

## CAPÍTULO

## 12

## El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho

## INDICE

<b>Presentación</b>	<b>467</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>468</b>
<b>La neblina cognitiva en el tema de la seguridad ciudadana</b>	<b>470</b>
<b>Situación de las fuentes de información</b>	<b>470</b>
Estrategia frente a las limitaciones de información	471
<b>Estado de situación</b>	<b>472</b>
Factores regionales de inseguridad	472
Análisis de casos	476
<b>Tres situaciones estratégicas y una nueva perspectiva</b>	<b>488</b>
Caracterización de las situaciones estratégicas	488
Una perspectiva distinta para enfrentar acendrados prejuicios	490
<b>Escenarios más probables de seguridad en la Centroamérica del 2020</b>	<b>492</b>
En la primera situación estratégica: alto riesgo de desestabilización política	492
En la segunda situación estratégica: balcanización del orden democrático	496
En la tercera situación estratégica: democracias con niveles ampliados de violencia	499
Reflexiones sobre el conjunto de la región	502
<b>Un enfoque distinto sobre políticas públicas de seguridad ciudadana</b>	<b>503</b>
Lecciones de las experiencias internacionales	503
Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?	508
¿Qué puede hacerse? Apostar por la sensatez	508
Anexos	517

**Presentación**

Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana. El fin de las guerras y la democratización política no dieron paso a sociedades pacíficas. La violencia social y delictiva en algunos países del istmo se encuentra entre las más altas del hemisferio, apenas inferior a la de Colombia. Sin embargo, esa nación padece una guerra civil, mientras que los conflictos armados en la región concluyeron hace varios lustros. En otros países del área la violencia y la criminalidad, aunque menores, están en ascenso y cunde la sensación de inseguridad. Cada vez más, las personas invierten sus recursos, muchos o pocos, en sistemas de seguridad. Actores como el narcotráfico, las maras y las pandillas son hoy fuerzas con las que los gobiernos deben lidiar.

La violencia tiene un cuño distinto a la experimentada durante la segunda mitad del siglo XX<sup>1</sup>. En ese período, ésta tuvo un carácter político y se manifestaba sobre todo en áreas rurales periféricas. En la actualidad, la violencia es fundamentalmente social: no está asociada a la defensa o subversión del poder político, sino a las relaciones entre las personas. Además, está localizada en los centros urbanos, en especial en las capitales, donde se asienta el poder. Ahí, la inseguridad

ciudadana no solo coarta las libertades de las personas, amenaza su integridad y patrimonio, sino que se ha tornado en un problema de orden público que pone en entredicho la autoridad legítima del Estado. Hoy pareciera que el mundo hobbesiano de la naturaleza se asienta donde reside Leviatán.

Los graves problemas de seguridad ciudadana plantean un complejo desafío para las democracias centroamericanas. Desde el punto de vista social, constituyen un factor de desarticulación, pues afectan las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades. Desde una perspectiva política, los niveles actuales de crimen y violencia afectan, deprimiéndolo, el apoyo ciudadano a los sistemas políticos. Aun más, han creado climas de opinión que, cuando menos, toleran las soluciones extra-legales al problema: la “limpieza social” y la justicia por la propia mano. La elevada sensación de inseguridad ha mermado la confianza en la capacidad de los sistemas de justicia penal para proteger los derechos de las personas.

Al enfrentarse al problema de la inseguridad ciudadana, en Centroamérica se ha oscilado entre la mano dura y la inacción. En algunos países se ha pretendido actuar rápida y decisivamente contra la delincuencia mediante el endurecimiento de las penas, la instauración de procedimientos y juzgados

especiales, la reinserción de los ejércitos en la preservación del orden público y la criminalización de algunos grupos. Estas intervenciones han tenido efectos erosionadores sobre las garantías al debido proceso y, en general, sobre los sistemas de justicia. Por otro lado, con o sin mano dura, se han relegado otras intervenciones posibles, de carácter preventivo, pues se argumenta que no dan frutos en el corto plazo. Además, en varias naciones las capacidades reales de los sistemas penales son muy limitadas. Con pocos recursos, escasas capacidades técnicas y operativas, y algunos de ellos afectados por la politización, estos sistemas no son capaces de articular respuestas satisfactorias.

El problema de fondo que enfrentan las democracias centroamericanas es su manifiesta incapacidad para proveer un bien público indispensable para el desarrollo humano: un orden público que garantice la seguridad ciudadana y el Estado de derecho. Si el regreso al pasado autoritario no es una opción política y éticamente aceptable ante la violencia, si la mano dura o la inacción son respuestas inapropiadas, entonces: ¿cómo mejorar la seguridad ciudadana respetando los principios de un Estado democrático de derecho? Precisamente porque no existen respuestas fáciles a esta interrogante, y porque “nunca más” Centroamérica debe regresar a su pasado autoritario, es que esta pregunta encierra un problema estratégico para la región.

En este capítulo se plantea la tesis de que en Centroamérica coexisten tres situaciones estratégicas en materia de seguridad. Todas ellas tienen potencial para generar amenazas a la estabilidad democrática en el mediano plazo e introducir fracturas importantes en la dinámica regional. En este sentido, el fin de la primera década del siglo XXI es una coyuntura decisiva para robustecer las bases de un orden público democrático: las respuestas políticas e institucionales que se adopten decidirán la evolución futura del istmo. Sin embargo, aunque los costos de una respuesta inapropiada son altos y tangibles, no hay soluciones mágicas. Este Informe sugiere un cuidadoso diseño

#### RECUADRO 12.1

### Estructura del capítulo

El presente capítulo se organiza en seis apartados, además de esta introducción. La segunda sección define los conceptos clave de seguridad ciudadana, Estado de derecho y otros que son indispensables en una reflexión sobre el tema, por ejemplo sistema penal, política criminal, prevención del delito. La tercera examina las barreras cognitivas que enfrenta la investigación acerca de la seguridad ciudadana y se perfila la respuesta del Informe a este obstáculo. La cuarta presenta el estado de situación en Centroamérica; describe los factores regionales de inseguridad y los estados de situación en los seis países. La quinta plantea la existencia de tres situaciones estratégicas de seguridad en la región y a partir de ellas rebate una serie de acendrados prejuicios que limitan el análisis del tema.

En la sexta sección se efectúa un ejercicio de escenarios a partir de las situaciones estratégicas identificadas. Presenta el curso de evolución más probable de mantenerse constantes las condiciones prevalecientes en cada situación estratégica y la situación final en el año 2020. El último apartado explora la cuestión del “¿qué hacer?” para obtener resultados mejores que los previstos en estos escenarios. Realiza un estudio selectivo de experiencias internacionales innovadoras en materia de seguridad ciudadana, una mirada a lo posible. Posteriormente discute medidas para disminuir la inseguridad ciudadana. Además, descarta una serie de intervenciones debido a su ineficacia o a sus adversas consecuencias sobre el Estado de derecho.

de intervenciones, de diversa complejidad y características, sobre una multiplicidad de factores de riesgo que hoy en día alientan la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

Este trabajo sintetiza catorce investigaciones realizadas para este Informe, además de una extensa revisión bibliográfica. El o la lectora interesados en detalles pueden consultar las ponencias que sirvieron de base al texto en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). También se recomienda consultar los anexos del capítulo para obtener información específica sobre las escalas de medición empleadas.

### Conceptos básicos

En este Informe se entiende por seguridad ciudadana “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD Costa Rica, 2006)<sup>2</sup>. Al enfatizar en la violencia, o la amenaza de violencia esta definición ofrece una solución intermedia frente a conceptos abarcadores como el de la seguridad

humana, que refiere a la capacidad de los seres humanos para el disfrute de los derechos humanos y los beneficios del desarrollo, o conceptos muy restringidos, que la asimilan con el orden público<sup>3</sup>.

Al presente Informe le interesa promover la reflexión sobre las opciones para mejorar la seguridad ciudadana en Centroamérica en el marco de un Estado democrático de derecho, una condición ineludible cuando se analiza el tema desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Este es un tipo específico de Estado de derecho -un orden legal, una red de instituciones y de políticas- que posee tres características específicas:

- La absoluta primacía de la ley, vale decir, la sujeción del poder político, de cualquier institución estatal y de todos los ciudadanos, a la Constitución y a la legislación vigente.
- El estricto respeto, protección y fortalecimiento de los derechos y las libertades fundamentales de todas

## RECUADRO 12.2

**Consideraciones sobre la seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana es un síndrome, o un conjunto de fenómenos, más que un concepto que designe a una cosa analíticamente distinta a otras. Existen dimensiones objetivas y subjetivas de la seguridad. Entre las primeras se encuentran la incidencia de las distintas manifestaciones de la criminalidad, las capacidades legales, institucionales y técnicas de las entidades estatales para dar protección efectiva a las personas y las políticas que éstas adopten. Entre las dimensiones subjetivas se encuentran las percepciones que las personas tienen acerca del grado en que su vida y su patrimonio, y los de seres que les son emocionalmente significativos, están siendo amenazados. En la medida en que un síndrome es multidimensional, debe aceptarse la premisa de que los factores causales de la inseguridad son múltiples. Los factores objetivos y subjetivos operan en el plano "micro", de la seguridad de las personas, y en el plano "macro", o de la seguridad de los países y la región, aunque no por igual ni de manera convergente. Por una parte, las personas pueden sentirse muy amenazadas aun cuando en realidad

no lo estén. Uno de los hallazgos más consistentes de los estudios comparados sobre seguridad ciudadana en América Latina es que la percepción de inseguridad es muy superior y relativamente insensible al nivel real de criminalidad de los países (Seligson, 2004). Por otra parte, factores relevantes en el plano "macro", como el narcotráfico, pueden no constituir una amenaza objetiva para muchas o la mayoría de las personas de una sociedad. A pesar de ello, y desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, combatir el narcotráfico es una tarea esencial para garantizar la seguridad del colectivo. Por ello, cuando se analice la seguridad ciudadana en su dimensión "macro", la condición de estar libre de violencia o amenaza de violencia se entenderá como referida al conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, se considerarán factores de inseguridad regional o nacional aquellos que representen amenazas reales o potenciales a la estabilidad democrática (que es la que garantiza la libertad de las personas).

Fuente: Vargas, 2007a.

las personas (físicas, jurídicas) que habitan un país.

- La aplicación de criterios rigurosos para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas de autoridad (O'Donnell, 1997 y 2004; PNUD, 2004).

En un Estado democrático de derecho, el sistema de justicia penal, la política criminal y la prevención del delito son los medios expresamente empleados para garantizar la seguridad ciudadana. El sistema penal es el conjunto de reglas, organismos, procedimientos y personas que intervienen en la solución de los conflictos derivados de la existencia de ciertas conductas consideradas como delitos (Rico, 1997)<sup>4</sup>.

Un sistema democrático de justicia penal es aquel que resuelve dichos conflictos de conformidad con una serie de condiciones: accesibilidad, independencia, justedad, eficiencia, transparencia y moderación. Estas son garantías de que los conflictos se resuelven guardando respeto a los derechos civiles y políticos de las personas.

Se entiende por política criminal el conjunto de métodos e intervenciones por medio de los cuales una sociedad articula respuestas frente al fenómeno criminal. Dos elementos se deben destacar de esta definición: "un conjunto de métodos" supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; por su parte, la "sociedad" designa no solo al aparato penal oficial, sino a otras instancias que tradicionalmente no han intervenido -o lo han hecho poco- frente

al crimen. De acuerdo con la interpretación más clásica y formal, frente a aquellas conductas que en cualquier sociedad organizada se consideran inadmisibles, el Estado (titular del *ius puniendi*, una de sus atribuciones esenciales) suele reaccionar con dos tipos de medidas: el control y la prevención del delito<sup>5</sup>. Sin embargo, como se verá más adelante, las organizaciones sociales o los individuos también intervienen, de manera formal o informal, autorizada o no, en la política criminal de un país.

Por último, la prevención es el conjunto de medidas que, dentro de una política criminal, están destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. En términos analíticos es posible distinguir entre la prevención situacional y la prevención social, aunque en la práctica una política criminal suele combinar ambas dimensiones (recuadro 12.3).

En un Estado democrático de derecho, las relaciones entre el sistema de justicia penal, la política criminal y la prevención del delito son siempre difíciles. Las actividades de la policía son de gran utilidad para la sociedad, pero pueden ser la causa de serios peligros si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales; asimismo, la participación ciudadana en la prevención del delito puede, en ciertas circunstancias, desencadenar actos contrarios a esas libertades.

En un plano más general, las garantías del derecho procesal pueden, en un momento determinado, favorecer a los acusados de un delito en detrimento del derecho de las víctimas a ser resarcidas del daño; o, en caso contrario, sanciones penales excesivas para ciertos delitos pueden introducir inequidades flagrantes en relación con las vigentes para otro tipo de delitos (por ejemplo, los de "cuello blanco"). Por otra parte, la política criminal efectivamente aplicada por las autoridades en una coyuntura específica -por ejemplo, las llamadas políticas de mano dura- pueden atentar contra las normas e instituciones del Estado de derecho.

## RECUADRO 12.3

**Prevención situacional y prevención social**

**Prevención situacional** es el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que, en numerosos casos, propician la comisión de un delito (por ejemplo, la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrios). Su postulado de base es que, en gran medida, el delito resulta de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

**Prevención social** es el conjunto de intervenciones no penales sobre delinquentes potenciales orientadas a eliminar o atenuar su propensión criminal. Este enfoque está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delinquentes, pertenencia a bandas criminales, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etc.). Sus resultados solo pueden darse en el mediano y largo plazos.

Fuente: Rico y Chinchilla, 2002.

La antítesis del sistema democrático de justicia penal y de las políticas criminales consistentes con él lo constituye lo que en Centroamérica se denomina la “mano dura”. A falta de una definición explícita, por mano dura se entiende un conjunto de normas e intervenciones públicas que, con la pretensión de asegurar un mayor grado de seguridad a la ciudadanía, violan las garantías y derechos fundamentales previstos en las constituciones y tratados internacionales ratificados por los países del istmo.

**La neblina cognitiva en el tema de la seguridad ciudadana**

Una densa neblina cognitiva rodea el tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica. Esta niebla entorpece y confunde la apreciación de la situación prevaleciente en este ámbito, sus factores causales y los escenarios y medidas prácticas posibles para mejorarla de manera compatible con los principios, organización y funcionamiento de los Estados de derecho en el área. Está alimentada por la pobreza de las fuentes de información disponibles para examinar el estado de la seguridad ciudadana en Centroamérica, que son pocas, fragmentadas, difícilmente comparables y muchas de ellas de baja calidad. Por lo general las autoridades, las organizaciones sociales y la ciudadanía actúan con información muy limitada, lo que hace difícil valorar si las respuestas políticas e institucionales son apropiadas<sup>6</sup>. En esta sección se describe el alcance de esa neblina cognitiva y se plantean las estrategias que el presente Informe desarrolla para minimizar su impacto.

**Situación de las fuentes de información**

Es internacionalmente aceptado que los estudios sobre la inseguridad ciudadana en América Latina se enfrentan al problema de una elevada “cifra negra”, lo cual significa que una alta proporción de los eventos no es registrada por ninguna fuente (Rico, 2006). Esta cifra negra puede originarse, por ejemplo, en la renuencia de la población a denunciar hechos delictivos (por miedo o por el convencimiento de la futilidad del trámite) o en sistemas deficientes de registro. El error de medición que esta situación acarrea puede ser de tal magnitud que los datos existentes distorsionen severamente -sea subestimando o sobreestimando- los niveles de inseguridad ciudadana e impidan un estudio de sus factores determinantes.

En el caso de Centroamérica, la situación de las fuentes de información sobre criminalidad es crítica:

- Ningún país posee un sistema unificado de estadísticas criminales

que integre los arrestos efectuados por la policía y las denuncias de los ciudadanos a este organismo y al Ministerio Público. En Costa Rica, El Salvador y Honduras, las denuncias pueden hacerse a la policía y al Ministerio Público, mientras que en Guatemala, Nicaragua y Panamá, éstas solo se realizan ante la policía. Una consecuencia previsible de esta situación es que, en un mismo país, las estadísticas criminales varían (a veces sustancialmente) según la fuente consultada, no solo en términos de su magnitud sino de la manera de clasificar los hechos.

- No existe una tipología de figuras delictivas común para toda la región. Cada país tiene su particular manera de clasificar estos hechos y la homologación de las clasificaciones es, en muchos casos, imposible. Los problemas son múltiples: se utilizan diferentes conceptos para designar hechos similares; cuando dos o más países emplean un mismo concepto suele ocurrir que incluyan cosas (parcialmente) distintas; además, los niveles de desagregación de las estadísticas son muy dispares. Todo esto obstaculiza la comparación rigurosa de las estadísticas criminales sobre un amplio espectro de delitos, lo que constituye una limitación importante para un estudio comparado sobre la inseguridad ciudadana como el que aquí se presenta.
- Las estadísticas criminales son omisas en relación con datos clave para valorar la situación de seguridad ciudadana. En Centroamérica no existe información sobre las características de las personas detenidas (sexo, edad, escolaridad, ocupación), con la excepción parcial de Honduras, Nicaragua y Costa Rica (para ciertos delitos)<sup>7</sup>. Tampoco se registran las circunstancias relacionadas con la comisión de los delitos (hora, día de la semana, mes y lugar donde ocurrió el hecho).
- Ningún país de la región posee estadísticas criminales con indicaciones técnicas sobre los cambios en la

legislación penal o en las prácticas de registro, que pudieran tener incidencia sobre el comportamiento registrado en la evolución de los fenómenos observados. Por ejemplo, las reformas al Código Penal y Procesal Penal de Costa Rica, de 1998, forzaron cambios tanto en la entidad a cargo como en el sistema de registro de los delitos que, de ignorarse, pueden inducir conclusiones equivocadas al analizar las series temporales.

- No se desarrollan prácticas de auditoría de las estadísticas criminales con el fin de verificar su confiabilidad y validez y, especialmente, para determinar las razones que explican cambios abruptos en las tasas de criminalidad y otros comportamientos anómalos (descensos pronunciados y sostenidos de ciertos delitos a lo largo del tiempo). En consecuencia, para algunas infracciones resulta difícil evaluar si los valores y la evolución de las estadísticas obedecen a las tendencias reales en la conducta delictiva, a variaciones en métodos de registro o a cambios administrativos que hayan afectado la capacidad de las instituciones para registrar los hechos. Tampoco se suelen encontrar datos sobre la operación del sistema judicial (entrada de casos, mora judicial, entre otros) y sus funcionarios, importantes para determinar su congruencia con un Estado de derecho.

- Las estadísticas judiciales, en general, también presentan serias limitaciones. Salvo excepciones, en Centroamérica no se publican anuarios estadísticos con seguimientos sistemáticos y anuales de la gestión judicial. Donde existe información, las comparaciones entre países resultan difíciles al no contarse con definiciones homogéneas sobre ciertos términos clave (casos entrados, casos terminados, etc.); las clasificaciones por materias y figuras que se incluyen en cada una de ellas son también distintas, así como los procedimientos procesales asociados. No existe información relevante para conocer el desempeño de la justicia

#### RECUADRO 12.4

### Algunos problemas específicos encontrados en las estadísticas criminales en Centroamérica

En Costa Rica los delitos registrados son muy numerosos (cerca de 200), mientras que en Nicaragua se consideran alrededor de 50 y en Panamá poco menos de 40. En Guatemala las estadísticas no incluyen todas las figuras delictivas previstas en la legislación penal y se limitan a homicidios, lesiones, violaciones, robos, hurtos, secuestros y tráfico de drogas.

Los pocos delitos registrados en Guatemala se presentan de manera muy detallada, contrario a lo que sucede en los demás países. Tal es el caso de los homicidios y las lesiones, de los que se informa su modo de comisión<sup>8</sup>, y de los robos y hurtos, en los cuales se reporta el lugar y tipo de objeto robado<sup>9</sup>. Por estar limitado a Guatemala, este detalle no puede emplearse para un análisis comparado con el resto del istmo. Una situación similar ocurre en Nicaragua

con respecto a los robos<sup>10</sup> y en Panamá en relación con los hurtos<sup>11</sup>.

En Costa Rica se distingue entre los homicidios dolosos, culposos y especialmente atenuados. En Nicaragua los homicidios dolosos no incluyen los parricidios y los infanticidios, y los asesinatos se presentan como una categoría distinta.

En Panamá se diferencian los robos simples y a mano armada. En El Salvador la clasificación es otra: robos y hurtos simples y de vehículos. En Costa Rica se registran los hurtos simples, agravados y de uso, y los robos simples y agravados.

No en todos los países las estadísticas criminales incluyen las figuras de faltas y contravenciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2007.

pronta y cumplida, como por ejemplo: casos pendientes de resolución al término del año, número de personas condenadas y penas impuestas, tipo de resoluciones dictadas, tiempo que demoran en resolverse los procesos según instancia, cantidad de personas que laboran en la institución y sector en que lo hacen.

Las encuestas sobre actitudes, creencias y prácticas de las personas son otra fuente de información para el análisis de la inseguridad ciudadana. En los últimos años se han efectuado numerosos estudios de este tipo en la región; sin embargo, solo existen dos fuentes con datos comparables para todos los países centroamericanos: el *Latinobarómetro*<sup>12</sup> y, más recientemente, el *Barómetro de las Américas*<sup>13</sup>. El *Latinobarómetro* tiene una serie de tiempo relativamente prolongada, con observaciones desde 1996, pero con importantes variaciones metodológicas en el diseño muestral que dificultan la

comparación temporal, lo que podría explicar las abruptas variaciones anuales en los datos observados. Además, en materia de inseguridad solo presenta información permanente sobre dos aspectos puntuales, lo que constituye una seria limitación<sup>14</sup>. El *Barómetro de las Américas* trata en mayor profundidad las percepciones de inseguridad y la victimización por diversos delitos y, además, muestra mayor transparencia y cuidado en relación con su diseño metodológico; sin embargo, tiene una restricción crucial, pues solo ofrece dos observaciones sistemáticas en los países centroamericanos (2004 y 2006), lo que impide el análisis de tendencias.

### Estrategia frente a las limitaciones de información

La densidad de la neblina que rodea los datos es de tal intensidad que plantea una disyuntiva: ¿cómo avanzar en la deliberación acerca de las opciones para mejorar la seguridad ciudadana en Centroamérica en el marco de Estados democráticos de

derecho, si existen tantas limitaciones para conocer la situación “real”?

Una primera opción es no tratar el tema hasta tanto se tenga un conocimiento más certero la seguridad ciudadana<sup>15</sup>. Por la gravedad de los problemas y la urgencia de su atención, esta espera es un lujo que eleva el riesgo de que el futuro de la región sea moldeado por acciones que empeoren la situación. Una segunda opción es utilizar la mayor cantidad de datos existentes, siempre que hayan sido respaldados por una fuente institucional, aun cuando se tengan razones fundadas para dudar de su comparabilidad o, incluso, de su veracidad. No obstante, esta decisión implica aceptar la posibilidad de que el análisis contenga afirmaciones distorsionantes y hasta políticamente interesadas. Una tercera alternativa es asumir que, aunque no se tenga claro el detalle, la gravedad de la situación de seguridad es incuestionable y, por tanto, que esta es la única información requerida para actuar. Sin embargo, ello equivale a recetar una terapia sin conocer el tipo de padecimiento en cuestión. En materia de políticas públicas y derechos ciudadanos, los contornos específicos de los problemas constituyen el dato clave para diseñar las intervenciones.

Este Informe efectúa una aproximación distinta. La revisión crítica de las fuentes disponibles delimita los alcances del conocimiento y, por tanto, del análisis. En él se incluirán los temas para los cuales hay datos (cuantitativos o cualitativos) razonablemente verificables y comparables, y se excluirán aquellos para los cuales la información no es comparable o es muy deficiente. Por tanto, el estudio se limita al examen comparado de unos delitos que, aunque pocos, son relevantes con respecto al problema de la inseguridad: homicidios, robos (sin especificar), violaciones, secuestro extorsivo y sicariato y violencia extralegal. Por su parte, el narcotráfico se aborda como un factor regional de inseguridad. Una consecuencia de esta decisión es que no se tratan algunos asuntos de interés teórico y político para un estudio sobre inseguridad ciudadana (por ejemplo, la violencia doméstica o las contraven-

ciones). Se espera que esta inevitable pérdida temática sea compensada por el rigor que el estudio gana al trabajar con información de mejor calidad. En el caso de los resultados de encuestas sobre actitudes, creencias y opiniones, se desechó el análisis de tendencias y los datos se emplean para identificar las percepciones de inseguridad ciudadana.

### Estado de situación

En la década final del siglo XX Centroamérica vivió dos transiciones políticas simultáneas: el tránsito de la guerra a la paz y la sustitución de regímenes autoritarios por democracias electorales. Además se experimentaron cambios geopolíticos importantes, pues la región dejó de ser un escenario prioritario en las relaciones internacionales entre las grandes potencias. Finalmente, en términos de las relaciones intrarregionales, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito en 1995, estableció nuevos principios y normas que dejaron atrás la vieja estrategia de seguridad nacional (SICA, 1995). Todos estos cambios son, en principio, favorables para crear un mejor clima de seguridad ciudadana<sup>16</sup>. Sin embargo, las transformaciones políticas e institucionales no implicaron el surgimiento de sociedades pacíficas y seguras en Centroamérica. A pesar de ser un espacio internacional libre de guerra, y pese a la existencia de importantes diferencias en la situación de los países en esta materia, la inseguridad ciudadana es uno de los desafíos estratégicos del desarrollo humano en el istmo.

En este apartado se explora el estado de situación de la seguridad ciudadana en Centroamérica. Este análisis se efectúa en dos partes. En la primera se examinan los factores que alimentan la inseguridad regional, es decir, los aspectos que inciden sobre la dinámica de la región en su conjunto y, en este sentido, condicionan el estado de cosas de todas o la mayoría de las naciones (recuadro 12.5). En la segunda parte se estudia la situación de la inseguridad ciudadana en los países a partir de la desagregación analítica de los conceptos de seguridad ciudadana y Estado de

#### RECUADRO 12.5

### Definición de conceptos: factor de inseguridad regional

Un factor de inseguridad regional es un elemento (proceso, situación o evento) que afecta de manera importante a todos o a la mayoría de los países centroamericanos (o a la mayoría de la población regional). Las causas de esta prevalencia pueden ser internas a los Estados nacionales, pueden motivarse en las interacciones entre los Estados y sociedades del istmo o, incluso, pueden tener un origen extrarregional: procesos a los que Centroamérica está expuesta en virtud de su posición geográfica o su función dentro del sistema internacional. Independientemente de su origen, y aunque no todas las naciones estén afectadas de la misma manera y con intensidad similar (alguna puede no estar afectado del todo), estos factores generan una situación que desborda las fronteras nacionales y su tratamiento impone esfuerzos de cooperación entre dos o más países del área.

Fuente: Elaboración propia.

derecho (anexo 1). Los rasgos básicos de la situación en cada país son descritos por separado, como casos independientes.

### Factores regionales de inseguridad

En los últimos veinte años los factores regionales de inseguridad en Centroamérica variaron de manera sustantiva. Hasta hace pocos años estos factores tenían, principalmente, un carácter político. Durante la segunda mitad del siglo XX, debido a la relativa simultaneidad de movimientos insurgentes en los países del centro y norte del istmo (excepto Honduras y Belice), la dinámica regional fue impulsada por la dialéctica represión-revolución, que también implicó, aunque de modo distinto, a su periferia sur (Costa Rica y Panamá) (Torres, 2001 y 2007; Booth et al., 2006). Por otra parte, desde un

punto de vista geopolítico, a partir del triunfo de la Revolución Cubana en 1959, Centroamérica fue una región estratégica para los Estados Unidos en su confrontación con la Unión Soviética; este país apoyó a gobiernos aliados mediante la contención de revoluciones lideradas por movimientos de carácter socialista o nacionalista. El derrumbe de la Unión Soviética, en el plano mundial, y el fin de las guerras civiles, en el plano regional, desactivaron los factores políticos de la inseguridad regional. Hoy Centroamérica ha dejado de ser un escenario prioritario en las relaciones internacionales entre las grandes potencias. Además, ninguno de los otrora partidarios de las dictaduras se plantea reconstituir los regímenes autoritarios y los antiguos movimientos revolucionarios (hoy partidos políticos) participan dentro de los sistemas democráticos existentes.

En la primera década del siglo XXI han emergido nuevos factores de inseguridad. A diferencia del pasado, no tienen un carácter político, pero plantean complejos retos para los gobiernos nacionales y las instituciones de la integración regional, pues inciden sobre la economía, la sociedad y la política del istmo. Estos factores son: la inmersión de Centroamérica dentro de la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras.

### Geopolítica del narcotráfico

El primer factor regional de inseguridad es de carácter geopolítico. Centroamérica es una zona de tránsito clave para el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2006). Independientemente de las causas que producen el narcotráfico, lo cierto es que involucra a poderosos actores económicos ilegales, con iniciativa y amplias capacidades empresariales, que tienen robustas e intensas relaciones extrarregionales (hacia el sur, Colombia; hacia el norte, México, Estados Unidos y Europa) y que están presentes en todos

#### RECUADRO 12.6

### Costos de la violencia

El costo económico de la violencia en la región es muy alto (Londoño y Guerrero, 2000; PNUD-El Salvador, 2005; Balsells, 2006; OMS, 2004; CIEN, 2002). Pese a las diferencias en la metodología empleada, estudios recientes coinciden en señalar cifras de entre 8% y 12% del PIB en Guatemala y El Salvador, respectivamente (el estudio pionero de Londoño y Guerrero obtuvo una cifra aun mayor, 14,2% del PIB). Estos datos incluyen los estimados en pérdidas de salud, costos institucionales, gastos en seguridad privada, clima de inversión y pérdidas materiales. No se incorporan los cálculos de los costos intangibles (costos humanos, productividad, ausentismo, etc.).

El costo de la violencia es menor en Nicaragua, Panamá y Costa Rica. En 2003, por ejemplo, los salvadoreños

gastaron unos 260 dólares per cápita por efecto de la violencia (PNUD-El Salvador, 2005) y las familias costarricenses aproximadamente 57 dólares al año (PNUD-Costa Rica, 2006), lo cual equivale al 0,4% del PIB.

El costo de la violencia equivale, en términos generales, a la carga tributaria de los gobiernos centrales de El Salvador y Guatemala (Agosin et al., 2004; Fuentes, 2006): los recursos de que disponen las autoridades para la inversión pública en programas sociales e infraestructura son varias veces menores a las pérdidas que ocasionan la violencia y el crimen. En este sentido, la violencia es un factor inhibitor del desarrollo y desarticulador de las relaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia.

los países de la región (US Department of State, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f y 2006g). Se estima que una parte mayoritaria de la cocaína destinada a los Estados Unidos transita el corredor Centroamérica/México (ONUDD, 2007). Por su parte, Estados Unidos es un actor clave en este escenario, pues sus políticas de combate al narcotráfico tienen alcance regional. Además de las operaciones de patrullaje conjunto y de inteligencia, en los últimos años el gobierno norteamericano ha impulsado soluciones militares contra el narcotráfico, centradas en el Plan Colombia pero con ramificaciones en el resto del área. Este enfoque ha promovido una mayor intervención de las fuerzas armadas de los países en asuntos de carácter policial.

