



Overseas Development Institute

Violencia en la Región de América Central: Hacia un Marco de Referencia Integrado para la Reducción de la Violencia

Caroline Moser y Ailsa Winton

Informe (de discusión) 171

Los resultados de investigaciones de ODI
en forma preliminar para discusión y crítica

**Violencia en la Región de América Central:
Hacia un Marco de Referencia Integrado para la
Reducción de la Violencia**

por

Caroline Moser
Overseas Development Institute

y

Ailsa Winton
Queen Mary College
University of London

Junio 2002

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
Reino Unido

Informe elaborado para el Departamento Para El Desarrollo Internacional (Reino Unido)
(DFID)

y

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
(ASDI)

ISBN 0 85003 605 4

© Overseas Development Institute 2002

Derechos reservados. Permitida la citación o reproducción de este contenido, pero como poseedor de la propiedad literaria, ODI pide el reconocimiento.

Indice

Agradecimientos	v
1. Resumen Ejecutivo – Guía Regional Para Las Intervenciones Encaminadas A Reducir La Violencia	vii
1.1 Objetivos de la guía	vii
1.2 Marco conceptual para entender la violencia	vii
1.3 Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia	ix
1.4 Marco de referencia integrado para la intervención: Establecimiento de vínculos entre reducción de la violencia, seguridad ciudadana y ciudadanía	xiii
2. Introducción	1
2.1 Objetivos del informe	1
3. Componentes del Marco de Referencia	6
3.1 Características de la complejidad múltiple de la violencia cotidiana en la región	6
3.2 Factores causales subyacentes a la multiplicidad de la violencia	22
3.3 Actuación, identidad y violencia juvenil: el fenómeno de las pandillas	26
3.4 Los costos y consecuencias de la violencia en América Central	33
3.5 Un marco de referencia integrado para la intervención	39
Bibliografía	44
Anexo 1 - Datos Estadísticos Comparativos	50
Anexo 2 - Intervenciones institucionales regionales	53

Tables

Tabla i: Etapas de la Guía: Intervenciones para la Reducción de la Violencia en América Central	vii
Tabla ii: Marco conceptual para entender la violencia en América Central	viii
Tabla iii: Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia en América Central	xi
Tabla iv: Marco de referencia integrado para la reducción de la violencia	xv
Tabla 1: Marco de referencia conceptual para entender la violencia en América Central	2
Tabla 2: Indicadores demográficos, 1999	3
Tabla 3: Indicadores económicos	3
Tabla 4: Indicadores de Pobreza	4
Tabla 5: Un miembro de la familia ha sido víctima de robo o agresión durante los últimos 12 meses	9
Tabla 6: Nivel de victimización según variables demográficas, San Salvador	10
Tabla 7: Categorías de violencia	11
Tabla 8: Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia en América Central	12
Tabla 9: Violencia estatal en 1996: principales categorías por porcentaje	14
Tabla 10: Violencia doméstica en América Central	18
Tabla 11: Costos económicos del crimen en Guatemala, 1999	35
Tabla 12: Muertes y lesiones intencionales por cada 100.000 habitantes: 1996-1998, Guatemala	36
Tabla 13: Diferentes enfoques de las políticas ‘ideales’ para la reducción de la violencia	40
Tabla 14: Un marco integrado para la reducción de la violencia	43
Tabla 15: Matriz Provisional para Planificar las Intervenciones para la Reducción de la Violencia por Sector, Tipo y Nivel	69

Recuadros

Recuadro 1:	Presentación en los medios de comunicación de la violencia, el peligro y las armas	6
Recuadro 2:	Características de las masacres familiares de El Salvador	15
Recuadro 3:	Características y naturaleza de la violencia intrafamiliar en Nicaragua	19
Recuadro 4:	Actitudes de la mujer hacia la violencia doméstica, Nicaragua	20
Recuadro 5:	Información estadística que identifica la proliferación de armas en la América Central posconflicto	24
Recuadro 6:	Actitud hacia las pandillas en Ciudad de Guatemala	27
Recuadro 7:	El impacto de la actividad de las pandillas en la movilidad de las comunidades en Ciudad de Guatemala	29
Recuadro 8:	Factores que contribuyen a la formación de pandillas juveniles	32
Recuadro 9:	Elementos utilizados por el Banco Interamericano de Desarrollo para medir los costos de la violencia	33
Recuadro 10:	Definición de bienes de capital	34
Recuadro i:	Investigación relacionada con la violencia en El Salvador	58
Recuadro ii:	Trabajo con pandillas en El Salvador: El proyecto ‘Homies Unidos’	60
Recuadro iii:	Oferta de una organización alternativa a las pandillas	62
Recuadro iv:	Consulta comunitaria en el programa de vigilancia comunitaria nicaragüense	68

Figuras

Figura 1:	Causas y efectos de la presencia de ladrones en Villa Real, Esquipulas, dibujadas por una mujer ladina (de 26 años)	17
Figura 2:	Dibujo de la violencia sexual contra los niños en el hogar realizado por una niña de 13 años de El Carmen, Santa Lucía Cotzumalguapa	21
Figura 3:	Diagrama del impacto causal de la pobreza en Ciudad de Guatemala, dibujado por un grupo de seis hombres jóvenes de una comunidad local	26
Figura 4:	Diagrama de la colaboración entre los grupos de maras en una comunidad urbana marginada de Ciudad de Guatemala, dibujado por tres miembros jóvenes de una pandilla entre los 18-20 años	28
Figura 5:	Causas percibidas de las maras, dibujado por tres hombres y mujeres jóvenes en Ciudad de Guatemala, entre 20 y 23 años de edad	31
Figura 6:	Causas y efectos de ser un hombre y una mujer miembros de una pandilla en El Merced, Ciudad de Guatemala, dibujado por una muchacha ladina (de 16 Años)	31
Figura 7:	Diagrama del impacto causal de las peleas por los puestos en el mercado en Limoncito, San Marcos, elaborado por dos hombres adultos (23 y 32 años)	38
Figura 8:	Mapa institucional de Limoncito, San Marcos, preparado por dos zapateros (de 28 y 50 años)	39
Figura i:	Lo que significa pertenecer a Peronia Adolescente, dibujado por dos muchachas jóvenes, de 15 y 16 años, en Ciudad de Guatemala	64

Agradecimientos

El presente Informe fue comisionado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Asdi) como documento de referencia para ayudar a ambos organismos en el desarrollo de estrategias y programas, tanto regionales como específicos para los países, para la reducción de la violencia en América Central. El Informe fue elaborado por Caroline Moser junto con Ailsa Winton.

Es importante reconocer no sólo los considerables aportes del ‘equipo virtual’ de los dos organismos en términos del contenido de este documento, sino también su gran compromiso de colaboración a todo lo largo de su desarrollo.

En ambos países, las reuniones con funcionarios del gobierno, investigadores académicos, miembros de la sociedad civil y la comunidad internacional del desarrollo ayudaron enormemente a entender el complejo problema de la violencia y las soluciones relacionadas. Dicho apoyo también fue un componente fundamental del proceso

Las autoras quisieran agradecer también a Charles Call, de Brown University, por su considerable aporte al Anexo Dos. Igualmente agradecen a Cathy McIlwaine y Peter Sollis y expresan su gratitud a Roberto Pizarro por su oportuna labor en la traducción de este Informe. Finalmente, desean agradecer el apoyo editorial de Jon Fowler, Pippa Leask y Anna Brown en ODI.

1. Resumen Ejecutivo – Guía Regional Para Las Intervenciones Encaminadas A Reducir La Violencia

1.1 Objetivos de la guía

El objetivo tanto de esta guía como del respectivo informe básico titulado ‘Violencia en la Región de América Central’, es contribuir con el Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido) (DFID) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) a desarrollar un enfoque integrado para las intervenciones encaminadas a reducir la violencia en la región centroamericana. Su finalidad es facilitar los esfuerzos de ambas entidades por abordar las siguientes tareas:

- Definir un marco de referencia integrado que pueda ser utilizado en el futuro para diseñar los programas relacionados con la reducción de la violencia
- Incorporar dicho entendimiento en todas las estrategias futuras para la reducción de la pobreza y la cooperación para el desarrollo en América Central
- Informar a socios claves acerca de la dinámica actual de la violencia así como de los enfoques potenciales para la reducción de la violencia.

La guía contempla un enfoque que se divide en tres etapas, cada una con sus objetivos y herramientas respectivos. Estos se resumen en la Tabla i y se explican brevemente a continuación. En cada caso se incluyen algunas de las conclusiones más importantes del informe regional básico.

Tabla i: Etapas de la Guía: Intervenciones para la Reducción de la Violencia en América Central

Etapa	Objetivo	Herramienta
1. Analítica	Distinguir los distintos componentes de un enfoque holístico para entender la violencia	<i>Marco conceptual para entender la violencia</i>
2. Descriptiva	Graficar de manera sistemática los diferentes tipos y manifestaciones de violencia	<i>Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia</i>
3. Operativa	Identificar la diversidad de intervenciones apropiadas para reducir la violencia a diferentes niveles	<i>Marco de referencia integrado para la reducción de la violencia</i>

1.2 Marco conceptual para entender la violencia

Para entender mejor la complejidad de la violencia cotidiana en la vida de las comunidades pobres de cuatro países distintos de la región—El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—se requiere un enfoque holístico integrado que reconozca la naturaleza interrelacionada y multifacética del fenómeno. El marco conceptual general, que se muestra en la Tabla ii, identifica cinco componentes críticos que es necesario considerar para desarrollar intervenciones apropiadas.

Para empezar, es necesario llegar a un acuerdo acerca de una definición práctica de lo que significa violencia. No obstante la ausencia de consenso general en relación con lo que constituye este complejo fenómeno, la guía sigue las definiciones genéricas que la identifican como el uso de la fuerza física que causa daño a otros para imponer los propios deseos. Esto hace referencia a la ‘interferencia física no deseada perpetrada por grupos y/o individuos contra el cuerpo de otros’. Subyacente a esto está el reconocimiento de que la violencia implica el

ejercicio del poder que se emplea de manera invariable para legitimar el uso de la fuerza para obtener ganancias específicas.

Tabla ii: Marco conceptual para entender la violencia en América Central

Sección	Componentes del marco de referencia	Ejemplos de temas críticos
1	<p><i>Características de la múltiple complejidad de la violencia cotidiana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definiciones ▪ Categorías ▪ Mediciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percepciones de la naturaleza abrumadora de la violencia rutinaria en la vida cotidiana ▪ Uso de la fuerza física que causa daños físicos/psicológicos ▪ Política / Institucional ▪ Económica ▪ Social ▪ Importancia de la información tanto cuantitativa como cualitativa acerca de la violencia
2	<p><i>Factores causales que sustentan la multiplicidad de la violencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contexto histórico de violencia política ▪ Causas de la violencia económica y social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia de la estructura, la identidad y acción en terminos tanto del perpetrador como la victima ▪ Influencia durante las últimas décadas de la violencia política/institucional estructural en la violencia diaria ▪ Proliferación de armas ▪ Migración regional ▪ Desigualdad y pobreza
3	<p><i>Costos y consecuencias de la violencia</i></p>	<p>Erosión o reconstitución de los activos para la supervivencia y el capital relacionado</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Humanos ▪ Físicos ▪ Financieros ▪ Sociales ▪ Naturales
4	<p><i>Marco operativo de las intervenciones en la región centroamericana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfoques predominantes actuales de las políticas para la reducción de la violencia 	<p>Marco holístico que vincula los tipos de violencia con diferentes tipos y niveles de intervención</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Justicia penal, transparencia y la lucha contra corrupción ▪ Salud pública ▪ Transformación del conflicto ▪ Derechos humanos ▪ Capital social ▪ Seguridad ciudadana ▪ Ciudadanía
5	<p><i>Intervenciones permanentes relacionadas con la violencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituciones existentes clave ▪ Tipos de intervención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel internacional y regional ▪ Nivel nacional ▪ Nivel local/municipal ▪ Defensoría ▪ Investigación ▪ Programas estatales ▪ Proyectos comunitarios

Al mismo tiempo, es crítico reconocer los niveles de temor e inseguridad que se relacionan muy de cerca con la violencia. Como gran parte de la violencia en sí, éstos están presentes en la vida de las personas, y en particular de aquellas que han experimentado décadas de conflicto. También pueden verse exacerbados no sólo por la alta visibilidad y niveles de denuncia de ciertos tipos específicos de violencia, sino también por los medios de comunicación, que desempeñan un papel significativo en reflejar, moldear e incluso distorsionar la opinión pública.

Conclusiones de la Región

Este informe básico destaca la manera en la cual la violencia antes mencionada forma parte de la realidad diaria de la vida, en especial en las comunidades pobres, traslapándose entre sí los diferentes tipos de violencia para formar un agregado múltiple y complejo de manifestaciones violentas. Este es en parte el legado directo de un conflicto civil violentamente opresivo y del hecho que, aunque se ha logrado la paz en términos del cese de hostilidades, la transición hacia sociedades más democráticas e igualitarias continúa siendo esquiva. También se debe a que el conflicto militar y la violencia política con frecuencia han sido reemplazados por un aumento en la violencia social y económica, acompañada por la erosión de las incipientes instituciones democráticas.

Al mismo tiempo, el documento muestra que las limitaciones en los datos presentan importantes retos. Los datos comparables y confiables son escasos y las mediciones con frecuencia varían según las fuentes. Por otra parte, la naturaleza de la violencia influye en las tasas de denuncia. En el caso de la violencia doméstica y sexual, tan solo un pequeño porcentaje de las víctimas denuncian sus experiencias. En muchos casos, una policía y un sistema judicial ineficientes disuaden a las personas de informar el delito. Por consiguiente, las cifras reportadas globales son un estimativo conservador de los niveles de violencia reales y, cuando están disponibles, los datos de las encuestas pueden en ocasiones brindar mejores aproximaciones.

- Uno de los primeros retos que enfrenta la región es, por lo tanto, el desarrollo de fuentes de datos más sólidas y confiables.

No obstante, a pesar de tales limitaciones en los datos, hay evidencia de niveles dramáticos en la tasa de homicidios en toda la región, siendo la tasa promedio de homicidios para los cuatro países en 1998 más de 10 veces superior a la tasa mundial. En 1996, El Salvador superó las estadísticas mundiales de asesinatos con una tasa de 139 homicidios por 100.000 habitantes. También hay cifras alarmantes para Honduras, sobre todo en el norte del país. Las tasas de homicidios muestran importantes variaciones basadas en variables tales como edad, origen étnico, aspectos geográficos y en especial género, siendo los hombres jóvenes las víctimas más probables de homicidios. Aunque los datos estadísticos comparativos son limitados, diversos estudios cualitativos se han enfocado en las diferentes manifestaciones, percepciones y preocupaciones relacionadas con la violencia.

- Un segundo reto es el desarrollo de un enfoque más metódico para la organización y el análisis de dicha información. Esto reviste particular importancia, dadas las limitaciones de las estadísticas de homicidios y la riqueza e importancia de los datos más cualitativos para ayudar a nuestra comprensión.

1.3 Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia

Para desarrollar políticas para la prevención y la reducción de la violencia uno de los pasos más importantes de la segunda etapa es representar gráficamente y en forma sistemática las múltiples manifestaciones de ésta. Estas se deben entonces categorizar de manera sistemática en agrupaciones o tipos manejables—evitando a la vez las simplificaciones excesivas.

Un punto de partida útil es una tipología integral que distinga entre violencia política/institucional, violencia económica y violencia social. Cada tipo se identifica en cuanto al acto físico utilizado de manera consciente o inconsciente para lograr o mantener el poder. Al mismo tiempo, es importante reconocer que esta tipología triple forma un continuo con vínculos reforzadores traslapados e interrelacionados entre los diferentes tipos de violencia. Dentro de estas amplias categorías se pueden graficar en forma sistemática los diferentes tipos y manifestaciones de la violencia, como se muestra en la Tabla iii.

Conclusiones de la Región

a) Características de la violencia en la región

Al describir tanto las similitudes como las diferencias, el informe básico destaca lo siguiente:

La importancia de la visibilidad

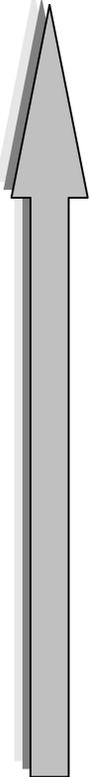
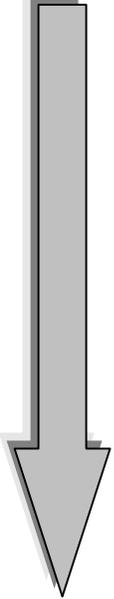
Los niveles de visibilidad varían tanto por país como por tipo de violencia. Esta influye fundamentalmente en la percepción del público, el temor y la inseguridad relacionados, y el nivel de tolerancia relativo a las formas aceptables de comportamiento violento.

Los delincuentes y las pandillas tienen perfiles de alta visibilidad en toda la región, en particular en El Salvador y Honduras, lo cual genera una tremenda presión para que se desarrollen e introduzcan intervenciones que reduzcan la violencia económica y social relacionada con ello. Desde la resolución del conflicto político son las ‘**maras**’, o ‘pandillas’, las que han llegado a dominar la atención pública. En el caso de Honduras, por ejemplo, las estadísticas demuestran que menos del 5% de los delitos es cometido por jóvenes menores de 18 años y, sin embargo, una representación desproporcionada de este fenómeno en los medios de comunicación ha creado lo que se denomina ‘violencia prefabricada’.

En contraposición directa, la violencia social en el hogar, incluida la violencia doméstica basada en el género, el maltrato de los hijos y el conflicto intergeneracional, es menos visible y tiene un perfil muy bajo. A pesar de su naturaleza generalizada, se la trata en gran medida como un asunto familiar privado. Sin embargo, en toda la región existen claras diferencias entre los niveles de visibilidad y los respectivos niveles de tolerancia. En Nicaragua, por ejemplo, la violencia doméstica tiene un alto perfil, que podría estar más relacionado con una investigación extensa que de por sí con mayores niveles que los de otros países, como Honduras, donde el tema ha sido menos estudiado y tiene un perfil público mucho más bajo. Como en el caso del maltrato doméstico contra la mujer, la violencia contra los hijos en el hogar es con frecuencia invisible y, con todo, representa un preocupante fenómeno generalizado, como lo son los incidentes de violación. Con ambos se relaciona un temor generalizado entre los niños.

Por último, el resultado, si no el acto, del crimen organizado, es con frecuencia visible –por ejemplo en términos de niveles de consumo ostentoso. Sin embargo, el peligro extremo relacionado con este nivel de violencia económica, y el hecho de que puede estar relacionada con el poder estatal, produce una renuencia a enfrentarla.

Tabla iii: Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia en América Central

Dirección primaria del continuo de violencia	Categoría de violencia	Tipos de violencia por agresores y/o víctimas	Manifestaciones	Dirección secundaria del continuo de violencia
 <p data-bbox="235 1186 414 1480"><i>La violencia social intrahogares hace que los jóvenes abandonen el hogar y estén en riesgo ante una diversidad de violencia callejera</i></p>	Política / institucional	Violencia institucional del Estado y otras instituciones 'informales', incluido el sector privado	Muertes extrajudiciales causadas por la policía Limpieza social dirigida por el Estado o la comunidad de pandillas y niños de la calle Linchamiento	 <p data-bbox="1174 346 1388 577"><i>Violencia institucional estatal que ocasiona falta de confianza en la policía y el sistema judicial</i></p>
	Institucional / económica	Crimen organizado Intereses comerciales	Intimidación y violencia como medio para resolver disputas económicas Secuestros Robo armado Narcotráfico Robo de automóviles y otro contrabando Trata de armas blancas Tráfico de prostitutas y emigrantes al Estados Unidos	
	Económica / social	Pandillas (Maras)	Violencia 'territorial' colectiva; robo, hurto	
	Económica	Delincuencia / robo	Hurto callejero; robo	
	Económica/ social	Niños de la calle (niños y niñas)	Robo menor	
	Social	Violencia doméstica entre adultos	Abuso físico o psicológico hombre-mujer	
	Social	Abuso infantil: niños y niñas	Abuso físico y sexual especialmente prevaeciente en el caso de padrastros, aunque también de tíos	
	Social	Conflicto intergeneracional entre padres e hijos (tanto jóvenes como adultos, especialmente de tercer edad)	Abuso físico y psicológico	
	Social	Violencia gratuita/rutinaria diaria	Falta de ciudadanía en áreas como tráfico, agresividad al conducir, riñas en bares y confrontaciones callejeras	

La necesidad de reconocer la violencia espontánea

Una diversidad de formas de violencia social espontánea domina la vida cotidiana de las poblaciones locales y se le puede relacionar con una carencia, o un concepto limitado, de civismo o sentido de ciudadanía—de nuevo con un contraste importante entre los diferentes países de la región. Actos de violencia tales como la agresividad al conducir y otras formas de violencia relacionada con el tráfico, así como las riñas en los bares y otras formas de comportamiento callejero agresivo, con frecuencia no se identifican en sí como violencia, pero es importante identificarlos

La importancia de desmitificar algunas percepciones corrientes en relación con las ‘maras’ (pandillas)

Dado que la cultura pandillera ubicua de las ‘maras’ es la manifestación más visible, y con frecuencia la más brutal, de la violencia en América Central, es importante ‘deconstruir’ algunos de los mitos predominantes en relación con éstas, incluidos los siguientes:

- **Todas las pandillas persiguen los mismos objetivos:** Es importante diferenciar entre las *bandas*, que son pandillas estructuradas de manera específica alrededor de la violencia criminal (económica) y pueden tener estrechas relaciones con el crimen organizado, y las *maras*, que van desde los grupos normales de amigos hasta las *bandas*, en cuanto a su nivel de criminalidad
- **Todos los jóvenes son intrínsecamente violentos:** Aunque las ‘maras’ son responsables de diversas formas de violencia social y económica, no *todos* los jóvenes son intrínsecamente violentos. Por consiguiente, no toda la actividad de las pandillas es violenta o ilícita, no todos los delincuentes son miembros de pandillas ni todos los jóvenes pertenecen a alguno de estos grupos (o a ambos)
- **Las pandillas son un fenómeno exclusivamente masculino:** Aunque las pandillas son en su inmensa mayoría un fenómeno masculino, algunas maras tienen líderes mujeres y, en algunos casos, existen pandillas de sólo mujeres.
- **La violencia de las pandillas es de índole exclusivamente económica:** Aunque las maras se dedican a la violencia económica, alguna de su violencia es de naturaleza social. Esta va ligada con frecuencia a aspectos de identidad con el grupo de pares. También puede incluir el abuso sexual de mujeres jóvenes.
- **Las pandillas juveniles son causadas por motivos violentos:** Los jóvenes no ingresan a las pandillas sólo a causa de sus aspiraciones violentas, sino más bien en respuesta a una serie de factores sociales, económicos y culturales. Estos culminan en que busquen en una pandilla lo que no encuentran en el hogar—comprensión, comunicación y respeto. Las causas incluyen la deportación de miembros de pandillas de los Estados Unidos; la migración intrarregional; la exclusión de los jóvenes en las áreas urbanas marginadas pobres y las condiciones de vida precarias, incluido el fuerte hacinamiento, la falta de espacios recreativos y la carencia de servicios básicos sirven para debilitar la función socializadora de la familia.

El documento básico concluyó que si las soluciones han de ser eficaces, deben englobar los complejos factores que influyen en la pertenencia a las pandillas para poder especificar lo que se pretende reemplazar con las intervenciones. Esto requiere un enfoque que pueda abordar la relación cíclica que hay entre la violencia en el hogar y la violencia que se traduce en la existencia de las pandillas.

b) Factores causales subyacentes a la violencia

El informe básico destacó tres factores de especial importancia al nivel estructural:

El legado de la violencia política y el conflicto en la región

A pesar de los acuerdos de paz, la violencia política/institucional no ha sido erradicada del todo. Continúan representando un problema las matanzas extrajudiciales por parte de oficiales de la policía y miembros de las organizaciones paramilitares, al igual que las imputaciones de ‘limpieza social’. En algunos casos los vecindarios locales, e incluso las familias, cometen actos de violencia atroces contra otros miembros de la comunidad. Se han documentado linchamientos, matanzas contratadas por venganza y masacres por venganzas familiares—aunque en algunos casos éstos también están relacionados con la falta de confianza en el sistema judicial. El crimen organizado se ha exacerbado debido al conflicto civil, y hay casos de ex combatientes retirados del servicio activo que conforman bandas armadas.

La proliferación de armas en la América Central posconflicto, con tráfico transregional

Esto se relaciona muy de cerca con altos niveles de actividades económicas que incluyen el secuestro, el tráfico de drogas regional e internacional, las actividades de contrabando, el robo armado y otros tipos de crímenes cometidos tanto por grupos organizados como por individuos.

La pobreza severa, la desigualdad y la exclusión en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales en los países de la región

Los países de la región están experimentando niveles de pobreza muy elevados (en particular Nicaragua y Honduras), así como grandes desigualdades en la distribución de los bienes y recursos económicos, sociales y políticos. Por consiguiente, la pobreza y la desigualdad se traslapan para generar condiciones en las cuales algunas personas recurren al crimen y la violencia.

c) Costos y consecuencias de la violencia:

Tanto los niveles como los tipos de violencia tienen impacto en la seguridad de los medios de subsistencia de las gentes y el funcionamiento de las instituciones sociales locales, e igualmente tienen efectos negativos en la inversión extranjera cuando un país tiene mala reputación debido al crimen y la violencia que lo afligen. Por consiguiente, un marco de referencia que identifique los vínculos entre la violencia y los bienes de capital y las capacidades relacionadas con la seguridad de los medios de vida puede ayudar a identificar los costos de la violencia. Entre los más importantes del documento básico estuvieron los siguientes:

La violencia tiene costos directos en términos de bienes de capital humano:

Uno de los costos directos más importantes de la violencia es un mayor gasto público y privado en salud. En el caso de la violencia doméstica éstos incluyen no sólo el impacto sobre la salud (específicamente, la mayor demanda de atención a la salud) sino también la pérdida de productividad e ingresos. Un estudio de la violencia doméstica en Nicaragua detalla la incidencia de los problemas de salud entre las víctimas del maltrato doméstico. La violencia doméstica contra la mujer también afecta a sus hijos, cuya salud está en mayor riesgo si la madre es víctima de violencia doméstica.

La violencia y el conflicto a largo plazo en la región han erosionado el capital social—la confianza y la cohesión en los vecindarios locales

En muchos contextos, décadas de conflicto armado, seguidas por altos niveles de violencia, han ocasionado una falta de confianza en las organizaciones locales, y una disminución en las organizaciones con miembros locales. El documento describe los resultados de una Evaluación Urbana Participativa en Guatemala, que identificó una escasez de capital social cognitivo en las comunidades locales, con quejas generalizadas de falta de confianza y unidad y una abrumadora ‘cultura de silencio’.

1.4 Marco de referencia integrado para la intervención: Establecimiento de vínculos entre reducción de la violencia, seguridad ciudadana y ciudadanía

La vida diaria de las poblaciones de los cuatro países de la región centroamericana está dominada en diversas medidas por formas de violencia múltiples y complejas que se pueden categorizar como políticas, sociales y económicas en sus objetivos y naturaleza. La Tabla iii proporcionó un cuadro ilustrativo de los tipos de violencia y sus manifestaciones relacionadas, e ilustró cómo éstas pueden variar a lo largo de un continuo que va desde la violencia estatal institucional en un extremo hasta la violencia cotidiana rutinaria y espontánea en el otro. Es evidente que los diferentes tipos de violencia también exigen diferentes intervenciones. Al mismo tiempo, éstas requieren efectuarse de manera interrelacionada.

Un **Marco Integrado para la Intervención** proporciona una herramienta de planeación básica. Esta permite a quienes intervienen en el programa realizar lo siguiente:

- Elaborar una representación gráfica eficaz de las intervenciones existentes
- Identificar los vacíos críticos

- Priorizar los recursos limitados para cubrir los vacíos esenciales.

La Tabla iv proporciona un resumen tabulado del Marco Integrado para la Intervención. Identifica cuatro componentes esenciales interrelacionados que deben considerar quienes intervienen en el programa:

i. Identificación de un cuadro ilustrativo integral del continuo de violencia

Dependiendo del objetivo del marco de referencia, este podrá efectuarse a niveles nacional, regional o de ciudades. No obstante, es fundamental incluir todos los tipos de violencia y, en la medida de lo posible, resaltar las relaciones recíprocas entre éstos.

ii. Distinción entre las intervenciones para reducir la violencia que brindan soluciones para tres aspectos interrelacionados:

- Reducir la violencia
- Mejorar la seguridad ciudadana
- Aumentar la ciudadanía

iii. Identificación de diferentes niveles de intervención

- Políticas estatales al nivel regional
- Política al nivel nacional incluidas las leyes y las medidas para la reforma
- Programas al nivel nacional
- Programas al nivel de los gobiernos locales
- Programas y proyectos de la sociedad civil

iv. El diseño de medidas con diferentes alcances temporales que distinguen entre:

- Corto plazo
- Mediano / largo plazo

La representación gráfica de una estrategia de intervención en la violencia ayudará a los encargados de formular las políticas de diversas maneras:

Entre éstas están las siguientes:

- Identificar el balance más apropiado entre las intervenciones en contextos de recursos limitados
- Demostrar cómo las medidas de alto perfil a corto plazo, tales como aquellas que se toman contra las maras, requieren ser complementadas con otras estrategias a más largo plazo
- Resaltar los tipos menos visibles de violencia en el hogar que requieran considerarse
- Demostrar que los tipos de violencia más graves, tales como los que se manifiestan en el crimen organizado, exigen reformas estructurales /institucionales relacionadas con la policía, el sistema judicial, la impunidad y el sistema penal.

Dado que la violencia constituye una amenaza muy real y cada vez mayor para las frágiles democracias de la América Central, todas las estrategias para la reducción de la pobreza en la región deben contemplar una multitud de aspectos complejos, relacionados con la violencia. Al mismo tiempo, está claro que las medidas preventivas relacionadas con aspectos sociales y económicos a más largo plazo, incluida la desigualdad y la exclusión, son tan importantes como las medidas directas a corto plazo para reducir la violencia, tales como las intervenciones policiales o militares.

Tabla iv: Marco de referencia integrado para la reducción de la violencia

Manifestación de la violencia		Tipos de solución					
		Reducción de violencia		Mejorar seguridad ciudadana		Construcción de ciudadanía	
		Corto plazo	Med/ Largo plazo	Corto plazo	Med/ Largo plazo	Corto plazo	Med/ Largo plazo
<i>Crimen Organizado</i>	<i>Políticas estatales a nivel regional</i>						
	<i>Políticas estatales a nivel nacional</i>						
	<i>Programas del gobierno central</i>						
	<i>Programas estatales a nivel local</i>						
	<i>Programas y proyectos de la sociedad civil</i>						
<i>Violencia institucional a través de instituciones formales e informales.</i>	*						
<i>Maras y pandillas</i>	*						
<i>Delincuencia/robo</i>	*						
<i>Niños de la calle</i>	*						
<i>Violencia Domestica</i>	*						
<i>Abuso infantil</i>	*						
<i>Conflictos inter-generacionales</i>	*						
<i>Violencia espontanea</i>	*						

* = similar a los rangos de intervención que aparecen en el tema del crimen organizado

2. Introducción

2.1 Objetivos del informe

El objetivo del presente estudio es proporcionar un marco conceptual, junto con una visión general relacionada, para comprender la violencia regional que se vive en América Central. Se pretende contribuir a desarrollar un enfoque integrado en relación con las intervenciones diseñadas para reducir la violencia en la región. El estudio es el resultado del reconocimiento por parte del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), dentro del marco de referencia centroamericano, de que la violencia es una prioridad de la región, así como del convenio entre el DFID y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) de establecer una asociación de colaboración en esta área temática. Por consiguiente el estudio pretende familiarizar al personal del DFID y Asdi, al igual que a otros que trabajen en esta área, con la naturaleza compleja y multidimensional de la violencia. Esto ayudará a ambas entidades en sus esfuerzos por acometer las siguientes tareas:

- Definir un futuro marco de referencia de mayor alcance al diseñar programas relacionados con el tema
- Incorporar este entendimiento en toda cooperación futura para el desarrollo en América Central
- Informar a los socios clave acerca de la dinámica actual de la violencia así como de los enfoques potenciales para la reducción de la violencia

Una serie de hechos importantes han subrayado la necesidad de comprender mejor la violencia contemporánea en América Central. En primer lugar, en los mismos DFID y ASDI hay un reconocimiento cada vez mayor de la importancia que pueden tener las medidas para la prevención de la violencia y la reducción de la violencia en la vida de las gentes pobres. En segundo término, se percibe que diversos tipos de violencia representan amenazas serias para el crecimiento y el desarrollo estables en la región. Esto reviste especial importancia dado el hecho de que recientemente se firmaron Acuerdos de Paz y se han realizado elecciones democráticas en muchos de los países de la región—después de hasta 40 años de conflicto. En tercer lugar, las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) tanto de Nicaragua como de Honduras identifican a la violencia como un tema que los atraviesa a ambos. En el caso de Honduras, la ERP le concede prioridad a la prevención de la violencia e identifica como objetivo secundario el diseño e implementación de estrategias para reducir las causas del comportamiento delictivo.

2.2 Antecedentes

Marco conceptual para entender la violencia en América Central

Para entender mejor la complejidad de la violencia cotidiana en la vida de las comunidades pobres se requiere un enfoque holístico integrado que reconozca las relaciones plurifacéticas que se dan entre las diferentes causas y consecuencias de la violencia. Como se observa en la Tabla 1, el marco conceptual empleado de este estudio delimita a la violencia en términos de las complejas interrelaciones entre las diferentes categorías, factores causales subyacentes, consecuencias e impactos del fenómeno.¹

Dado que el estudio pretende enfocar el tema de la violencia al nivel regional, es necesario comenzar con un marco de referencia contextual. Este resalta las similitudes y diferencias entre los cuatro países que cubre la revisión—El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—y proporciona información básica importante para

¹ Este marco conceptual fue desarrollado originalmente en 1997-98 por Caroline Moser mientras ocupaba el cargo de Jefe de Tarea del Programa de Paz Urbana en América Latina en el Banco Mundial. En los últimos tres años el marco conceptual se ha modificado en forma sustancial, principalmente como resultado de dos estudios participativos de las percepciones de la violencia entre las comunidades urbanas pobres. Estos fueron realizados en Colombia y Guatemala por Caroline Moser y Cathy McIlwaine, con apoyo de la ASDI (véase Moser, 1999, 2000; 2001; Moser y McIlwaine 2000; 2001). Se han efectuado cambios adicionales como resultado de reuniones consultivas recientes tanto en Nicaragua como en Honduras.

las siguientes cuatro secciones del estudio, identificadas en la Tabla 1. Cada sección comienza con un breve resumen de las definiciones conceptuales, a título de introducción, seguido de una descripción más detallada de aspectos pertinentes dentro del contexto centroamericano. La Parte 5, aunque se encuentra identificada en la tabla, requiere un desarrollo adicional considerable y por consiguiente se presenta como un esquema preliminar en el Anexo 2.

