta “modernidad” básica que comparten sus grandes ciudades, los analistas de Estados Unidos coinciden en atribuir un papel decisivo al manejo local de la policía, la institución-eje del SSCJP, en el grado comparativo de éxito que han registrado los grandes centros urbanos.

Y en efecto: ante la ola de inseguridad nacional de los años 1980, en los Estados Unidos surgieron varios enfoques novedosos de policía, entre los cuales hay que destacar el de “tolerancia cero”, el de “policía comunitaria” y una variante de esta, la “policía de solución de problemas” (*problem-oriented policing, POP*). El primero se hizo famoso en Nueva York bajo el alcalde Giuliani; el segundo fue asumiendo diversas modalidades dentro de Estados Unidos y después en todo el mundo, y San Diego fue un pionero en el uso de la variante POP.

Parte de la respuesta nacional al desafío del crimen durante los años 1980 fue un aumento sus-

tancial del pie de fuerza de la policía, que bajo el presidente Clinton se aumentó en más de 100.000 efectivos. Sin embargo hay que notar que entre las diez ciudades mayores de Estados Unidos, San Diego –la más segura– es precisamente la que cuenta con el menor número proporcional de agentes: 1,6 por cada mil habitantes–, mientras que Nueva York tiene 4,61, Chicago 4,63 y Los Ángeles 2,36 (Caldwell, 2004).

La policía comunitaria –o “de vecindario” o “de proximidad”, como se conoce en otros países– no es un programa sino más bien una concepción del trabajo policial que subraya el papel de la comunidad y del contexto social en la provisión eficaz del servicio de seguridad ciudadana. En su variante de “solución de problemas”, el enfoque consiste en tomar un conjunto bien delimitado de amenazas a la seguridad de los residentes (por ejemplo, robo de automotores en cierta zona, compraventa de drogas en algún parque, mujeres molestadas en vehículos públicos, etc.) y efectuar un diagnóstico “microscópico” para buscarle soluciones prácticas y creativas, que se evalúan y se revisan constantemente



Fuente: Burke, Cynthia. 2009. Twenty-Five Years of Crime in the San Diego Region 1984-2008, Sandag, Criminal Justice Research Division. *CJ Bulletin*. Abril:4, 5 y 8.



en interacción con la comunidad. La esencia de la estrategia radica en estudiar seriamente el problema para encontrarle salidas inteligentes, y este mensaje central de nuestro Informe se ve bien en las características del método adoptado por San Diego; veámoslo brevemente.

- *Qué es un problema y qué una solución de seguridad.* La unidad del trabajo en San Diego no es un delito individual, ni un incidente al cual se deba reaccionar; es un “problema de policía” o sea una amenaza concreta o en ciernes, un patrón de delitos o de conductas incívicas (*disorders*), que causa daño o alarma a los vecinos. Y su solución no consiste en corregir los efectos sino en remover las causas que originan el problema.
- *Lo primero es el saber.* El policía debe estudiar bien cada problema antes de entrar a resolverlo, de la misma manera que el policía judicial investiga bien los hechos antes de acusar o arrestar a alguien. El agente de policía debe explorar en busca de soluciones alternativas, no aferrarse a la manera anterior de hacer las cosas, y debe escuchar las sugerencias innovadoras. La policía como institución debe estar dispuesta al ensayo y al error, a la evaluación rigurosa y al aprendizaje permanente.
- *Prevención en lugar de reacción.* Por formación profesional y por su cercanía con la comunidad, el agente debe detectar las situaciones de riesgo antes de que comiencen a producirse o antes de que se agraven los hechos propiamente delictivos. En este sentido, su labor es parecida a la de un trabajador social, lo cual por una parte ha sido criticado, pero por otra parte implica un aporte a la comunidad adicional al de seguridad *stricto sensu*.
- *Usar todas las herramientas.* La detención o el arresto callejero se usan solo como último recurso. La policía es parte del “sector social” y los agentes actúan de consuno con los funcionarios y programas locales de asistencia y desarrollo social. Existen muy diversos y flexibles mecanismos

de asociación o de coordinación entre la policía o sus estaciones locales, otras agencias oficiales, el sector privado y por supuesto las comunidades.

- *Una organización apropiada.* El enfoque de “solución de problemas” necesita de una estructura administrativa y un método de gestión donde: (a) El mandato policial se amplía desde las funciones tradicionales a la solución de problemas comunitarios; (b) el agente tiene más iniciativa, más autonomía y –por lo mismo– necesita mejor formación, y (c) el patrullaje a pie o en bicicleta, la descentralización operativa y la delegación de responsabilidades son elementos básicos del trabajo policial.
- *Rendición de cuentas.* Con alguna razón se ha dicho que la mayor autonomía de la policía y del agente al definir un “problema” y al buscarle solución se prestan a los abusos e incluso a la corrupción. Pero del otro lado y por su propia naturaleza, esta variante de “policía comunitaria” implica que haya muchos ojos vigilando y aportando al desarrollo del trabajo policial. De hecho –y más allá de su eficacia como estrategia de seguridad– la policía de solución de problemas es una práctica democrática y es, como tal, valiosa y encomiable. La policía y el agente están expuestos al escrutinio de la comunidad y sus propuestas deben pasar la prueba de los resultados; quizá más importante, este método tiene más capacidad potencial para atender y responder a las inseguridades concretas y diversas de la ciudadanía –incluyendo sus inseguridades invisibles o de otro modo invisibilizadas–.

Los elementos anteriores se adicionan con otros y se combinan de distintas maneras en el movimiento a favor de la “policía comunitaria” que, fuera de San Diego, puede invocar los buenos resultados en otras ciudades de Estados Unidos, Canadá, Europa, Asia y América Latina –incluyendo a su manera el caso de la policía nicaragüense (ver recuadro 7.1)–. Esto no obsta para admitir, por ejemplo, que la policía



Foto. Jorge Alberto López Pérez. El Salvador.

comunitaria no es la más apta para hacer frente a la gran criminalidad organizada. Ni, sobre todo, que se trata de una “filosofía” u orientación general, no de un método mecánico, por lo cual hay supuestos o “intangibles” de competencia profesional, solidez de las instituciones y calidad de la democracia que hacen de este tipo de prácticas una realidad o apenas una caricatura.

En relación específica con la policía de solución de problemas, los críticos anotan además que el enfoque de “trabajo social” no funciona contra los delincuentes empedernidos, y que se trata de un método muy costoso. Respecto de lo primero hay que decir que tal vez ninguna estrategia de seguridad ciudadana ha sido evaluada con tanto rigor como esta; la revisión cuidadosa de los muchos estudios cuantitativos concluye que la metodología POP sí disminuye la inseguridad objetiva y además aumenta la seguridad percibida, y que este efecto es mayor cuando las autoridades se empeñan a fondo en aplicarla, cuando no se crean falsas expectativas y cuando los “problemas” están bien focalizados (Weisburd et ál, 2008:14).

Respecto de los costos es verdad que la estrategia supone personal calificado e intensamente dedicado al trabajo policial; pero estos costos están muy por debajo de los que implica el modelo opuesto o el de “mano dura”: la referencia obligada en este punto es Nueva York, cuya estrategia de “tolerancia cero” disminuyó la incidencia del delito pero lo hizo a base, no ya de tener aún más policías que San Diego, sino de multiplicar por tres el número de personas en la cárcel –con la enorme erogación que esto implica para el fisco (Dixon, 2005)– y de estigmatizar a las minorías de la gran ciudad (sin excepción de los migrantes “hispanos”).

## C. Los nichos delictivos

### 1. Los “hooligans” de Inglaterra: medidas precisas y convergentes

La mención de este ejemplo nos permite insistir en las cautelas necesarias al derivar lecciones de una situación para aplicarlas a otras situaciones: los “hooligans” europeos son por supuesto muy distintos de los

pandilleros centroamericanos y se parecerían más, si acaso, a las “barras bravas” de América Latina. Sin embargo entre los “hooligans” y las pandillas descritas en el capítulo 4 hay más cosas en común de lo que podría pensarse: en ambos casos predominan los jóvenes del sexo masculino, ambos luchan contra grupos rivales, ambos usan a veces la violencia, ambos presentan grados y formas variantes de vinculación individual y de jerarquización o disciplina interna, ambos tienen un ingrediente emocional y unas expresiones rituales en su base, ambos fluctúan entre la sana diversión, la falta de civismo y la delincuencia, ambos se prestan a la estigmatización de los jóvenes y de sus modas, y en ambos casos es crucial distinguir entre los delincuentes y los muchachos que simplemente son jóvenes.

El fenómeno “hooligan” se asocia especialmente con los campeonatos del fútbol profesional y ha tenido particular incidencia en los países de Europa Occidental. De vieja data pero reinventado en Inglaterra a raíz de la Copa Mundo de 1966, el movimiento se regó por varios continentes y en los países industrializados se fue asociando con otras expresiones de la contracultura juvenil (“skinheads”, “punks” y similares). Estos grupos de “fans” dieron origen a tragedias y disturbios que pusieron en jaque a los equipos y a las fuerzas de policía, ante lo cual las autoridades ensayaron toda una gama de estrategias represivas y preventivas. Sobre todo en Alemania, Bélgica, España (recordemos el caso de los Latin Kings de Barcelona, recuadro 13.6) Holanda e Inglaterra aparecieron ideas eficaces que –una vez evaluadas<sup>3</sup>– se fueron integrando en el “paquete” que este último país aplicó con más éxito.

Puesto que la experiencia inglesa ya ha sido analizada en muchos textos, acá nos limitamos a transcribir un resumen del “decálogo” que aquel país fue completando a lo largo de diez años (recuadro 15.1)

con la sola advertencia de que el punto 1 (“atacar el problema de raíz”) implicó una batería de programas con las familias, los vecinos, los aficionados y los clubes juveniles que no se detallan en este síntesis.

### 2. Lucha contra la mafia y “Mani Pulite”: decisión de los jueces y herramientas especializadas

Las mafias italianas han sido objeto de demasiados estudios y películas como para intentar siquiera una discusión acerca de sus orígenes, sus formas de operar, sus guerras intestinas o su asombrosa capacidad de penetración y de supervivencia. La Cosa Nostra, la Camorra, la Ndrangetta o la Sacra Corona tienen historias centenarias y desde mediados del siglo XIX hasta el presente han alternado entre fases de cooptación y períodos de confrontación con las autoridades de Italia y otros países<sup>4</sup>.

Las mafias siguen siendo parte de la vida italiana y por eso no estamos ante un ejemplo de éxito rotundo en cuanto a la seguridad ciudadana. Pero no hay duda de que durante los últimos años la balanza se ha inclinado claramente en favor de la legalidad: al comienzo de los años 1980 las mafias tenían pleno control político, económico y social sobre las regiones de Sicilia, Campania, Nápoles, la Puglia y Cerdeña, ejecutaban a placer sus “vendettas” y dominaban industrias y partidos políticos que les garantizaban la impunidad y les daban acceso a jugosos contratos oficiales.

Tres décadas después hay que decir que estas organizaciones criminales están disminuidas o en todo caso han bajado su perfil, que cesaron sus guerras abiertas contra las autoridades, que el Estado recuperó el control de todas las regiones italianas, que varios miles de miembros de esas “hermandades”

3| Un buen resumen de estas experiencias se encuentra en Tilles, Dan. 2006. *Stopping England's Hooligans*. Julio. Disponible en: [http://www.suite101.com/blog/dantilles/stopping\\_englands\\_hooligans](http://www.suite101.com/blog/dantilles/stopping_englands_hooligans)

4| Recomendamos la recién publicada y excelente *Historia de la mafia, desde sus orígenes hasta nuestros días*, de Salvatore Lupo (México, Fondo de Cultura Económica, 2009) además, por supuesto, del último “best seller” al respecto, *Gomorra: un viaje al imperio económico y al sueño de poder de la Camorra*, de Roberto Saviano (Random House Mondadori, 2009).



## Así acabaron con los 'hooligans'

**Recuadro 15.1**

“Es increíble que el fútbol de Inglaterra, el que hoy tiene el torneo más cotizado del mundo y estadios tan confortables como las más modernas salas de cine, hace apenas 18 años hubiera padecido la ruina y el aislamiento universal por la violencia de los ‘hooligans’. Fue el fenómeno de los ‘hooligans’ el que desencadenó las tragedias en los estadios de Heysel (Bélgica) en 1985, que dejó 39 muertos, y de Hillsborough (Inglaterra) en 1989, con 96 víctimas mortales, e hizo que el balompié inglés tocara fondo. Es increíble que en un país como Inglaterra tuviera que morir tanta gente, para que en 1989 se tomara la decisión de erradicar la violencia que azotaba al fútbol desde los años sesenta. Pero se consiguió. ¿Cómo? Gracias a unas drásticas decisiones en las que participaron el Estado, la Policía, el fútbol y la empresa privada.

Esta historia vale la pena contarla a través de un decálogo de normas y puede servir de guía para frenar la violencia del fútbol latinoamericano tan frecuente en los estadios de la región.

1. El Estado entendió que debía atacar el problema de raíz. El Gobierno de Inglaterra ordenó en 1989 una investigación a fondo, luego de la cual entendió que la violencia de los ‘hooligans’ era un fenómeno sociocultural del país y no del fútbol. La inexistencia del núcleo familiar, o en otros casos la ruptura, fueron identificados como dos de los principales generadores de ese tipo de violencia.

2. En 1990 entraron en vigor medidas judiciales para acabar con los violentos. Se crearon leyes contundentes. Se prohibió el ingreso hasta de por vida a los estadios a los hinchas más peligrosos y se adoptaron penas de cárcel a quienes violaran normas como la prohibición del porte de armas o el consumo de alcohol y de drogas.
3. Multas y sanciones para todos los estamentos de la sociedad. Las medidas judiciales no se hicieron solo para los violentos, sino que involucraron a toda la sociedad. Por ejemplo, si las autoridades capturaban en el metro, un tren o un avión a un ‘hooligan’, o a un grupo de ellos, la empresa transportadora recibía multas y sanciones de diversa índole.
4. Creación de cuerpos élite especializados de la Policía. Nacieron grupos élite de la Policía especializados en combatir ‘hooligans’ y manejar las masas en los estadios. Además hubo agentes secretos que se infiltraron entre los ‘hooligans’ para conocer su modo de vida. Así pudieron judicializarlos: dieron 35 penas perpetuas y se creó una lista de uno 5.000 “barras bravas” con prohibiciones.
5. Los clubes especializaron a su personal de logística. Los 92 clubes de la FA (Asociación de Fútbol de Inglaterra) formaron grupos de logística, llamados ‘Stewards’, a los que especializaron en relaciones públicas y manejo de masas. El objetivo fue disminuir paulatina-

## Así acabaron con los 'hooligans'

**Recuadro 15.1**

mente la presencia de Policía uniformada en los estadios (llevarla afuera y a los alrededores) y aumentar el de logística.

6. Se unificaron los criterios de seguridad en los estadios. Las medidas fueron las mismas para todos, pero cada estadio creó su propio plan de emergencia, según la clase de partido por jugarse. Para ello se tuvieron en cuenta la estructura del estadio, su ubicación, aforo, cantidad y calidad de los accesos. Además se ordenó quitar las mallas y los muros de contención.
7. La carnetización para conocer antecedentes judiciales. Una medida clave fue carnetizar a todos los integrantes de las barras, no solo para identificarlos, sino para saber si tenían antecedentes judiciales y además no podían entrar a los estadios. Hubo ‘hooligans’ que debían presentarse en una comisaría durante la disputa de un partido. El hecho de incumplir esta ley les generó castigos incluso peores que cometer actos violentos o de vandalismo.
8. El Estado otorgó créditos a los equipos para adoptar medidas. En 1990, con el fútbol quebrado y la violencia rampante, el Gobierno de Inglaterra decidió que para que las medidas adoptadas surtieran efecto, también había que financiar a los equipos, pues la inversión era enorme. Así fue que otorgó créditos y además propició la vinculación de la empresa

privada para ofrecer patrocinios, así como de la televisión, que empezó a transmitir los partidos de forma masiva.

9. Silletería para todas las tribunas de todos los estadios. Ubicar sillas en todas las tribunas de todos los estadios, y numerarlas, no fue una decisión que se tomó solo para darle comodidad al aficionado, sino como un factor importante de seguridad, porque así el personal de logística pudo identificar quién estaba sentado en qué parte. Esta decisión se tomó en 1990 y la FA les dio un plazo de 9 años a los 92 equipos afiliados para reestructurar sus estadios o para que construyeran uno nuevo.
10. La mejor tecnología debe estar al servicio de la seguridad. La creación de circuitos cerrados de televisión para ubicar cámaras en lugares estratégicos de los estadios, así como la implantación de modernos sistemas de identificación de los hinchas (lectores de huellas digitales y amplios bancos de datos, entre los más importantes) fueron los puntos clave de tecnología para mejorar la seguridad. Para cumplir con este propósito hubo que adecuar todos los escenarios”.

**Gabriel F. Briceño**  
Subdirector de Deportes El Tiempo  
28 de septiembre de 2008  
Bogotá

han sido procesados, que fortunas enormes les han sido confiscadas, y que no solo los *capi* legendarios sino también políticos de primer nivel han sido encarcelados.