Los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos señalan que el narcotráfico ha penetrado la institucionalidad pública en toda la región, aunque con diversas modalidades e intensidad. Además, indican que su actividad económica y delictiva es importante en todos los países. No

obstante, la magnitud de la amenaza del narcotráfico varía (de manera poco conocida) según el país y la zona del istmo de que se trate (Rico, 2008). Se habla de la operación del crimen organizado en zonas como el departamento de El Petén (Guatemala), la mosquitia honduro-nicaragüense y barrios enteros del puerto de Limón, en Costa Rica.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el narcotráfico tiene efectos directos sobre el crimen violento, por ejemplo, mediante el “sicariato” y la corrupción (ONUDD, 2007). En varias naciones centroamericanas, el financiamiento ilícito de la política, presumiblemente por parte de actores ilegales como el narcotráfico, es un problema serio en virtud de la debilidad o la ausencia de legislación y controles en esta materia (Casas, 2006). Sin embargo, la información “dura” disponible sobre el narcotráfico es casi inexistente. El volumen decomisado de drogas no constituye un indicador válido para la determinación de tendencias en la magnitud de esa actividad (el

volumen capturado está afectado por factores como la eficiencia de las políticas de interdicción y las modalidades empleadas para el trasiego), aunque puede serlo con respecto a la ayuda que prestan los servicios de inteligencia (militar, policial) de otros países, sobre todo Estados Unidos y Colombia.

En junio del 2005, tras la XXVI Cumbre Ordinaria de Presidentes del SICA, celebrada en Honduras, los presidentes del istmo (salvo Costa Rica) acordaron crear una fuerza de respuesta rápida y otras acciones conjuntas de ejércitos y servicios de inteligencia, con miras a combatir el narcotráfico, el terrorismo, las maras y pandillas y otros crímenes transnacionales.

En síntesis, el narcotráfico amenaza a un Estado de derecho debido a su poder de corrupción y extorsión, la impunidad de que gozan sus dirigentes y, a menudo, sus miembros; porque motiva demandas ciudadanas por una justicia expedita sin garantías procesales y la aquiescencia de la violencia extralegal, y porque incrementa la criminalidad y la pérdida del control estatal en zonas considerables del territorio nacional, con fuerte impacto negativo sobre la gobernabilidad. Sin embargo, los Estados centroamericanos tienen poca capacidad para incidir sobre las causas y el volumen del narcotráfico, en la medida en que son parte de una situación geopolítica cuyos fundamentos son extrarregionales.

### Las actividades delictivas de las maras

El segundo factor de inseguridad son las denominadas “maras”. El término mara -originario del habla popular salvadoreña- se utiliza con sentidos muy distintos: para algunos constituye una pirámide jerarquizada de crimen organizado (Loudis et al., 2006) y, para otros, una gama de actores diversos con conexiones más o menos difusas (Rubio, 2007), desde la pandilla de barrio hasta una suerte de “dirección” transnacional. Son un factor de alcance regional no solo por su presencia en varios países, sino porque han provocado respuestas políticas e institucionales específicas en al menos tres naciones

del área. Sin embargo, la literatura más reciente coincide en señalar que las maras distan de ser un actor organizado, con una clara estructura de comando y control, pese a estar organizadas bajo “franquicias” genéricas que traspasan fronteras, como son los casos de las maras Salvatrucha y 18.

En términos generales, las maras procuran el control de territorios urbanos específicos, donde se dedican sobre todo a delitos extorsivos contra la población (pago por protección). Están presentes en el triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con ramificaciones en México, Estados Unidos y, últimamente, en España. Existen estimados muy diversos sobre su tamaño (desde menos de 10.000 mareros en cada uno de los países centroamericanos mencionados, hasta cerca de 50.000)<sup>17</sup>, pero ninguna de estas cifras es confiable. No han logrado arraigarse en Nicaragua (Rocha, 2006), Costa Rica y Panamá, donde las pandillas juveniles tienen otra naturaleza y no constituyen un fenómeno social tan extendido<sup>18</sup>.

Hay una fuerte polémica en torno al impacto real de las maras sobre el crimen y la violencia en Centroamérica. Es indudable que cometen múltiples hechos delictivos, en particular la extorsión, y que algunos de sus miembros ejecutan asesinatos<sup>19</sup>. Se sabe que el ejercicio de la violencia es un medio que tienen los mareros para asentar su pertenencia a la pandilla y obtener más poder dentro de ella (Sibaja et al., 2006, 2006b y 2006c). Sin embargo, estudios recientes adjudican de manera fehaciente a los mareros solo una parte minoritaria de los homicidios en los países del triángulo norte (ONUDD, 2007). Además, pareciera que la violencia homicida se ejerce especialmente entre miembros de distintas maras, por el control de territorios específicos.

Estudios recientes patrocinados por el gobierno de Estados Unidos señalan que las maras están involucrándose cada vez más en mercados locales de drogas y, en este sentido, podrían estar vinculadas al narcotráfico en la distribución “al menudeo” para consumo interno en Centroamérica (US

Department of State, 2006h). No obstante, carecen de capacidad operativa para el tráfico internacional de drogas y sus nexos con él no están confirmados (ONUDD, 2007).

Independientemente de estas discusiones, puede afirmarse que las maras amenazan la seguridad ciudadana en la región, y no solo por su actividad delictiva (aunque ésta haya sido sobredimensionada por algunos gobiernos). En lo fundamental, son actores que, en términos weberianos, disputan a los nóveles Estados democráticos el monopolio del uso de la fuerza en el territorio, al procurar un control extorsivo sobre ciertas áreas geográficas urbanas, y reclutan personas para este fin. A diferencia del pasado, sin embargo, las maras no se enfrentan a dictaduras sino a regímenes democratizados y no tienen como fin la toma del poder político para impulsar una transformación social. Desde el punto de vista de la cohesión social, constituyen un factor cuyos efectos integradores se limitan al “intragrupo” (los miembros de la mara) pero crean (y les son creadas) barreras de integración con el “extragrupo” (el resto de la sociedad) (Bruneau, 2005; De León y Sagone, 2006; Loudis et al., 2006; PNUD-El Salvador, 2006; Rocha, 2006; Sibaja et al., 2006a, 2006b y 2006c; Usaid, 2006; ONUDD, 2007; Rubio, 2007). Un estudio temprano sobre el tema fue el del *Primer Informe Estado de la Región* (Proyecto Estado de la Región, 1999).

### La debilidad de los Estados de derecho

El tercer factor de inseguridad en el istmo está constituido por las severas y crónicas dificultades para impartir una justicia independiente, pronta, cumplida, de amplio acceso ciudadano e igual para todos en la mayor parte de las naciones centroamericanas (véase próximo acápite y, además, el capítulo 7). La seriedad de estos problemas genera inseguridad jurídica para la mayoría de los habitantes de la región, pues no gozan de una tutela efectiva de sus derechos y, en caso de enfrentar problemas legales, están expuestos a violaciones al debido proceso (recuadro 12.7).

## RECUADRO 12.7

**Debilidades de los Estados de derecho en la mayoría de los países centroamericanos<sup>a/</sup>**

- Politización de las autoridades judiciales.
- Influencias indebidas de grupos económicos y amenazas a los operadores de justicia.
- Debilidad del control constitucional.
- Presupuestos exiguos para el funcionamiento del sistema de administración de justicia.
- Falta de independencia y debilidad o ausencia de mecanismos institucionales (órganos de inspección judicial) para valorar actuaciones indebidas por parte de los funcionarios judiciales.
- Serios problemas de eficiencia en ámbitos de gran importancia para la ciudadanía, como la justicia penal.
- Deficiente funcionamiento de los sistemas de defensa pública.
- Debilidades en el marco legal y en las capacidades de las entidades encargadas de sancionar los delitos contra la función pública cometidos por representantes líticos y funcionarios públicos.
- Sobrepoblación carcelaria y alta proporción de reos sin condena.

a/ Para mayor detalle, consúltese el capítulo 7.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2007 y Fundación para el Debido Proceso, 2008.

En estas condiciones, las instituciones del Estado de derecho, en vez de generar predictibilidad social, operan como factores que potencian el síndrome de la inseguridad ciudadana. Desde una perspectiva regional, a esta compleja situación se agrega la existencia de una

importante fractura interna, pues en pocos ámbitos del desarrollo humano como en el del funcionamiento del Estado de derecho, la diferencia entre Costa Rica y el resto del área es tan amplia, con la excepción parcial de El Salvador y Panamá.

En todo el istmo, y como parte de un ola renovadora continental, en los últimos años se efectuaron procesos de reforma judicial, con importante apoyo de la cooperación internacional (Hammergren, 1998 y 2007; Domingo, 1999; Domingo y Sieder, 2001; Binder y Obando, 2004)<sup>20</sup>. Aunque los logros varían según el país bajo análisis, vistas regionalmente estas reformas no han sido capaces de modificar la situación prevaleciente en la mayoría de los casos (Binder y Obando, 2004; Wilson, 2004; Hammergren, 2007). En las mediciones internacionales relacionadas con las garantías al ejercicio de los derechos civiles y, en general, de los derechos humanos, la mayoría de las naciones centroamericanas son evaluadas de manera negativa. En el índice que publica la organización Freedom House, los países del área son catalogados como “parcialmente libres”, y en los informes sobre la vigencia de los derechos humanos que elabora el Departamento de Estado de los Estados Unidos se subrayan de modo constante las debilidades del *rule of law* (Freedom House, 2004, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f y 2007g; US Department of State, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f y 2006g). Asimismo, la mayor parte de la región obtiene puntajes bajos en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, con excepción de El Salvador, Panamá y Costa Rica (Kaufmann et al., 2006).

**Fácil acceso a las armas ligeras**

Un cuarto factor de inseguridad regional es el tráfico no regulado de armas ligeras y, por tanto, el fácil y no controlado acceso de la población a armas de fuego (Salomón, 1999; Cruz y Beltrán, 2000; Rodríguez, 2000; Godnick et al., 2002; Hume, 2004; Cruz, 2005; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2006). Hacia el año

2000 había más de 500.000 armas de fuego registradas en la región (sin tomar en cuenta a Honduras, por carencia de información), lo que significa un arma legal por cada 72 personas. Sin embargo, el volumen de armas en circulación excede ampliamente el de las armas inscritas: en El Salvador, las armas de fuego registradas alrededor del año 2000 eran 170.000, pero estimaciones de varios investigadores situaban las armas en circulación entre 250.000 y 400.000 (ONUDD, 2007). Pese a ello, en todos los países centroamericanos las leyes contienen regulaciones mínimas sobre la tenencia de armas.

En el ámbito regional, esta situación aumenta la peligrosidad de los actores ilegales, que adquieren mayor capacidad operativa para perpetrar acciones letales; en el plano microsociedad está claramente demostrado que las armas de fuego son el instrumento mediante el cual se ejecuta la mayor parte de los homicidios (Cruz y Beltrán, 2000; PNUD-El Salvador, 2005; PNUD-Costa Rica, 2006). La disponibilidad de armas de fuego en manos de la población supera las existencias de armas similares en los arsenales de las fuerzas de seguridad y los ejércitos de la región. En este sentido, las armas son un factor que agrava la inseguridad en Centroamérica.

**Tratamiento mediático de la violencia social**

En Centroamérica los medios de comunicación colectiva (en particular el televisivo), inciden en la construcción y desarrollo del sentimiento de inseguridad, por la amplitud del tratamiento dado a la violencia<sup>21</sup>. En efecto, muchos medios dedican gran cantidad de espacio o tiempo a la transmisión de noticias relacionadas con la llamada “crónica roja” y su agenda informativa está sesgada hacia temas de inseguridad ciudadana. A este fenómeno se le atribuye en parte el hecho de que, en algunos países, existe una diferencia significativa entre la percepción de inseguridad de la población y los datos reales de victimización.

En el 2006 en El Salvador, los directores y propietarios de medios de

comunicación firmaron un “Pacto de Ética”, mediante el cual se comprometieron a reducir la transmisión de noticias violentas (no presentar imágenes de cadáveres, ni cuerpos ensangrentados, cuidar del lenguaje y respetar los derechos humanos). Este acuerdo inédito en la región se dio en el marco de la campaña de prevención de la violencia “Marca la diferencia... sin ser indiferente”. A la fecha no se cuenta con un monitoreo sobre el cumplimiento o los resultados de esta iniciativa.

Una revisión de las investigaciones que se han efectuado en años recientes sobre el tratamiento de la violencia en América Latina<sup>22</sup>, señala que algunos medios provocan reacciones de pánico y rechazo contra hechos e individuos que “amenazan los valores y estilos de vida aceptados”, mediante “procesos de selección noticiosa”. También pueden elevar el riesgo de la estigmatización social de ciertos grupos y justificar la adopción de políticas públicas de mano dura, irreflexivas pero políticamente rentables (Bonilla y Tamayo, 2007).

Dos estudios realizados en Costa Rica, sobre el tratamiento que dan los medios de comunicación a las noticias de violencia y su relación con la población migrante, han concluido que la cobertura noticiosa refuerza el estereotipo que identifica a los migrantes nicaragüenses y colombianos como delincuentes (Sandoval, 2002 y Urcuyo, 2008), pese a que las estadísticas de criminalidad no muestran un comportamiento distinto de estos grupos con respecto a los nacionales.

### Análisis de casos

Los factores regionales de inseguridad configuran una problemática común de la cual ninguna nación centroamericana escapa. Sin embargo, esto no implica que los países enfrentan situaciones similares. Por el contrario, existen profundas diferencias nacionales que no pueden dejarse de lado. En este acápite se presenta un análisis del estado de la inseguridad por país, cada uno visto como un caso aparte, con el fin de caracterizar las situaciones individuales y, sobre esta base, documentar las semejanzas y diferencias. El estudio

#### RECUADRO 12.8

### Acciones regionales de los gobiernos centroamericanos en materia de seguridad

Desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas II en 1987, hasta la actualidad, los países centroamericanos han planteado numerosas iniciativas de cooperación e integración para atender factores de inseguridad (gráfico 12.1). Está pendiente una evaluación sobre el grado en que estas acciones se han ejecutado y los impactos que han tenido para mejorar la seguridad regional.

En estas iniciativas la noción de seguridad ha ido cambiando con el paso del tiempo. En un inicio se enfocó en la finalización de los conflictos bélicos y el logro de la paz. Algunas acciones de cooperación se centraron en las áreas fronterizas, que habían sido motivo de disputa en los años ochenta. En la mitad de los noventa la Alides introdujo un significado distinto al concepto de seguridad, liqándolo con la seguridad humana, y lo definió como parte del desarrollo humano, la democracia, la equidad, el respeto a la pluralidad cultural y la diversidad étnica. Así, en 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática estableció las bases y principios de este nuevo enfoque, al que dotó de un marco normativo y un esquema institucional. No obstante, los países sin ejército no lo ratificaron<sup>23</sup>. El texto mismo del Tratado propone su revisión a los cinco años, pero esto no se ha logrado.

Más recientemente, los acuerdos presidenciales, convenios y otras acciones

regionales han mezclado los temas de seguridad nacional y seguridad ciudadana con los de la reconstrucción de las áreas afectadas por el huracán Mitch y los asuntos de comercio y desarrollo. Particular atención ha recibido la lucha contra el narcotráfico, el crimen internacional y el tráfico ilícito de personas<sup>24</sup>. Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el terrorismo también cobró relevancia. En todos estos ámbitos se ha dado un importante papel a las fuerzas armadas de los Estados centroamericanos. Por ejemplo, en el 2003 se creó la Fuerza de Respuesta Rápida, como parte del “Plan de la conferencia de las fuerzas armadas de Centroamérica para la cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo, el crimen organizado y actividades conexas”.

En la actualidad la coordinación y la cooperación en materia de seguridad se desarrolla en el marco de las siguientes instituciones: a) la Cumbre de Presidentes, b) el Consejo de Ministros de Seguridad, c) la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), d) la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, e) el Instituto Centroamericano de Estudios Policiales (Icespo) y d) la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico y consumo ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, entre otros.

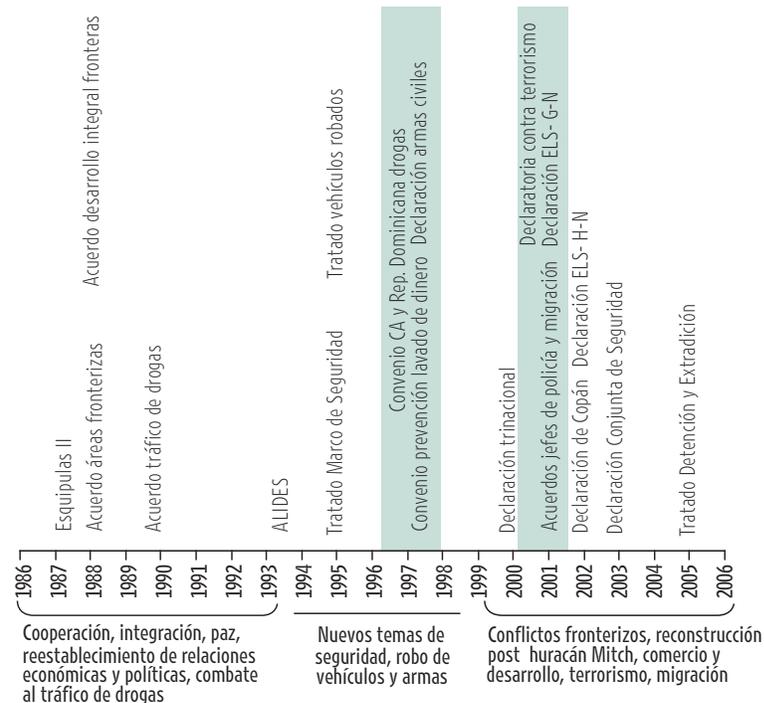
se efectúa a partir de un conjunto seleccionado de dimensiones e indicadores. Como se verá en la quinta sección, las condiciones nacionales son las que amplifican o morigeran la incidencia de los factores regionales de inseguridad y, consecuentemente establecen capacidades distintas para formular respuestas a esta problemática congruentes con los principios y el funcionamiento de un Estado democrático de derecho.

### Guatemala

Guatemala tiene un alto nivel de violencia delictiva. Desde una perspectiva comparada, la tasa de homicidios, de 4,5 por 10.000 habitantes, no solo es alta sino que ha estado creciendo en forma continua y considerable a lo largo de la presente década. Más de 8 de cada 10 homicidios se cometen con arma de fuego, la cifra más alta del istmo. En contraste, los registros administrativos

GRÁFICO 12.1

### Principales acuerdos sobre seguridad regional en Centroamérica



Fuente: Matul y Quirós, 2007; Matul, 2007 y Matul y Dinarte, 2007.

indican que los robos y las violaciones han venido decreciendo (aunque en esto pueden incidir problemas de registro y una importante “cifra negra”). Los secuestros extorsivos y los asesinatos por encargo (sicariato) son frecuentes, aunque difíciles de estimar por limitaciones de los registros disponibles.

Al alto nivel de violencia delictiva corresponde una intensa percepción de inseguridad ciudadana. En 2006, casi la mitad de las personas (49%) identificaba el crimen y la inseguridad como el principal problema nacional, muy por encima de otros. La mayoría (71%) consideraba que la delincuencia amenazaba el bienestar del país y más de 4 de cada 10 sentían inseguro su entorno inmediato, un perfil similar al del resto de América Latina. Por otra parte, la confianza de las y los guatemaltecos en el sistema de justicia y en la capacidad de éste para proteger

sus derechos es de las más bajas de Latinoamérica.

Pese a la reciente promulgación de nuevas leyes penales, el sistema de administración de justicia es débil. El presupuesto del Poder Judicial es el más bajo de la región (per cápita), hecho que coloca al país entre los que menos invierten en este campo. Esta situación no varió en lo sustancial durante el período 2002-2006, a pesar de que se registró un leve incremento de estos gastos. Aunque en los últimos años ha aumentado su número, los operadores judiciales son relativamente pocos *vis a vis* la población a la que deben atender: en 2006 había 155 policías por 100.000 habitantes (la tasa más baja de la región), 6,1 jueces (de nuevo, la tasa más baja), 6,8 fiscales y 1,8 defensores públicos; estos indicadores son bajos o muy bajos en contraste con otras naciones de América y Europa. Por otra

parte, las tasas de encarcelamiento y de sobrepoblación penal son comparativamente bajas, y las de presos sin condena (39% en 2006), intermedias, lo que ubica a Guatemala en una posición favorable en estos aspectos. Sin embargo, en años recientes se han suscitado graves disturbios en los centros penales, con decenas de asesinatos y fugas masivas, que señalan la existencia de severos problemas en la administración penitenciaria.

En el marco de un débil sistema de justicia, las respuestas del Estado a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana han sido aplicaciones sucesivas de políticas de mano dura. En el 2003 se puso en marcha el “Plan Escoba”, orientado al control y represión de las pandillas juveniles, cuyas actividades fueron consideradas como la mayor fuente de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. Este plan contempló el despliegue conjunto de fuerzas policiales y militares, y capturas masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a diversas maras. Dos años después, en 2005, se ejecutó un nuevo plan, llamado “Guatemala Segura”, aplicado por los servicios policiales y 1.900 militares<sup>25</sup>. Ninguna de las dos intervenciones tuvo un impacto discernible sobre la violencia delictiva y la percepción de inseguridad en la ciudadanía. En el proceso electoral 2007-2008 la discusión acerca de la mano dura fue el principal tema de debate político. A estas acciones se suma una severa respuesta penal. En 2000 se creó una serie de tribunales especiales, denominados juzgados de alto impacto, encargados de procesar delitos vinculados con la criminalidad organizada; en 2006 sus competencias fueron trasladadas a los tribunales de primera instancia. En febrero de 2008, con el apoyo de la mayoría de los partidos y de casi todos los diputados, el Congreso hizo posible la aplicación de la pena de muerte, suspendida desde 2002, y restableció el recurso de gracia, eliminado en el 2000<sup>26</sup>. Finalmente, en tres ocasiones (2001 y 2006, dos veces) el Ejecutivo emitió decretos que declararon estados temporales de excepción (“estado de alarma” y “estado de prevención”) en zonas específicas.

En contraste con el empleo recurrente de acciones de mano dura, las medidas preventivas han tenido una presencia marginal y una ejecución incipiente. Los programas de prevención comunitaria y de rehabilitación de mareros quedaron acéfalos por la conti-

nua rotación de autoridades; el Consejo Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de Valores Integrales de Convivencia, creado en 2005, nunca operó. La única acción preventiva con cierta continuidad ha sido el plan “Cuénteselo a Waldemar”, que provee

líneas telefónicas para que las y los ciudadanos denuncien la comisión de delitos. Desde el ámbito de la sociedad civil se han articulado respuestas al problema, tales como el “Foro Ecueménico por la Paz y la Reconciliación” y el “Foro Guatemala”, así como numerosos

CUADRO 12.1

**Guatemala: indicadores sobre la inseguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	4,5. Incremento (50%): 3,0 en 2002	Alta
Homicidios con armas de fuego (2005)	82%. Cifra más alta del istmo	Muy alto
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	0,2. Baja (33%): 0,3 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	11,0. Baja (10%): 12,2 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Fuerte presencia en ciertas zonas	
Secuestro extorsivo y “sicariato”	Considerable	
Pandillas juveniles y maras	Problema serio	
Violencia extralegal	Más de 60 linchamientos anuales	Alto
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): “delincuencia es amenaza para el futuro”	71% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	42% de personas en muestra nacional	Alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	49% de personas en muestra nacional	
Confianza en el sistema penal (2006)	Aumento desde 2004 (35%) 44% de personas en muestra nacional	Muy alto Intermedia
Confianza en juicio justo (2006)	Ligero aumento desde 2004 (42%) 54% de personas en muestra nacional	Intermedia
Confianza en la policía (2006)	Aumento desde 2004 (45%) 42% de personas en muestra nacional	Bajo
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	6,9 dólares. El más bajo de la región	Muy bajo
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 60%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	155. Baja tasa	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	6,1. La tasa más baja de la región	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	6,8	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	1,8. La segunda tasa más baja de la región	Intermedio
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	55. La tasa más baja de la región	Muy bajo
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	116,30%	Bajo
Presos sin condena (2006)	39%	Intermedio
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	3 veces, 2 por problemas penitenciarios	
Leyes especiales	No	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas de la policía y el ejército	Sí	
Participación policial en operativos de limpieza social	Sí	
Tribunales especiales	Sí	
Jueces sin rostro	No	
Amenazas a operadores del sistema	Frecuentes	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

programas de rehabilitación de jóvenes delincuentes y pandilleros. La mayoría de estas iniciativas tiene un carácter local y, en el caso de los foros, no han tenido mayor seguimiento.

La violencia extralegal es muy alta en Guatemala. De acuerdo con la Procuraduría de Derechos Humanos, una de cada siete muertes de jóvenes menores de 25 años ocurridas entre 2002 y 2003 correspondió a patrones de ejecución extrajudicial (Ranum, 2007). También los linchamientos son frecuentes, aunque su incidencia varía año con año.

### El Salvador

El Salvador tiene un alto nivel de violencia delictiva (en el 2006 su tasa de homicidios fue de 5,6 por 10.000 habitantes). Esta situación no es de ahora, sino que ha sido observada desde tiempo atrás (Buvinic et al., 1999; Kliksberg, 2007). Similar a lo que ocurre en Guatemala, cerca de 8 de cada 10 homicidios se cometen con arma de fuego. Los registros administrativos indican que los robos han venido decreciendo desde inicios de siglo, aunque su nivel es muy alto en el contexto internacional, y las denuncias por violación han aumentado en esos años (ambos datos afectados por problemas de registro y “cifra negra”). Los secuestros extorsivos son frecuentes (Rubio 2007), aunque difíciles de estimar por limitaciones de los registros disponibles, lo mismo que la incidencia de los asesinatos por encargo (“sicariato”).

Al alto nivel de violencia delictiva corresponde una intensa percepción de inseguridad ciudadana. En 2006, poco menos de la mitad de las personas (44%) identificaba el crimen y la inseguridad como el principal problema nacional, muy por encima de otros. La mayoría de las personas (86%) consideraba que la delincuencia amenazaba el bienestar del país y más de 4 de cada 10 sentían inseguro su entorno inmediato, un perfil similar al del resto de América Latina. Sin embargo, la confianza de las y los salvadoreños en el sistema de justicia y en la capacidad de éste para proteger sus derechos es, comparativamente, más elevada que la

de Guatemala e intermedia en el contexto hemisférico.

El Salvador ha tenido progresos en el desarrollo del sistema de administración de justicia. Indicadores agregados como el del presupuesto per cápita del Poder Judicial y la cantidad de operadores judiciales coloca a este país en un nivel muy superior al de su vecino del norte y apenas por debajo de Costa Rica. En efecto, en 2006 el gasto per cápita en este rubro fue de 23,7 dólares, un incremento de 37% con respecto a 2002. En 2006 había 234 policías por 100.000 habitantes (la segunda tasa más elevada de la región), 9,6 jueces (un nivel bajo comparado con otros países de América y Europa), 9,4 fiscales (en el 2004) y 3,9 defensores públicos (situación muy favorable, pese a que se registró una fuerte disminución en la cantidad de estos operadores judiciales en relación con el 2002). Finalmente, El Salvador tiene muy altas tasas de encarcelamiento (195 por cada 100.000 habitante en 2006, cifra solo superada por Panamá y Estados Unidos en el hemisferio) y de sobrepoblación penitenciaria (188% en 2006), aunque ha efectuado un notable esfuerzo por reducir la proporción de presos sin condena, que disminuyó de 76% en 1995, a 50% en 2002 y 27% en 2006.

Junto al fortalecimiento del sistema de justicia, en lo que va del presente siglo la principal respuesta institucional del Estado salvadoreño a la alta violencia criminal y la inseguridad ha sido, como en Guatemala, la aplicación de sucesivas intervenciones de mano dura. Éstas se han orientado fundamentalmente a combatir las maras, a las que en el 2003 el Gobierno declaró como amenaza a la seguridad nacional. A pocos meses de las elecciones nacionales, se puso en marcha el plan “Mano Dura” que consistía en focalizar la acción policial sobre maras y pandillas en zonas marginales con elevados niveles de desorden social; en noviembre de ese año, el Parlamento aprobó la “ley antimaras”, con una vigencia de 180 días, que incluía la creación de juzgados “antimaras” en cada uno de los departamentos del país, el endurecimiento de penas y el otorgamiento de nuevas

facultades a la policía para la detención de sospechosos. Varios jueces se negaron a aplicar esta ley que, además, fue declarada inconstitucional por la sala correspondiente de la Corte Suprema de Justicia en abril de 2004. No obstante, pocos días después el Legislativo aprobó una nueva ley, parecida a la anulada, con una duración de 90 días.

Ese mismo año el Ejecutivo elaboró y aplicó el plan “Súper Mano Dura”, el cual, pese a su nombre, fue menos riguroso que el anterior, pero también contempló operativos conjuntos policia-ejército en zonas marginales. En esta misma línea, se aprobó la Ley contra Actos de Terrorismo (n° 108, del 21 de septiembre de 2006), la cual ha sido utilizada al menos en dos ocasiones por la Fiscalía, para detener preventivamente y acusar a personas involucradas en acciones locales de las maras, aunque ello no ha generado ninguna condena. En diciembre de 2006 se establecieron los tribunales especializados previstos en la Ley del Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. Sin embargo, se observa que en los últimos meses este tipo de intervenciones no forma parte del discurso político. En contraste con las intervenciones de mano dura, la respuesta preventiva fue de menor escala y su acción más relevante fue el plan “País Seguro”, orientado a la atención de jóvenes miembros de las maras. En resumen, la evidencia disponible indica que la eficacia de la respuesta institucional a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana ha sido muy reducida.

Por último, desde el ámbito de los gobiernos locales y la sociedad civil se han puesto en marcha numerosos esfuerzos, especialmente relacionados con la rehabilitación de jóvenes mareros. Entre las iniciativas de más alcance cabe destacar el programa “San Salvador Capital Segura”, basado en la exitosa experiencia de la ciudad de Bogotá (véase la sección “Lecciones de las experiencias internacionales” de este capítulo) y, en particular, el programa de seguridad ciudadana de la ciudad de Santa Tecla. En esta localidad, la política municipal de prevención y seguridad, impulsada

CUADRO 12.2

**El Salvador: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	5,6. Incremento (81%): 3,1 en 2002	Muy alto
Homicidios con armas de fuego (2005)	78%	Alto
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	1,7. Incremento (31%): 1,3 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	12,9. Incremento (17%): 11,0 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Alta incidencia	
Pandillas juveniles y maras	Problema serio	
Violencia extralegal	Numerosos casos	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para el futuro"	86% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	47% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (42%)	Muy alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	44% de personas en muestra nacional Aumento desde 2004 (31%)	Alto
Confianza en el sistema penal (2006)	50% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (57%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	45% de personas en muestra nacional Baja desde 2004 (49%)	Baja
Confianza en la policía (2006)	52% de personas en muestra nacional Baja desde 2004 (65%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	23,7 dólares	Bajo
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 37%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	234. La segunda más elevada de la región	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	9,6	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2004)	9,4	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	3,9. Fuerte decrecimiento desde 2002	Alto
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	195. La segunda tasa más elevada de la región	Alto
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	187,8%	Muy alto
Presos sin condena (2006)	27,20%	Bajo
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	Sí, leyes antimaras	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas policía y ejército	Sí	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	Sí	
Tribunales especiales	Sí, juzgados antimaras	
Jueces "sin rostro"	Sí, el único país de la región en que existe esta figura	
Amenazas a operadores del sistema	Frecuentes	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

por la Alcaldía, ha logrado reducir los homicidios y otros delitos mediante una combinación de acciones que involucran la participación de diversos actores sociales e instituciones públicas en la capacitación, prevención y control de los factores de la inseguridad. Está por verse si los éxitos logrados podrán sostenerse a lo largo del tiempo.