Tabla 1: Marco de referencia conceptual para entender la violencia en América Central

Sección	Componentes del marco de referencia	Ejemplos de temas críticos
1	<i>Características de la múltiple complejidad de la violencia cotidiana</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definiciones ▪ Categorías ▪ Mediciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percepciones de la naturaleza abrumadora de la violencia rutinizada en la vida cotidiana ▪ Uso de la fuerza física que causa daños físicos/psicológicos ▪ Política / Institucional ▪ Económica ▪ Social ▪ Importancia de la información tanto cuantitativa como cualitativa acerca de la violencia
2	<i>Factores causales que sustentan la multiplicidad de la violencia</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contexto histórico de violencia política ▪ Causas de la violencia económica y social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia de la estructura, la identidad y acción ▪ Influencia durante las últimas décadas de la violencia política/institucional estructural en la violencia diaria ▪ Proliferación de armas ▪ Migración regional ▪ Desigualdad y pobreza
3	<i>Costos y consecuencias de la violencia</i>	Erosión o reconstitución de los activos para la supervivencia y el capital relacionado <ul style="list-style-type: none"> ▪ Humanos ▪ Físicos ▪ Financieros ▪ Sociales ▪ Naturales
4	<i>Marco operativo de las intervenciones en la región centroamericana</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfoques predominantes actuales de las políticas para la reducción de la violencia 	Marco holístico que vincula los tipos de violencia con diferentes tipos y niveles de intervención <ul style="list-style-type: none"> ▪ Justicia penal ▪ Salud pública ▪ Transformación del conflicto ▪ Derechos humanos ▪ Capital social
5	<i>Intervenciones permanentes relacionadas con la violencia</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituciones existentes clave ▪ Tipos de intervención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel internacional y regional ▪ Nivel nacional ▪ Defensoría ▪ Investigación ▪ Programas estatales ▪ Proyectos comunitarios

Marco contextual de la región centroamericana: indicadores demográficos, económicos y de pobreza

Dado que este es un estudio comparativo, es importante comenzar ofreciendo un resumen de las similitudes y diferencias más importantes en las características demográficas básicas de los cuatro países de la región. Como se ilustra en la Tabla 2, en términos de área territorial, El Salvador se diferencia de los demás en cuanto que su tamaño es de alrededor de la quinta parte de cualquiera de los otros tres países. Guatemala tiene tanto la mayor población así como la ciudad más grande de los cuatro países, y sin embargo cuenta con la menor población urbana total. Por contraste, Nicaragua tiene la población más pequeña y la menor densidad de población, pero también la mayor población urbana. La urbanización más rápida es evidente en Honduras, donde la población

urbana aumentó de 32 por ciento a casi 52 por ciento entre 1975 y 1999. Aunque El Salvador es bastante más pequeño que los otros países, está densamente poblado, con una densidad por km cuadrado más de siete veces mayor que la de Nicaragua. Los cuatro países tienen una población claramente joven, de la cual entre 34 y 44 por ciento es menor de 15 años. Cabe mencionar que la población indígena de Guatemala es muy alta comparada con la de sus vecinos y representa un 60 por ciento estimado de la población.

Tabla 2: Indicadores demográficos, 1999

Indicadores demográficos	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Area territorial (km ²) *	20.720	108.889	112.492	121.428
Población total (millones)	6,2	11,1	6,3	4,9
% Población urbana				
1975	40,4	36,7	32,1	48,9
1999	46,3	39,4	51,6	55,8
Densidad de población (por km ²)	299	102	56	40
Población de la ciudad más grande 1995*	415.000 (1992) (San Salvador)	1.731.970 (Ciudad de Guatemala)	805,013 (Tegucigalpa)	820.000 (Managua)
% de población menor de 15 años	35,9	43,9	42,2	43,1
% de población mayor de 65 años	4,9	3,5	3,3	3,0
Tasa de crecimiento anual de la población 1975-1999	1,7	2,5	3,0	2,8

Fuente: PNUD (2001) *EIU (2000a; 2000b) y para 1996 para Honduras, Angel (2002)

A pesar del crecimiento (limitado) en la década de 1990, el desempeño económico en todos los países continúa siendo relativamente deficiente, habiéndose registrado el PIB más alto, en todos los casos, hace más de 20 años, como lo muestra la Tabla 3.

Tabla 3: Indicadores económicos

Indicadores económicos	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
PIB per cápita (US\$)	4.344	3.674	2.340	2.279
Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita 1990-1999	2,8	1,5	0,3	0,4
Mayor PIB p.c. 1975-1999	4.846 (1978)	3.798 (1980)	2.558 (1979)	5.165 (1977)
% de cambio en índice anual de precios al consumidor 1990-1999	9,4	10,7	19,5	35,1
Índice Gini ²	50.8	55.8	59.0	60.3

Fuente: PNUD (2001)

No obstante, el PIB per capita varía de manera considerable entre los países. En Guatemala, por ejemplo, el promedio en Ciudad de Guatemala en 1996 fue de \$12.668, pero tan sólo de \$501,8 en San Marcos (PNUD, 1999a). La inflación es relativamente alta en todos los casos, pero entre éstos es excepcional el caso de Nicaragua, con un incremento anual del 35 por ciento en el índice de precios al consumidor entre 1990 y 1999.

² El índice Gini mide la inequidad sobre la distribución de ingresos o consumo. Un valor de 0 representa la equidad perfecta, y un valor de 100 la inequidad perfecta (PNUD, 2001)

La inflación se ha desacelerado en forma significativa en El Salvador, con un cambio porcentual de tan solo un 0,4 entre 1998 y 1999 (PNUD, 2001). Sin embargo, un descenso en los salarios reales en toda la región en años recientes hace que incluso un leve aumento en la inflación sea problemático. Por otra parte, el Índice Gini, que se puede observar en la Tabla 3, revela niveles relativamente altos de inequidad en todos los países, pero entre ellos se destacan Honduras y en especial Nicaragua que, según estas cifras, presenta el mayor nivel de inequidad en el consumo en América Latina.

De todos los países de América Latina, los cuatro países de América Central presentan índices uniformemente bajos de desarrollo humano y desarrollo relacionado con el género y altos índices de pobreza humana (PNUD, 2001). En efecto, los cuatro ocupan los lugares más bajos en pobreza humana de América Latina, con excepción de Haití. A pesar de las grandes limitaciones en las comparaciones entre las 'líneas de pobreza' al nivel de los países, la Tabla 4 muestra que en todos, menos en El Salvador, más del 50 por ciento de la población vive en la pobreza. En Guatemala la correlación entre pobreza y origen étnico reviste especial importancia.

Tabla 4: Indicadores de Pobreza³

Indicadores de pobreza	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Rango en IDH 2001	95	108	107	106
Rango en IPH 2001 (Países en desarrollo)	32	41	35	39
Rango en IDG 2001	87	98	96	95
% Población por debajo de la línea de pobreza en ingresos del país 1984-1999	48,3	57,9	53,0	50,3
Esperanza de vida al nacer 1995-2000	69,1	64,0	65,6	67,7
Tasa de mortalidad infantil: por 1000 nacimientos vivos	35	45	33	38
Personas desnutridas: % de la población total 1996/1998	11	24	22	31
Tasa de alfabetismo en adultos: % para personas de 15 años y mayores	78,3	68,2	74,0	68,1
Alfabetismo en adultos: tasa femenina como % de tasa masculina	93	80	100	105
Alfabetismo entre jóvenes % en edades de 15 a 24 años	88	78,9	82,9	73,4

Fuente: PNUD (2001)

Según un informe, los departamentos con predominancia maya de El Quiché y Huehuetenango al noroccidente de Guatemala presentan tasas de pobreza del 92 por ciento y el 90 por ciento, respectivamente (SCD, 2001).

De los cuatro países, Guatemala ocupa el lugar más bajo en todas las categorías del PNUD y muestra indicadores de pobreza sistemáticamente deficientes, entre ellos la menor esperanza de vida, la mayor tasa de mortalidad infantil y la tasa más baja de alfabetismo femenino (véase la Tabla 4). En el otro extremo de la escala, El Salvador presenta ligeras diferencias con los demás en todas las categorías del PNUD. Por ejemplo, las tasas de esperanza de vida difieren en más de 5 años entre El Salvador y Guatemala. Un hecho que merece destacarse en Honduras y Nicaragua son las altas tasas de alfabetismo femenino en relación con el porcentaje de alfabetismo masculino, del 100 y 105 por ciento respectivamente. También es importante la diferencia entre las tasas de alfabetismo urbano y rural. En el área metropolitana de Guatemala, por ejemplo, el alfabetismo femenino es de 84,8 por ciento, mientras que en el noroccidente (de predominancia indígena), es un increíblemente bajo 37,1 por ciento (PNUD, 1999a).

³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH) son indicadores compuestos desarrollados por el PNUD. Mientras que el IDH mide los logros promedio en dimensiones básicas del desarrollo humano, el IPH mide las privaciones en esas mismas dimensiones. El Indicador de Desarrollo relacionado con el Género (IDG) es un indicador compuesto que mide las desigualdades entre los géneros en el desarrollo humano.

Aunque se están dando mejoras graduales en los niveles educativos de todos los países, la tasa de matrícula continúa por debajo de los niveles aceptables. En Guatemala, por ejemplo, en 1998, el 44,5 por ciento de los hombres y mujeres jóvenes, entre las edades de 15 y 24 años, no habían recibido ninguna educación formal o contaban con menos de tres años de educación primaria (PNUD, 1999a). Se calcula que un hogar en Nicaragua tiene una probabilidad del 26 por ciento de ser pobre si el jefe del hogar ha terminado la educación secundaria, pero la probabilidad es del 56 por ciento si no ha recibido ninguna educación formal (PNUD, 2000c). Hay correlación significativa entre la mortalidad infantil y la educación materna, situándose en 62 la tasa de mortalidad infantil promedio entre las madres sin educación, mientras que entre aquellas con mayor educación dicha proporción se reduce a tan solo 14 (PNUD, 2000c).

En resumen, pues, la región presenta graves problemas socioeconómicos. A pesar de las variaciones en los indicadores nacionales, la mayor urbanización, las altas tasas de inflación y la pobreza se combinan para que la vida de la mayoría de las personas constituya una lucha constante.

3. Componentes del Marco de Referencia

3.1 Características de la complejidad múltiple de la violencia cotidiana en la región

En las comunidades pobres de los cuatro países la violencia forma parte de la realidad diaria de la vida, en la que se traslapan entre sí los diferentes tipos de violencia para formar un agregado múltiple y complejo de manifestaciones violentas. Este es, en parte, el legado directo de un conflicto civil violentamente opresivo. Durante las últimas décadas El Salvador, Guatemala y Nicaragua estuvieron sumidos en un conflicto político, que dejó cientos de miles de civiles muertos y varios millones de desplazados a nivel tanto interno como internacional. Aunque Honduras no sufrió niveles comparables de conflicto interno durante este período, la lealtad política del gobierno de Honduras hacia los Estados Unidos sí alimentó en cierta medida el descontento interno. Honduras fue utilizada como un punto de transbordo de armas, como base y refugio de guerrilleros y también como un sitio desde el cual se tomó acción militar directa (contrainsurgente) durante los conflictos en los países vecinos, en especial el de Nicaragua. Este grado de conflicto y violencia política alcanzaron su nivel máximo en la década de 1980 con el apoyo continuo del ejército estadounidense a los regímenes de derecha que luchaban contra una presunta amenaza ‘comunista’. Aunque la firma de acuerdos de paz en la región en la década de 1990 puso freno oficialmente a la violencia política, la transición hacia una paz real en la América Central ‘posconflicto’ aún no se ha logrado del todo.

En la actualidad muchos consideran que la violencia política, muy extendida durante la época del conflicto, ha sido reemplazada por un aumento de la violencia social y económica, que hoy es ‘de un tipo más social y plurifacético que la violencia polarizada y política que caracterizó a la década de 1980’ (Pearce, 1998: 589). La manifestación más visible de esta nueva ola de violencia es el incremento real, o percibido, de la ‘delincuencia’. Cruz, por ejemplo, escribió en 1998 que en El Salvador, ‘el problema de la delincuencia es de tal magnitud que los salvadoreños han llegado a estar más alarmados por la violencia criminal que lo que se preocuparon por la guerra ...’ (Cruz, 1998, citado en Arriagada y Godoy, 1999:16).

Relacionados muy de cerca con la violencia se encuentran el temor y la inseguridad, que han estado presentes de tiempo atrás en la vida de las gentes, en particular de quienes han experimentado décadas de conflicto político. En ciertos casos esto podría verse exacerbado no sólo por la alta visibilidad y las denuncias de ciertos tipos específicos de violencia, sino también por los medios de comunicación, que desempeñan un papel significativo en reflejar, moldear e incluso distorsionar la opinión pública (véase el Recuadro 1). Desde la resolución del conflicto político, son las **maras**, o pandillas, las que han llegado a dominar la atención del público.

Recuadro 1: Presentación en los medios de comunicación de la violencia, el peligro y las armas

Extracto de un editorial publicado en El Diario de Hoy (1º de julio de 1999) de El Salvador (segundo en circulación en el país)

‘La gente busca protegerse, en vista de la poca competencia de las autoridades para erradicar la criminalidad, y la todavía menor capacidad del sistema de justicia para enjuiciar y castigar a los delincuentes. [...] Hay una enorme cantidad de salvadoreños que, por razones de su oficio, por vivir en lugares "de alta peligrosidad", por temer agresiones diversas, o por puro miedo, se ven en la necesidad permanente de andar armados. [...] Mientras los bandoleros echan mano de fusiles de guerra, o granadas y escopetas hechas, ya que a su favor está el elemento de sorpresa y alevosía, el trabajador, el finquero, el comerciante, el empresario se tiene que defender con armas convencionales. [...] La gente no tiene otro remedio que armarse.’

Fuente: Cruz y Beltrán (2000)

Como lo observan Arriagada y Godoy, ‘el tratamiento sensacionalista de los hechos violentos y delictivos puede generar un clima de temor y un marcado sentimiento de vulnerabilidad entre la población, que no siempre es

real, ni corresponde al nivel de violencia observado' (1999: 10). En el caso de Honduras, por ejemplo, las estadísticas demuestran que menos del 5% de los delitos es causado por jóvenes menores de 18 años. Sin embargo, la representación de este fenómeno que hacen los medios es de tal magnitud que incluso llega a crear lo que se denomina 'violencia prefabricada'. Los costos de la exageración de los medios de comunicación son muy altos en términos de los niveles de temor e inseguridad que generan. Esto tiene importantes repercusiones en cuanto a la disminución en los niveles de movilidad, con menor participación en las actividades al nivel comunitario en los vecindarios locales y en la escuela nocturna—lo cual afecta a ciertos niveles del tejido social (véanse las Secciones 2.3 y 2.4).

Para desarrollar una estrategia regional de reducción de la violencia es necesario comenzar verificando cuál es la escala del problema en la forma más realista posible. Esto incluye una breve introducción a las diferentes definiciones, mediciones y categorizaciones de la violencia. De especial importancia es la identificación de las formas menos visibles de violencia social, en particular la relacionada con el género y la intrafamiliar.

Definiciones de violencia⁴

No obstante la ausencia de consenso general en relación con lo que constituye violencia, la mayoría de las definiciones genéricas la identifican con el uso de la fuerza física que causa daño a otros para imponer los propios deseos (Keane, 1996: 66). Esto hace referencia a la 'interferencia física interferente no deseada perpetrada por grupos y/o individuos contra el cuerpo de otros' (*ibid*: 67). Las definiciones más amplias van más allá de la violencia física para referirse al daño psicológico, la privación material y la desventaja simbólica (Galtung 1985; 1991; 1996; Schröder y Schmidt, 2001). Subyacente a estas definiciones está el reconocimiento de que la violencia implica el ejercicio del poder que se emplea de manera invariable para legitimar el uso de la fuerza a fin de obtener ciertas ganancias específicas.

Las definiciones de violencia con frecuencia se traslapan con las de conflicto y crimen, lo cual se refleja en términos tales como 'crimen violento', 'conflicto criminal', 'violencia conflictual' y 'conflicto violento'. Sin embargo, entre éstos caben importantes distinciones.⁵ Aunque tanto la violencia como el conflicto se relacionan con el poder, las luchas por el poder basadas en el conflicto no necesariamente infligen un daño físico o mental a otros, mientras que la violencia, por su misma naturaleza, sí lo hace. Por consiguiente, el conflicto se puede resolver en forma pacífica por medio de la negociación sin recurrir a la fuerza, pero se torna en conflicto violento/armado cuando incluye luchas o muertes. Alternativamente, el crimen es por definición un acto (por lo general un delito grave) que puede ser castigado por la ley, es decir, la violación de una prohibición legal. A su vez, el crimen violento se ha definido como cualquier acto que cause una lesión o daño físico o psicológico y que sea ilegal (Vanderschueren, 1996: 96).

Mediciones de la violencia

La medición de la violencia está limitada por una serie de restricciones importantes. Estas se encuentran al nivel mundial, al igual que en la propia América Central. La primera restricción se deriva del uso de las estadísticas de mortalidad como indicadores de los niveles de violencia. Tales estadísticas son muy poco fidedignas debido a la divulgación incompleta, las dificultades en la interpretación y la falta de confiabilidad de los datos (Short, 1997: 14). Las diferencias nacionales y regionales en los métodos de recolección de datos, los períodos de conservación de la información y las definiciones culturales de crimen y violencia hacen muy difíciles las comparaciones entre países.⁶ Además de las encuestas de victimización, otras fuentes de datos que se utilizan

⁴ La discusión de las definiciones en esta sección se basa en gran medida en Moser y McIlwaine (2002).

⁵ Tal como la define, por ejemplo, el Oxford English Dictionary, 'Violencia es (i) la calidad de ser violento; conducta o tratamiento violento, atropello, llanto; (ii) por ley, la violencia es el uso ilegal de la fuerza física o la intimidación mediante el uso de ésta.' Por contraste, 'conflicto es (i) un estado de oposición u hostilidades; pelea o lucha; el choque de principios opuestos; (ii) la oposición de deseos o necesidades incompatibles en una persona; una manifestación de ello o de la angustia resultante de ello'.

⁶ En última instancia estos sólo son posibles a través de conjuntos de datos globales específicos tales como la Encuesta Internacional de Victimización del Crimen (Alvazzi del Frate 1998; Zvekic y Alvazzi del Frate, 1995) y las Encuestas Mundiales de Naciones Unidas sobre el Crimen (Fajnzylber, Lederman y Loayza 1998; Newman 1998).

habitualmente son las estadísticas oficiales sobre crímenes (por lo general obtenidas de la policía), las estadísticas de hospitales y funerarias sobre asesinatos y lesiones intencionales, incluidos los certificados de defunción y registros judiciales tales como tasas y estudios de delincuencia (Arriagada y Godoy, 2000; Glaeser, 1999). Dentro de una misma ciudad o país las diversas fuentes con frecuencia registran grandes diferencias en las tasas de homicidios, pero este indicador continúa siendo más fiable que otros indicadores de violencia. Y lo más importante es que tales metodologías cuantitativas no logran captar cómo las gentes en realidad experimentan la multiplicidad de formas de la violencia cotidiana. Los estudios sociológicos y antropológicos cualitativos juegan un papel importante en cuanto complementan la investigación cuantitativa. Las técnicas de evaluación participativa, por ejemplo, son una nueva metodología que da voz e identidad a las formas como la gente percibe la violencia (Moser y Holland, 1997; Moser y McIlwaine, 1999).

En América Central, a pesar de lo extendido de la violencia, son escasos los datos comparables confiables y las mediciones con frecuencia varían según las fuentes. Por otra parte, la naturaleza de la violencia influye en las tasas de denuncia. En el caso de la violencia doméstica y sexual, por diversas razones, tan solo un pequeño porcentaje de las víctimas denuncian sus experiencias. Además, es posible que un sistema policial y judicial ineficiente pueda disuadir a las personas de informar el delito. Las cifras globales reportadas son un estimativo conservador de los niveles de violencia reales. Cuando están disponibles, los datos de encuestas pueden en ocasiones brindar una mejor aproximación a los niveles reales de violencia. Uno de los primeros retos que enfrenta la región es, por tanto, el desarrollo de fuentes de datos más sólidas y confiables.

Dentro de estas limitaciones propias de la información, en América Central, al igual que en otros lugares, el indicador más usado del crimen violento es la tasa de homicidios. El promedio global es una tasa de 5 por 100.000 y se considera, en general, que una tasa que pase de 10 es peligrosamente alta. Sin embargo, en 1998 la tasa promedio de homicidios en los cuatro países centroamericanos fue de más de 10 veces la tasa global, tal como se ilustra en el Anexo 1.1. Esto señala en forma clara los abrumadores niveles de violencia de la región. En 1996, El Salvador superó algunas de las estadísticas globales de asesinatos con una tasa de 139 homicidios por 100.000 habitantes (Call, 2000).

Sin embargo, sería engañoso utilizar estas cifras como un indicador definitivo de los niveles de violencia nacionales. No sólo pasan por alto la violencia que no causa muertes, como podría serlo gran parte de la violencia intrafamiliar (y dentro de ésta, la violencia no física), sino que además el término por lo general incluye las muertes violentas tanto intencionales *como* no intencionales. Es curioso anotar que estas últimas incluyen los accidentes automovilísticos.⁷ Por otra parte, existen diferencias entre el crimen no violento, el violento y la violencia como tal. El crimen violento constituyó casi la mitad del total de crímenes reportados en Nicaragua en 1995 (Rodgers, 1999), mientras que en Guatemala, el crimen violento aumentó de 7.638 casos en 1997 a 9.375 en 1999 (Rodríguez y de León, 2000). En Nicaragua, los crímenes contra la vida casi se triplicaron, de 9.392 en 1997 a 25.804 en 1998 (Call, 2000).

Las tasas de homicidios muestran variaciones importantes basadas en variables tales como edad y género. Los datos en general apoyan la creencia muy extendida de que los hombres jóvenes tienen la mayor probabilidad de ser víctimas de homicidios. En Guatemala, por ejemplo, se calcula que la tasa de homicidios masculinos en 1996 fue de 98,94, mientras que la tasa femenina fue de tan solo 17,66. Por otra parte, los hombres entre los 20 y los 29 años representaron el 29 por ciento del total de muertes violentas entre 1991 y 1996, y en el 49 por ciento de los casos, la causa de muerte fue un arma de fuego (CIEN, s.f.). De igual manera, los datos de El Salvador correspondientes a 1996 indicaron que la probabilidad de que un hombre joven pudiera ser asesinado era diez veces mayor que la de una mujer joven (Cruz y Beltrán, 2000).

Los aspectos geográficos pueden constituir otra variable importante en las tasas de homicidios. Entre enero y abril de 2000 en El Salvador se registraron 419 homicidios en zonas rurales, comparados con tan sólo 291 en

⁷ Como se indicó anteriormente, esto puede causar problemas en relación con la comparación de los datos. En Honduras, por ejemplo, el número de homicidios registrados en San Pedro Sula en 2000 varió de 423 según los informes de la policía a un total de 1.093 según los informes forenses (Cordi, 2001).

zonas urbanas (véase el Anexo 1.2). El uso de armas de fuego en asesinatos intencionales es alarmante en zonas tanto rurales como urbanas (Cruz y Beltrán, 2000). Según datos del BID, citados por Rodríguez y de León (2000), la tasa de homicidios de 101,5 en Ciudad de Guatemala es, después de Cali y Medellín, la tercera más alta de todas las ciudades del continente americano. No obstante, otros departamentos muestran índices aún mayores, siendo el más alto de ellos una abrumadora cifra de 165 en Escuintla.⁸ Por contraste, en Honduras, la violencia es en su mayor parte un fenómeno urbano, y las mayores tasas de homicidio se encuentran en la ciudad de San Pedro Sula.

Por último, en los estudios de la región centroamericana se debe incluir el origen étnico como una de las variables. En Guatemala, por ejemplo, los departamentos que experimentan las mayores tasas de homicidios son aquellos que tienen en promedio los mayores niveles de alfabetismo, el menor número de hogares en la pobreza extrema y donde una mayor proporción de la población es de origen ladino, antes que indígena. Los departamentos con menores tasas de homicidios, de alrededor de 33, tienen mayores probabilidades de ser rurales, tienen una alta proporción de población indígena, menores niveles de alfabetismo y una pobreza más extrema en los hogares (CIEN, s.f.). Esto sugiere que la asociación entre violencia y pobreza debe aproximarse con cautela (véase más adelante). Los datos del PNUD también ilustran la dimensión étnica del caso guatemalteco (véanse los Anexos 1.3 y 1.4).

Dado que es muy probable que un gran número de crímenes violentos, en especial los menos graves, se deje de denunciar, los estudios de victimización proporcionan una herramienta comparativa útil. Infortunadamente hay una carencia de datos de este tipo al nivel regional. Sin embargo, existen dos encuestas útiles que incluyen a algunos de los países en estudio. La primera de éstas es la Latinobarometer, una encuesta de opinión pública que se realiza en 17 países latinoamericanos cada año desde 1995. Aunque no es específicamente una encuesta de victimización, contiene alguna información pertinente. Sin embargo, la encuesta se limita a las poblaciones urbanas, donde las personas de los grupos socioeconómicos más altos han quedado sobrerrepresentadas todos los años (Gaviria y Pagés, 1999).

La Tabla 5 proporciona datos de la encuesta Latinobarometer sobre las víctimas urbanas de robo y agresión. Muestra que en todos los países centroamericanos la tasa de victimización correspondiente al crimen identificado está muy por encima del promedio latinoamericano—y que en el caso de Guatemala es de casi el doble.

Tabla 5: Un miembro de la familia ha sido víctima de robo o agresión durante los últimos 12 meses

Ciudad	Porcentaje de la población
Guatemala	54,9
El Salvador	47,1
Honduras	36,3
Nicaragua	35,7
Promedio latinoamericano	30

Fuente: Londoño y Guerrero (1999)

Una encuesta más representativa (aunque exclusivamente urbana) es el estudio ACTIVA de 1996, realizado por la OPS en ocho ciudades de América Latina y España. Aunque San Salvador y San José son las únicas ciudades centroamericanas representadas, los datos proporcionan, no obstante, un indicador útil de los niveles de violencia urbana.

La Tabla 6, que muestra datos de San Salvador, apoya otras fuentes de información que indican que los hombres tienen mayores probabilidades de ser víctimas de la violencia que las mujeres, con un mayor riesgo para los hombres jóvenes que para los mayores. No se encontró una relación significativa entre victimización y

⁸ Otros incluyen a Izabal (127), Jutiapa (114) y Santa Rosa (111) (*ibid.*).

nivel educativo. Dado que los datos están clasificados según su gravedad, no es posible determinar las categorías de violencia a las cuales se refieren. Otros datos de la encuesta sugieren tasas de victimización intrafamiliar inusualmente altas en los hombres, aunque la tasa global en las mujeres es superior. Pero, como siempre ocurre con la violencia intrafamiliar, es probable que las tasas de denuncia sean bajas.

Tabla 6: Nivel de victimización según variables demográficas, San Salvador

Variables demográficas	Nivel de victimización			
	Ninguna	Leve ¹	Moderada ²	Intensa ³
Todos	59,1	22,4	12,8	5,6
Género				
Hombres	57,1	21,0	15,9	6,0
Mujeres	60,6	23,5	10,5	5,3
Edad				
18-25	51,5	24,6	16,7	7,2
26-40	57,1	24	12	6,9
41-55	64,1	20,2	12,5	3,2
≥56	72,1	16,7	8,5	2,7

¹ Personas que han sido víctimas de un acto de violencia leve, por ejemplo el ser amenazadas o agredidas por dinero.

² Personas que han sufrido varios actos violentos, tales como agresiones o golpizas.

³ Personas que han sido víctimas de ataques violentos en más de una ocasión, incluidos algunos muy graves, como lesión por arma blanca o arma de fuego.

Fuente: Cruz (1999)

Los datos de Latinobarometer acerca de la relación entre el tamaño de las ciudades y las tasas de criminalidad señalan que la tasa de crecimiento de una ciudad es un mayor indicador de las tasas de criminalidad que el tamaño de la ciudad. Los hogares de las ciudades que experimentan un alto crecimiento de la población tienen mayores probabilidades de ser victimizados que aquellos localizados en las ciudades con poblaciones más estables. La razón tentativa sugerida para esto es la relación que se autoperpetúa entre las crecientes tasas de criminalidad y las instituciones cada vez más sobrecargadas e ineficaces, debido al crecimiento de la población (Gaviria y Pagés, 1999). La Tabla 2, que identifica datos comparativos al nivel de los países en cuanto a densidad de población, proporciona evidencias al nivel regional que apoyan esta conclusión.

Categorías de violencia

Aunque los datos estadísticos comparativos relacionados con la violencia en América Central pueden ser escasos, en algunos países de la región, en particular El Salvador y Guatemala, existe extensa literatura acerca de diferentes manifestaciones, percepciones y preocupaciones relativas al asunto. Estas van desde estudios al nivel de los países y perfiles al nivel de las ciudades, hasta etnografías de las comunidades locales.

Por consiguiente, uno de los mayores retos bien podría ser el desarrollo de un enfoque más metódico para organizar dicha información, antes que la identificación de aún más estudios. Esto reviste especial importancia, dadas las limitaciones de las estadísticas de homicidios y la riqueza e importancia de los datos más cualitativos para aumentar nuestra comprensión del asunto. Para desarrollar políticas de prevención y reducción de la violencia es necesario categorizar las múltiples manifestaciones de la violencia de manera sistemática en agrupaciones o tipos manejables, evitando a la vez las sobresimplificaciones. Este estudio constituye un esfuerzo preliminar por cumplir con dicho requisito.

i. Un marco de referencia para categorizar la violencia⁹

Con base en el trabajo de expertos en violencia latinoamericana en particular, el marco del estudio emplea una tipología integral que distingue entre violencia política/institucional, económica y social. Cada tipo de violencia se identifica en términos del acto físico que se emplea al nivel consciente o inconsciente para lograr o mantener el poder, y se basa en la motivación primaria que inspira la violencia identificada. Dentro de este contexto es posible incluir otros tipos de violencia puesto que éstos también son experimentados, ya sea según su naturaleza, la víctima o el agresor.

La Tabla 7 resume algunos de los tipos de violencia más comunes de cada categoría, en términos deliberadamente amplios. Así, la violencia social (y en especial la interpersonal) es motivada por el deseo de obtener o mantener el poder y el control sociales.

Tabla 7: Categorías de violencia

<i>Categoría</i>	<i>Definición</i>	<i>Manifestación</i>
Política/ Institucional	La comisión de actos violentos motivados por un deseo, consciente o inconsciente, de obtener o mantener el poder político.	Conflicto guerrillero; conflicto paramilitar; asesinatos políticos; conflicto armado entre partidos políticos; violencia perpetrada por 'instituciones políticas' estatales tales como el ejército y la policía
Económica	La comisión de actos violentos motivados por un deseo, consciente o inconsciente, de ganancia económica o para obtener o mantener el poder económico.	Crimen callejero; secuestro de autos; robo/hurto; tráfico de drogas; secuestro; agresiones incluyendo muerte y violación cometidas durante crímenes económicos.
Social	La comisión de actos violentos motivados por un deseo, consciente o inconsciente, de ganancia social o para obtener o mantener el poder social.	Violencia interpersonal tal como maltrato al cónyuge y los hijos; agresión sexual de mujeres y niños; discusiones que se salen de las manos.

Fuente: Moser (2000: 36)

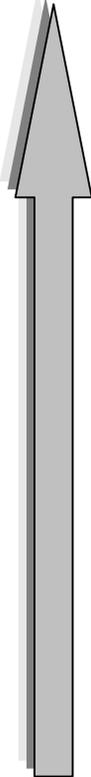
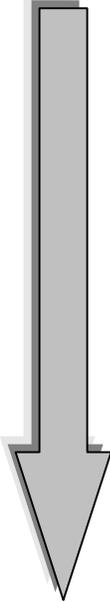
Gran parte de la violencia social se basa en el género, tanto dentro como fuera del hogar, incluida la violencia doméstica y el abuso infantil, con frecuencia relacionadas con las interpretaciones de las masculinidades (Grieg, 2000). También puede referirse a la violencia étnica, las discusiones entre iguales o la violencia territorial o la basada en la identidad relacionada con las pandillas. La violencia económica, motivada por la ganancia material, se refiere al crimen callejero, por ejemplo el atraco, el robo, la violencia relacionada con las drogas y el secuestro. Finalmente, la violencia política/institucional está inspirada por el deseo de alcanzar o mantener el poder político. En contextos de guerra o conflicto esto podría incluir la violencia relacionada con grupos guerrilleros o paramilitares, mientras que en contextos más pacíficos posconflicto, se refiere a la violencia institucional perpetrada por instituciones estatales bajo control político, tales como la policía y el ejército.

Dado que cualquier categorización es estática por su misma naturaleza, esta tipología triple se conceptualiza como un continuo con importantes vínculos que refuerzan mutuamente los diferentes tipos de violencia. Los tipos de violencia social, económica y política/institucional se traslapan y están interrelacionadas. Los individuos, los hogares y las comunidades experimentan diferentes tipos de violencia en forma simultánea. De igual manera, desde el punto de vista de los actores sociales mismos, estas categorías no se excluyen una a otra en términos de los actos violentos cometidos. El mismo acto puede ser cometido por diferentes razones con base en identidades múltiples y diversas. Por consiguiente, las interrelaciones en esta categorización triple son complejas, específicas del contexto y multidireccionales a lo largo de dicho continuo. Esta categorización triple

⁹ Esta sección se basa en gran medida en: Moser (2000) y Moser y McIlwaine (2002).

proporciona un marco de referencia útil para identificar las manifestaciones específicas de la violencia cotidiana en la región centroamericana, las cuales se resumen en la Tabla 8.

Tabla 8: Cuadro ilustrativo de los tipos de violencia en América Central

Dirección primaria del continuo de violencia	Categoría de violencia	Tipos de violencia por agresores y/o víctimas	Manifestaciones	Dirección secundaria del continuo de violencia
 <p data-bbox="241 1283 407 1583"><i>La violencia social intrahogares hace que los jóvenes abandonen el hogar y estén en riesgo ante una diversidad de violencia callejera</i></p>	Política / institucional	Violencia institucional del Estado y otras instituciones 'informales', incluido el sector privado	Muertes extrajudiciales causadas por la policía Limpieza social dirigida por el Estado o la comunidad de pandillas y niños de la calle Linchamiento	 <p data-bbox="1182 436 1377 625"><i>Violencia institucional estatal que ocasiona falta de confianza en la policía y el sistema judicial</i></p>
	Institucional / económica	Crimen organizado Intereses comerciales	Intimidación y violencia como medio para resolver disputas económicas Secuestros Robo armado Narcotráfico Robo de automóviles Trata de armas blancas Tráfico de prostitutas	
	Económica / social	Pandillas (Maras)	Violencia 'territorial' colectiva; robo, hurto	
	Económica	Delincuencia / robo	Hurto callejero; robo	
	Económica/ social	Niños de la calle (niños y niñas)	Robo menor	
	Social	Violencia doméstica entre adultos	Abuso físico o psicológico hombre-mujer	
	Social	Abuso infantil: niños y niñas	Abuso físico y sexual especialmente prevaeciente en el caso de padrastros, aunque también de tíos	
	Social	Conflicto intergeneracional entre padres e hijos (tanto jóvenes como adultos)	Abuso físico y psicológico	
	Social	Violencia gratuita/rutinaria diaria	Falta de civismo en áreas como tráfico, agresividad al conducir, riñas en bares y confrontaciones callejeras	

ii. La visibilidad y la correspondiente conciencia pública

De entrada, también es importante reconocer que las diferentes categorías de violencia varían según su grado de visibilidad. Esto afecta el perfil de dichas categorías tanto en lo referente a la conciencia pública como en lo relacionado con el temor y la inseguridad que generan. En una región en la que la complejidad múltiple de la

violencia cotidiana domina la vida diaria de las personas, tales variaciones también fluctúan entre los diferentes países de la región centroamericana, determinando los niveles de tolerancia respecto a lo que es un nivel aceptable de comportamiento violento.