La historia de la mafia está ligada inextricablemente a la política italiana, y esta, de entrada, es la primera y principal lección por aprender: la mafia no prospera sin la complicidad de los políticos y no se la derrota sino es por una firme voluntad política. La

mafia es una especie de Estado paralelo, que acompañó el proceso de unificación de Italia y que después de la Segunda Guerra Mundial entró a ser parte de la coalición de partidos clientelistas que a base de favores y negocios mantuvo la precaria unidad nacional y la gobernabilidad de una democracia para entonces en peligro de “caer en manos del comunismo”. Bajo el paraguas de la Guerra Fría y con tasas muy altas de crecimiento económico, la coalición se mantuvo

durante varias décadas, pero las mafias se fueron apropiando de más y más porciones del Estado. Hasta que la situación se volvió insostenible y comenzó la larga lucha por establecer el imperio de la ley.

El conflicto estalló con el asesinato del prefecto de Palermo en 1982 y continuó con otros varios homicidios de alto impacto, ante cada uno de los cuales el Estado fue adoptando herramientas nuevas y más eficaces para enfrentar el desafío de las mafias. Es-

tos instrumentos hoy por hoy constituyen el conjunto jurídico posiblemente más completo y eficaz del mundo democrático para el combate contra la gran delincuencia organizada, y es por eso que lo traemos a cuento. Brevemente destaquemos sus cinco principales clases de medidas:

- *Nuevas figuras penales.* La Ley Rognoni-Latorre de 1982 estableció como delito autónomo la



## Los ejemplos confirman las dos tesis principales del Informe: que el problema de la inseguridad sí tiene soluciones conocidas, y que las soluciones más eficaces respetan y refuerzan el Estado de derecho.

“asociación mafiosa”, o hecho *probado* de pertenecer a una organización formada con el propósito explícito de delinquir (artículo 416bis del Código Penal); esta figura abrió paso al juzgamiento de varios cientos de jefes y “soldados” de la mafia durante los años subsiguientes. En 1992 se tipificó como delito el intercambio organizado de votos por dinero, lo cual facilitaría la captura de dirigentes políticos asociados con la mafia durante la fase de “Mani Pulite”. Y las distintas modalidades del lavado de capitales fueron siendo catalogadas y penalizadas a lo largo del decenio.

- *Facultades especiales para investigar.* Aquí se incluyen la posibilidad de ejecutar operaciones encubiertas, de interceptar comunicaciones, de utilizar información de los servicios de inteligencia y de llevar a cabo arrestos o decomisos preventivos, siempre que así lo solicite el Ministerio Público y lo autorice el juez en casos específicamente relacionados con la mafia. Una entidad especial, la *Direzione nazionale antimafia*, con 26 oficinas regionales, financia, coordina y adelanta las investigaciones respectivas.
- *Persecución de las ganancias ilícitas.* La poderosa policía financiera y los jueces del ramo pueden examinar el patrón de gastos y el estilo de vida de los sospechosos, sus familiares y sus asociados. Existe un amplio repertorio de incentivos para la denuncia de patrimonios ilegales. Los bienes o ingresos ilícitos de cualquier naturaleza son susceptibles de decomiso preventivo y con independencia de las multas o sanciones pecuniarias que se impongan al condenado. De este modo el

Parlamento, la Corte Constitucional y la Corte de Casación fueron refinando la figura del enriquecimiento indebido o inversión de la carga de la prueba que en distintos países ha mostrado su eficacia para perseguir la corrupción: “si usted no puede explicar el origen de su riqueza, esta se presume ilícita”.

- *Enjuiciamiento de los acusados.* La legislación antimafia hizo posibles los “maxijuicios” o el juzgamiento simultáneo de decenas o hasta cientos de acusados dentro de un “bunker” construido para ello. Los testigos pueden declarar a distancia o en videoconferencia y para ellos se adoptó un programa de protección muy sofisticado. Las pruebas o razones admitidas en un juicio o en un fallo sirven de insumo legal para juzgar a otros individuos. Los jueces plurales, la celosa protección de los magistrados, el uso reservado de ciertas piezas procesales y las penas severas complementan este sistema especial, que además se extiende al régimen penitenciario.
- *Justicia en dos carriles.* El resonante éxito del juez Falcone contra la Cosa Nostra se debió más que todo a la colaboración de un mafioso arrepentido. El asesinato de este juez en 1992 y la vigorosa reacción del Estado produjeron una desbandada que elevó a cerca de setecientos el número de *pentiti* o de mafiosos dispuestos a denunciar a sus compañeros, y desde entonces la delación se utiliza como el medio principal para combatir el crimen organizado. Esto supone un contraste entre el castigo severo que se impone a los reos y la dosis generosa de rebaja de penas, protección e

incentivos que reciben los *pentiti*. Semejante dualidad no está libre de peligros ni de críticas, pero en Italia se controlan muy de cerca la veracidad y sinceridad del informante, y con razón se opina que este “doble carril” ha sido la principal explicación de lo alcanzado (Vigna, 2006:522-527).

Si añadimos la presencia de unidades de policía dedicadas a perseguir las organizaciones criminales –y hasta la ocasional intervención del ejército en estas lides– así como el costoso programa de inversiones y mejoras sociales que por otra parte se llevaba a cabo en las regiones asfixiadas por la mafia, tendremos claro que Italia fue un caso pionero en adoptar y emplear las estrategias especializadas que recomienda el capítulo 13. Pero a más de pionera –y de manera que la hace un “ejemplo” todavía más digno de estudiar– en Italia la acción de la justicia se extendió de manera decidida y masiva a los políticos que habían colaborado con las mafias. En efecto, la “Mani Pulite” (“manos limpias”) fue un proceso de investigación liderado por el Tribunal de Milán que desde 1992 originó un terremoto al pasar de la judicialización de la mafia a la persecución de sus cómplices en el Estado y en la cúspide del poder político.

Las declaraciones de los *pentiti* permitieron aplicar la legislación que antes resumimos y que la propia clase política había aprobado años atrás, para llevar la cárcel a un gran número de dirigentes partidistas y funcionarios públicos acusados de delitos como “extorsión, corrupción, conspiración criminal, asociación con el crimen organizado y aceptación de bienes previamente robados” (Della Porta y Vannucci, 2002:88). Las investigaciones pronto se extendieron a otras ciudades del norte y para 1993 ya había llegado hasta el *Mezzogiorno*. El proceso, que empezó con el arresto de un dirigente local del Partido Socialista, alcanzó luego a políticos regionales y nacionales de todos los partidos, y a dirigentes de grandes empresas públicas y privadas. La envergadura de la investigación se resume en el nombre que le dieron los medios: *Tangentopoli* o “Ciudad de Ladrones”.

“El 18 de mayo de 1993, solamente un año después de la elección de un nuevo parlamento, 205 del total de 630 diputados y 81 de los 326 senadores fueron investigados por diferentes cargos y no únicamente por ofensas contra la administración pública. A finales de 1994 el número de sospechosos involucrados en el proceso ya superaba la cifra de 7.000, entre los que se encontraban: 338 ex diputados, 100 ex senadores, 331, 122 y 1.525 administradores regionales, provinciales y comunales respectivamente y 1.373 funcionarios públicos. Al mismo tiempo, los magistrados dictaron 4.000 órdenes de detención preventiva. Desde comienzos de 1997, cerca de 500 ex diputados y 5 ex primer ministros han sido involucrados en la investigación” (Della Porta y Vannucci, 2002:89). Representantes de la vieja coalición como Giulio Andreotti, siete veces primer ministro del país, fueron privados de su inmunidad parlamentaria por cargos de colaboración con la mafia, y el antiguo primer ministro socialista, Bettino Craxi, fue oficialmente acusado de corrupción.

Algunos analistas señalan que Italia reunió tres condiciones que permitieron la intervención de los jueces como última reserva de la democracia: (a) Una tradición de debate al interior de la magistratura sobre el papel del juez y sus poderes para interpretar y aplicar la ley, (b) la incapacidad o ilegitimidad del legislativo para dar una respuesta política al reto planteado por las conexiones entre mafia y corrupción en el gobierno, y (c) una demanda creciente de la opinión pública indignada ante la mezcla de violencia y corrupción (Calceglia, 2006:647-682). En estas circunstancias, los tribunales del “Mani Pulite” optaron por acudir a los instrumentos legales que fueran ideados contra la mafia y los usaron contra la corrupción política, lo cual por lo demás no estuvo exento de críticas. No obstante, esa aplicación judicial de la legislación contó con el firme respaldo de la opinión pública que dio a los jueces la condición de “héroes nacionales”.

La mafia está ligada estrechamente a la política y hacerle frente implica la decisión de limpiar la



Los siete ejemplos difieren por supuesto en cuanto al problema específico de seguridad que trataba de resolverse. Pero los “secretos del éxito” de todos ellos fueron básicamente los mismos y corresponden justamente a los principios que se comentan en este informe: (a) Una *voluntad política y social* para asumir en serio el desafío de la inseguridad ciudadana, (b) un *sistema institucional* bien diseñado para hacer frente al problema, y (c) una *cultura del conocimiento* que permitió el buen diagnóstico y la ejecución profesional de las acciones.

política. Esta, repitamos, es la primera lección que se deriva del “caso” italiano. La lucha fue jalonada por los jueces –segunda gran “lección”– y por los políticos progresistas apoyados por una ciudadanía indignada y decidida –tercer aprendizaje– mediante el uso de las herramientas especializadas de investigación y juzgamiento que mencionamos en el capítulo 13 –cuarta moraleja–. No menos sino tal vez más importante, en el trasfondo del proceso estuvo el fin de la Guerra Fría (que le quitó razón de ser al clientelismo) y sobre todo estuvo el ingreso de Italia a la Unión Europea, que no era compatible con el sobrecosto de la gran corrupción; de manera que a las lecciones anteriores añadimos la del capítulo 14 y que también tiene validez para América Central: la vigencia de la ley es necesaria para que un país pueda insertarse ventajosamente en el concierto económico y político internacional.

#### D. Los secretos del éxito

Los siete ejemplos precedentes difieren por supuesto en cuanto al problema específico de seguridad que trataba de resolverse, en cuanto al marco institucional y el contexto social, y en cuanto a las estrategias exactas que se aplicaron. Pero los “secretos del éxito” de todos ellos fueron básicamente los mismos y corresponden justamente a los principios que de

manera algo abstracta comentamos en los últimos capítulos. O para decirlo en términos del capítulo 9, en todos los casos hubo: (a) Una *voluntad política y social* para asumir en serio el desafío de la inseguridad ciudadana, (b) un *sistema institucional* bien diseñado para hacer frente al problema, y (c) una *cultura del conocimiento* que permitió el buen diagnóstico y la ejecución profesional de las acciones.

De manera un tanto más detallada, la lectora o el lector seguramente hallaron en las historias una ilustración viva de los “secretos” que –para efectos puramente pedagógicos– podríamos ordenar como un “decálogo del éxito” en la seguridad ciudadana en una democracia. Este *podría ser* el decálogo:

1. La voluntad política y social comienza por la convicción de que la seguridad es un derecho de todos y que el Estado tiene el deber indiscutido de proveérselas. Lejos de temer que la seguridad de algún modo se oponga a los derechos humanos, las autoridades y la ciudadanía entienden que sin seguridad no es posible disfrutar de los demás derechos (por ejemplo el derecho a la vida, a la libertad de caminar por las calles o a tener diferentes opiniones políticas). También se entiende que sin seguridad no hay inversión, sin inversión no hay empleo y sin

- empleo no hay desarrollo humano. La seguridad no se concibe como un asunto aislado sino como una parte esencial de la estrategia de desarrollo de los países y de las ciudades.
2. La seguridad requiere de liderazgo claro y decidido del presidente, del alcalde o –en su caso– del superior de policía o de los altos tribunales. El líder asume la responsabilidad ante el público y coordina la actuación de las distintas agencias en el marco del Estado de derecho.
3. La seguridad no es solo un problema de policías y de jueces. Se requiere la participación de las demás instancias del SSCJP, en particular de aquellas responsables de las estrategias de prevención cultural, social, instrumental y situacional.
4. Las políticas de seguridad ciudadana requieren continuidad entre gobierno y gobierno.
5. No hay éxito posible sin información objetiva, confiable y permanente acerca de los hechos, actores, raíces y dinámica del delito o delitos que se están combatiendo.
6. La información se usa activamente para entender la evolución del fenómeno, para orientar el trabajo de campo, para evaluar las estrategias, para

- controlar a los funcionarios y para adoptar los cambios necesarios.
7. Las estrategias de seguridad exitosas son altamente selectivas: van directamente a los puntos nodales del problema y buscan el flanco débil del adversario. Las acciones se concentran sobre modalidades, sitios, horas, actores o factores del delito escogidos con orden y cuidado.
8. La seguridad no es de derecha ni es de izquierda: simplemente es un derecho que debe garantizar cualquier gobierno. Por eso el éxito implica evitar que las ideologías entorpezcan la comprensión del problema o la forma de tratarlo.
9. La seguridad necesita de un manejo muy cercano, lo cual supone conocimiento directo del problema, proximidad, descentralización y flexibilidad por parte de las autoridades nacionales y locales.
10. La ciudadanía debe estar bien informada sobre el problema y los avances de la estrategia para que le brinde apoyo en un círculo virtuoso de eficacia y legitimación. Al igual que el desarrollo humano, la seguridad ciudadana es seguridad de la gente, por la gente y para la gente.

## Referencias bibliográficas

Calceglia, Inés Malvina. 2006. La lucha contra la corrupción y el rol de la justicia: el caso del *pool* milanés *mani pulite* y algunas reflexiones acerca de la magistratura Argentina. En: *Papel político* 11 (2).

Della Porta, Donatella; Vannucci, Alberto. 2002. Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano. En: *Zona abierta*, 98/99. Pablo Iglesias, Madrid.

Dixon, David. 2005. Beyond Zero Tolerance. En: *Policing Key Readings*. Editado por Tim Newburn y publicado por *Willan Publishing*. Reino Unido.

Gutiérrez Sanín, Francisco, et ál. 2009. Politics and Security in Three Colombian Cities, Working Paper (44). *Crisis States Working Papers Series* (2). Londres.

Lupo, Salvatore. 2009. *Historia de la mafia, desde sus orígenes hasta nuestros días*. Fondo de Cultura Económica, México.

Saviano, Roberto. 2009. *Gomorra: un viaje al imperio económico y al sueño de poder de la Camorra*. Random House Mondadori.

Vigna, Piero Luigi. 2006. Fighting Organized Crime, with Particular Reference to Mafia Crimes in Italy. *Journal of International Criminal Justice*. 4(3).

## Referencias páginas web

Caldwell, Robert C. 2004. Policing San Diego. *The San Diego Union Tribune*. 12 de diciembre. Disponible en: [http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20041212/news\\_z1e12police.html](http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20041212/news_z1e12police.html) (Recuperado: Julio de 2009).

Tilles, Dan. 2006. *Stopping England's Hooligans*. Julio. Disponible en: [http://www.suite101.com/blog/dantilles/stopping\\_englands\\_hooligans](http://www.suite101.com/blog/dantilles/stopping_englands_hooligans) (Recuperado: Julio de 2009).

Weisburd, David, et ál. 2008. The Effects of Problem- Oriented Policing on Crime and Disorder. *Campbell Systematic Reviews*. En: [http://db.c2admin.org/doc-pdf/Weisburd\\_POP\\_review.pdf](http://db.c2admin.org/doc-pdf/Weisburd_POP_review.pdf) (Recuperado Julio de 2009).

# Anexo A

## Indicadores de Desarrollo Humano\*

### Anexo A1

#### Procedencia de los indicadores y datos descritos en el anexo

Los datos correspondientes a la familia de Índices de Desarrollo Humano provienen de la más reciente actualización realizada por la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (HDRO, por su sigla en inglés), correspondiente al Informe de Desarrollo Humano 2009<sup>1</sup>.

Al respecto es importante mencionar que la HDRO es principalmente usuaria de estadísticas y no productora. Por ello, se basa en la información que le facilitan organismos internacionales que proveen esta información y que disponen de los recursos y conocimientos necesarios para recopilar y procesar datos internacionales sobre indicadores estadísticos específicos.

En lo que corresponde a los indicadores de índole social y económico, se utilizaron los datos procedentes de la última publicación de la Cepal titulada *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008 (febrero 2009)* y de la información disponible en la *Base de estadísticas e indicadores sociales en línea de Cepal* (Cepalstat/Badeinso).

#### 1. Discrepancia entre los datos nacionales y los internacionales

El presente Informe corresponde a una publicación con cobertura regional para los países centroamericanos, razón por la cual los datos que en este anexo se presentan cuentan con los requerimientos respectivos para poder ser comparables en la medida en que el lector lo desea.

Debido a que durante el proceso de recolección de la serie de datos internacionales, los organismos suelen aplicar normas y procedimientos de armonización que permitan mejorar la comparabilidad entre los países; realizar estimaciones aproximadas, con la disponibilidad de datos pertinentes, cuando falta un dato, o por no contar con la serie de datos nacionales más reciente, se pueden presentar discrepancias entre los cálculos nacionales y los internacionales.