### Honduras

Al igual que sus vecinos del norte centroamericano, Honduras experimenta un alto nivel de violencia delictiva. Desde una perspectiva comparada, la tasa de homicidios, de 4,3 por 10.000 habitantes es elevada, aunque probablemente menor que a inicios de la presente década<sup>27</sup>. Similar a lo que ocurre

en esos países, entre 7 y 8 de cada 10 homicidios se cometen con arma de fuego. Existe una importante presencia de maras y su actividad delictiva es un factor de inseguridad. La violencia extralegal es alta y en las principales ciudades operan escuadrones de "limpieza social": según un monitoreo diario de Casa Alianza, entre 1998 y mediados

CUADRO 12.3

**Honduras: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema <sup>a/</sup>	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	4,2. Disminución (22%): 5,4 en 2002	Alto
Homicidios con armas de fuego (2005)	76%	Alto
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	0,4. Estable: 0,4 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	3,5. Disminución (55,7%): 7,9 en 2002	Bajo
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Alto nivel	
Pandillas juveniles y maras	Problema serio	
Violencia extralegal	Alto (se le atribuye 1 de cada 7 muertes de jóvenes)	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción amenaza difusa (2006): "delincuencia amenaza para futuro"	84% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	36% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004	Alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	35% de personas en muestra nacional Aumento desde 2004 (18%)	Alto
Confianza en el sistema penal (2006)	46% de personas en muestra nacional Baja desde 2004 (52%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	48% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004	Bajo
Confianza en la policía (2006)	50% de personas en muestra nacional Baja desde 2004 (57%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	8,0 dólares	Muy bajo
Cambio entre 2002-2006	Fuerte incremento: 67%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	144. Baja tasa.	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	8,4. La segunda tasa más elevada	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	6,9. Nivel intermedio	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	3,3. Leve decrecimiento desde 2002	Muy alto
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	164	Alta
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	139,5%	Intermedio
Presos sin condena (2006)	48,0% El segundo porcentaje más alto de la región	Intermedio
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	Sí, leyes antimaras	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas policía y ejército	Sí	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	Sí	
Tribunales especiales	No	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	Algunos casos	

a/ Se han adicionado las tasas de las diversas categorías de robos.

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

de 2007 fueron asesinados más de 3.600 jóvenes menores de 23 años por este tipo de operativos. Se desconoce la conformación de los escuadrones. Los secuestros son hechos frecuentes y de acuerdo con la organización Economist Intelligence Unit, San Pedro Sula es la "capital del secuestro" en la región y las víctimas suelen ser industriales acau-

dalados (Rubio, 2007). En contraste, la información disponible indica que la tasa de robos ha disminuido de modo sustancial en los últimos años y la de violaciones se mantiene estable en un nivel bajo en el contexto del istmo<sup>28</sup>.

Al alto nivel de violencia social y delictiva corresponde una intensa percepción de inseguridad ciudadana. En

2006, poco más de la tercera parte de la población (35%) identificaba el crimen y la inseguridad como el principal problema nacional, muy por encima de otros. La mayoría de las personas (84%) consideraba que la delincuencia amenazaba el bienestar del país. No obstante, comparada con El Salvador y Guatemala, la percepción de amenaza

en el entorno inmediato era sensible y sorprendentemente inferior, cercana a un tercio de la ciudadanía (36%). La mitad de la población tiene una opinión favorable o muy favorable ante las acciones extralegales contra el crimen, independientemente de su nivel educativo y estrato económico (Rubio 2007). Entre el 40% y el 50% de las y los hondureños tiene “alguna confianza” en el sistema de justicia y en su capacidad para proteger los derechos ciudadanos, lo que tiende a ubicar a esta nación en un nivel intermedio dentro del hemisferio.

Los indicadores del sistema hondureño de administración de la justicia son similares a los de Guatemala, lo que refleja una condición de extrema fragilidad y rezago. El presupuesto del Poder Judicial es el segundo más bajo de la región (8 dólares per cápita en 2006). Esta situación no varió en lo sustancial durante el período 2002-2006, pese a que se registró un leve aumento de estos gastos. Los operadores judiciales son relativamente pocos *vis a vis* la población a la que deben atender: en 2006 había 144 policías por 100.000 habitantes (la tasa más baja de la región), 8,4 jueces, 3,3 defensores públicos y 6,9 fiscales; estos indicadores son bajos o muy bajos al compararse con otros países de América y Europa. Las tasas de encarcelamiento (164 por 100.000 habitantes en 2006), de sobrepoblación penal (casi un 40%) y de presos sin condena (48%) son altas con respecto a la región, aunque de un nivel intermedio si se analizan desde una perspectiva internacional. No obstante, al igual que en la vecina Guatemala, en los últimos años Honduras ha experimentado graves disturbios en los centros penales, con centenas de asesinatos (425 entre 2000 y 2006), hechos que señalan la existencia de severos problemas en la administración penitenciaria. Adicionalmente, el sistema judicial hondureño está muy politizado: sus principales autoridades son personas de reconocida filiación partidaria.

En el marco de un débil sistema de justicia, Honduras fue la primera nación del área en aplicar respuestas de mano dura a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana (Rivera,

2007). En términos del endurecimiento del marco legal, este país es el que más ha avanzado. El Código Procesal Penal aprobado en 2002 ha sufrido dos modificaciones, ambas con carácter represivo: en el 2004 se estableció que la prisión preventiva no se aplica en casos de legítima defensa por parte de ciudadanos “honestos” que den muerte a delincuentes; un año después se decretó la imposibilidad de dictar medidas cautelares para miembros del crimen organizado e integrantes de pandillas. Por su parte, el Código Penal fue modificado en diez ocasiones entre 2003 y 2006, en todos los casos para definir nuevos tipos delictivos y endurecer penas y multas. En particular destaca la reforma de 2003 al artículo 332 del Código Penal, llamada “ley antimaras”, que criminalizó la pertenencia a estas agrupaciones. Además, en 2005 se propusieron cambios al Código de la Niñez para facilitar el encarcelamiento por tiempos prolongados de menores delincuentes. Sin embargo, no se han aprobado disposiciones para crear la figura de los “jueces sin rostro”.

La respuesta institucional de mano dura se inició en 2001, en el marco de una campaña electoral, cuando se propuso el eslogan de “cero tolerancia” como la estrategia necesaria para enfrentar la criminalidad y, en particular, a las maras. Con esta propuesta Honduras se adelantó entre uno y dos años a El Salvador y Guatemala (en el 2005 nuevamente ese concepto emergió como uno de los principales temas en la campaña electoral). Con la “cero tolerancia” se inició el camino de la participación sistemática del ejército y otras fuerzas militares en tareas policiales, la autorización de allanamientos sin control judicial o del Ministerio Público a cualquier hora del día (con participación militar), las reformas constitucionales para ampliar el plazo de detención administrativa (2004) y el intento, fallido, de restringir el hábeas corpus (2003).

Al igual que en El Salvador y Guatemala, en Honduras las acciones preventivas han tenido una presencia marginal y una ejecución incipiente. El Programa Nacional de Prevención,

Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Maras y Pandillas, creado por ley en 2001, solo se puso en práctica en 2003 y no fue sino hasta 2005 cuando se le asignó una partida presupuestaria<sup>29</sup>. Desde la sociedad civil se han articulado respuestas de distinto signo. Por una parte se han creado comités o mesas de seguridad ciudadana, alentados por la policía, algunos de los cuales, en sus inicios, se vieron involucrados en acciones de “limpieza social”; por otra parte sobresalen intervenciones orientadas hacia la prevención y rehabilitación de pandillas, como las actividades de la organización Jóvenes Hondureños Adelante-Juntos Avanzaremos (JHAJA), el Programa de Recuperación de Jóvenes Delincuentes de la organización Paz y Justicia y el monitoreo y propuesta de políticas públicas de seguridad realizados por la organización no gubernamental Ciprodeh.

### Nicaragua

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana y el Estado de derecho Nicaragua es un caso especial. Comparte con los países centroamericanos del norte características sociales básicas, entre las que destacan una extendida pobreza, altos niveles de desigualdad social e importantes rezagos en desarrollo humano; posee, además, un sistema de justicia frágil y politizado. Sin embargo, se diferencia de Honduras, Guatemala y El Salvador en dos aspectos cruciales: la violencia social y delictiva es aproximadamente cuatro veces inferior y no ha recurrido a políticas de mano dura para enfrentar un lento pero creciente avance de la criminalidad y la inseguridad.

La tasa de homicidios en Nicaragua pasó de 1,0 por 10.000 habitantes en el año 2000 a 1,3 en 2006, un nivel bajo comparado con la información de más de 120 países. El uso de armas de fuego en los asesinatos (56%) es bastante menor que en los países del norte centroamericano. La tasa de robos, que se ha incrementado en lo que va del presente siglo (de 35,0 a 44,7 por 10.000), tiene un valor intermedio en el ámbito internacional, y aunque a nivel regional

CUADRO 12.4

**Nicaragua: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	1,3. Incremento (30%): 1,0 en 2002	Bajo
Homicidios con armas de fuego (2005)	56%	Intermedio
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	2,8. Incremento (8%): 2,6 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 mil habitantes (2006)	44,7. Incremento (28%): 35 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Muy baja incidencia	
Pandillas juveniles y maras	Baja presencia	
Violencia extralegal	Muy bajo nivel	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006):		
"delincuencia es amenaza para el futuro"	57% de personas en muestra nacional	Intermedio
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	39% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (44%)	Alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	4% de personas en muestra nacional. Leve aumento desde 2004 (3%)	Muy bajo
Confianza en el sistema penal (2006)	44% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (48%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	46% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004	Bajo
Confianza en la policía (2006)	52% de personas en muestra nacional. Ligera baja desde 2004 (54%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	9,2 dólares	Muy bajo
Cambio entre 2002-2006	Fuerte incremento: 70%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	143. La segunda tasa más baja de la región	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	7,1. Una de las tasas más bajas de la región	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	4,7. Una de las tasas más bajas de la región	Muy bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	1,7. La tasa más baja de la región	Intermedio
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	110. La segunda tasa más baja de la región	Bajo
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	112%. El segundo porcentaje más bajo de la región	Bajo
Presos sin condena (2006)	El porcentaje más bajo de la región: 19%	Bajo
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	No	
Políticas gubernamentales	Énfasis en prevención	
Operaciones conjuntas policía y ejército	Ocasionalmente	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	No	
Tribunales especiales	No	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	No se reportan casos	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

parece alta, ello se debe a un mejor registro y mayor denuncia que en otros países. La operación de maras y pandillas juveniles es relativamente escasa y la violencia extralegal es baja, situaciones que están en abierto contraste con los vecinos del norte. La actividad del narcotráfico es notoria en la costa atlántica.

Contrariamente a las demás naciones del área, una mínima proporción de

las y los nicaragüenses (4% en 2006) identifica el crimen y la delincuencia como el principal problema del país; pese a ello, la confianza en el sistema de justicia y en su capacidad para proteger los derechos de la ciudadanía es baja (entre 41% y 45% no tienen confianza); sin embargo, las informaciones más recientes (2006) indican que las percepciones de amenaza difusa y al entorno inmediato por causa de

la delincuencia, aunque importantes, tienden a ser menores que en el resto de la región, y la confianza en la policía tiende a ser mayor.

Como se mencionó, el sistema de administración de justicia nicaragüense es débil y politizado. El presupuesto del Poder Judicial es bajo (9,2 dólares per cápita en 2006) y parecido al de Honduras y Guatemala. Como en estos casos, la situación no varió en lo

sustancial durante el período 2002-2006, y los operadores judiciales son escasos: en 2006 por cada 100.000 habitantes había 143 policías, 7,1 jueces, 4,7 fiscales (una de las menores tasas del istmo) y 1,7 defensores públicos (el nivel más bajo). Ahora bien, desde una perspectiva internacional, los indicadores del sistema penitenciario son más alentadores: bajas tasas de encarcelación, hacinamiento y presos sin condena. No obstante, el sistema judicial es controlado por los dos principales partidos y sus resoluciones están influenciadas por las transacciones políticas entre el expresidente Alemán y el actual presidente Ortega, lo que hace que el país obtenga puntajes bajos en los índices internacionales que evalúan la independencia del Poder Judicial.

Pese a la debilidad de su Estado de derecho, Nicaragua es, junto con Costa Rica, el único país centroamericano que ha rechazado sistemáticamente recurrir a políticas públicas de mano dura (Jaentschke, 2007). No se registran reformas constitucionales para limitar los derechos civiles o ampliar las facultades de los órganos represivos del Estado. En los últimos quince años solo se dieron dos casos de suspensión de las garantías constitucionales: en 2005, en todo el territorio nacional debido a la crisis energética, y en 2006 en algunas regiones, para combatir la deforestación ilegal. Como se observa, ninguno de estos episodios estuvo relacionado con temas de seguridad ciudadana. Las reformas al Código Penal de 2002 y la aprobación, en 2007, de un nuevo Código ciertamente tipificaron nuevos delitos y endurecieron penas pero, a diferencia de otros países de la región, estos cambios no fueron guiados por el propósito de aplicar mano dura contra la criminalidad violenta y las maras. Un comentario similar puede hacerse con respecto al Código Procesal Penal, de 2001. No obstante, en el tema de psicotrópicos, la reforma de 1995 (Ley 285) sí endureció las sanciones y amplió los instrumentos represivos en manos del Estado, aunque también se contemplaron medidas de carácter preventivo. Es importante indicar que en Nicaragua no hay tribunales especiales, jueces “sin

rostro” u otros procedimientos especiales para combatir la delincuencia.

Desde el punto de vista institucional, esta nación destaca por la capacidad operativa, credibilidad y eficacia de su policía nacional<sup>30</sup>, que es la encargada de articular las políticas de seguridad ciudadana. La legislación vigente permite las operaciones conjuntas entre el ejército y la policía, pero en el marco de una separación de funciones, y en el 2006 se firmó un convenio de cooperación entre ambas instituciones. No hay presencia militar en labores policiales en los centros urbanos, pero sí en zonas rurales alejadas donde la policía se encuentra ausente. Por otra parte, la Policía Nacional, en conjunto con el Ministerio de la Familia y la Secretaría de Juventud tienen a su cargo las intervenciones de prevención y reinserción de jóvenes en riesgo de caer en la delincuencia. Entre otras acciones se ha impulsado la creación de Comités de Prevención Social del Delito (CPSD)<sup>31</sup>. Sin embargo, por la debilidad institucional del Estado, la labor preventiva ha sido relativamente acotada en el territorio, en comunidades específicas, y moviliza pocos recursos. A esto se suma el hecho de que la inversión social en Nicaragua es, junto con la de Honduras y Guatemala, de las más bajas de América Latina, una restricción que se origina en buena medida en una exigua carga tributaria. Una parte importante de las intervenciones públicas son financiadas con recursos de las agencias de cooperación internacional, entre las que se destacan Usaid, el PNUD, la Unión Europea y las oficinas locales de cooperación de diversos países europeos.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil, financiadas por una pluralidad de donantes y organismos internacionales, realizan intervenciones en materia de prevención social. Una revisión sumaria de experiencias identificó catorce organizaciones sociales que trabajan en tareas de este tipo. Algunas acciones se coordinan con los entes públicos correspondientes, pero muchas se desarrollan de manera independiente. Lamentablemente no hay información disponible para evaluar de

modo sistemático el impacto de estos esfuerzos sobre la violencia delictiva y la inseguridad.

### Costa Rica

En Costa Rica la violencia social y delictiva es comparativamente baja. La tasa de homicidios (0,8 por 10.000 habitantes) es la menor del istmo y la proporción de muertes por armas de fuego (58%), aunque intermedia en el ámbito internacional es, junto con la de Nicaragua, la más baja en la región. Los secuestros extorsivos son poco frecuentes y el “sicariato”, aunque ha venido en aumento, tiene una incidencia baja y limitada por lo general a ajustes de cuentas entre personas vinculadas a actividades de narcotráfico. Las maras y pandillas no son un problema social y delictivo. Sin embargo, el país muestra síntomas preocupantes de criminalidad. Por una parte, la tasa de robos (93 por 10.000 habitantes en 2006) es alta según los estándares internacionales utilizados en este Informe para la comparación, y también de acuerdo con lo reportado por otros países centroamericanos, pero ello se debe en parte a una mayor denuncia y un mejor registro. Por otra parte, en las dos últimas décadas las tasas de homicidios y de asaltos con violencia se han más que duplicado (PNUD-Costa Rica, 2006; Programa Estado de la Nación, 2007). Al igual que en el resto de la región, la actividad del narcotráfico parece importante (trasiego de estupefacientes y lavado de dinero), aunque difícil de precisar. Finalmente, las laxas regulaciones en materia de armas de fuego han propiciado un incremento en su tenencia por la población.

Pese al bajo (pero creciente) nivel de criminalidad y violencia delictiva, en Costa Rica se experimenta una muy alta y cada vez mayor sensación de inseguridad ciudadana. Casi 9 de cada 10 personas piensan que el país está amenazado por la delincuencia -proporción similar a las de Guatemala y Panamá- y casi la mitad siente que su entorno inmediato es inseguro (indicador que registró un alza súbita en pocos años). Hoy en día la población invierte cuantiosos recursos en sistemas de

CUADRO 12.5

**Costa Rica: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	0,8. La tasa más baja de la región, con tendencia creciente (33%); 0,6 en 2002	Bajo
Homicidios con armas de fuego (2005)	58%. Incremento en 2007: 63%	Intermedio
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	3,0. Disminución (9%); 3,3 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	93,0. Incremento (29%); 72 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Muy bajo nivel	Muy bajo
Pandillas juveniles y maras	Baja presencia	Bajo
Violencia extralegal	No se reportan casos	Muy bajo
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para el futuro"	87% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	48% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (38%, el nivel más alto de la región)	Muy alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	49% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (31%)	Muy alto
Confianza en el sistema penal (2006)	50% de personas en muestra nacional Disminución desde 2004 (61%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	50% de personas en muestra nacional Disminución desde 2004 (56%)	Intermedio
Confianza en la policía (2006)	42% de personas en muestra nacional Disminución desde 2004 (58%)	Bajo
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	30 dólares (no incluye Ministerio Público; Defensa Pública, y Organismo de Investigación Judicial)	Intermedio
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 11%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	228. Nivel intermedio	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	18,0. Tasa más elevada de la región	Alto
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	7,7. Tasa más elevada de la región	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	5,8. Tasa más elevada de la región	Muy alto
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	185. La segunda tasa más elevada de la región	Intermedio
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	101%. El porcentaje más bajo de la región.	Muy bajo
Presos sin condena (2006)	20,4%. La segunda tasa más baja de la región	Bajo
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	No	
Políticas gubernamentales	Algunas acciones en prevención	
Operaciones conjuntas policía y ejército	No aplica	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	No	
Tribunales especiales	No	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	No se reportan casos	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

protección y, en este marco, ha modificado sus conductas (PNUD-Costa Rica, 2006). La confianza ciudadana en el sistema de justicia y en su capacidad de proteger los derechos de las personas es favorable en el contexto hemisférico, pero descendió significativamente en los últimos años, en especial la confianza en la policía.

Costa Rica tiene las instituciones del Estado de derecho más desarrolladas

del istmo y posiblemente, junto con Chile, de las más robustas de América Latina. Posee un fuerte control de constitucionalidad que es de fácil y amplio acceso para la población, incluida la penitenciaria. El volumen de casos por 100.000 habitantes que atiende el órgano constitucional es de diez a veinte veces mayor que en el resto de la región. El gasto judicial per cápita fue de 30 dólares en 2006 (un nivel tres o cuatro veces

superior a los demás países centroamericanos, excepto El Salvador), nivel que lo coloca en una situación intermedia cuando se compara con Europa; además, este gasto se ha venido incrementando en los últimos años. La proporción de jueces, fiscales y defensores públicos por 100.000 habitantes es la más alta de la región, aunque no en todos los casos se compara favorablemente con estándares internacionales.

Pese a las fortalezas del Poder Judicial en términos de su independencia, acceso ciudadano y transparencia, el sistema tiene importantes debilidades para dispensar una justicia pronta y cumplida en materias como la penal, la laboral y la agraria.

Aunque hay propuestas recientes para aplicar políticas de mano dura contra la criminalidad, éstas han sido rechazadas hasta ahora (Loría, 2007). Ciertamente, en los últimos años diversas reformas legales han creado nuevas figuras delictivas (violencia contra las mujeres, delitos sexuales, psicotrópicos y nuevos delitos contra la función pública), han ampliado la protección para poblaciones en riesgo (por ejemplo, la Ley de Justicia Penal Juvenil, de 1996) y han impuesto penas más severas para ciertos delitos comunes. Sin embargo, el Código Procesal Penal, de 1998, aumentó las garantías del debido proceso a favor de las personas indiciadas y, ese mismo año, una reforma al Código Penal generó las condiciones que llevaron a la desjudicialización de ciertos delitos. Esta situación ha motivado una creciente controversia y frecuentes demandas públicas, a las que las autoridades judiciales (Corte Suprema y Ministerio Público) han respondido con nuevos procedimientos. Por otra parte, dado que el ejército fue abolido en 1949, el Gobierno depende de las fuerzas policiales para mantener el orden público. Luego de décadas de estar contaminada por la política electoral, el “clientelismo” y la falta de capacidades, en los últimos diez años se puso en marcha un lento proceso de profesionalización de la policía, que ha llevado a la aprobación de un estatuto policial, el fortalecimiento de la Escuela de Policía y mayores requisitos para el ingreso a la fuerza. Aun así, en 2004 la policía costarricense tenía prácticamente los mismos efectivos que veinticinco años antes, pese a que la población más que se duplicó en ese período.

En Costa Rica se ha experimentado de manera continua con nuevas modalidades de prevención del delito. A mediados de la década anterior, el Gobierno desarrolló un agresivo programa de seguridad comunitaria,

basado en la cooperación entre la policía y las organizaciones comunales; además, otras instituciones públicas trabajan en programas que combaten el consumo de drogas. Se han formulado diversos planes que enfatizan en las acciones preventivas (el Plan Nacional de Prevención de la Violencia, el Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual, el Plan Nacional de Drogas y el Sistema Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar, entre otros). En fecha reciente entró en operación el Sistema de Información sobre Violencia y Delito, dependiente del Ministerio de Justicia, que cuando esté plenamente desarrollado armonizará la información judicial y policial. Además, es importante destacar que la recuperación de los niveles de inversión pública en el área educativa ha permitido una mejora significativa en la cobertura de la educación secundaria, aunque los rezagos son todavía notables. Sin embargo, las acciones preventivas se caracterizan por su discontinuidad -por ejemplo, el programa de seguridad comunitaria ha sido reformulado por varias administraciones- y por las dificultades para desplegarse eficazmente en ámbitos regionales y nacionales.

Como en los demás países centroamericanos, la sociedad civil costarricense realiza numerosas intervenciones de carácter preventivo del delito. No obstante, a diferencia del resto de la región, el Estado es el principal promotor de estas acciones, aunque, como ha sido indicado, de manera desordenada y cambiante.

### Panamá

La situación de la inseguridad ciudadana y del sistema de justicia en Panamá tiene algunas semejanzas con la reportada para Nicaragua, entre ellas la politización del Poder Judicial.

La tasa de homicidios fue de 1,1 por 10.000 habitantes en el año 2006 y decreció durante el período 2002-2006. Este nivel es bajo para los estándares internacionales. El uso de armas de fuego en los asesinatos (63% en 2005) es similar al de Costa Rica y Nicaragua y mucho menor que los valores regis-

trados en los países del norte centroamericano. La tasa de robos se ha mantenido estable en lo que va del presente siglo, en alrededor de 3,8 por 10.000, un nivel intermedio en los ámbitos internacional y regional. La presencia de maras y pandillas juveniles es relativamente escasa y la violencia extralegal es muy baja, en evidente contraste con los vecinos del norte. La operación del narcotráfico es notoria en diversos puntos del país, tanto en el traslado de mercancía hacia el norte como en el lavado de dinero, esto último por ser Panamá una plaza financiera internacional y tener una intensa actividad inmobiliaria. Los casos de “sicariato” parecen estar circunscritos a ajustes de cuentas entre actores ligados a este tipo de transacciones.

Contrario a lo que sucede en la mayoría de las naciones del área, no existe una generalizada e intensa percepción de inseguridad. En 2006 solo el 19% de la población identificaba el crimen y la delincuencia como el principal problema del país, y la confianza ciudadana en el sistema de justicia y en su capacidad para proteger los derechos de las personas era baja (45% en ambos casos). Los niveles de percepción de amenaza difusa y amenaza al entorno inmediato por causa de la delincuencia, son similares a los de Nicaragua, es decir, un tanto menores que en el resto del istmo.

Pese a ser un país con niveles de desarrollo económico y humano más altos que en las demás naciones del área (comparables con los de Costa Rica), en Panamá el sistema de administración de justicia muestra una evolución incipiente. El presupuesto del Poder Judicial es bajo, en términos per cápita apenas superior a los de Nicaragua y Honduras (12,9 dólares en 2006) y muy por debajo de los de El Salvador y Costa Rica. Esta escasa dotación de recursos se ha mantenido estable en los últimos años. Panamá tiene pocos jueces, defensores públicos y fiscales con respecto a su población, tanto cuando se le compara dentro de Centroamérica como con otros países de Europa. En 2006 había 496 policías por 100.000 habitantes (la tasa más alta de la región), 7,8 jueces, 2,3 fiscales (la tasa más baja) y 1,9 defensores

CUADRO 12.6

**Panamá: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. CIRCA 2006**

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	1,1. Disminución (8%): 1,2% en 2002	Bajo
Homicidios con armas de fuego (2005)	63%	Intermedio
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	2,2. Incremento (22%): 1,8 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	3,8. Ligero incremento (3%): 3,7 en 2002	Intermedio
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Muy bajo nivel	
Pandillas juveniles y maras	Bajo nivel	
Violencia extralegal	Muy bajo nivel	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para futuro"	65% de personas en muestra nacional	Intermedio
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	37% de personas en una muestra nacional. Disminución desde 2004 (44%)	Bajo
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	19% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (11%)	Bajo
Confianza en el sistema penal (2006)	45% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (51%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	41% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (48%)	Bajo
Confianza en la policía (2006)	48% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (58%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	12,9 dólares	Bajo
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 13%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	496. La tasa más elevada de la región	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	7,8. La segunda tasa más baja de la región	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	2,3. La tasa más baja de la región	Muy bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	1,9. La segunda tasa más baja de la región	Intermedio
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	355. La tasa más elevada de la región	Muy alto
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	160,6%.	Alto
Presos sin condena (2006)	59,1%. El segundo porcentaje más alto de la región	Alto
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	Sí, ley antipandillas	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas policía y ejército	No aplica	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	No	
Tribunales especiales	Sí, corregidores	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	Pocos casos	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

públicos. Desde una perspectiva internacional, los indicadores del sistema penitenciario son alarmantes: la tasa de encarcelamiento es muy alta (355 por cada 100.000 habitantes) solo superada en el hemisferio por Estados Unidos, lo mismo que el hacinamiento (60%) y la proporción de presos sin condena

(59,1%). Sin embargo, no se han suscitado los graves disturbios penitenciarios que han afectado a Honduras y Guatemala, países con indicadores también desfavorables en esta materia.

Al igual que en los demás países de la región, diversas reformas legales han creado nuevos tipos penales y endurecido

las sanciones a las conductas delictivas, especialmente en materia de psicotrópicos y delitos sexuales (Pérez, 2007). No obstante, Panamá no ha recurrido a políticas públicas de mano dura para combatir la violencia delictiva y atenuar la sensación de inseguridad, con dos excepciones. La primera fue el plan

“Mano Dura”, de 2004, que dio lugar a la promulgación de una ley antipandillas por parte del Congreso (Ley 48, de agosto de ese año); la segunda fue la introducción, en el Código Penal, de la figura de asociación ilícita para delinquir (Ley 15, de 2007). También se considera penalmente responsables a los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18. En cambio, se ha rechazado el establecimiento de la pena de muerte. La abolición del ejército a inicios de la década anterior (Panamá y Costa Rica son el único espacio binacional sin fuerzas armadas) dio origen a una nueva situación de seguridad, en la que el Gobierno no puede echar mano de la fuerza militar para mantener el orden interno.

El rechazo político a las iniciativas de mano dura promovidas por el Ejecutivo en los primeros años de la presente década no fue complementado por políticas preventivas consistentes y sostenidas en el tiempo. En 2004 el Gobierno presentó el plan “Mano Amiga”, cuya principal finalidad era ocupar a jóvenes en actividades que, al alejarlos de la delincuencia y la drogadicción, contrarrestaran el aumento de la criminalidad violenta. En 2005, el Ministerio de Justicia elaboró el programa de seguridad ciudadana Prosi, con apoyo del BID, nuevamente orientado a la reinserción de jóvenes en riesgo social. La Policía Nacional ha diseñado el programa “Vecinos Vigilantes” como una respuesta preventiva a problemas locales de seguridad. Además, se creó una comisión nacional multidisciplinaria (Decreto Ejecutivo 145, del 2005) a la que se encargó formular recomendaciones acerca del control de tráfico ilícito de armas ligeras. Este cúmulo de acciones, sin embargo, no se ha articulado en una política nacional de seguridad ciudadana.

Finalmente, cabe subrayar el previsible y fuerte impacto (en términos de flujos migratorios y la agudización de problemas en ámbitos como vivienda, salud, educación y canasta básica) que puede tener con respecto a la delincuencia el megaproyecto de la ampliación del canal de Panamá, cuya realización está prevista para los años 2007 a 2014.

### Tres situaciones estratégicas y una nueva perspectiva

El análisis de los factores regionales de inseguridad y del estado de situación en seis naciones centroamericanas ha permitido identificar características comunes a todas ellas, pero también rasgos marcadamente distintos en la manera de articular la inseguridad ciudadana con el desarrollo y la vigencia del Estado de derecho. En efecto, aunque la región se compone de pocos países, la variación entre ellos es alta. Ahora bien, pese a esta diversidad, también pareciera inadecuado sostener que la posición de cada país es única, excepcional, y que, por tanto, en materia de seguridad ciudadana existen seis situaciones diferentes en Centroamérica, una para cada realidad nacional. Algunos países comparten situaciones similares, al punto que pueden agruparse dentro de una misma “situación estratégica de seguridad”.

Una situación estratégica no describe exactamente a un país en particular, sino que caracteriza los rasgos determinantes que comparten varias naciones. El análisis basado en este recurso facilita la comprensión de los principales desafíos de seguridad y el estudio de las posibles tendencias de evolución (recuadro 12.9). En la presente sección se plantea que en Centroamérica coexisten tres situaciones estratégicas de seguridad. La primera parte de esta sección se enfoca en este tema.

El estudio de las situaciones estratégicas ofrece una nueva perspectiva para examinar de modo crítico una serie de afirmaciones usualmente invocadas para caracterizar las tendencias y la situación actual en este ámbito. Afirmar que en Centroamérica hay tres situaciones estratégicas de seguridad (y no una) implica cuestionar un diagnóstico según el cual la inseguridad y el crimen se han apoderado de la región<sup>32</sup> y están a punto de desarticular a todas las sociedades del istmo, anulando la posibilidad misma de un orden público basado en la aplicación de la ley. En la segunda parte de esta sección se analizan los prejuicios que plagan el análisis del tema en esta región<sup>32</sup> y que, a la luz de los estudios efectuados, resulta necesario soslayar.