En un contexto posconflicto, las actividades tanto de los delincuentes como de las pandillas son muy visibles. Por consiguiente, el perfil asociado con éstas es muy alto y existe una tremenda presión para desarrollar e introducir intervenciones tendientes a reducir la violencia económica y social relacionada con ellos. Por el contrario, la violencia social intrafamiliar es mucho menos visible. Por tanto, tiene un perfil mucho más bajo en términos de opinión pública. Incluye la violencia doméstica basada en el género, el maltrato a los hijos y el conflicto intergeneracional. Este tipo de violencia es muy extendido, cualquiera que sea el nivel de ingresos, y en gran medida se trata como un asunto familiar privado. Por último, el resultado, si no el acto del crimen organizado, es con frecuencia visible—por ejemplo en términos de niveles de consumo ostentoso. Sin embargo, el peligro extremo relacionado con este nivel de violencia económica resulta en una renuencia extrema a enfrentarla.

iii. El legado del conflicto político regional en la violencia cotidiana

Dado que el legado de la violencia y el conflicto políticos de las últimas décadas aún domina la vida política, económica y social, también es importante identificar el impacto de este legado sobre los patrones actuales de violencia. De especial importancia son una serie de implicaciones de los conflictos políticos prolongados.

En primer lugar, la herencia de una cultura de violencia significa que ‘[existe] un sistema de normas, valores o actitudes que permite, posibilita o incluso estimula el uso de la violencia para resolver cualquier conflicto en relación con otra persona’ (Cruz, 1999: 92). La normalización de la violencia resultante de una exposición prolongada al conflicto político violento deshumanizador puede dominar el comportamiento en todas las esferas de la vida.

En segundo lugar, cuando los ciudadanos han estado sujetos a una opresión estatal violenta, la confianza en el Estado como institución muy posiblemente sea baja. Dicha confianza puede verse aún más erosionada por un Estado posconflicto débil y corrupto, en el que los poderosos permanecen protegidos por la impunidad. Es en especial pertinente una ausencia percibida de eficacia policial y judicial. Esto no solo convierte el control de la violencia en algo problemático, sino que también puede directamente causar violencia en la forma de vigilantismo comunitario e individual. De manera que una alta tasa de criminalidad puede, en parte, ser tanto una causa como un resultado de un sistema policial ineficiente. Muy relacionadas con las percepciones del sistema judicial están las percepciones de la ley en sí. Es significativo el hecho de que en El Salvador un 40 por ciento reportado de los adultos considera que es mejor hacer caso omiso de la ley si no se está de acuerdo con ella (Cruz, 1999).

La violencia también opera como un círculo vicioso que se alimenta a sí mismo. Por tanto, un aumento en el crimen violento disminuye las inhibiciones en relación con el conflicto violento, tanto a través de la demostración (los criminales proporcionan un ejemplo para quienes están inclinados a emular su comportamiento), como a través de la erosión de las normas sociales que regulan las relaciones interpersonales (Buvinić, 1997; véase más adelante respecto de los costos). Por último, una herencia muy real del conflicto armado es la abundancia de armas de alto calibre que se encuentran actualmente en circulación general. Esto ha contribuido a lo que Koonings y Kruijt (1999: 15) denominan la ‘producción y consumo masivo’ de la violencia (véase más adelante).

iv. Violencia política/institucional en el contexto posconflicto

A pesar del contexto posconflicto de América Central, no se puede dar por sentado que la violencia política haya sido erradicada. Informes recientes sobre derechos humanos sí sugieren que los gobiernos en general respetan los derechos de sus ciudadanos y que las violaciones que aún existen se han reducido de manera significativa en años recientes. No obstante, como lo ilustra la Tabla 9, las matanzas extrajudiciales por parte de oficiales de la

policía continúan siendo un problema. En particular, las denuncias de ‘limpieza social’ son comunes, en particular en Honduras y Guatemala, donde el Estado continúa siendo el principal autor de las mismas.

Tabla 9: Violencia estatal en 1996: principales categorías por porcentaje

Guatemala 191 casos	Matanza extrajudicial 51%	Amenazas de muerte 16%
El Salvador 2.726 casos	Contra la integridad personal 34%	Proceso judicial 26%
Honduras 321 casos	Ejecuciones 34%	Detención arbitraria 38%
Nicaragua 164 casos	Contra la libertad individual 24%	Integridad física 23%

Fuente: Saldomando (1998: 79)

Las víctimas de tales operaciones son en general niños de la calle y personas que se sospecha pertenecen a pandillas o son delincuentes habituales.

- En **Guatemala** se encontraron varios cadáveres en Ciudad de Guatemala y sus alrededores a principios de 2000 que mostraban señales de tortura y muerte violenta, incluida la decapitación. Casi todos los cadáveres eran de hombres jóvenes, muchos de ellos con tatuajes estilo pandilla, lo cual llevó a algunos observadores a sospechar que el gobierno había efectuado una operación de limpieza social (USDS, 2001b). Sin embargo, tales denuncias son difíciles de probar, y es fácil que el acusado haga aparecer tales muertes como el resultado de la rivalidad entre pandillas o del tráfico de drogas
- En **Honduras**, una ONG reportó la ‘limpieza social’ de 302 niños y jóvenes de la calle entre enero de 1998 y mayo de 2000. De estas muertes, atribuyen el 36 por ciento a la policía y a miembros del ejército (USDS, 2001c)
- En **San Salvador**, un 63 por ciento reportado de adultos aprobó o justificó la limpieza social en alguna forma (Londoño y Guerrero, 1999; véanse mayores detalles en la Parte 2.3 sobre pandillas)

Por otra parte, a pesar de la presunta reducción en la actividad militar interna con la llegada de la democracia a América Central, los altos niveles de crimen delincencial han llevado a los gobiernos de toda la región a reclutar la ayuda militar en un intento (aparente) por aumentar la seguridad. Los gobiernos con frecuencia ven la violencia como un reto o una prueba a su autoridad (Salomando, 1998). En este sentido una presencia militar intermitente en las calles en años recientes ha sido una herramienta política útil para demostrar ‘mano fuerte’ contra el crimen (véase a continuación lo referente a actitudes hacia el crimen y la violencia).

En contextos en los cuales la presencia de la policía es lamentablemente baja o ineficiente, los sectores adinerados pueden pagar seguridad privada. Sin embargo, esto en sí mismo también puede contribuir a un mayor número de crímenes, cuando la seguridad está vinculada con el robo y el crimen organizado y opera sin mecanismos de control. Al mismo tiempo, los habitantes de las áreas marginadas pobres que carecen de tales recursos con frecuencia consideran que no tienen otra opción distinta de recurrir a la vigilancia rudimentaria en vista de la violencia económica y social cada vez mayor (Arriagada y Godoy, 1999). Como consecuencia una serie de instituciones ‘informales’ no estatales relacionadas con los vecindarios locales, e incluso las familias, cometen atroces actos de violencia contra miembros de la comunidad local. Dentro de la región a la justicia informal que se busca por fuera del sistema judicial se le conoce más comúnmente como linchamiento.

a) Linchamiento

En la región el linchamiento está vinculado tanto con la violencia política/institucional como con la violencia económica, y se ha sido identificado que ocurre más comúnmente en Guatemala y Honduras que en Nicaragua o El Salvador. En **Guatemala**, las represalias contra quienes cometen crímenes y actos delictivos han producido una alarmante tasa de linchamientos realizados por grupos en los vecindarios locales. Según las estadísticas de MINUGUA, entre 1997 y 2001 hubo más de 350 linchamientos o intentos de linchamiento (Prensa Libre, 18/03/01). Se sospechó que la mayoría de las víctimas habían cometido crímenes relacionados con la propiedad o eran miembros de pandillas criminales. De los 75 casos que fueron llevados a juicio, 17 derivaron en

sentencias, de las cuales diez fueron sentencias de culpabilidad. Para finales de 2000, tan solo una persona había comenzado a cumplir una condena en prisión (USDS, 2001b).

El linchamiento se atribuye a la incompetencia percibida del sistema judicial oficial y de la fuerza policial para llevar a los criminales ante la justicia, así como a factores tales como la falta de educación y el desconocimiento de la ley y de los sistemas legales (Prensa Libre, 28/10/00). De especial importancia son las diferentes percepciones del crimen; para la policía o el sistema judicial, el robo puede ser un crimen relativamente insignificante. Sin embargo, para los hogares en extrema pobreza puede tener graves consecuencias (PNUD, 1998).

En **Guatemala**, el linchamiento también es una manifestación de venganza. Se le ha identificado como un ‘vestigio’ de los métodos utilizados en forma legítima por las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) durante la década de 1980. El primer caso registrado de un linchamiento grupal ocurrió en 1982, realizado por un ‘tribunal público’ de las PAC (El Periódico, 23/10/00). MINUGUA observó que aunque el número de linchamientos ha comenzado a disminuir, cada vez son más premeditados y planeados (USDS, 2001b).

b) Asesinatos por venganza

Los asesinatos por venganza son otro tipo de violencia institucional/política informal difícil de rastrear. Sin embargo, en **Honduras**, por ejemplo, se han registrado asesinatos bajo contrato. En 2000 se documentaron varios ‘asesinatos contratados’, casi siempre relacionados con disputas territoriales o ‘actividades criminales’ (USDS 2001c). En **El Salvador**, se ha documentado un aumento en el número de masacres familiares atribuidas, en gran medida, a la venganza por agravios cometidos durante la guerra (véase el Recuadro 2). Las masacres familiares aumentaron durante la década de 1990; entre 1995-1996, hubo 25 incidentes registrados (90 por ciento de los cuales ocurrió en zonas rurales), que cobraron 102 vidas. Tan solo un 19 por ciento de los casos registrados entre 1991 y 1997 estuvo relacionado con robos. Esta es en esencia una forma de ‘bandolerismo rural’ en el cual las guerras entre las familias rurales aprovechan los remanentes del militarismo que han sobrevivido en las zonas rurales. Estas matanzas comenzaron antes de la firma de los acuerdos de paz, con el asesinato de 15 miembros de una misma familia en Ayutuxtepeque en 1991. La ‘matanza familiar’, como se conoce habitualmente, es un escalofriante vestigio del conflicto rural en El Salvador.

Recuadro 2: Características de las masacres familiares de El Salvador

Las masacres familiares tienen una serie de características comunes entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Son realizadas por combatientes, entrenados para matar
- En muchos casos las víctimas son ex combatientes y predominan los motivos personales--tomarse la justicia en las propias manos por agravios del pasado
- Se apoyan en la incapacidad de los cuerpos de seguridad y del Estado para garantizar el orden social, así como en una falta de confianza en las capacidades de las instituciones de seguridad y judiciales para resolver los problemas
- Legitiman el uso de la violencia en la resolución de conflictos

Fuente: Bejar (1998)

v. Violencia económica

Tal como se definía en la Tabla 7, la violencia económica se refiere a la comisión de actos violentos motivados por un deseo de ganancia económica para obtener o mantener el poder económico. En el contexto posconflicto de América Central el término *mara* (literalmente banda o pandilla) se ha convertido en un término genérico para describir una enorme diversidad de formas de violencia callejera masculina. Sin embargo, si han de desarrollarse intervenciones exitosas a través de las políticas, es crítico diferenciar con precisión entre el crimen organizado, las maras como un fenómeno socioeconómico involucrado en la violencia tanto social como económica, y la violencia económica asociada con la delincuencia, los robos y la vagancia. El hecho de que una gran parte de los estudios actuales no establecen esta distinción, la convierte en un reto muy especial. Por consiguiente, esta sección brinda una descripción preliminar de los tipos predominantes de violencia económica.

Dada la importancia crítica del fenómeno de las maras, éste amerita de por sí una sección, que se comenta en la Sección 3, más adelante.

a) Crimen organizado

La incidencia de mucha de la violencia económica se puede atribuir de manera directa, en parte, al conflicto civil. En muchos casos, ex combatientes retirados del servicio activo han conformado bandas armadas, a las que se ha sido identificadas como la principal causa del crimen armado en toda la región (Arriagada y Godoy, 1999).

- En **Guatemala** se calcula que hay alrededor de 600 pandillas dedicadas al crimen organizado. Cuentan con 20.000 miembros y la mayoría de ellas están encabezadas por ex oficiales del ejército (*ibid.*). Los tipos de delitos más comunes atribuidos a las pandillas criminales organizadas son el secuestro, el robo armado (en especial de bancos), el narcotráfico, la trata de blancas y el tráfico de armas
- En **Nicaragua**, las bandas armadas conformadas por antiguos contras continúan realizando secuestros para pedir rescate y robos armados en las regiones norte y norcentral del país (USDS, 2001d). Desde el punto de vista geográfico, el crimen organizado, en especial el relacionado con el tráfico, prolifera en las áreas fronterizas (Castellanos, 2000 sobre Honduras)

b) Secuestro

Esta es una de las actividades más importantes de la delincuencia organizada. Aunque inicialmente las víctimas se reducían a los grupos socioeconómicos más altos, en años recientes este fenómeno se ha hecho más generalizado, y ha afectado a diferentes regiones y sectores de la población (PNUD, 1998). Sin embargo, en general continúa siendo más frecuente entre los sectores de mayores ingresos. En **Guatemala**, por ejemplo, el número de personas secuestradas disminuyó de 92 en 1997 a 30 en 1998 (PNUD 1999b), y ha habido un aumento en el número general de condenas por secuestro (PNUD, 1998). No obstante, como mínimo cinco ‘familias importantes’ (conformadas por alrededor de 40 personas), todas ellas víctimas del secuestro o la extorsión, han decidido emigrar, debido a la protección gubernamental insuficiente (Arriagada y Godoy, 1999).

Los secuestros no son cometidos sólo por pandillas organizadas. En **El Salvador**, la comisión presidencial que investiga el mal comportamiento de la policía identificó como mínimo a 12 oficiales sospechosos de participar en secuestros durante 2000 y años anteriores (USDS, 2001a). La corrupción policial de esta índole es común en toda la región.

c) Narcotráfico regional e internacional

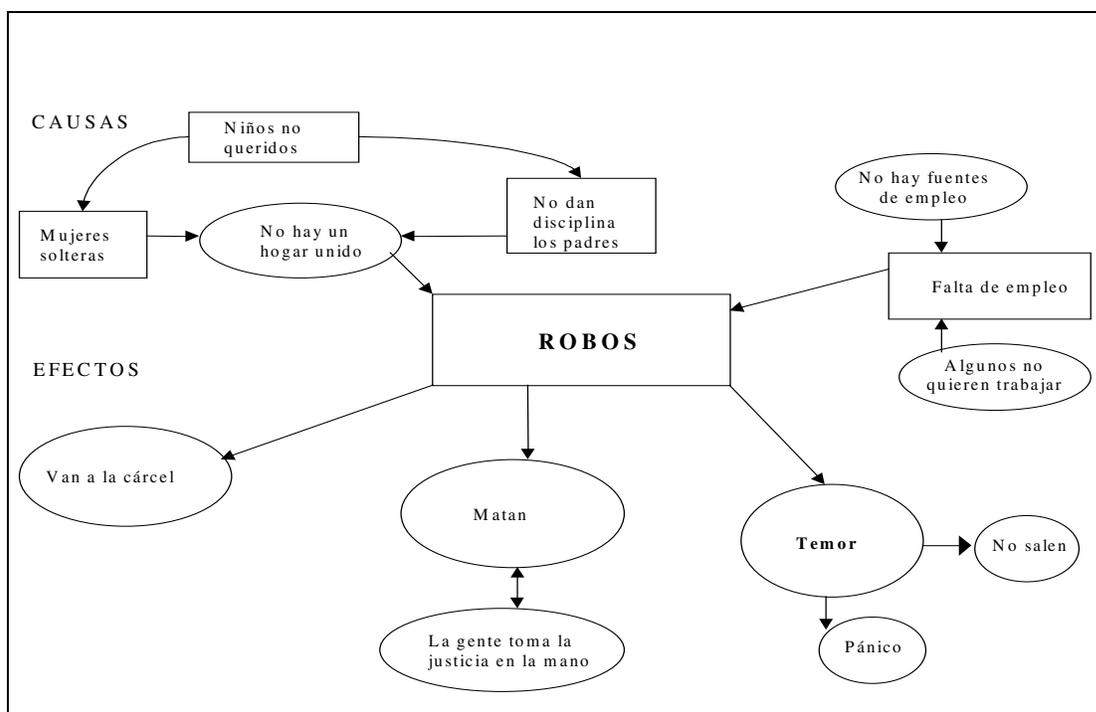
Este es otro fenómeno estrechamente relacionado con el crimen organizado. La ubicación de América Central entre América del Sur y del Norte, convierte a la región en un sitio útil para el tráfico internacional de estupefacientes. Gran parte de la región también está involucrada en la producción y el tráfico de drogas (véase Aguilera y Ogaldes, 1996 sobre Guatemala). En Nicaragua, la incidencia de los delitos de narcotráfico aumentó de una tasa de 6,41 por 100.000 habitantes en 1990 a 23,75 en 1999 (PNUD, 2000e). En 1995, en Guatemala se decomisó cocaína por valor de Q98 millones (alrededor de £9 millones). En 1998, esta cifra llegó a Q921 millones (PNUD 1999b). La trata de blancas internacional y regional también representa un problema en toda la región. De especial importancia en términos de violencia es el tráfico de niños. Según las autoridades guatemaltecas, los niños de la calle de El Salvador son atraídos hacia las áreas fronterizas con Guatemala donde son obligados a la prostitución por redes organizadas. Igualmente, niños de Honduras han sido utilizados como pordioseros para apoyar a los traficantes en San Salvador (USDS 2001a).

d) Robo y delincuencia

El robo armado lo cometen tanto grupos organizados como delincuentes y ladrones individuales. Por ejemplo, en una evaluación urbana participativa realizada en Guatemala, grupos de estudio focalizado revelaron que los delincuentes eran con mayor frecuencia niños y jóvenes que habían abandonado la escuela y se mantenían en las esquinas de las calles. Por aburrición, ocio forzado y un consumo frecuente de drogas menos peligrosas, como la marihuana, se solían ver implicados en delitos menores tales como robos de carteras o hurtos en tiendas. Los ladrones, por el contrario, tendían a ser delincuentes de mayor edad y más dedicados al delito, de naturaleza mucho más violenta y que con frecuencia acudían a la agresión (Moser y McIlwaine, 2001: 106).

Aunque la delincuencia era el resultado de la falta de cuidado paternal y maternal adecuado, al robo se le relacionó estrechamente con la falta de empleo. En algunas áreas éste se encontraba muy ligado con el ciclo agrícola anual. La escasez de trabajo al terminar la recogida de la cosecha (zafra), significaba que los hombres estaban tan desesperados que robaban y secuestraban. Los cambios en los niveles de robo también estuvieron vinculados de cerca con cambios en la policía y aquí se observaron diferencias entre las comunidades, dependiendo de si había llegado o no la nueva Policía Nacional Civil. Al igual que con las maras, la presencia de un gran número de ladrones y delincuentes aumentaba los niveles de temor y reducía la movilidad, en especial durante la noche. La Figura 1, el diagrama de flujo causal elaborado por un grupo de mujeres ladinas en Villa Real, destaca el temor que sentían, a la vez que identifica las consecuencias para los ladrones mismos. Entre estas consecuencias estaba no sólo la cárcel, sino también las personas que tomaban la ley en sus propias manos y daban muerte a los ladrones (Moser y McIlwaine, 2001: 106-112).

Figura 1: Causas y efectos de la presencia de ladrones en Villa Real, Esquipulas, dibujadas por una mujer ladina (de 26 años)



Fuente: Moser & McIlwaine (2001)

A lo largo y ancho de la región el robo ha aumentado en forma dramática:

- En **Guatemala**, durante 1999, se presentaron robos en 57 bancos, un promedio de más de uno semanal (Rodríguez y de León, 2000). Todos los tipos de robo aumentaron entre 1996 y 1998, con excepción de los asaltos a los turistas y los buses (véase el Anexo 1.4)
- En **Nicaragua** el robo violento aumentó de 25 en 1990 a 71,8 en 1999, y el robo utilizando la fuerza aumentó de 188 en 1990 a 212,46 en 1999 (PNUD, 2000e).

vi. Violencia social

Tal como se definía en la Tabla 7, la violencia social hace referencia a la comisión de actos violentos motivados por un deseo de ganancia social para obtener o mantener el poder social. La violencia social no sólo es de naturaleza grave. Aparte de esto, una abrumadora multiplicidad de tipos de violencia social dominan la vida cotidiana de las gentes de la región.

a) Violencia doméstica:

‘El tipo de violencia más difundido es el que ocurre dentro de las familias y en las relaciones íntimas... aquella en la cual las niñas y mujeres se ven afectadas en forma desproporcionada’ (NU, 1989, citado en McAllister, 1998: 6). Dado que las tasas de denuncia de la violencia familiar son notablemente bajas, los datos de las encuestas son una fuente mucho más confiable de datos comparativos que los incidentes efectivamente denunciados. Sin embargo, incluso el abuso denunciado suele presentar un nivel alarmante. El Ministerio Público de Honduras reportó la investigación de 10.535 casos de abuso conyugal durante 1999, de los cuales 9.268 fueron denunciados por mujeres. Esto representa un promedio de 25 diarios. Adicionalmente, los informes policiales de 1996 en Comayagua, Honduras, muestran que un 16 por ciento del total de crímenes reportados tuvieron que ver con violencia contra las mujeres (Spindel y colabs., 2000)¹⁰.

La Tabla 10 contiene informes de encuestas sobre violencia doméstica correspondientes a los cuatro países del estudio. Muestra que entre 40 y 52 por ciento de las mujeres informa haber sido maltratadas alguna vez por un compañero en las encuestas realizadas en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Aunque en general se considera un fenómeno no fatal, la violencia dentro del hogar puede llegar a ser mortal. En 1993, un estudio de la OPS encontró que entre 45 y 60 por ciento de los homicidios de mujeres ocurrieron dentro del hogar, la mayoría de ellos a manos de sus compañeros (PNUD, 1999c).

Tabla 10: Violencia doméstica en América Central

Lugar de la encuesta	Año de la encuesta	Muestra	Violencia reportada
El Salvador ¹	1997	714 mujeres	11,7% informaron haber sido golpeadas por sus compañeros durante el último año
Guatemala: Sacatepequez ²	1990?	1000 mujeres	49% habían sido víctimas de maltrato. En el 74% de los casos el agresor fue el compañero
Honduras ³	1996	n/a	4 de 10 mujeres informaron haber sido físicamente maltratadas por su compañero como mínimo una vez
Nicaragua: León ⁴	1995	488 mujeres: 18% rurales, 82% urbanas	El 52% de las que alguna vez estuvieron casadas informaron haber experimentado violencia conyugal

¹ OPS (1999) ² Citado por Rico (1996) ³ Spindel y colabs.(2000) ⁴ Ellsberg (1997a)

No sólo son demasiado bajas las tasas de denuncia sobre la violencia doméstica; además, en toda la región se pueden observar diferencias importantes entre los niveles de visibilidad y los niveles relacionados de tolerancia ante este fenómeno. Por ejemplo, en Nicaragua la violencia doméstica tiene un perfil muy alto, lo cual puede en parte estar asociado con la extensa investigación sobre el tema financiada por donaciones de los países nórdicos al igual que con niveles de violencia doméstica desproporcionadamente altos. La preponderancia de la violencia hacia los niños y el abuso sexual también reciben amplia cobertura en los medios de comunicación. Por contraste, en Honduras estos dos tipos de violencia social son mucho menos visibles, han sido objeto de mucho menos investigación y se consideran fundamentalmente asuntos relacionados con el ámbito privado más que con el público.

¹⁰ No obstante, cualquier aumento en los niveles denunciados también puede ser engañoso, ya que éste con frecuencia se debe a la defensoría institucional y al mayor grado de concientización.

Recuadro 3: Características y naturaleza de la violencia intrafamiliar en Nicaragua

Características

- Los tipos de violencia informados con mayor frecuencia fueron los empujones, puños y puntapiés, seguidos por bofetadas y lanzamiento de objetos
- La duración media del maltrato fue de 5 años, pero entre las mujeres de 35 a 49 años de edad, aumentó a 10 años
- En la encuesta nacional el 77 por ciento de las mujeres informó haber sufrido más de un tipo de violencia, mientras que el 32 por ciento sufrió cinco o más clases de violencia
- El 20 por ciento de las mujeres informó haber sido obligada a tener relaciones sexuales cuando no las deseaban mediante el uso de la fuerza física. De éstas, un 24 por ciento informó que su compañero trató de estrangularlas o quemarlas intencionadamente
- El 31 por ciento de las mujeres maltratadas informó haber sido golpeada durante el embarazo y la mitad de ellas informó haber recibido golpes en el estómago (INEC/MINSA, 1998)
- El 54 por ciento de las mujeres maltratadas indicó que sus maridos en general se encontraban embriagados durante los episodios de violencia y casi la tercera parte de las mujeres mencionaron el alcoholismo como la primera causa de violencia
- En general, el maltrato parece iniciarse poco después del matrimonio, comenzando en el 50 por ciento de los casos dentro de los dos primeros años y en el 80 por ciento dentro los cuatro primeros años (Ellsberg, 1997a)
- Del 4,1 por ciento de las mujeres de la encuesta nacional que informó haber sido víctima de abuso sexual antes de los 12 años, el 53 por ciento de sus agresores pertenecía a la propia familia, y en el 26 por ciento de los casos eran conocidos de la víctima. En la mitad de los casos, el abuso se había iniciado antes de los 10 años (INEC/MINSA, 1998)

Factores de fondo:

- Al maltrato a la esposa se le encontró asociado en forma significativa con la pobreza (Ellsberg, 1997a), con tener cuatro o más hijos, y en cierta medida con vivir en una zona urbana (Ellsberg, 1997a; INEC/MINSA, 1998)
- La encuesta nacional encontró una relación por lo general inversa entre la violencia doméstica y el nivel educativo (INEC/MINSA, 1998)
- Las encuestas muestran que en un 50 a un 60 por ciento de los casos, los hijos fueron testigos de la violencia, con repercusiones significativas. Los hijos de una madre maltratada tienen el doble de probabilidad de sufrir de problemas emocionales, de aprendizaje o de comportamiento, y siete veces más probabilidades de ser ellos mismos objeto de maltratos o abusos (Ellsberg, 1997a)

Búsqueda de ayuda

- Aunque el 74 por ciento de las mujeres que sufrieron maltrato doméstico informaron a otros acerca de su situación, en la mayoría de los casos a sus parientes, mientras que tan sólo un 25 por ciento de las mujeres urbanas y un 13 por ciento de las mujeres rurales buscaron ayuda de una institución (INEC/MINSA, 1998)

Por estas razones, es posible que dos estudios recientes sobre violencia doméstica intrafamiliar realizados en Nicaragua tengan una importancia más amplia en toda la región. Estos ofrecen un cuadro integral de las características de la violencia experimentada en el hogar y destacan su naturaleza extensa y la gravedad del problema (véase el Recuadro 3).¹¹

Un debate crítico sobre la violencia basada en el género hace referencia al efecto disputado de transformar los papeles de los géneros en niveles de violencia doméstica. Bejar (1998), por ejemplo, sostiene que la violencia intrafamiliar de las dos últimas décadas se puede atribuir al nuevo papel económico y político adoptado por muchas mujeres. Este ha transformado el comportamiento tradicional de la mujer, de tal manera que ahora entra en ‘conflicto con la cultura patriarcal tradicional a todos los niveles de la sociedad’ (p. 103). Sin embargo, el atribuir la violencia doméstica en general a un fenómeno tan reciente podría ser equivocado. La evidencia en contra demuestra que la transformación de los papeles de los géneros tiene mayores probabilidades de *reducir* la violencia familiar, o al menos de disminuir su aceptabilidad. La investigación realizada entre la trabajadoras de

¹¹ Una encuesta realizada en 1993 con una muestra de 488 mujeres en León (Ellsberg, 1997a) y una encuesta nacional realizada en 1998 entre más de 11.500 mujeres (INEC/MINSA, 1998).

una maquiladora en Honduras, por ejemplo, muestra que las empleadas informan con mayor frecuencia una mejora en la relación con su cónyuge/padres (38,1 por ciento) en lugar de un deterioro (5,8 por ciento) desde que comenzaron a trabajar. El 56 por ciento informa que sus relaciones se mantuvieron iguales (Ver Beek, 2001).

Aunque los recursos y los servicios destinados a las mujeres y los niños que sufren de violencia doméstica han aumentado de manera significativa durante los últimos años, la evidencia de Nicaragua, por ejemplo, sugiere una escasez de apoyo institucional para las mujeres maltratadas, en particular en las zonas rurales. Al mismo tiempo, como lo muestra el Recuadro 4, aunque la mayoría de las mujeres encuestadas no condonó la violencia doméstica, continuó habiendo una proporción significativa que sí lo hizo.

Recuadro 4: Actitudes de la mujer hacia la violencia doméstica, Nicaragua

Una encuesta nacional de 1998 a más de 11.500 mujeres entre las edades de 15 y 49 años encontró que el 27,7 por ciento de las mujeres urbanas y el 40,1 por ciento de las mujeres rurales (un promedio nacional de una de cada tres) consideran que ciertas circunstancias justifican el uso de violencia física por el marido en contra de su mujer. Las razones más frecuentemente citadas fueron:

- Si sospecha que ella se está viendo con otro hombre (25,6 por ciento del total)
- Si ella no cuida debidamente el hogar o los niños (18,6 por ciento del total)
- Si ella sale de la casa sin informárselo a él (15,3 por ciento del total).

Fuente: INEC/MINSA (1998)

b) Violación

De todos los tipos de violencia sexual en contra de la mujer, la violación es quizás el más oculto. Los niveles de violación denunciada varían de tan solo 277 en El Salvador a 1.181 en Nicaragua (USDS, 2001a; 2001d), aunque es poco probable que en realidad exista una disparidad tan amplia. El PNUD registró una tasa de 109,7 violaciones por 100.000 mujeres mayores de 15 años en Nicaragua en 1994 (PNUD, 2000d). Cuando esta tasa conservadora se compara, digamos, con la tasa de homicidios para el mismo año, de 13,6, la diferencia es abrumadora.

En gran parte de América Latina, la violación se veía tradicionalmente como un crimen en contra del honor, la honestidad o la modestia de la mujer (y no como un crimen en contra de su libertad sexual y su integridad personal). Por ello ocurría, y con frecuencia aún ocurre, que el violador es liberado de los cargos si acepta casarse con la víctima, restituyendo así el ‘honor’ de la mujer y el de su familia (Rico, 1996). Sin embargo, los informes de la USDS sugieren que de los países en estudio tan solo Guatemala conserva esta ley. En años recientes, ha aumentado la percepción del problema de la violencia relacionada con el género y de su dinámica, y un número de mujeres cada vez mayor está teniendo la posibilidad de reclamar su derecho a una vida sin violencia. Existe un claro vínculo entre la transmisión del VIH y los actos de violencia sexual, en particular la violación. Las más afectadas por este ciclo de violencia son las trabajadoras sexuales (Mehrotra, s.f.)

c) Violencia contra los niños:

Al igual que el maltrato doméstico contra la mujer, la violencia contra los niños en el hogar es con frecuencia un fenómeno invisible, pero grave y generalizado.

- En **El Salvador**, según el Defensor del Pueblo para la Protección de los Derechos Humanos, más del 85 por ciento de todo el abuso infantil ocurre en la escuela y en el hogar, y tan solo un pequeño porcentaje de los casos es denunciado a las autoridades (USDS, 2001a). La encuesta de ACTIVA en San Salvador muestra que el 37,5 por ciento de las mujeres acepta haber golpeado a su(s) hijo(s), mientras que los hombres informan un porcentaje ligeramente inferior del 25,7 por ciento de la muestra total (Orpinas, 1999). Esto ilustra que el derecho del niño a crecer en un ambiente no violento es con frecuencia considerado secundario frente al derecho de los padres a disciplinar a sus hijos
- En **Nicaragua**, entre enero y agosto de 2000, entre las víctimas de violación hubo 222 niños menores de 13 años, y 351 entre las edades de 13 y 17 años, y se encontró que el abuso sexual afecta en su abrumadora mayoría a las niñas

- En **Guatemala** se calcula que un 94 por ciento del abuso sexual se presenta en contra de las niñas, mientras que los niños suelen ser más las víctimas del maltrato y el abandono (PNUD, 1998)
- En **Honduras**, el abuso tanto por parte de la policía como del público en general en contra de un número estimado de 10.000 niños de la calle constituye un grave problema. Muchos niños de la calle han sido víctimas de abuso sexual, y alrededor del 40 por ciento se dedica en forma habitual a la prostitución. Esta violencia sexual (económica y social) en contra de los niños de la calle se refleja en la incidencia del VIH: se reporta que el 30 por ciento de los niños de la calle en Tegucigalpa y San Pedro Sula, Honduras, son positivos al VIH (USDS, 2001c).

La Evaluación Urbana Participativa de la violencia en Guatemala reveló que el temor al abuso sexual era generalizado entre los niños, aún cuando no hubieran en efecto sufrido dicho abuso. Los dibujos de los niños en relación con el origen de sus temores destacó ésta como una preocupación crítica, en especial entre las niñas jóvenes (véase la Figura 2) (Moser y McIlwaine, 2001: 59)



Figura 2. Dibujo de la violencia sexual contra los niños en el hogar realizado por una niña de 13 años de El Carmen, Santa Lucía Cotzumalguapa

d) *Violencia gratuita:*¹²

Una diversidad de formas aleatorias de violencia social gratuita dominan la vida cotidiana de las poblaciones locales y pueden relacionarse con una carencia o un concepto limitado de civismo. Actos de violencia tales como la agresividad al conducir y otras clases de violencia relacionadas con el tráfico, así como las riñas en los bares y otras formas de comportamiento callejero agresivo, no se suelen identificar en sí como violencia. Pueden estar estrechamente relacionados con la normalización de la violencia resultante de una prolongada exposición al conflicto político deshumanizador. El resultado es una tendencia a emplear la violencia para resolver cualquier forma de conflicto con otra persona.

Es muy posible que haya una diferencia significativa entre los países. En Nicaragua, la revolución social experimentada durante el período sandinista en la década de 1980 bien podría haber dejado un concepto mucho más fuerte de sentido cívico que en el caso de países como El Salvador y Guatemala, que estuvieron expuestos a varias décadas de conflicto civil violentamente opresor. Hasta ahora, se continúa dejando de reconocer y estudiar dicha violencia en gran medida. Un examen sistemático de este fenómeno específico y de su relación con los aspectos de civismo se puede identificar como un punto importante para la investigación futura.

¹² El Diccionario de la Universidad de Oxford define 'gratuito' como no solicitado, injustificable, que actúa sin razón o justificación'. Con base en esta definición, la violencia gratuita se define como violencia cotidiana arbitraria, aleatoria, que se deriva del uso de la violencia para resolver formas menores de conflicto o discusión.

3.2 Factores causales subyacentes a la multiplicidad de la violencia

La sección anterior destacó la escala de la violencia tanto económica como social en América Central. También ilustró la forma en la cual la violencia política ha persistido en un contexto posconflicto. Esto no sólo muestra la gravedad de la situación sino también la forma compleja y superpuesta como los diferentes tipos de violencia se relacionan entre sí. La falta de consenso respecto del enfoque analítico más apropiado para comprender las causas de la violencia significa que con frecuencia esto depende no sólo del tipo de violencia, sino también de la disciplina dentro de la cual se esté interpretando (Moser, 2000).