1) Para conocer detalles sobre los métodos de cálculo de cada índice se recomienda visitar la siguiente dirección <http://www.hdr.undp.org/es/estadisticas/nt1>

En este apartado merecen una mención especial los datos correspondientes a El Salvador, ya que debido al más reciente V Censo de Población y IV de Vivienda, realizado por la Dirección de Estadística y Censos, Ministerio de Economía en 2007, se logró identificar la presencia de una diferencia entre los datos tradicionalmente trabajados para las estimaciones poblacionales y las que surgieron como resultado luego del censo, razón por la cual los datos nacionales y los internacionales pueden presentar diferencias.

## 2. Sobre los datos

Es importante recordar que los datos de los Índices de Desarrollo Humano corresponden a la información disponible por dos años, anterior a su publicación. Así, aquellos presentados para el IDH y sus respectivos componentes corresponden a la información del año 2007 que fue utilizada para el cálculo respectivo en la publicación de 2009.

## Anexo A2

### Descripción general de los países

Cuadro A2					
País	Nombre oficial	Capital	Extensión territorial (en km <sup>2</sup> )	Población <sup>a</sup>	Densidad de población por km <sup>2</sup>
Belice	Belice	Belmopan	22.966	294.000	12,8
Costa Rica	República de Costa Rica	San José	51.100	4.550.000	89,0
El Salvador *	República de El Salvador	San Salvador	21.040	6.098.714	289,9
Guatemala	República de Guatemala	Guatemala	108.890	13.667.000	125,5
Honduras	República de Honduras	Tegucigalpa	112.492	7.322.000	65,1
Nicaragua	República de Nicaragua	Managua	130.373	5.677.000	43,5
Panamá	República de Panamá	Panamá	75.520	3.391.000	44,9

\* El dato de población corresponde al reportado por el Censo del año 2007. Dirección General de Estadística y Censos.  
(a) Cepal. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008 (febrero de 2009).

\* Un agradecimiento muy especial a todos los colegas de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (Human Development Report Office, HDRO) por toda la ayuda y apoyo brindado para poder trabajar con los datos correspondientes a la familia de indicadores del desarrollo humano, series y sus respectivos componentes, en especial a Jeni Klugman y Eva Jespersen, directora y directora adjunta, respectivamente; Alison Kennedy, jefe de la Unidad de Estadística y a Cecilia Ugaz (directora adjunta hasta octubre de 2008), quienes tuvieron una amplia disposición para apoyar este Informe con el acceso de los datos.

Así mismo agradecemos a los colegas encargados de manejar los datos de las Oficinas de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano por su colaboración en el proceso de consulta y recolección de información: Jimmy Vásquez (El Salvador), Gustavo Arriola (Guatemala), José Vélez (Honduras), Leonel Pérez (Nicaragua), Martín Fuentes (Panamá).

## Anexo A3 Indicadores

Tendencia del Índice de Desarrollo Humano (Quinquenal 1980-2000, anual 2003-2007)		País	Clasificación según IDH 2007	Periodo										Progreso <sup>a</sup>		
				Quinquenal					Anual					Largo tiempo	Mediano tiempo	Corto tiempo
				1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	1980 a 2007	1990 a 2007	2000 a 2007
Belice	93	ND	ND	0,705	0,723	0,735	0,760	0,768	0,770	0,770	0,772	ND	0,067	0,067	0,037	
Costa Rica	54	0,763	0,770	0,791	0,807	0,825	0,833	0,842	0,844	0,849	0,854	0,091	0,063	0,063	0,029	
El Salvador	106	0,573	0,585	0,66	0,691	0,704	0,736	0,741	0,743	0,746	0,747	0,174	0,087	0,087	0,043	
Guatemala	122	0,531	0,538	0,555	0,621	0,664	0,681	0,687	0,691	0,696	0,704	0,173	0,149	0,149	0,04	
Honduras	112	0,567	0,593	0,608	0,623	0,690	0,717	0,720	0,725	0,729	0,732	0,165	0,124	0,124	0,042	
Nicaragua	124	0,565	0,569	0,573	0,597	0,667	0,681	0,686	0,691	0,696	0,699	0,134	0,126	0,126	0,032	
Panamá	60	0,759	0,769	0,765	0,784	0,811	0,820	0,824	0,829	0,834	0,84	0,081	0,075	0,075	0,029	

Nota: Los valores del IDH en la tabla fueron calculados usando metodología consistente para la serie de datos. Estos valores no son estrictamente comparables con los presentados en Informes de Desarrollo Humano anteriores.  
(a) Corresponde al cambio absoluto en el valor del índice entre los años de referencia.  
Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

**Tendencia del Índice de Desarrollo Humano  
Componente vida larga y saludable  
Esperanza de vida al nacer (en años)**

**Cuadro A3.2**

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	70,7	71,8	72,2	72,9	74,1	74,9	75,1	75,4	75,7	76,0
Costa Rica	72,6	74,4	75,5	76,8	77,7	78,2	78,3	78,5	78,6	78,7
El Salvador	56,3	59,6	65,9	68,8	69,5	70,2	70,5	70,7	71,0	71,3
Guatemala	57,2	59,6	62,2	65,0	67,7	69,0	69,4	69,6	69,9	70,1
Honduras	59,4	63,4	66,4	68,5	70,3	71,0	71,3	71,5	71,8	72,0
Nicaragua	58,5	60,7	64,1	67,3	69,6	71,0	71,5	71,9	72,3	72,7
Panamá	70,0	71,4	72,2	73,1	74,3	74,8	75,0	75,2	75,3	75,5

**Índice de Esperanza de Vida**

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	0,762	0,781	0,787	0,799	0,819	0,831	0,836	0,841	0,846	0,851
Costa Rica	0,793	0,823	0,842	0,863	0,879	0,887	0,889	0,891	0,894	0,896
El Salvador	0,522	0,577	0,682	0,730	0,742	0,754	0,758	0,762	0,767	0,771
Guatemala	0,537	0,576	0,621	0,666	0,712	0,734	0,739	0,744	0,748	0,752
Honduras	0,574	0,640	0,690	0,725	0,755	0,767	0,771	0,775	0,779	0,783
Nicaragua	0,558	0,594	0,652	0,706	0,744	0,767	0,775	0,782	0,789	0,795
Panamá	0,750	0,774	0,786	0,802	0,822	0,831	0,833	0,836	0,839	0,842

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (ODRO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

**Tendencia del Índice de Desarrollo Humano. Componente educación  
Tasa de alfabetización adulta (porcentaje de personas de 15 años y mayores)  
(Quinquenal 1980-2000, anual 2003-2007)**

**Cuadro A3.3**

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	ND	ND	70,3	70,3	70,3	75,1	75,1	75,1	75,1	75,1
Costa Rica	88,4	92,6	92,6	92,6	94,9	95,4	95,6	95,7	95,8	95,9
El Salvador	57,1	57,1	74,1	74,1	74,1	83,6	83,6	83,6	83,6	82,0
Guatemala	46,0	46,0	46,0	64,2	69,1	70,4	71,1	71,8	72,5	73,2
Honduras	56,9	56,9	56,9	56,9	80,0	83,6	83,6	83,6	83,6	83,6
Nicaragua	57,5	57,5	57,5	57,5	76,7	78,0	78,0	78,0	78,0	78,0
Panamá	88,1	88,1	88,8	88,8	91,9	92,7	92,9	93,1	93,2	93,4

**Tasa bruta combinada de matriculación en educación  
(Primaria, secundaria y terciaria)**

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	65,8	64,4	67,7	73,0	70,6	74,9	79,9	80,4	78,3	78,3
Costa Rica	61,1	57,1	64,7	65,4	66,1	68,1	73,6	73,0	73,0	73,0
El Salvador	51,6	55,6	55,5	59,0	64,5	70,2	72,9	72,9	72,3	74,0
Guatemala	38,5	42,0	43,0	47,5	58,2	64,2	65,9	67,0	67,6	70,5
Honduras	54,6	61,0	59,3	60,3	63,5	73,6	73,6	74,8	74,8	74,8
Nicaragua	57,3	55,1	55,1	62,4	68,2	69,7	70,3	71,3	72,1	72,1
Panamá	69,5	68,1	66,6	70,8	76,4	79,4	79,6	79,5	79,7	79,7

**Índice de Educación**

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	ND	ND	0,694	0,712	0,704	0,750	0,767	0,769	0,762	0,762
Costa Rica	0,793	0,808	0,833	0,835	0,853	0,863	0,883	0,881	0,882	0,883
El Salvador	0,553	0,566	0,679	0,691	0,709	0,791	0,800	0,800	0,798	0,794
Guatemala	0,435	0,446	0,450	0,586	0,655	0,683	0,694	0,702	0,709	0,723
Honduras	0,562	0,583	0,577	0,581	0,745	0,803	0,803	0,806	0,806	0,806
Nicaragua	0,575	0,567	0,567	0,592	0,739	0,752	0,754	0,758	0,760	0,760
Panamá	0,819	0,814	0,814	0,828	0,867	0,883	0,885	0,886	0,887	0,888

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (ODRO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

### Tendencia del Índice de Desarrollo Humano. Componente nivel de vida digna (Quinquenal 1980-2000, anual 2003-2007)

PIB per cápita según paridad de poder adquisitivo (PPA) (constante 2007 en dólares)

**Cuadro A3.4**

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	3.539	3.167	4.427	5.160	5.949	6.547	6.635	6.623	6.796	6.734
Costa Rica	6.743	5.870	6.595	7.640	8.596	8.949	9.162	9.535	10.203	10.842
El Salvador	4.716	3.939	4.071	4.985	5.267	5.359	5.382	5.471	5.621	5.804
Guatemala	4.115	3.436	3.534	3.880	4.196	4.247	4.273	4.303	4.420	4.562
Honduras	2.981	2.788	2.814	2.940	3.069	3.223	3.358	3.493	3.640	3.796
Nicaragua	2.885	2.611	1.979	1.919	2.239	2.284	2.375	2.447	2.505	2.570
Panamá	6.958	7.384	6.444	7.601	8.629	8.744	9.235	9.727	10.377	11.391

### Índice de PIB per cápita

País	Quinquenal					Anual				
	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Belice	0,595	0,577	0,633	0,658	0,682	0,698	0,700	0,700	0,704	0,703
Costa Rica	0,703	0,680	0,699	0,724	0,743	0,750	0,754	0,761	0,772	0,782
El Salvador	0,643	0,613	0,619	0,652	0,662	0,664	0,665	0,668	0,672	0,678
Guatemala	0,620	0,590	0,595	0,611	0,624	0,626	0,627	0,628	0,632	0,638
Honduras	0,567	0,555	0,557	0,564	0,571	0,580	0,587	0,593	0,600	0,607
Nicaragua	0,561	0,544	0,498	0,493	0,519	0,522	0,529	0,534	0,538	0,542
Panamá	0,708	0,718	0,695	0,723	0,744	0,746	0,755	0,764	0,775	0,790

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (ODHO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

### A3.5 Índices de Desarrollo Humano 2007

País	Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer (En años)	Tasa de alfabetización adulta (% de personas de 15 años y mayores)	Tasa bruta combinada de matriculación en educación (primaria, secundaria y terciaria) (%)	PIB per cápita (PPA en US\$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	Clasificación según el PIB per cápita (PPA en US\$) menos clasificación según el IDH <sup>b</sup>
	Posición <sup>a</sup>	Valor								
	2007	2007	2007	1999-2006	2007	2007	2007	2007	2007	2007
Belice	93	0,772	76,0	75,1	78,3	6.734	0,851	0,762	0,703	3
Costa Rica	54	0,854	78,7	95,9	73	10.842	0,896	0,883	0,782	19
El Salvador	106	0,747	71,3	82	74	5.804	0,771	0,794	0,678	-7
Guatemala	122	0,704	70,1	73,2	70,5	4.562	0,752	0,723	0,638	-11
Honduras	112	0,732	72,0	83,6	74,8	3.796	0,783	0,806	0,607	7
Nicaragua	124	0,699	72,7	78	72,1	2.570	0,795	0,760	0,542	6
Panamá	60	0,840	75,5	93,4	79,7	11.391	0,842	0,888	0,790	7

(a) Clasificación a partir de 182 países.

(b) Una cifra positiva indica que la clasificación según IDH es superior a la clasificación según el PIB per cápita (PPA US\$), mientras que una cifra negativa lo contrario. Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (ODHO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

Pobreza humana y de ingresos (IPH)

Cuadro A3.5b

País	Índice de Pobreza Humana (IPH-1)		Probabilidad de no sobrevivir hasta los 40 años <sup>a</sup> (% de la cohorte)	Tasa de alfabetización adulta <sup>a</sup> (% de personas de 15 años y mayores)	Población que no utiliza una fuente de agua mejorada <sup>a</sup> (%)	Niños con peso inferior a la media para su edad <sup>a</sup> (% menores de 5 años)	Población bajo el umbral de pobreza de ingresos (%)		Clasificación según el IPH-1 menos la clasificación según la pobreza de ingresos <sup>c</sup>
	Posición <sup>b</sup>	Valor (%)					US\$1.25 al día	US\$2 al día	
			2005-2010	1999-2007	2006	2000-2006	2000-2007	2000-2007	
Belice	73	17,5	5,6	24,9	9	7	ND	ND	ND
Costa Rica	11	3,7	3,3	4,1	2	5	2,4	8,6	-13
El Salvador	63	14,6	10,7	18,0	16	10	11,0	20,5	8
Guatemala	76	19,7	11,2	26,8	4	23	11,7	24,3	15
Honduras	61	13,7	9,3	16,4	16	11	18,2	29,7	-3
Nicaragua	68	17,0	7,9	22,0	21	10	15,8	31,8	6
Panamá	30	6,7	5,9	6,6	8	7	9,5	17,8	-15

Notas:

(a) Identifica los indicadores usados para calcular el IPH-1.

(b) Clasificación a partir de 135 países. Incluye diecinueve economías en transición no incluidas el año anterior.

(c) La pobreza de ingresos se refiere al porcentaje de la población que vive con menos de US\$1,25 al día. Las clasificaciones se basan en los países para los cuales se dispone de datos para ambos indicadores. Una cifra positiva indica que el país tiene mejores resultados en el ámbito de la pobreza de ingresos que en el ámbito de la pobreza humana, mientras que una cifra negativa indica lo contrario.

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (ODRO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

Cuadro A3.5c

País	Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 2007		Esperanza de vida al nacer (en años) 2007		Tasa de alfabetización en adultos (% de personas de 15 años y mayores) 1999-2007		Tasa de matriculación bruta combinada en educación (primaria, secundaria y terciaria) (%) 2007		Ingreso percibido estimado (PPA US\$) 2007		Clasificación según IDH, menos la clasificación según IDG <sup>b</sup>
	Posición <sup>a</sup>	Valor	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
			Como porcentaje del valor del IDH		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Belice	ND	ND	78,0	74,2	ND	ND	79,2	77,4	4,021	9,398	ND
Costa Rica	47	0,848	81,3	76,4	96,2	95,7	74,4	71,6	6,788	14,763	2
El Salvador	89	0,740	75,9	66,4	79,7	84,9	74,8	73,3	3,675	8,016	0
Guatemala	103	0,696	73,7	66,7	68,0	79,0	67,8	73,2	2,735	6,479	0
Honduras	95	0,721	74,4	69,6	83,5	83,7	78,3	71,3	1,951	5,668	-2
Nicaragua	106	0,686	75,9	69,8	77,9	78,1	72,7	71,5	1,293	3,854	-2
Panamá	51	0,838	78,2	73,0	92,8	94,0	83,5	76,1	8,331	14,397	3

Notas:

(a) Clasificación a partir de 155 países.

(b) Las clasificaciones según el IDH utilizadas es esta columna han sido recalculadas para los 155 países que registran un valor del IDG. Una cifra positiva indica que la clasificación según el IDG es superior a la clasificación según el IDH, una cifra negativa indica lo contrario.

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (ODRO). Informe de Desarrollo Humano 2009.

País		Índice de Potenciación de Género (IPG)		Españoles parlamentarios ocupados por mujeres <sup>a</sup> (% del total)	Mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas (% del total)	Mujeres profesionales y trabajadoras técnicas (% del total)	Relación de ingresos estimados entre mujeres y hombres
		Posición <sup>a</sup>	Valor				
Belice		81	0,507	11	41	50	0,43
Costa Rica		27	0,685	37	27	43	0,46
El Salvador		70	0,539	19	29	48	0,46
Guatemala		ND	ND	12	ND	ND	0,42
Honduras		54	0,589	23	41	52	0,34
Nicaragua		67	0,542	18	41	51	0,34
Panamá		47	0,604	17	44	52	0,58

**Cuadro A3.5d**

Medición del empoderamiento de género (IPG)

Nota:  
 (a) Clasificación a partir de 109 países.  
 Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (OHDR). Informe de Desarrollo Humano 2009.