#### RECUADRO 12.9

### ¿Qué es una situación estratégica de seguridad?

Una situación estratégica es la descripción sintética de los rasgos determinantes que configuran el estado de cosas en uno o varios países, en este caso en materia de seguridad ciudadana. Es una representación esquemática de realidades complejas que se abstrae de los rasgos singulares, una situación prototípica que se basa en la identificación y posterior agrupación de los casos más semejantes utilizando el método de la menor diferencia. Los casos agrupados no son idénticos entre sí, pero sus diferencias son menores que las existentes con respecto a los demás casos. Un arquetipo diverge en mayor o menor medida de los casos a partir de las cuales se elabora, no se ajusta a las peculiaridades y no sustituye el estudio concreto de las situaciones concretas sino que, más bien, lo complementa. Una situación es estratégica no solo por describir tendencias y características comunes, sino por enfocarse en aquellas que, de acuerdo con las definiciones conceptuales y teóricas, son las más relevantes.

Fuente: Elaboración propia.

### Caracterización de las situaciones estratégicas

Las características comunes de la situación de seguridad de todos (o casi todos) los países centroamericanos son las siguientes:

- Existen factores de inseguridad que condicionan la dinámica regional. En este Informe se identificaron cuatro: la geopolítica del narcotráfico, las maras, importantes limitaciones en el desarrollo de los Estados de derecho<sup>33</sup> y la proliferación y fácil acceso a las armas ligeras. Estos factores, algunos de los cuales están total o parcialmente fuera del control de los Estados nacionales (la geopolítica del narcotráfico y, en menor medida, las maras), condicionan las situaciones

que cada país enfrenta en materia de inseguridad ciudadana y demandan esfuerzos de cooperación intra y extrarregional.

- En todo el istmo priva una intensa percepción de inseguridad ciudadana, independientemente del nivel objetivo de la violencia social y delictiva. La confianza de las personas en los sistemas de justicia y en la protección de derechos que estos dispensan tiende a ser baja o, en el mejor de los casos, intermedia, cuando se le compara con otros países del hemisferio (Vargas y Rosero, 2007). En el 2006, importantes contingentes de la población, que oscilaban entre el 43% y el 55%, apoyaban actuaciones policiales al margen de la ley (Cruz, 2007).
- En todos los países se han llevado a cabo reformas de los códigos penales que aumentan las sanciones previstas para ciertas infracciones, en especial los delitos contra la vida y la integridad sexual, y crean nuevas figuras delictivas, como la corrupción, el enriquecimiento ilícito en la función pública, la violencia doméstica y la explotación de menores.
- Son cada vez más numerosas las iniciativas procedentes de la sociedad civil para encarar la inseguridad ciudadana en un marco de respeto a los principios que caracterizan al Estado democrático de derecho. Sin embargo, además de estar centradas en ámbitos locales, no existen estudios que permitan evaluar rigurosamente los efectos de estas acciones y muchas de ellas, al depender de la cooperación internacional, tienen serios problemas de sostenibilidad.

Pese a estos factores compartidos, la situación de los países en los temas de seguridad ciudadana y Estado de derecho varía significativamente en aspectos de gran importancia:

- La violencia social y delictiva es mucho más intensa en el norte de Centroamérica. Las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador

y Honduras son cinco o más veces superiores que las de Nicaragua, Panamá y Costa Rica; la violencia extralegal es más elevada en estos países, particularmente en Guatemala y Honduras. Aunque no hay datos precisos, los secuestros extorsivos y el “sicariato” son también más frecuentes en el llamado “triángulo norte” de Centroamérica. Por otra parte, la presencia y la actividad delictiva de las maras están mucho más extendidas en esta zona que en el sur del istmo.

- Existen grandes diferencias en el desarrollo institucional y legal de los sistemas de justicia entre Costa Rica y, en menor medida El Salvador, y el resto de los países centroamericanos. En estos últimos, la debilidad presupuestaria de los sistemas, la escasez de operadores judiciales y la politización de los órganos directivos del Poder Judicial impiden a las instituciones de los respectivos Estados de derecho garantizar razonablemente el ejercicio de los derechos civiles de la población. Asimismo, estos países muestran notables rezagos en materia penitenciaria. En contraste, Costa Rica tiene un Poder Judicial cuyas capacidades, organización y funcionamiento están entre los más desarrollados de América Latina, y

en la presente década El Salvador ha logrado importantes avances en este campo.

- Las respuestas institucionales a la inseguridad ciudadana son marcadamente distintas: Guatemala, El Salvador y Honduras han concentrado sus esfuerzos en la aplicación de sucesivas intervenciones de mano dura, con pocas o ningunas incursiones en políticas preventivas. Panamá ha mostrado un comportamiento ambivalente: ha recurrido a la mano dura en al menos una ocasión, pero también ha aplicado enfoques preventivos de seguridad. Finalmente, Nicaragua y Costa Rica han rechazado las políticas de mano dura, aunque ello no ha implicado la adopción consistente de intervenciones preventivas a lo largo del tiempo.

Debido a la importancia de estas diferencias, no es apropiado afirmar que en el istmo existe una misma situación estratégica de seguridad, aunque haya factores regionales que afectan a todos los países. En este Informe se identifican y describen tres situaciones estratégicas (cuadro 12.7).

La primera situación estratégica combina la existencia de: a) altos niveles de violencia social y delictiva, b) una intensa

CUADRO 12.7

### Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala, Honduras y El Salvador <sup>a/</sup>
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua y Panamá <sup>a/</sup>
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura	Costa Rica

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Elaboración propia.

y generalizada sensación de inseguridad ciudadana, que propicia demandas por acciones severas, fulminantes y no necesariamente legales, contra el crimen, c) frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho y d) respuestas políticas de mano dura ante la delincuencia. En estas circunstancias, la mano dura, además, se convierte en un tema fundamental de política pública y también de la política electoral. Las intervenciones preventivas, de carácter social o puntual, son mínimas, no solo debido a que no son prioritarias dentro del diseño de la política pública, sino por los bajos niveles de inversión social. Este estado de cosas provoca fuertes y periódicas tensiones entre la pretensión de los poderes del Estado (por lo general el Ejecutivo y el Legislativo) de instaurar un orden público, y el respeto a los principios y el funcionamiento de un Estado democrático de derecho. Los países que más se aproximan a este prototipo son Guatemala, Honduras y, en menor medida, El Salvador<sup>34</sup> aunque no necesariamente la situación descrita corresponde a cabalidad a la de alguno de ellos. Las naciones tienen además altos niveles de pobreza y desigualdad social, fuertes flujos emigratorios y en los últimos años han tendido a experimentar un crecimiento económico relativamente lento.

La segunda situación estratégica combina la existencia de: a) una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza, b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la de la anterior categoría, c) frágiles instituciones del Estado de derecho y d) renuencia a aplicar en la última década políticas de mano dura como el principal método para lidiar con la inseguridad ciudadana. Por lapsos cortos se han anunciado intervenciones de este tipo, pero se ejecuta muy parcialmente o del todo no se llevan a la práctica. La resistencia a la mano dura no ha implicado la puesta en marcha de intervenciones preventivas de carácter social o situacional consistentes a lo largo del tiempo; los intentos en ese sentido son discontinuados por los constantes cambios de autoridades competentes

y los bajos niveles de inversión social. Este segundo prototipo comparte con el anterior dos características (intensidad en la sensación de inseguridad y fragilidad del Estado de derecho), pero se diferencia de éste en dos rasgos clave: el más bajo nivel de violencia y el tipo de respuestas institucionales. Debido a la particular combinación de factores -por ejemplo, fragilidad del Estado de derecho y bajo nivel de violencia- esta situación es particularmente incierta, al menos en términos de la articulación futura de respuestas a la inseguridad ciudadana en el marco de los principios de un Estado democrático de derecho. Los países que más se aproximan a este prototipo son Nicaragua y, en menor medida, Panamá<sup>35</sup>, aunque no necesariamente la situación descrita corresponde a cabalidad a la de alguno de ellos. En términos económicos y sociales, estas naciones tienen amplias diferencias entre sí.

La tercera situación estratégica combina: a) una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza, b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la del resto de la región, c) instituciones robustas del Estado de derecho y d) la aplicación inconsistente de políticas preventivas para enfrentar la inseguridad ciudadana. Esta es la situación más distante de la del primer prototipo, con el cual únicamente comparte un rasgo (generalizada sensación de inseguridad). Con el segundo coincide en tres características: más baja violencia social y delictiva, generalizada sensación de inseguridad y resistencia a la aplicación de políticas de mano dura, aunque en este caso esta condición es más extrema, puesto que no se ha realizado ninguna intervención de este tipo. Además, tiene en común con el segundo prototipo el hecho de que la ausencia de acciones de mano dura no implica la ejecución de políticas de prevención social y situacional consistentes a lo largo del tiempo, pese a la existencia de niveles de inversión social relativamente altos. El país que más se aproxima a este prototipo es Costa Rica, aunque su situación no es descrita plenamente por éste.

### Una perspectiva distinta para enfrentar acendrados prejuicios

Plantear la existencia de tres situaciones estratégicas de seguridad implica tomar con escepticismo una difundida manera de describir el estado actual de cosas en Centroamérica en materia de seguridad ciudadana. Es común escuchar que todos los países del istmo -como muchos otros- están en una misma situación: “al borde del abismo”. Esta apreciación se basa en cinco afirmaciones: a) que la criminalidad violenta aumenta sin cesar en la región, b) que el crimen organizado se está apoderando de Centroamérica, c) que las maras son las principales responsables de la criminalidad violenta, d) que la pobreza es un factor determinante en el nivel de delincuencia y e) que el consumo de drogas es un factor determinante de la inseguridad ciudadana. Evaluadas en sus propios méritos, estas afirmaciones son imprecisas o manifiestamente equivocadas, aunque apunten a problemas reales. Como ha sido mostrado en este capítulo, la información disponible no las sustenta. Sin embargo, por ser muy conocidas, es importante examinarlas en detalle.

La tesis de que la criminalidad violenta aumenta sin cesar en la región parte de una deficiencia conceptual. “Criminalidad violenta” es un término poco preciso, dentro del cual se mezclan manifestaciones delictivas muy diversas, que pueden ser causadas por distintos factores<sup>36</sup>. Aun cuando se delimitara el ámbito de su significado, surge un problema básico: los datos disponibles (objetivos y subjetivos) no denotan una tendencia clara al incremento de los hechos criminales en toda el área. No solo los países muestran evoluciones en ocasiones contrastantes, sino que las conclusiones son muy sensibles a la escala temporal que se escoja (corto o mediano plazo). Como ha sido presentado, las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras son cuatro o cinco veces superiores a las de las naciones del sur del istmo, pero probablemente más bajas que hace diez años. En Costa Rica la tasa de homicidios se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, aunque es

bastante más elevada que dos décadas atrás. En relación con las violaciones se observa una disminución en Costa Rica y Guatemala entre 2002 y 2006, y comportamientos diversos en los demás países. Ciertamente en los últimos años se observa un fuerte incremento de la tasa de robos en Costa Rica, pero las estadísticas registran una disminución en El Salvador y en Guatemala. En términos generales, lo correcto es afirmar que algunos (pero no todos) países centroamericanos, especialmente los del norte, tienen niveles de violencia social y delictiva muy altos.

La apreciación de que el crimen organizado se está apoderando de Centroamérica evoca imágenes de una sustitución inminente de los poderes institucionales, al estilo de los movimientos políticos insurgentes de las décadas anteriores, que no parecen tener el sustento debido. Una primera dificultad con esta afirmación es su vaguedad. Bajo la expresión “crimen organizado” se incluyen actividades delictivas no necesariamente ligadas entre sí, tales como el tráfico de drogas, armas y seres humanos (inmigración ilegal, prostitución, tráfico de órganos), el contrabando, la corrupción, el lavado de dinero, los secuestros extorsivos y las muertes por encargo (“sicariato”). Una segunda dificultad es la poca información acerca del número y la identidad de las asociaciones que pudieran estar comprendidas en el término “crimen organizado”<sup>37</sup>. Una tercera dificultad es la valoración del grado de penetración del crimen organizado en el istmo. Existen estimaciones muy diversas, por ejemplo, sobre el volumen del narcotráfico y la magnitud de las ganancias obtenidas por algunas organizaciones criminales y los niveles de producción, transporte y consumo de estupefacientes (US Department of State, 2006h; Rojas, 2006; ONUDD, 2007).

Aunque la afirmación del apoderamiento de la región por parte del crimen organizado pueda ser vaga y excesiva, la (poca) evidencia sugiere, como se indicó en secciones anteriores, que la actividad de ciertas organizaciones criminales-en particular las relacionadas

con el narcotráfico-constituye una grave amenaza para los Estados centroamericanos sobre la que estos tienen poco control. Por ello, en este Informe se ha caracterizado al narcotráfico como un factor de inseguridad regional, especialmente problemático cuando se inserta dentro de las dos primeras situaciones estratégicas, debido entre otras cosas a la fragilidad de las instituciones del Estado de derecho.

En los últimos años se ha culpabilizado a las maras y otras pandillas juveniles del alto nivel de criminalidad violenta en la región y se han señalado posibles vínculos con organizaciones extrarregionales, narcotraficantes o terroristas (Usaid, 2006). Sin embargo, en la mayoría de los países del istmo las estadísticas oficiales sobre los hechos de violencia y delincuencia imputables a los menores de edad son casi inexistentes o poco fiables<sup>38</sup>. Además, aunque pueda haber interacciones entre maras y el narcotráfico, mayormente desconocidas, se trata de dos actores distintos con objetivos y ámbitos de acción diferentes.

El presente Informe ha identificado a las maras como factor de inseguridad regional. Sus acciones forman parte, aunque no intencionalmente, de un síndrome de violencia y crimen que genera una extendida inseguridad ciudadana y un desafío a la seguridad regional (Briceño y Zubillaga, 2002; Briceño, 2004). Sin embargo, ello no significa aceptar los argumentos de que ellas son la principal causa de inseguridad o que su violencia está a punto de disolver el orden público. Asimismo, el Informe llama la atención sobre la necesidad de precisar mejor la naturaleza, organicidad e impacto de estas agrupaciones sobre la seguridad ciudadana.

Finalmente, entre los factores asociados a la inseguridad ciudadana se suele citar a la extendida pobreza, que afecta a más del 40% de la población centroamericana, y el consumo de drogas. La investigación académica más reciente no ha podido validar la primera de estas hipótesis. Países (y regiones dentro de estos) con niveles de pobreza similares tienen tasas de criminalidad distintas y, a lo largo del

tiempo, aumentos (o disminuciones) de la pobreza no están relacionados con cambios en la actividad delictiva, al menos de delitos como los homicidios y los robos. Esta es, como se ha visto, la situación contrastante entre Nicaragua y Guatemala: en el primer caso el alto nivel de pobreza no converge con una intensa violencia delictiva, lo que sí ocurre en el segundo. En cambio, sí parece existir una asociación estadística entre la desigualdad del ingreso, por una parte, y los homicidios y robos, por otra: a mayor desigualdad, más incidencia de estos delitos, tanto en análisis de panel como en series longitudinales (Faynzylber et al., 2001a y 2001b; PNUD-Costa Rica, 2006). Aunque se desconoce el mecanismo causal (en el plano microsociedad) del vínculo entre la desigualdad y los delitos indicados, en el ámbito agregado estos factores se mueven en la misma dirección. Asimismo, diversos estudios han determinado que zonas afectadas por una alta exclusión social y territorial, donde residen amplios contingentes de población joven sin acceso a oportunidades educativas y laborales, potencian los factores de riesgo del delito violento (Sansfaçon y Welsh, 1999; Sansfaçon, 2002).

En cuanto al consumo de drogas, numerosos análisis señalan la existencia -real, pero sobre todo potencial- de ciertas relaciones entre esta práctica, diversas modalidades de delincuencia y la inseguridad (Sansfaçon, 2005). En Centroamérica hay investigaciones sobre el consumo de alcohol y drogas ilícitas, pero se conoce menos acerca de su incidencia sobre la criminalidad (ONUDD, 2007; Rubio, 2007). Desde el punto de vista conceptual, el término “droga” se utiliza de manera poco precisa, pues se emplea como sinónimo de sustancias psicotrópicas ilícitas (opio, cocaína y sus sales, marihuana, productos sintéticos) dejando de lado las drogas lícitas (alcohol y tabaco). El alcohol, en particular, está asociado a episodios de violencia delictiva, aunque las preocupaciones públicas en materia de seguridad ciudadana parecen centrarse en las drogas ilícitas. En el plano científico, la teoría de la escalada (o

“conexidad”), según la cual existe una relación estadísticamente positiva entre el uso de drogas “blandas y “duras”, no ha podido ser comprobada<sup>39</sup>.

La relación entre criminalidad y drogas es directa cuando se cometen delitos bajo la influencia de ciertas sustancias, e indirecta cuando el acto se realiza para conseguir las. Sin embargo, de esto no puede deducirse la validez del postulado de que el consumo de droga es el principal (o uno de los principales) factor(es) de la violencia delictiva en la región.

Además, la investigación sobre el carácter criminógeno del uso de drogas (más intenso cuanto más fuerte sea la droga) arroja dos resultados importantes: no existe una teoría explicativa sobre un fenómeno tan complejo y las razones planteadas con respecto a la asociación entre drogas ilícitas y criminalidad son insatisfactorias (Sansfaçon, 2005). En términos empíricos, en países donde el consumo de drogas se considera un serio problema social, sorprende el escaso número de casos registrados por las estadísticas criminales: en el 2006, el 9,6% de las entradas netas en el Ministerio Público de Costa Rica, el 7% de los delitos reportados en Panamá por la Policía Técnica Judicial y alrededor del 3% de las denuncias presentadas a la Policía Nacional de Nicaragua. Por lo demás, es difícil estimar el número de drogadictos que hay en cada país, las pautas de consumo, sus consecuencias y costos.

### Escenarios más probables de seguridad en la Centroamérica del 2020

¿Hacia dónde evoluciona Centroamérica en materia de inseguridad ciudadana? ¿Puede esta probable evolución tener, en el mediano plazo, consecuencias políticas sobre el orden público democrático? En esta sección se efectúa un ejercicio prospectivo de escenarios para aproximar respuestas a estas interrogantes (recuadro 12.10). Tiene como objeto estimular la reflexión sobre los problemas potenciales implicados en las situaciones estratégicas de inseguridad existentes en la región. El análisis de escenarios resulta útil para localizar

fortalezas, debilidades y amenazas (o factores de riesgo) y facilitar la adopción de medidas antes de que las fortalezas se erosionen o las debilidades y amenazas se hagan más severas. No sirve para predecir el futuro, ni lo pretende.

En cada una de las situaciones estratégicas, los escenarios describen el curso de evolución más probable si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años<sup>42</sup>. A esto se denomina escenario base de una situación estratégica. Responde a la pregunta “¿qué puede pasar si en el futuro no se hace algo diferente a lo que se está haciendo?” Una consecuencia de este ligamen entre una situación estratégica y su escenario base es que este último no refiere a ningún país en particular, sino a situaciones arquetípicas<sup>43</sup>.

A partir de la grave situación que enfrenta el istmo, la variable que interesa proyectar es el grado en que (y las condiciones bajo las cuales) la inseguridad ciudadana y sus interacciones con el sistema de justicia, y con las respuestas políticas de las autoridades y la población,

pueden amenazar el orden público democrático en el mediano plazo, tomando como referencia ilustrativa el año 2020 (recuadro 12.11). Los escenarios buscan explorar si se están creando, y dónde, condiciones que podrían minar, o abiertamente enfrentar, la vigencia de este orden en Centroamérica. Este es un paso previo a la consideración de opciones para modificar los previsibles resultados de la inacción.

### En la primera situación estratégica: alto riesgo de desestabilización política

#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la primera situación estratégica de grave inseguridad. En ésta los altos niveles de violencia social y delictiva convergen con una intensa y generalizada sensación de inseguridad ciudadana, que propicia demandas por acciones severas, fulminantes y no necesariamente legales contra el crimen. Además, existen frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho y experiencias

#### RECUADRO 12.10

##### Definición de escenario

Un escenario es una representación sintética del proceso y los resultados de un curso proyectado de evolución. Es una historia pautada por reglas analíticas que describe situaciones futuras; es imaginada a partir de una situación inicial que ha sido previamente definida y de un conjunto de supuestos explícitos acerca de las relaciones, causales<sup>40</sup> o condicionales, existentes entre los principales elementos que configuran esa situación. Estos supuestos permiten la especificación del camino que conduce a ciertos resultados finales.

Dado que siempre son posibles cursos alternativos de evolución a partir de una misma situación inicial, según ocurran (o no) ciertos eventos y decisiones, se llamará escenario base al curso de evolución y la situación final más probables, si las condiciones actuales se mantienen relativamente constantes a lo largo

del período que interesa proyectar (*caeteris paribus*). Debido a la inexistencia de teorías sobre la inseguridad ciudadana y la “neblina cognitiva” que rodea el tema, el ejercicio de escenarios que se presenta en este Informe no desarrolla un modelo formal para simular cursos futuros de evolución. Se trata de un ejercicio cualitativo, que procura el rigor analítico como método para generar historias relevantes, creíbles y consistentes<sup>41</sup>.

Los escenarios llaman a reflexionar sobre las probables consecuencias de la situación actual, bajo ciertas condiciones que pueden ser diversas. En este sentido, su finalidad principal es enriquecer la deliberación acerca de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana de las democracias del istmo.

Fuente: Vargas, 2007b.

## RECUADRO 12.11

**Orden público democrático y "zonas marrones"**

Un orden público democrático es un sistema estable de instituciones e interacciones sociales y políticas capaz de reproducir las condiciones esenciales de su propia existencia y que, de manera crucial, está basado en el reconocimiento y tutela de los derechos ciudadanos y en la subordinación del poder político a la ley.

Un orden democrático está amenazado cuando: a) es incapaz de mantener la estabilidad social en todo o amplias zonas del territorio bajo jurisdicción de la autoridad legítima, b) mantiene la estabilidad social en todo o amplias zonas del territorio mediante la violación sistemática de los derechos ciudadanos y del imperio de la ley.

Se denomina "zonas marrones" a las áreas de un territorio nacional sobre las que, por diversas razones, la autoridad legítima no puede establecer el orden democrático<sup>44</sup>.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007 y O'Donnell, 1993.

recurrentes de respuestas políticas de mano dura ante la delincuencia.

Esta situación inicial se complementa con algunas condiciones de carácter demográfico, económico y social que, aunque no son parte del modelo analítico, ayudan a ilustrar el contexto en el cual se inserta esta situación estratégica<sup>45</sup>. Desde el punto de vista demográfico, se proyecta que las personas jóvenes seguirán siendo la mayor parte de la población, un dato importante para la seguridad ciudadana puesto que este grupo es el que se encuentra en mayor riesgo social. En el plano económico, se estima que las tasas de crecimiento per cápita serán relativamente bajas y volátiles (expansión del PIB per cápita menor al 2%, como ocurrió durante el período 2000-2007). Además, de conformidad con las tendencias observadas en las dos últimas décadas, en los próximos años la población urbana pasará a representar más de 60% del total. También se

parte de las organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Por su parte, las autoridades acusarán a éstas de colaborar con el crimen y muchos activistas habrán desaparecido o habrán sido asesinados.

### ¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

En el año 2008 las autoridades están acosadas por una *alta violencia delictiva* en la mayoría del territorio nacional y una *sensación de inseguridad ciudadana* que propicia una demanda mayoritaria por *políticas de mano dura*<sup>46</sup>. En el gabinete presidencial existe una fuerte división interna en torno a la aplicación de estas políticas, pues en el pasado no han rendido frutos tangibles y han generado fuertes tensiones políticas e institucionales.

Triunfa la tesis de una nueva *mano dura*, con importantes modificaciones derivadas del conocimiento adquirido en años recientes. Por una parte, el planteamiento incorpora mecanismos de participación ciudadana y de control sobre las actuaciones de las fuerzas del orden<sup>47</sup>. Por otra parte, el Ejecutivo anuncia la puesta en marcha de políticas de *prevención social* del delito, con el fin de apartar a los jóvenes en riesgo de las drogas y la delincuencia<sup>48</sup>.

En los años siguientes la combinación de "*mano dura + prevención social*" exhibe serias deficiencias, tanto en su ejecución como en sus efectos reales. En términos de prevención, las iniciativas son claramente insuficientes frente a la envergadura de una *alta exclusión social*, una fuente reconocida de *violencia social y delictiva*. Aunque ésta podría ser morigerada por intervenciones de política social, en la práctica la *prevención* enfrenta tres limitaciones fundamentales:

- La *exclusión* es generada por los *altos niveles de desigualdad social* existentes, que se han mantenido estables a lo largo de estos años.
- El *financiamiento de las políticas de desarrollo* es bajo, debido a los exiguos ingresos tributarios, y no hay recursos para ejecutar las medidas

prevén importantes flujos emigratorios y constantes deportaciones desde los Estados Unidos.

### La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la evolución de la inseguridad ciudadana provoque (algún nivel importante de) desestabilización del orden público democrático. En este escenario, la violencia delictiva será superior a la registrada en la primera década del siglo XXI y estará asociada a una violencia social muy intensa, impulsada a su vez por las acciones extralegales de grupos irregulares y las "guerras" entre bandas delictivas rivales.

Las sociedades bajo este escenario estarán altamente urbanizadas, pero el Estado nacional no tendrá control sobre extensos territorios, que probablemente estarán en manos de bandas criminales. En las zonas dominadas por el narcotráfico y las pandillas las instituciones públicas funcionarán muy débilmente. Ahí el ejército mantendrá confrontaciones con los actores del crimen organizado, que contarán con un amplio apoyo de una desatendida población. Como respuesta, en las áreas no controladas por la delincuencia, las fuerzas policiales y otros cuerpos de seguridad colaborarán con grupos irregulares en campañas de "limpieza social".

La institucionalidad del Estado de derecho será aun más débil que diez años antes. Como producto de sucesivas políticas de mano dura, el sistema penal funcionará con base en procedimientos especiales: juzgados de emergencia, jueces "sin rostro", detención preventiva sin límite de tiempo ni hábeas corpus para sospechosos. Los programas preventivos serán pocos y estarán subordinados a la necesidad de aplicar la mano dura. Dada la gravísima situación de inseguridad, existirá desde tiempo atrás un perenne estado de emergencia nacional para combatir la delincuencia, que se prorrogará anualmente y que coartará las libertades públicas.

En este contexto, las manifestaciones de protesta social antigubernamental serán reprimidas. Habrá fuertes y recurrentes críticas a los gobiernos por

*preventivas*. Estas finalmente quedan reducidas a pocas iniciativas de alcance local financiadas por la cooperación internacional.

- Las políticas *preventivas* son diseñadas desde el punto de vista de la oferta, sin tomar en cuenta las necesidades reales de la población objetivo; por ende, la participación social en estos programas es baja e inconstante.

Las autoridades de un *débil Poder Judicial* no se oponen a las políticas del Ejecutivo. Sin embargo, las detenciones masivas y los procedimientos especiales rápidamente saturan las capacidades del sistema de justicia. Muchos de los detenidos son puestos en libertad, sea por falta de pruebas, por la *corrupción* de operadores judiciales o por la sobrepoblación de los centros penitenciarios, cuyo hacinamiento impide recibir más presos (tampoco hay recursos para ampliar las cárceles).

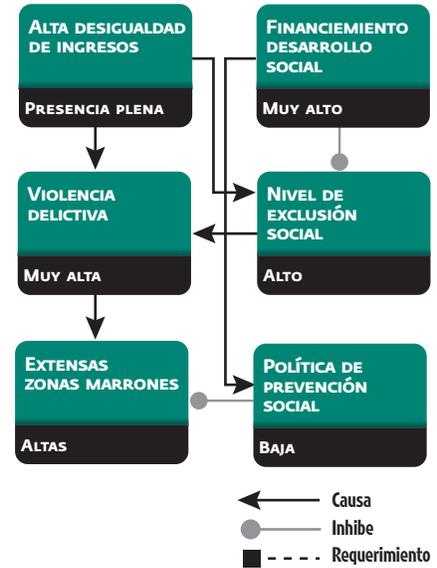
Por otra parte, la *mano dura* aplicada por el Estado es enfrentada cada vez más violentamente por los actores ilegales, que consolidan territorios operativos: las *maras* se atrincheran en las zonas urbanas marginales, y en las zonas rurales las bandas delictivas procuran sus propios espacios para actuar con relativa impunidad, sobre todo en áreas con escasa presencia institucional del Estado (*zonas marrones*). Las incursiones de las fuerzas armadas en estos lugares provocan intensos episodios de violencia.

La *mano dura* es incapaz de hacer frente a las manifestaciones de la *geopolítica del narcotráfico*, un factor que escapa al control del Estado nacional. Estas políticas fueron diseñadas para golpear a pandilleros (*maras*), pero no a los actores relacionados con el *narcotráfico*. Estos siguen operando como antes, lo que ocasiona un extendido *trasiego de drogas* y la actividad del *lavado de dinero*. Como consecuencia, el *narcotráfico* tiene importantes conexiones con autoridades políticas y grupos económicos y, en particular, ejerce un *poder corruptor sobre los operadores judiciales*, en mucho debido al terreno favorable que provee la *fragilidad del desarrollo*

RECUADRO 12.12

¿Cómo interpretar los diagramas de los escenarios?

El diagrama adjunto se refiere a una sección del gráfico 12.2 y se presenta solo con fines explicativos, para ayudar a interpretar los escenarios. En este caso se observa que cada una de las seis cajas contiene un factor que predice la *amenaza al orden democrático* (situación final). Cada factor tiene un porcentaje de intensidad que se expresa en las categorías desde "presencia plena" hasta "nulo" (véase nota al pie de los gráficos) y una flecha que lo relaciona con los otros factores. Así, por ejemplo, la *alta desigualdad de ingresos* tiene un 100% en su nivel de intensidad alto, lo cual significa que hay una relación de causalidad muy fuerte entre esta y los factores asociados a ella. Es decir, a mayor desigualdad, mayor violencia delictiva y exclusión. Esta relación de causalidad es representada con una flecha que une a estos factores.



En cambio, en el caso del *financiamiento del desarrollo*, aunque la intensidad también es alta, la causalidad es inversa, es decir, en tanto mayor sea el *financiamiento del desarrollo*, menor será la *exclusión social*. Esta relación de inhibición o causalidad inversa entre ambos factores se representa con una línea y un círculo gris.

Una relación de inhibición también se da, por ejemplo, si aumenta la *prevención social* y tienden a disminuir las *zonas marrones* (donde la autoridad del Estado no controla el territorio). No obstante, la intensidad de esta relación es baja y, por lo tanto, aunque la *prevención social* aumente sustancialmente, el efecto esperado en la disminución de zonas marrones no será tan alto.

*del sistema de justicia*. Además, los narcotraficantes han logrado consolidar *zonas de exclusión*, donde en la práctica funcionan como autoridades locales.

Posteriores gobiernos redefinen la *mano dura*, pero todos los intentos por ejecutar políticas de inversión social para la *prevención* del delito son frenados por la resistencia a reformas fiscales, la elevada evasión tributaria y las pobres capacidades de las entidades a cargo de la recaudación. Por otra parte, la falta de recursos presupuestarios, la extendida *corrupción judicial* y la *desconfianza ciudadana* hacia el ineficiente *sistema de justicia* bloquean los esfuerzos por desarrollar al Estado de derecho.