Para comprender los factores causales que subyacen a la violencia se requiere un enfoque holístico, en lugar de un enfoque que se centre en un nivel o tipo específico de violencia. Uno de los enfoques más conocidos de abordar la naturaleza interrelacionada de la violencia es el ‘modelo ecológico’. Este busca demostrar que no existe un nivel o causa único que determine o explique la violencia. Cada nivel o causa, al combinarse con una o más variables causales adicionales, podría provocar una situación de violencia (Bronfenbrenner, 1977).¹³ El ‘modelo ecológico’ identifica la violencia a los niveles estructural, institucional, interpersonal e individual (Moser, 2000; 2001).

En el caso de América Central, Arriagada y Godoy (1999) sugieren un enfoque epidemiológico multicausal que identifique tres tipos de factores contribuyentes. En primer lugar se encuentran la posición y la situación social y familiar, en términos de género, edad, educación, socialización y consumo de alcohol y drogas. En segundo lugar, están los factores sociales, económicos y culturales tales como el desempleo, la pobreza, el hacinamiento, la desigualdad social (que amenazan la integración social y llevan a la exclusión), la violencia en los medios de comunicación y la cultura de la violencia. En tercer lugar, se hallan factores institucionales y contextuales tales como la guerra, el narcotráfico, la corrupción, la disponibilidad de armas de fuego, las festividades, etc.

Moser y McIlwaine (2002), en su investigación sobre las percepciones comunitarias de la violencia urbana en comunidades pobres en Guatemala y Colombia, reconocen que la naturaleza específica de cada situación en la manera como se experimenta la violencia entre las personas se debe circunscribir dentro de un contexto estructural más amplio. Para hacerlo, desarrollan un marco holístico que identifica los factores subyacentes a la violencia, el temor y la inseguridad en términos de los tres conceptos interrelacionados de estructura, identidad y actuación.¹⁴

Dado que los temas del poder y la falta de éste son fundamentales para comprender los factores causales subyacentes a la violencia, es crítico analizar desde el principio la estructura de poder político y socioeconómico más amplia, dentro de la cual se manifiestan las realidades locales e individuales. También cabe reconocer que las personas experimentan la violencia de diferentes maneras no sólo debido a una diversidad de estructuras subyacentes de poder, control y dominación, sino también debido a las diferencias respecto a la situación de su identidad. Entre los elementos básicos de la formación de la identidad individual y los indicadores primarios de las relaciones de poder se encuentran el sexo, la edad, el origen étnico y la raza. Los hombres jóvenes son las principales víctimas y autores de los crímenes y la violencia, aunque esto varía de acuerdo con el tipo de violencia en cuestión. La construcción de las identidades de las masculinidades, por ejemplo, está muy relacionada con el ejercicio del poder masculino sobre la mujer, y se manifiesta en la violencia en contra de ésta (Greig, 2000).

Por otra parte, los individuos y los grupos sociales con frecuencia tienen ‘múltiples identidades’ que en la mayoría de los casos trascienden la raza y el origen étnico. En el caso de los países centroamericanos, pueden incluir identidades indígenas, afrocaribeñas o amerindias. La generación y la edad, como categorías sociales, interactúan tanto con el género como con las identidades étnicas, con implicaciones en términos de violencia.

¹³ El “modelo ecológico”, utilizado inicialmente para explicar el desarrollo humano (Bronfenbrenner 1977), ha sido empleado por los investigadores de la violencia para dilucidar las causas complejas del abuso infantil (Belsky, 1980), la coacción sexual (Brown 1995), y la violencia familiar (Heise, 1998). El modelo ecológico es una estructura de múltiples niveles que incorpora factores a nivel tanto individual--biofísicos, psicológicos y sociales--como externos, que actúan sobre el individuo.

¹⁴ Esta sección se apoya en gran medida en Moser y McIlwaine (2002).

Los ancianos y los jóvenes son especialmente vulnerables a la violencia en formas que difieren de la población adulta en general. Por último, en cualquier individuo dado se puede presentar una pluralidad de identidades. Así, un guerrillero involucrado en la violencia política y el conflicto armado que lucha contra la opresión puede al mismo tiempo estar maltratando físicamente a su mujer.

Dado que cada participante o testigo de la violencia aporta su propia perspectiva, la identidad está estrechamente interrelacionada con la ‘actuación humana’ individual. Esto tiene que ver con el reconocimiento de los individuos en su calidad de actores sociales que enfrentan maneras alternativas de formular sus objetivos, sin importar lo limitado de sus recursos.¹⁵ Por ejemplo, aunque en muchos contextos los hombres jóvenes como categoría corren el ‘riesgo’ de experimentar la violencia, no todos los hombres jóvenes están involucrados en ella. De igual manera, no se puede asumir una interpretación universal constante de la actuación en todas las diversas culturas. El lugar y la localización son también importantes al determinar cómo la identidad y la actuación se constituyen de manera diferente y afectan la forma como los actores intentan manejar las situaciones que enfrentan.

Factores estructurales subyacentes a la violencia en América Central

En el caso de América Central la naturaleza multidimensional, endémica e interrelacionada de la violencia en la región significa que no predomina un factor causal único. No obstante, con base tanto en una revisión de la literatura como en una visita al campo en Nicaragua y Honduras, se destacan tres factores como de especial relevancia, cada uno de los cuales se explica en mayor detalle a continuación:

- i. El legado de la violencia política y conflicto en la región
- ii. La proliferación de armas en la América Central posconflicto con tráfico transregional
- iii. La pobreza severa, la desigualdad y la exclusión en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales en los países de la región

i. El legado de la violencia política y conflicto en la región

Los conflictos políticos recientes han tenido un efecto profundo en la política, la economía y la sociedad de la América Central ‘posconflicto’. Esto ha llevado a ‘muchos estudiosos a pensar que la criminalidad es una continuación de la guerra civil, o más bien, que es el efecto ahora distorsionado de las causas sociales que provocaron la guerra’ (Saldomando, 1998: 82). Aunque un análisis detallado de los complejos antecedentes de la violencia política se sale del alcance de este estudio, es importante destacar en forma muy breve tres de los principales factores estructurales subyacentes a dicha violencia en la región.¹⁶

En primer lugar los analistas sostienen que la violencia no es nueva en las sociedades latinoamericanas, sino que se encuentra profundamente arraigada en su evolución histórica. A diferencia de otras regiones, donde la violencia ha estallado entre los estados (como en Europa Occidental) o debido al colapso del Estado (recientemente, en partes de Europa Oriental, África y Asia), en América Latina la naturaleza del Estado es de por sí violenta. Persiste una ‘cultura’ de violencia y un temor relacionado, sin que las normas aprendidas ofrezcan alternativas pasivas a la resolución violenta del conflicto (Koonings y Kruijt, 1999).

Una segunda fuente estructural del conflicto en América Central se relaciona con el sistema agrario heredado de la colonización española (Kay, 2000). La distribución desigual de la tierra ha sido una de las manifestaciones más claras de la distribución sumamente desigual de los recursos, con la mayoría de las tierras en manos de la élite dominante. Los campesinos que han reclamado sus derechos a un medio de vida, principalmente a través de la reforma agraria, con frecuencia han experimentado la opresión militar, al intentar enfrentarse a las relaciones de poder dominantes. Por consiguiente, las zonas rurales han sufrido en general la peor opresión. Las

¹⁵ Como lo aclara Long ‘la noción de actuación atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social e idear maneras de enfrentarse a la vida, aún bajo las formas de coacción más extremas’ (Long 1992: 23).

¹⁶ Consúltese a Booth y Walker (1999) para obtener una discusión más detallada de la historia política de América Central. Koonings y Kruijt (1999) proporcionan un análisis de la evolución de una cultura de violencia en América Latina.

implacables campañas militares contrainsurgentes han buscado asegurar que los pueblos o comunidades locales no hayan estado protegiendo a ‘simpatizantes’ de la guerrilla.

Un tercer factor subyacente ha sido la participación externa (en especial de Estados Unidos) en América Central desde mediados del siglo diecinueve, que ha ejercido un impacto significativo en las estructuras políticas y económicas nacionales. En particular, el comienzo de la Guerra Fría después de la Segunda Guerra Mundial transformó la atención de los Estados Unidos en la región de ser un interés principalmente económico a uno predominantemente político. Esto se reforzó en 1959 cuando Castro derrocó el régimen de Batista en Cuba. Con el final de la Guerra Fría, los intereses de los Estados Unidos en América Central se han transformado una vez más, ahora promoviendo soluciones pacíficas (en lugar de militares) a los conflictos y alentando el establecimiento de regímenes democráticos consolidados.

Recuadro 5: Información estadística que identifica la proliferación de armas en la América Central posconflicto

El Salvador

- Los estimativos de la circulación actual de armas de fuego entre civiles van de 250.000 a 400.000 (Cruz y Beltrán, 2000)
- El 7 por ciento de las personas encuestadas en el área metropolitana de San Salvador informó poseer un arma de fuego. Proyectando esto a la población urbana total, se sugiere que alrededor de 25.000 personas admiten estar armadas (Cruz, 1998)
- En 1998, 6 de cada 10 muertes violentas en el departamento de San Salvador fueron el resultado de armas de fuego o explosivos, y en 1999, un promedio de 5 personas murieron diariamente como resultado de un homicidio con arma de fuego al nivel nacional (Cruz y Beltrán, 2000), lo cual es equivalente a una tasa de homicidios aproximada de 30 por 100.000 habitantes.
- En 1993, se encontró que como mínimo un miembro del 30 por ciento de las familias de El Salvador urbano había sido víctima de una agresión armada (Cruz, 1999)
- Una encuesta realizada en 1999 en el área metropolitana de San Salvador demostró que un 7 por ciento de los niños en edad escolar entre los 13 y los 19 años admitió haber llevado un arma de fuego a la escuela (*ibid.*)
- Una ley que entró en vigor en 1999 permitió que cualquier ciudadano podía obtener un arma semiautomática con potencia suficiente para matar a un animal de dos toneladas (*ibid.*)
- El 30 por ciento de los entrevistados en la encuesta de ACTIVA en San Salvador había visto robar a alguien utilizando un arma (Londoño y Guerrero, 1999)

Guatemala

- Se estima que alrededor de 2 millones de armas están en poder del 36 por ciento de la población civil (Arriagada y Godoy, 1999)
- Además de las armas que quedaron del conflicto, se afirma que las pandillas criminales organizadas, con frecuencia relacionadas con el narcotráfico, importan grandes cantidades de armas al país (Rodríguez y de León, 2000)
- Alrededor de 200 compañías de seguridad privada emplean del orden de 35.000 agentes privados, más que el pie de fuerza del ejército o la policía (Rodríguez y de León, 2000)
- Las bajas tasas de muertes intencionales con armas de fuego asociadas con las áreas de una numerosa población indígena y las altas tasas (diez veces superiores a la tasa más baja) en áreas donde predominan los ladinos, ilustran una importante dimensión étnica (PNUD, 1999b)

Honduras

- El 68 por ciento de las muertes y lesiones resultantes del crimen violento utilizando armas se debió a armas de fuego (Castellanos, 2000)
- En áreas fronterizas a comienzos de 1990, se podía adquirir un AK-47 por aproximadamente US\$20 (*ibid.*)
- El Congreso Nacional calcula que entre 400.000 y 500.000 armas ilegales están en circulación al nivel nacional (*ibid.*)

Nicaragua

- Se estima que durante la década de 1980, estaban en circulación alrededor de 2 millones de armas militares, consistentes principalmente en AK-47 y rifles M16, pistolas y granadas de mano (Lira, 2000)

ii. La proliferación de armas en la América Central posconflicto

Un segundo factor causal subyacente a la violencia, también muy relacionado con un contexto posconflicto, es la disponibilidad de armas de fuego. Una aceptación cada vez más extensa del uso de la violencia como un medio de control se relaciona muy de cerca con la posesión de armas. En San Salvador, por ejemplo, una encuesta realizada por ACTIVA reveló que el 49 por ciento de los adultos entrevistados estaban a favor de que sus vecinos se armaran para combatir la delincuencia (Cruz y Beltrán, 2000). Por otra parte, los conflictos armados de América Central han alimentado un próspero mercado negro de armas militares de alto calibre. En toda la región, el número de armas confiscadas y destruidas después de firmar la paz ha sido mínimo. Al mismo tiempo, el fuerte incremento en el número de empresas de seguridad privada también ha incrementado el número de armas en circulación. La existencia de estas empresas aumenta la probabilidad de que las disputas terminen causando muertes, en lugar de desalentar el crimen violento (Arriagada y Godoy, 1999). Diversas estadísticas muestran la medida en la cual la proliferación de armas es un factor causal estructural serio que subyace a la violencia tanto social como económica (véase el Recuadro 5).

iii. Pobreza y desigualdad

Otro debate importante hace referencia al grado en el cual el crimen y la violencia tienen sus raíces en la pobreza o la desigualdad. Aunque la pobreza ha sido considerada durante mucho tiempo el principal determinante de la violencia, más recientemente se ha objetado esta relación lineal por ser demasiado simplista.¹⁷ Las interpretaciones basadas en modelos estadísticos, por ejemplo, han demostrado que la desigualdad influye más que la pobreza en los datos sobre tasas de asesinato al nivel nacional (Fajnzylber, Lederman y Loayza 1998).¹⁸ Algunos analistas sostienen también que los mayores niveles de violencia también están estrechamente asociados con los procesos interrelacionados de globalización, ajuste estructural y democratización política que han ocurrido en muchos países de la región.

Al mismo tiempo, las condiciones de vida cotidianas de los pobres urbanos aumentan el potencial para que surjan el conflicto, el crimen o la violencia (Vanderschueren, 1996). En realidad, la pobreza y la desigualdad con frecuencia se traslapan para generar condiciones en las cuales algunas personas recurren al crimen y la violencia. Como se indicó en la sección sobre antecedentes de este informe, en los países de la región existen enormes desigualdades en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales. En la evaluación participativa de la violencia emprendida en Guatemala, por ejemplo, los grupos de estudio focalizado dieron la mayor prioridad o peso relativo al nexo entre pobreza, desempleo y falta de educación adecuada, tal como lo ilustra la Figura 3, un diagrama de impacto causal dibujado por un grupo de hombres jóvenes de Ciudad de Guatemala. Aquí la pobreza se percibió como una consecuencia directa de la falta de educación y empleo, junto con otros factores.

Causas subyacentes y consecuencias adicionales de la violencia en la región centroamericana

Por otra parte, se pueden identificar una serie de factores importantes adicionales ya sea de violencia o como consecuencia de ésta. Algunos de estos se comentan en mayor detalle en otras secciones del documento, mientras que otros se marcan aquí como asuntos para mayor consideración. Entre ellos están:

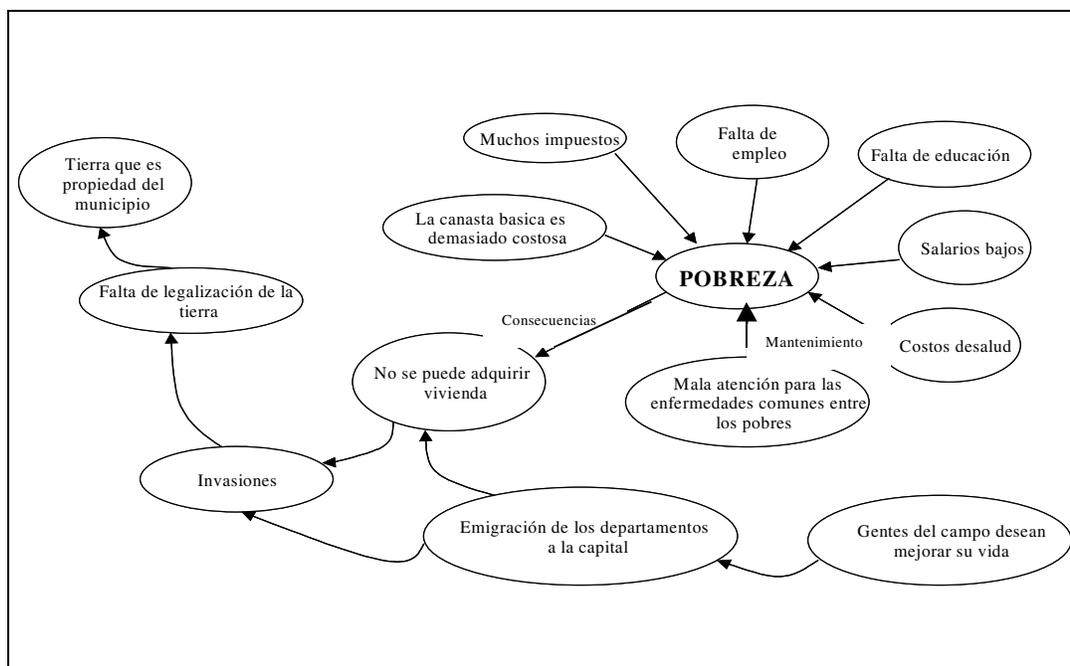
- Migración, tanto dentro de la región como entre la región y Estados Unidos--con vínculos con las **maras**—y en menor medida, con Colombia (véase la siguiente sección)
- Sistema de policía, judicial y penal inadecuado y/o corrupto

¹⁷ Por ejemplo, suponer una relación positiva entre pobreza y violencia también supone que todas las gentes pobres son en potencia violentas. A su vez, esto supone de manera incorrecta que los peores niveles de crimen y violencia se dan durante las crisis económicas (Arriagada y Godoy 2000:114).

¹⁸ Un estudio global reciente reveló que la desigualdad en los ingresos es un determinante importante de las tasas nacionales de homicidio, después de controlar la distribución de la educación, la pobreza, la polarización étnica y económica, los servicios de seguridad y el capital social (*ibid*). A su vez, el efecto de la desigualdad en los ingresos sobre las actividades criminales depende del estatus socioeconómico, factor al cual responden más los pobres que los ricos (Fajnzylber, Lederman y Loayza 1998: 8).

- La situación que siguió al Huracán Mitch, y que condujo a una reubicación drástica de grandes poblaciones, que aumentó el desempleo y también rompió el tejido social
- Después del 11 de septiembre, en relación con la política de los Estados Unidos, legitimación de nuevos niveles de violencia institucional y mayor disposición de las fuerzas armadas/policía a actuar con impunidad contra los civiles
- Grupos de crimen organizado, móviles y activos a través de la región centroamericana, con vínculos externos relacionados con las drogas, el comercio ilegal de automóviles y el comercio organizado de explotación sexual, más que todo en relación con mujeres y niños (véase la sección anterior)
- Pandillas organizadas de jóvenes ('maras'), a través de las fronteras centroamericanas y también vínculos con pandillas estadounidenses (véase la siguiente sección)
- Distribución de drogas relacionada con la localización geográfica de América Central como punto intermedio entre la producción basada en Colombia y los enlaces de distribución mexicanos con Estados Unidos.

Figura 3: Diagrama del impacto causal de la pobreza en Ciudad de Guatemala, dibujado por un grupo de seis hombres jóvenes de una comunidad local



Fuente: Moser y McIlwaine (2001)

3.3 Actuación, identidad y violencia juvenil: el fenómeno de las pandillas

Dado que la cultura ubicua de las pandillas es la manifestación más visible y con frecuencia la más brutal, pero la menos comprendida de la violencia posconflicto en América Central, es importante dedicar una sección separada a este fenómeno. Las pandillas, o **maras**, como se conocen en general, personifican las causas de gran parte de la violencia contemporánea en América Central y reflejan las frustraciones particulares de la identidad juvenil.

Desde su surgimiento como un fenómeno de alta visibilidad en la década de 1980, el número de jóvenes pertenecientes a pandillas ha venido en constante aumento. Por consiguiente, a pesar de la ausencia de datos confiables respecto de la proporción del crimen efectivamente atribuible a las pandillas juveniles, éstas se han convertido en un foco primario de la atención pública. Como ya se mencionó, la cobertura de los medios sensacionalistas ha contribuido a esta preocupación, que con frecuencia ha servido para ocultar otra violencia

mucho más insidiosa, como lo es aquella asociada con el crimen organizado. Por estas razones, podría ser útil ‘desconstruir’ algunos de los mitos relacionados con las maras que actualmente imperan en toda la región de la América Central.

Primer mito: Todas las pandillas persiguen los mismos objetivos

En términos de uso corriente, la delincuencia juvenil y las ‘maras’ se han convertido en sinónimos, especialmente en los medios de comunicación. Por consiguiente, es importante comenzar por identificar las diferencias fundamentales en la terminología, tal como las identifican los jóvenes mismos, tanto en El Salvador (Smutt y Miranda, 1998) como en Guatemala (Moser y McIlwaine, 2001). Aunque es poca la diferencia entre el significado del término tradicional, ‘pandilla’ y el término del argot, ‘mara’, existe una diferencia significativa entre una pandilla que es considerada una ‘mara’ y una que es una ‘banda’. Generalizando, convendría definir las de la siguiente manera:

- Las bandas son pandillas estructuradas de manera específica alrededor de la violencia criminal (económica) y pueden tener estrechas relaciones con el crimen organizado
- Las maras van desde los grupos normales de amigos hasta las bandas, en cuanto a su nivel de criminalidad.

Aunque la mayoría de las pandillas muestran algún grado de comportamiento ilícito, el nivel de crimen varía de manera significativa entre los dos tipos mencionados. Si se presume que todas las maras son bandas delictivas, o viceversa, entonces todos los jóvenes involucrados quedarán estigmatizados como delincuentes, sin importar el nivel relativo de comportamiento criminal o de violencia, tal como se ilustra en el Recuadro 6.

Recuadro 6: Actitud hacia las pandillas en Ciudad de Guatemala

‘Le preguntamos a los miembros de una radiopatrulla que recorría nuestro vecindario alrededor de las 2 de la mañana qué debíamos hacer si agarrábamos *in fraganti* a un joven de una pandilla? La policía respondió ‘ustedes saben lo que deben hacer ...entregámoslo a nosotros o al ejército es un error ...ustedes saben qué hacer...Matarlos!’

Fuente: PRODEN, (1996: 145)

Dado que la motivación para ingresar a una pandilla varía según la actividad a la cual se dedique ésta, las intervenciones por medio de las políticas orientadas a reducir la actividad de las pandillas deben tener en cuenta esta diferencia crítica. En la actualidad esto no siempre ocurre. En Honduras, por ejemplo, el presidente recién posesionado ‘militarizó’ las comunidades pobres como un medio para reducir los elevados niveles de actividad de las maras, lo cual quizás haya exacerbado o transformado las diferentes formas de ‘limpieza social’ que han existido de tiempo atrás en Honduras. Durante la última década se han visto diferentes modalidades y formas de ‘limpieza social’ en las ciudades hondureñas. Como consecuencia de ello, durante algún tiempo los hombres jóvenes—ya sea que hayan cometido crímenes o no—han estado expuestos a que se les dispare (en particular si exhiben un tatuaje), así como al encarcelamiento y las golpizas.

Segundo mito: Todos los jóvenes son intrínsecamente violentos

Aunque las ‘maras’ son responsables de diversas formas de violencia social y económica, es importante recordar que no *todos* los jóvenes son intrínsecamente violentos. Por consiguiente:

- No toda la actividad de las pandillas es violenta o ilícita
- No todos los delincuentes son pandilleros
- No todos los jóvenes pertenecen a alguno de estos grupos (o a ambos)

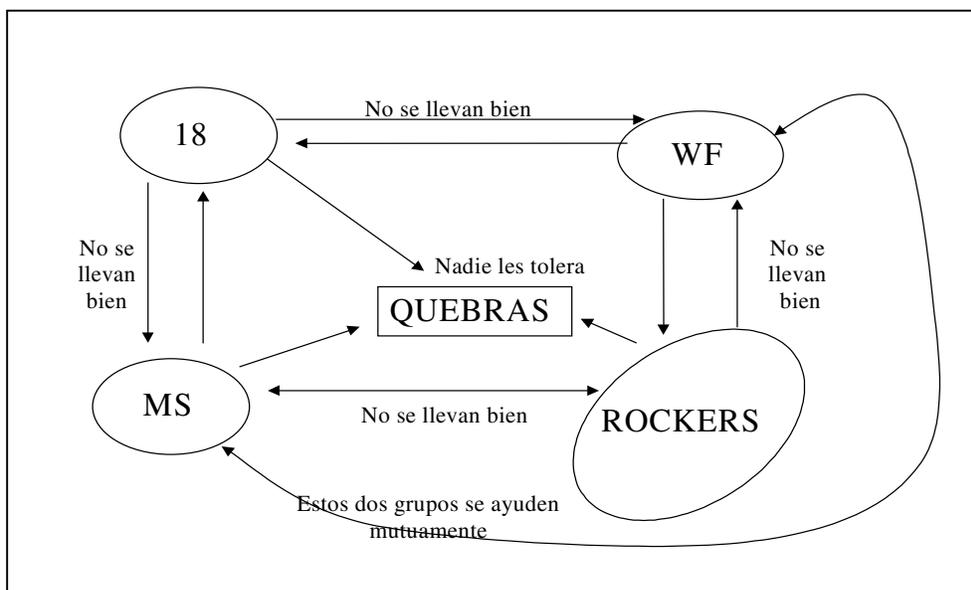
Aunque esto último parece bastante obvio, la naturaleza omnipresente de la cultura de las pandillas significa que con frecuencia se ve a los jóvenes en general como peligrosos o no dignos de fiar. Por ejemplo, en la encuesta de ACTIVA en El Salvador:

- El 27 por ciento de los adultos estuvo de acuerdo en que la policía podía detener a un joven por su apariencia física (Londoño y Guerrero, 1999)

Tercer mito: Existen tan sólo tres o cuatro grupos de pandillas dominantes en cada país

Aunque los grupos de maras más conocidos, la ‘18’ y la ‘Salvatrucha’ (o MS 13) operan en toda la región, en la mayoría de los vecindarios urbanos marginados donde por lo general operan las pandillas también es corriente que haya una serie de pandillas territoriales menores que pueden estar o no afiliadas a una pandilla mayor (véase la Figura 4).

Figura 4: Diagrama de la colaboración entre los grupos de maras en una comunidad urbana marginada de Ciudad de Guatemala, dibujado por tres miembros jóvenes de una pandilla entre los 18-20 años



Fuente: Moser y McIlwaine (2001: 96)

- En **Ciudad de Guatemala**, en 1997, Prensa Libre (citada en PNUD, 1998) identificó un total de 53 maras diferentes que operaban en 12 zonas distintas, aunque ésta es una cifra conservadora. Otra fuente calculó la cifra para Ciudad de Guatemala en 330 en 1995 (PRODEN, 1996). Aunque la actividad de las pandillas es más prolífica en las zonas urbanas marginadas de Guatemala, las pandillas operan en 10 departamentos por fuera de la capital (Rodríguez y de León, 2000)
- En **Honduras**, un registro al nivel nacional identifica 340 pandillas, cuyos miembros alcanzan los 14.696 jóvenes entre las edades de 11 y 30 años. Sin embargo, quienes trabajan con los delincuentes juveniles en Honduras estiman que esta cifra está más cerca de los 60.000 (Castellanos, 2000). Un tercer estimativo reciente arroja una cifra de 40.000 para todo el país.
- En **El Salvador** se han reportado dos tipos de pandillas juveniles (con frecuencia interrelacionadas) –las pandillas territoriales y las pandillas estudiantiles. Mientras que las pandillas territoriales están interesadas en la protección y la dominación de su territorio, las pandillas estudiantiles se enfocan hacia la rivalidad entre las diferentes instituciones educativas. Los jóvenes pertenecientes a un tipo con frecuencia pertenecerán también al otro, y por ello pueden tener diferentes rivales en la escuela y en sus vecindarios locales. Esto tiene implicaciones obvias en términos del aumento en la rivalidad (Smutt y Miranda, 1998; FLACSO, s.f.)

Cuarto mito: Las pandillas son un fenómeno exclusivamente masculino

Si bien las pandillas son en su inmensa mayoría un fenómeno masculino, no siempre es así. Algunas maras guatemaltecas tienen líderes mujeres, y en Nicaragua existen pandillas de sólo mujeres (Rodgers, 1999; véase

también Laidler y Hunt, 1997). La evidencia de Guatemala indica que a una niña que sea maltratada por su padre se le pueden aconsejar sus amigas que se vaya de la casa y se una a la mara para que la proteja del maltrato. Como lo han dicho algunas jóvenes, ‘a veces es mejor estar con la mara que con la familia’ (Moser y McIlwaine, 2001: 98; véase a continuación).

No obstante, las pandilleras pueden ser en ocasiones poco más que ‘apéndices’ sexualmente explotadas de la pandilla (Rodgers, 1999):

- En **Guatemala** se indicó que las mujeres integrantes de algunas pandillas debían aceptar las relaciones sexuales con varios de los pandilleros para poder continuar perteneciendo a la pandilla (Winton, próxima publicación)
- En **San Salvador**, el hecho de que alrededor del 56 por ciento de las mujeres pertenecientes a las pandillas encuestadas habían quedado embarazadas en algún momento, ya fueran por coacción o no, sugiere niveles bastante altos de actividad sexual dentro de las pandillas (Cruz, 1997)
- En **Honduras**, la investigación realizada por algunas ONG de mujeres ha destacado el abuso sexual por parte de algunos miembros de las pandillas en contra de muchachas locales. Causan especial preocupación las ‘violaciones colectivas’ que ocurren como parte de los requisitos de iniciación en la pandilla

Quinto mito: La violencia de las pandillas es de índole exclusivamente económica

Es bien sabido que las maras se dedican a la violencia económica. Junto con las bandas, las maras participan en la violencia económica participando en carterismo, atracos, robos y asaltos a buses. En Honduras, por ejemplo, es común el cobro de ‘impuestos’ en los barrios por parte de las maras. También se les han atribuido a las pandillas juveniles secuestros, robos de bancos y retenes en las carreteras, aunque éstos son mucho menos comunes y pueden identificarse mejor como manifestaciones ligadas al crimen organizado (por esto debe tenerse en cuenta la confusión en la terminología) (Choloros y colabs., 1997).

No obstante, parte de la violencia que manifiestan las maras es de naturaleza social, y en este caso está vinculada a aspectos de identidad de las pandillas. La violencia social relacionada con las pandillas puede adoptar la forma de conflicto territorial (que con frecuencia causa muertes), violación o vandalismo. Esto afecta no sólo su propia seguridad y movilidad personales, sino también las de otros jóvenes y las de la comunidad en general (véase el Recuadro 7). Por lo general la rivalidad entre las pandillas se circunscribe al control de un determinado

Recuadro 7: El impacto de la actividad de las pandillas en la movilidad de las comunidades en Ciudad de Guatemala

‘Al frente [de mi casa] están las fronteras de las 2 pandillas – los 18 y los 13, y cuando salen a pelear comienzan a hacerlo con machetes y tiran piedras contra las casas, y la gente tiene que quedarse donde está – Yo lo alcanzo a oír todo desde mi casa, cuando comienzan a pelear, a matar’ (muchacha de 17 años).

Fuente: Winton (próxima publicación)

territorio, pero en ocasiones se ve como la protección de un vecindario. Como lo comentó un miembro de una pandilla en El Salvador: ‘Los de la otra mara son enemigos, porque quieren venir aquí y gobernar, quieren darnos órdenes, controlar la colonia...Luchamos por el poder y el territorio. Ellos quieren venir aquí a robar ...Lo que nosotros hacemos es proteger a la colonia’ (Smutt y Miranda, 1998: 138).

Esta visión de ‘guardianes’ de la comunidad también existe en **Nicaragua**, donde la protección por parte de la mara local a cambio de que no se denuncien sus actividades a la policía, con frecuencia la convierte en una institución de seguridad útil dentro de la comunidad (Rodgers, 1999). Sin embargo, cuando prolifera una serie de pandillas en un área pequeña, es poco probable que la rivalidad sea para beneficio mutuo si el territorio no se puede definir claramente.

La violencia entre las maras va desde las peleas a puñetazos hasta el uso de cuchillos, pistolas e incluso granadas, siendo especialmente evidente la proliferación actual de armas en América Central (ya mencionada) entre las maras:

- En El Salvador se afirma que las maras tienen en su poder importantes armas militares, incluidos M-16, AK-47, granadas de mano M-3 y lanzacohetes RPG-2 (Choloros y colabs., 1997)
- La causa de muerte más común entre los guatemaltecos de 15 a 24 años en 1997 (30.5%) fueron las armas de fuego (Poitevín y colabs., 2001)

El uso cada vez mayor de armas de fuego en las reyertas territoriales también aumenta el riesgo de muerte y heridas para los individuos no pertenecientes a las pandillas si, como ha ocurrido, quedan atrapados en el fuego cruzado. Cualesquiera que sean los beneficios de formar parte de una mara (véase a continuación), los peligros que enfrentan son extremos.

- En **Nicaragua** se calcula que entre el 3 y el 5 por ciento de los miembros de las pandillas son asesinados cada año (Rodgers, 1999)
- En **El Salvador**, de 20 miembros de pandillas entrevistados, 12 informaron que su recuerdo más doloroso era haber visto asesinar o herir a un miembro de su mara (Smutt y Miranda, 1998). (Véase el anexo 1.5 para mayor información sobre la violencia que viven los miembros de pandillas).

La mayoría de las pandillas emplea algún proceso de iniciación, que por lo general implica que el miembro potencial debe cometer algún tipo de acto violento, aunque la naturaleza y el nivel de violencia varían entre las pandillas y los países. Por otra parte, suele ser muy difícil abandonar una mara en forma prematura una vez que se es miembro de ella. Muchos de los que intentan salirse enfrentan un mayor riesgo personal de violencia, o podrían tener que cometer un acto de violencia extrema para que les permita salirse. Sin embargo, no conviene generalizar al nivel regional. En algunos contextos, la pertenencia a una pandilla es más un 'rito de paso' para los hombres jóvenes, que se retiran de ésta una vez se 'calman' y sientan cabeza. Esto con frecuencia se debe a que cohabitan con una compañera y desean iniciar una familia. De igual manera, las creencias religiosas pueden constituir una motivación importante para abandonar las maras.

Sexto mito: Las pandillas son importantes distribuidores de drogas

Aunque drogas tales como la marihuana y la cocaína (y, en menor grado, la heroína) se asocian con frecuencia con las maras, por lo general es en términos de consumo y no de distribución. Este consumo podría afectar los actos de violencia individuales, en particular el robo menor relacionado con los hábitos de consumo, pero en general no afecta el nivel de violencia de las pandillas (Rodgers, 1999). No obstante, la atracción del 'dinero fácil' significa que en algunos contextos los miembros de las pandillas son muy vulnerables a la asociación con el crimen más organizado de distribución de drogas.