### A3.6 Indicadores sociales

Datos e indicadores poblacionales  
 Población total de la región por países, 1980-2010  
 (En miles a mitad de año)

**Cuadro A3.6a**

Países	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Belice	144	163	186	214	245	276	306
Costa Rica	2.347	2.697	3.076	3.475	3.925	4.322	4.695
El Salvador <sup>a</sup>	4.660	4.995	5.325	5.723	5.938	6.049	6.183
Guatemala	7.013	7.935	8.908	10.004	11.225	12.700	14.362
Honduras	3.634	4.236	4.901	5.588	6.231	6.893	7.614
Nicaragua	3.257	3.715	4.141	4.664	5.106	5.457	5.825
Panamá	1.949	2.176	2.411	2.670	2.948	3.228	3.497

Tasas de crecimiento total estimadas según quinquenios, por países, 1980-2010  
 (Tasas por cien)

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Belice	2,5	2,6	2,9	2,7	2,4	2,1
Costa Rica	2,8	2,6	2,4	2,4	1,9	1,7
El Salvador <sup>a</sup>	1,4	1,3	1,4	0,7	0,4	0,4
Guatemala	2,5	2,3	2,3	2,3	2,5	2,5
Honduras	3,1	2,9	2,6	2,2	2,0	2,0
Nicaragua	2,6	2,2	2,4	1,8	1,3	1,3
Panamá	2,2	2,1	2,1	2,0	1,8	1,6

Tasas globales de fecundidad estimadas según quinquenios, por países, 1980-2010  
 (Hijos por mujer)

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Belice	5,4	4,7	4,4	3,9	3,4	2,9
Costa Rica	3,5	3,4	3,0	2,6	2,3	2,1
El Salvador <sup>a</sup>	4,8	4,2	3,7	3,3	2,6	2,4
Guatemala	6,1	5,7	5,5	5,0	4,6	4,2
Honduras	6,0	5,4	4,9	4,3	3,7	3,3
Nicaragua	5,9	5,0	4,5	3,6	3,0	2,8
Panamá	3,5	3,2	2,9	2,8	2,7	2,6

(a) Los datos fueron ajustados de acuerdo con las cifras oficiales del V Censo de Población y IV de Vivienda, 2007. Dirección de Estadística y Censos, Ministerio de Economía.

Fuente: (Cepalstat/Badeinso). Base de estadísticas e indicadores sociales en línea de Cepal. Información proporcionada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), División de Población de la Cepal, revisión 2006. Base de datos población y Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, División de Población. Panorama de la población mundial (revisión 2006).

Salud										
Cuadro A3.6b										
País	Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (Años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (Por 1.000 nacidos vivos)			Tasa de mortalidad en menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Belice	1980-1985	71,0	69,9	72,2	39,3	38,5	40,2	ND	ND	ND
	1985-1990	71,9	70,4	73,5	35,9	36,2	35,7	ND	ND	ND
	1990-1995	72,5	70,8	74,6	29,3	30,6	28,0	ND	ND	ND
	1995-2000	74,4	72,2	76,9	23,3	25,2	21,3	29,0	32,0	27,0
	2000-2005	75,6	72,8	78,8	18,5	20,3	16,7	23,0	25,0	20,0
	2005-2010	76,1	73,3	79,2	16,4	18,1	14,8	20,0	22,0	18,0
Costa Rica	1980-1985	73,8	71,6	76,1	19,2	21,4	16,9	23,8	26,3	21,3
	1985-1990	75,2	72,9	77,5	17,4	19,6	15,0	20,3	22,7	17,9
	1990-1995	76,2	74,0	78,6	14,5	16,4	12,6	17,0	19,0	15,0
	1995-2000	77,3	75,0	79,7	11,8	13,3	10,3	13,9	15,6	12,3
	2000-2005	78,1	75,8	80,6	10,5	11,8	9,1	12,3	13,8	10,8
	2005-2010	78,8	76,5	81,2	9,9	11,2	8,5	11,5	12,9	10,1
El Salvador <sup>a</sup>	1980-1985	57,2	50,6	64,2	77,0	84,2	69,0	117,9	123,0	112,8
	1985-1990	63,1	57,4	69,1	54,0	62,1	50,5	77,1	82,3	72,0
	1990-1995	68,0	63,3	72,9	40,2	41,8	33,6	51,0	57,1	45,0
	1995-2000	69,0	64,4	73,9	32,0	30,4	24,3	41,2	45,4	37,0
	2000-2005	70,1	65,4	74,9	26,4	25,5	20,3	35,0	38,4	31,5
	2005-2010	71,1	66,5	75,9	21,5	ND	ND	29,5	32,3	26,6
Guatemala	1980-1985	58,3	56,1	60,6	79,3	83,6	74,8	117,7	120,8	114,6
	1985-1990	60,9	58,3	63,7	67,1	71,6	62,3	95,8	99,5	92,1
	1990-1995	63,6	60,5	66,8	54,8	59,6	49,8	74,2	78,4	70,1
	1995-2000	66,3	62,9	70,0	45,5	50,7	40,1	58,6	64,1	53,2
	2000-2005	68,9	65,5	72,5	38,6	44,0	33,0	48,5	54,5	42,4
	2005-2010	70,2	66,7	73,8	30,1	35,0	25,0	39,5	45,0	33,9
Honduras	1980-1985	61,6	59,4	63,8	65,0	71,7	57,9	100,6	109,0	92,1
	1985-1990	65,4	63,2	67,7	53,0	58,9	46,8	73,8	80,9	66,7
	1990-1995	67,7	65,4	70,1	43,0	48,2	37,6	59,8	66,0	53,6
	1995-2000	69,8	67,5	72,3	35,0	39,7	30,2	49,5	55,0	44,1
	2000-2005	71,0	68,6	73,4	31,2	35,5	26,7	44,5	49,6	39,5
	2005-2010	72,1	69,7	74,5	27,8	31,8	23,6	40,0	44,6	35,3
Nicaragua	1980-1985	59,5	56,5	62,6	79,8	87,5	71,7	117,1	127,8	106,4
	1985-1990	62,2	59,0	65,5	65,0	71,8	57,8	89,9	98,1	81,8
	1990-1995	66,1	63,5	68,7	48,0	53,8	41,9	61,6	69,0	54,3
	1995-2000	68,4	65,9	71,1	33,6	36,9	30,1	43,7	48,4	39,0
	2000-2005	70,8	68,0	73,8	26,4	29,9	22,8	32,1	35,9	28,3
	2005-2010	72,9	69,9	76,0	21,5	24,3	18,5	25,8	28,9	22,7
Panamá	1980-1985	70,8	68,4	73,3	31,6	36,0	27,1	43,0	48,2	37,8
	1985-1990	71,9	69,3	74,6	29,6	33,9	25,2	37,9	42,7	33,1
	1990-1995	72,9	70,2	75,7	27,0	31,1	22,7	33,7	38,1	29,3
	1995-2000	73,8	71,3	76,4	23,7	27,6	19,7	30,3	34,5	26,1
	2000-2005	74,7	72,3	77,4	20,6	24,1	17,0	26,8	30,6	23,0
	2005-2010	75,6	73,0	78,2	18,2	21,2	15,0	23,8	27,2	20,5

ND: No disponible.  
 (a) Los datos fueron ajustados de acuerdo con las cifras oficiales del V Censo de Población y IV de Vivienda, 2007. Dirección de Estadística y Censos, Ministerio de Economía.  
 Fuente: (Cepalstat/Badeinso). Base de estadísticas e indicadores sociales en línea de Cepal. Información proporcionada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade, División de Población de la Cepal, revisión 2006. Base de datos).

Económicos							
PIB por habitante y desempleo urbano							
Cuadro A3.6c							
País	Año	PIB por habitante (en dólares de 2000)	Desempleo urbano (Porcentaje)	País	Año	PIB por habitante (en dólares de 2000)	Desempleo urbano (Porcentaje)
Belice	1990	2.839,3	ND	Honduras	1990	1.061,4	7,8
	1999	3.106,8	12,8		1999	1.113,8	5,3
	2000	3.400,8	11,1		2000	1.153,5	ND
	2001	3.481,3	9,1		2001	1.160,7	5,9
	2002	3.570,6	10,0		2002	1.180,0	6,1
	2003	3.811,7	12,9		2003	1.209,2	7,6
	2004	3.896,5	11,6		2004	1.259,3	8,0
	2005	3.925,1	11,0		2005	1.308,9	6,5
	2006	4.018,9	9,4		2006	1.363,4	4,9
Costa Rica	2007	3.982,1	9,5	2007	1.420,4	4,1	
	1990	3.123,1	5,4	Nicaragua	1990	681,4	7,6 <sup>a</sup>
	1999	4.081,4	6,2		1999	753,0	10,7 <sup>a</sup>
	2000	4.062,8	5,3		2000	771,3	7,8
	2001	4.021,5	5,8		2001	782,6	11,3
	2002	4.056,3	6,8		2002	777,8	11,6
	2003	4.234,2	6,7		2003	787,3	10,2
	2004	4.334,5	6,7		2004	818,8	9,3
	2005	4.508,3	6,9		2005	842,9	7,0
2006	4.819,8	6,0	2006		864,2	7,0	
2007	5.085,1	4,8	2007	884,9	6,9		
El Salvador	1990	1.638,5	10,0	Panamá	1990	2.941,5	20,0
	1999	2.089,3	6,9		1999	3.912,0	13,6
	2000	2.092,8	6,5		2000	3.941,9	15,2
	2001	2.088,6	7,0		2001	3.890,6	17,0
	2002	2.097,8	6,2		2002	3.904,5	16,5
	2003	2.107,6	6,2		2003	3.994,3	15,9
	2004	2.108,7	6,5		2004	4.219,0	14,1
	2005	2.136,2	7,3		2005	4.445,4	12,1
	2006	2.188,3	5,7		2006	4.749,1	10,4
2007	2.252,4	ND	2007	5.195,9	7,8		
Guatemala	1990	1.289,6	ND				
	1999	1.513,9	ND				
	2000	1.531,9	ND				
	2001	1.530,0	ND				
	2002	1.550,5	5,4				
	2003	1.550,8	5,2				
	2004	1.560,3	4,4				
	2005	1.571,7	ND				
	2006	1.614,4	ND				
2007	1.664,5	ND					

(a) Cifras preliminares para el año 2007.  
 Fuente: Cepal, sobre la base de información oficial suministrada por los países.



# Anexo B

## Anexo metodológico

### 1. Información sobre tasas de delitos

#### 1.1 Los delitos seleccionados

Según lo señalado en el capítulo 1, el Informe seleccionó diez delitos subdivididos en dos grandes grupos: (a) delitos contra las personas que comprenden: el homicidio doloso, la agresión, la violación, el secuestro y la trata de personas, y (b) delitos contra el patrimonio privado y público que incluyen: el robo, el hurto y la estafa en el primer caso, y el soborno y el cohecho en el segundo. Pudieron obtenerse datos para calcular tasas para el homicidio doloso, la agresión, la violación, el secuestro, el robo, el hurto y la estafa.

Como se advierte en el Informe, los datos deben tomarse con mucha precaución pues se trata exclusivamente de criminalidad registrada, es decir, de aquella que llega a conocimiento de las autoridades del SSCJP, sin considerar la cifra oculta.

#### 1.2 Cálculo de las tasas

Una tasa permite comparar la incidencia del delito en distintos países puesto que tiene en cuenta los respectivos tamaños de población. El IDHAC (2009-2010) calculó las tasas para seis de los siete países (excepto Belice), y procuró estandarizar las variables para garantizar la mayor consistencia estadística y comparabilidad posibles.

Las tasas de delincuencia se construyeron a partir de dos fuentes: el número total de delitos reportados durante el período de referencia y la población total del periodo en cada país.



Para la tasa de homicidios los períodos de referencia van de 2000 a 2008 y para el resto de delitos de 2005 a 2007. Se calcularon tasas que representan el número de delitos por cada 100.000 habitantes. A manera de ejemplo se muestra el cálculo de la tasa de homicidio (cuadro B.1):

### Tasa de homicidio

#### Cuadro B.1

Unidad de medida	Homicidios por cada 100.000 habitantes
Definición	Número de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes en un determinado período y una determinada área geográfica
Metodología de cálculo	Homicidios dolosos sobre población total por 100.000
Desagregaciones	Ninguna
Periodicidad	Anual
Periodo de referencia	2000-2008
Fuente primaria de datos	Según cada país (cuadros B.2 y B.3).

#### 1.3 Las fuentes de la información

El cuadro B.2 enumera las fuentes consultadas para obtener el dato de población en cada país y el año del último censo realizado. En la mayoría de los casos el dato de población corresponde a proyecciones.

No se consultó información poblacional para Belice puesto que sus tasas de criminalidad fueron calculadas directamente por el Joint Intelligence Coordinating Center y suministradas al Informe.

### Fuentes para población

#### Cuadro B.2

País	Último censo	Fuente
Costa Rica	2000	Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050. Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos
El Salvador	2007	Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, Censo de Población y Vivienda 2007
Guatemala	2002	Población del Censo de 2002 y se aplicó la tasa de crecimiento medio anual de 2,6%
Honduras	2001	Proyecciones de población, Instituto Nacional de Estadística (INE). Para 2007 se tomó el dato de la Oficina del Censo de Estados Unidos
Nicaragua	2005	Instituto Nacional de Información y Desarrollo (Inide)
Panamá	2000	Proyecciones de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Para el total de delitos registrados se acudió a las instituciones públicas del SSCJP. El cuadro B.3 indica las fuentes consultadas según delito y país.

Fuentes para delitos reportados		
País	Fuente	Delito
Belice	Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department 2000-2007. Y director general de Statistical Institute of Belize para 2008	Homicidio
	Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department	Agresión, violación, secuestro, robo y hurto
Costa Rica	Anuario de Estadísticas Judiciales, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística	Homicidio
	Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística - La tasa de violación corresponde a la elaboración del IDHAC, 2009-2010, a partir de las entradas netas recibidas en las oficinas del Ministerio Público, Anuario de Estadísticas Judiciales para varios años - La tasa de secuestro, a la publicación <i>Compendio de indicadores judiciales 2003-2007</i>	Agresión, violación y secuestro
	Elaboración propia a partir de las entradas netas recibidas en las oficinas del Ministerio Público, Anuario de Estadísticas Judiciales para varios años, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística	Robo, hurto y estafa
El Salvador	Instituto de Medicina Legal (datos de 2000 a 2004) y Mesa de homicidios (datos de 2005 a 2008), ajustado según censo de población de 2007	Homicidios
	Policía Nacional Civil (PNC)	Agresión, violación, secuestro, robo, hurto, estafa
Guatemala	Policía Nacional Civil (PNC)	Homicidios
	Policía Nacional Civil (PNC)	Agresión, violación, secuestro
	Memorias de labores del Ministerio Público	Robo, hurto y estafa
Honduras	Dirección General de Investigación Criminal (2002-2004) y Observatorio Nacional de la Violencia (2005-2008), con base en datos de la Policía Nacional	Homicidio
	Policía Nacional	Agresión, violación, secuestro, robo, hurto y estafa
Nicaragua	Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional	Homicidios
	Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional	Agresión, violación, secuestro, robo, hurto, estafa
Panamá	Sistema integrado de estadísticas criminales (SIEC), con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ)	Homicidios
	Policía Técnica Judicial	Agresión, violación, secuestro, robo, hurto, estafa.

Cuadro B.3

## 2. La Encuesta Lapop 2008

### 2.1 Tasa especial de victimización (capítulo 3)

Tradicionalmente la encuesta Lapop evalúa la victimización mediante una pregunta única: “¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos doce meses?”. En esta ocasión sin embargo se añadió la medición mediante el conjunto de las siguientes preguntas:

- Sin tomar en cuenta robo de vehículo, ¿alguien le robó a mano armada en los últimos doce meses?
- Solo a los que respondieron afirmativamente tener un vehículo o motocicleta.
  - ¿Ha sido víctima de un robo total de vehículo o motocicleta en los últimos doce meses?
  - ¿Ha sido víctima de daños o de un robo de una parte o partes de vehículo o motocicleta?
- ¿Ha sido usted víctima de alguna estafa en los últimos doce meses?
- ¿Alguien le amenazó de muerte, por cualquier motivo, en los últimos doce meses?
- ¿Fue usted golpeado por alguien en los últimos doce meses?
- ¿En los últimos doce meses algún policía lo maltrató verbalmente, lo golpeó o lo maltrató físicamente?
- ¿Fue usted herido con un arma de fuego en los últimos doce meses?
- ¿Fue usted herido con un arma blanca en los últimos doce meses?
- ¿Ha sido víctima de algún delito de tipo sexual en los últimos doce meses?
- ¿En los últimos doce meses, ha sido usted víctima de un chantaje, extorsión o renta o impuesto de guerra?

A partir de la información anterior, se procedió a calcular el porcentaje de victimización, utilizando como referencia que si la persona entrevistada respondió afirmativamente, al menos una de las anteriores preguntas, se considera que la persona fue víctima de un delito.

En el caso de Belice la información no está disponible y por esa razón el cálculo no se presenta en el gráfico 3.3 del capítulo 3.

### 2.2 Intervalos de confianza (capítulo 7)

En general el intervalo de confianza de \*90% es del orden de (+ ó -) 2 puntos porcentuales; pero el diseño plurietápico de la muestra Lapop implica que los errores de medición sean ligeramente distintos para cada país, cada variable y cada distribución.

La muestra es probabilística sobre la base de un diseño estratificado y por conglomerados, representativa en el ámbito nacional de la población mayor de 18 años no institucionalizada.