Al instaurar un perenne estado de emergencia nacional, la constante reinvencción de la *mano dura* funciona como

un límite de *iure* (y de facto) a las *garantías a los derechos civiles y políticos* de la población, que son cada vez más precarias. La democracia se ha vaciado de contenido (gráfico 12.2).

¿Por qué se llega ahí?

Son varios los factores que hacen de este escenario la evolución más probable de la primera situación estratégica.

En los próximos años se mantendrá la desconexión entre crecimiento económico y progreso social, un rasgo de los estilos de desarrollo en Centroamérica. Se prevé, por tanto, una baja carga tributaria y escasos niveles de inversión social. Estos supuestos son importantes porque implican restricciones absolutas para la ejecución de ambiciosas políticas de *prevención social del delito*. Por otra parte,

la mayoría de los gobiernos del istmo se ha rehusado a instrumentar reformas fiscales para hacer tributar a los sectores productivos más dinámicos y, cuando lo han intentado, han sido derrotados ante la resistencia de partidos opositores y grupos empresariales.

En la medida en que no hay cambios previsible en las variables tributarias, el gasto judicial será bajo y es de esperar también que persista la intromisión política en el Poder Judicial, pues los partidos carecen de incentivos para modificar esta situación. Por lo tanto, las instituciones del sistema de justicia seguirán siendo débiles (los proyectos

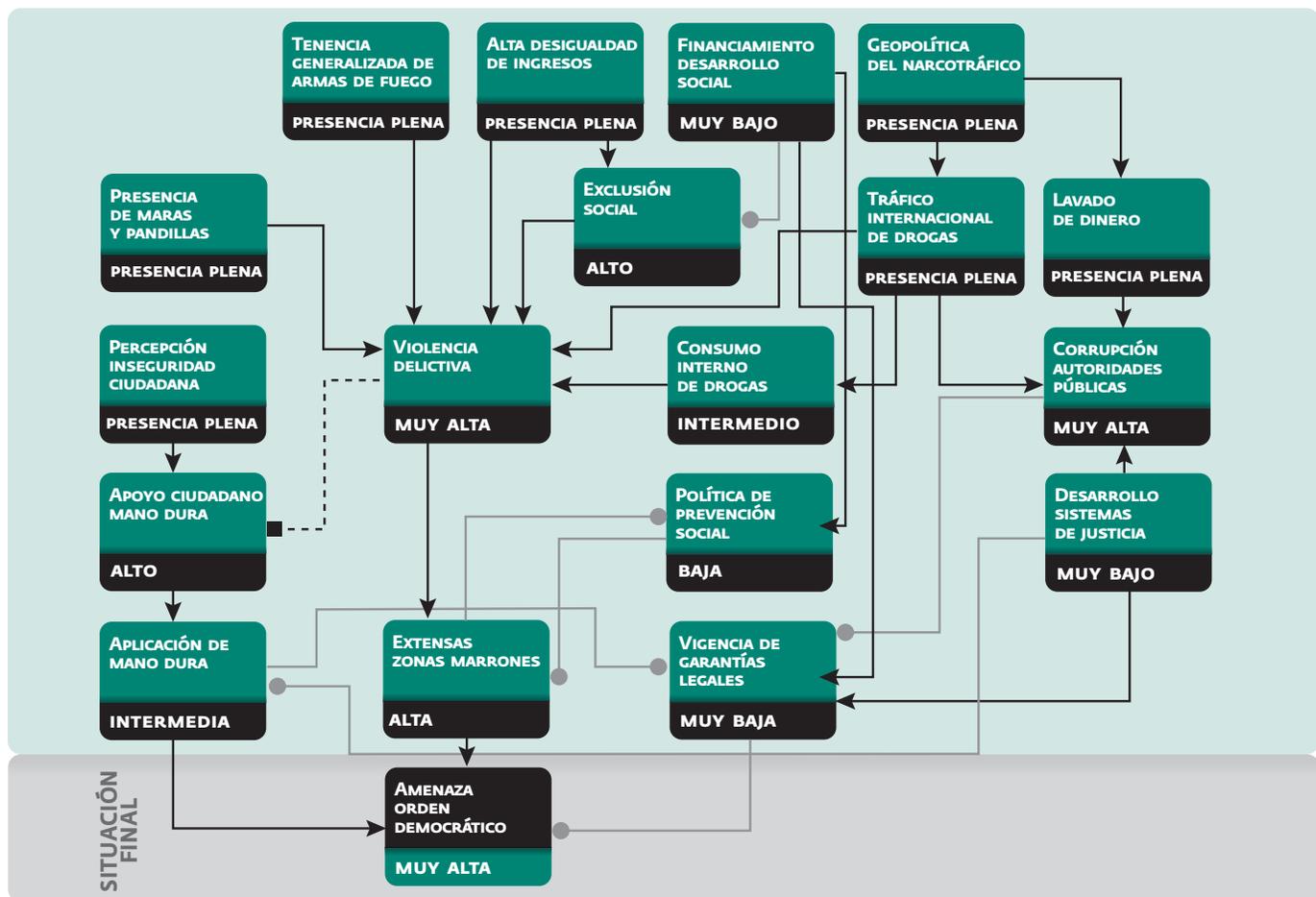
de modernización judicial financiados con recursos externos no alterarán este estado de cosas, como no lo han hecho desde que comenzaron a aplicarse hacia finales de la década anterior). En principio no parece probable la adopción de regulaciones más estrictas en materia de acceso y tenencia de armas de fuego, que reviertan la tendencia liberalizar la posesión de estos artefactos observada en la última década (cuadro 12.8). Desde el punto de vista regional, se asume que el istmo permanecerá inserto en la geopolítica del narcotráfico, un factor que continuará alimentando la inseguridad.

Factores de riesgo que potencian el escenario

- Aplicación de respuestas militares-policiales inadecuadas ante la penetración de la geopolítica del narcotráfico.
- Insuficiente inversión pública en políticas sociales, que deja inalteradas la alta desigualdad social y la exclusión.
- Bajos niveles de gasto judicial, que mantienen la debilidad crónica del sistema de administración de justicia y aumentan el riesgo de corrupción de operadores judiciales por actores ilegales.

DIAGRAMA 12.1

Escenario de la primera situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a una escala ordinal referida a la presencia esperada de cada factor en el escenario, donde Ausencia = 0, Muy bajo = de 1 a 25, Bajo = de 26 a 40, Intermedio = de 41 a 60, Alta = de 61 a 75, Muy alta = de 76 a 99 y Presencia plena = 100.

← Causa  
● Inhibe  
■ - - - - Requerimiento

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

CUADRO 12.8

**Factores propios de la primera situación estratégica**

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Geopolítica del narcotráfico	Muy alta	Alto volumen de trasiego de drogas y lavado de dinero. El narcotráfico persiste, pese a la intervención de Estados Unidos y la cooperación intergubernamental durante el período 1990-2007.
Presencia de maras y pandillas	Muy alta	Situación observada en Guatemala, Honduras y El Salvador.
Tenencia de armas de fuego	Muy alta	Durante el período 1995-2006 se adoptaron legislaciones flexibles en toda Centroamérica. No se introdujeron nuevos controles sobre la tenencia de armas ligeras.
Desigualdad social	Muy alta	Coefficiente de Gini mayor a .55. En Honduras, Guatemala y El Salvador, los niveles se mantuvieron sin modificaciones entre 2000 y 2007.
Financiamiento del desarrollo	Muy bajo	Carga tributaria menor al 15% del PIB e inversión menor a 100 dólares per cápita (niveles promedio en Honduras, Guatemala y El Salvador).
Percepción de inseguridad ciudadana	Muy alta	Situación observada en Honduras, El Salvador y Guatemala: crimen y delincuencia constituyen el principal problema del país, según la ciudadanía.
Desarrollo del sistema de justicia	Bajo	Gasto judicial per cápita menor de 15 dólares. Politización del Poder Judicial. Situación observada en el período 2002-2006 en Centroamérica, excepto en Costa Rica y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

- Énfasis en la aplicación de políticas de mano dura en el contexto de frágiles Estados de derecho, que vulnera el debido proceso y desplaza las políticas preventivas.
- Consolidación de “zonas marrones” en las ciudades principales, que deslegitima a las autoridades constituidas.
- Tolerancia a la respuesta ciudadana armada, propiciada por el fácil acceso a armas de fuego, que incrementa la violencia social.

### En la segunda situación estratégica: balcanización del orden democrático

#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la segunda situación estratégica. Lo

constituyen los bajos niveles de violencia social y delictiva, que convergen con una creciente sensación de inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho, la renuencia a adoptar respuestas de mano dura ante el crimen y la ausencia de políticas de prevención social y situacional de amplio alcance en este ámbito.

Los factores sociales, económicos y demográficos son similares a los de la primera situación estratégica. En el contexto demográfico se prevé que las personas jóvenes seguirán siendo la mayoría entre los habitantes. Además, en los próximos años la población urbana pasará a representar más de 60% del total. También habrá importantes flujos emigratorios y constantes deportaciones desde los Estados Unidos. En lo económico, sin embargo, las tasas de

crecimiento serán más altas que en el escenario anterior (crecimiento del PIB per cápita mayor al 3%).

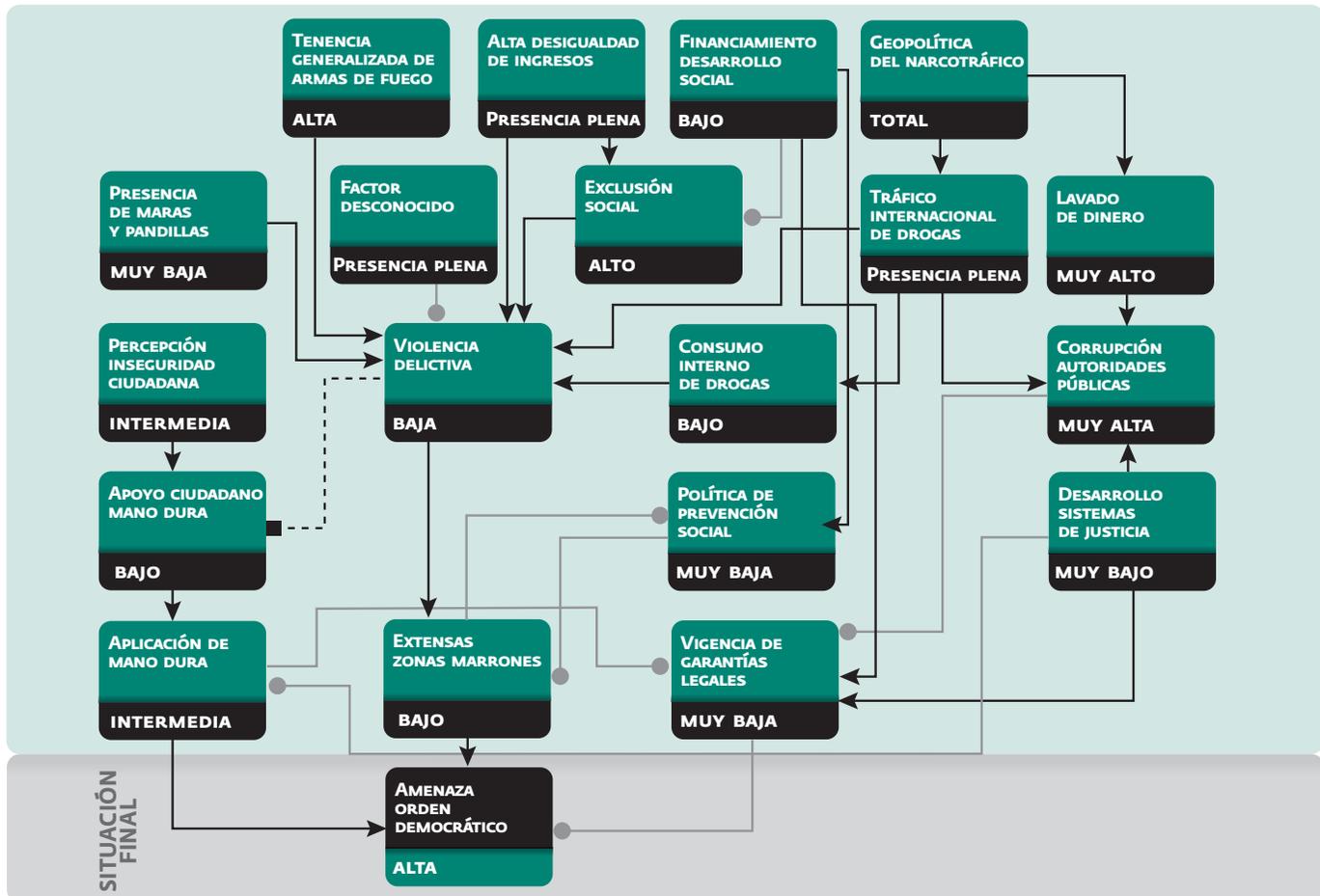
#### La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la evolución de la inseguridad ciudadana ponga en riesgo al orden público democrático, pero sin llegar a desestabilizarlo del todo. Dados los supuestos del ejercicio, la probabilidad de que existan amenazas severas al orden democrático es alta, pero menor que la del escenario anterior. Una manera de presentar este resultado es decir que, a mediano plazo, la inseguridad podría “balcanizar” el orden público en el territorio nacional.

Bajo este escenario, las débiles instituciones del Estado lograrán mantener niveles moderados de violencia

DIAGRAMA 12.2

Escenario de la segunda situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a una escala ordinal referida a la presencia esperada de cada factor en el escenario, donde Ausencia = 0, Muy bajo = de 1 a 25, Bajo = de 26 a 40, Intermedio = de 41 a 60, Alta = de 61 a 75, Muy alta = de 76 a 99 y Presencia plena = 100.

← Causa  
 ● — Inhibe  
 ■ - - - - Requerimiento

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

social y delictiva en la capital y otras zonas urbanas. Estos niveles serán más altos que los registrados en la primera década del siglo XXI, pero inferiores a los existentes en otros países. No obstante, en la práctica el Estado habrá entregado el control de otras áreas a diversos actores del crimen organizado: el narcotráfico o las bandas locales de delincuencia común.

Las zonas entregadas serán aquellas donde la presencia institucional del Estado fue tradicionalmente escasa o nula y en la que existe una alta violencia social y delictiva. Regirá una “entente cordial” entre las autoridades formales

e informales: las intervenciones en el territorio de uno y otro serán mínimas. En las áreas bajo control del Estado, el gobierno habrá evolucionado hacia políticas focalizadas de mano dura, con el apoyo de las autoridades judiciales.

El sistema penal funcionará con base en procedimientos especiales: juzgados de emergencia, jueces “sin rostro”, detención preventiva sin límite de tiempo ni hábeas corpus para sospechosos. Sin embargo, su aplicación se enfocará hacia los actores que transgredan la “entente cordial”. Los programas preventivos serán pocos y estarán subordinados a la necesidad de aplicar la mano dura.

En virtud de la “partición de hecho” del país, las políticas de mano dura no implicarán declaratorias de emergencia nacional. Las críticas internacionales y nacionales a la situación imperante serán toleradas por el gobierno, que mantendrá una estrecha vigilancia de los activistas, sin actuar contra ellos.

¿Cómo se llega a esta situación?  
 Una historia posible

En el año 2008 las autoridades de gobierno tienen pocos incentivos para adoptar la *mano dura* en materia de seguridad ciudadana. Algunas condiciones objetivas son propicias para la

existencia de una intensa *violencia social y delictiva*, pues se registra una muy alta desigualdad en los ingresos, un muy *bajo financiamiento de las políticas de desarrollo* y una *alta exclusión social*.

Sin embargo, contra lo esperable, la *violencia* es baja y la *sensación de inseguridad ciudadana*, aunque significativa, es moderada. En estas condiciones, no hay *demandas ciudadanas* que puedan articularse políticamente en favor de una *mano dura*. El gobierno se rehusa a adoptar medidas de mano dura para enfrentar los conatos de violencia en ciertas zonas, aun cuando con ello pudiera obtener réditos de corto plazo.

A esta situación de relativa comodidad contribuye la baja presencia de *maras* en los centros urbanos. La autocomplacencia de las autoridades desalienta la

realización de estudios en profundidad para identificar los *factores* (desconocidos) que provocan el bajo nivel de *violencia*, situación que el gobierno se apunta como un logro propio.

La situación de la seguridad ciudadana, aunque relativamente favorable, es precaria e inestable. La *geopolítica del narcotráfico* -factor fuera del control del Estado nacional- ocasiona un extendido *trasiego de drogas y lavado de dinero*. Como consecuencia, el narcotráfico tiene importantes conexiones con autoridades políticas y grupos económicos. En particular, ejerce un *poder corruptor sobre los operadores judiciales*, en mucho debido al terreno favorable que provee la fragilidad del *desarrollo del sistema de justicia*, que tiene escasos recursos presupuestarios para operar y está altamente intervenido por los partidos políticos.

Además, los *narcotraficantes* han logrado consolidar zonas de exclusión, donde en la práctica funcionan como autoridades locales. Estas son las “*zonas marrones*”, localizadas en áreas rurales alejadas de los principales centros urbanos, pero cercanas a las principales rutas de trasiego internacional de drogas. En ellas se experimenta una alta *violencia social y delictiva* generada por conflictos entre bandas rivales de traficantes. Además, son territorios donde hay una baja presencia institucional del Estado, que no ha podido expandirse debido a que el exiguo nivel de tributación impide el desarrollo de entidades y políticas para atender las necesidades de la población. En la práctica se produce un contubernio entre el Estado y los actores ilegales, que dividen el territorio en respectivas zonas de influencia.

CUADRO 12.9

## Factores propios de la segunda situación estratégica

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Geopolítica del narcotráfico	Muy alta	Alto volumen de trasiego de drogas y lavado de dinero. El narcotráfico persiste, pese a la intervención de Estados Unidos y la cooperación intergubernamental durante período 1990-2007.
Presencia de maras y pandillas	Muy baja	Situación observada en los países del sur de Centroamérica.
Factor desconocido	Alto	Por razones desconocidas, en esta situación la violencia delictiva es sustancialmente menor que en el primer escenario, pese a que ambos comparten características sociales e institucionales.
Tenencia de armas de fuego	Alta	Durante el período 1995-2006 se adoptaron legislaciones flexibles en toda Centroamérica. No se introdujeron nuevos controles sobre la tenencia de armas ligeras.
Desigualdad social	Muy alta	Coefficiente de Gini mayor de .55. En Nicaragua y Panamá los niveles se mantuvieron sin modificaciones entre 2000 y 2007.
Financiamiento del desarrollo	Muy bajo	Gasto social per cápita inferior a 100 dólares. Nivel aproximado en países del centro y norte del istmo.
Percepción de inseguridad ciudadana	Intermedia	Situación observada en Nicaragua en el 2006; este país tiene los niveles más bajos de inseguridad percibida en la región.
Desarrollo del sistema de justicia	Bajo	Gasto judicial per cápita menor de 15 dólares. Politización del Poder Judicial. Situación observada en el período 2002-2006 en Centroamérica, excepto en Costa Rica y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

Por su debilidad y extendida *corrupción*, el *sistema de justicia* es incapaz de establecer un *orden legal que garantice los derechos* de las personas. En las áreas controladas de facto por actores ilegales esto se debe a su nula presencia (*zonas marrones*); en las áreas controladas por el gobierno, la politización se agrega como un factor que produce una situación de inseguridad jurídica. En estas áreas existe una colusión entre gobernantes y el poder judicial, que está al servicio de las contingencias políticas.

La persistencia de la *alta desigualdad* y la *exclusión* finalmente empieza a alimentar, a lo largo de los años, una creciente *violencia delictiva* en las zonas controladas por el gobierno. En las ciudades se incrementan la tasa de robos, los homicidios y la presencia de bandas de delincuencia común. Los gobernantes perciben esta evolución como una amenaza al control que ejercen sobre sus territorios y como una muestra de debilidad ante los actores del *narcotráfico* internacional y local, que estos podrían aprovechar para ampliar sus áreas de influencia. Con una ciudadanía un tanto más proclive a favorecer políticas de *mano dura*, el gobierno reconsidera sus opciones y, en esta ocasión, decide adoptarlas. El paquete de medidas es similar al aplicado en la primera situación estratégica (*mano dura + prevención social*) pero por idénticos problemas -fragilidad del *sistema de justicia*, *falta de financiamiento para políticas de inversión social*, inadecuado diseño de las *políticas preventivas*- no logra los resultados esperados.

Una vez adoptado el curso de acción de la *mano dura* (con poca o nula prevención), el gobierno enfila sus baterías contra ciertos grupos delictivos. Esta focalización es posible porque, pese a los mayores niveles de *violencia social y delictiva*, las autoridades no enfrentan una presencia masiva de poderosos actores ilegales en las ciudades. En consecuencia, logra mantener la partición de facto del territorio del país, aunque tolerando problemas un tanto mayores en las áreas bajo su control.

### ¿Por qué se llega ahí?

Este escenario comparte la mayoría de los factores que explican la evolución

de la primera situación estratégica. Sin embargo, muestra diferencias importantes: la baja presencia de maras y pandillas, un menor nivel inicial de violencia delictiva y una sensación menos intensa de inseguridad ciudadana. En particular, un “factor desconocido” logra, en condiciones estructurales adversas, mantener niveles más bajos de violencia social y delictiva

Al igual que en el escenario anterior, en este no se plantea la realización de reformas fiscales ni aumentos en la eficiencia tributaria que incrementen la carga impositiva, que seguirá baja. Ello constituye un límite absoluto para el financiamiento de políticas sociales y, por tanto, una severa restricción para la ejecución de políticas contra la exclusión social y programas de prevención del delito. También en este caso la geopolítica del narcotráfico seguirá siendo un factor de inseguridad.

No se prevé un fortalecimiento importante de las instituciones del sistema de justicia, afectadas por la falta de recursos y la politización, ni la introducción de leyes más estrictas en lo que concierne a la tenencia de armas de fuego. En este caso, la tenencia de armas es generalizada, aunque un tanto menor que en el primer escenario.

El menor nivel de violencia delictiva es un resultado difícil de dilucidar. Se postula la existencia de un “factor desconocido” que lo explica<sup>49</sup>. Ese factor<sup>50</sup> puede referirse a una causa o a una constelación de ellas y es la variable que determina la intensidad de la violencia. Sin este recurso analítico, el nivel predecible de violencia delictiva en este escenario sería muy similar al del caso anterior.

### Factores de riesgo que potencian el escenario

- Desconocimiento de los factores que causan la baja violencia delictiva, lo que ocasiona incapacidad para actuar sobre fortalezas.
- Incapacidad del Estado para articular respuestas adecuadas ante la penetración de la geopolítica del narcotráfico en el país.

- Insuficiente inversión pública en políticas sociales, que deja inalteradas la alta desigualdad social y la exclusión.

- Bajos niveles de gasto judicial, que mantienen la debilidad crónica del sistema de administración de justicia y aumentan el riesgo de corrupción de los operadores judiciales por actores ilegales.

- Falta de aplicación de políticas preventivas, combinada con la renuencia ante la opción de la mano dura, lo que crea un vacío de política pública.

- Consolidación de “zonas marrones” en las áreas rurales donde hay escasa presencia institucional del Estado, lo que sustrae a regiones enteras del control público.

- Tolerancia a la respuesta ciudadana armada, facilitada por el fácil acceso a armas de fuego, que aumenta la violencia social.

### En la tercera situación estratégica: democracias con niveles ampliados de violencia

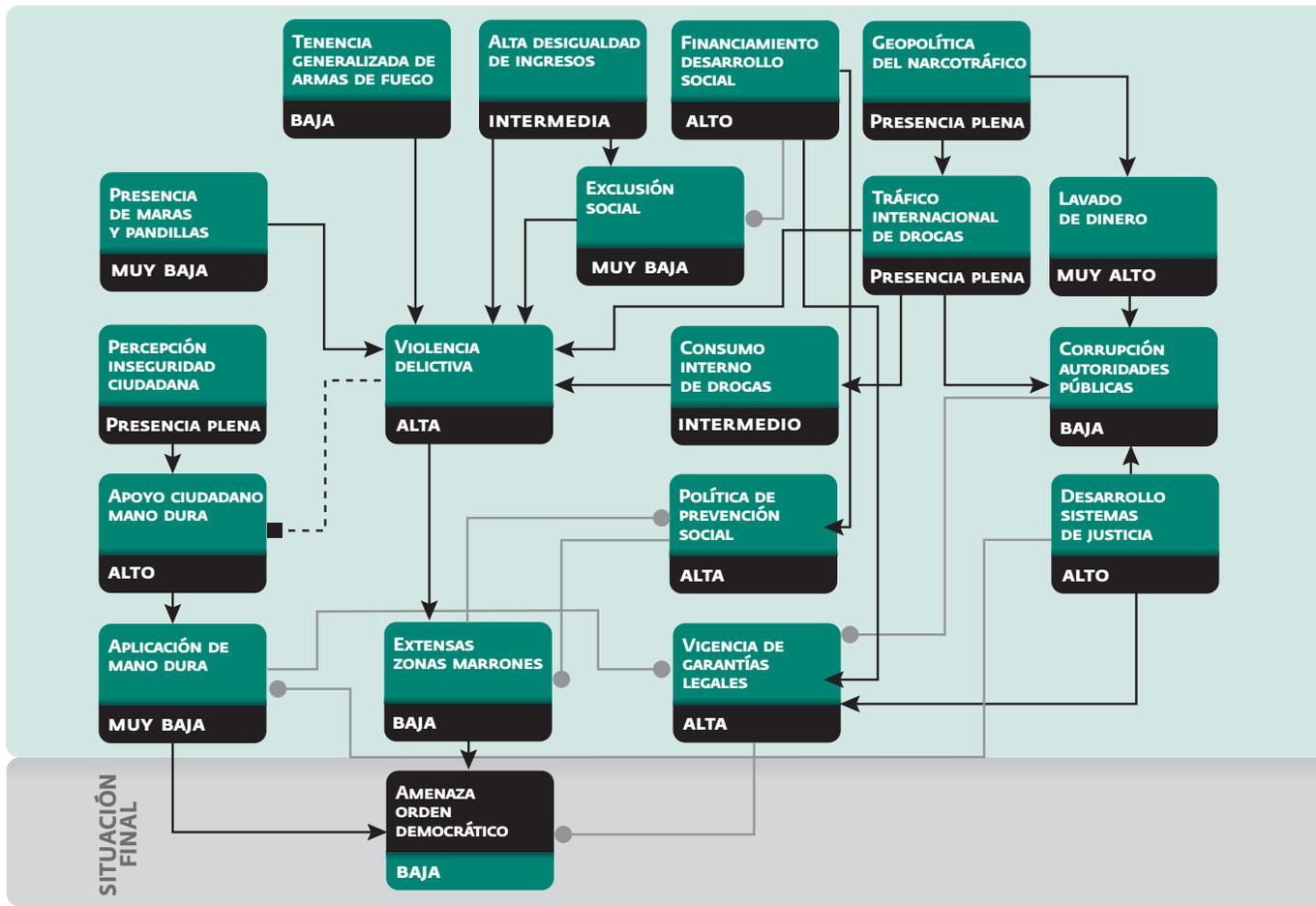
#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la tercera situación estratégica. En ésta, los bajos (pero crecientes) niveles de violencia social y delictiva convergen con una sensación de inseguridad ciudadana en ascenso. Existen robustas instituciones del Estado de derecho, renuencia a adoptar respuestas políticas de mano dura ante el crimen e inconsistencia en la aplicación de políticas preventivas.

Esta situación estratégica de seguridad ciudadana es complementada por ciertos factores demográficos, económicos y sociales que, aunque no son modelados dentro del escenario, proveen un contexto general para el análisis. Básicamente, esta situación de inseguridad ocurre en una sociedad que experimenta una avanzada transición demográfica -está bajo los efectos del “bono demográfico” (una alta proporción de población joven en edad laboral)- y un aumento significativo de la población mayor de 60 años. Al mismo

DIAGRAMA 12.3

Escenario de la tercera situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a una escala ordinal referida a la presencia esperada de cada factor en el escenario, donde Ausencia = 0, Muy bajo = de 1 a 25, Bajo = de 26 a 40, Intermedio = de 41 a 60, Alta = de 61 a 75, Muy alta = de 76 a 99 y Presencia plena = 100.

← Causa  
 ● Inhibe  
 ■ - - - Requerimiento

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

tiempo, es una sociedad altamente urbanizada, con ciudades en rápida expansión. El crecimiento económico es, en promedio, moderado (el PIB per cápita crece a una tasa del 3% anual) y está vinculado a un mayor desarrollo humano, pero con crecientes niveles de desigualdad social<sup>51</sup>.

La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, en el 2020 la situación de inseguridad ciudadana habrá evolucionado de modo desfavorable con respecto a la prevaeciente durante la primera década del siglo XXI. La probabilidad de que existan amenazas

severas al orden democrático es, dados los supuestos del ejercicio, relativamente baja, aunque no despreciable.

En este escenario el nivel de violencia delictiva será más alto que el actual. Los focos de mayor violencia social y delictiva estarán concentrados en “bolsones” urbanos, que coincidirán con zonas de pobreza donde los actores del crimen organizado -narcotráfico y bandas de delincuencia común- operarán con ciertas libertades y resguardo. En estas áreas serán usuales los disturbios, el ataque y destrucción de las sedes de instituciones y otras obras de infraestructura pública; en ellas la policía realizará frecuentes operativos. Además,

estas zonas estarán acordonadas por puestos policiales que, pese a numerosas sentencias judiciales en contrario, limitarán el libre tránsito.

En varias regiones del país ocurrirán episodios, todavía poco frecuentes, de violencia extralegal (“limpieza social”) que contarán con la connivencia de la población y algunas autoridades policiales. Los grupos sociales medios y altos vivirán en comunidades cerradas donde, en la práctica, se reprimirá duramente a los sospechosos de cometer delitos.

Existirá una crónica tensión política entre, los poderes Ejecutivo y Legislativo, por una parte, y el Poder Judicial, por otra. Las resoluciones de

judiciales habrán declarado inconstitucionales leyes y políticas inspiradas en la mano dura, que diversos gobiernos habrán pregonado como respuesta a la delincuencia. El gobierno acusará al sistema de administración de la justicia de proteger a los delincuentes. Esta acusación tendrá amplio apoyo ciudadano y diversos grupos organizarán protestas regulares ante juzgados y tribunales. Las autoridades judiciales, a su vez, reclamarán a los otros poderes el incumplimiento de las obligaciones legales en materia presupuestaria.

Pese a la movilización de abundantes recursos para financiar la inversión social, la desarticulación de las instituciones, la dispersión de autoridades competentes y la falta de evaluación habrán impedido el desarrollo de políticas de prevención del delito a escala nacional sostenidas en el tiempo. Organizaciones de derechos humanos formularán críticas contra la aplicación “informal” de la mano dura en los bolsones de pobreza urbana y de operaciones de “limpieza social” en las áreas residenciales de los grupos de mayor ingreso.

### ¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

En el 2008 las autoridades de gobierno tienen ante sí un difícil problema. Desde hace varios años la *violencia social y delictiva* se ha ido incrementando, sobre todo en los principales centros urbanos. Los gobernantes saben que la moderada pero creciente *desigualdad social* es uno de los factores que alientan la violencia. Además están conscientes de que el cada vez más extendido *acceso a las armas de fuego*, aunque bajo en comparación con otros países del istmo, también promueve la *violencia*.

Una población no acostumbrada a esta situación experimenta una intensa y generalizada *sensación de inseguridad*, y ha empezado a armarse por su propia cuenta; algunos sectores minoritarios exigen *mano dura* contra los delincuentes, como la aplicada en otros contextos.