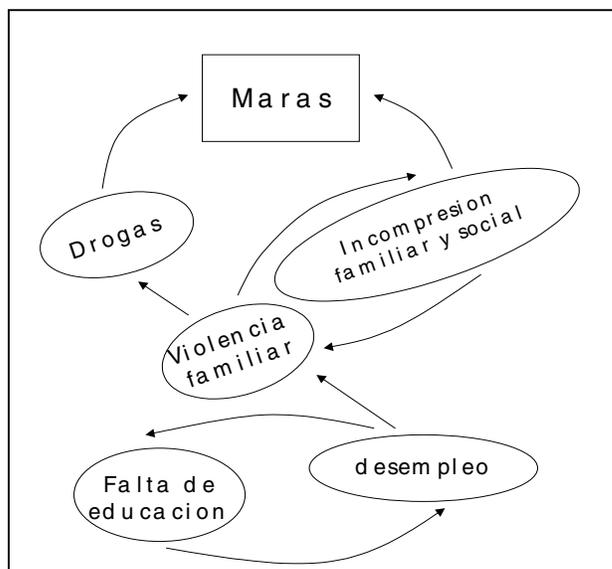
Séptimo mito: Las pandillas juveniles son causadas por motivos violentos

Hoy se reconoce, en términos generales, que los jóvenes no ingresan a las pandillas sólo por causa de sus aspiraciones violentas, sino más bien como respuesta a una multiplicidad de factores sociales, económicos y culturales. Estos culminan en que busquen en una pandilla lo que no encuentran en ninguna otra parte. La causa más citada del crecimiento exponencial de la actividad de las maras en América Central es la deportación de salvadoreños jóvenes de los Estados Unidos, algunos de los cuales han traído de regreso influencias de la cultura de las pandillas estadounidenses. Las dos pandillas principales en América Central (y especialmente en El Salvador) forman parte de las dos pandillas principales de Los Angeles y utilizan los mismos nombres. Por otra parte, la migración dentro de América Central también ha contribuido de manera significativa a la diseminación regional de la cultura pandillera.

Al mismo tiempo, existen importantes factores causales de exclusión dentro de las áreas urbanas marginadas pobres, donde las pandillas tienden a proliferar. La Figura 5 muestra algunas de las percepciones de por qué los jóvenes en Ciudad de Guatemala se unen a las pandillas e ilustra algunos de los aspectos de la exclusión, entre ellos la carencia de educación, empleo y comprensión de la familia. La Figura 6 brinda percepciones adicionales

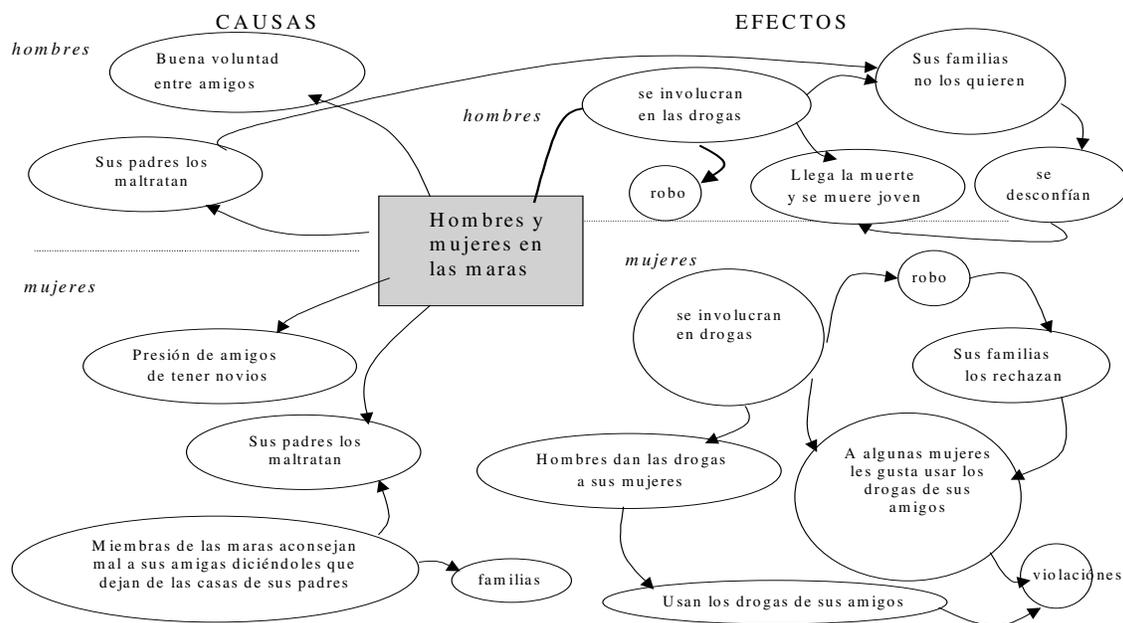
de las causas y consecuencias de unirse a las pandillas, en este caso señalando las diferencias entre muchachos y muchachas.

Figura 5: Causas percibidas de las maras, dibujado por tres hombres y mujeres jóvenes en Ciudad de Guatemala, entre 20 y 23 años de edad



Fuente: Winton (próxima publicación)

Figura 6: Causas y efectos de ser un hombre y una mujer miembros de una pandilla en El Merced, Ciudad de Guatemala, dibujado por una muchacha ladina (de 16 Años)



Fuente: Moser y McIlwaine (2001)

Las condiciones de vida precarias, las tensiones que provoca una acumulación de carencias, las jornadas laborales excesivas de los padres, la responsabilidad material y emocional cada vez mayor de las mujeres, el fuerte hacinamiento, la falta de espacios recreativos y la falta de servicios básicos sirven para debilitar la función de socialización de la familia (FLACSO, s.f.). En efecto, una razón que se menciona con frecuencia para unirse a las pandillas es la búsqueda de lo que no encuentran en el hogar, a saber, comprensión, comunicación y respeto (Moser y McIlwaine, 2001). En cuanto a la continuación de la violencia, es importante señalar la conexión entre la violencia (social) en el hogar y (la violencia de) las pandillas.

Por otra parte, el hecho de que muchos jóvenes en América Central estén sujetos a una falta de oportunidades de empleo, además de niveles de educación en general bajos (y relacionada con éstos), significa que con frecuencia sufren de altos niveles de exclusión económica. En El Salvador se encontró que, en 1997, el 31 por ciento de los jóvenes entre los 10 y los 24 años no estaba trabajando ni estudiando. Se considera que estos jóvenes se encuentran en alto riesgo social (FLACSO, s.f.). De hecho, de más de 1.000 miembros de pandillas encuestados en San Salvador, el 76 por ciento no se encontraba estudiando y el 74,5 por ciento no tenía trabajo (Cruz, 1997).

- En **El Salvador**, la razón más común para ingresar a las pandillas, según información de los miembros, era el ‘vacil’ (46 por ciento), un término utilizado para referirse a diferentes aspectos, entre ellos la camaradería, así como las actividades específicas de la pandilla. Una segunda razón fueron los problemas familiares (22 por ciento). Casi el 85 por ciento de los encuestados quisieran ‘calmar’ su vida en la pandilla, en concreto dejar las drogas y la violencia, y cuando se les preguntó qué elementos de la pandilla quisieran mantener, la respuesta más común fue la amistad (24 por ciento), seguida por la unidad y la solidaridad (21 por ciento) (Cruz, 1997)
- En **Guatemala** un estudio realizado en 1987 identificó que tan sólo 8 de 299 pandilleros entrevistados querían ‘salirse de las maras y convertirse en buenos ciudadanos’ (AVANCSO, 1996: 18). Esto indicó que el concepto de ciudadanía tenía poco significado positivo para los excluidos en los aspectos social, político y económico y que la perspectiva de ser un buen ciudadano tenía pocas probabilidades de pesar más que los beneficios de pertenecer a una pandilla. No obstante, es importante anotar que este estudio se realizó antes de la firma del acuerdo de paz en Guatemala.

Recuadro 8: Factores que contribuyen a la formación de pandillas juveniles

- | | |
|--|---|
| • Conflicto armado | • Movimientos migratorios |
| • Naturaleza de la expansión urbana | • Privatización del espacio público |
| • Debilitamiento de la unidad familiar | • Altos niveles de violencia intrafamiliar |
| • Deportación de jóvenes de los EE.UU. | • Pobreza |
| • Falta de oportunidades | • Carácter autoritario de la cultura cívica |
| • Pertenencia social | |

Fuente: Ramos (s.f.); comentarios sobre el borrador del documento

Comentario final: ¿Las pandillas como movimiento sociales?

La gran cantidad de jóvenes, en especial hombres, ‘enrolados’ en las maras en toda la región sugieren que el fenómeno puede verse como una forma de ‘movimiento social’, constituido en esencia por una juventud desafecta y excluida, que reafirma su identidad social por medio de actos violentos. En este sentido, se puede afirmar que el hecho de ser miembro de una mara brinda un sentido de identidad y pertenencia.

Por consiguiente, si las soluciones han de tener un efecto significativo, deben entender los complejos factores causales que influyen en la pertenencia a una pandilla—en otras palabras, deben especificar lo que tales intervenciones pretenden reemplazar. Esto requiere un enfoque que pueda considerar la dinámica múltiple de la vida en la pandilla. También es importante anotar la circularidad de muchos factores relacionados con las

pandillas de jóvenes. De especial importancia es la relación cíclica entre la violencia en el hogar y la violencia propia de las pandillas.

3.4 Los costos y consecuencias de la violencia en América Central

Muy relacionados con los factores causales subyacentes a la violencia están los costos y consecuencias del accionar violento. La información referente a los costos económicos puede proporcionar una medición común e interpretable para comprender el impacto del crimen tanto en las personas como en la sociedad. Esta permite una comparación con los costos de otros males sociales y constituye una herramienta comparativa útil para resaltar la importancia de las estrategias para la reducción de la violencia. Como lo sugiere Macmillan (2000), esto con mucha frecuencia destaca la importancia relativa de los costos de la violencia, con importantes implicaciones en cuanto a las evaluaciones costo-beneficio de las diferentes alternativas de políticas (específicamente, preventivas y no curativas).

La mayor parte de la investigación en América Latina acerca de los costos de la violencia se basa en la categorización de los costos directos e indirectos de ésta. Aquí se hace una distinción entre los costos brutos asumidos por la víctima y los costos macroeconómicos netos (por ejemplo, un secuestro no origina costos en términos macroeconómicos, ya que es una transferencia y no agrega ni retira valor). El Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, ha financiado un extenso programa de investigación en toda la región basado en este enfoque (véase el Recuadro 9).

Recuadro 9: Elementos utilizados por el Banco Interamericano de Desarrollo para medir los costos de la violencia

- **Costos directos:** sistema de salud, policía, sistema judicial, vivienda y servicios sociales.
- **Costos indirectos:** morbilidad y mortalidad mayores, debidas a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas, trastornos depresivos.
- **Efectos multiplicadores económicos:** impactos macroeconómicos, impactos sobre el mercado laboral y productividad intergeneracional.
- **Efectos multiplicadores sociales:** impacto sobre las relaciones interpersonales y sobre la calidad de vida.

Fuente: Arriagada y Godoy (2000: 117)

Es probable que los mayores avances se hayan logrado con las mediciones de los costos económicos directos de la violencia, las pérdidas relacionadas por muertes e incapacidades, y las “transferencias” resultantes de los crímenes contra la propiedad, calculadas como porcentajes del PIB o el PNB. Sin embargo, entre las limitaciones se encuentran no sólo aspectos metodológicos sino también, en muchos contextos, la falta de acceso a información de la policía, el sistema judicial, el sistema penal e incluso las fuerzas armadas en cuanto a sus evaluaciones de los gastos relacionados con la violencia. A la vez, muchos de los componentes de los costos indirectos, tanto para las víctimas individuales como para la sociedad en general, son intangibles y en este caso no existen datos cuantitativos confiables—de hecho, resultaría ser inútil intentar cuantificar algo tan complejo y subjetivo.

Por otra parte, tanto los niveles como los tipos de violencia tienen un impacto dramático en el bienestar de las gentes en términos de la seguridad de sus medios de vida, así como del funcionamiento de las instituciones sociales locales. Por consiguiente, un marco de referencia que identifique los vínculos entre la violencia y los bienes de capital y las capacidades relacionadas con la seguridad de los medios de vida puede ayudar a identificar los costos de la violencia al nivel local. Del extenso debate sobre los ‘medios de sustento’ ha surgido un consenso con respecto a la identificación de cinco tipos de bienes de capital: físicos, financieros, humanos, sociales y naturales (véase el Recuadro 10) (Chambers y Conway, 1993; Carney, 1998; Moser y Norton, 2001). Los múltiples resultados de la violencia pueden entonces analizarse también en términos de sus efectos directos e indirectos en los diferentes tipos de bienes de capital. Esto contradice la tendencia común a reconocer la

importancia de los resultados no económicos de la violencia, para declarar, en última instancia, que son imposibles de medir.

Recuadro 10: Definición de bienes de capital

El **capital físico** (también conocido como *capital producido o hecho por el hombre*) comprende el inventario de planta, equipos, infraestructura y otros recursos productivos pertenecientes a las personas naturales, el sector empresarial o el país mismo.

El **capital financiero** consiste en los recursos financieros a disposición de las personas (ahorros, suministros de crédito).

El **capital humano** incluye inversiones en la educación, salud y nutrición de las personas. La mano de obra es un activo crítico ligado a las inversiones en capital humano; el estado de salud determina la capacidad de la gente para trabajar, mientras que las habilidades y la educación determinan el rendimiento de su trabajo.

El **capital social** se define como las reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza incorporadas en las relaciones sociales, estructuras sociales y arreglos institucionales de las sociedades, que les permiten a sus miembros lograr sus objetivos individuales y comunitarios. El capital social está incorporado en las instituciones sociales a nivel microinstitucional – comunidades y hogares – e igualmente se refiere a las normas y reglamentaciones que rigen las instituciones formalizadas en el mercado, el sistema político y la sociedad civil.

El **capital natural** incluye las existencias de bienes proporcionados por el medio ambiente, tales como tierra, la atmósfera, los bosques, minerales, el agua y los pantanos. En las comunidades rurales el activo productivo crítico para los pobres es la tierra; en las áreas urbanas, es el terreno para la vivienda.

Fuentes: Carney, 1998; Moser, 1998; Narayan, 1997; Serageldin, 1996

Considerando las limitaciones de este tipo, los costos continúan siendo difíciles de medir a pesar de décadas de investigación—y de extensos debates acerca de la exactitud de los diferentes cálculos estimados. Por otra parte, dadas las grandes limitaciones en los datos, se dificultan las comparaciones regionales, como ocurre en el caso de este estudio. Por consiguiente, esta sección brinda tan sólo una introducción muy preliminar a un aspecto de alta complejidad, a la vez que señala el camino hacia áreas de mayor investigación

La violencia y la erosión de los bienes de capital financieros y físicos

Tal como se identifica en el Recuadro 10, el capital físico y financiero comprende tanto las existencias de planta, equipos, infraestructura y otros recursos productivos como los recursos financieros a disposición de las personas. Uno de los costos más importantes de la violencia en términos del capital financiero y físico es el drenaje de los ahorros y el capital nacional en términos de los recursos asignados para reducir o controlar el fenómeno. A pesar de una mayor inversión estatal, la incapacidad para controlar el crimen violento, cada vez más generalizado, con frecuencia deriva en que los hogares y las empresas deban recurrir a la seguridad privada para controlar o impedir la violencia, lo cual a su vez reduce la legitimidad del Estado (Arriagada y Godoy, 2000).¹⁹

- En **Guatemala**, según una encuesta nacional de victimización, el 7,1 por ciento de los hogares sufragan su propia seguridad privada. Por consiguiente, el presupuesto total para el gasto privado en seguridad es como mínimo un 20 por ciento mayor que el presupuesto de la seguridad pública, y suma cada año un valor estimado de Q26,81 millones (alrededor de US\$3,5 millones) (*ibid.*)
- En **El Salvador** el costo total de la seguridad privada se estimó en cerca de US\$7.207.202 en 1998 (IUDOP, 1998). Por otra parte, los costos en que incurrió el sector privado en la atención a la salud resultante de la

¹⁹ Un sistema judicial y de policía ineficaz también reduce los costos del crimen para quienes lo cometen y por tanto aumenta los beneficios relativos de cometerlo.

violencia, por ejemplo el pago de consultas, transporte, exámenes y medicamentos, suma alrededor de US\$27 millones cada año (*ibid.*)

Sin embargo, los gastos ilegales suelen ser el costo directo más alto de la violencia. En El Salvador en 1996 el gasto total sumó US\$280.953.780, de los cuales el 60,6 por ciento se dedicó a actividad policial y el 38,2 por ciento al sector judicial (IUDOP, 1998). Esto equivale al 4,9 por ciento del PIB (Cruz y González, 1997), en lo cual los costos generales legales e institucionales de la violencia representaron un 67,5 por ciento estimado de la inversión pública en El Salvador (IUDOP, 1998). Así pues, los costos cuantificables totales, tanto directos como indirectos, de la violencia en El Salvador sumaron más del 13 por ciento del PIB en 1995 (*ibid.*).

La pérdida de ingresos debida a la violencia es otro costo de capital financiero importante. En **El Salvador** en 1997 este se reportó en US\$495.733.585 (Cruz y González, 1997). En efecto, en 1995 las solas muertes llevaron a un costo estimado de US\$166.562.592 en ingresos perdidos (IUDOP, 1998). Según una encuesta de 1995, la pérdida de bienes y materiales como resultado del crimen alcanzó un valor estimado de US\$223.369.535 en El Salvador (IUDOP, 1998).

La Tabla 11 muestra las pérdidas financieras totales relacionadas con diferentes crímenes en **Guatemala**. Esto indica que el costo del crimen violento fue bastante mayor que el del crimen no violento. A menor escala, todo negocio en Guatemala sufre pérdidas de Q 42.270 anuales (alrededor de US\$5.490) en promedio a causa del crimen.

Tabla 11: Costos económicos del crimen en Guatemala, 1999

Incidente	Pérdida estimada (en millones de Q)	Equivalente en US\$ (en millones)
Robos sin violencia	1.925,8	250
Asalto a mano armada	2.341,3	304
Amenaza, extorsión o chantaje	66,8	8,7
Agresión física	15,9	2
Ataque sexual	3,9	0,5
Total	4.353,8	565,4

Fuente: Rubio (s.f.)

La violencia y la erosión de los bienes de capital humano

Tal como se definieron en el Recuadro 10, los bienes de capital humano incluyen inversiones en educación y salud. Por consiguiente, uno de los costos directos de la violencia es un mayor gasto público y privado en salud. En El Salvador, se estimó que los costos institucionales para la recuperación de la salud en 1998 estuvieron cercanos a US\$20.382.161. La carga general agregada a la salud por la violencia superó entonces los US\$47 millones (IUDOP, 1998).

Los bienes de capital humano también incluyen el estado de salud, que determina la capacidad de trabajo de las gentes. Al nivel de América Latina, Londoño (1996, citado en Moser y Grant, 2000) sostiene que la acumulación neta de capital humano en América Latina y el Caribe durante los últimos 15 años ha sido recortada a la mitad debido al aumento en el crimen y la violencia. En efecto, la pérdida de capital humano en razón de la violencia alcanza un 1,9 por ciento estimado del PIB en América Latina, equivalente al gasto total en educación primaria (CIEN, s.f.).

Por ejemplo, en El Salvador en 1996, 78.726 personas fueron heridas con violencia intencional— una tasa de 1.360 por 100.000 habitantes (Cruz y González, 1997). En ese mismo año, se perdieron 180.000 años de vida por las muertes prematuras en El Salvador, un 52 por ciento de las cuales fueron causadas por armas de fuego (*ibid.*). La Tabla 12 muestra los datos de Guatemala sobre muertes y lesiones intencionales por cada 100.000 habitantes entre 1996 y 1998.

Tabla 12: Muertes y lesiones intencionales por cada 100.000 habitantes: 1996-1998, Guatemala

	1996	1997	1998
Muertes intencionales	35,1	37,6	30,2
Lesiones intencionales	51,4	52,2	44,8

Fuente: PNUD (1999b)

i El impacto de la violencia doméstica en los bienes de capital humanos y financieros de la mujer

Es importante dedicar una sección separada a los costos de la violencia doméstica, dada la gravedad de la misma. Los estudios de los costos económicos demuestran el impacto financiero de la violencia en contra de la mujer, incluidas la cuantificación de los impactos psicológicos de la violencia doméstica en ella y las repercusiones a largo plazo para sus hijos. Aunque tales *costos* cuantificables no son de manera alguna las únicas *consecuencias* de la violencia contra la mujer, sirven para destacar los vastos impactos del problema. Yodanis y colabs. (2000: 273) sostienen que la violencia contra la mujer no es ‘un problema ‘privado’. Por el contrario, es sin lugar a dudas un problema ‘público’ porque toda la sociedad paga en términos monetarios, al igual que no monetarios’.

Los costos de la violencia contra la mujer se calculan por lo general en términos del impacto sobre la salud (específicamente, la mayor demanda de atención a la salud), así como la pérdida de productividad e ingresos. Los costos para la salud de la violencia contra la mujer son tanto físicos como psicológicos. La carga que implica para la salud la victimización basada en el género entre mujeres de 15 a 44 años es comparable con la que plantean otros riesgos establecidos tales como el VIH, el cáncer, la tuberculosis y las enfermedades cardiovasculares (Banco Mundial, 1993, citado en Heise y colabs., 1994). Los impactos de la violencia doméstica en la salud incluyen: lesiones graves, lesiones durante el embarazo, lesiones a los hijos, embarazos no deseados y prematuros (debido a violación o falta de control sobre la anticoncepción), enfermedades de transmisión sexual (incluido el VIH), mayor vulnerabilidad a las enfermedades y consecuencias psicológicas tales como el suicidio, los problemas de salud mental y los efectos en los hijos.

El estudio de la violencia doméstica en Nicaragua, mencionado en la sección anterior, explica la incidencia de los problemas de salud en las víctimas del maltrato doméstico. Las mujeres que sufrían perturbación emocional tenían, según el informe, seis veces más probabilidades de haber experimentado abuso conyugal durante su vida que las mujeres que no sufrían perturbación emocional (Ellsberg, 1997b). Por consiguiente, es razonable pensar que las mujeres objeto de abusos tienen mayores tendencias suicidas que las que no lo han sido (tasas reportadas del 17 por ciento y el 5 por ciento, respectivamente, en Nicaragua) (INEC/MINSA, 1998).

La violencia doméstica contra la mujer también afecta a sus hijos y la evidencia demuestra que la salud de un niño está en mayor riesgo si la madre sufre violencia doméstica. Se cree que la mayor tasa de mortalidad entre los hijos de madres abusadas se debe a la violencia durante el embarazo, o quizás a una falta de control sobre los recursos familiares para la manutención del niño. Un estudio del BID en Nicaragua reveló que los hijos de las familias en las cuales las mujeres son sometidas a violencia doméstica grave, tienen 100 veces más probabilidades de ser hospitalizados (BID, 1997). En Managua, Nicaragua, también se encontró que las mujeres objeto de abusos hacen uso de los servicios de salud (cirugía, hospitalización y visitas al médico por

enfermedad) con una frecuencia que casi duplica la de las mujeres que no los han sufrido (Morrison y Orlando, 1999), lo cual implica con claridad una carga financiera institucional y personal.

La violencia doméstica también afecta los ingresos de la mujer. Las mujeres en Nicaragua que sufren de violencia doméstica grave ganan alrededor de un 57 por ciento de lo que ganan las que no sufren violencia doméstica, mientras que las víctimas de la violencia sexual ganan tan solo un 46 por ciento de lo que ganan las mujeres que no han sido sometidas a abusos. La violencia doméstica es un determinante importante de los ingresos, pero éstos no son un determinante importante de la violencia doméstica. De hecho, se cree que la violencia doméstica en Nicaragua reduce los ingresos de la mujer en US\$29,5 millones, lo cual equivale al 1,6 por ciento del PIB (Morrison y Orlando, 1999).

No existe consenso en cuanto a si la violencia doméstica afecta o no la participación de la mujer en la fuerza laboral. En Managua, no se encontró una relación significativa entre el abuso en general y el trabajo por fuera del hogar, aunque en el caso del abuso psicológico, se encontró que las mujeres trabajaban significativamente más por fuera del hogar: 38 por ciento de las mujeres objeto de abusos, comparado con 24 por ciento de las mujeres que no habían sido objeto de abusos psicológicos. Se encontró que los únicos indicadores importantes de la participación de la mujer en la fuerza laboral eran la edad y los años de escolaridad (Morrison y Orlando, 1999).

Así como la violencia doméstica genera costos económicos a través de los bienes y servicios que se utilizan en su tratamiento o prevención, también se pierden bienes y servicios a través del ausentismo, la disminución en la productividad en el trabajo y la pérdida de empleos, como resultado de la violencia doméstica (Morrison y Orlando, 1999). En 1993, el Banco Mundial calculó que los costos globales de la violencia doméstica y la violación equivalían al 6 por ciento del total de años perdidos de vida sana, ajustados teniendo en cuenta la incapacidad, y el 90 por ciento de la morbilidad relacionada con la incapacidad resultante de lesiones (Moser y Grant 2000). No existen datos específicos sobre los costos institucionales de la violencia contra la mujer, en términos de costos legales y servicios de apoyo, pero los datos presentados anteriormente destacan los enormes costos de la violencia contra la mujer.

Los niños que viven en un hogar violento se ven afectados en su salud y también en su propio uso de la violencia dentro de sus relaciones. Por otra parte, el vivir en un ambiente de maltratos puede llevar a una pérdida de capital humano a largo plazo, representado en un menor rendimiento educativo. En Nicaragua, alrededor del 63 por ciento de estos niños repiten un año en la escuela y, en promedio, se retiran de ésta a los nueve años, en comparación con una edad de 12 años para las mujeres que no son víctimas de maltrato grave (BID, 1997). No obstante, Morrison y Orlando (1999), no encuentran una relación significativa entre el desempeño escolar y el vivir en un hogar en el que hay maltrato. De hecho, se encontró que los niños de hogares sin maltratos tienen cuatro veces más probabilidades de tener problemas disciplinarios y también es más probable que tengan problemas disciplinarios.

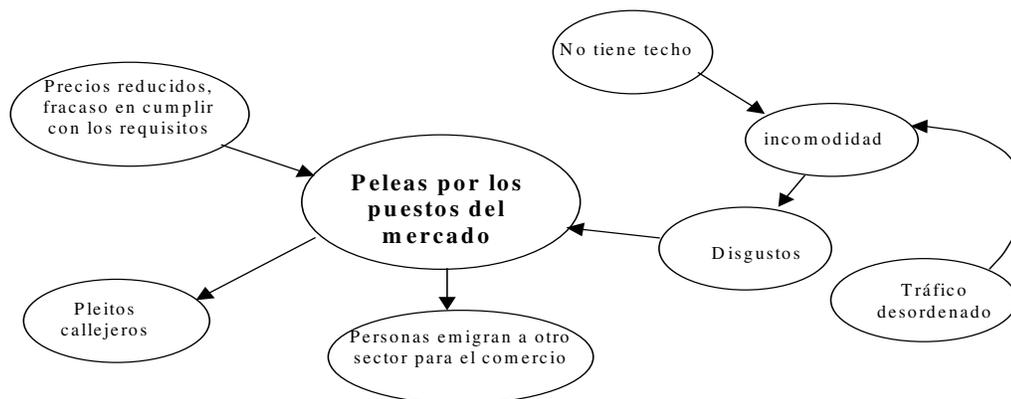
ii. La violencia y la erosión de los bienes de capital social

El capital social se define la mayoría de las veces como las “reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza incorporadas en las relaciones sociales, las estructuras sociales y los arreglos institucionales de las sociedades que les permiten a sus miembros lograr sus objetivos individuales y comunitarios” (Narayan 1997: 50). El capital social puede ser de naturaleza incluyente o excluyente y por tanto no es necesariamente beneficioso para todos. Está claro que ‘el capital social para algunos implica exclusión social para otros’ (Harriss y De Renzio, 1997: 926). Aunque el conflicto violento puede socavar el capital social, también puede reconstruirlo. Al examinar el impacto de la violencia en el capital social, es útil distinguir entre capital social productivo y perverso, así como entre capital social estructural y cognitivo.²⁰

²⁰ Mauricio Rubio (1997) distingue entre capital social ‘productivo’, que es aquel que puede generar cambio institucional y favorecer el crecimiento, y capital social ‘perverso’, como son las redes y los sistemas legales y de recompensa que alientan el comportamiento que busca la ganancia y la actividad delictiva. Así, el capital social/las organizaciones sociales productivos en las comunidades locales son aquellos que generan resultados favorables tanto para sus miembros como para la comunidad en general. Por contraste, el capital

La Evaluación Urbana Participativa (EUP) en Guatemala identificó una escasez de capital social cognitivo en las comunidades locales, y quejas generalizadas sobre falta de confianza y unidad (Moser y McIlwaine 2001). La gente expresó en múltiples ocasiones su marcada renuencia a colaborar con sus vecinos. En San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, una mujer mayor afirmó: “Nadie se mete en la vida de los demás”, mientras que otra mujer dijo: “cada quien vive su propia vida”. La gente se refirió a las normas y estrategias de silencio, conocidas como la ‘cultura de silencio’. La falta de confianza generó conflictos, en ocasiones de naturaleza violenta. Estos con frecuencia giraron alrededor de la violencia gratuita e incluyeron conflictos físicos y verbales entre vecinos por el acceso al agua y riñas por actividades generadoras de ingresos tales como los puestos en el mercado (véase la Figura 7).

Figura 7: Diagrama del impacto causal de las peleas por los puestos en el mercado en Limoncito, San Marcos, elaborado por dos hombres adultos (23 y 32 años)



Fuente: Moser y McIlwaine (2001)

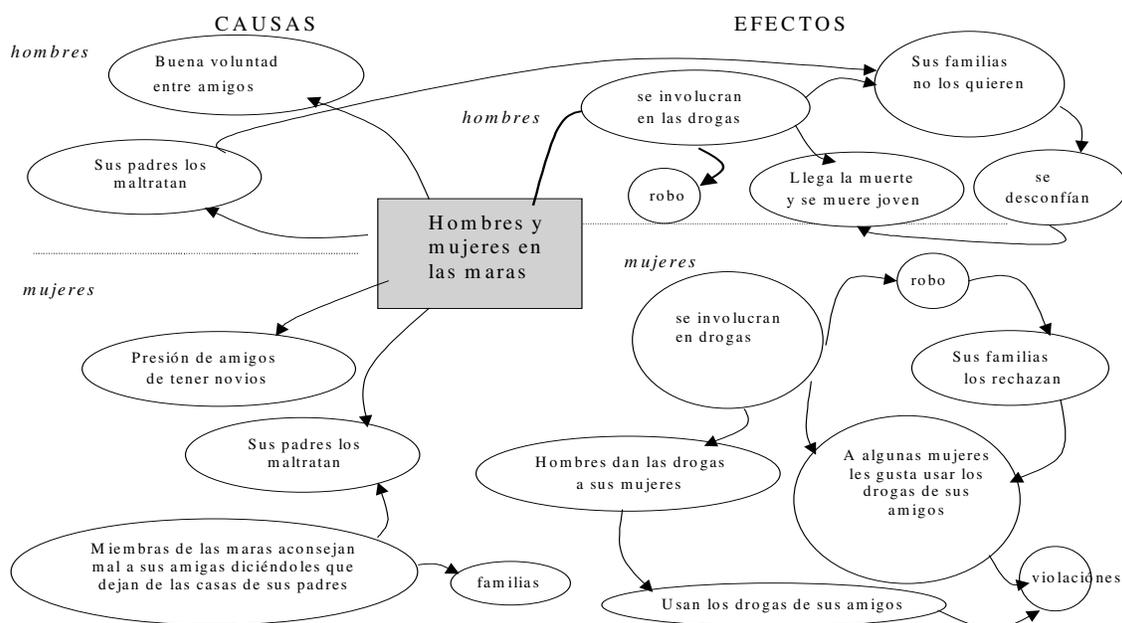
La EUP identificó un gran número de organizaciones sociales, principalmente relacionadas con servicios, incluyendo escuelas, hospitales e iglesias, y ONG. Estas eran en su mayoría extranjeras, como Médecins Sans Frontières, UNICEF y World Vision. Sin embargo, hubo un número mucho menor de organizaciones conformadas por miembros locales, lo cual refleja la erosión de muchas organizaciones locales durante el largo período de conflicto armado, tal como se ilustra en la Figura 8.

Las principales organizaciones perversas fueron aquellas relacionadas con las pandillas (maras), los bares (cantinas) y los burdeles (bares/burdeles). En general los niveles de confianza en las instituciones locales fueron bajos. Las organizaciones que gozaron de la mayor confianza fueron los grupos juveniles, deportivos y recreativos (el 82 por ciento de los cuales recibió una calificación positiva), seguidos por los grupos religiosos (79 por ciento vistos de manera positiva). Los centros de rehabilitación de drogas y alcoholismo—principalmente Alcohólicos Anónimos—recibieron el mayor porcentaje de calificaciones positivas entre las

social/organizaciones sociales ‘perversos’ son aquellos que obtienen beneficios positivos para sus miembros pero que, por contraste, implican resultados negativos para las comunidades más extendidas. Las organizaciones sociales perversas se basan con frecuencia en el uso de la fuerza, la violencia y/o las actividades ilegales. Una segunda diferenciación importante se hace entre el capital social estructural y el cognitivo (Uphoff 1997; 2000). El capital social estructural abarca los tipos de relaciones interpersonales que se relacionan con las organizaciones o redes formales o informales e incursiona en el campo de los roles. El capital social cognitivo se relaciona con el mundo de las ideas, y denota ideas instrumentales (tales como rutinas y repertorios) e ideas normativas, que giran alrededor de los valores, las normas, las actitudes y las creencias. Así pues, el ‘capital social estructural’ se refiere a las organizaciones sociales y las redes formales de confianza y cohesión. Por contraste, el capital social cognitivo denota elementos informales invisibles de confianza, altruismo y caridad, tal como se experimentan entre las personas y las comunidades.

organizaciones de servicios. Donde existían organizaciones de mujeres, en general hubo un alto nivel de confianza en ellas (76 por ciento). Por último, hubo una falta de confianza en la seguridad estatal y en las organizaciones de justicia, recibiendo la policía y el ejército el mayor porcentaje de calificaciones negativas (61 por ciento). No obstante, la nueva policía (Policía Nacional Civil – reformada como resultado de los Acuerdos de Paz) se percibió en general de manera más favorable que su predecesora (Moser y McIlwaine 2001).

Figura 8. Mapa institucional de Limoncito, San Marcos, preparado por dos zapateros (de 28 y 50 años)



Fuente: Moser y McIlwaine (2001)

3.5 Un marco de referencia integrado para la intervención

Antecedentes: Enfoques recientes en las políticas encaminadas a reducir la violencia

Las intervenciones para reducir la violencia han estado dominadas en general por el enfoque de una determinada política y su disciplina profesional relacionada. Cada una tiende a priorizar un tipo específico de violencia y se enfoca hacia un grupo objetivo determinado. Al mismo tiempo, durante la última década las aproximaciones a la reducción de la violencia han sufrido cambios en cuanto a su popularidad relativa.

La Tabla 13 describe algunos de los principales enfoques de las políticas consideradas “ideales”. En realidad, con frecuencia se utiliza más de un enfoque en forma simultánea, y los enfoques ya establecidos con frecuencia se combinan con otros más innovadores. No obstante, a manera de antecedente contextual, es útil describir cada uno en forma breve por separado.