El diseño se hizo en tres etapas (de ahí el termino plurietápico o multietápico). Esto quiere decir que se extrajo una muestra  $s_i$  de UPM (unidades primarias de muestreo) de acuerdo con un diseño  $p_i$  (estratificado). Cada una de las UPM seleccionadas fue particionada en  $N_i$  USM (unidades secundarias de muestreo). Para  $i$  en  $s_i$  se selecciona una muestra  $s_{ii}$  de USM de acuerdo con un diseño  $p_{ii}$ . Finalmente cada una de las unidades secundarias de muestreo seleccionadas se constituye en el marco para seleccionar la muestra.

El intervalo de confianza se construye como parte de la metodología muestral. Para ello se adoptó un nivel de confianza del 95% y un error estándar de +/-2,5%. El intervalo de confianza corresponde al valor del estimador más o menos el error de muestreo, y permite establecer la confiabilidad estadística de las estimaciones provenientes de la encuesta.

### 2.3 Porcentajes de resultados que no suman el cien por ciento (capítulos del 3 al 8)

En los cuadros y gráficos señalados a lo largo de los capítulos, la suma de los porcentajes no llega a 100, bien sea porque no se incluyó el porcentaje de la opción de respuesta “no sabe o no responde” (NS/NR) o porque no se incluyó el porcentaje de la opción “no aplica” (NA).

### 2.4 Victimización según decil de ingreso (capítulo 8)

El rango de ingreso reportado en la encuesta se tomó como “proxy” del nivel socioeconómico a partir de la pregunta: “¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo las remesas del exterior y el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan?”.

Mediante la prueba Chi-Cuadrado es posible establecer si existe asociación entre el rango de ingreso familiar y la percepción sobre “victimización” en cada país. Si el Valor P es inferior a 0,05 existe asociación o dependencia entre el par de variables, y si es superior no existe asociación, es decir, las variables son independientes. Por tanto, cada vez que encontramos asociación entre la variable “victimización” y el decil de ingreso, significa que hay diferencia estadísticamente significativa entre las personas de los deciles de ingreso más altos y las personas de los deciles de ingreso más bajos con respecto al hecho de ser victimizadas; dicho en otras palabras el nivel socioeconómico incide sobre el hecho de sentirse o no víctima.

Se encontró que existía asociación entre victimización y decil de ingreso en los países de Centroamérica (Valor P = 0,00), salvo en Panamá que arrojó un Valor P =0,522. Este resultado indica que a diferencia del resto, en Panamá no se encontró diferencia estadísticamente significativa entre ricos y pobres con respecto a su percepción de victimización.

Los cuestionarios de la encuesta aplicados en cada país pueden ser consultados en el siguiente vínculo: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/CENTRALAMERICACARIBBEAN>

## Anexo B 2.6 Ficha técnica por países

### Información técnica de la encuesta La cultura política de la democracia 2008

Cuadro B 2.6

Aspecto	País						
	Costa Rica	El Salvador	Belice	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Instituciones participantes en el país	Centro Centroamericano de Población Universidad de Costa Rica	Iudop-uca	Vanderbilt University	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies)	Vanderbilt University	Vanderbilt University	Alianza Ciudadana Pro Justicia
Fecha de realización	Febrero 2008	Febrero Marzo 2008	Octubre Noviembre 2008	Febrero Marzo 2008	Febrero 2008	Febrero 2008	Febrero 2008
Tamaño de la muestra	1.500	1.549	1.552	1.538	1.522	1.540	1.536
Institución-empresa encargada del trabajo de campo	Borge & Asociados	Iudop-uca	Borge & Asociados	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies)	Borge & Asociados	Borge & Asociados	Borge & Asociados
Tipo de muestreo	Muestral probabilístico						
Población de interés	Mayores de edad						
Recolección de la información	Entrevista domiciliaria						
Margen de error (puntos porcentuales)	2,53	2,49	2,5	2,5	2,51	2,5	2,5

Fuente: PNUD, Universidad de Vanderbilt, Encuesta Lapop, 2008.



Definiciones de delitos por país

Cuadro C.1

Delito	Naciones Unidas	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Robo	Se entiende el hurto de bienes de una persona con empleo de fuerza o amenaza del uso de fuerza.	El que robe y antes o en el momento de hacerlo use fuerza sobre una persona o la amenace o la atemorice con ser sometida (he steals, and immediately before or at the time of doing so and in order to do so, he uses force on any person or puts or seeks to put any person in fear of being then and there subjected).	El que se apodere ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, con violencia o fuerza sobre las personas o las cosas.	El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero, se apoderare de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, sustrayéndola de quien la tuviere, mediante violencia en la persona.	Quien, sin la debida autorización y con violencia anterior, simultánea o posterior a la aprensión, tomare una cosa mueble, total o parcialmente ajena.	Quien se apodere de bienes muebles ajenos, los animales incluidos, empleando violencia o intimidación en las personas o fuerza en las cosas.	El que se apoderare de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, mediante violencia o intimidación en las personas.	Apoderarse de una cosa mueble ajena mediante violencia o intimidación en las personas.
Hurto	Se entiende la sustracción de bienes ajenos sin el consentimiento de su dueño. Algunos códigos criminales o penales distinguen entre hurto mayor y hurto menor, según el valor de los bienes tomados de su dueño legal.	Quien de forma deshonesta se apodere de los bienes de otro con la intención de privarlo permanentemente de dicha propiedad (A person is guilty of theft if he dishonestly appropriates property belonging to another with the intention of permanently depriving the other of it).	El que se apodere ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena.	El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero, se apoderare de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, sustrayéndola de quien la tuviere en su poder.	Quien tomare, sin la debida autorización, una cosa mueble, total o parcialmente ajena.	Quien: (1) Sin la voluntad de su dueño toma bienes muebles ajenos, los animales incluidos, sin violencia o intimidación en las personas ni fuerza en las cosas. (2) En contrariando una cosa perdida no la entrega a la autoridad o a su dueño si sabe quien lo es y se apodera de la misma con ánimo de dueño. (3) Sustraiga o utilice los frutos u objetos del daño que hubiera causado, salvo en el caso de faltas.	El que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, sin usar la violencia o intimidación contra las personas, ni fuerza en las cosas.	Apoderarse de una cosa mueble ajena sin que medie violencia.
Estafa	Se entiende la adquisición indevida de bienes ajenos por medio de engaño.	El intento de causar por medio de copias ilegales, falsificaciones u otros actos ilegales cualquier ganancia capaz de ser medida en dinero o la posibilidad de tal ganancia en favor de una persona a expensas de la pérdida ocasionada sobre otra (an intent to defraud means an intent to cause, by means of such forgery, falsification or other unlawful act, any gain capable of being measured in money, or the possibility of any such gain, to any person at the expense or to the loss of any other person).	Quien induciendo a error a otra persona o manteniéndola en él, por medio de la simulación de hechos falsos o por medio de la deformación o el ocultamiento de hechos verdaderos, utilizándolos para obtener un beneficio patrimonial antijurídico para sí o para un tercero, lesione el patrimonio ajeno.	El que obtuviere para sí o para otro un provecho injusto en perjuicio ajeno, mediante ardid o cualquier otro medio de engañar o sorprender la buena fe.	Quien, induciendo a error a otro, mediante ardid o engaño, lo defraudare en su patrimonio en perjuicio propio o ajeno.	Quien con nombre supuesto, falsos títulos, influencia o calidad simulada, falsos títulos profesionales o abuso de confianza, fingiéndose dueño de bienes, créditos, empresas o negocios o valiéndose de cualquier artificio, astucia o engaño, indujere a otro en error, defraudándolo en provecho propio o ajeno.	El que con ánimo de lucro y en perjuicio del patrimonio de otro verifica con este un convenio o realiza actos valiéndose para ello de cualquiera de los siguientes métodos: (1) usando nombre supuesto, calidad simulada, falsos títulos profesionales o influencia mentida, (2) atribuyéndose poder o aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negociación, (3) engañando en la sustancia, cantidad o calidad de las cosas (...), (1) pagando un cheque sin fondo o (...), (2) destruyendo, ocultando o deteriorando una cosa de su propiedad con el fin de obtener para sí o para un tercer el precio de un seguro.	Quien procure para sí o para un tercero un provecho ilícito en perjuicio de otro, mediante engaño.

Definiciones de delitos por país

Cuadro C.1

Delito	Naciones Unidas	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	
Soborno /Cohecho	Se entiende el acto de solicitar o de aceptar algún beneficio material o personal, o de prometer tal beneficio, para que se haga o deje de hacer algo relacionado con el ejercicio de una función pública con independencia de que el acto o la omisión solicitados constituyan una infracción de la ley, así como el acto de prometer o de dar algún beneficio material o personal a un funcionario público a cambio de un favor solicitado.	El funcionario público que directa o indirectamente acepte u ofrezca permitir que su comportamiento como servidor público sea influenciado por un regalo, promesa o prospecto de recibir algún bien o consideración de valor (A public officer, juror or voter is guilty of corruption in respect of the duties of his office or vote if he directly or indirectly agrees or offers to permit his conduct as such officer, juror or voter to be influenced by the gift, promise or prospect of any valuable consideration to be received by him or by any other person from any person whoever).	El funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibe una dádiva o cualquier otra ventaja directa o indirecta de una retribución de esa naturaleza para hacer un acto contrario a sus deberes o para no hacer o para retardar un acto propio de sus funciones.	El funcionario o empleado público, agente de autoridad pública, que interpuesta, solicite o recibiere una dádiva o cualquier otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido, propio de sus funciones.	El funcionario o empleado público que solicite intencionalmente o acepte, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como favor, dádiva o ventaja, para sí mismo o para otra persona, a cambio de que dicho funcionario o empleado público realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.	El funcionario o empleado público que acepte, promesas o cualquier otra ventaja indebida para ejecutar un acto contrario a sus deberes que sea constitutivo de delito: o para para ejecutar un acto injusto no constitutivo de delito relativo al ejercicio de su cargo; o el funcionario o empleado público que acepte un regalo o beneficio de cualquier clase de parte de quien tenga algún asunto sometido a su conocimiento.	El funcionario o empleado público que solicite, reciba o acepte, por sí o a través de otra persona, dádivas, promesas, ofrecimientos, o cualquier otra ventaja indebida para ejecutar un acto contrario a sus deberes que sea constitutivo de delito: o para para ejecutar un acto injusto no constitutivo de delito relativo al ejercicio de su cargo; o el funcionario o empleado público que acepte un regalo o beneficio de cualquier clase de parte de quien tenga algún asunto sometido a su conocimiento.	El encargado de un servicio público que con tal carácter, y a título de un impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija para sí, o por interpuesta persona, acepte promesa, dinero u otro beneficio como retribución a sus funciones, que no se le deba.	Lo comete el servidor público que, personalmente o por interpuesta persona, acepte promesa, dinero u otro beneficio como retribución a sus funciones, que no se le deba.

# Índice analítico

## A

**Actores no estatales.** 223, 230, 231, 294, 306, 314, 317.

**Amenaza - amenazas.** 27, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 38, 49, 83, 104, 113, 122, 127, 128, 129, 160, 162, 190, 204, 205, 210, 229, 264, 265, 266, 299, 307, 352, 359, 360, 370, 387, 388, 389, 393, 399, 415.

**América Central - Centroamérica.** 35, 63, 64, 67, 68, 70, 71, 72, 81, 82, 85, 86, 91, 92, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 138, 140, 141, 148, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 176, 183, 184, 194, 199, 202,, 203, 204, 207, 219, 223, 224, 225, 228, 229, 230, 231, 232, 235, 241, 242, 244, 253, 258, 261, 271, 274, 275, 276, 277, 286, 293, 294, 298, 314, 325, 330, 337, 345, 357, 367, 269, 385, 386, 391, 392, 394, 395, 396, 398, 399, 400, 401, 407.

**Anomia** (véase también sinomía). 47, 49, 99, 130, 219, 220, 231, 235, 261, 262, 264, 271, 272, 278, 283, 293.

**Aparato judicial.** 43, 52, 183, 198, 219, 220, 226, 237.

**Armas - armas pequeñas y ligeras.** 34, 47, 55, 72, 83, 90, 100, 101, 103, 105, 112, 113, 124, 157, 162, 163, 166, 169, 170, 173, 176, 187, 196, 199, 208, 209, 212, 227, 240, 262, 272, 295, 300, 301, 307, 308, 311, 312, 329, 330, 331, 332, 333, 338, 342, 344, 365, 366, 388, 389, 391, 392, 398, 416.

**Aumento de penas.** 196, 197, 198, 199, 200, 203, 234, 235, 299, 318, 341, 348, 372, 416, 422.

## B

**Belice.** 68, 69, 73, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 103, 108, 129, 139, 141, 147, 157, 159, 160, 165, 166, 168, 169, 170, 172, 173, 176, 184, 187, 190, 192, 196, 204, 205, 206, 207, 232, 234, 236, 238, 240, 243, 244, 245, 258, 274, 275, 277, 283, 299, 327, 345, 367.

– “Corrupción gris”. 84, 85, 139, 238.

– Agresiones (véase también violación y secuestro). 73, 83.

– Policía, profesionalización. 190.

– Tasa de homicidio. 68, 69, 169.

– Criminalidad violenta. 69.

## C

**Capacidad institucional.** 111, 155, 264, 299.

**Cárceles.** 110, 112, 127, 200, 201, 219, 220, 221, 230, 231, 235, 236, 237, 263, 298, 299, 325, 334, 348, 350, 351, 363, 415, 416.

**Causas del delito.** 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 66, 108, 113, 130, 146, 155, 202, 208, 219, 220, 231, 246, 253, 393, 394.

**Cifra negra de criminalidad.** 63, 64, 65, 304.

**Cohecho.** 34, 35, 80, 81, 136.

**Complejos criminógenos.** 99

**Comunidad.** 37, 38, 51, 112, 113, 122, 124, 172, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 219, 231, 241, 274, 275, 278, 283, 300, 307, 308, 309, 310, 327, 337, 338, 344, 346, 363, 373, 411, 417, 419.

**Comunidad internacional.** 219, 220, 223, 231, 266, 296, 352, 392, 396.

**Consecuencias del delito.** 43, 45, 51, 66, 105, 231, 262, 351, 369, 375.

**Contrato por el civismo.** 263, 264, 265, 271, 272, 273, 277, 287, 293, 306, 325, 369, 373, 392, 407.

**Convivencia ciudadana.** 38, 168, 302, 303, 305, 355.

**Cooperación regional.** 385, 386, 388, 400.

**Corrupción.** 34, 35, 64, 79, 80, 81, 84, 85, 102, 104, 121, 124, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 159, 161, 206, 209, 221, 225, 230, 232, 237, 238, 239, 242, 255, 278, 282, 283, 296, 304, 308, 342, 343, 357, 362, 365, 373, 376, 377, 378, 379, 388, 389, 396, 398, 419, 424, 425, 426.

**Costa Rica.** 68, 69, 71, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 86, 91, 92, 99, 103, 108, 110, 112, 125, 126, 128, 129, 132, 134, 139, 141, 145, 147, 157, 158, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 176, 184, 185, 186, 187, 190, 192, 193, 195, 196, 203, 204, 205, 206, 207, 225, 227, 228, 229, 232, 234, 236, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 258, 274, 275, 276, 281, 283, 286, 338, 345, 346, 347, 348, 370, 371, 399.

– Agresiones (véase también violación y secuestro).

73, 83, 125, 132, 370, 371

– Policía, profesionalización. 190

– Tasa de homicidio. 68, 69, 71, 169

**Crimen.** 32, 38, 43, 44, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 66, 72, 90, 100, 107, 112, 122, 125, 127, 131, 136, 157, 162, 164, 176, 183, 190, 196, 200, 202, 203, 204, 210, 219, 220, 225, 231, 232, 235, 242, 243, 253, 255, 261, 264, 271, 293, 304, 313, 314, 335, 346, 351, 357, 360, 366, 397, 401, 407, 408, 417.

**Crimen organizado.** 34, 55, 76, 88, 99, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 136, 141, 142, 146, 156, 157, 169, 198, 200, 201, 232, 237, 239, 262, 299, 307, 312, 337, 342, 343, 357, 358, 360, 361, 363, 365, 366, 367, 368, 391, 393, 394, 396, 424, 425.

**Criminalidad.** 30, 34, 37, 43, 46, 47, 50, 53, 54, 55, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 74, 81, 82, 85, 86, 88, 92, 99, 100, 102, 104, 105, 107, 108, 111, 122, 123, 126, 127, 130, 141, 144, 155, 160, 162, 163, 165, 167, 168, 171, 172, 176, 184, 185, 186, 190, 193, 196, 197, 198, 200, 203, 204, 205, 211, 212, 213, 219, 220, 232, 233, 234, 254, 262, 263, 265, 266, 271, 272, 277, 294, 295, 297, 306, 307, 315, 347, 348, 352, 357, 361, 364, 385, 387, 388, 389, 391, 393, 395, 396, 407, 408, 411, 420.