Para enfrentar esta situación, el gobierno formula un ambicioso programa de prevención social. Se propone como meta la universalización de la educación secundaria, apoyada en

subsídios para los hogares de menor ingreso, y planes de formación laboral para las y los jóvenes que están fuera del sistema educativo.

En el ámbito de la justicia penal, el Parlamento endurece algunas penas y el sistema judicial toma medidas para procesar con más rapidez a los delincuentes. El Ejecutivo destina mayores recursos a las fuerzas policiales y reactiva programas de seguridad comunitaria, con participación de la ciudadanía. Sin embargo, los intentos por otorgar poderes ampliados a la policía y menaguar el debido proceso (aportes de la *mano dura*) son abortados, al encontrarse resistencia en el Poder Judicial.

Los resultados no son los previstos. La apuesta principal, la *política preventiva*, no logra abatir la *violencia social y delictiva*. Pese a contar con recursos, la *prevención* experimenta graves problemas de coordinación y ejecución debido, en buena medida, a la dispersión de autoridad, la rotación de jerarcas, los conflictos burocráticos y la inercia. Además, la política misma es inadecuada; se partió del supuesto de que la política social en general es, *per se*, política preventiva del delito y no se diseñaron intervenciones específicas.

Las acciones fueron realizadas sin considerar las necesidades reales de la población objetivo. Aunque se pusieron “más policías en la calle”, se produjo un efecto de desplazamiento geográfico de la delincuencia. Ello fue facilitado por inconsistencias en la ejecución del programa de seguridad comunitaria. Nuevos gobiernos paralizan este programa aduciendo que es preciso redefinirlo sustancialmente. En términos generales, se consiguió aumentar la captura de delincuentes, la tasa de encarcelación y los plazos de condena, pero no disminuir la *violencia delictiva*.

A los serios problemas de gestión de políticas públicas para frenar la *violencia delictiva* se suman los efectos de la inserción del país en la *geopolítica del narcotráfico*, por lo que el *tráfico de drogas* y el *lavado de dinero* se han propagado ampliamente. Ello ha estimulado el *consumo interno de estupefacientes*, que provoca episodios de *violencia delictiva*. Sin embargo, el *narcotráfico* no

logra control operativo de vastas zonas del país (sí en algunos centros urbanos), pues está constreñido por la extensa red de la institucionalidad pública. Si bien ha podido penetrar en algunos sectores de la política y, en especial, de los negocios, su *efecto corruptor sobre las autoridades judiciales* es bajo, gracias a los controles que ejerce un robusto y desarrollado *Poder Judicial*.

La población, cuya *sensación de inseguridad* se ha intensificado aun más, multiplica sus medidas de protección. Se generalizan los barrios encerrados y en algunos lugares se practican operaciones de “limpieza social”. En barrios urbanos más pobres, donde no existen recursos para pagar seguridad privada, se vive una situación de *violencia social y delictiva* más alta (pequeñas *zonas marrones*). La policía prefiere acordonar estas zonas que ingresar a ellas. La confianza en el *sistema de administración de la justicia* ha decaído significativamente, pese a que éste logra mantener un *orden que garantiza los derechos de las personas*, aunque con problemas derivados de los más altos y endémicos niveles de inseguridad ciudadana.

### ¿Por qué se llega ahí?

Los factores propios de este escenario difieren de manera importante de los reseñados para la primera situación estratégica y, en menor medida, de los descritos para la segunda. Con ésta tiene en común la baja presencia de maras y un menor nivel inicial de violencia delictiva. Sin embargo, se diferencia de los otros dos casos en varios aspectos medulares.

Un mayor esfuerzo tributario (carga tributaria de entre 20% y 22% del PIB) permite destinar más recursos a la inversión social, incluyendo el gasto en seguridad social, por lo que las restricciones para el desarrollo de políticas preventivas no son en principio estrictas. El crecimiento económico (moderado) está asociado a una creciente desigualdad social, pero permite mantener niveles de exclusión más bajos que en los otros escenarios, en conjunto con un relativamente alto nivel de gasto social.

Las instituciones del sistema de justicia

CUADRO 12.10

## Factores propios de la tercera situación estratégica

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Geopolítica del narcotráfico	Muy alta	Alto volumen de trasiego de drogas y lavado de dinero. El narcotráfico persiste, pese a la intervención de Estados Unidos y la cooperación intergubernamental durante período 1990-2007.
Presencia de maras y pandillas	Muy bajo	Situación observada en los países del sur de Centroamérica.
Tenencia de armas de fuego	Bajo	Durante el período 1995-2006 se adoptaron legislaciones flexibles en toda Centroamérica. No se introdujeron nuevos controles sobre la tenencia de armas ligeras. Sin embargo, no se registran conflictos internos recientes y la inexistencia de ejército limita la proliferación de armas.
Desigualdad social	Moderado	Baja en el contexto de América Latina, pero no en el plano internacional.
Financiamiento del desarrollo	Alto	Carga tributaria entre 20% y 22% del PIB (incluye seguridad social). Nivel estimado para 2008.
Percepción de inseguridad ciudadana	Intermedio	Aunque es alta, no es la principal prioridad en la opinión pública.
Desarrollo del sistema de justicia	Alto	Gasto judicial per cápita mayor que 30 dólares. Comparable con países de nivel intermedio en Europa.

Fuente: Elaboración propia.

conservan su fortaleza: no hay bases para prever su debilitamiento por la vía del financiamiento (se asume que se mantienen, al menos, los niveles actuales de gasto judicial) ni por la vía de su politización como resultado de la intromisión de otros poderes o sectores. Como en los otros escenarios, se suponen constantes la incidencia de la geopolítica del narcotráfico y las leyes permisivas en materia de tenencia de armas de fuego, pero la proliferación de éstas es menor que en los demás casos.

## Factores de riesgo que potencian el escenario

- Incapacidad del Estado para articular respuestas adecuadas ante la penetración de la geopolítica del narcotráfico en el país.
- Alta urbanización de la sociedad, que concentra los factores de riesgo en zonas densamente pobladas.

- Dificultad para desarrollar políticas preventivas del delito pese a la institucionalidad existente, lo que propicia el agravamiento de la situación.
- Tolerancia a la respuesta ciudadana armada, facilitada por el fácil acceso a armas de fuego, que aumenta la violencia social.

## Reflexiones sobre el conjunto de la región

El ejercicio de escenarios proyectados para el 2020, a partir de las tres situaciones estratégicas de seguridad ciudadana que coexisten en Centroamérica, permite identificar posibles consecuencias para la región en su conjunto. De no acometerse acciones que modifiquen las tendencias previstas, las situaciones actuales *caeteris paribus* tienen el potencial para engendrar profundas fracturas económicas y políticas en el istmo, que obstaculizarán aun más el desarrollo humano y la integración regional.

En el caso de los países cercanos a la primera situación estratégica, un eventual avance hacia la desestabilización podría tener consecuencias para las naciones que se encuentran en la segunda y muy vulnerable situación estratégica. Recuérdese que éstas, a pesar de experimentar niveles de violencia social y delictiva menores, tienen dos flancos débiles: por una parte, el financiamiento del desarrollo vía tributos, crucial para la implementación de políticas de prevención social, es muy bajo y previsiblemente continuará así en los próximos años; por otra parte, las instituciones del Estado de derecho son frágiles y están politizadas. En otras palabras, en asuntos clave carecen de la fuerza que les sería necesaria para combatir una posible escalada delictiva y para mantener un orden público capaz de garantizar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, es previsible que los países en la tercera situación estratégica,

ante los graves problemas de seguridad y orden público en otras zonas del istmo (sumados a sus propias dificultades) procuren reforzar las barreras a la circulación de personas y, en ciertos casos, de algunos bienes, como método para combatir amenazas externas a su seguridad. El intento de crear una “fortaleza” supondría un severo obstáculo para la integración regional y crearía problemas inéditos para el funcionamiento de una eventual unión aduanera y para la convergencia de políticas migratorias.

Finalmente, un posible escenario de cooperación intrarregional en materia de seguridad es el desarrollo de políticas de mano dura en el plano regional o subregional, para combatir la criminalidad y enfrentar los problemas de orden público a partir de la colaboración entre las fuerzas armadas de los países más afectados, la difusión proliferación de la pena de muerte y otras duras sanciones, el establecimiento simultáneo de estados de emergencia o la generalización de sistemas procesales basados en procedimientos especiales. En particular, la reactivación de instituciones regionales de carácter militar, una nueva versión del Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca) de los años sesenta, adaptada a condiciones y objetivos distintos, sería una opción bajo este escenario. Una evolución como esta agravaría el distanciamiento con

los países que no acepten participar en una estrategia de este tipo.

La existencia de focos agravados de inseguridad ciudadana e inestabilidad del orden público en algunas zonas del istmo puede generar, además de fracturas intrarregionales, severas consecuencias para el futuro de la región en su conjunto. La violencia y la inseguridad podrían afectar los flujos de inversión extranjera, una variable clave para países cuyos estilos de desarrollo hoy se caracterizan, con importantes diferencias entre sí, por la apertura económica y comercial. El turismo, una actividad muy sensible a los problemas de inseguridad y que en los últimos años se ha convertido en una de las principales fuentes de divisas y empleo en el área, también se vería gravemente afectado por una evolución como la descrita. Para varios países, la caída combinada en los flujos de inversión externa y el turismo implicaría una profunda y presumiblemente prolongada crisis económica.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones, sin embargo, son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, la seguridad ciudadana puede ser mejorada en forma duradera.

Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, modifiquen los factores de riesgo. La ciudad de Bogotá, capital de Colombia, es un ejemplo de cambio de escenario de seguridad como resultado de las acciones públicas (recuadro 12.13)

### Un enfoque distinto sobre políticas públicas de seguridad ciudadana

La principal conclusión del ejercicio de escenarios es que la inacción o las respuestas equivocadas a los problemas de inseguridad ciudadana pueden producir, a mediano plazo, consecuencias negativas para la integración regional e implicar, en algunas circunstancias, importantes amenazas al orden público democrático. En este último apartado se plantean las opciones para modificar el curso de evolución más probable de persistir las condiciones actuales<sup>52</sup>.

La sección se organiza en tres acápites. En el primero se efectúa una mirada selectiva a experiencias internacionales que han sido exitosas en disminuir la inseguridad ciudadana. En el segundo se recomienda descartar una serie de intervenciones de política pública que no responden a los factores de riesgo analizados en el capítulo, ni a las experiencias internacionales. Finalmente, en el tercer acápite se propone un menú de opciones que podrían ser adaptables y aplicables a la realidad centroamericana.

CUADRO 12.11

#### Centroamérica: resumen de resultados del ejercicio de escenarios base 2020, en tres situaciones estratégicas de seguridad

Caso	Factor analizado
Situación estratégica 1	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Situación estratégica 2	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Situación estratégica 3	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

Fuente: Elaboración propia.

### Lecciones de las experiencias internacionales

La mirada a las experiencias internacionales procura esbozar respuestas a la pregunta: ¿aportan estas experiencias ideas interesantes que podrían ayudar a resolver el grave problema de la inseguridad en Centroamérica? El objetivo de este examen es identificar las acciones (sus alcances y limitaciones) que permiten ampliar el horizonte de conocimientos e intervenciones, más allá de la discusión sobre la mano dura contra la delincuencia que tanto ha consumido a la región en los últimos años.

Se parte del reconocimiento de que el éxito de las intervenciones no solo

## RECUADRO 12.13

**Bogotá: un ejemplo de mejora sustancial en la seguridad ciudadana**

Desde 1995 se observa en la ciudad de Bogotá una disminución espectacular de las formas más graves de criminalidad, en especial del homicidio, cuyas tasas pasaron de cerca de 80 por 100.000 habitantes en 1993, a 28 en el 2002 (en las demás grandes ciudades de Colombia, las tasas rondaban en este último año los 100 casos por 100.000 habitantes). Una caída similar se registra en las muertes por accidentes de tránsito. Estos resultados se suelen atribuir a dos importantes factores: los cambios realizados en la Policía Nacional y la introducción, por parte de las autoridades municipales, de nuevas reglas y enfoques para gobernar la ciudad, sanear sus finanzas y, en particular, abordar el manejo de la seguridad.

**Objetivos y medidas adoptadas**

En estos esfuerzos merece resaltarse el liderazgo ejercido por tres administraciones municipales: las de Antanas Mockus (1995-1997 y 2002-2003) y la de Enrique Peñalosa (1998-2000). Durante su primer mandato, Mockus puso en práctica un nuevo discurso político y una forma de gobernar hasta entonces desconocida. A través de la pedagogía y la comunicación, buscó armonizar los sistemas básicos que regulan la convivencia ciudadana y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Postuló la defensa de la vida como una prioridad de su agenda y partió de dos hipótesis: por una parte, que la violencia homicida es un fenómeno generalizado que tiene su origen en la intolerancia, el uso de armas de fuego y el consumo de alcohol; por otra, que la violencia intrafami-

liar y el maltrato infantil son una reproducción de la “cultura de la violencia”. A partir de estas consideraciones, aplicó medidas para desarmar a sus conciudadanos (entre ellas, la entrega de armas a cambio de bonos para regalos y la restricción de la portación de armas de fuego los fines de semana y los días festivos) y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas (por ejemplo, mediante, operativos policiales para verificar que los establecimientos nocturnos de la ciudad cumplieran con la reglamentación vigente, la restricción de los horarios de venta de alcohol por la noche y campañas para incitar a las personas que hubiesen bebido a entregar las llaves de sus vehículos a alguien que estuviese sobrio).

Basando su programa de gobierno en un modelo de ciudad “a escala humana”, Peñalosa emprendió, en el marco de la llamada “Misión Bogotá”, acciones destinadas a la recuperación del espacio público (construcción de grandes ejes viales, rehabilitación de zonas altamente deterioradas, edificación de ciclo-rutas y alamedas).

En su segundo mandato, Mockus siguió desarrollando sus propias iniciativas de cultura ciudadana a través de campañas masivas, y las de Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público. Todas estas medidas se complementaron con el otorgamiento de mayores recursos para la policía, financiados por el municipio.

**Actores**

Municipalidad, Policía Nacional, empresa privada, organizaciones sociales y habitantes.

**Resultados**

- Reducción de los índices de criminalidad y de la sensación de inseguridad de las y los bogotanos. Aunque no es posible hacer evaluaciones precisas del efecto de las distintas medidas adoptadas, se observan importantes coincidencias entre el descenso de ciertos delitos (atracos callejeros, homicidios) en algunas zonas de la ciudad y las acciones emprendidas para la recuperación del espacio público.
- Reversión importante de la tendencia ascendente de las muertes en accidentes de tránsito.
- Indicadores favorables que sugieren algún impacto en la transformación de las actitudes de la población con respecto al uso de armas y el consumo de alcohol.

Pese a algunas debilidades, la experiencia de Bogotá se considera un excelente ejemplo de las múltiples y variadas opciones que puede tener un gobierno local para manejar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana, a condición sin embargo de que se den circunstancias tan importantes -y tan raras en la mayoría de los países latinoamericanos- como la inclusión del tema en una agenda de gobierno, la dotación de recursos considerables y una continuidad que supere las opiniones políticas o ideológicas de las principales autoridades municipales.

Fuente: Llorente y Rivas, 2004.

reside en los “principios” sobre los que se fundamentan, o en su diseño, sino también en una constelación de factores contingentes que a veces son difíciles de reproducir. Además, y esta es una observación sustantiva, de la revisión de estas experiencias internacionales no se desprende un cuerpo unificado

de conocimiento “correcto”, sustentado en principios generalizables a todos los países, sino elementos de juicio más acotados, todavía con cierto carácter tentativo. Estas experiencias son una colección de resultados específicos que operan en diversas dimensiones del síndrome de inseguridad ciudadana.

**Evidencias de los factores de riesgo**

Desde hace unas tres décadas se están llevando a cabo numerosas y exitosas experiencias, rigurosamente planteadas, aplicadas y evaluadas, que por lo general se centran en nuevos modelos de intervención preventiva y policial, así como en los factores de riesgo. La mayoría

de las experiencias de este tipo que han sido documentadas se han realizado en los países desarrollados. En época más reciente y a una escala más reducida pueden encontrarse intervenciones innovadoras en América Latina<sup>53</sup>.

En el diseño de estas intervenciones públicas fue especialmente importante la cuidadosa consideración y definición de los factores de riesgo a los cuales están dirigidas. Se sabe que ciertos hechos y circunstancias aumentan la posibilidad de que una persona se convierta en delincuente o sea victimizada. Numerosos estudios indican, por una parte, que la delincuencia y la victimización entre los jóvenes no suelen ser acontecimientos casuales o súbitos, y que se les puede predecir con facilidad; por otra parte, señalan que su reducción puede lograrse mediante programas

orientados tanto al desarrollo social de niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, como a determinadas circunstancias relacionadas con la victimización. En general, los factores de riesgo son múltiples y actúan en distintos ámbitos de la vida social. Además, varían de acuerdo con el ciclo de vida de las personas. El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), con sede en Canadá, ha sistematizado el conocimiento adquirido en esta materia en los países más desarrollados (cuadro 12.12).

A estas tipologías de factores conviene añadir las de carácter macrosocial, entre otras el efecto negativo que tienen sobre la seguridad ciudadana el incremento de la desigualdad social y el acceso fácil y generalizado a armas de fuego (Faynzylber et al., 2001a y 2001b).

### Evidencias de la delincuencia juvenil y los jóvenes en situación de riesgo

Pese a la inexistencia de una “gran teoría” sobre el riesgo social, hoy en día hay acuerdo en el sentido de que los jóvenes son la población más vulnerable al riesgo de involucrarse en actividades delictivas, en especial durante la adolescencia. Además, se sabe que los jóvenes expuestos a factores múltiples de riesgo suelen vivir en zonas que son, a su vez, de alto riesgo (cuadro 12.13).

### El costo/beneficio de experiencias basadas en nuevos enfoques

En cuanto a la aplicación de medidas preventivas destinadas a encarar el problema de la inseguridad, se ha demostrado, entre otras cosas, que:

CUADRO 12.12

## Factores de riesgo relacionados con el desarrollo humano y social y con la victimización

Individuales	Escolares
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En niños menores de 12 años: comportamiento impulsivo y agresivo desde una edad temprana y capacidades cognitivas y sociales limitadas.</li> <li>• En jóvenes de 12 a 18 años: desempleo, pocas oportunidades laborales, exclusión social y económica, debilitamiento de lazos sociales, mucho tiempo con amigos sin supervisión de padres, amigos delincuentes, pertenencia a una pandilla o banda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo rendimiento, falta de empeño.</li> <li>• Comportamiento destructor e intimidante.</li> <li>• Vagancia.</li> <li>• Abandono o exclusión de la escuela.</li> <li>• Centro escolar mal organizado y con oferta educativa de baja calidad.</li> </ul>
Familiares	Comunitarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trato duro y errático, supervisión insuficiente o inconsistente de los padres.</li> <li>• Capacidades deficientes y actitudes negligentes de los padres.</li> <li>• Conflictos familiares y violencia doméstica.</li> <li>• Padre u otro miembro de la familia con antecedentes penales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas inadecuadas (en mal estado o con hacinamiento)</li> <li>• Vecindario desorganizado y con poco sentido comunitario.</li> <li>• Falta de servicios e infraestructura para jóvenes.</li> <li>• Pocas (y malas) oportunidades laborales.</li> <li>• Disponibilidad de drogas (lícitas o ilícitas).</li> <li>• Degradación del entorno urbano.</li> </ul>
Factores de riesgo relacionados con la victimización	
<p><b>Delitos contra las personas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser mujer de 25 a 45 años.</li> <li>• Tener relación con el infractor (familiar o conocido).</li> <li>• Presencia de facilitadores: alcohol, drogas y armas de fuego.</li> </ul>	<p><b>Delitos contra la propiedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseer bienes fáciles de transportar y vender autos, bicicletas, televisores)</li> <li>• Vigilancia inadecuada de lugares y bienes.</li> <li>• Haber sido víctima de robo en el hogar o de automóvil</li> </ul>

Fuente: Sansfaçon, 2002; Barchechar y Sansfaçon, 2003; Waller, 2007.

CUADRO 12.13

**Evidencias de la delincuencia juvenil y los jóvenes en situación de alto riesgo**

Conducta	Intervención
<b>Delincuencia juvenil</b>	
Un grupo reducido de jóvenes (entre el 5% y el 10% de delinquentes comete la mayor parte (50% a 70%) de los delitos	El éxito de numerosos programas de prevención se debe, entre otras cosas, a que sus metas y objetivos han sido determinados con claridad
Los jóvenes son más propensos a la delincuencia durante la adolescencia	
La mayor parte de los delitos cometidos por los jóvenes son infracciones menores contra la propiedad	
Muchos jóvenes cometen delitos pero no son arrestados	
Los niveles de victimización entre los jóvenes son altos	
Los jóvenes infractores a menudo son también víctimas	
Se considera a los jóvenes como la población de más alto riesgo	
<b>Jóvenes en situación de alto riesgo</b>	
Su comportamiento agresivo es en gran medida predecible	Las intervenciones deben variar según la etapa de desarrollo personal de los jóvenes
Los jóvenes expuestos a factores múltiples de riesgo suelen vivir en zonas de alto riesgo de las grandes ciudades	Cuanto mayor temprana sea la intervención, mayor será su efectividad
Cometen su primer delito grave antes de los 14 años	Las intervenciones más prolongadas son más efectivas y sus efectos más duraderos
Los delitos graves tienden a continuar y a hacerse cada vez más serios	Los programas que tratan múltiples factores de riesgo son más efectivos que los que tratan uno solo

Fuente: Sansfaçon, 2002; Barchechat y Sansfaçon, 2003; Waller, 2007.

- para reducir el delito, las acciones orientadas hacia el desarrollo humano y social son hasta cuatro veces más efectivas en términos de costos que la encarcelación;
- los costos de las medidas alternativas (principio de la oportunidad de la persecución penal, conciliación, suspensión a prueba del proceso, entre otras) son en algunos casos hasta cinco veces más bajos que los derivados del recurso a la justicia penal oficial;
- para el Estado, los beneficios de la prevención en algunos casos son dos veces mayores que la inversión inicial;

■ las medidas preventivas también generan otros beneficios para el Estado: más personas empleadas dan lugar a más impuestos, más casas alquiladas suponen mayores rentas e inversiones económicas; además disminuye la demanda por los servicios del sistema penal, y se requiere menor asistencia médica y social (Sansfaçon y Welsh, 1999).

En sentido contrario, se ha señalado que en Estados Unidos los fondos directos invertidos en las dos últimas décadas en el tradicional recurso a la policía, el sector judicial y, sobre todo, el encarcelamiento, representan un uso inadecuado del dinero de los contribuyentes,

ya que su espectacular incremento no ha conseguido disminuir los niveles de victimización (Waller, 2007).

#### Evidencias de los resultados de las experiencias internacionales

Las evaluaciones realizadas en los países desarrollados aportan información relevante sobre los resultados obtenidos a partir de los nuevos enfoques. En este sentido, mientras diversas acciones-las más numerosas-terminaron con éxito, otras no han tenido la eficacia que de ellas se esperaba (cuadro 12.14). Estas experiencias muestran, además de los logros alcanzados, una significativa variedad en cuanto a los actores institucionales y sociales involucrados, el

CUADRO 12.14

**Eficacia de ciertas medidas preventivas en el plano internacional**

<b>Acciones por lo general exitosas</b>	<b>Acciones por lo general poco exitosas</b>
Para los infantes: visitas a domicilio de enfermeras y otros profesionales	Organización de la comunidad en zonas con altos niveles de pobreza durante períodos prolongados
Para niños en edad preescolar: cursos con visitas de educadores al hogar	Algunos programas sobre abuso de drogas en el medio escolar (por ejemplo, DARE)
Para jóvenes en riesgo: terapia familiar y desarrollo de habilidades parentales	Programas "paraescolares" (alternativos a la escuela)
En escuelas: promoción de organizaciones que favorezcan la innovación, normas claras y formación en habilidades personales y sociales	Vigilancia de barrio organizada por la policía
Para infractores jóvenes adultos: formación para el trabajo	Arresto de menores por delitos de poca gravedad
En zonas de alto riesgo delictivo: mayor presencia de patrullas policiales	El arresto de hombres violentos desempleados
Para infractores reincidentes: constante vigilancia por patrullas especializadas y prisión.	Detención domiciliaria y la probación con vigilancia electrónica o intensiva
Para infractores condenados: programas de tratamiento con énfasis en los factores de riesgo.	Programas de rehabilitación con tutoría vaga
Para condenados a prisión que utilizan drogas: programas de comunidad terapéutica	
Instalación de sistemas de televisión en circuito cerrado en áreas problemáticas	

Fuente: Sansfaçon, 2002; Barchechat y Sansfaçon, 2003; Waller, 2007.

ámbito de aplicación y los objetivos buscados, lo que representa una importante limitación de los avances conseguidos, si se tiene en cuenta la complejidad del tema y la necesidad de enfoques más amplios en su tratamiento.

En los países desarrollados se ha enfatizado en aspectos tan diferentes como el abandono escolar y la violencia en los centros docentes, los robos con invasión de morada, la rehabilitación de espacios públicos, la violencia en el transporte público y el control de armas de fuego, mientras que en América Latina las experiencias se han centrado principalmente en la introducción del modelo de policía comunitaria, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la seguridad, la disminución de la violencia y el abuso y venta de drogas, la recuperación de la confianza en las instituciones oficiales y la instauración de medidas novedosas para gobernar una gran ciudad.

No obstante, en Latinoamérica se observa una serie de carencias que afectan los efectos positivos de las buenas prácticas. Entre éstas cabe destacar la inexistencia de políticas de seguridad de alcance nacional, la ausencia -o la poca fiabilidad- de las fuentes de información, el escaso desarrollo o continuidad de programas centrados en la reducción de los factores de riesgo y de iniciativas procedentes de la sociedad civil. En particular, la corta duración y alcance de las experiencias emprendidas, así como las dificultades para lograr la viabilidad política y económica han sido, en muchos casos, problemas importantes para lograr una mejora sostenida y generalizada en materia de seguridad ciudadana (Rico y Chinchilla, 2002).

#### Lecciones aprendidas

El análisis de las experiencias internacionales exitosas permite arribar,

pese a la diversidad de las mismas, a conclusiones generales. Se trata de premisas que deberían tomarse en cuenta en la elaboración y aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana en Centroamérica. Entre ellas, cabe destacar la importancia y la necesidad de:

- adaptar las estrategias y acciones previstas a las características del entorno y su previsible evolución;
- tener en cuenta las dificultades de coordinación entre las instituciones, la falta de experiencia de la sociedad civil y los recursos presupuestarios y técnicos;
- sostener a lo largo del tiempo las estrategias y acciones que se diseñen y pongan en marcha;
- como consecuencia de la complejidad del tema, diseñar estrategias de

trabajo interinstitucional conjunto y coordinado;

- inspirarse en las acciones exitosas y sostenibles; preferir las que enfatizan en la prevención, los jóvenes, los factores de riesgo y un menor costo; hacer participar en ellas a la población objetivo y combinar medidas preventivas y de control;
- privilegiar el enfoque de “solución de problemas”.

### Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?

Pese a la evidencia internacional, en Centroamérica se suele pregonar “soluciones mágicas” que, desestimando la complejidad de los problemas, recomiendan un programa relativamente sencillo de política pública. Este enfatiza en el castigo a los delincuentes mediante penas más duras y procesos sumarios y promueve algunas acciones de prevención del delito centradas en una mayor presencia policial en las calles y la participación de la ciudadanía en el mantenimiento del orden público. A estas acciones contundentes se les imputa una eficacia disuasiva (un mayor miedo al castigo desestimula al criminal) y represiva (mayor capacidad de castigar a los culpables). “A grandes males, grandes remedios” es la premisa de los llamados en favor de una política pública de mano dura para reducir la criminalidad violenta.

Como ha sido examinado en este capítulo, durante la presente década varios países centroamericanos han adoptado políticas de mano dura que, en general, han mostrado su escasísima efectividad. Con estas medidas se está postulando sobre todo que la amenaza de una pena y su incremento constituyen, por su efecto esperado (intimidar al delincuente potencial), un medio eficaz para reducir la delincuencia.

La investigación criminológica ha puesto de relieve la debilidad de este postulado esencial y tradicional del Derecho penal, el cual supone, entre otras cosas, que los ciudadanos conocen las penas previstas en el Código Penal, que responden en forma similar a tal amenaza, y que ésta surte el mismo

efecto (evitar la reincidencia) en todos los delitos<sup>54</sup>. Asimismo ha mostrado que, salvo excepciones, los jueces no suelen recurrir a los máximos de las penas establecidas para cada delito en la legislación vigente. Por su parte, la validez del postulado de la intimidación penal, más allá de la evocación de principios de carácter filosófico, está supeditada a ciertos factores concretos del sistema judicial, tales como un personal numéricamente suficiente, la sobrecarga de trabajo o la duración de los juicios. Aunque en efecto algunas reformas legales pueden ser eficaces para evitar la impunidad de los delincuentes, las propuestas concretas deben ser evaluadas en sus propios méritos y con atención a los factores contingentes del contexto.

En forma paralela (pero también independiente de) los llamados a favor de la mano dura, recurrentemente se afirma que los hechos delictivos ocurren, en buena medida, debido a que la ausencia de efectivos policiales “en las calles” desprotege a la población. Se supone, pues, que más policías en la calle resultarán en una disminución inmediata y significativa de la delincuencia y la inseguridad. En sentido literal, esta afirmación no es cierta. Cualquier intervención policial tiene importantes limitaciones para incidir sobre la delincuencia. Los determinantes de la criminalidad están fuera del control policial y ésta se desplaza a nuevas zonas cuando un sector es objeto de una mayor vigilancia. No existen tasas ideales de encuadramiento policial (cantidad de policías por habitantes): países con tasas similares experimentan niveles de criminalidad muy diferentes y no siempre los que tienen menor encuadramiento sufren de más alta delincuencia<sup>55</sup>. Además, el remedio de poner más efectivos en la calle depende críticamente del tipo de policía que se envíe a los espacios públicos.

En general, la experiencia indica que las intervenciones de la policía suelen tener una incidencia significativa sobre la percepción de inseguridad y la imagen de la institución, más que sobre los niveles de criminalidad. Además, en todo caso, se sabe que la eficacia de

esas intervenciones depende en buena medida de las condiciones sociales y económicas del entorno, así como de las capacidades técnicas y humanas de los órganos policiales (Waller, 2007; Rico, 2008).

Finalmente, en consonancia con argumentos similares que suelen plantearse en ámbitos de las teorías del desarrollo, se ha dicho que la intervención de la sociedad civil en las políticas de seguridad ciudadana produce reducciones inmediatas, significativas y sostenidas de la delincuencia y la inseguridad. Aquí es necesario distinguir entre la afirmación fuerte de carácter general (la participación de la sociedad civil disminuye la delincuencia y la inseguridad) y una afirmación más débil, de carácter contingente: en algunas circunstancias, la participación de la sociedad civil puede reducir la delincuencia y la inseguridad. La afirmación fuerte acerca de la participación ciudadana no es cierta: ésta se encuentra lejos de ser siempre una respuesta adecuada o eficaz (Rico, 2007b). Más allá de las dificultades que presenta un concepto tan ambiguo como el de sociedad civil (Janoski, 1998), la experiencia indica que la eficacia de la participación ciudadana depende de una serie de factores, entre los que destacan el diseño de la política, las capacidades institucionales de los órganos públicos que la ejecutan, la persistencia de las intervenciones a lo largo del tiempo y hasta las condiciones mismas del liderazgo y la organización ciudadana.