Tabla 13: Diferentes enfoques de las políticas ‘ideales’ para la reducción de la violencia

<i>Enfoque</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Categoría de violencia considerada</i>	<i>Intervención</i>	<i>Limitaciones</i>
Justicia penal	Disuasión y control de la violencia a través de un mayor número de arrestos, mayores tasas de condena y castigos más severos	Económica	Fortalecimiento de arriba hacia abajo de los sistemas judicial, penal y de policía y sus instituciones relacionadas	Aplicabilidad limitada a contextos de violencia política y social; el éxito depende de su ejecución; limitaciones en la capacidad de los recursos humanos
Salud pública	Prevención de la violencia mediante la reducción de factores de riesgo individuales	Económica Social	Vigilancia de arriba hacia abajo; identificación de los factores de riesgo; modificación del comportamiento resultante; escalamiento de intervenciones exitosas a niveles más altos	Enfoque casi exclusivo en el individuo; con frecuencia impuesto de arriba hacia abajo; sensible a la calidad de los datos de la vigilancia; limitaciones en los indicadores; limitaciones en la capacidad de los recursos humanos
Transformación del conflicto	Logro de una resolución no violenta del conflicto mediante términos negociados entre las partes en conflicto	Política/ Institucional Social	Negociaciones de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba para la reducción del conflicto entre diferentes actores sociales	Impacto con frecuencia a largo plazo; enfrenta retos para llevar a las partes a la mesa y al mediar en el conflicto; limitaciones en la capacidad de los recursos humanos
Derechos humanos	Aplicación de las leyes de derechos humanos y documentación de abusos por los estados y otros actores sociales	Política Social	Ejecución de la ley de arriba hacia abajo reforzada por participación de abajo hacia arriba y cabildeo de las ONG	La estructura legal es con frecuencia difícil de imponer en contextos donde no hay ley; corrupción e impunidad; limitaciones en la capacidad de los recursos humanos
Capital social	Construcción del capital social a través de instituciones sociales tanto informales como formales, incluidas la familia, la comunidad y el sistema judicial	Política Económica Social	Evaluación participativa de la violencia de abajo hacia arriba; representación gráfica de las instituciones; medidas para la reducción con participación comunitaria	Menos claro que otros enfoques; menos indicadores desarrollados; limitaciones en la capacidad de los recursos humanos
Seguridad ciudadana	Conjunto complejo de medidas para evitar y/o reducir la violencia	Económica Social	Enfoque multisectorial dirigido por el gobierno	Promovido por el BID: muy popular con los gobiernos que buscan manejar los temas en cuestión

Uno de los primeros enfoques para la reducción de la violencia, ampliamente establecido, es la **justicia penal**. Este enfoque de arriba hacia abajo se centra en la disuasión y el control de la violencia a través de mayores tasas de arresto, condena y castigo, facilitadas por una reforma judicial, de la policía y penal. Con frecuencia goza de especial popularidad entre los políticos que buscan soluciones de alto perfil, a corto plazo, a los síntomas de la violencia.

En la actualidad, es más popular el enfoque de **salud pública**, que se centra en la violencia económica y social. Este busca impedir la violencia reduciendo factores de riesgo individuales. Utiliza la vigilancia epidemiológica—en especial los índices de homicidios—para desarrollar estrategias de reducción del riesgo a fin de modificar el comportamiento individual, las modificaciones en el ambiente social y físico, o ambas. Al centrarse en grupos objetivo específicos ‘en riesgo’, en algunos contextos se ha llegado a asociar ampliamente con las pandillas. Con el tiempo ha ampliado su enfoque para incluir no sólo la prevención sino también la rehabilitación.

El enfoque de **transformación del conflicto** pretende principalmente reducir el conflicto armado y reconstruir la estructura de las sociedades, aunque en tiempos más recientes se ha asociado con la violencia en términos más generales. Desde el punto de vista histórico, pequeños grupos de pacifistas, por ejemplo los cuáqueros, han desempeñado un papel importante en la transformación del conflicto. En épocas más recientes, algunas instituciones internacionales como las Naciones Unidas, también han comenzado a encarar la violencia política a través de la negociación no violenta entre las partes en conflicto, acudiendo con frecuencia a la mediación de terceros. Sin embargo, dado que los grupos excluidos a menudo no participan en la transformación del conflicto internacional o nacional y en las conversaciones de paz, es frecuente que sus intereses y necesidades legítimos no sean reconocidos en las negociaciones de paz.

El enfoque del conflicto armado y la reducción de la violencia política/institucional a través de los **derechos humanos**, un “enfoque basado en derechos”, se centra en el papel del estado en la protección de los derechos de los ciudadanos a vivir libres de la amenaza o la victimización de la violencia. Considera la violencia política y social con base en la documentación de los abusos cometidos, en relación con las convenciones internacionales sobre derechos humanos. Aquí, de nuevo, las instituciones de la sociedad civil han desempeñado un papel crítico en la controversia sobre los derechos.

El enfoque de **capital social**, que aún se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo, se centra en la reconstrucción de la cohesión social en instituciones informales y formales tales como las familias, las pandillas y las organizaciones comunitarias. Utilizando procesos participativos de abajo hacia arriba, pretende generar confianza aprovechando las fortalezas y los activos de las comunidades afectadas por la violencia y la identificación de las necesidades con base en la comunidad. También brinda el potencial para que las necesidades de la comunidad se lleven a niveles más altos a fin de obtener intervenciones del sector público.

Dada la estratificación múltiple de la violencia y la identidad asociada de los diferentes actores sociales que experimentan la violencia, quienes elaboran las políticas están comenzando a virar de las listas de intervenciones tipo menú concentradas en un solo sector hacia la adopción de enfoques más integrados. El enfoque de la **seguridad ciudadana** es uno de los enfoques integrados que incorporan intervenciones que impiden o reducen la violencia a través de un menú de diferentes iniciativas. Como su nombre lo indica, el objetivo general es brindar una mejor seguridad a los ciudadanos en lugar de atacar las causas subyacentes de la violencia en sí. Las intervenciones tienden a ser de arriba hacia abajo en su enfoque y varían según las prioridades del gobierno.

En el contexto centroamericano posconflicto, el concepto de ‘*seguridad ciudadana*’ se ha hecho cada vez más popular como un título global que abarca una diversidad de intervenciones para la reducción de la violencia. El término adquirió importancia en la región por primera vez durante la década de 1990 como alternativa al concepto de ‘seguridad nacional’. Bajo los regímenes autoritarios, el concepto de ‘ciudadano’ tiene aplicabilidad limitada, y por ello se considera que el concepto de ‘seguridad ciudadana’ promueve un tipo de seguridad que hace énfasis en el individuo dentro de un contexto democrático, y no en las funciones coercitivas del estado. El término se refería originalmente a la seguridad física de las personas y los bienes, pero se ha convertido cada vez más en sinónimo de actividades que también se enfocan en la prevención de la violencia.

Instituciones clave que trabajan en el tema de la violencia en la región centroamericana y su respectivo enfoque de la violencia

La violencia generalizada en los diferentes países de la región de América Central ha ocasionado una preocupación cada vez mayor entre los gobiernos y la sociedad civil en relación con la urgente necesidad de enfrentar la situación. Como consecuencia de ello, ha habido un crecimiento considerable no sólo en los estudios sobre el tema de la violencia y la identificación de diferentes enfoques en las políticas para manejarlo, sino también en las instituciones enfocadas en la intervención. Se requiere una categorización sistemática de las diversas organizaciones que trabajan en esta área a fin de que puedan priorizar los recursos en forma eficaz y dirigir hacia las áreas de mayor necesidad. No obstante, una recopilación de las instituciones existentes enfocadas en la reducción de la violencia presenta enormes retos en términos de una información precisa relativa

a una serie de aspectos que son vitales para las recomendaciones en cuanto a políticas. Entre estos están, por ejemplo:

- Cobertura integral de los programas y proyectos actuales, en particular de importantes iniciativas piloto a pequeña escala acometidas por ONGs
- Identificación del enfoque de la política subyacente en tales intervenciones
- Evaluación realista de la capacidad de las instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para implementar las intervenciones encaminadas a reducir la violencia
- Las intervenciones pueden categorizarse en diferentes formas, que incluyen los siguientes dos niveles:
- Nivel internacional y regional
- Nivel nacional y local dentro de cada uno de los cuatro países de la región de América Central
- Adicionalmente, al nivel de cada país, las intervenciones se pueden clasificar según sus diferentes tipos, que podrían incluir los siguientes:
- Defensoría
- Investigación
- Programas estatales
- Proyectos al nivel comunitario

La representación gráfica detallada de tales instituciones es una labor importante y que lleva tiempo, la cual debe acometerse al nivel de cada país. Esta se sale del alcance de un estudio preliminar como éste y representa una siguiente etapa importante. No obstante, a título de información básica, se incluye en el Apéndice 2 un cuadro parcial muy preliminar. Este pretende servir de guía para un mayor trabajo adicional específico para cada país.

Un marco de referencia integrado para la intervención: vinculación de la reducción de la violencia, la seguridad ciudadana y la ciudadanía

Como se destacó en algunas secciones anteriores de este estudio, la vida diaria de las poblaciones en los cuatro países de la región de América Central está dominada, en diversas medidas, por formas de violencia múltiples y complejas que pueden categorizarse como políticas, sociales y económicas en cuanto a su objetivo y naturaleza. La Tabla 8 presentó un esquema de los tipos de violencia y sus manifestaciones relacionadas, e ilustró cómo éstos pueden variar a lo largo de un continuo, desde la violencia estatal institucional en un extremo hasta la violencia diaria espontánea y rutinaria en el otro.

Es claro que los diferentes tipos de violencia también exigen toda una gama de intervenciones. Al mismo tiempo éstas requieren adelantarse en forma interrelacionada. Un **Marco Integrado para la Intervención** proporciona una herramienta de planeación básica. Esta permite a quienes trabajen en ello realizar lo siguiente:

- Representar en forma gráfica y eficaz las intervenciones existentes
- Identificar los vacíos críticos
- Priorizar los recursos limitados para cubrir los vacíos esenciales

La Tabla 14 presenta un resumen tabulado de dicho marco integrado para la intervención. Identifica los cuatro componentes interrelacionados esenciales que deben tener en cuenta quienes trabajen en este campo:

La identificación de un esquema integrado del continuo de violencia

Dependiendo del objetivo del esquema, esto puede realizarse en el orden nacional, regional o municipal. No obstante, es esencial incluir todos los tipos de violencia y, en la medida de lo posible, destacar las interrelaciones entre ellos.

Distinción entre las intervenciones para la reducción de la violencia que brindan soluciones para manejar tres aspectos interrelacionados:

- Reducir la violencia
- Mejorar la seguridad ciudadana
- Aumentar la ciudadanía

La identificación de diferentes niveles de intervención

- Políticas estatales al nivel regional
- Políticas al nivel nacional, por ejemplo, leyes y medidas de reforma
- Programas al nivel nacional
- Programas al nivel de gobiernos locales
- Programas y proyectos para la sociedad civil

El diseño de medidas con diferentes alcances temporales que distinguen entre:

- Corto plazo
- Mediano / largo plazo

La representación gráfica de una estrategia de intervención en la violencia ayudará a quienes formulan las políticas en diversas formas. Entre éstas están las siguientes:

- Identificar el balance más apropiado entre las intervenciones en contextos de recursos limitados
- Demostrar cómo las medidas de alto perfil a corto plazo, tales como aquellas que se toman contra las maras, requieren ser complementadas con otras estrategias a más largo plazo
- Resaltar los tipos menos visibles de violencia en el hogar que requieran considerarse
- Demostrar que los tipos de violencia más graves, tales como los que se manifiestan en el crimen organizado, exigen reformas estructurales /institucionales relacionadas con la policía, el sistema judicial, la impunidad y el sistema penal.

Tabla 14: Un marco integrado para la reducción de la violencia

Manifestación de la violencia		Tipos de solución					
		Reducción de violencia		Mejorar seguridad ciudadana		Construcción de ciudadanía	
	Nivel de intervención	Corto plazo	Med/Largo plazo	Corto plazo	Med/Largo plazo	Corto plazo	Med/Largo plazo
<i>Crimen Organizado</i>	<i>Políticas estatales a nivel regional</i>						
	<i>Políticas estatales a nivel nacional</i>						
	<i>Programas del gobierno central</i>						
	<i>Programas estatales a nivel local</i>						
	<i>Programas y proyectos de la sociedad civil</i>						
<i>Violencia institucional a través de instituciones formales e informales.</i>	*						
<i>Maras y pandillas</i>	*						
<i>Delincuencia/robo</i>	*						
<i>Niños de la calle</i>	*						
<i>Violencia Domestica</i>	*						
<i>Abuso infantil</i>	*						
<i>Conflictos inter-generacionales</i>	*						
<i>Violencia espontanea</i>	*						

* = similar a los rangos de intervención que aparecen en el tema del crimen organizado

Bibliografía

- Aguilera, G. y Ogaldes, C. (1996) 'La Narcoactividad como Amenaza a la Seguridad' en G. Aguilera (comp) *Buscando la Seguridad: Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en Guatemala*, FLACSO: Guatemala, 91-129
- Angel, S. (2002) 'Políticas de Vivienda en Honduras: Diagnostico y guías de acción', mimeo, BID, Nueva York.
- Alvazzi del Frate, A. (1998) *Victims of crime in the developing world*, UNICRI publicación No 57: Roma
- Arriagada, I. y Godoy, L. (2000) 'Prevention or Repression? The False Dilemma of Citizen Security' en *CEPAL Review*, 70: 111-136
- (1999) *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa*, Social Policy Series No. 32, CEPAL: Santiago de Chile
- AVANCSO (1996) (3a Ed.) *Por Sí Mismos: Un Estudio Preliminar de las 'Maras' en la Ciudad de Guatemala*, Cuaderno de Investigación No.4, AVANCSO: Guatemala
- Bejar, R.G (1998) 'El Salvador de Posguerra: Formas de Violencia en la Transición' en PNUD, *Violencia en una Sociedad en Transición*, PNUD: San Salvador, 96-105
- Belsky, J. (1980) 'Child maltreatment: An ecological integration' en *American Psychologist*, 35 (4): 320-335
- BID [Banco Interamericano de Desarrollo] (1997) 'The Cost of Domestic Violence: A Pervasive Drain on the Region's Economies' en *IDB América*, accesado vía, <http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1997/eng/XV2e.htm> el 09/11/01
- Booth, J.A. y Walker, T.W. (1999) (3a Ed.) *Understanding Central America*, Westview Press: Oxford
- Bronfenbrenner, U. (1977) 'Toward an Experimental Ecology of Human Development' en *American Psychologist*, 32 (5): 13-31
- Buvinić, M., Morrison, A.R. y Shifter, M. (1999) 'Violence in the Americas: A Framework for Action' en A.R. Morrison y M.L. Biehl (eds) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, BID: Washington DC, 3-34
- Call, C. (2000) 'Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity' CA 2020: Working Paper 8
- Carney, D. (ed.) (1998) 'Sustainable Rural Livelihoods: What Contributions Can We Make?' Papers presented at DFID's Natural Resource Advisers' Conference, Julio, DFID: Londres
- Castellanos, J. (2000) 'Honduras: Armamentismo y Violencia' Paper presented at the First Central American Forum on the Proliferation of Light Arms, 26-29 Julio 2000: Antigua Guatemala
- Chambers, R. y Conway, G. (1992) *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, IDS Discussion Paper No. 296, IDS: Brighton
- Chloros, A., Johnston, J., Joseph, K. y Stohl, R. (1997) *Breaking the Cycle of Violence: Light Weapons Destruction in Central America*, BASIC Occasional Papers on International Security Issues, número 24.
- CIEN (s.f.) 'Diagnóstico de la Violencia en Guatemala', documento interno, accesado vía

<http://www.cien.org.gt/espa%C3%B1ol/area%20social/VIOLENCIA/ponencia.htm> el 09/11/01

- Cordi, A. (2001) *Asesoría para la Formulación e Identificación de las Necesidades Técnicas para la Preparación de un Proyecto de Seguridad Ciudadana para el Valle del Sula – Honduras*, Informe final, Proyecto BID HO-0205
- Cruz, J.M. (1999) 'La Victimización por Violencia Urbana: Niveles y Factores Asociados en Ciudades de América Latina y España' en *Pan American Journal of Public Health: Special Issue on Violence*, 5 (4/5): 259-267
- (1998) 'Los Factores Posibilitadores de la Violencia en El Salvador' en PNUD, *Violencia en una Sociedad en Transición*, PNUD: San Salvador, 88-95
- (1997) 'Problemas y Expectativas de los Jóvenes Pandilleros desde su Propia Perspectiva' Paper presented at the OPS Adolescent and Youth Gang Violence Prevention Workshop, 7-9 Mayo, 1997: San Salvador
- Cruz, J.M. y Beltrán, M.A. (2000) 'Las Armas en El Salvador: Diagnóstico sobre su Situación y su Impacto', Paper presented at the First Central American Forum on the Proliferation of Light Weapons, 26-29 Julio 2000: Antigua Guatemala
- Cruz, J.M. y González, L.A. (1997) 'Magnitud de la Violencia en El Salvador' en *Estudios Centroamericanos*, 588: 953-966
- EIU [Economist Intelligence Unit] (2000a) *Guatemala and El Salvador: Country Profile 2000*, EIU: Londres
- (2000b) *Nicaragua and Honduras: Country Profile 2000*, EIU: Londres
- Ellsberg (1997a) *Candies in Hell: Domestic Violence Against Women in Nicaragua*, Departamento de Epidemiología y Salud Pública, Universidad de Umea: Suecia
- (1997b) 'Domestic Violence and Emotional Distress Among Nicaraguan Women' en *American Psychologist*, 54 (1): 30-36
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998) *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World*, Banco Mundial: Washington DC
- FLACSO (s.f.) *Programas para la Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil*, documento elaborado para el BID: ES-0116
- Galtung, J. (1996) *Peace by Peaceful Means*, Sage: Londres
- (1991) *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, Oslo: International Peace Research Institute.
- (1985) 'Twenty-five years of peace research: ten challenges and some responses', en *Journal of Peace Research* 22 (2): 145-46
- Gaviria, A. y Pagés, A. (1999) *Patterns of Crime and Victimization in Latin America*, BID Working Paper No. 408, BID: Washington DC
- Glaeser, E. y Sacerdote, B. (1999) 'Why is there more crime in cities?' en *Journal of Political Economy*, 124 (4): 719-720

- Greig, A. (2000) 'The Spectacle of Men Fighting' en *IDS Bulletin*, 31 (2): 28-32
- Harris, J. y De Renzio, P. (1997) 'Missing Link' or Analytically Missing? The Concept of Social Capital: An Introductory Bibliographic essay' en *Journal of International Development*, 9 (7): 919-937
- Heise, L. (1998) 'Violence Against Women: An Integrated, Ecological Model' en *Violence Against Women*, 4 (3): 262-290
- Heise, L.L. con Pitanguy, J. y Germain, A. (1994) *Violence Against Women: The Hidden Health Burden*, World Bank Discussion Paper 255, Banco Mundial: Washington DC
- Huggins, M. (1998) *Political Policing: The United States and Latin America*, Duke University Press: Durham
- INEC/MINSA [Instituto Nacional de Estadísticas y Censos/Ministerio de Salud] (1999) *Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 1998*, Macro International: Maryland
- IUDOP [Instituto Universitario de Opinión Pública] (1998) *La Violencia en El Salvador en los Años Noventa. Magnitud, Costos y Factores Posibilitadores*, BID Working Paper R-338, BID: Washington DC
- Kay, C. (2000) *Conflict and Violence in Rural Latin America*, Institute of Social Studies Working Paper Series No. 312, ISS: La Haya
- Keane, J. (1996) *Reflections on Violence*, Verso: Londres
- Koonings, K. y Kruijt, D. (1999) 'Introduction: Violence and Fear in Latin America' en K. Koonings y D. Kruijt (eds.) *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Zed: Londres, 1-30
- Laidler, K.A. y Hunt, G. (1997) 'Violence and Social Organisation in Female Gangs' en *Social Justice*, 24 (4): 148-169
- Lira, E.C. (2000) 'Proliferación y Control de Armas en Nicaragua' Paper presented at the First Central American Forum on the Proliferation of Light Arms, 26-29 Julio 2000: Antigua Guatemala
- Londoño, J.L. y Guerrero, R. (1999) *Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos* BID Working Paper R-375, BID: Washington DC
- Long, N. (1992) 'From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The Case for an Actor-Oriented Sociology of Development' en Long, N. y Long, A. (eds.) *Battlefields of Knowledge: The Interlocking Theory and Practice in Social Research and Development*, Routledge: Londres: 16-43
- Macmillan, R. (2000) 'Adolescent Victimization And Income Deficits In Early Adulthood: Rethinking The Costs Of Criminal Violence From A Life Course Perspective' en *Criminology* 31(1): 553-587
- McAlister, A. (1998) *Juvenile Violence in the Americas: Innovative Studies in Research, Diagnosis and Prevention*, OPS: Washington DC
- McClintock, M. (1985) *The American Connection, Volume One: State Terror and Popular Resistance in El Salvador*, Zed: Londres
- Mehrotra, A. (s.f.) *Aids: An Expression of Gender Based Violence*, PNUD accesado vía <http://www.undp.org/rblac/gender/aidsgender.htm> on 03/11/01

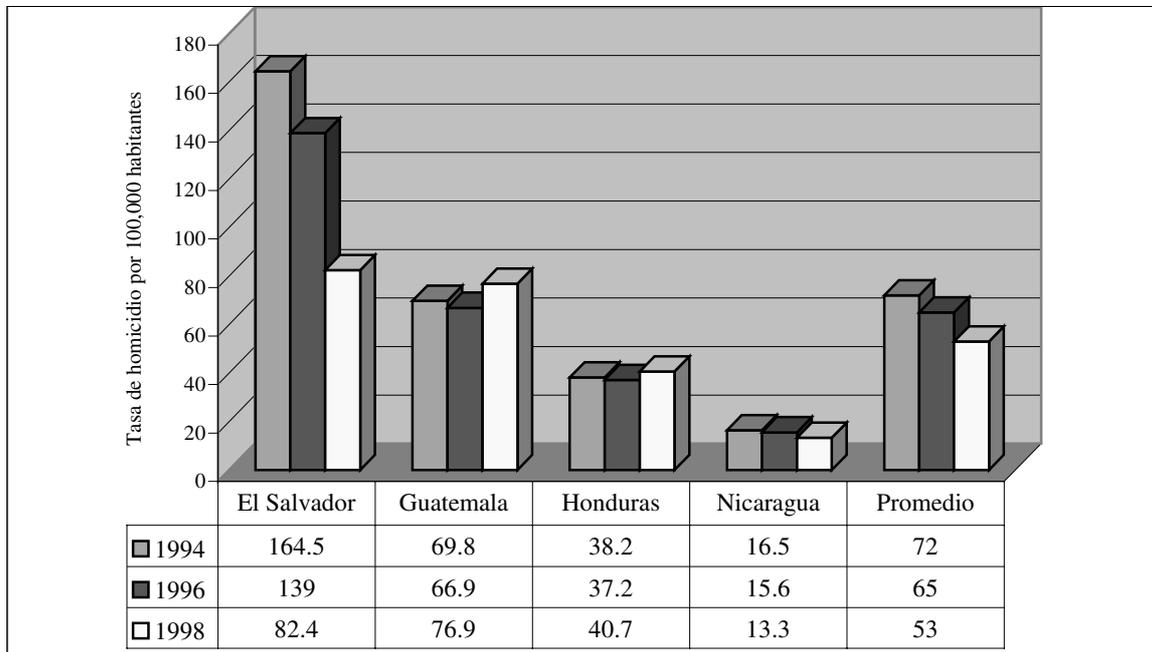
- Morrison, A.R. y Orlando, M.B. (1999) 'Social and Economic Costs of Domestic Violence: Chile and Nicaragua' en A.R. Morrison y M.L. Biehl (eds.) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, BID: Washington DC, 51-67
- Moser, C (2001) 'The Gendered Continuum of Violence and Conflict: An Operational Framework', en C. Moser y F. Clark (eds.) *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Zed: Londres
- (2000) *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*, World Bank Country Study, Banco Mundial: Washington D.C
- (1998) 'The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies' en *World Development*, 26 (1): 1-19
- Moser, C. y Grant, E. (2000) 'Violence and Security in Urban Areas: Their Implications for Governance, Health and Labour Markets', Paper prepared for the National Academy of Sciences Panel on Urban Population Dynamics, Agosto 2000
- Moser, C. y Holland, J. (1997) *Urban Poverty and Violence in Jamaica*, World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints, Banco Mundial: Washington DC
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2002) *Encounter with Violence: Urban Community Perceptions from Colombia and Guatemala*, Routledge: Londres (próxima publicación)
- (2001) *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*, Banco Mundial: Washington DC
- (2000) *Urban Poor Perceptions of Violence and Exclusion in Colombia*, Banco Mundial: Washington DC
- (1999) 'Participatory Urban Appraisal and its Application for Research on Violence' en *Environment and Urbanization*, 11 (2): 203-226
- Moser, C. y Norton, A. (2001) *To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, ODI: Londres
- Moser, C. con Shrader, E. (1999) *A Conceptual Framework for Violence Reduction*, Urban Peace Program Series, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper No. 2, Banco Mundial: Washington DC
- Narayan, D. (1997) *Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania*, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 20, Banco Mundial: Washington DC
- OPS [Oranización Panamericana de la Salud] (1999) *Pan American Journal of Public Health: Special Issues on Violence*, OPS: Washington DC
- Orpinas, P. (1999) 'Who is Violent?: Factors Associated with Aggressive Behaviours in Latin America and Spain' en *Pan American Journal of Public Health: Special Issue on Violence*, 5 (4/5): 232-243
- Pearce, J. (1998) 'From Civil War to 'Civil Society': Has the end of the Cold War Brought Peace to Central America?' en *International Affairs*, 74 (3): 587-615
- Poitevin, R., Rivera, y Moscoso, V. (2000) *Los Jóvenes Guatemaltecos a Finales del Siglo XX*, FLACSO: Guatemala

- Popkin, M. (2000) *Peace Without Justice, Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*, Pennsylvania State University Press: University Park, PA
- PRODEN (1996) *Entre el Olvido y la Esperanza: La Niñez de Guatemala*, PRODEN: Guatemala
- Ramos, C.G. (s.f.) 'Pandillas Juveniles y Transición Política en El Salvador: un Reto a la Convivencia, la Seguridad Pública y la Gobernabilidad Democrática' en *Boletín Latinoamericano de Informaciones sobre Juventud*, CELAJU, accesado vía <http://usuarios.multired.com.uy/erodrigu/boletin/informe22.html> el 09/11/01
- Rico, M.N. (1996) *Violencia de Genero: Un Problema de Derechos Humanos*, Serie: Mujer Y Desarrollo No. 16, CEPAL: Santiago de Chile
- Rodgers, D. (1999) *Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey*, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper No. 4, Banco Mundial: Washington DC
- Rodríguez, M. y de León, M. (2000) 'Diagnóstico sobre la Situación Actual de las Armas Ligeras y la Violencia en Guatemala', Paper presented at the First Central American Forum on the Proliferation of Armas Livianas, 26-29 Julio 2000: Antigua Guatemala
- Rubio, M. (1997) 'Perverse Social Capital – Some Evidence from Colombia' en *Journal of Economic Issues*, 31 (3): 805-816
- Rubio, M. (s.f.) 'Primer Borrador del Estudio sobre Magnitud y Costo de la Violencia en Guatemala' (no citar)
- Saldomando, A. (1998) 'Violencia e Inseguridad en América Central: De la Guerra a la Gestión Cotidiana de la Violencia' en PNUD, *Violencia en una Sociedad en Transición*, PNUD: San Salvador, 72-87
- SCD [Save the Children Denmark] (2001) 'Guatemala Country Programme Presentation', documento interno no publicado
- Schröder, I.W. y Schmidt, B.E. (2001) 'Introduction: Violent Imaginaries and Violent Practices' en B.E. Schmidt y I.W. Schröder (eds.) *Anthropology of Violence and Conflict*, Routledge: Londres, 1-24.
- Serageldin, I. (1996) *Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey*, Environmentally Sustainable Studies and Monograph Series 5, Banco Mundial: Washington DC
- Short, J.F. (1997) *Poverty, Ethnicity, and Violent Crime*, Westview Press: Boulder
- Sichar Moreno, G. (1998) *Guatemala: ¿Contrainsurgencia o Contra el Pueblo?*, Hidalgo e Hidalgo: Madrid
- Smutt, M. y Miranda, J.L.E. (1998) *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*, UNICEF/FLACSO: San Salvador
- Spindel, C., Levy, E. y Connor, M. (2000) *With an End in Sight: Strategies from the UNIFEM Trust Fund to Eliminate Violence Against Women*, UNIFEM: Nueva York
- PNUD (2001) *Human Development Report 2001*, Oxford University Press: Oxford
- (2000a) *Informe sobre Desarrollo Humano: Honduras 2000*, PNUD: Honduras
- (2000b) *Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*, PNUD: Guatemala

- (2000c) *Estado de la Población Mundial 2000; Población, Género y Pobreza: Informe Nacional, Nicaragua*, PNUD: Nicaragua
 - (2000d) *Human Development Report 2000*, Oxford University Press: Oxford
 - (2000e) *Informe sobre Desarrollo Humano: Nicaragua 2000*, PNUD: Nicaragua
 - (1999a) *El Rostro Rural del Desarrollo Humano*, PNUD: Guatemala
 - (1999b) *Cuadernos de Desarrollo Humano: Violencia y Seguridad*, PNUD: Guatemala
 - (1999c) *La Justicia Puede Cambiar*, Boletín Informativo del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, No.2, PNUD: Guatemala
 - (1998) *Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano 1998*, PNUD: Guatemala
- Uphoff (2000) 'Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation' en P. Dasgupta e I. Serageldin (eds.) *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banco Mundial: Washington DC, 215-249
- (1997) *Giving Theoretical and Operational Content to Social Capital*, Cornell University Government Department: Ithica, NY
- USDS [United States Department of State] (2001a) *2000 Country Report on Human Rights Practices: El Salvador*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accesado vía: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=768> el 09/11/01
- (2001b) *2000 Country Report on Human Rights Practices: Guatemala*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accesado vía: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=775> el 09/11/01
 - (2001c) *2000 Country Report on Human Rights Practices: Honduras*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accesado vía: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=801> el 09/11/01
 - (2001d) *2000 Country Report on Human Rights Practices: Nicaragua*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accesado vía: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=813> el 09/11/01
- Vanderschueren, F. (1996) 'From Violence to Justice and Security in Cities' en *Environment and Urbanization*, 8 (1): 93-112
- Ver Beek, K.A. (2001) 'Maquiladoras: Exploitation or Emancipation? An Overview of the Situation of Maquiladora Workers in Honduras' en *World Development*, 29 (9): 1553-1567
- Winton, A. (próxima publicación) 'Youth, Social Capital and Social Exclusion in Guatemala: Examining the Welfare of the Young Urban Poor in Guatemala City', tesis doctoral
- Yodanis, C.L., Godenzi, A. y Stanko, E.A. (2000) 'The Benefits of Studying Costs: A Review and Agenda for Studies on the Economic Costs of Violence Against Women' *Policy Studies* 21: 263-276
- Zvekic, U. y Alvazzi del Frate, A. (eds.) (1995) *Criminal Victimisation in the Developing World*, UNICRI publicación 55: Roma

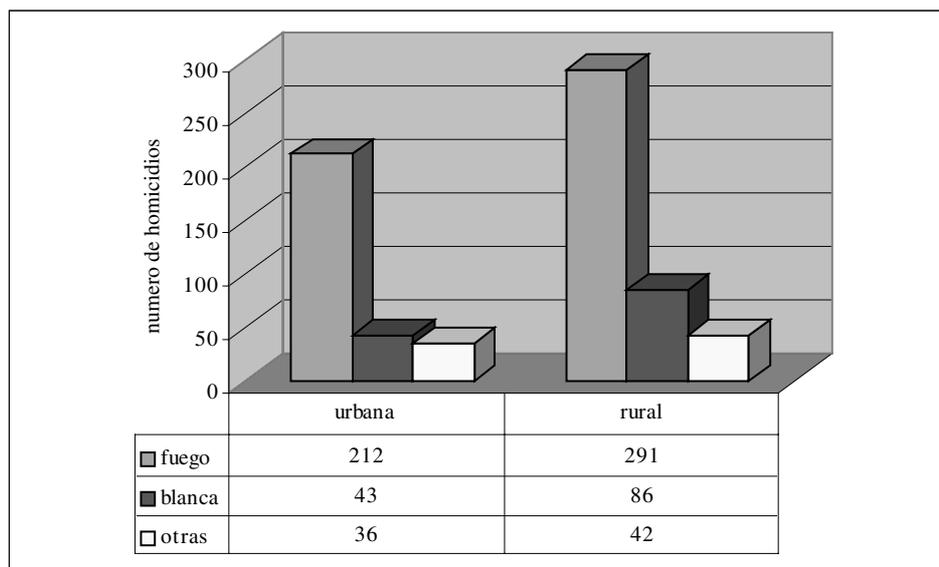
Anexo 1 - Datos Estadísticos Comparativos

Anexo 1.1: Tasas de homicidio regionales, por 100,000 habitantes, 1994-1999



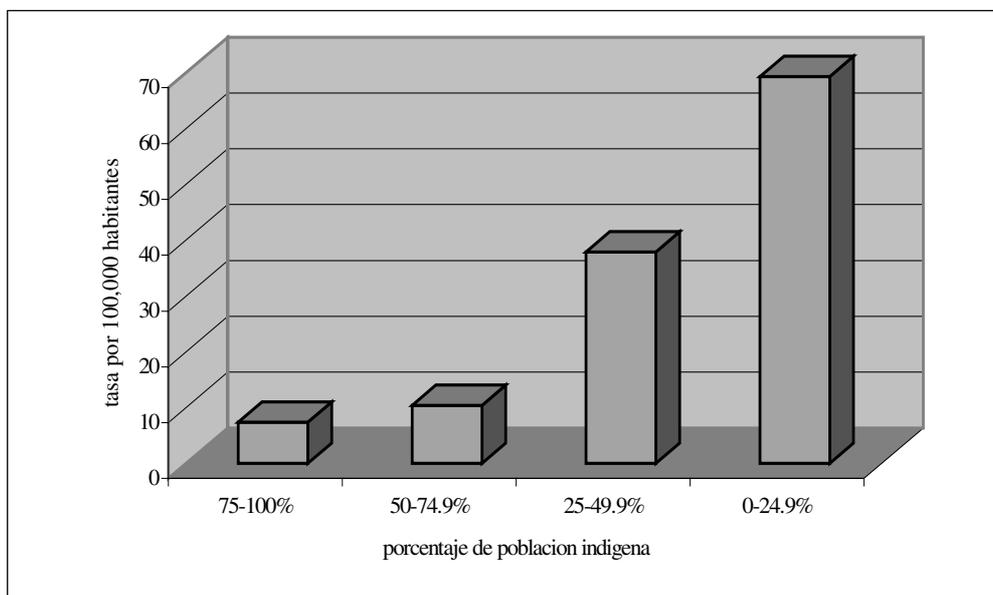
Fuente: Elaboración propia según cifras de Call (2000)

Anexo 1.2: Homicidios registrados entre enero y abril 2000, según área y tipo de arma, El Salvador



Fuente: Cruz v Beltrán (2000)

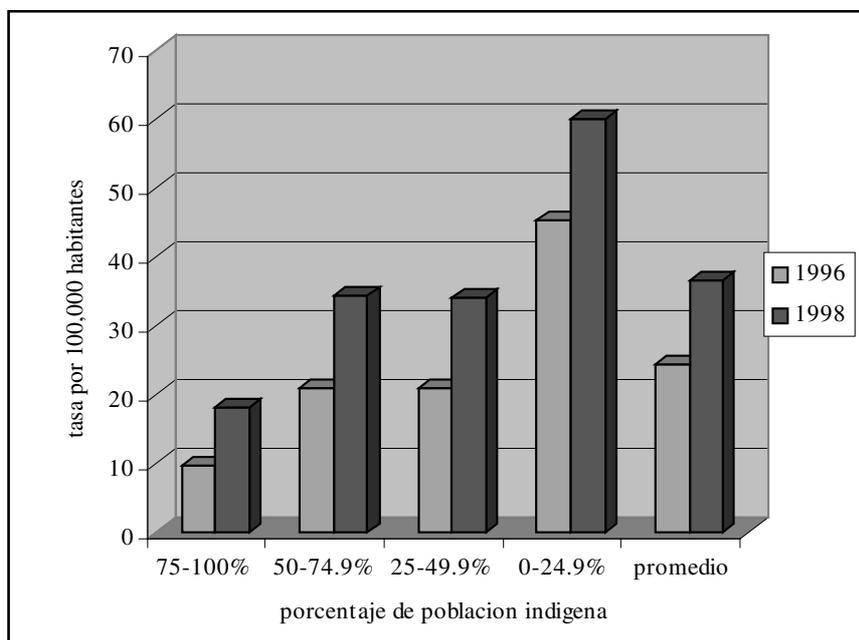
Anexo 1.3: Tasa de muertos intencionales por 100,000 habitantes, según etnicidad de departamento, 1998 Guatemala



Fuente: Elaboración propia según cifras de UNDP (1999b)

Nota: las cifras del departamento de Guatemala no están incluidas

Anexo 1.4: Tasa de robos*, por 100,000 habitantes, según etnicidad de departamento, Guatemala 1996 y 1998

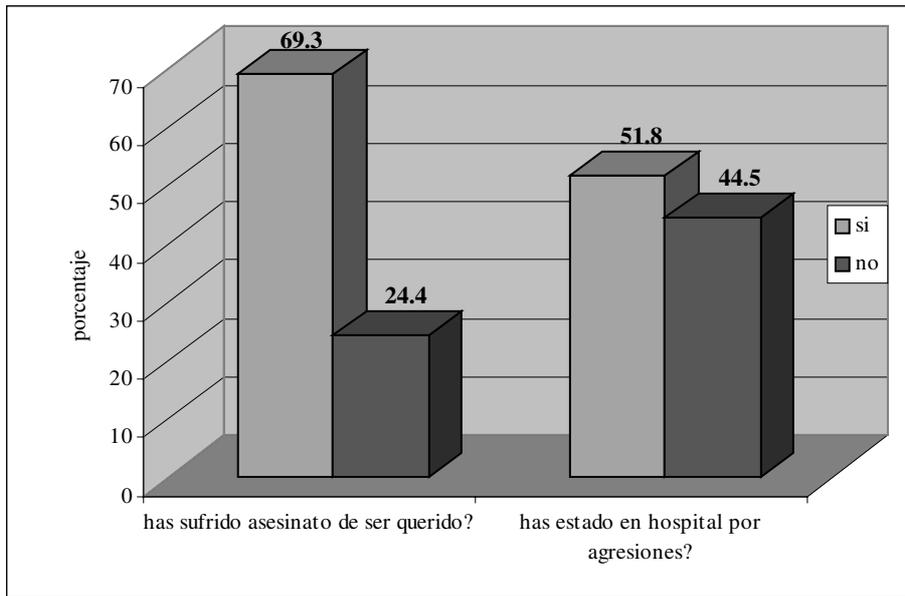


Fuente: Elaboración propia según cifras de UNDP (1998)

* robos de residencias y negocios, asaltos a autobuses y turistas, robos de vehículos y a mano armada.