**Criminología.** 43, 44, 45, 46, 47, 49, 52, 53, 126, 155, 253.

**Cultura cívica.** 230, 274, 277, 279.

## D

**Defensa.** 184, 185, 190, 194, 195, 197, 198, 209, 212, 219, 222, 224, 229, 307, 345, 346, 347, 348, 349, 362, 370, 372, 387.

**Defensa nacional.** 38, 137, 198.

**Defensoría pública.** 195, 220.

**Delincuencia ordinaria.** 99, 155, 277, 408, 410.

**Delincuencia organizada.** 77, 86, 87, 99, 100, 237, 298, 340, 346, 358, 361, 362, 389, 391, 423.

**Delincuente.** 36, 43, 44, 45, 48, 50, 51, 52, 53, 72, 75, 86, 89, 99, 109, 110, 112, 123, 125, 142, 163, 164, 166, 169, 171, 185, 186, 196, 201, 203, 204, 205, 208, 229, 232, 235, 237, 242, 246, 254, 271, 307, 312, 318, 322, 332, 338, 341, 351, 352, 395, 410, 415, 420, 421.

**Delito.** 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 63, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 99, 100, 102, 104, 105, 106, 107, 112, 113, 114, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 136, 139, 146, 148, 155, 156, 159, 163, 164, 166, 167, 168, 176, 183, 184, 185, 186, 188, 191, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 208, 209, 210, 212, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 234, 235, 237, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 253, 254, 255, 261, 264, 265, 266, 271, 277, 278, 285, 293, 294, 295, 296, 299, 300, 301, 304, 306, 307, 309, 311, 312, 313, 315, 316, 317, 325, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 338, 339, 340, 341, 344, 346, 348, 349, 351, 352, 353, 357, 358, 361, 363, 364, 366, 367, 369, 370, 371, 372, 375, 377, 388, 389, 390, 391, 407, 408, 412, 413, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 424, 427.

**Delitos contra el patrimonio colectivo o público.** 34, 35, 79, 82, 84, 136, 138.

**Delitos contra el patrimonio privado.** 34, 78, 79

**Deportados.** 109, 110, 113, 365, 388.

**Derechos de las víctimas.** 204, 313, 351, 352, 353.

**Desajuste social - desajustes sociales.** 33, 47, 48, 49, 99, 130, 155, 157, 136, 176, 219, 220, 271, 272.

**Desarrollo humano.** 266, 277, 283, 284, 286, 287, 298, 327, 369, 427.

**Desmilitarización de la seguridad ciudadana.** 184, 185, 207, 236, 338.

## E

**El Salvador.** 68, 69, 71, 72, 73, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 103, 104, 106, 108, 110, 111, 112, 123, 125, 128, 129, 132, 139, 141, 142, 145, 147, 158, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 184, 186, 190, 192, 194, 195, 197, 198, 199, 203, 204, 205, 206, 207, 224, 225, 228, 229, 230, 232, 234, 236, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 259, 275, 276, 281, 282, 283, 286, 300, 301, 312, 327, 333, 345, 347, 348, 350, 387, 393, 401.

– Agresiones (véase también violación y secuestro).

73, 83, 132.

– Policía, profesionalización. 190

– Tasa de homicidio. 68, 69, 71, 87, 123, 169, 199

**Emigración.** 36, 165.

**Eslabones débiles.** 221, 223, 231, 243.

**Estafa.** 34, 44, 51, 78, 79, 82, 84, 100, 101, 128, 129.

**Estrategias especializadas.** 425.

**Ética pública.** 281, 377.

**Exclusión.** 44, 163, 171, 175, 176, 200, 201, 208, 284, 285, 287, 326, 328, 379.

## F

**Factores de riesgo.** 108, 155, 176, 186, 187, 224, 388.

**Femicidio.** 127, 131, 132, 133, 134, 197, 369.

**Fuerza Pública.** 111, 185, 190, 330, 332, 410.

**Fuerzas armadas.** 174, 184, 190, 191, 198, 199, 233, 236, 242, 338, 339.

**Función policial.** 190, 224.

## G

**Globalización.** 100, 143, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 176, 219, 385.

**Guatemala.** 68, 69, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 111, 112, 123, 125, 128, 129, 132, 139, 141, 142, 145, 147, 157, 158, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 176, 184, 186, 187, 190, 191, 193, 195, 197, 198, 199, 203, 204, 205, 206, 207, 211, 212, 213, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 259, 274, 275, 276, 277, 281, 283, 286, 300, 307, 311, 345, 358, 359, 361, 364, 365, 387, 393, 399, 401.

– Agresiones (véase también violación y secuestro).

73, 83, 132, 198, 242

– Población indígena. 87, 228.

– Policía, profesionalización. 191.

– Tasa de homicidio. 68, 69, 71, 87, 169.

## H

**Homicidio.** 34, 44, 46, 50, 51, 55, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 78, 79, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 104, 112, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 164, 166, 167, 169, 171, 172, 176, 197, 199, 200, 209, 235, 242, 243, 298, 304, 388, 389, 408, 409, 410, 414, 415, 416, 418, 423.

**Honduras.** 68, 69, 71, 73, 74, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 91, 92, 103, 106, 108, 110, 111, 112, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 157, 158, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 184, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 195, 197, 198, 199, 203, 204, 205, 206, 207, 224, 225, 227, 228,

229, 230, 231, 232, 234, 236, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 259, 275, 276, 277, 281, 282, 283, 286, 300, 302, 315, 327, 345, 347, 393, 401.

– Agresiones (véase también violación y secuestro). 73, 74, 83, 199.

– Policía, profesionalización. 191.

– Tasa de homicidio. 68, 69, 71, 88, 169.

**Hurto.** 34, 78, 79, 105, 131, 255, 304, 328, 413.

## I

**Impunidad.** 52, 66, 79, 142, 143, 144, 146, 220, 221, 235, 236, 243, 254, 276, 299, 313, 327, 361, 364, 365, 371, 372, 375, 421.

**Inclusión social.** 273, 277, 283, 284, 287, 398.

**Inseguridad objetiva.** 28, 29, 54, 55, 72, 121, 196, 208, 212, 213, 253, 312, 420.

**Inseguridad subjetiva - inseguridad percibida.** 28, 54, 55, 196, 199, 202, 203, 208, 212, 213, 313.

**Inseguridades invisibles.** 121, 122, 243, 357, 367, 419.

**Investigación criminal.** 74, 142, 189, 192, 224, 225, 229, 337, 339, 341, 342, 345, 346, 349, 358, 360, 415.

## J

**Jóvenes marginalizados.** 47, 106, 108, 113, 123, 163, 166, 171, 186, 201, 308, 309, 368.

## L

**Latinoamérica - América Latina.** 68, 70, 71, 72, 90, 102, 123, 126, 164, 165, 166, 168, 171, 200, 233, 280, 281, 282, 286, 295, 297, 304, 311, 327, 347, 362, 396, 397, 401, 419, 421.

**Ley.** 34, 35, 52, 80, 81, 101, 105, 109, 111, 114, 122, 136, 138, 139, 141, 146, 148, 163, 171, 175, 185, 188, 190, 191, 192, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 205, 207, 222, 223, 227, 228, 237, 241, 242, 261, 262, 264, 271, 272, 273, 276, 277, 278, 279, 287, 299, 300, 302, 306, 307, 310, 312, 313, 318, 319, 331, 332, 333, 339, 347, 348, 358, 359, 361, 365, 368, 371, 374, 375, 376, 393, 394, 410, 412, 416, 423, 425, 426.

**Libertad.** 30, 32, 35, 36, 37, 38, 48, 66, 92, 139, 144, 164, 230, 255, 257, 279, 287, 299, 310, 334, 351, 361, 370, 374, 377, 388, 426.

**Limpieza social.** 184, 209, 236, 241.

**Linchamiento.** 35, 53, 209, 241, 242, 278, 304.

## M

***Mala in se.*** 33, 35, 53, 121.

***Mala prohibita.*** 33, 35, 53, 106.

**Mano dura.** 111, 113, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 205, 206, 208, 231, 236, 295, 420.

**Maras.** 97, 99, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 125, 186, 192, 197, 198, 199, 200, 230, 232, 236, 257, 357, 363, 408.

**Mareros.** 106.

**Medición de la inseguridad ciudadana.** 63.

**Medios de comunicación.** 65, 138, 144, 219, 220, 223, 231, 276, 304, 306, 308, 310, 315, 327, 368, 373, 377, 378, 410, 412.

**Migración.** 36, 76, 103, 108, 109, 113, 158, 159, 162, 165, 177, 225, 233, 313, 390, 393, 395, 399.

**Ministerio Público.** 66, 77, 194, 195, 220, 222, 230, 235, 299, 345, 346, 347, 348, 349, 359, 361, 363, 365, 377, 424.

**Municipio.** 66, 84, 87, 88, 89, 141, 189, 192, 230, 282, 294, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 307, 326, 328, 329, 330, 333, 334, 335, 336, 340, 344, 363, 372, 413, 414, 415, 416.

## N

**Narcoactividad.** 99, 102, 103, 107, 159, 234, 391, 393, 394, 397, 398.

**Nicaragua.** 68, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 91, 92, 99, 103, 108, 110, 112, 113, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 132, 134, 139, 141, 144, 145, 146, 147, 158, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 176, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 192, 194, 195, 197, 204, 205, 206, 207, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 236, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 260, 275, 276, 277, 281, 282, 283, 286, 300, 343, 345, 367, 372, 373, 377, 387, 399.

– Agresiones (véase también violación y secuestro).

73, 74, 83, 124, 132.

– Policía, profesionalización. 192.

– Tasa de homicidio. 68, 69, 70, 71, 169.

**Nichos delictivos.** 357, 420.

## O

**Orden público.** 38, 295.

## P

**Panamá.** 68, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 91, 92, 99, 103, 104, 106, 108, 110, 112, 125, 126, 128, 129, 132, 139, 141, 145, 147, 157, 158, 159, 160, 162, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 184, 185, 186, 187, 190, 192, 194, 195, 196, 198, 204, 205, 206, 207, 225, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 260, 275, 276, 281, 283, 286, 338, 345, 348, 399.

– Agresiones (véase también violación y secuestro).

73, 74, 83.

– Policía, profesionalización. 192.

– Tasa de homicidio. 68, 69, 70, 71, 88, 169.

**Pandillas.** 48, 99, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 167, 186, 188, 197, 199, 257, 326, 357, 363, 364, 365, 367, 368, 388, 389, 393, 395, 408, 421.

**Pandilleros.** 106, 108, 110, 111, 112, 166, 186, 188, 197, 203, 236, 242, 364, 365, 393, 421.

**Patrimonio colectivo o público.** 34, 35, 79, 82, 84, 121, 136, 137, 138, 312, 377, 378.

**Peculado.** 80, 81.

**PNUD.** 80, 91, 127, 298, 315, 333, 377.

**Poderes fácticos.** 136, 137, 138, 146, 209, 211, 262, 280, 310, 337, 338.

**Policía.** 44, 47, 49, 53, 63, 65, 66, 77, 82, 83, 84, 85, 106, 112, 124, 133, 134, 141, 142, 143, 172, 173, 174, 176, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 198, 199, 200, 201, 207, 208, 212, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 237, 238, 241, 244, 245, 257, 271, 294, 295, 296, 297, 303, 304, 308, 309, 312, 317, 325, 333, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 349, 358, 360, 362, 365, 372, 377, 386, 387, 401, 408, 410, 411, 413, 414, 422, 423, 424, 425, 427.

**Policía comunitaria.** 186, 192, 193, 194, 195, 306, 344, 416, 417, 419.

**Policía Nacional.** 77, 80, 113, 142, 184, 185, 186, 190, 191, 192, 193, 194, 198, 199, 230, 241, 301, 302, 311, 327, 344, 345, 365, 372, 377, 410, 411, 412, 413.

**Políticas recientes.** 183, 207.

**Prevención cultural.** 325, 332, 427.

**Prevención instrumental.** 326, 332.

**Prevención situacional.** 326.

**Prevención social.** 186, 188, 194, 224, 296, 300, 326, 332.

**Procesos de modernización.** 184, 185, 199, 257

**Profesionalización de la policía.** 187, 190, 191, 192, 207, 337, 342, 387.

## R

**Rehabilitación.** 37, 113, 186, 201, 222, 225, 226, 229, 230, 231, 306, 316, 327, 329, 351, 365, 401.

**Reincidencia.** 221, 235, 236, 328, 372.

**Remilitarización de la seguridad ciudadana.** 198, 208, 236.

**Represión.** 30, 33, 49, 114, 172, 173, 175, 199, 236, 257, 327, 396.

**Riesgo.** 28, 29, 31, 37, 38, 46, 49, 54, 72, 108, 111, 122, 127, 128, 130, 141, 155, 160, 162, 164, 165, 176, 177, 186, 187, 188, 192, 194, 201, 207, 208, 212, 222, 224, 226, 235, 236, 240, 243, 294, 306, 308, 310, 312, 314, 317, 326, 327, 328, 330, 332, 334, 335, 339, 341, 344, 352, 359, 363, 364, 369, 379, 388, 389, 390, 398, 419.

**Robo.** 34, 35, 43, 44, 45, 51, 55, 64, 78, 79, 82, 83, 84, 101, 102, 105, 112, 113, 124, 127, 128, 129, 131, 140, 203, 208, 242, 245, 304, 318, 344, 359, 388, 389, 413, 414, 416, 417.

## S

**Secuestro.** 34, 72, 73, 74, 82, 83, 112, 198, 199, 200, 242, 304, 389, 413.

**Seguridad ciudadana.** 27, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 63, 64, 66, 67, 86, 89, 91, 100, 113, 121, 122, 124, 125, 127, 131, 144, 155, 156, 161, 162, 172, 173, 174, 175, 176, 183, 184, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 207, 208, 209, 211, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 230, 231, 236, 239, 240, 245, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 271, 272, 273, 274, 278, 282,

283, 284, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 325, 330, 331, 332, 333, 336, 338, 340, 351, 352, 369, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 398, 401, 407, 408, 410, 411, 412, 414, 416, 417, 420, 421, 426, 427.

**Seguridad comunitaria.** 38, 186, 192, 193.

**Seguridad de Estado.** 38.

**Seguridad humana.** 29, 30, 31, 32, 37, 190, 327, 388, 401.

**Seguridad nacional.** 38, 190, 338, 360, 387, 417.

**Seguridad privada.** 33, 92, 103, 208, 209, 210, 211, 223, 231, 239, 240, 241, 258, 260, 295, 296, 310, 311, 312, 313, 332, 340.

**Seguridad pública.** 91, 176, 184, 185, 186, 190, 191, 193, 198, 208, 209, 210, 211, 213, 241, 297, 315, 414.

**STCA.** 385, 387, 388, 390, 391.

**Sinomia.** 47, 48, 86.

**Sistema correccional - sistema carcelario.** 226, 350.

**Sistema de justicia penal - sistema de seguridad ciudadana y justicia penal (SSCJP).** 52, 64, 66, 67, 104, 176, 194, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 230, 231, 232, 235, 236, 237, 242, 243, 244, 245, 246, 253, 255, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 271, 273, 293, 294, 296, 299, 302, 303, 306, 309, 310, 313, 314, 317, 318, 319, 320, 325, 335, 346, 348, 350, 352, 371, 372, 373, 378, 388, 415, 417, 427.

**Sistema institucional.** 264, 426.

**Soborno.** 34, 35, 50, 79, 80, 81, 85, 136, 138, 140, 208, 348, 376, .

**Sociedad civil.** 113, 194, 197, 201, 220, 223, 227, 231, 265, 296, 306, 309, 315, 320, 326, 352, 364, 365, 368, 376, 396, 397, 413.

## T

**Tasa de homicidio.** 68, 69, 70, 71, 85, 87, 123, 128, 167, 169, 171, 199, 408, 409, 414.

**Teoría de escogencia o elección racional.** 45.

**Trata de personas.** 34, 74, 75, 76, 77, 101, 102, 113, 157, 200, 365, 388, 389, 390.

## V

**Víctima.** 33, 36, 43, 44, 45, 50, 51, 52, 53, 54, 63, 65, 72, 77, 78, 81, 121, 122, 123, 127, 128, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 140, 167, 186, 194, 203, 244, 299, 306, 311, 333, 350, 351, 352, 353, 369, 371, 373.

**Victimización.** 64, 65, 81, 82, 83, 85, 86, 128, 130, 134, 193, 243, 304, 305, 306, 369, 412, 415.

**Violación - violaciones.** 32, 34, 35, 44, 72, 73, 74, 76, 124, 126, 132, 133, 134, 136, 184, 191, 199, 221, 230, 232, 236, 242, 293, 289, 394, 413, 414, 416.