### ¿Qué puede hacerse? Apostar por la sensatez

Si las intervenciones inspiradas en la mano dura, además de ineficaces, erosionan las instituciones del Estado democrático de derecho, si “más de lo mismo” implica un curso de evolución con altos costos sociales y políticos para Centroamérica, y si la copia acrítica de las experiencias internacionales no es aconsejable, por más que sus principios y resultados sean interesantes, ¿qué puede hacerse entonces en la región para mejorar la seguridad ciudadana?

Frente a la inacción, la copia o el recurso de la mano dura, el presente

Informe propone y defiende una apuesta por la sensatez. Esta opción acude al rigor y a la realidad observable rechazando -o matizando- afirmaciones categóricas pero poco o nada sustentadas en datos empíricos confiables. Permite encontrar soluciones introduciendo vías de compromiso y equilibrio entre dos valores hasta ahora enfrentados: la protección social y el respeto de las garantías procesales. La apuesta por la sensatez es la base sobre la cual deben diseñarse las intervenciones públicas para enfrentar las complejas situaciones de seguridad ciudadana que existen en la istmo.

Desde esta perspectiva pueden plantearse dos grandes objetivos para Centroamérica en materia de seguridad ciudadana; por una parte, un objetivo de contención, orientado a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países, especialmente en aquellos que padecen un importante deterioro de su seguridad (primera situación estratégica); por otra parte, un objetivo de desarrollo, dirigido a mejorar las condiciones existentes en los casos más agudos o, incluso, a modificar el escenario que enfrentan.

Es importante aclarar, de previo, que las intervenciones públicas analizadas en esta parte final del capítulo no son una receta ni un “menú” exhaustivo de acciones. Son sugerencias para ser adaptadas a los problemas específicos de cada país y, sobre todo, de cada una de sus zonas, ciudades y barrios. Están formuladas de manera general, para permitir variantes de acuerdo con las condiciones prevalecientes en las distintas situaciones estratégicas. Además, con las adaptaciones del caso, se basan en las experiencias exitosas llevadas a cabo en el plano internacional. Por último, aunque las acciones propuestas se refieren esencialmente a la inseguridad objetiva, pueden tener un impacto significativo sobre la inseguridad subjetiva (aun cuando no sean del todo exitosas).

### Consideraciones

Es importante aproximarse a la deliberación de las políticas públicas en seguridad ciudadana desde una relación entre fines y medios. Con frecuencia se

privilegia la discusión acerca de los instrumentos (políticas, programas y acciones) más apropiados para mejorar la seguridad ciudadana, olvidando los fines u objetivos concretos que se busca conseguir. El análisis de las situaciones estratégicas de seguridad y de los escenarios propone un camino inverso: determinar primero los problemas de fondo y los factores de riesgo que deben ser atacados, definir luego los elementos esenciales para una reforma en el sector y, finalmente, una vez realizadas ambas operaciones, presentar una propuesta concreta de acciones.

Con respecto a los principales problemas de fondo de la inseguridad ciudadana, cabe recordar brevemente los hallazgos del análisis de situación efectuado en este capítulo: la existencia de fuertes percepciones de inseguridad frente al fenómeno criminal y de insatisfacción ante la respuesta estatal, la ausencia de una cultura de respeto a la ley y a las instituciones del sistema penal, la tensión entre los valores de protección social, por un lado, y respeto de los derechos y garantías individuales, por otro, y las dificultades objetivas que enfrenta la elaboración y aplicación de un enfoque más amplio en materia de seguridad ciudadana.

Partiendo del imperativo ético y político de que las intervenciones en seguridad ciudadana sean consistentes con los principios y funcionamiento de un Estado democrático de derecho, el presente Informe enfoca tres elementos esenciales: la reafirmación del derecho del Estado a castigar, la conciencia de los límites de las intervenciones públicas y la importancia de proteger a las víctimas.

En una democracia moderna, la única justificación válida del derecho a castigar (*ius puniendi*) reside hoy día en la ley penal y el sistema que la aplica, emanaciones de la soberanía (*ius imperium*) del Estado. En efecto, actualmente no se puede concebir que el Estado, una de cuyas funciones esenciales y tradicionales es la tutela del orden jurídico<sup>56</sup>, no disponga de los medios necesarios para garantizar el respeto de las leyes y de los bienes jurídicos que éstas protegen (integridad física, propiedad

y otros). Sin el reconocimiento de este derecho-aunque no aceptando que en principio todos los conflictos sociales deban ser resueltos con la intervención represiva del Estado-, el orden jurídico-penal carecería de legitimidad<sup>57</sup>.

Ahora bien, las intervenciones públicas del Estado frente a la delincuencia, tanto las de control como las de prevención, tienen limitaciones objetivas. Con respecto a la prevención, debe tenerse en cuenta la ambigüedad del término<sup>58</sup>. Además, muchas políticas preventivas tienen resultados de mediano o largo plazo pero, por la urgencia de los problemas, las autoridades políticas tienden a privilegiar las medidas situacionales y sociales de corto plazo. Finalmente, la amplitud de las acciones sociales relacionadas con numerosos y diversos actores (la familia, la escuela, el entorno urbano, etc.) acrecientan las dificultades de coordinación, pues implican la participación de instituciones tradicionalmente no involucradas en el tema.

En cuanto al control de la delincuencia<sup>59</sup>, ciertamente no supone el recurso a políticas de mano dura. No obstante, su aplicación efectiva puede estar afectada- y ser objeto de merecidas críticas- por la inacción o la deficiente intervención del sistema penal que, en ambos casos, suelen considerarse fuentes de impunidad. También aquí, sin embargo, este último término se caracteriza por su ambigüedad: ¿cuál es su significado? ¿en qué sector del sistema penal se manifiesta y, por su amplitud, llega a ser relevante? ¿con respecto a qué tipos delictivos?

La información sobre Inglaterra y Gales, cuyos sistemas penales sobresalen por su eficiencia, muestra el “desgaste” inevitable y drástico que ocurre entre la victimización y la emisión de una sentencia condenatoria de los tribunales penales. En estos países, de cada 100 delitos realmente cometidos, solo 45 son reportados a la policía, 24 registrados por ésta, 5 investigados y 3 objeto de una condena (Waller, 2007). El análisis de la impunidad debe situarse, entonces, en diversos niveles de intervención del sistema penal: las denuncias a la policía o al Ministerio Público, los casos resueltos mediante la

detención de un (varios) sospechoso(s), la inculpación penal (Ministerio Público) y la decisión judicial (absolución, condena y tipo de condena). En resumen, no siempre el “desgaste” implica impunidad<sup>60</sup>, por lo que es indispensable un examen profundo de las estadísticas para determinarla<sup>61</sup>.

Una de las principales críticas formuladas al sistema penal que emergió luego de las reformas legales en Centroamérica es su carácter “garantista”, caracterizado por la escasa preocupación por las víctimas del delito, en comparación con el gran apoyo prestado a sus (supuestos) autores (Waller, 2007). Desde los años setenta, en los países desarrollados se han puesto en marcha diversas iniciativas orientadas a respaldar a las víctimas del delito sin, por ello, afectar las garantías del debido proceso para los imputados. Una de ellas fueron los programas de compensación<sup>62</sup> y las decisiones judiciales de reparación del daño, tanto con respecto al tipo de sentencia aplicable, como en cuanto a la exigencia de tal reparación como condición para que el imputado fuera beneficiario de ciertas medidas sustitutivas de la persecución penal (por ejemplo, la suspensión del procedimiento a prueba). Otra iniciativa es la aplicación de la llamada “justicia restaurativa”, cuya finalidad es llegar a una solución satisfactoria para el autor de un delito, su víctima y la comunidad, con la ayuda de un profesional. Estas y otras opciones han sido recogidas en importantes declaraciones internacionales sobre el papel de las víctimas en los procedimientos penales<sup>63</sup>.

### Intervenciones sugeridas

La mayoría de las intervenciones cuya eficiencia ha sido probada en el plano internacional puede ser aplicada, con matices, tanto para evitar el empeoramiento de situaciones ya muy deterioradas, como para sostener los niveles de inseguridad relativamente bajos en contextos menos complejos. Las acciones sugeridas se clasifican en tres grupos: las de carácter general, orientadas a crear un marco político e institucional estable, las asociadas a los factores específicos de riesgo y las rela-

cionadas con la mejora de los sistemas penales (recuadro 12.14.)

### Intervenciones de carácter general

En este ámbito la principal acción consiste en determinar, en forma consensuada y socialmente aceptada, los principales lineamientos de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo<sup>64</sup>. Para ejecutar esta acción se podría recurrir, entre otras, a las siguientes estrategias:

- Lograr la concertación de los principales sectores institucionales del país directamente involucrados en el tema (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; partidos políticos), así como de la sociedad civil (iglesias, universidades, empresa privada, sindicatos, organismos comunitarios, medios de comunicación, etc.) en la elaboración de los lineamientos clave de las políticas públicas de seguridad ciudadana, con la posibilidad de revisiones periódicas justificadas por el desarrollo de la situación.
- Después de una necesaria etapa previa de cabildeo, podría pensarse en la elaboración de una propuesta de una propuesta, redactada por organismos o personas independientes y de alto prestigio y credibilidad, para que sea discutida, enmendada y aceptada en un seminario de alto nivel que debería concluir con la determinación de los valores, principios, objetivos, estrategias y acciones por seguir en materia de seguridad ciudadana.
- Organizar y aplicar un amplio programa de sensibilización sobre lo acordado, dirigido a las autoridades competentes, la sociedad civil y el conjunto de la población. Este programa podría llevarse a cabo mediante seminarios y talleres, así como campañas y foros públicos.

Una segunda acción general es la creación de una estructura organizativa básica (o la revisión y mejora de la existente) con el fin de ampliar las capacidades institucionales. Debe tenerse en cuenta que en materia de seguridad

#### RECUADRO 12.14

### Propuestas de intervención

#### Intervenciones de carácter general

- Determinación, en forma consensuada y socialmente aceptada, de los principales lineamientos de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.
- Creación de una estructura organizativa básica (o revisar y mejorar la existente) en los planos nacional y local.
- Mejora de los actuales sistemas de captación y análisis de información.

#### Intervenciones asociadas a los factores de riesgo

- Acciones orientadas a reducir la inseguridad.
- Acciones orientadas a la creación y desarrollo de valores cívicos.

#### Intervenciones relacionadas con un mejor desempeño del sistema penal

- Acciones orientadas a reducir la impunidad mediante una aplicación efectiva de la ley.
- Acciones orientadas a hacer justicia para las víctimas.

Fuente: Elaboración propia

ciudadana intervienen numerosas instituciones públicas y privadas, lo que impone, entre otras cosas, la necesidad de asegurar cierto consenso sobre la constitución y las funciones de dicha estructura, la frecuencia de sus reuniones, la aplicación efectiva de las acciones previstas (o los ajustes que se impongan con respecto a las existentes) y el establecimiento, tanto de responsabilidades específicas de los representantes de las instituciones implicadas como de una estrecha colaboración y coordinación

entre ellas. Entre otras estrategias, pueden considerarse las siguientes:

- Creación de consejos nacionales de seguridad ciudadana (o mejora de los existentes), cuyas principales funciones serían: establecer los valores, principios, objetivos y estrategias prioritarias en el sector, asegurar la coherencia de las acciones por desarrollar en el plano local y liderar la movilización, colaboración y coordinación de los actores implicados.

- Creación de comités locales de seguridad ciudadana (o mejora de los existentes), cuyas principales funciones serían: asesorar y guiar los procesos de elaboración y planificación de programas y acciones que pudieran plantearse en el plano local para prevenir y controlar la delincuencia<sup>65</sup>, conseguir la colaboración y coordinar las acciones de los sectores clave involucrados (sistema penal, ministerios competentes, sociedad civil y comunidad), constituir coaliciones encabezadas por un líder (preferentemente una figura pública visible y de prestigio), determinar las responsabilidades específicas de cada sector participantes, identificar los problemas y los factores de riesgo de la zona y elaborar, aplicar y evaluar los planes de acción que se seleccionen.

Una tercera acción general es la mejora de los actuales sistemas de captación de información. Es indispensable abatir la neblina cognitiva que rodea el tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica, no solo para evitar respuestas basadas en prejuicios, sino también para elevar la calidad de las intervenciones preventivas y de control. Las principales estrategias podrían ser:

- Creación de un banco nacional uniforme e integrado de datos sobre la criminalidad, el sentimiento de inseguridad, las actuaciones y resultados de los principales componentes del sistema penal, su imagen pública y la opinión de la ciudadanía sobre las acciones que se deben emprender o mejorar.

- Fortalecimiento de un cuerpo de analistas y capacitación del personal ligado a las investigaciones criminológicas.

- Desarrollo de la investigación en materia de seguridad ciudadana.

- Inventario de los servicios sociales locales pertinentes, en particular para niños, adolescentes y jóvenes y en materia de drogas.

### Acciones asociadas a los factores específicos de riesgo

Este conjunto de acciones está orientado a reducir los niveles de inseguridad objetiva y, previsiblemente, los de inseguridad subjetiva. Tiene un carácter más contingente y su aplicación debe responder a expectativas realistas sobre los alcances de las intervenciones públicas.

La primera acción tiene como meta reducir la inseguridad objetiva. En este sentido debe reconocerse que poco más se puede hacer en el corto y mediano plazo con respecto a la prevención de los homicidios (la gran mayoría tiene lugar en el ámbito familiar o entre conocidos) y las violaciones (delito muy poco denunciado). En estas materias el énfasis debiera recaer en el fortalecimiento de las investigaciones policiales, de manera que éstas permitan la inculpación de sus presuntos autores. Aun en estas condiciones, el importante porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego se podría reducir mediante la adopción de leyes más restrictivas en este tema y, sobre todo, con un mayor control de tales armas y programas de sensibilización popular y recuperación de este tipo de artefactos.

Los asaltos, robos y hurtos en determinadas zonas (principales causantes del sentimiento de inseguridad) podrían disminuirse por medio de ciertas intervenciones de prevención situacional<sup>66</sup>. En especial cuando se pretende mejorar la situación en escenarios no muy deteriorados, merecen destacarse los éxitos conseguidos con programas que involucran a niños, niñas y jóvenes en riesgo, así como a sus familias<sup>67</sup>.

Con respecto al narcotráfico, en los países con una situación más severa se podría reducir su incidencia con una mayor y más adecuada presencia e intervención de la policía (y, si es necesario, de las fuerzas armadas), tanto en las zonas actualmente dominadas por narcotraficantes como, con fines preventivos, en aquellas en las que hay proyectos de desarrollo económico con un fuerte impacto regional (puertos, carreteras, etc.). Dos intervenciones que contribuyen a atacar el narcotráfico son, por un lado, la mejora de la inteligencia policial y, por otro, el mantenimiento de los patrullajes conjuntos, tanto entre los países del istmo como con Estados Unidos. En cuanto al crimen organizado, es poco lo que puede hacerse en las circunstancias actuales para enfrentar los secuestros extorsivos y el “sicariato” si antes no se logra mejor la inteligencia policial.

En lo atinente a maras y pandillas, se propone enfatizar en la reincorporación de sus integrantes a la sociedad. En fechas muy recientes, ciertos estudios sobre el tema (Demoscopia, 2007; Rubio, 2007) muestran aspectos no abordados en investigaciones anteriores, pero de gran importancia para conseguir tal reinserción, entre ellos el deseo de los pandilleros de seguir viviendo con sus familias o estudiando (Costa Rica, Nicaragua) y las alternativas que considerarían para cambiar su estilo de vida (trabajo, estudios, superación personal, abandono de la pandilla, vivir una vida normal o tener hijos).

En los países con una situación deteriorada, se sugiere suspender las políticas de mano dura, cuya ineficacia ha sido ampliamente probada, y optar por los programas de reinserción social. El abandono o la disminución de intervenciones de esta naturaleza debería además acarrear una baja considerable de la población penitenciaria y de las acusaciones provenientes de los organismos defensores de los derechos humanos. En sentido contrario, y por violar los parámetros esenciales que caracterizan un Estado de derecho, deben rechazarse de manera rotunda los operativos de “limpieza social” (tanto los llevados a cabo por la policía

como los realizados por la comunidad) y la aplicación de una justicia “de mano propia”, castigando con severidad a sus autores.

Las acciones orientadas al fortalecimiento de valores cívicos, indispensables en una sociedad democrática, tienen en el mencionado ejemplo de Bogotá un referente obligatorio sobre las estrategias por seguir. En particular, se recomienda poner atención al tratamiento de la violencia delictiva por parte de los medios de comunicación, que pueden ser una valiosa herramienta para combatir la inseguridad ciudadana. Si se tienen en cuenta las características esenciales de una sociedad democrática<sup>68</sup>, las propuestas en este campo no son fáciles y deben limitarse a acciones de carácter incitativo, como las siguientes:

- Elaboración y aceptación de códigos de conducta que deben regir el ejercicio del periodismo.
- Invitación a productores, realizadores y periodistas de medios de comunicación masiva a cultivar la autocritica y la responsabilidad social.
- Diseño y aplicación de una pedagogía orientada al desarrollo de una cultura de paz y respeto a los derechos humanos, en el marco de los

procesos de capacitación de los profesionales de la información.

- Diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas que, apoyadas conjuntamente por el Estado, los productores y realizadores del sector y la sociedad, regulen de manera democrática el tratamiento periodístico de la violencia.

#### Acciones relacionadas con la mejora del sistema penal

La mejora en el desempeño del sistema penal tiene como finalidades fortalecer el control del delito y aumentar la confianza ciudadana en él. Se proponen dos series de intervenciones, según estén centradas en la aplicación efectiva de la ley (para reducir la impunidad) o en las víctimas de delitos.

Con respecto a la aplicación efectiva de la ley, se podrían considerar, entre otras, las siguientes estrategias:

- Incremento del presupuesto y el personal de los sistemas de administración de justicia, después de un estudio detallado que demuestre que su actual asignación es insuficiente.
- Mejor capacitación y distribución más adecuada de los operadores judiciales.

- Eliminación -o reducción significativa- de la demora judicial.

Sin embargo, debe descartarse el incremento de las penalidades, pues en la experiencia internacional y regional esto no ha resultado en una disminución de la delincuencia.

En lo que concierne a las políticas gubernamentales, es probable que el abandono (incluso progresivo) de las intervenciones de mano dura recomendado por este Informe no sea recibido de buen grado por la población. Tal medida podría facilitarse mediante la aplicación de algunas estrategias, como una mayor presencia policial (a pie, en bicicleta, con el apoyo de patrullas motorizadas en casos de urgencia) en zonas de alto riesgo, acompañada de una frecuente comunicación con los habitantes de esas áreas, y una campaña amplia que anuncie el inicio y el potencial de estas intervenciones.

En cuanto a las acciones orientadas hacia las víctimas, merecen destacarse el fortalecimiento de los mecanismos legales de reparación del daño sufrido, la adopción del modelo de “justicia restaurativa” y el reconocimiento del derecho de la persona ofendida a ser escuchada en todas las etapas del proceso penal. Sin embargo, no basta con la promulgación -a menudo puramente simbólica- de leyes al respecto; éstas deben tener mecanismos concretos para su efectiva aplicación.

**La coordinación y la edición final de este capítulo** estuvieron a cargo de José María Rico y Jorge Vargas Cullell.

#### Se prepararon los siguientes insumos:

“Documento conceptual y metodológico”, “Documento de experiencias internacionales”, “Documento sobre los problemas con la información estadística en materia de seguridad” y “Sistematización de la situación base de cada país”, de José María Rico; “Documento de metodología de escenarios”, “Las bases subjetivas de la inseguridad ciudadana” y “Descripción de escenarios”, de Jorge Vargas; “Los estudios nacionales sobre las respuestas estatales al fenómeno de la seguridad”, de Edgardo Amaya (El Salvador y Guatemala), Max Loría (Costa Rica), Reina Rivera (Honduras), José Antonio Pérez (Panamá) y Kathya Jaentschke (Nicaragua); “La investigación sobre indicadores de los sistemas de administración es de la justicia”, de Emilio Solana; “Opinión pública y seguridad ciudadana”, de José Miguel Cruz; “Estudio sobre crimen organizado (narcotráfico)”, de Georgina

Sánchez y Raúl Benítez; “Estudios sobre maras en El Salvador, Honduras y Guatemala”, de Jeannette Aguilar y Marlon Díaz (Iudop, UCA).

#### La revisión y corrección de cifras

la efectuó José María Rico.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 10 de marzo de 2008 en San José, y contó con la asistencia de Javier Monterroso (Guatemala), Reina Rivera e Ian Quirós (Honduras), Armando Carballido y Víctor Valle (El Salvador), Luis Guillermo Solís y Laura Chinchilla (Costa Rica), Francisco Javier Bautista (Nicaragua) y José Antonio Pérez (Panamá).

#### Agradecimientos

Por brindar información se agradece a: Alfonso Sierra y Gabriela Ponce (Ministerio Público, Guatemala), Rolando Antonio Solomán (Policía Nacional Civil, Guatemala), Margarita Castillo (Sistema Penitenciario, Guatemala), Eloísa Amelia Yoc (Organismo Judicial Guatemala), Gladys Soto (Ministerio de la Defensa, Guatemala), Rudín González (Instituto de la

Defensa Pública Penal, Guatemala), Ramón Yáñez, (Policía Nacional, Honduras), Lorena Cáliz, (Ministerio Público, Honduras), Julio Velásquez, (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras), Mario Zepeda y Adalberto Cabrera (Secretaría de Seguridad, Honduras), Carlos Roberto Ortega, Nadia Martínez y Claudia Carrasco (Poder Judicial, Honduras), Balmes Amílcar Arriola, (Fiscalía General, El Salvador), Camilo Guevara (Corte Suprema de Justicia, El Salvador), Ernesto Muñoz (Policía Nacional Civil, El Salvador), Rodrigo Zambrana, (Ministerio Público, Nicaragua), Dina Cerda (Poder Judicial, Nicaragua), María del Carmen Salgado (Sistema Penitenciario, Nicaragua), Sonia Arbeláez y Lumys Tatiana Ortega (Órgano Judicial, Panamá), Roberto Cerrud, Gioconda Emiliani y Eiselys Vásquez (Procuraduría de la República, Panamá), Salvador Sánchez (Asamblea Nacional, Panamá), María Cecilia Mata (Policía Técnica Judicial, Panamá).

## NOTAS

- 1** La "nueva violencia" ha sido caracterizada también por Krujit y Kees, 2007.
- 2** Esta acepción incluye a todas las personas que habitan en un territorio determinado.
- 3** En un sentido amplio, las amenazas a la seguridad humana son múltiples y se originan, en lo fundamental, en las insuficiencias del desarrollo humano (la falta de ingresos adecuados, de alimentos, de seguridad social); sin embargo, en el caso del presente capítulo interesa un tipo especial de amenazas: las provenientes de la violencia o de la amenaza de violencia. Por otra parte, en contraste con una noción restringida como la de orden público, que refiere a la estabilidad en los patrones de interacción social garantizados por el Estado, el concepto de seguridad ciudadana plantea que no todo orden público es compatible con el de seguridad ciudadana. En efecto, un orden público fundamentado en la represión de los derechos civiles y políticos está preñado de violencia contra las personas.
- 4** Incluye: a) las normas que establecen tales conductas (códigos penales, leyes especiales) y las reglas que deben seguirse para su investigación, juicio y sanción (códigos de procedimiento penal), b) las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Congreso, presidente de la República, ministerios competentes), c) los organismos oficiales encargados de su aplicación (policía, Ministerio Público, defensa, tribunales y sistema penitenciario), d) otras instituciones, tales como las encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos (*ombudsman*, Defensorías del Pueblo) y e) más recientemente, la sociedad civil, que puede desempeñar un papel importante en este campo.
- 5** De manera más concreta, en el plano formal el Estado interviene ante el fenómeno criminal por varias vías: a) la legislativa, mediante la amenaza de la sanción penal o la promulgación de leyes especiales destinadas, gracias al pretendido efecto de prevención o intimidación general, a evitar la comisión de un delito, b) la judicial, a través de la aplicación efectiva de las sanciones previstas en los textos legales o la individualización de la pena, con cuyas medidas, que actúan como prevención especial, se espera evitar la reincidencia del infractor, y c) la administrativa, recurriendo sobre todo a la acción policial (por ejemplo, patrullajes, registros, controles, entre otros) o a diversas políticas sociales.
- 6** Existe una segunda fuente que alimenta la neblina cognitiva en el tema de seguridad ciudadana. En este como en pocos campos de la política pública, hay una exuberante variedad de preconcepciones, a tal punto que se conforman verdaderas mitologías autocontenidas. El debate público regional está impregnado por creencias que se asumen como verdaderas sin someterlas a un examen crítico. El tema de los prejuicios, sin embargo, será analizado más adelante luego de valorar el estado de situación de los países y del istmo en su conjunto.
- 7** Homicidios, delitos sexuales y drogas.
- 8** Arma y tipo de muerte (estrangulamiento o linchamiento, por ejemplo).
- 9** Tipo de lugar donde se cometió (iglesia, comercio, residencia, etc.) o de objeto sustraído (vehículo o armas).
- 10** Se consignan categorías como: fuerza, violencia, fuerza y violencia, intimidación y escalamiento.
- 11** Se consignan categorías como: de auto, accesorios de auto y pecuarios.
- 12** El *Latinobarómetro* es producido por la Corporación Latinobarómetro, radicada en Chile. Desde 1997 presenta información para 17 países de América Latina (18 en 2002) con base en estudios nacionales efectuados a partir de una importante diversidad de diseños muestrales. Desde 2004 ha evolucionado hacia una mayor homologación de la metodología empleada.
- 13** El *Barómetro de las Américas* es producido por la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos). Aunque los investigadores a cargo del programa han realizado estudios de opinión en América Latina desde finales de la década de los setenta, no es sino hasta 2004 que se efectuó una ronda simultánea en 8 países (incluidos los de Centroamérica); en el 2006 la cantidad de naciones aumentó a 20 (incluyendo a Estados Unidos y Canadá). En cada ronda los países estudiados compartieron el diseño muestral, lo que asegura una mayor comparabilidad de los datos.
- 14** El *Latinobarómetro* indaga sobre la percepción de inseguridad y si la persona entrevistada, sus familiares o conocidos han sido víctimas de un delito en los últimos doce meses.
- 15** Por razones epistemológicas, se descarta la posibilidad de obtener un conocimiento pleno (y por tanto absolutamente certero) sobre la situación de seguridad ciudadana. En este como en cualquier otro tema, la complejidad de la realidad y su carácter interpretable imponen límites al conocimiento.
- 16** Está bien asentado en la literatura de las relaciones internacionales que, en los dos últimos siglos, las democracias no guerrean entre sí (aunque sí con otro tipo de regímenes políticos); por otra parte, los gobiernos democráticos están asentados sobre el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas.
- 17** Rubio (2007) muestra que el estereotipo del marero como un(a) joven pobre es inadecuado. Señala que la presencia mayoritaria de jóvenes pobres responde a la estructura social de sus correspondientes países.
- 18** No existe un estudio que explique las razones por las que las maras están menos presentes en la parte sur del istmo. En el caso de Nicaragua, Rocha (2007) da gran importancia a la diferencia en el patrón emigratorio de ese país (hacia Costa Rica y no hacia Estados Unidos, como en el norte de la región), pero es una hipótesis aún no verificada. En Costa Rica y Panamá no se ha investigado el tema. En la literatura hay más acuerdo en identificar a la política norteamericana de deportación de criminales como un factor que, como mínimo, ha contribuido fuertemente a la expansión de las maras (Griffin, 2002). Sibaja et al. plantean un listado de posibles razones que podrían explicar la fuerte presencia de maras en Honduras -falta de oportunidades, desintegración familiar, migración hacia Estados Unidos, abuso de drogas y alcohol- pero no proporcionan evidencias que las ratifique (Booth et al., 2006).
- 19** Sin embargo, se ha documentado que buena parte de las actividades de las maras están asociadas a la formación de identidades y sentido de pertenencia de las y los jóvenes a estos grupos, lo que no siempre implica la comisión de hechos delictivos (Rubio, 2007).
- 20** En Centroamérica estas reformas han obtenido logros destacables: en Guatemala se ha ampliado el acceso a la justicia de los pueblos indígenas (Proyecto Estado de la Región, 2003; PNUD-Guatemala, 2005); en varios países se han desarrollado programas de capacitación para jueces y se ha mejorado la infraestructura y logística del Poder Judicial. Quizá el caso más exitoso de reforma judicial es el realizado en Costa Rica, aunque ahí los avances todavía son parciales; hay importantes logros en materia de transparencia judicial, pero menos tangibles en materia de la eficiencia del sistema (Programa Estado de la Nación, 2004, 2005 y 2006).
- 21** Esta afirmación alude a la exposición de las personas a los mensajes transmitidos por los medios de comunicación. Ello no implica sostener que los medios de comunicación provocan la violencia, una hipótesis controversial que no ha sido verificada. Tampoco refiere a una valoración genérica.
- 22** Bonilla y Tamayo compilaron 102 estudios sobre la manera en que los medios de comunicación tratan la violencia social y política. De estos, seis analizan temas centroamericanos (Bonilla y Tamayo, 2007). Un trabajo reciente en esta materia fue el Informe del PNUD sobre seguridad ciudadana en Costa Rica (PNUD-Costa Rica, 2006).
- 23** La Comisión de Seguridad de CA firmó un grupo de trabajo para revisar el tratado, de tal forma que Costa Rica y Panamá pudieran ratificarlo sin reservas.
- 24** Según la "Estrategia Regional Centroamericana" preparada por los gobiernos del istmo para tratar con el presidente estadounidense William Clinton en Tegucigalpa, en febrero de 1999.
- 25** La participación del ejército se dio al amparo del decreto 40-2000, del 7 de junio de 2000, promulgado por el Congreso invocando una "urgencia nacional". En esta norma se indicaba que las tareas de las fuerzas armadas se centrarían en el

combate al narcotráfico, el trasiego de armas, el secuestro, la depredación de bosques, el contrabando y el fraude fiscal.

**26** Al momento de la redacción de este capítulo, el Ejecutivo había vetado la resolución legislativa.

**27** Esta afirmación debe tomarse con cautela, por las limitaciones de las fuentes de información y la existencia de distintas estimaciones.

**28** No se cuenta con estudios que determinen las causas de estos comportamientos.

**29** De poco más de medio millón de dólares.

**30** Para una visión “desde adentro” de la experiencia de la policía nacional en Nicaragua, véase Bautista, 2006.

**31** En 2004 se reportó la existencia de 117 comités en Managua.

**32** Un prejuicio es “una opinión previa y tenaz, por lo general desfavorable, acerca de algo que se conoce mal” (RAE, 2001). Se trata de ideas fijas y preconcebidas (o postuladas) sin sustento empírico o con una base incorrecta o insuficiente, que bloquean el conocimiento de la realidad y propician soluciones simplificadoras o ineficientes a los problemas. A estas preconcepciones también se les denomina “mitos” (Kliksberg, 2007, Waller, 2007).

**33** Excepto, como ha sido visto, en el caso de Costa Rica.

**34** Por el desarrollo en marcha de su sistema judicial, El Salvador no calza con el calificativo de un Estado de derecho “frágil”, pero sí incipiente, debido a que se trata de un proceso de fortalecimiento cuya duración es de apenas poco más de una década. Además, El Salvador tiene un nivel de inversión social superior a los de Guatemala y Honduras (véase el capítulo 2).