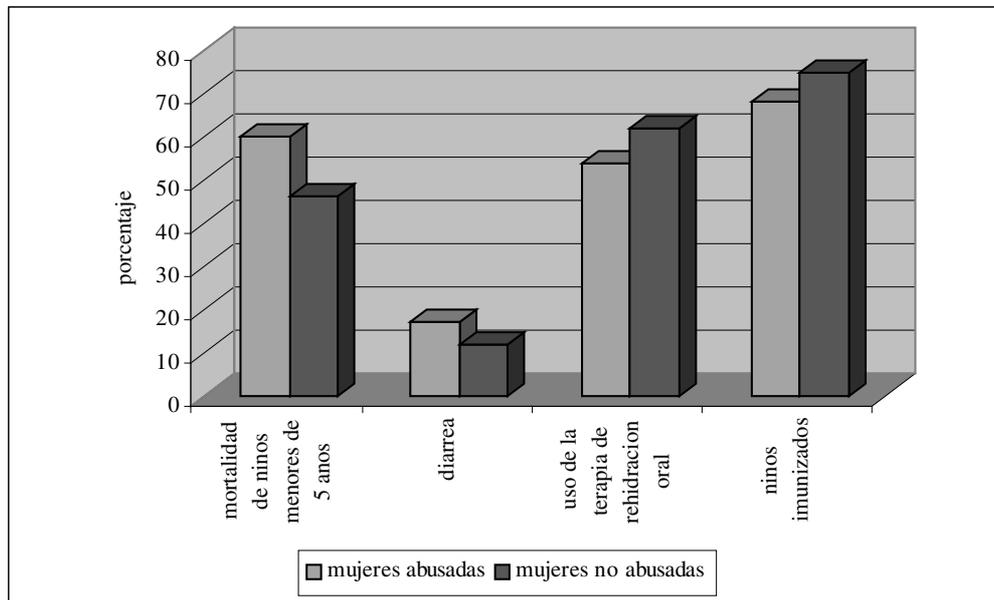
Nota: las cifras del departamento de Guatemala no están incluidas

Anexo 1. 5: Porcentaje de 1, 025 pandilleros encuestados que habían sufrido la muerte de un ser querido o lesiones por agresiones, San Salvador, 1996



Fuente: Cruz (1997)

Anexo 1.6: Indicadores de salud infantil según la violencia sufrida por la madre, Nicaragua 1998



Fuente: Elaboración propia según cifras de INEC/MINSA (1998)

Anexo 2 - Intervenciones institucionales regionales

Es importante reiterar que el presente es tan solo una introducción provisional a las intervenciones institucionales regionales para la reducción de la violencia. En particular, se reconoce que no explora de manera suficiente los muy importantes aportes de los donantes europeos, tales como España y la Unión Europea, ni cubre en forma adecuada el trabajo de la OPS y el BID. Pretende ofrecer una guía para el trabajo futuro al nivel de los países y como tal concluye con una matriz provisional que podría ayudar en la planificación de las instituciones nacionales.

Breve análisis provisional de las intervenciones para la reducción de la violencia y la seguridad ciudadana en la región centroamericana

Las dos últimas décadas han visto importantes cambios en las intervenciones orientadas hacia la reducción del conflicto y la violencia. En el contexto de la contrainsurgencia durante la década de 1980, ni las entidades internacionales ni los gobiernos locales identificaron la violencia como un factor a tener en cuenta en el desarrollo de sus políticas. La mayoría de las entidades bilaterales para el desarrollo, recelosas de la asistencia policial y de las actividades para la reducción de la violencia, enfocaron sus programas hacia la actividad no gubernamental en el campo de los derechos humanos, mientras que los Estados Unidos se concentraron en las reformas de la justicia y la policía (Huggins, 1998; McClintock, 1985; Popkin, 1998). Más tarde, aumentó la ayuda a las entidades estatales de policía y judiciales en conjunción con el apoyo a los procesos de paz.

Para mediados de la década de 1990, a medida que la violencia política iba recorriendo la región y las olas de crimen se convertían en una amenaza para la democracia y la paz, el interés de los donantes se fue desplazando hacia la ‘seguridad ciudadana’:

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, inició proyectos para la prevención y la reducción de la violencia, orientados en particular hacia la violencia doméstica
- El Banco Mundial comenzó a apoyar las reformas judiciales en algunos países
- En El Salvador, el reconocimiento de que los proyectos para la reducción de la violencia no tendrían éxito a no ser que se enfocaran hacia las causas a largo plazo, resultó en un creciente discurso acerca de la prevención y la reducción de la violencia y en programas para manejar la violencia juvenil
- Tanto los gobiernos como las organizaciones no gubernamentales desarrollaron proyectos de ‘Vigilancia Comunitaria’
- En Honduras se iniciaron reformas de la policía y la justicia a nivel estatal--similares a aquellas ya acometidas en El Salvador y Guatemala.

En toda la región, las siguientes seis áreas de intervención se enfocaron en forma directa o indirecta hacia la seguridad ciudadana y la violencia:

i) Reforma judicial

La reforma judicial se ha realizado, y continúa realizándose, en gran medida a través de importantes donantes, en proyectos a varios años, con inversión de muchos millones de dólares, en los cuales la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desempeña el papel predominante. A pesar de un avance sustancial, continúa habiendo grandes deficiencias en los sistemas judiciales, en especial en Nicaragua y Honduras. En las áreas de mayor debilidad los grupos de la sociedad civil adelantan investigación y defensoría en aspectos de reforma judicial; la asistencia a las facultades de derecho y la capacitación en el servicio para los operadores judiciales; y la transparencia.

ii) Reforma policial / seguridad ciudadana

Durante los últimos quince años, los Estados Unidos, las Naciones Unidas (sus operaciones para el mantenimiento de la paz y el PNUD) y España han sido los principales donantes en el campo de la asistencia oficial a la policía. Los proyectos de mayor envergadura y más avanzados se han desarrollado en El Salvador, Guatemala, y Panamá, y su profesionalización continuada requiere de recursos adicionales, incluida la capacitación en el servicio, los mecanismos de supervisión y las unidades especializadas. Es muy

probable que los Estados Unidos apoyen los actuales esfuerzos antinarcoóticos y antiterrorismo. Ha habido proyectos menores en Nicaragua y Honduras. Sin embargo, algunos proyectos adicionales con las fuerzas de policía nacionales en ambos países brindarían oportunidades significativas para mejorar la seguridad ciudadana. El reto fundamental en la reforma de la policía es garantizar que ésta responda a las prioridades comunitarias y ciudadanas, ya sea a través de iniciativas gubernamentales o de ONG. No obstante, una evaluación seria de los programas de seguridad existentes a nivel comunitario ayudaría de manera sustancial a facilitar los proyectos futuros.

iii) Violencia familiar

Durante los últimos diez años se han logrado enormes avances en la región, dado que cada país ha adoptado nueva legislación sobre la violencia doméstica y también ha mejorado los esfuerzos estatales para enjuiciar a los responsables de la violencia familiar. Sin embargo, la práctica aún está rezagada respecto de las nuevas estructuras legislativas y burocráticas. No obstante, las poblaciones locales no tienen la misma imagen negativa de las entidades gubernamentales que de las entidades de policía y de la justicia. Por esta razón, el apoyo a las entidades gubernamentales tiene el potencial para mejorar la capacidad estatal y llegar a grandes sectores de la población. En la actualidad, en muchos casos, las oficinas estatales para asuntos de la mujer y las comisiones intersectoriales para la prevención de la violencia no reciben fondos suficientes del gobierno central para operar de manera eficaz.

La investigación acerca de la violencia doméstica es aún muy débil y hay poca información referente al éxito relativo de las diferentes formas de abordar la reducción de la violencia doméstica. Los proyectos de investigación, defensoría y preventivos/de tratamiento de las ONG son con frecuencia limitados y con poca capacidad profesional. Los servicios para las mujeres víctimas continúan siendo escasos. Las instituciones públicas, incluidas las estaciones de policía que reciben las quejas, los oficiales de la policía que investigan los delitos sexuales denunciados, los funcionarios judiciales que manejan o juzgan los casos de delitos relacionados con el género no cuentan con la suficiente capacitación u organización para manejar tales casos.

iv) Violencia juvenil

La proliferación de iniciativas centroamericanas para manejar y prevenir la violencia juvenil significa que la región se ha convertido en un centro de interés para los países que buscan aprender acerca de formas nuevas e innovadoras para enfocar el tema. No obstante, los esfuerzos recientes, en particular los de El Salvador, requieren una mayor evaluación en términos de su eficacia, así como de su aplicabilidad a otros contextos. Por ejemplo, no está claro si el uso de antiguos miembros de pandillas para ayudar a prevenir la actividad delictiva por parte de las pandillas de jóvenes tiene éxito, o qué impacto puedan tener los programas recreativos o educativos desarrollados en los vecindarios sobre la pertenencia a las pandillas.

v) Derechos humanos

Las violaciones más graves de los derechos humanos—incluidos los derechos a la vida y la integridad física—han disminuido en forma vertiginosa, lo cual refleja una reducción en la violencia política. Las violaciones más comunes de los derechos humanos en la actualidad tienden a ubicarse en categorías tales como las detenciones arbitrarias y el uso excesivo de la fuerza. La promoción de los derechos humanos por parte del estado se ha hecho mucho más significativa en la última década, con un compromiso formal con toda la gama de derechos políticos (aunque no derechos socioeconómicos). La creación de defensores/ombudsmen de los derechos humanos también ha generado una fuente de vigilancia estatal que rivaliza o supera la capacidad de las ONG en todos los países con excepción de Nicaragua y posiblemente Guatemala.

Las ONG dedicadas a los derechos humanos en la América Central han sido lentas para enfrentar las nuevas formas de violencia y en general se han mostrado renuentes a trabajar con las organizaciones estatales para mejorar el desempeño de éstas. Por consiguiente, no han estado en general entre los actores más innovadores en la prevención y reducción de la violencia. Continúan siendo una fuente importante en cuanto a la rendición de cuentas de las organizaciones estatales y en la vigilancia de la violencia política.

vi) Transformación comunitaria / resolución de conflictos

Esta es un área muy nueva que requiere mayor investigación y análisis, así como la evaluación de la eficacia de los programas existentes. Entre los experimentos más interesantes se encuentran los proyectos para

mejorar la situación, la eficacia y la justicia de los sistemas tradicionales o indígenas de justicia y resolución de conflictos, en especial en Guatemala.

Programas internacionales y regionales en prevención de la violencia y seguridad ciudadana

Una gran variedad de entidades internacionales y regionales se dedican actualmente a actividades relacionadas con la reducción de violencia en la América Central, las cuales pueden resumirse así:

i) Instituciones internacionales multilaterales y regionales

Estas realizan investigaciones y conferencias a nivel regional, pero también son de importancia primordial en el desarrollo de programas y proyectos a nivel de los países. Entre éstas se incluyen el PNUD, el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud (OPS; violencia juvenil y violencia doméstica), y el BID (éstos últimos son miembros de una Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIAPV).

El BID tiene un extenso programa de prevención de la violencia que incluye los siguientes componentes:

- Conferencias orientadas a generar investigación sobre la violencia y ejemplos de las ‘mejores prácticas’ para la prevención de la violencia
- Préstamos para proyectos a nivel de los países en reforma del sector de la justicia, seguridad ciudadana (convivencia), así como otros proyectos con componentes de reducción de la violencia. Entre éstos están el “Apoyo a Menores bajo Circunstancias de Riesgo Social” (Nicaragua, US\$800.000); el “Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz” (Guatemala, US\$56 mn); el “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia” (Guatemala, US\$31 mn; El Salvador, US\$22 mn). Las propuestas pendientes incluyen el “Apoyo a la Seguridad Ciudadana” (Sula, Honduras, US\$25 mn)
- Donaciones de cooperación técnica incluido una ‘sombrija técnica’ para la violencia doméstica que ofrece financiación para proyectos piloto e identifica las mejores prácticas.

El PNUD también tiene importantes proyectos en toda la región, en los cuales cada oficina local goza de un alto grado de autonomía:

- En **El Salvador** el trabajo sobre reformas a la policía y la justicia se inició con el retiro de la misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, ampliándose a un programa a cinco años sobre derechos humanos y seguridad ciudadana y una serie de proyectos orientados hacia la prevención de la violencia. Estos incluían conferencias e investigación. El PNUD también canaliza los fondos para la asistencia técnica europea a la Policía Nacional Civil (PNC).
- En **Guatemala** el PNUD se enfoca más hacia las entidades gubernamentales. Su proyecto ‘Fortaleciendo la Seguridad Pública’, apoyó el fortalecimiento institucional de la PNC, el sistema penitenciario y el poder judicial. También ha apoyado la capacitación en derechos humanos para la PNC a través de su Coordinadora de Apoyo a la Academia de la Policía Nacional Civil (CAAP). Su proyecto ‘Ampliando el Acceso a la Justicia: El Organismo Judicial’ incluye la ampliación de los mecanismos alternos para la resolución de disputas (ADR), el mejoramiento del carácter multicultural y multiétnico del sistema judicial, un mejor acceso a la información jurídica, una educación orientada a prevenir los linchamientos, la construcción de mejores edificios, y diversas actividades adicionales encaminadas a la modernización del sistema judicial. También apoya un proyecto de ‘Comisión de Fortalecimiento a la Justicia’ para fortalecer la independencia y la eficacia del sistema judicial. Su apoyo al ‘Instituto de la Defensa Pública Penal’ busca establecer tres oficinas piloto de ‘Defensorías Indígenas’ para ayudar a darles a los indígenas que no hablan español acceso al sistema judicial
- Junto con MINUGUA y los gobiernos de Suecia y Noruega, el PNUD-Guatemala ha apoyado un proyecto para la promoción de la sociedad civil en áreas de reconciliación, derechos humanos y justicia. Este incluye el acceso a la justicia para las gentes indígenas y la promoción de la defensoría. Dos proyectos están especialmente comprometidos con las actividades de defensoría para la prevención de la violencia: el Centro de Estudios, Información y Bases para la Acción Social (CEIBAS), la Fundación para la Juventud (FUNDAJU) y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud (SODEJU).

El Banco Mundial tiene un portafolio mucho menor de trabajos relacionados con la reducción de la violencia. En **Guatemala** apoyó un proyecto de reforma judicial, a la vez que su Unidad Posconflicto

aprueba con rapidez (v.g., tres meses) préstamos de menos cuantía para manejar problemas en situaciones posconflicto, incluidos los de los combatientes desmovilizados y la reintegración de refugiados y excombatientes.

Las actividades de investigación incluyen un proyecto global sobre 'La Economía del Crimen y la Violencia' que utiliza la teoría de la escogencia racional para hacer énfasis en la motivación económica para la guerra y el conflicto. Por otra parte, se realizó una reciente evaluación participativa urbana de la violencia urbana en **Guatemala** en nueve áreas, con el apoyo económico de la ASDI.

ii) Programas bilaterales

Un donante bilateral importante en la región es USAID la cual tiene numerosos programas en toda la región enfocados hacia la democratización, la reforma de la justicia y la reforma de la policía. La mayoría de éstos se han concentrado en la modernización del sistema judicial (incluida la implantación de nuevos códigos de procedimiento penal, un número más eficiente de casos asignados a cada tribunal y una menor influencia partidista en la justicia). La Oficina de Democracia y Derechos Humanos para la América Latina ha desplazado su enfoque, de la corrupción hacia la prevención del crimen y la violencia. Con un presupuesto regional de US\$5 millones/año durante cinco años, financia programas de vigilancia comunitaria en El Salvador y está buscando ampliar sus proyectos de prevención de la violencia.

Otro programa bilateral es el de Taiwán (República de China). A través de los presidentes centroamericanos, el gobierno taiwanés asignó hace algunos años alrededor de US\$10 millones al área de la seguridad ciudadana en la América Central. Financió varios proyectos de seguridad ciudadana con componentes basados en la comunidad, incluido un proyecto en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (US\$1 millón), la Universidad para la Paz y Nicaragua Nuestra.

iii) Fundaciones y ONG con sede en Washington DC

Su enfoque primordial es el cabildeo y la defensoría, en particular en relación con la desmilitarización, la democratización, el control de armas, la reforma policial y judicial y la seguridad ciudadana. Entre éstas están el *Centre for International Policy* (CIP), *Inter-American Dialogue* y la *Washington Office on Latin America* (WOLA). El Centro Internacional Woodrow Wilson, Programa para América Latina, de investigación por encargo incluye un programa de seguridad ciudadana.

iv) ONG Internacionales

Entre éstas están *Save the Children (USA)* y *Save the Children (UK)* con programas de rehabilitación de menores en Honduras y El Salvador.

v) Instituciones a nivel regional con sede en América Central

Varias instituciones regionales, todas ellas con sede en Costa Rica, constituyen importantes fuentes de investigación y defensoría a nivel regional sobre aspectos tales como la desmilitarización, la reforma policial y las armas pequeñas, los derechos humanos y la seguridad ciudadana. Entre éstas se encuentran la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), el IIDH, Procesos y la Universidad para la Paz.

La Universidad para la Paz realiza diversas actividades que se relacionan con la seguridad ciudadana (denominada 'seguridad democrática'). Es la agencia ejecutiva del proyecto Comisión Mixta, financiado por la República de Taiwán y el proyecto 'Cultura de Paz y Democracia'. Este trabaja con comunidades o provincias seleccionadas para mejorar la seguridad ciudadana en formas definidas por la comunidad. Como parte del proyecto, ha establecido una agencia noticiosa llamada la 'Agencia de Buenas Noticias' y un sitio web (www.abn.co.cr) para las historias positivas acerca de la resolución de conflictos y para la comprensión de la vida en las comunidades pobres.

- En **Honduras** trabajó con el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH) y la Diócesis de Olancho como coejecutor de un proyecto a dos años para promover el diálogo entre los actores estatales y las organizaciones de la sociedad civil con miras a reducir la violencia y el crimen. El proyecto promovió talleres, un diagnóstico departamental de los problemas del crimen, una jornada de paz de dos días, el entierro simbólico por parte de los niños de sus pistolas de juguete en el Día del Ejército y el diálogo entre la sociedad civil y la Policía Nacional y otros ministerios

- En *Guatemala* trabajó con el pueblo maya de Patzún ayudando en la preparación e ingreso a la Academia de Policía de varios jóvenes locales para servir en la PNC
- En *Nicaragua* fue coanfitriona de la primera reunión de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, con su contraparte, la Fundación Nicaragua Nuestra

Instituciones a nivel nacional y local que trabajan en la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana

El Salvador

a) Defensoría

El Salvador tiene un considerable historial en términos de trabajo de defensoría, en particular en asuntos relacionados con la seguridad pública, la vigilancia y la reforma judicial:

- La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) es la ONG mejor establecida de la América Central en trabajos de defensoría de la seguridad pública
- El proyecto de capacitación en defensoría de la WOLA se ha enfocado hacia aspectos de reforma de la policía y la justicia, incluido su trabajo con la FESPAD, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA) y otras ONG
- El IDHUCA se ha enfocado hacia la PNC en su documentación

En lugar de realizar la defensoría a través del cabildeo y el trabajo cercano con miembros del poder legislativo o ejecutivo, el IDHUCA ha centrado su atención en casos ejemplares de abuso policial – así como las ONG dedicadas a los derechos humanos típicamente se centran en casos ejemplares de asesinatos políticos. El IDHUCA también ha buscado subsanar la ausencia de apoyo para las familias de las víctimas de delitos comunes, trabajando con esas familias para buscar la reparación jurídica.

b) Investigación

La investigación sobre la prevención de la violencia se encuentra más avanzada en El Salvador que en cualquier otro país de la región, con extensos estudios en materia de juventud y seguridad ciudadana (véase el Recuadro i).

Recientes conferencias patrocinadas por el BID y el PNUD y talleres organizados por la FESPAD en relación con la vigilancia comunitaria han resultado en la producción de importantes documentos investigativos acerca de la PNC, la responsabilidad, los costos de la violencia y asuntos juveniles. Entre éstos se incluyen, por ejemplo:

- El trabajo de investigación del IUDOP acerca de los costos de la violencia (para el BID)
- El trabajo sobre la violencia en El Salvador elaborado conjuntamente con el proyecto de investigación regional de la CRIES
- La investigación sobre reformas policiales y judiciales adelantada por grupos con sede en los Estados Unidos tales como Hemisphere Initiatives y la WOLA

Aunque la investigación empírica es sin duda fuerte, existen áreas críticas para la evaluación y la investigación adicional. Entre éstas se incluyen las siguientes:

- El proyecto de vigilancia comunitaria patrocinado por la USAID
- La prevención de la violencia juvenil y el tratamiento de los delincuentes juveniles. Esto reviste especial importancia dado el hecho de que El Salvador es considerado el centro regional del problema y el líder en los intentos por controlarlo
- La investigación sistemática acerca de la violencia doméstica

Recuadro i: Investigación relacionada con la violencia en El Salvador

Temas de violencia juvenil/infantil

- UNICEF (con financiación del BID y la ASDI) está terminando un proyecto
- La Unidad Técnica Ejecutora (UTE) ha adelantado proyectos de investigación acerca del sector de la justicia, que incluye a la Corte Suprema, la Fiscalía, el Ministerio de Justicia y el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM)
- UNICEF y otros (el Sector de la Justicia, la UTE, la FESPAD, el ISPM, el PNUD, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Ombudsman para los Derechos Humanos) han producido tres libros acerca de temas juveniles
- El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana acometió una investigación acerca de ‘Solidaridad y Violencia en las Pandillas del Gran San Salvador’. Los investigadores solicitaron la asistencia de miembros de las pandillas juveniles para diseñar y realizar la encuesta. Como resultado de ello, un pequeño grupo de miembros de las pandillas que realizaron encuestas establecieron una ONG, Homies Unidos, conformada por miembros antiguos y actuales de las pandillas juveniles
- FLACSO en El Salvador también ha emprendido investigaciones de la violencia juvenil a través de proyectos tales como ‘Violencia y Exclusión Social en el Área Metropolitana de San Salvador’, y ‘Violencia y Gobernabilidad Política en Centroamérica’ (financiado por Suecia, Italia, Noruega y Holanda). Un tercer proyecto de investigación denominado ‘Violencia y Sociedad en Transición’ en América Central es financiado por el PNUD
- El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), financiado por el PNUD, fue constituido en enero de 1996 para asesorar al Presidente acerca de políticas nacionales de seguridad pública. Se convirtió en una institución de investigación cuasi-gubernamental y produjo breves monografías acerca de la política de justicia penal juvenil. Un interés especial en la violencia juvenil y la violencia relacionada con las pandillas resultó en la generación de medios creativos de prevención y tratamiento de los delincuentes juveniles

Seguridad ciudadana

- La FESPAD es quizás la ONG de mayor reconocimiento en América Central entre las que trabajan en asuntos de seguridad ciudadana. Desde 1994 ha trabajado en este tema a través de dos suborganizaciones, el Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES) y el Centro de Estudios de Aplicación del Derecho (CESPAD), completando un proyecto de seguridad ciudadana a dos años denominado ‘Fortalecimiento de la Capacidad de Vigilancia de la Sociedad Civil para las Políticas de Seguridad Pública y los Derechos Humanos en El Salvador’. Ha desarrollado relaciones de trabajo con funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, la PNC y el sistema judicial, y es conocida por su trabajo en esta área, al igual que por su trabajo de más larga data en aspectos de reforma judicial y legal. También ha adelantado investigaciones acerca de ‘Mecanismos Oficiales de Vigilancia de la Policía Nacional Civil’, acerca del sistema judicial y la PNC, y acerca del papel de los medios y la seguridad pública. Está conformada principalmente por abogados, que trabajan en investigación y defensoría a nivel nacional, enfocándose principalmente hacia los funcionarios y las políticas gubernamentales
- La WOLA, conjuntamente con Hemisphere Initiatives, ha publicado varios informes acerca del desarrollo de la PNC y las reformas judiciales. Distribuyó un ‘paquete de policía’ y un ‘paquete de justicia’ para proporcionar información básica acerca de las instituciones policiales y judiciales para su uso por las ONG en la defensoría

c) Programas estatales

Como parte de los acuerdos de paz de 1992, el gobierno de El Salvador ejecutó reformas de largo alcance en los sistemas militar, de policía y judicial. La PNC, que incorporó tanto a expolicías del gobierno como a exguerrilleros, fue creada en 1993 y llegó a tener 16.000 hombres a mediados de 1998. La PNC es

considerada la policía mejor financiada de la región y ha recibido un apoyo internacional significativo. Sin embargo, incidentes muy publicitados de corrupción e ineficacia policial han puesto en duda su efectividad.

Las reformas judiciales recibieron menor atención en los acuerdos y posteriormente quedaron rezagadas y enfrentaron oposición. En abril de 1998, después de algunas demoras, se adoptó el nuevo Código de Procedimiento Penal que le otorgaba mayores poderes a la Fiscalía. También entró en vigencia a mediados de la década de 1990 un nuevo código de Justicia Juvenil, que fue objeto de gran rechazo público por disminuir el castigo a los jóvenes precisamente en un momento en el cual proliferaban las pandillas juveniles, alimentadas por repatriaciones forzosas y voluntarias de adolescentes salvadoreños de los Estados Unidos. Por esta razón, donantes como el PNUD y el BID han patrocinado proyectos de 'seguridad ciudadana' orientados precisamente a prevenir y reducir la violencia entre los jóvenes y las familias.

Aunque las reformas institucionales a la policía y a la justicia han tenido mayor alcance que en cualquiera de los otros países de la región, continúan las altas tasas de criminalidad y muchas divisiones relacionadas con la guerra. Ambos factores continúan haciendo de la seguridad ciudadana un tema controvertido y una de las principales fuentes de insatisfacción ciudadana con el estado de la democracia en el país.

d) Proyectos a nivel de la comunidad

Con el apoyo financiero del BID, la UTE ha lanzado proyectos piloto a nivel comunitario en seguridad preventiva con los jóvenes. A nivel conceptual, la metodología para el trabajo comunitario ha sido admirable, incluidas las siguientes fases, cada una de las cuales está diseñada para realizarse en el término de un mes:

- Visita a las áreas con altos niveles de criminalidad en todo el país
- Identificación de las entidades gubernamentales y ONG que trabajan en el área
- Selección de las comunidades apropiadas con base en el interés de la contraparte
- Identificación de un grupo único para que sea la contraparte activa y se responsabilice por el proyecto en la comunidad
- Entrenamiento para crear capacidad institucional
- Apoyo al desarrollo de un plan de trabajo por parte de la comunidad
- Movilización de actores comunitarios y gubernamentales, incluido el gobierno local; y realización del proyecto

El IIDH y la Universidad para la Paz patrocinaron otros trabajos en seguridad ciudadana basados en la comunidad en El Salvador a finales de la década de 1990, los cuales incluyeron a la FESPAD, el IDHUCA y el IUDOP. Adicionalmente, un **proyecto de vigilancia comunitaria** del Programa Internacional de Asistencia para Capacitación en Investigación Criminal (ICITAP) financiado por la USAID parece haber logrado un sorprendente avance en la disminución de las tasas de criminalidad en el área metropolitana de la capital. Afirma ser el responsable de la reducción del 23% en las tasas de criminalidad entre 1998 y 2000 y de la disminución de una tercera parte en los casos de secuestro. El proyecto requiere una mayor evaluación, pero es visto por algunos encargados de formular las políticas en los Estados Unidos como un modelo para otros países.

Una de las áreas más innovadoras se relaciona con los **proyectos para las pandillas** a nivel comunitario. Un reconocimiento cada vez mayor de que los métodos opresivos para reducir la violencia de las pandillas son ineficaces por sí solos ha llevado al desarrollo de iniciativas comunitarias. De igual importancia ha sido el éxito limitado de los programas de intervención que se centran en el contacto con los miembros de las pandillas en las escuelas. El éxito limitado se debe al hecho de que muchos miembros de pandillas no asisten a la escuela; el ambiente escolar está cargado de autoridad, y al tratar éste como un fenómeno individual se deja de reconocer la naturaleza colectiva de las pandillas.

FLACSO (s.f.), por ejemplo, afirma que es probable que los proyectos más exitosos encaminados a reducir la violencia de las pandillas sean aquellos que combinen lo siguiente:

- Componente humano: orientados a crear una identidad colectiva e individual positiva a través de talleres y actividades colectivos
- Componente académico: orientados a asistir a quienes van a la escuela y brindar ayuda económica a quienes no tienen los medios para hacerlo
- Componente laboral: orientados a proporcionar capacitación técnica para el trabajo (capital humano)

- **Recreación:** orientados a ofrecer a los jóvenes el espacio para que utilicen su tiempo libre de manera positiva

Este tipo de enfoque múltiple puede utilizarse como prevención y como rehabilitación, y los distintos componentes pueden ampliarse y transformarse según lo requiera el contexto. Es de notar que tan solo dos de los 75 proyectos en El Salvador identificados en el estudio contenían los cuatro elementos (FLACSO, s.f.).

Desde muchos puntos de vista, las maras son un tipo de formación juvenil a través de la cual los jóvenes aprenden a vivir en sociedad e interactuar con su medio, pero la diferencia importante es el impacto negativo que puede tener esta organización en términos de violencia. Por consiguiente, lo que se requiere en términos de intervención es transformar el enorme capital organizativo de las pandillas en algo enteramente positivo (ver Moser y McIlwaine, 2001). El proyecto de los ‘Homies Unidos’ adopta este enfoque, trabajando con (en lugar de contra) las maras en San Salvador, buscando transformar la capacidad de organización negativa de las maras en una fuerza productiva (véase el Recuadro ii). Los miembros fundadores del proyecto son capacitados en principios de no violencia, resolución de conflictos, consejería de iguales y motivación personal. También suministran información acerca de enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH, y tocan música *rap* como una forma de llegarle a otros miembros de la pandilla. Así, se les da a los miembros de la pandilla la propiedad del proyecto, y un sentido de responsabilidad, propósito y respeto. Al operar con las estructuras de pandilla existentes, el proyecto no destruirá los aspectos positivos de la vida en pandilla, sino que más bien los transformará. El proyecto también trabaja para crear capacitación laboral, empleo y oportunidades de ingresos para los miembros de las pandillas.

Recuadro ii: Trabajo con pandillas en El Salvador: El proyecto ‘Homies Unidos’

El siguiente es un extracto de una entrevista con Magdaleno Rose Ávila, el fundador del proyecto

‘Somos la única organización manejada por pandillas y por miembros activos de las pandillas. No sacamos a la gente de las pandillas [...] les decimos ‘queremos que ustedes sigan siendo miembros activos de la pandilla’ porque creemos que las pandillas no son todas negativas. Si se tiene un gobierno disfuncional y una familia disfuncional, la única familia con la que se cuenta es la estructura de la pandilla. Si nosotros les quitamos eso, ¿qué les queda? Entonces les decimos que vamos a construir un modelo positivo de miembro de pandilla. De manera que a nuestros muchachos les pedimos renunciar a la violencia, renunciar a las drogas o estar en proceso de alejarse de ellas. Nuestra labor es encontrar la forma de llegarle a la juventud e interesarla en una visión superior a la violencia que están viendo en la actualidad – hacerlos ver más allá de los obstáculos’.

Fuente: <http://changemakers.net/studio/avila/avilatr.cfm>

Guatemala

a) Defensoría

Varias ONG están tomando parte en actividades de defensoría y el proyecto de Capacitación en Incidencia (*Advocacy Training*) de la WOLA contribuye a estas actividades y ayuda a las ONG a estar más enteradas de las actividades de otros. Un esfuerzo de colaboración entre las ONG fue un proyecto de ‘Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana’ a un año, coordinado por el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) en 1997-98. El grupo (que inicialmente incluyó invitaciones de IEPADES a la Fundación Mack, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (IECCP), la WOLA, Familiares y Amigos de Desaparecidos y Secuestrados (FADS), Madres Angustiadas, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES), la Universidad de San Carlos (USAC), la Universidad del Valle, la Universidad Landívar, el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) reunió a ONG de todo el espectro político pero no fue muy exitoso.