**Violencia contra las mujeres.** 126, 130, 131, 134, 278, 357, 367, 369, 371, 372, 373.

**Voluntad política.** 149, 264, 297, 319, 333, 346, 365, 371, 408, 410, 422, 426.

**Vulnerabilidad.** 38, 46, 74, 155, 229, 237, 243, 305, 346, 394.

## Glosario de siglas

Activa	Proyecto de Actitudes y Normas Culturales frente a la Violencia	Cries	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	CRM	Conferencia Regional sobre Migración
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo	CRS	Congressional Research Service
Aprede	Proyecto Alianza para la Prevención del Delito (Guatemala)	CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo	DAEM	Dirección de Registro y Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y materiales relacionados (Nicaragua)
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales	DEA	Agencia Antidrogas de Estados Unidos (por su sigla en inglés)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	DIGC	Dirección General de Investigación Criminal (Honduras)
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery (PNUD)	DIJ	Dirección de Investigación Judicial (Panamá)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	Dinapen	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (Ecuador)
CAM	Cuerpos de Agentes Municipales (El Salvador)	DNI	Dirección Nacional de Investigación (Honduras)
Casac	Proyecto Centroamericano para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras	DNIC	Dirección Nacional de Investigación Criminal (Honduras)
CDC	Centros de Control y Prevención de Enfermedades	DRALC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe (PNUD)
CAT	Centro Antipandillas Transnacional	ECA	Estudios Centroamericanos
Cedaw	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres	EIEC	Estrategia de información, educación y comunicación
Cedoh	Centro de Documentación de Honduras	Endesa	Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Honduras)
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía	ERIC	Equipo de reflexión, investigación y comunicación (Nicaragua)
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
CEJU	Centros de Justicia (Guatemala)	FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	FBI	Federal Bureau of Investigation
Cepalstat/Badeinso	Base de estadísticas e indicadores sociales en línea de Cepal	Fespad	Fundación de Estudios para la aplicación del Derecho (El Salvador)
CEPI	Centro de Estudios y Programas Interamericanos	FGR	Fiscalía General de la República (El Salvador)
Ceprev	Centro de Prevención de la Violencia (Nicaragua)	FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Cesec	Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (Río de Janeiro)	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
CFAC	Conferencia de Comandantes de las Fuerzas Armadas de Centroamérica	FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA	FONAMIH	Foro nacional para las migraciones en Honduras
Cicig	Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala	Foprideh	Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Cidob	Centro de Estudios Internacionales de Barcelona	GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
Cifta	Convención Interamericana de la OEA	GAM	Grupo de Apoyo Mutuo (Guatemala)
CMN	Comisarías de la mujer y la niñez	HDRO	Human Development Report Office
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción (Honduras)	Icespo	Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía
CNSP	Comisión Nacional de Seguridad Pública (El Salvador)	ICPC	Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia (por su sigla en inglés)
CNSCPS	Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social (El Salvador)	IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Privada (El Salvador)	Ideso	Instituto de Encuestas y Sondeos de Opinión (Universidad Centroamericana, UCA, de Managua)
Codedes	Consejos departamentales de desarrollo (Guatemala)	IDG	Índice de Desarrollo relativo al Género
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer	IDH	Informe de Desarrollo Humano
Compar	Programa Community Parenting (Belice)	IDH	Índice de Desarrollo Humano
Conadec	Convención Nacional de Derecho Constitucional (Panamá)	IDHAC	Informe de Desarrollo Humano de Centroamérica
Condeca	Consejo de Defensa Centroamericana	Idies	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Guatemala)
Cosevi	Consejo de Seguridad Vial (Costa Rica)		
CRD	Comisión del Codex Alimentarius. Programa Conjunto FAO-OMS sobre Normas Alimentarias		

IEM	Instituto de Estudios de la Mujer (Universidad Nacional de Costa Rica)
Igedep	Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica)
Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
ILO	International Labour Organization
Ilsed	Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia
INML	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Colombia)
Inacipe	Instituto Nacional de Ciencias Penales de México
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica)
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)
Inide	Instituto Nacional de Información y Desarrollo (Nicaragua)
Interpol	Organización de Policía Internacional (International Criminal Police Organization, por su sigla en inglés)
Ipade	Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Nicaragua)
IPG	Medición del empoderamiento de género
IPH	Índice de Pobreza Humana y de Ingresos
Isdemu	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISEV	Instituto de Seguridad y Educación Vial (Argentina)
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
IUDC	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Madrid)
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública (Guatemala)
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
IVA	Impuesto al valor agregado
Juconi	Fundación Junto con las Niñas y los Niños (México)
Lapop	Proyecto de Opinión Pública en América Latina (Universidad de Vanderbilt)
LGBT	Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (Costa Rica)
Mercosur	Mercado Común del Sur
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
NHDR	National Human Development Report
NNUU-ELS	Sistema de las Naciones Unidas de El Salvador
Ocavi	Observatorio Centroamericano de la Violencia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIPC	Office of the Information and Privacy Commissioner (Interpol)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMSC	Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil (Guatemala)
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamérica
PANI	Patronato Nacional de la Infancia (Costa Rica)
Parlacen	Parlamento Centroamericano

PFI	Programa de formación inicial para jueces
PFTI	Peores formas de trabajo infantil
PIB	Producto interno bruto
PNC	Política de convivencia y seguridad ciudadana (El Salvador)
PNC	Policía Nacional Civil (El Salvador)
PNC	Policía Nacional Civil (Guatemala)
PNSC	Política nacional de seguridad ciudadana (Chile)
PNP	Policía Nacional de Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Problem-oriented policing
PPP	Plan Puebla Panamá
PPP	Paridad de poder adquisitivo
Programa CAFÉ	Central American Fingerprints Exploitation
Prosi	Programa de seguridad integral (Panamá)
PTJ	Policía Técnica Judicial (Panamá)
Ritla	Red de Información Tecnológica de América Latina
Sedem	Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia
Segib	Secretaría General Iberoamericana
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SIAT	Subdirección de Investigación de Accidentes de Tránsito (Ecuador)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sides	Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible (Costa Rica)
SIEC	Sistema integrado de estadísticas criminales (Panamá)
Sigob	Sistema de control y seguimiento a las metas del gobierno (Colombia)
SPEAR	Society for the Promotion of Education and Research (Belize)
SSP	Secretaría Estatal de Seguridad Pública
SSCJP	Sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal
TI	Transparencia Internacional
TMSC	Tratado Marco de Seguridad Democrática
UCA	Instituto Universitario de Opinión Pública (San Salvador)
UCR	Universidad de Costa Rica
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por su sigla en inglés)
UPMS	Unidades primarias de muestreo
UNRISD	Instituto de Investigación sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDJ	United States Department of Justice
USMS	Unidades secundarias de muestreo
VFA	Violencia familiar y social
WODC	West Oxfordshire District Council
WOLA	Washington Office on Latin America

## Personas y entidades públicas y privadas

### Participantes proceso de diálogo público y consulta

#### Participantes como miembros de los Comités Técnicos Nacionales

##### Costa Rica

Adriana Lander - Círculo causas sociales del delito  
 Alberto Li Chan - Representante de la ciudadanía  
 Alfredo Chirino - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Álvaro Paniagua - Profesional de Defensa, Defensoría de los habitantes  
 Brenda Mena - Representante de la ciudadanía  
 Carlos Sojo - Círculo causas sociales del delito  
 Carmen Fallas - Encargada del Área Proyección Institucional Colegio de Periodistas  
 Constantino Urcuyo - Coordinador del Círculo causas sociales del delito  
 Douglas Durán - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Douglas Durán - Representante de la ciudadanía  
 Elías Carranza - Representante de la ciudadanía  
 Ernesto Rivera - Círculo las drogas  
 Federico Campos - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Gerardo Láscarez - Viceministro de Seguridad  
 Giselle Boza - Coordinadora del círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Guido Miranda Gutiérrez - Círculo las drogas  
 Gustavo Halsband - Instituto Nacional de la Publicidad  
 José Manuel Arroyo Gutiérrez - Círculo las drogas  
 Juan José Echeverría - Representante de la ciudadanía  
 Juanny Guzmán - Investigadora FLACSO  
 Julio Bejarano - Círculo las drogas  
 Julio Bejarano - Consultor IAFA  
 Julio Bejarano - Representante de la ciudadanía  
 Luis Alberto Cordero - Director Ejecutivo Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo  
 Luis Emilio Jiménez - Coordinador proyecto UN-Lirec  
 Luis Emilio Jiménez - Representante de la ciudadanía  
 Manuel Rojas Bolaños - Círculo causas sociales del delito  
 Marco Fournier - Círculo las drogas  
 Marta Trejos - Círculo causas sociales del delito  
 Max Loria - Asesor Ministerio de Justicia  
 Milena Grillo - Coordinadora del Círculo las drogas  
 Mónica Vul - Círculo causas sociales del delito

Montserrat Sagot - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Nora Garita - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Padre Edwin Aguiluz - Círculo las drogas  
 Patricia Vega - Vocal Junta Directiva Colegio de Abogados  
 Ricardo Lizano - Círculo causas sociales del delito  
 Rolando Pérez - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Rosaura Chinchilla - Círculo derecho de acceso a la justicia penal  
 Sonia Montero - Asesora de la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José  
 Soraya Long - Círculo las drogas

##### El Salvador

Abraham Abrego Hasbún - Centro de Estudios Constitucionales y Derechos Humanos  
 Africa Sanchis - AECID  
 Armando Jiménez - Ex Director Ejecutivo del CNSP  
 Carlos Ramos - FLACSO  
 Deysi Cheyne - IMU  
 Edgardo Amaya - Asesor del Ministro de Justicia y Seguridad Pública  
 Fabio Molina Vaquerano - Instituto de Medicina Legal  
 Guadalupe Caballero - Jefa del Departamento de Planificación, Alcaldía Santa Tecla  
 Hugo Armando Ramírez Mejía - Subdirector de Seguridad Pública  
 Jeannette Aguilar - Directora IUDOP  
 Lissette Miranda - Coordinadora del Proyecto Pro Jóvenes de El Salvador, 1ª parte  
 Mario Pozas - Ex Asesor del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública  
 Mauricio Cevallos - Concejal de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla  
 Mauricio Gaborit - Director de la Maestría en Psicología Comunitaria de la UCA  
 Mauricio Ramírez Landaverde - Subdirector General de la PNC  
 Oscar Bonilla - Ex Presidente del CNSP  
 Rafael Pleitéz - Gerente del Área Social de FUSADES  
 Ricardo Córdova - Director Ejecutivo FUNDAUNGO  
 Roberto Rodríguez - AECID  
 Rosamaría Colorado - USAID

##### Guatemala

Adolfo Reyes Calderón - CEESC  
 Alberto Samayoa - CEESC  
 Ana Silvia Mérida - Centro de Justicia, Quetzaltenango  
 Antonio Arenales Forno - CEESC  
 Antonio Mosquera Aguilar - DIGI USAC  
 Axel Romero - MINGOB VAC  
 Bayron Franco - PNC  
 Brenda Amperez - SEDEM  
 Carlos Vega - RED ASIES  
 Celso Jiatz - CNAP  
 Claudia Herrera Rodas - MINGOB VAC  
 Cynthia Fernández - ASIES  
 Danilo Aguilar - CNAP  
 Delia Batz - PNC  
 Edgar Celada - PDH  
 Eduardo Figueroa - CNAP  
 Edwin Chipix - PNC  
 Elizabeth Ávalos - CEESC  
 Emilio Goubaud - RED Interpeace  
 Enrique Álvarez - CAS IDEM RED  
 Eva Galich - PDH  
 Flor de María Campos - PDH  
 Grisel Capó Sande - RED  
 Guadalupe Caballero - Municipalidad Santa Tecla, El Salvador  
 Héctor Hugo Pérez Aguilera - CEESC  
 Helmy Villagrán López - Comisión de Prevención del Delito, Quetzaltenango  
 Iván García Santiago - CEESC PNUD  
 Javier Monterroso - RED ICCPG  
 Jorge A. Pérez - CEESC  
 Jorge Valenzuela - CNAP  
 José Alfredo Calderón - RED Comisión Desarme  
 José Eduardo Martí Guilló - CAS  
 José Suasnavar - FAFG  
 Juan Ramón Ruiz - FOSS  
 Julio Curuchiche - CAS  
 Julio Rivera Clavería - CEESC  
 Karina Javier - Consultora en Seguridad Ciudadana y Justicia  
 Karina López - MINGOB  
 Leila Carolina Villatoro Rodríguez - MRREE  
 Ivin Díaz - RED ICCPG  
 Margarita Castillo - RED  
 Maricely Enríquez - CAS  
 Mario Alfredo Mérida González - CEESC  
 Marlene Blanco Lapola - Directora PNC  
 Miguel Angel Reyes Illescas - CEESC  
 Néstor Ismael Dieguez - PNC  
 Néstor Siliezar - RED  
 Oscar René Ochoa - PNC  
 Patricia González - RED IEPADES

Raquel Zelaya - ASIES  
 Ricardo Marroquín Rosada - CEESC  
 Rolando Barrientos Pellecer - Alcalde, Quetzaltenango  
 Rosa Maria Wantland - RED  
 Secil de León - CNAP  
 Sonia Pérez - MINGOB VAC  
 Verónica Godoy Castillo - FADS IMASP  
 Víctor Moreira - SAAS  
 Virgilio Rivas - RED  
 Werner Ovalle - RED  
 Xiomara Gómez - RED

##### Honduras

Ada Mejía de Kawas - Maestría Derechos Humanos UNAH  
 Alexander Carvajal - Periódico Libertador  
 Ana Pereira - CEMH  
 Ángela Maldonado - Maestría Derechos Humanos UNAH  
 Armando Zelaya - RCU  
 Carlos Erazo - Ministerio Publico  
 Carlos Vallecillo - Ministerio Publico  
 Carmen Medina - UNAH  
 Cesar Somoza - Policía Nacional  
 Claudia Marcela Velásquez - Maestría Derechos Humanos UNAH  
 Digna López - Diplomado Universitario  
 Dora Ivette Serrano - PNUD Proyecto Armas Pequeñas  
 Ever Danilo Mejía - Policía Comunitaria  
 Gustavo Sánchez - ISEP  
 Hernando Clavijo - UNFPA  
 Hugo Suazo - Seguridad  
 Imelda Valladares - UNAH  
 Jorge Molina Prudot - UNAH  
 José Francisco Murillo López - DNIC  
 Karla Vanesa Salandía - IHNFA  
 Kristopher Salgado - Observatorio de la Violencia  
 Leonel Omar Quiroz - PGR  
 Luis Durón - Vica Noticias  
 Luis Martines - Canal 30 y 12 TV  
 Marco Tinoco - IUDPAS  
 Marvin Ramos Guirza - PGR  
 Maureen Zamora - Maestría Derechos Humanos UNAH  
 Nerg Yamileta López - Ministerio Publico  
 Nora Urbina Pineda - Ministerio Publico  
 Olvan Cáliz - Representante de la ciudadanía  
 Oscar García - Diario Tiempo  
 Oscar Mejía - PNUD Proyecto Armas Pequeñas  
 Oswaldo Carvajal - Hondudiario  
 Paola Vindel - RCU  
 Paulina Pérez Núñez - Defensa Publica  
 Rafael Guerrero - Medicina Forense  
 Raúl Varela - Canal 30 y 12 TV

Reina Savoff - UNAH  
 Roberto Budde - Abriendo Brecha  
 Rodney Moncada Midence - Embajada de Japón  
 Sagrario Prudot - Casa Presidencial  
 Salomón Escoto - Policía Nacional  
 Sandra Ponce- Ministerio Publico  
 Sarahi Larios - UNAH  
 Tania Arita - Maestría Derechos Humanos UNAH  
 Venancio Martínez - Secretaría de Seguridad  
 Vicente Turcios - TN5  
 Wilmer Martel Valle - Policía Nacional

## Nicaragua

Ada Luz Bucardo - SIC-GRAAN  
 Addie Mairena - OIM  
 Adelina Barrera - Federación Red Nicasalud  
 Alan José Sandoval Medina - Alcaldía de Laguna de Perlas  
 Alberto Araica - CEI/CGB  
 Alejandro Solís - Ministerio de Salud  
 Alex Dixon - Alcaldía de Corn Island  
 Aleyda Gómez - Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica - CEIMM  
 Aleyda Irias - Defensoría Pública  
 Alfredo Ortega Castro - Federación Red Nicasalud  
 Alicia Duarte - Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas, Ministerio de Gobernación  
 Álvaro Padilla Lacayo - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Álvaro Ramírez González - Asociación de Juristas de Nicaragua  
 Ana Eva Torres - Procuraduría para los DDHH  
 Ana Lucia Palacios - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Ana Lucia Silva - UNICEF  
 Ana Martínez - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur CRAAS  
 Ángel González - Policía Nacional  
 Ángela Saballos - ASRRPR  
 Aníbal Bonilla - Asociación de Promotores de la Cultura - APC  
 Aníbal Saballos - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Ariel Miranda - Ministerio Público  
 Arle Rodríguez - Ministerio de la Familia  
 Arthur Teofield Downs - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Arturo Wallace - Especialista en Comunicación  
 Aura Elena Rodríguez - Alcaldía de Kukra Hill  
 Auxiliadora González - Consejo Regional  
 Avelino Cox Molina - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Berta Rosa Guerra - OIT  
 Bertha Fernández - OIM  
 Betty Rigby - PNUD-RAAN