**35** Panamá tiene un nivel de inversión social marcadamente superior al de Nicaragua y comparable con el de Costa Rica, aunque, en términos de inseguridad ciudadana y Estado de derecho, comparte las características descritas en esta categoría. Podría ser considerado como un caso intermedio entre la segunda y la tercera situación estratégica.

**36** Bajo el término “criminalidad violenta” se engloban delitos muy distintos, como homicidios, lesiones, agresiones, violaciones, secuestros extorsivos, robos (con violencia sobre las personas o las cosas) y hasta ciertos hurtos cometidos con la técnica del “tirón” o “cadenazo”. Estos delitos, además, pueden ser cometidos por muy diversos actores: personas sin antecedentes penales, criminales violentos, sicarios, parejas sentimentales, carteristas. Todas estas figuras se disuelven en un solo personaje genérico denominado “la delincuencia”.

**37** En términos de su estructura interna y sus relaciones con otras organizaciones delictivas de carácter internacional (la Cosa Nostra, la Camorra, la ‘Ndrangheta, los cárteles de la droga colombianos y mexicanos, la Yacusa) o con las maras.

**38** En Honduras, menos del 5% de todos los delitos es cometido por jóvenes menores de 18 años de edad (ONUDD, 2007). Por otra parte, la evidencia disponible sugiere que se ha sobredimensionado el peso de las maras en la delincuencia. En El Salvador, en 2002 solo pudo atribuirse el 8% de los homicidios con armas de fuego a las actividades de las maras. En Guatemala, el 14% de los homicidios dolosos cometidos en 2006, y en

Honduras el 0,7% de los delitos cometidos por menores y adultos son atribuible a personas pertenecientes a las maras.

**39** Parece probado que la primera droga ilícita que toman los politoxicómanos es la marihuana, aunque se desconoce el papel que ésta desempeña en el paso a otras drogas.

**40** En un sentido probabilístico.

**41** Un escenario analíticamente riguroso no contiene falacias o contradicciones lógicas. Un escenario relevante proyecta las principales disyuntivas que enfrentan los países en sus esfuerzos por garantizar la seguridad ciudadana mediante la aplicación de políticas congruentes con las normas de un Estado democrático de derecho. Un escenario creíble es aquel que, aunque no sea una proposición empíricamente comprobada o susceptible de ser sometida a pruebas empíricas en el corto plazo, es un curso de evolución posible a partir de la situación inicial diagnosticada. En un escenario consistente sus elementos constitutivos son coherentes con la evidencia empírica disponible y con los supuestos bajo los cuales se elaboró el ejercicio.

**42** La decisión de utilizar un solo escenario base para cada situación responde a la necesidad de simplificar la reflexión prospectiva, dada la complejidad del síndrome de inseguridad ciudadana y la neblina cognitiva que envuelve a este tema. Los escenarios alternativos hubiesen implicado la multiplicación de supuestos e incógnitas que, finalmente, habrían debilitado el ejercicio. Por estas razones se descartó su elaboración.

**43** Las y los lectores interesados en la metodología empleada para elaborar los escenarios pueden consultar Vargas, 2007b.

**44** La denominación de zona marrón se debe a O’Donnell (1993 y 1994).

**45** Este contexto se asemeja a las características observadas en la mayoría o todos los países de referencia para esta situación, aunque no necesariamente corresponde a algún caso en particular.

**46** Esta sección y las siguientes relacionadas con los escenarios desarrollan una narración a partir de las estimaciones y relaciones lógicas presentadas en los gráficos de los escenarios estratégicos. Dentro del texto, en itálica y con tipografía diferente están destacados los factores del escenario que forman parte del modelo lógico presentado en dicho gráfico. La narración adiciona elementos que hacen comprensibles los nexos postulados entre factores.

**47** La nueva mano dura consiste en: a) un programa de seguridad comunitaria basado en la colaboración entre la policía y las organizaciones comunitarias rurales y urbanas, b) tribunales especiales para enjuiciar a los sospechosos de delincuencia, en particular a los miembros de las maras, c) aumento del número de efectivos policiales, para poner más agentes “en las calles” en las zonas de mayor peligrosidad, d) despliegue del ejército en las áreas de amplia operación del narcotráfico y las maras, lo que le da una presencia nacional, e) apertura de ventanillas de denuncia ciudadana contra el abuso y la corrupción de efectivos de la fuerza del orden y f) depuración de los órganos policiales.

**48** Las políticas de prevención social consisten en tres medidas básicas: a) programas de capacitación laboral para jóvenes de bajos ingresos impartidos por un instituto de formación profesional, b) programas de reinserción de miembros de maras y

pandillas, mediante apoyo psicológico y capacitación laboral, c) ampliación de la cobertura de la educación secundaria.

**49** La estructura analítica del ejercicio hizo necesario establecer este factor adicional, con un peso e influencia importantes, para producir un resultado distinto, dadas las condiciones de alta desigualdad, exclusión y tenencia de armas de fuego.

**50** En el taller de consulta de este capítulo, varios especialistas indicaron que el “factor desconocido” es la organización y funcionamiento adecuado de la policía.

**51** Como la desigualdad registrada en Costa Rica durante la última década, lo mismo que en otros países de América Latina, como Argentina y Uruguay.

**52** En esta sección se parte de la premisa de que la formulación de lineamientos de políticas de seguridad ciudadana es una tarea que no se limita a la promulgación de leyes y reglamentos, método preferido -e incluso casi único- en América Latina. Si bien con esta práctica se introdujeron en el continente los principios y valores más avanzados de filosofía política (democracia, libertad, igualdad, respeto de los derechos humanos, entre otros), constantemente ha habido una gran distancia entre el “ser” y el “deber ser”, entre una normativa ideal y una aplicación ineficiente y con frecuencia violatoria de sus propias disposiciones. Una primera razón de esta distancia es la falta de mecanismos de implementación de las legislaciones de base que tengan en cuenta, entre otras cosas, el peso de la tradición y de los modelos existentes por décadas (frente a nuevos esquemas, a menudo impulsados por países donde prevalecen familias jurídicas y prácticas diferentes) así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para una eficiente instauración de nuevos enfoques en este campo. Estas carencias persisten aun en las recientes reformas penales auspiciadas por diversos organismos internacionales, a veces con la asesoría de eminentes especialistas. Una segunda razón es la ausencia casi generalizada de los valores, principios, objetivos y estrategias que deben guiar la aplicación de una política integral en materia de seguridad ciudadana que además refleje un consenso -aunque sea mínimo- entre los principales actores en este ámbito. Una tercera y última razón es la fuerte influencia del medio jurídico -tradicionalmente conservador y alejado de los problemas sociales- y de sus métodos de trabajo en la revisión del conjunto de factores que conforman una compleja problemática (Rico, 1997 y 2008).

**53** Consúltese el documento “Experiencias internacionales en materia de seguridad ciudadana” en la página [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

**54** De hecho, sin embargo, la mayoría de la población -aun sabiendo en forma vaga que ciertos delitos graves llevan aparejadas sanciones igualmente graves- ignora las penalidades exactas previstas por la ley y responde de modo diferenciado ante la amenaza penal según su personalidad, sus valores y su grado de socialización (Rico, 1987). La investigación también ha confirmado la hipótesis, ya enunciada por Beccaria en 1764, según la cual es más la certeza de la aplicación de una sanción penal (probabilidad de ser arrestado, enjuiciado, condenado y encarcelado) que su severidad, lo que puede incidir significativamente en la disminución de la delincuencia (Cusson, 1987).

**55** En 2000-2001, en Chile la relación de policías por habitante era de 962, en Nicaragua de 769, en Guatemala de 655, en Costa Rica de 381, en Perú de 290, en Venezuela de 240, en Panamá de 203 y en Uruguay de 171 (Rico y Chinchilla, 2006).

**56** Gracias al cual quedan aseguradas -al menos en el plano teórico- la coexistencia pacífica de los miembros de una colectividad y la armonía de sus relaciones.

**57** Con respecto a las vías utilizadas por el Estado para reaccionar ante el fenómeno criminal (legislativa, judicial, administrativa) debe recordarse que ni la ley ni el procedimiento penal tienen un carácter inmanente. Las necesidades sociales que justifican la intervención del Estado y sus organismos suelen cambiar en el tiempo, y las leyes son falibles y perfectibles. Por ello, las realidades (sociales, delictivas) de cada época y las ideas y principios filosófico-políticos prevalecientes en ese momento suelen ser determinantes en los cambios de paradigma que, en lo penal y en los países del ámbito cultural occidental, se han dado en los últimos dos siglos y medio. Durante este largo período, se han sucedido en Europa tantos modelos como escuelas, habiendo dejado cada una de ellas su huella en los sistemas penales. También se observa que la rigidez de ciertas posiciones doctrinales suele ceder el paso a actitudes conciliatorias y moderadas. De lo anterior puede deducirse que no existe un sistema ideal de justicia penal, sino modelos cambiantes -no necesariamente en forma radical- en el tiempo y el espacio. Además, que los conflictos generados por la aparición de un nuevo modelo de Derecho penal pueden resolverse mediante vías de conciliación y equilibrio, entre las necesidades de protección social y el amparo de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, sin cuyo respeto no se puede hablar de una verdadera justicia en una sociedad democrática. Sobre estos temas, véase Rico, 1985.

**58** A menudo no hay acuerdo sobre lo que se pretende evitar o anticipar, la comisión de ciertos delitos, como los "de cuello blanco" o la contaminación ambiental, por ejemplo.

**59** La detención, inculpación y sanción de un presunto infractor.

**60** Por ejemplo, el notable contraste entre los delitos cometidos y su registro en el plano policial se debe fundamentalmente

a la decisión de víctimas o testigos de no denunciar numerosos casos; la diferencia entre los asuntos reportados y aclarados por la policía obedece a su vez a la determinación del carácter delictivo del hecho denunciado y la identificación y arresto de un supuesto infractor; la intervención del Ministerio Público depende de la presencia de pruebas suficientes para justificar una inculpación penal, y la decisión judicial, a su evaluación y la aplicación de medidas no necesariamente punitivas. También pueden intervenir factores como un personal escaso y poco capacitado, la falta de equipos técnicos, la demora judicial y otros.

**61** Guatemala constituye un claro ejemplo de impunidad, sobre todo con respecto a un delito -el homicidio- que en otros países suele ser esclarecido, juzgado y sentenciado en la mayoría de los casos: un estudio sobre 553 homicidios cometidos en 2005 y 2006 en los departamentos de Guatemala, Escuintla y Jutiapa (que representaban el 57% de los casos conocidos en el país) ha mostrado que solo en cinco casos los fiscales presentaron una acusación ante los tribunales competentes (ministerio Público de Guatemala, 2007).

**62** Estos programas fueron aplicados en Nueva Zelandia (1963) e Inglaterra (1964).

**63** Sobre todo la "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985; la Decisión Marco de la Unión Europea (marzo del 2001) y el estatuto que establece la Corte Penal Internacional.

**64** Las evaluaciones de las experiencias sobre seguridad ciudadana llevadas a cabo desde hace casi dos décadas en diversos países latinoamericanos, muestran que el principal factor explicativo de la inexistencia de políticas públicas en el sector es la tradicional costumbre de los gobiernos de turno, de recurrir a soluciones improvisadas, fuertemente permeadas por objetivos

político-electorales y, por consiguiente, coyunturales. Los cambios de gobierno, sobre todo cuando implican una orientación política diferente, suelen estar acompañados de la desestimación -e incluso el total rechazo- de los programas puestos en marcha por la administración precedente. Esta circunstancia afecta significativamente la sostenibilidad de cualquier acción emprendida en materia de seguridad ciudadana.

**65** De acuerdo con la opinión unánime de los organismos internacionales, el recurso al plano local es el más adecuado para solucionar problemas concretos de la zona, que no necesariamente son idénticos a los que se presentan en otra. Existe, sin embargo, la desventaja del fenómeno del desplazamiento de la delincuencia a otra zona (generalmente vecina) menos vigilada.

**66** Por ejemplo, una mayor presencia e intervención policial en las zonas de alto riesgo (en especial durante las entradas y salidas de los centros educativos escolares y en los lugares de venta y consumo de drogas), la instalación de circuitos cerrados de televisión, con una rápida respuesta policial, la creación de redes de vecinos o el control de la legalidad de los establecimientos que venden alcohol y drogas lícitas, sobre todo a menores.

**67** Tal sería el caso de los programas orientados a la sensibilización y educación en centros escolares, o la promoción de actividades deportivas, recreativas y culturales para adolescentes y jóvenes. Otras opciones son la motivación para que los padres de niños, adolescentes y jóvenes en zonas de bajos ingresos los inscriban en el sistema educativo y eviten el abandono escolar, y la formación de los jóvenes para el trabajo.

**68** El reconocimiento del principio de la libertad de expresión y uno de sus corolarios, el derecho a la información.



## CAPÍTULO

## ANEXO 1

## 12

## Fuentes de información sobre seguridad ciudadana y Estado de derecho

**Indicadores de seguridad objetiva****Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)**

**Guatemala:** informe estadístico de hechos delictivos registrados por la Policía Nacional Civil (PNC) en cada uno de los departamentos del país entre 2000 y 2003. Para el 2006 se utilizó el documento “Indicadores de violencia. Respuestas institucionales públicas y privadas”, elaborado por el Observatorio Centroamericano de Violencia (Ocavi)

**El Salvador:** delitos denunciados a la Policía Nacional Civil, recopilados por Fespad.

**Nicaragua:** anuario estadístico de denuncias presentadas a la Policía Nacional.

**Honduras:** cuadro estadístico general de delitos conocidos por la policía preventiva 2000-2007, Policía Nacional.

**Panamá:** Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC), con base en información suministrada por la Policía Técnica Judicial.

**Costa Rica:** entradas netas en las oficinas del Ministerio Público, Sistema de Información sobre Violencia y Delito.

**Comentario general:** se dio prioridad a la información proveniente de fuentes institucionales nacionales verificadas ahí donde fue posible tener acceso directo. Solo de manera supletoria se empleó la fuente Ocavi.

**Homicidios y armas de fuego (2005)**

Dreyfus et al., 2007 y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.

**Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006) y tasa de robos por 10.000 habitantes**

**Guatemala:** hechos delictivos registrados por la Policía Nacional Civil.

**Nicaragua:** anuario estadístico de denuncias presentadas a la Policía Nacional.

**El Salvador:** delitos denunciados a la Policía Nacional Civil, recopilados por Fespad.

**Honduras:** cuadro estadístico general de delitos conocidos por la policía preventiva, período 2000-2007, Policía Nacional.

**Panamá:** Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC), con base en información suministrada por la Policía Técnica Judicial.

**Costa Rica:** entradas netas en las oficinas del Ministerio Público, Sistema de Información sobre Violencia y Delito.

**Narcotráfico**

Para toda Centroamérica se utilizó información generada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y el Observatorio Geopolítico de Drogas. Adicionalmente, para el caso de Nicaragua se usó como fuente Jaentschke, 2007.

**Secuestro extorsivo y “sicariato”**

**Guatemala:** Ocavi.

**El Salvador:** Rubio, 2007.

**Nicaragua:** Jaentschke, 2007.

**Panamá:** Policía Técnica Judicial.

**Costa Rica:** Anuario de Estadísticas Judiciales 2006, entradas en el Ministerio Público.

**Maras y pandillas juveniles**

Para toda Centroamérica se acudió a los análisis e información de Sibaja et al., 2006a, 2006b y 2006c; Aguilar y Carranza, 2008; Rubio, 2007; Demoscopia, 2007; Sosa y Rocha, 2000; ONUDD, 2007.

## Violencia extralegal

**Guatemala:** PNUD-Guatemala, 2003 y ONUDD, 2007.

**El Salvador:** informes sobre seguridad pública y justicia penal de Fespad, informes de tutela legal del Arzobispado de San Salvador.

**Honduras:** Casa Alianza y Relatora de Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales.

**Costa Rica:** PNUD-Costa Rica, 2006.

## Indicadores de inseguridad subjetiva

### Amenaza difusa

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Pregunta de origen:** AOJ11A. “Y hablando del país en general, ¿qué tanto cree usted que el nivel de delincuencia que tenemos ahora representa una amenaza para el bienestar de nuestro futuro?”

**Variable empleada:** porcentaje de personas que piensan que la delincuencia es una amenaza para el país.

**Escala:** ordinal [0-100] con las siguientes categorías: 0: Ninguna, 1-20: Muy baja, 21-40: Baja; 41-60: Intermedia; 60-81 Alta; 81-99: Muy alta; 100: Total.

### Amenaza al entorno inmediato

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Pregunta de origen:** AOJ11. “Hablando del lugar o barrio 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?”

**Variable empleada:** porcentaje de personas que piensan que el barrio es muy o algo inseguro.

**Escala:** ordinal [0-100] con las siguientes categorías: 0: Nada; 1-20: Muy poco; 21-40: Poco; 41-60: Intermedio; 60-81 Inseguro; 81-99: Muy inseguro; 100: Totalmente inseguro.

## Prioridad pública de la (in)seguridad

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Pregunta de origen:** A4 [COA4]. “Para empezar, en su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”

**Variable empleada:** importancia asignada al problema de (in)seguridad: rango de importancia del problema según la cantidad de personas que lo citaron como el más importante del país.

**Escala:** ordinal: [1-3]. 1 indica que es el principal problema entre los más citados por la población, 2 que es el segundo principal problema entre los más citados, y 3 que es el tercero (y último).

## Índice de confianza en protección de derechos

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Preguntas de origen:** B10A. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el sistema de justicia?” B31. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Corte Suprema de Justicia?” B17. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Defensoría de los Habitantes?” B1. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los tribunales de justicia?” B18. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la policía?”

**Variable empleada:** promedio de confianza en una escala con cinco ítems. Escala confiable (alfa Cronbach = 0,80).

**Escala:** ordinal, [0-100] con las siguientes categorías: 0: Ninguna; 1-20: Muy baja; 21-40: Baja; 41-60: Intermedia; 60-81 Alta; 81-99: Muy Alta; 100: Total.

## Indicadores de los sistemas de justicia

### Presupuestos del Poder Judicial

**Costa Rica:** Poder Judicial, Departamento de Planificación, oficio 1762-PLA-2007.

**El Salvador:** Corte Suprema de Justicia. Modernización y Ejecución Presupuestaria, en [http://csj.gob.sv/ppl\\_trans.htm](http://csj.gob.sv/ppl_trans.htm), consultado el 31 de agosto de 2007.

**Guatemala:** Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Reporte de Justicia 2006-2007, en <http://cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol>, consultado el 31 de agosto de 2007.

**Honduras:** Para los años 2002 y 2006, CEJA. Para el año 2003, Memoria del Poder Judicial 2004. Para los años 2004 y 2005, Memoria del Poder Judicial 2005.

**Nicaragua:** Portal de Consulta Ciudadana, en <http://consultaciudadana.gob.ni/consulta/index.jsp>, consultado el 14 de septiembre de 2007.

**Panamá:** Órgano Judicial. Información Financiera. Presupuesto Histórico 1996-2006, en <http://organojudicial.gob.pa/finanzas/88E1200/phistorico.htm>, consultado el 31 de agosto de 2007.

### Notas

La fuente del tipo de cambio empleado para la conversión en dólares es el Consejo Monetario Centroamericano, específicamente sus “Indicadores macroeconómicos de corto plazo”, consultados en [http://secma.org/Docs/indi\\_cp/TC.xls](http://secma.org/Docs/indi_cp/TC.xls). Para los países en que debió hacerse la conversión de la moneda nacional a dólares, se tomó el valor al 1 de julio de cada año.

Para Costa Rica, el gasto consignado excluye gastos correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Para los años 2002 y 2003 los gastos de estas dos

instituciones se estimaron con base en el porcentaje que tuvieron en el 2004 (10,5% y 21,2%, respectivamente).

Para El Salvador, los presupuestos del 2004 al 2006 incluyen fondos externos y de contrapartida del proyecto de modernización judicial.

Para Honduras, los presupuestos de 2005 y 2006 incluyen préstamos del Banco Mundial y del BID para el proyecto de modernización judicial.

### Operadores judiciales

**Costa Rica:** Solana, 2007.

**El Salvador y Panamá:** CEJA.

**Guatemala:** Instituto de la Defensa Pública Penal, en <http://idpp.gob.gt/>

[estadisticas2005/cuadrosPDF/cuadro%20resumen\(1a\).pdf](http://estadisticas2005/cuadrosPDF/cuadro%20resumen(1a).pdf), consultado el 27 de septiembre de 2007.

**Honduras:** Jueces y Defensores: CEJA. Fiscales: Cáliz, Lorena.

**Nicaragua:** CEJA y Jiménez et al. , 2006.

### Población penitenciaria

**Costa Rica:** Ministerio de Justicia y Gracia, Dirección General de Adaptación Social. Oficio DIE-131-2007.

**El Salvador:** para el 2002, Carranza, 2002. Para el 2003 y 2004 CEJA, consultado el 8 de septiembre de 2007. Para 2005 y 2006, Ocavi, consultado el 13 de septiembre de 2007. [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_42.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_42.pdf) y [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_43.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_43.pdf)

**Guatemala:** para el 2002 Carranza, 2002. Del 2003 al 2006, sistema penitenciario de Guatemala.

**Honduras:** para el 2002, CEJA. Para el 2003, Secretaría de Seguridad. Dirección General de Servicios Especiales Preventivos. Para el período 2004-2006, Dirección de Juzgados de Ejecución, Licenciada Romelia Artica, Coordinadora de los Juzgados de Ejecución.

**Nicaragua:** para el 2002, Carranza, 2002. Para el período 2003-2006, Dirección General Sistema Penitenciario Nacional. Dirección de Control Penal Nacional.

**Panamá:** CEJA.



## CAPÍTULO

## ANEXO 2

## 12

## Parámetros de la comparación internacional en indicadores escogidos sobre seguridad ciudadana

**Parámetros de la comparación internacional en indicadores escogidos sobre seguridad ciudadana**

Como un recurso para valorar la intensidad de los problemas de inseguridad ciudadana en Centroamérica, se recurrió a la comparación internacional de algunos indicadores clave para los cuales fue posible encontrar una fuente de información que cubriera, al menos, América Latina. La base de indicadores fue la definida a partir de la desagregación analítica de los conceptos de seguridad ciudadana y de estado de derecho, efectuada para el presente Informe (Rico, 2008). Debe subrayarse que no fue posible encontrar datos comparables con otras zonas del mundo en todos los indicadores.

Las fuentes de información con los datos internacionales fueron las siguientes (cuadros A2.1 y A2.2 refieren esas fuentes a los indicadores):

- PNUD, 2004. Se utilizaron los cuadros del Compendio Estadístico.
- PNUD-Costa Rica, 2006.
- Centro Internacional de Estudios Penitenciarios<sup>1</sup>. World Prison Population List (sixth edition), en <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/world-prison-population-list-2005.pdf>

- Global Firearms Death, fuente citada por Flacso, 2007.
- European Commission for the Efficiency of Justice, ECEJ. 2006.
- *Barómetro de las Américas 2006*, Latin American Public Opinion Project (Lapop) de la Universidad de Vanderbilt.

Los datos para Centroamérica consignados por estas fuentes no necesariamente coinciden con los empleados por el Informe para describir el estado de situación en el istmo en materia de seguridad ciudadana. La información de países extrarregionales tiene como único objeto posicionar a las naciones centroamericanas dentro de un conjunto mayor, de manera que sea posible una comparación general acerca de la intensidad de su situación. Es importante añadir que las discrepancias entre las fuentes extrarregionales y las verificadas por este Informe no son subsanables.

Para la construcción de los parámetros de comparación se fijaron parámetros y se elaboraron escalas ordinales de acuerdo con el procedimiento sugerido por el profesor Aníbal Pérez Liñán, de la Universidad de Pittsburgh<sup>2</sup>:

- A partir del examen de la situación internacional, se determinaron los umbrales superior e inferior relevan-

tes para la definición de un tema. Se observó cuáles eran los casos que tenían frecuencias muy bajas o muy altas, y se tomaron los valores de países reconocidos por su muy alta o muy baja tasa de homicidios. En la mayoría de los indicadores, estos umbrales se definieron tomando valores de países fuera de la región.

- Los valores por encima del umbral superior fueron tratados como 100 (muy alto), y los ubicados por debajo del umbral inferior como 0 (muy bajo).
- Se calculó un rango continuo para todos los valores de X entre los umbrales, utilizando la fórmula  $X / (MAX-MIN) * 100$ .
- Se dividió el rango MAX-MIN en tres intervalos similares (v.g. 1-33, 34-67, 68-99) correspondientes a bajo, medio y alto.
- Esto permitió utilizar consistentemente (y en forma intercambiable) una escala de intervalos de 0 a 100, o una escala ordinal de 1 (muy bajo) a 5 (muy alto). Esta última fue la opción empleada, dadas las limitaciones antes comentadas de las fuentes de información.

El cuadro A2.2 describe las escalas ordinales empleadas para cada uno de los indicadores sobre los cuales se contó con información internacional.

## NOTAS

1 El Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (The International Centre for Prison Studies) está adscrito a la Escuela de Leyes, King's College, Universidad de Londres. Fue creado en abril de 1997. El Centro es independiente de entidades gubernamentales e intergubernamentales, pero trabaja cercanamente a ellas. Para más información: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/about.html>

2 Los eventuales errores no son responsabilidad del Prof. Pérez-Liñán sino de los responsables del informe.

## CUADRO A.2.1

## Fuentes y ámbitos de los indicadores comparables

Dimensión/variable	Ámbito de comparación	Fuente
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	Mundial	PNUD-Costa Rica, 2006.
Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego (2005)	Mundial	Global Firearms Death, 2005.
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	a/	.
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006, gráfico 25.
Narcotráfico	b/	.
Secuestro extorsivo y "sicariato"	a/	.
Pandillas juveniles y maras	b/	.
Violencia extralegal	a/	.
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006) <sup>c/</sup>	América Latina	Lapop, 2006, base de datos.
Percepción de amenaza al entorno inmediato <sup>c/</sup>	Hemisferio	Lapop, 2006, base de datos.
Crimen-inseguridad, principal problema (2006) <sup>c/</sup>	Centroamérica	Lapop, 2006, base de datos.
Confianza en sistema de justicia <sup>c/</sup>	Hemisferio	Lapop, 2006, base de datos.
Confianza en protección de derechos <sup>c/</sup>	América Latina	Lapop, 2006, base de datos.
Confianza en la policía (2006): porcentaje de personas <sup>c/</sup>	América Latina	Lapop, 2006, base de datos.
<b>Sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita promedio 2002-2006 (dólares)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006; Solana, 2007.
Cambio en presupuesto per cápita 2002-2006	a/	.
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006; Solana, 2007.
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006; Solana, 2007, cuadro 42.
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	América Latina	PNUD, 2004, tabla 66.
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	Mundial	PNUD, 2004, tabla 67A; International Centre for Prison Studies, 2008.
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	Mundial	International Centre for Prison Studies, 2008
Presos sin condena	Mundial	International Centre for Prison Studies, 2008
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales en 1995-2008	Centroamérica	
Leyes especiales en 1995-2008	Centroamérica	
Políticas gubernamentales de mano dura en 1995-2008	Centroamérica	
Operaciones conjuntas policía y ejército en 1995-2008	Centroamérica	
Participación policial en operativos de "limpieza social" en 1995-2008	Centroamérica	
Tribunales especiales en operación en 1995-2008	Centroamérica	
Jueces "sin rostro" en operación en 1995-2008	Centroamérica	
Amenazas a operadores del sistema (práctica frecuente y documentada)	Centroamérica	

a/ Esta variable no es escalable. Los registros disponibles no permiten estandarización y comparación internacional.

b/ Esta variable no es escalable. La información disponible no es de carácter cuantitativo.

c/ Véase definiciones en anexo 1.

CUADRO A.2.2

### Parámetros de comparación, escalas y referencias para los indicadores con información internacional

Dimensión/variable	Categorías extremas				Categorías intermedias		
	Muy alto	Referencia	Muy bajo	Referencia	Alta	Media	Baja
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>							
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	5 y más	Colombia, Suráfrica	0.2 o menos	Canadá, Reino Unido, España y Alemania	x>3,4, x<5,0	x<3,4, x>1,8	x<1,8, x>0,2
Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego (2005)	80	Colombia, Puerto Rico	35 o menos	Canadá (2005), Alemania (2004), Chile (2001)	x>65,0, x<80,0	x<65,0, x>50,0	x<50,0, x>35,0
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	10 o más	Rusia, Italia	0,5 o menos	Albania, Azerbaijón	x>6,8, x<10,0	x<6,8, x>3,7	x<3,7, x>0,5
<b>Indicadores de inseguridad</b>							
Percepción de amenaza difusa (2006)	90 y más	Chile, Costa Rica	33 o menos	Límite arbitrario: 2/3 población más segura	x<71,0, x<90,0	x<71,0 x>52,0	x<52,0, x>33
Percepción de amenaza al entorno inmediato	45 y más	El Salvador Costa Rica	6 o menos	Canadá	x>32,0, x<45,0	x<32,0 x>19,0	x<19,0, x>6,0
Crimen-inseguridad, principal problema	45 y más	El Salvador Guatemala	5 o menos	Nicaragua	x>32,7, x<45,0	x<32,7 x>19,4	x<19,4, x>5,0
Confianza en sistema de justicia	61,7 o más	Canadá, Estados Unidos	33,3	Ecuador	x>52,2, x<61,7	x<52,2, x>42,8	x<42,8, x>33,3
Confianza en protección de derechos	75 o más	No existe	35	Ecuador	x>61,7, x<75,0	x<62,7, x>48,4	x<48,4, x>35,0
Confianza en la policía (2006)	63,3 o más	Chile	40	México	x>55,6, x<63,3	x<55,6, x>47,8	x<47,8, x>40,0
<b>Situación del sistema de justicia</b>							
Presupuesto per cápita promedio 2002-2006 (dólares)	60 y más	Alemania, Países Bajos	15 o menos 1	Bulgaria, Albania, Honduras, Guatemala	x>45,0, x<60,0	x<45,0 x>30,0	x<30,0, x>15,0
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	20 o más	Alemania, Serbia, Rusia	5 o menos	Irlanda, Reino Unido, Azerbaijón	x>15,0, x<20,0	x<15,0 x>10,0	x<10,0, x>5,0
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	20 o más	Rusia, Escocia	5 o menos	Francia, Islandia, Irlanda,	x>15,0, x<20,0	x<15,0 x>10,0	x<10,0, x>5,0
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	3 o más	El Salvador, Paraguay	0,5 o menos	Ecuador, República Dominicana	x>2,2, x<3,0	x<2,2 x>1,3	x<1,3, x>0,5
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	250 o más	Estados Unidos, Lituania	75 o menos	Ecuador, Paraguay	x>191,7, x<250	x<191,7, x>133,5	x<133,5, x>75,0
Sobrepoblación penitenciaria (2006) (solamente se consideró el continente Americano) <sup>a/</sup>	180 o más	Haití, Paraguay	107,5 o menos	Estados Unidos, Argentina	x>158,0 x>180,0	x<158,0 x>134,0	x<134 x>107,5
Presos sin condena (2002)	75 o más	Bolivia, Haití	10 o menos	Fiji, Brunei, Singapur, Groenlandia	x>53,4, x<75,0	x<75,0, x>31,7	x<31,7, x>10,0

Nota: Definiciones de variables en anexo 1.

a/ Para efectos de comparación internacional, se mantiene la base 100% y se suma el porcentaje de sobrepoblación.

Fuente: Las indicadas en el cuadro A.2.1