A mediados de 1998, entre los otros grupos estuvo la Comisión de Seguridad Maya. Esta está conformada por el Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA), la Defensoría Maya, la Asociación Maya de Estudiantes Universitarios, el Consejo de Organizaciones Mayas y dos asesores legales individuales y utiliza la defensoría para asegurar que se tomen en cuenta los intereses mayas en la selección, capacitación y despliegue de oficiales de la PNC. Gran parte de la defensoría de las ONG en relación con asuntos de violencia y seguridad pública ocurrió en los ‘Encuentros de Actualización’. Esto se estableció entre el

gobierno y las ONG, no necesariamente en la Asamblea de la Sociedad Civil que trató con el gobierno en temas de los acuerdos de paz.

- El IPES, históricamente vinculado con la URNG, elaboró propuestas en relación con la selección y el despliegue de la PNC y acerca de asuntos de seguridad en general
- El IECCP ha utilizado su propia investigación haciendo cabildeo ante miembros de la asamblea legislativa en relación con disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica de la Policía, mejores mecanismos de supervisión policial, y ha organizado foros acerca de seguridad ciudadana y derecho consuetudinario. El IECCP está desarrollando en la actualidad un proyecto patrocinado por el PNUD para mejorar y sistematizar los materiales utilizados en la educación jurídica y el sistema legal, y para desarrollar nuevas leyes correccionales con participación de la sociedad civil. Mantiene una relación estrecha con la FESPAD en El Salvador y reconoce la necesidad de una educación cívica más amplia en nuevos conceptos de seguridad.

La defensoría también forma parte del trabajo del IEPADES en seguridad ciudadana. El CALDH adelanta extensos trabajos basados en la comunidad, pero también realiza alguna defensoría. Las organizaciones juveniles FUNDAJU y SODEJU están trabajando para conseguir apoyo para un servicio social obligatorio. El CEIBAS, con el apoyo del PNUD, están capacitando funcionarios del Ministerio Público en la prevención y el enjuiciamiento de la violencia familiar.

b) Investigación

Varias organizaciones han adelantado investigaciones acerca de asuntos de seguridad ciudadana en Guatemala con diversos resultados. Entre éstas están el IEPADES, el Instituto de Relaciones Políticas y Sociales de la USAC (proyecto llamado ‘Estado de las Fuerzas de Seguridad y Sociedad Civil en Tiempos de Paz’) y la Universidad Landívar, que coordinó un proyecto de investigación acerca de la violencia en Guatemala con investigadores del IECCP y otros grupos.

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (IECCP) es un grupo de investigación y defensoría que se concentra en asuntos carcelarios, de reforma judicial y de policía. Desarrolla diversas actividades en las áreas de seguridad ciudadana y reforma policial. La Fundación Myrna Mack adelanta múltiples proyectos de investigación y defensoría, incluida la reforma judicial, la reforma policial y desempeña un papel destacado en la reforma de las entidades de inteligencia. El Proyecto de Sociedades Desgarradas por la Guerra completó un volumen acerca de aspectos de la transición hacia la paz en Guatemala que incluyó aspectos de seguridad.

c) Programas estatales

En conjunción con la puesta en práctica de los acuerdos de paz firmados en 1995-96 por el gobierno y la URNG, Guatemala está viviendo un proceso de reformas fundamentales en la policía y el sistema judicial. Debido a la relativa ambigüedad de los acuerdos que rigen las reformas en las fuerzas armadas y la policía (‘Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil’), es mayor la incertidumbre acerca del grado de reforma que puede esperarse. A diferencia de El Salvador, a junio de 1998 la gran mayoría del personal de la nueva PNC provenía de las fuerzas armadas y de la antigua fuerza policial. No está claro aún en qué medida se incorporará la mayoría indígena de Guatemala en la PNC y en qué medida el sistema de justicia y los procedimientos y operaciones de la policía reflejarán las tradiciones e intereses de esta mayoría. A mediados de 2001, el personal de la policía constaba de más de 18.000 miembros, de los cuales el 14% eran indígenas y el 10% mujeres. Una comisión interinstitucional para la reforma a la justicia produjo en mayo de 1998 un plan para reformar el sistema judicial, aunque aún no se sabe con certeza si el gobierno ejecutará éstos u otros cambios constitucionales y legales a los cuales se ha comprometido.

El proceso de reforma institucional se vio ensombrecido por una ola de crímenes violentos que condujo al desarrollo de organizaciones enfocadas hacia la defensoría y la asistencia directa. Los secuestros se extendieron a personas de clase media, los robos de vehículos se convirtieron en algo rutinario y los robos a bancos y asesinatos aumentaron de manera significativa. Los miembros de las familias de las víctimas organizaron ONG (v.g. Madres Angustiadas, Guardianes del Vecindario, FADS) que han adelantado eficaces campañas públicas para denunciar la ineficiencia del sistema de justicia penal y han subrayado el valor de las unidades militares en la recuperación de víctimas del secuestro. En las áreas rurales, a medida que aumentaba el número de linchamientos de presuntos delincuentes (generalmente por robos menores), MINUGUA y algunas ONG desarrollaron proyectos especiales para estudiar el fenómeno. Entre las ONG, el

debate se centró en si debía utilizarse o no al ejército en labores rutinarias de orden público, en lugar de centrarse en la naturaleza y el desarrollo a largo plazo de las instituciones de policía. La modalidad de ‘crisis’ ha sustituido el pensamiento estratégico a mediano y largo plazo. La derrota de las enmiendas constitucionales propuestas como parte del acuerdo de paz retrasó los esfuerzos por establecer legislación para muchas de las reformas acordadas a la policía y la justicia.

En cuanto hace a la sociedad civil, el proceso de paz ha resultado en la llegada de asistencia internacional aún cuando las ONG no han vivido un proceso de aumento de la capacidad institucional para poder manejar tales recursos y ejecutar proyectos tan bien como podrían hacerlo.

d) Proyectos a nivel comunitario

En años recientes se han iniciado varios experimentos en proyectos basados en la comunidad en Guatemala. El IEPADES tiene proyectos de desarrollo comunitario y ha realizado talleres sobre aspectos de seguridad ciudadana en esas comunidades y participó inicialmente en un proyecto de IIDH. El CALDH también trabaja con las comunidades, y ha intentado asistir a dos comunidades que carecen de cualquier presencia militar o de policía. Acción Ciudadana trabaja con los gobiernos municipales, intentando promover la participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Adhiere a la creencia de que los alcaldes deben participar en forma directa en las experiencias basadas en la comunidad en lugar de depender de las ONG de manera exclusiva.

Por contraste con El Salvador y Honduras, el gobierno de Guatemala ha lanzado un programa que incorpora la formación de organizaciones de la sociedad civil alrededor del tema de la seguridad ciudadana. En 1997, el Ministerio de Gobierno inició un programa de ‘Juntas Locales de Seguridad’ (JLS) en virtud del cual el ministerio promovió la formación de grupos ciudadanos en conjunción con los gobernadores de los departamentos. Las JLS están conformadas por vocales y un presidente, y sus reuniones eran convocadas de manera exclusiva por el alcalde o el gobernador. Los ciudadanos podían asistir pero tenían un límite de dos minutos para sus intervenciones y los acuerdos de las juntas eran recomendaciones no obligatorias para los funcionarios públicos. El funcionamiento de las juntas fue muy variable.

Recuadro iii: Oferta de una organización alternativa a las pandillas

Los principios de ‘Peronia Adolescente’, Ciudad de Guatemala

Importancia del trabajo de equipo: Los talleres inician, y la práctica general continua, una creencia en la importancia de trabajar como equipo. Los miembros del grupo adquieren un sentido de valía, de pertenencia, y una mayor autoestima en la medida en que entienden que pueden significar una diferencia en su entorno.

Responsabilidad y propiedad: Los miembros adquieren un sentido de capacidad de acción en virtud del proceso participativo a través del cual se maneja la organización. Se les hace responsables de sus grupos y en ocasiones se les dan ejemplos visibles de la confianza depositada en ellos.

Evaluación regular: Los grupos realizan sesiones de evaluación al final de cada serie de reuniones, con el fin de darle a los participantes el espacio para discutir lo que quisieran mejorar en relación con el manejo del grupo y lo que consideran que ha funcionado y por qué.

Fomento de diversas actividades: Se da espacio para la variedad, reflejando así la heterogeneidad de los grupos.

Actividades comunitarias: Organizan un festival anual en la comunidad, al igual que otras actividades comunitarias. Muchos participan también en un programa de alfabetización, enseñando de manera voluntaria todos los domingos en la mañana. Estas actividades ayudan a los miembros a sentirse parte de la comunidad y les brindan un sentido de valía y logro a través de un trabajo activo para cambiar su realidad.

Capacitación: Una serie de talleres proporcionan capacitación y orientación acerca de muchos aspectos que se consideran de importancia, principalmente sugeridos por miembros del grupo, que son importantes para reforzar el aprendizaje y una ‘concientización’ general del grupo. Así se promueve un sentido de conocimientos y creencias comunes.

Oportunidades: El programa opera como un proceso, y quienes terminan con éxito un ciclo de capacitación de tres años a través de talleres, etc., se convierten eventualmente en coordinadores asalariados.

Personal comprometido: Quienes trabajan en forma directa con la juventud son también jóvenes y provienen de comunidades similares en la ciudad. Por consiguiente, pueden identificarse con la vida y los problemas diarios de los jóvenes con quienes trabajan y también pueden lograr la confianza y el respeto de los miembros del grupo, como modelos a imitar en lugar de figuras de autoridad.

Fuente: Winton (próxima publicación)

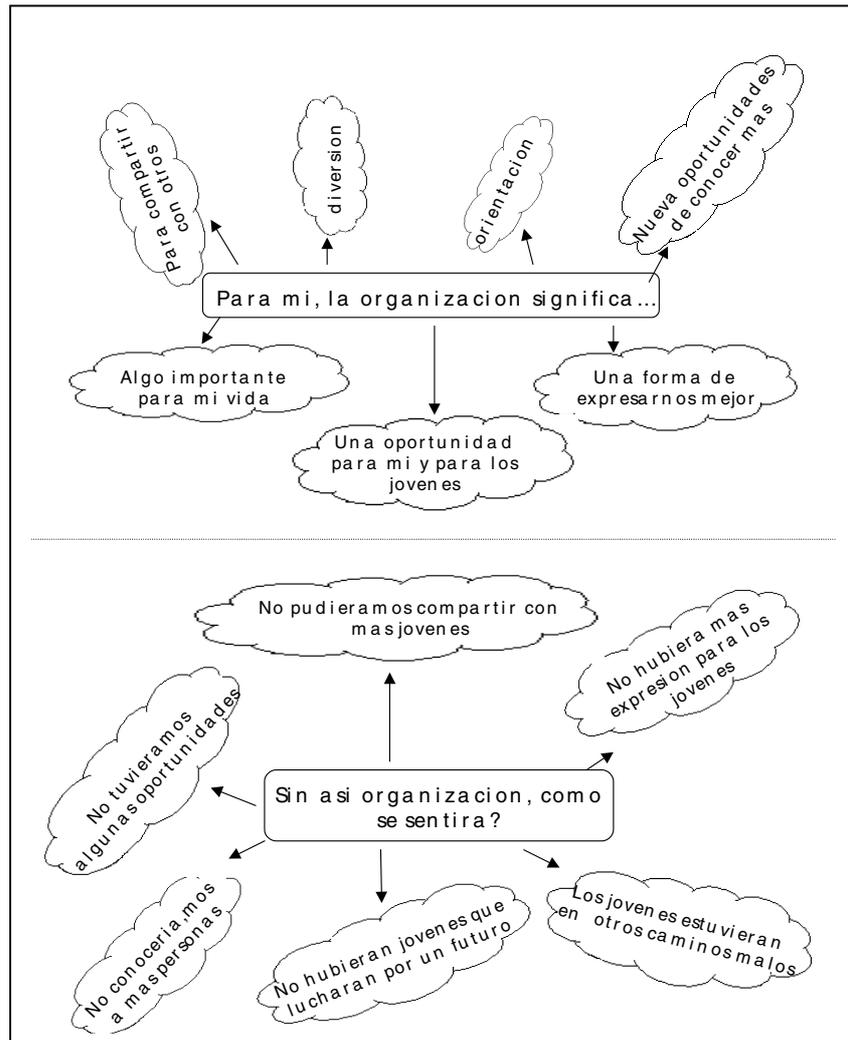
Un problema específico en Guatemala es que las ONG que tratan con asuntos de seguridad están más divididas y es más difícil tratar con ellas que con cualesquiera otras de la región. Divisiones políticas que datan de la época de la guerra, así como personalidades que se disputan el botín de la paz, han llevado a una plétora de organizaciones y a un hábito de realizar trabajos de calidad inferior. Las organizaciones indígenas requieren una mayor capacidad. Los gobiernos actual y anterior han contratado algunos de los mejores cerebros e investigadores, pero la transformación de las prácticas gubernamentales en cuanto a prevención de la violencia ha sido lenta y desalentadora. Valdría la pena realizar una evaluación de los proyectos comunitarios en prevención de la violencia, así como una evaluación de los proyectos en derecho consuetudinario.

En términos específicos de violencia juvenil, un caso interesante es la aproximación a las pandillas adoptada por la iglesia evangélica. La religión evangélica se está extendiendo rápidamente a través de la América Central, y la iglesia ha tenido cierto éxito con la ‘reinserción’ de los miembros de las pandillas (al igual que la Iglesia Católica). En Guatemala, por ejemplo, varios evangélicos jóvenes están participando en trabajos de extensión comunitaria para ‘convertir’ a los miembros de las pandillas de sus vecindarios. En efecto, en ocasiones éste es uno de los únicos métodos aceptables para abandonar la mara. Aunque el resultado es positivo, es preocupante el sentimiento expresado por un miembro guatemalteco joven de la ‘Juventud para Cristo’: ‘Dios, y no los movimientos políticos, es el que resuelve los problemas’ (AVANCSO, 1996). Debemos preguntar entonces ¿qué es lo que les está enseñando?

También es de vital importancia ofrecer a los jóvenes una organización atractiva como alternativa a las pandillas. En el Recuadro iii se presenta un ejemplo exitoso de este enfoque. Esta es una organización basada en la comunidad para los jóvenes de una comunidad urbana marginada de Ciudad de Guatemala, la cual es una extensión de un proyecto comunitario dirigido por la iglesia católica local. En la actualidad trabaja en forma directa con alrededor de 200 jóvenes, tanto católicos como no católicos, ofreciéndoles un lugar seguro, productivo y divertido para pasar el tiempo.

Esta organización trabaja a nivel tanto de prevención como de rehabilitación. Ofrece a los jóvenes de todas las edades la posibilidad de pertenecer a un grupo reflexivo y dinámico y tiene un valor incalculable para sus miembros. El dibujo de la Figura i fue hecho por dos muchachas jóvenes pertenecientes a la organización y muestra lo que valoran en relación con su pertenencia al grupo.

Figura i: Lo que significa pertenecer a Peronia Adolescente, dibujado por dos muchachas jóvenes, de 15 y 16 años, en Ciudad de Guatemala



Fuente: Winton (próxima publicación)

Los coordinadores del grupo han invertido una gran cantidad de tiempo en lograr la confianza y el respeto de muchos miembros de las pandillas en la comunidad y en esta forma han logrado ayudar a algunos a abandonar las maras y unirse a la organización. Son las organizaciones comunitarias locales como ésta las que con frecuencia son más eficaces en proporcionarle a los jóvenes *alternativas* a las pandillas, pero infortunadamente son en general las más susceptibles al fracaso debido a la falta de fondos. Peronia Adolescente depende totalmente de los fondos externos (internacionales) (Winton, próxima publicación).

En resumen, por tanto, aunque los enfoques centrados en la policía para la reducción de la violencia de las pandillas juveniles pueden ayudar a controlar los niveles de violencia, es poco probable que mejoren la situación. Las intervenciones exitosas deben centrarse en:

- Ofrecer *substitutos* a la pertenencia a una pandilla, reconociendo las múltiples causas y beneficios de las pandillas.
- Ofrecer más que las pandillas dándoles a los jóvenes la visión de un futuro de mayor esperanza.

Honduras

a) Defensoría

Aunque algunas ONG de derechos humanos y otros grupos están aumentando su trabajo de defensoría en relación con seguridad ciudadana y aspectos de vigilancia, hasta la fecha no existe una ONG que se dedique en forma exclusiva a esta área. En general la defensoría de la seguridad ciudadana ha ocurrido a través del Foro Ciudadano sobre Seguridad Pública. En 1997, una coalición de cerca de veinte ONG, junto con la

Oficina del Ombudsman para Derechos Humanos del gobierno, organizó por primera vez el Foro para presionar por la colocación permanente de la Dirección de Investigación Criminal (DIC) bajo el Ministerio Público en lugar del Ministerio de Seguridad u otro ministerio. También promovió una purga a fondo de la antigua Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), hoy Policía Nacional, (PN). El Foro se reunió en forma regular a partir de noviembre de 1997, organizó seminarios y eventos sobre seguridad pública, se reunió con funcionarios claves y legisladores en materia de seguridad pública y obtuvo una cobertura y atención significativas de la prensa. Logró unificar organizaciones dispares de derechos humanos que antes se habían mostrado reticentes a trabajar juntas. El Foro continúa siendo un protagonista en asuntos de seguridad pública, aunque estuvo menos activo bajo la administración Flores y proyecta renovar sus actividades bajo el gobierno entrante.

Por otra parte, en 1998 el Movimiento de Mujeres Visitación Padilla planeó intentar colocar observadores dentro de las estaciones de policía en la capital para asesorar y vigilar el tratamiento de las víctimas de la violencia familiar. El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) proporcionó algún entrenamiento en asuntos relacionados con el género a la PN. Grupos de mujeres tales como el Movimiento Visitación Padilla, el Centro de Estudios de la Mujer y el Centro del Derecho de la Mujer han adelantado trabajos de defensoría en relación con la nueva Ley de Violencia Doméstica, además de sus programas con las víctimas de dicha violencia.

b) Investigación

La investigación acerca de la violencia y el crimen es por lo general limitada y el número de académicos capaces de llevarla a cabo es pequeño. Existen pocos trabajos específicos acerca de la violencia, y la confiabilidad de las estadísticas gubernamentales sobre el crimen es baja. Los cambios en la policía de investigación han hecho difícil, por ejemplo, comparar las estadísticas entre los años recientes y las décadas anteriores.

Algunos investigadores individuales han establecido un perfil regional a través de la investigación acerca de las doctrinas de seguridad, el ejército y la policía de Honduras. El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) ha publicado una serie de trabajos acerca de la inseguridad ciudadana. Tales estudios se han basado en las estadísticas y los informes de prensa disponibles, antes que en estudios a fondo de casos en comunidades o entrevistas con diferentes sectores. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) ha trabajado con el ILANUD y el PNUD en el estudio de la situación de las cárceles y los reclusos, así como del sistema judicial.

No existe en Honduras ningún equivalente, afiliado con una universidad, al IUDOP de El Salvador y las encuestas de opinión pública son en general realizadas por firmas privadas. No obstante, el CEDOH realizó un estudio para el PNUD acerca de la opinión pública sobre aspectos de seguridad ciudadana en 1995, y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) publicará pronto su investigación acerca de las percepciones del ejército hondureño. En efecto, la investigación del INE podría ser una fuente clave de datos en el futuro.

Se han realizado pocas investigaciones acerca de la violencia doméstica. El Movimiento de Mujeres Visitación Padilla, por ejemplo, realizó una encuesta entre sesenta mujeres con las cuales había venido trabajando en materia de violencia doméstica, pero la muestra no fue tomada al azar. A 1998, no se había concluido ninguna investigación significativa acerca de la violencia infantil o juvenil.

c) Programas estatales

A diferencia de sus tres vecinos, Honduras no vivió un conflicto armado total durante la década de 1980. Sin embargo, se crearon ciertos paralelos con las situaciones posconflicto en razón del uso de Honduras como un punto de trasbordo de armas, una base y refugio para los guerrilleros, y también un sitio desde el cual se tomó acción militar directa (contrainsurgencia) en los conflictos vecinos, en particular el de Nicaragua. Durante este período las fuerzas militares tuvieron gran influencia política, cometiendo violaciones de los derechos humanos por motivos políticos.

Desde 1993, el gobierno hondureño ha disuelto totalmente la antigua fuerza de policía de investigación penal controlada por el ejército. Ha creado un nuevo Ministerio Público, una nueva División de Investigación Criminal (DIC) dentro de ese ministerio y ha retirado la principal fuerza de policía de la estructura de las fuerzas armadas, rebautizándola con el nombre de Policía Nacional (PN). En 1998 adoptó una Ley Orgánica

de la Policía por la cual se creó un nuevo Ministerio de Seguridad que incorporó tanto a la DIC como a la PN. Se adoptó un nuevo código de procedimiento penal que fortaleció el papel de la función enjuiciadora. A diferencia de El Salvador, la sociedad civil hondureña, antes que los actores internacionales o la oposición armada, ha sido la principal protagonista del proceso de reforma a la policía. En la década de 1990 un fuerte sentimiento antimilitar, compartido por algunos líderes del sector privado, condujo al Congreso a acabar con el servicio militar obligatorio, limitar la jurisdicción militar sobre ciertos crímenes, crear el Ministerio de Defensa y reducir el poder del alto mando de las fuerzas armadas y desmilitarizar las fuerzas de policía.

d) Proyectos a nivel comunitario

Los proyectos de prevención de la violencia basados en la comunidad se encuentran en general ligados con proyectos regionales. El Centro de Investigación, Estudio y Promoción de los Derechos Humanos (CIEPRODH) ha trabajado en forma activa con el IIDH y ha ayudado a desarrollar una Red de Solidaridad de Villanueva en uno de los barrios más asediados por el crimen en la capital. En 1998-99, dos comunidades recibieron asistencia y apoyo técnico de la Universidad para la Paz: el departamento de Olancho y el barrio San Francisco de Tegucigalpa.

Por otra parte, a finales de la década de 1990 surgieron algunos proyectos interesantes con la juventud, entre ellos los siguientes:

- En San Pedro Sula, el programa ICITAP de los Estados Unidos jugó un papel importante en la formación del Comité Interinstitucional para la Prevención y Rescate de los Jóvenes en Maras (CIPREMA). Este proyecto busca desarrollar oportunidades de trabajo para la juventud en esta ciudad e involucra a la policía local, el Instituto Nacional de la Familia (INFA), la Corte Suprema, el fiscal para la niñez y la juventud, la Cámara de Comercio y las iglesias. El proyecto es un esfuerzo de colaboración gobierno-sociedad civil iniciado por el gobierno, el cual ha dispuesto una instalación para las reuniones y algunos equipos para la capacitación en el trabajo.
- La Unión Europea está ampliando su trabajo en relación con la violencia y la delincuencia juvenil

Nicaragua

a) Defensoría

A diferencia de El Salvador y Guatemala, Nicaragua tiene relativamente pocos programas de defensoría no gubernamentales orientados hacia la prevención de la violencia, los asuntos de seguridad ciudadana y las reformas a la policía. En 2000, el grupo Nicaragua Nuestra participó en la segunda fase, con una duración de dos años, de un proyecto llamado 'Diga No a la Violencia'. La primera fase incluyó una campaña a través de los medios, mediante anuncios en la televisión y la radio que llamaban la atención hacia el problema de la violencia, incluida la violencia familiar. La fase dos (financiada por el gobierno de Taiwán) buscó reducir la violencia a través de seminarios con los jóvenes en riesgo en los barrios urbanos mediante la capacitación en 'una cultura de paz' a unos 1.200 miembros de la Policía Nacional de Nicaragua (PNN), utilizando la educación en las escuelas secundarias y el trabajo continuo en la comunidad (descrito a continuación). El proyecto no constituye 'defensoría' en el sentido de una acción orientada a cambiar las políticas gubernamentales, sino que es más bien una campaña de educación pública acompañada por proyectos comunitarios y capacitación de agentes de la policía.

Las actividades relacionadas con la defensoría en otras organizaciones tienden a ser eventos únicos de naturaleza menos frecuente. Los eventos recientes incluyen, por ejemplo:

- En septiembre de 1998, el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEEN) realizó un Foro Nacional sobre Seguridad Ciudadana en Nicaragua, con una duración de dos días. El foro buscó ampliar el debate acerca del tema, introduciendo la idea de que la seguridad ciudadana contempla con exclusividad la eliminación del crimen, el aumento del perfil de la violencia familiar y las inquietudes especiales de la mujer en relación con la seguridad, y haciendo referencia además al trabajo de la policía.
- En 1999, Nicaragua Nuestra, con financiación de la Universidad para la Paz, realizó un 'Foro sobre Violencia Juvenil' enfocado hacia temas de violencia familiar, crimen juvenil y la violencia y los medios

b) Investigación

El CRIES, con sede en Nicaragua, ha realizado algunas de las investigaciones más importantes en Nicaragua (y quizás a nivel regional) sobre asuntos específicamente relacionados con la seguridad ciudadana. Por otra

parte, el CEEN ha adelantado un proyecto de investigación acerca de la seguridad ciudadana que incluye encuestas de opinión en Managua y discusiones en grupos de enfoque en cuatro áreas rurales. Las actividades del CEEN, fundado en 1992 para mejorar las relaciones civiles-militares, consisten en investigación, publicaciones y eventos (seminarios, sesiones de capacitación y talleres) orientados a difundir el contenido de sus proyectos de investigación. El proyecto de investigación del CEEN se centra en las percepciones de las personas respecto de los problemas con el sistema de justicia y, a nivel más general, la inseguridad. Tal vez debido a que el crimen violento se ha convertido en un tema de gran interés público tan solo en años recientes en Nicaragua (respecto del resto de la región), se ha llevado a cabo allí una menor cantidad de investigación acerca de la violencia, la violencia juvenil y la reforma a la policía.

c) Programas estatales

La situación de seguridad ciudadana en Nicaragua difiere de manera importante de la de sus tres vecinos del norte. El sistema de seguridad fue totalmente reformado después de la victoria sandinista (FSLN) en 1979, colocándose una nueva Policía Nicaragüense bajo el Ministerio del Interior. El proceso de desmovilización de una fuerza de seguridad altamente militarizada ocurrió así antes que en otros países de la región, aunque la nueva policía estaba conformada en su gran mayoría por excombatientes del FSLN. Todo el sistema de la justicia penal, incluidos los nombramientos judiciales, estaba altamente politizado, y el Ministerio del Interior desempeñó un papel predominante en las decisiones acerca de las políticas y operaciones de la policía.

Con la elección del gobierno de Violeta Chamorro en 1990, la PNN sufrió hasta cierto punto una crisis de identidad. Bajo la presión del nuevo gobierno y las presiones de la política de los Estados Unidos, la PNN, conformada por personal sandinista, demostró que estaba dispuesta a reprimir las demostraciones y protestas apoyadas por los sandinistas, siendo por ello objeto de críticas de los sectores sandinistas. Los cambios en el liderazgo llevaron a la autonomía de la fuerza de policía respecto del FSLN y a un proceso de profesionalización, a pesar de que el núcleo de oficiales de nivel medio y superior y la fuerza misma permanecieron en gran medida iguales. Durante algún tiempo se negoció una nueva Ley Orgánica de la Policía, la cual fue adoptada en 1996, después de lo cual un oficial de policía de carrera, el Primer Comisionado Franco Montealegre, fue nombrado Director de la policía, el único director de la policía de carrera en la región con excepción del entonces Coronel del Ejército Flores Ponce en Honduras. Bajo el gobierno del Presidente Arnoldo Alemán (1996-presente), continuó el proceso de disociación de la policía respecto del partido sandinista.

La policía nicaragüense goza de más apoyo público y político que cualquier fuerza de policía de la región, con excepción quizás de Costa Rica. Como su mayor crítica en el campo de los derechos humanos, Vilma Núñez del Centro de Derechos Humanos de Nicaragua (CENIDH) comentó en 1998 que 'a pesar de nuestras críticas, considero que esta policía es la menos represiva de la América Latina'. No obstante, la reducción en el tamaño y el presupuesto de la PNN en los años 90 disminuyó su capacidad operativa y el número de efectivos se redujo de 7.000 en 1993 a 6.200 en 1998. Los salarios de la policía disminuyeron entre 1995 y 1997, pero aumentaron a cerca de US\$96 al mes para 1998.

Aunque el crimen ha aumentado tanto en percepción como en realidad, los niveles de homicidios y crímenes violentos en general no son tan altos como en El Salvador o Guatemala, con una percepción generalizada de que la policía ha utilizado una mano dura para controlar el crimen. La combinación de inquietudes acerca de la violencia criminal con las escasez de recursos para la policía ha llevado a dos resultados importantes:

- Una amplia gama de sectores políticos favorecen el aumento de los recursos asignados a la policía. Entre éstos se incluyen grupos de derechos humanos, partidos de oposición y los medios
- La falta de presencia de la policía en una quinta parte de los 146 municipios del país llevó a la PNN a emprender un programa de 'Policía Voluntaria' en estas áreas, según se informa con una significativa consulta comunitaria. Aunque un presunto requisito para la vigilancia comunitaria es una organización de policía bien financiada para apoyar el despliegue de oficiales de la policía en el campo, la experiencia de la PNN, entre las más extensas de la América Central a 1998, irónicamente surgió de una escasez de recursos

La extrema pobreza del país, en especial en el período que siguió al Huracán Mitch, hace de las necesidades materiales una prioridad para todos los sectores, incluidas la seguridad y la justicia. Han prevalecido los métodos de vigilancia de bajo costo y los programas de alta tecnología tienen poco sentido. Las reformas

judiciales no han avanzado hasta el punto que lo han hecho en otros países de la región y persiste la ineficiencia. Los esfuerzos por incorporar a las mujeres en la Policía Nacional y promoverlas a cargos altos se encuentran mucho más avanzados que en cualquier otro país de la región y pueden servir en cierta forma como modelo. De nuevo, aquí las instituciones estatales deben fortalecerse, y la dotación de fondos a las ONG para promover nuevas actitudes entre los funcionarios estatales es menos necesaria que en los países vecinos. La reforma a la educación tras la victoria sandinista ayudó a hacer más abierto y flexible el sistema educativo, quizás brindando oportunidades para promover los programas de prevención de la violencia dentro del sistema educativo general.

d) Proyectos a nivel comunitario

Además de los proyectos comunitarios desarrollados dentro del contexto de los proyectos del IIDH y la Universidad para la Paz que ya se describieron, se están desarrollando en la actualidad varios proyectos independientes basados en la comunidad en Nicaragua. Como se mencionó anteriormente, quizás el más significativo es el método/programa de policía comunitaria de la PNN misma. Obligada por la escasez de fondos, la disminución en los números de agentes de la policía y una disminución en los niveles populares de confianza, la PNN desarrolló, a finales de la década de 1990, un enfoque doble hacia la vigilancia comunitaria (véase el Recuadro iv).

Las ONG también han tenido proyectos de seguridad con base en la comunidad, algunos de ellos asociados con los proyectos del IIDH y la Universidad para la Paz. Nicaragua Nuestra también tuvo un programa basado en la comunidad como parte de la fase II de su programa 'Diga No a la Violencia' Nicaragua Nuestra, que surgió de sus seminarios con la PNN en sectores especialmente asediados por la violencia en la capital, ayudó a formar 23 juntas de vecinos de siete miembros cada una en los Distritos 3 y 5, las cuales se reúnen una noche a la semana con la PNN y otros representantes del gobierno. En estas reuniones, los ciudadanos comunican sus necesidades y problemas a los representantes del gobierno, y posteriormente se reúnen en forma individual con los agentes de la policía para transmitirles pistas, quejas de abuso policial y otra información.

Además de su trabajo más tradicional en casos de derechos humanos, el CENIDH tuvo un pequeño programa de seguridad ciudadana enfocado hacia la violencia y los delincuentes juveniles en algunos barrios de Managua además de Matagalpa (uno de los departamentos más violentos) y Estelí. El CENIDH trabajó con un pequeño número de familias a través de sus oficinas regionales en estos sitios, tratando de mejorar la comunicación padres-hijos y visitando las estaciones de policía para ver si alguno de los jóvenes participantes había sido arrestado para prestarle ayuda. Otras organizaciones, incluida Puntos de Encuentro, tenían programas relacionados con la violencia juvenil en las comunidades.

Recuadro iv: Consulta comunitaria en el programa de vigilancia comunitaria nicaragüense

La PNN designó a un Jefe de Sector único de entre sus filas para cada uno de los 600 sectores del país, con la responsabilidad de convocar y consultar a los líderes comunitarios de su escogencia en relación con los problemas de seguridad. En las áreas urbanas, el proceso consultivo ha implicado la formación de Comités del Crimen atendidos por 'Unidades Móviles del Crimen en los Vecindarios' de la PNN.

Tanto en áreas urbanas como rurales, se solicitó también a las comunidades ayudar a apoyar a los agentes de policía voluntarios o 'vigilantes' (la policía voluntaria data de la década de 1980). La policía seleccionó en general a los candidatos con base en sus conocimientos y disponibilidad. La PNN pregunta a la comunidad reunida si aprueba o desaprueba a cada candidato como agente voluntario de la policía. En Managua estos procesos se iniciaron a comienzos de 1998, con 3 a 5 policías voluntarios en cada uno de los sectores más asediados por el crimen. En las áreas rurales, los programas operan de manera similar, pero también tienen 'comités de apoyo' que apoyan a la policía voluntaria con alimentos y aportes en especie o, en algunos casos, impuestos voluntarios (v.g. en una comunidad los productores de leche acordaron contribuir 1 córdoba por botella de leche). En 1998 había 58 puestos de policía en funcionamiento con 2.669 policías voluntarios.

Una organización trabajó de manera inusual en la resolución de conflictos a nivel local. El Consejo de Iglesias Pro-Alianza Denominacional (CEPAD) construyó una red de organizaciones comunitarias que goza de un alto grado de legitimidad y autosostenibilidad. El CEPAD inició una serie de Comisiones de Paz

locales en el campo durante la guerra y éstas continuaron con diversos grados de institucionalización en varias regiones campesinas. En 1998 había alrededor de 220 Comisiones de Paz, más que todos en las áreas rurales donde el estado está ausente. Los comisionados son seleccionados por la comunidad y con frecuencia son pastores protestantes o delegados católicos de la palabra (asistentes laicos). Estas comisiones de paz se erigieron principalmente para resolver conflictos violentos entre las facciones políticas y los diferentes grupos desmovilizados durante y después de la guerra. Sin embargo, debido a la falta de presencia estatal, los comisionados continuaron sirviendo en calidad de voluntarios como mediadores informales en conflictos de diversas clases. Como figuras de autoridad informales, los comisionados también participan en el diálogo con oficiales del ejército y de la policía acerca de casos específicos de derechos humanos y han hecho sugerencias y presentado quejas acerca de agentes de policía específicos.

Tabla 15: Matriz Provisional para Planificar las Intervenciones para la Reducción de la Violencia por Sector, Tipo y Nivel

INTERVENCIÓN: SECTOR	INTERVENCIÓN: TIPO	NIVEL DE INTERVENCIÓN		
		Regional	Nacional	Local
Reforma Judicial	<i>Defensoría</i>			
	<i>Investigación</i>			
	<i>Programas Estatales</i>			
	<i>Proyectos Comunitarios</i>			
Reforma de Policía / Seguridad Ciudadana	*			
Violencia Familiar	*			
Violencia Juvenil	*			
Derechos Humanos	*			
Transformación Comunitaria/ Resolución de Conflictos	*			

* = Tipos similares de intervenciones a las identificadas para la Reforma Judicial