Brenda De Trinidad - OIM  
 Carla Antonio - Iglesia Morava  
 Carlos Bulbu - Periodista  
 Carlos Emilio López - PNUD-IDH Nacional  
 Carlos Vicente Ibarra - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Carol Thaynela - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Cecilia Fangul - Consultora  
 Cecilia Sánchez- Ministerio de la Familia  
 Ceferina Humprey - PNUD  
 César Castañeda Lacayo - Instituto de la Juventud  
 César Cuadra Soriano - Policía Nacional  
 César Vega Masís - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Charlotte Cruz Bush - Centro para la Justicia y los Derechos Humanos de la Costa Atlántica - CEJUDHCAN  
 Cipriano Davis - Juez Comunal de Sinsin  
 Clara Aviles - Ministerio de la Familia  
 Cristiana Chamorro - Fundación Violeta Barrios de Chamorro  
 Daizen Oda - UNV  
 Dan Crew - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Darling Munguía García - Red de Mujeres contra la Violencia  
 David Orozco - UNFPA  
 Daysi Luna Serrano - Sociedad Civil  
 Daysi Serrano Luna - Red de Mujeres  
 Deborah Grandison - Procuraduría para los DDHH  
 Delia Torres - Migración y Extranjería  
 Denia Hudgson - Centro de Derechos Humanos Ciudadanos y Autónomos de la Costa Atlántica - CEDEHCA  
 Dennis Doblón - Policía Nacional  
 Dier Salazar - Líder Comunitario  
 Dolene Patricia Miller Baco - Comisión Nacional de Demarcación y Titulación - CONADETI  
 Dominique Crivelli - PNUD  
 Donald Jarquín - CRAAS Comisión de Salud  
 Donald Méndez - PNUD-IDH Nacional  
 Douglas Juárez - Policía Nacional  
 Dulce Mayorga - Oficina del Coordinador Residente  
 Edén Borge Gutiérrez - Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur  
 Eduardo Pinales - Ministerio de Salud  
 Elena Calvar - OIM  
 Elifa Francisco Bonilla - Ministerio Público  
 Elisa Martin Watson - Comisaría de la Mujer, la Niñez y Adolescencia - CMNA  
 Elisa Meissner - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Eloyda Martínez - Comisión Nacional de Demarcación y Titulación - CONADETI  
 Emanuel Siero Silva - Procuraduría para los DDHH  
 Emilio Rodríguez Sanders - Policía Nacional RAAN  
 Erick Alvarado Rodríguez - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Erwin Reyes González - Desarrollo Local  
 Esteban Guido - Ministerio de Gobernación

Estela Isabel Berríos - Comisaría de la Mujer, la Niñez y Adolescencia - CMNA  
 Ethelvina Sobalvarro Cruz - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Eufania Ortíz López - Policía Nacional de Waspán  
 Eva Álvarez - GTZ-RAAN  
 Eva Maria Samqui - Red de Mujeres contra la Violencia  
 Eva Martha Pérez - Consultora  
 Evelyn Flores - Puntos de Encuentro  
 Evelyn Palma - UNICEF  
 Fabiola Gómez - Asociación Pro-Bienestar de la Familia Nicaragüense - PROFAMILIA  
 Fanny Martin - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Félix España - Ministerio de Gobernación  
 Francisco Aburto - Independiente  
 Francisco Díaz - Policía Nacional  
 Francisco Fernández - Policía Nacional  
 Francisco Sequeira - Bluefields Indian Caribbean University BICU  
 Franco Montealegre Callejas - Primer Comisionado en retiro  
 Franklin Forbes - PNUD  
 Gabriel Liménez - Alcaldía del Tortuguero  
 Galio Guardián - PNUD  
 Garantío Pérez - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Gene Christian - Independiente  
 Gilberto Lindo - Asociación de Municipios de Nicaragua  
 Gloria Rugama - Ministerio de la Familia  
 Gregorio Aburto Ortiz - Ministerio de Gobernación  
 Gretchen Norori - Centro de Mediación  
 Guillermo Guevara - OPS-OMS  
 Guillermo Pérez - Asociación de Desarrollo y Promoción Humana de la Costa Atlántica - ADEPHCA  
 Hada Guay Pacuay - PNUD  
 Harazele Rodríguez - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Harold Urbina - Procuraduría para los DDHH  
 Haydi González - Centro Nicaragüense de Derechos Humanos CENIDH  
 Hazel Lau - Tribunal de Apelaciones - CSJ-RAAN  
 Hennigston Omier - Bluefields Indian Caribbean University BICU  
 Hilda Guzmán - PNUD-RAAN  
 Horfa López - Instituto Nicaragüense de la Mujer - INIM  
 Hubert Lewis - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur CRAAS  
 Hugo Campos - UNICEF  
 Humberto Abaunza - PNUD-IDH Nacional  
 Humberto Thompson - Iglesia Morava  
 Idelma Campos - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Indira Ugarte - Ministerio Público  
 Inés Thomas - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur CRAAS  
 Isabel Largaespada - Policía Nacional  
 Iuri Orozco - Ministerio de Relaciones Exteriores

Ivette Hernández González - Ministerio de la Familia  
 Ivonne Velásquez - OCHA  
 Jaime Espinal - Ministerio de la Familia  
 James Henríquez - Ministerio de Gobernación  
 Jaqueline González - Alcaldía Bilwi  
 Javier López Lowery - PNUD-Consultor  
 Javier Morazán Chavarria - Ministerio Público  
 Jazmina Senfield - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Jenny Campbell - Gobierno Territorial RI  
 Jenny Silva - Acción Médica Cristiana  
 Jerry Hodgson - Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur  
 Jerry López -Periodista  
 Jesús Rivera - PNUD  
 Jezabel Solórzano - PNUD- IDH Regional  
 Jimmy Javier Maynard - Policía Nacional  
 Joaquín García - Secretaría Regional de Juventud - SEREJUVE  
 Joaquín Malespín - PNUD  
 José Daniel Luna - Consejo Regional  
 José Inés López Sequeira - Instituto de Promoción Humana INPRHU  
 José Pallais Arana - Asamblea Nacional  
 José Primitivo - Alcaldía de Managua  
 Juan Carlos Santa Cruz - Instituto para el Desarrollo y la Democracia IPADE  
 Juan Manuel Zúñiga - PNUD  
 Juan Rivera Rodríguez - Policía Nacional  
 Juana Lanzas - Policía Nacional  
 Julio Centeno - Ministerio Público  
 Julio López Santamaría - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Karla Cecilia Rodríguez - Centro de Mujeres Ixchen  
 Karla Ellen Aguilar - Procuraduría General de la República  
 Karla López Zelaya - Policía Nacional  
 Karla Nicaragua - Asociación Quincho Barrilete  
 Karla Núñez Mairena - Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Katy Navarro - CERS  
 Kenny Mayorga - Ejército de Nicaragua  
 Leana Bello Conde - Instituto para el Desarrollo y la Democracia IPADE  
 Leonel Pérez - PNUD-IDH Nacional  
 Leonor Guadamuz - FADCANIC  
 Ligia Gutiérrez - Consultora  
 Lilia Montoya Leal - Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica - CEIMM  
 Lindsey Bendlees - PNUD  
 Linette Mendoza - Policía Nacional  
 Linette Mendoza Ibarra - Asociación Pro-Bienestar de la Familia Nicaragüense - PROFAMILIA  
 Lissethe Valdéz Martínez - Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur  
 Lissette Rojas - Asociación de Promotores de la Cultura - APC  
 Lottie Cunningham - Centro para la Justicia y los Derechos Humanos de la Costa Atlántica - CEJUDHCAN

Luimer Lumbi - Instituto de la Juventud  
 Luis Pérez - Policía Nacional  
 Lylliam León - Bluefields Indian Caribbean University - BICU  
 Maneliz Rodríguez - IXCHEN  
 Manuel Salvador Rizo - Policía Nacional  
 María Auxiliadora Pérez - Consultora  
 María Auxiliadora Urbina - Procuraduría para los DDHH  
 María Carter Zeledón - Alcaldía Bilwi  
 María Dalila Martínez - Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica - CEIMM  
 María de los Ángeles -Mendoza Defensoría Pública  
 María del Carmen Poveda - Policía Nacional  
 María del Carmen Salgado - Sistema Penitenciario Nacional  
 María Elena Hernández - Poder Judicial  
 María Elsy Cabrera - Comité de ONG` s  
 María González Cabrera - Policía Nacional  
 María Isabel Henry - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 María Lourdes Bolaños - Consultora  
 Marina Rugama - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Mario Garmendia - Policía Nacional  
 Marisol Carlson - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Marlen Sierra Palma - Centro Nicaragüense de Derechos Humanos - CENIDH  
 Marlon Beer - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Martha Juárez - Puntos de Encuentro  
 Martha Pérez Corea - Poder Judicial  
 Martín Jarquin López - Migración y Extranjería  
 Marx Rivera - Ministerio de Salud  
 Marzia Baldassari - UNV  
 Mateo Quintero - Instructor  
 Matilde Mordt - PNUD  
 May Ling Sung Navas - Alcaldía del Rama  
 Mayra Paiz Acevedo - Ministerio Público  
 Melvin Sotelo - Centro de Prevención de la Violencia - CEPREV  
 Mercedes Ampié - Policía Nacional  
 Miguel Balladares - OPS-OMS  
 Miguel Barreiro - CASAC-PNUD  
 Milton Zamora - BICU  
 Mireya Zamora - TAWIRA  
 Mirna Fabbri - Policía Nacional  
 Modesto Frank Wilson - SUKAWALA  
 Moisés Hernández Arguello - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Mónica Zalaquet - Centro de Prevenciones de la Violencia  
 Myrna Somarriba - UNFPA  
 Nathán Abraham - Alcaldía del municipio de la Desembocadura del Río Grande  
 Nereyda Garth - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS

Nereyda Jackson Rodríguez - UNICEF  
 Nidia Escorcía - UNICEF  
 Pablo Morales Luna - Migración y Extranjería  
 Patricia Delgado - Asociación de Municipios de Nicaragua  
 Paula Pineda - Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur - CRAAS  
 Pedro Ruiz - Coordinador proyecto PANALAKA - PNUD  
 Peter Brune - CASAC-PNUD  
 Ramón Torre Cañal - International Planned Parenthood Federation -IPPF-USA  
 Raúl Rojas - EU  
 Rebeca Centeno - PNUD-IDH Nacional  
 René Ortega Sequeira - Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas, Ministerio de Gobernación  
 Renfred Paisano - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Reynaldo Carrión Padilla - Defensa Civil RAAS  
 Reynaldo Figueroa - BICU  
 Reynaldo Luna Serrano - Facilitador Judicial  
 Reynaldo Rosales - Juez Comunal de Santa Martha  
 Ricardo Changala - OACDDHH  
 Ricardo Changala - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - OACDH  
 Roberto Orozco - Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas - IEEPP  
 Roberto Wilson - Gobierno Región Autónoma del Atlántico Norte - GRAAN  
 Rodrigo Zambrana - Ministerio Público  
 Rosa Aguilar Wilson - Ministerio de la Familia  
 Rosa Guillermo - Ministerio de Educación  
 Rosa Vilchez - Asociación Pro-Bienestar de la Familia Nicaragüense - PROFAMILIA  
 Rosicela García Deliot - Comisión de Gobernación del CRAAS  
 Salvador Ramírez - Procuraduría para los DDHH  
 Santos Jiménez - Ministerio de la Familia  
 Sergio Jarquín - Radio Juvenil  
 Shira Miguel Downs - Comisión Municipal de la Mujer.  
 Sidney Francis - Presidente del Comité de ONG  
 Silvia Narváez - OPS-OMS  
 Sixto Ulloa - Procuraduría para los DDHH  
 Sonia Soto Murillo - Bluefields Indian Caribbean University - BICU  
 Teodoro Bustamante - Policía Nacional  
 Tercio Tablado - Ministerio de Educación  
 Teresita Hernández - Puntos de Encuentro  
 Vanessa Pichardo - PNUD  
 Vedys Corea Ricarte - Project Hope  
 Vilma Castillo - Consultora  
 Violeta Iriás Nelson - Procuraduría para la de Defensa de los Derechos Humanos  
 Violeta Zamora - Asociación Fabretto  
 Virginia Flores - Ministerio de la Familia  
 Walter Mena - Ministerio de Gobernación  
 Wanda Luz Waldan - HURACCAN

Wilfredo Jarquín Lang - Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos  
 Xavier Dávila Rueda - Policía Nacional  
 Yahaira Suazo Peralta - Alcaldía Bilwi  
 Yamil Acevedo - Contraloría General de la Republica - CGR  
 Yamileth Molina - PATH- Intercambios  
 Yesenia Mercado Sacasa - Alcaldía de Kukra Hill  
 Yolanda Melone - Iglesia Bautista  
 Zada Saphray - Voces - OMAN  
 Zarifeth Bolaños - Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense

Rigoberto González - Procuraduría de la Nación  
 Rosana Méndez - Directora Ejecutiva de Casa Esperanza  
 Rubén Castrejo - Colegio Nacional de Periodistas  
 Ruth de Carrizo - Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte  
 Samuel Rivera - Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá - CGTP  
 Víctor Lewis - CONEP  
 Yessica Borjas - Municipio de Panamá  
 Yolanda Rodríguez Reyes - Municipio de Colón

**Los estudiantes de la primera promoción del Curso de Seguridad Ciudadana Escuela Virtual del PNUD Universidad Oberta de Catalunya - UOC**

**El Salvador**

Jenny Lisette Espinoza Miranda - Directora Nacional del Proyecto Prevención Social de la violencia y delincuencia juvenil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública  
 Luis Yuri Romano Donis - Director de Planificación Ministerio de Seguridad y Justicia  
 Xenia Díaz Castillo - Oficial del Programa de Seguridad y Justicia del PNUD

**Guatemala**

Ana Alejandra Muller Theissen - Secretaría General Dirección General de Inteligencia Civil  
 Christian Esaú Espinoza Sandoval - Asesor Ministerial Ministerio de la Gobernación  
 Jairo David Estrada Barrios - Asesor Ministerial Ministerio de la Gobernación  
 Rocío Karina López Montenegro - Asesora del Despacho del Ministro, Ministerio de la Gobernación

**Honduras**

Juan Manuel Ciudad Joya - Coordinador Diplomado Jóvenes, sociedad y políticas públicas de - UNAH/IUDPAS  
 Universidad Nacional Autónoma de Honduras  
 Marcela Romero Amador - Consultora de Cooperación técnica bilateral Secretaría de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Honduras  
 Vladimir Nuñez Licón - Director de Medicina Forense - Ministerio Público - Dirección Medicina Forense

**Nicaragua**

Dolene Patricia Miller Bacon - Segunda Secretaria de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación - CONADETI - Representando a la etnia negra, según la ley 445. Comisión Nacional de Demarcación y Titulación  
 Estela Isabel Berríos Ayerdis - Jefa del Departamento de Prevención de la Dirección de la Comisaría de la Mujer, la Niñez, y la Adolescencia - Departamento de Prevención de la Dirección de la Comisaría de la Mujer, la Niñez, y la Adolescencia

Joan Peris Lluch - Oficial de Programa del Área de  
Gobernabilidad Democrática del PNUD

Renfred Paisano Abogado - Asesor legal del Gobierno Regional  
de la Región Autónoma del Atlántico Norte

Vicente Melvin Sotelo Aviles - Consultor Centro para la  
Prevención de la Violencia - CEPREV

#### **Panamá**

Aída Batista Concepción - Consultora ONG Alianza Pro  
Justicia

Aída Julia Jurado Zamora - Docente Universidad de Panamá

Magaly Janneth Castillo Castillo - Directora Ejecutiva ONG  
Alianza Pro Justicia

Magela Cabrera Arias - Docente Universidad de Panamá

#### **Por la Escuela Virtual del PNUD y la UOC**

Albert Arias - Coordinador Técnico UOC

Alexander Aldana - Pedagogo E-Learning

Ana María Escobar - Responsable Área de Gestión

Angharad Collado - Responsable Área de Difusión

Elizabeth Arciniégas - Responsable Área de Investigación

Farid Samir Benavides - Profesor

Gemma Xarles - Coordinadora General de la EV

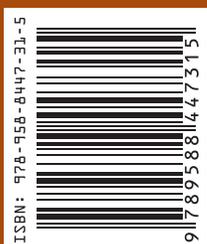
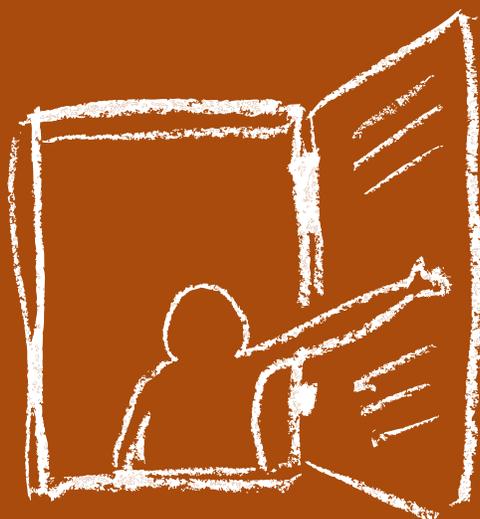
Gloria Manzotti - Profesora

Jaume Curbet - Seguimiento docente UOC

Juliana Gómez - Responsable Área Administrativa y  
Financiera

Paola Carolina García - Gestora de Cursos

Sonia Fiscó - Responsable Área Asocios y Convenios



CON EL AUSPICIO DE:



Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana

