

ESCENARIOS DE JUSTICIA Y SEGURIDAD REGIONAL

No puede conseguirse un desarrollo regional sólido con altos niveles de violencia. Es por ello que el nuevo proyecto de integración centroamericana debe tener como una de sus prioridades atacar el deterioro de la seguridad ciudadana que la región lleva tanto tiempo sufriendo y que ha mermado la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas hasta el punto de convertirse en una amenaza fatal para las incipientes democracias de Centro América. Las tasas de homicidios intencionales continúan siendo de las más altas del mundo; de hecho, 45 de los 50 países más violentos del mundo se encuentran en América Latina. Así, por ejemplo, de acuerdo con las cifras oficiales del UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) en 2011, la tasa de homicidios era de 66,2 por 100.000 personas en El Salvador y de 38,5 en Guatemala⁶. No en vano, la violencia es el principal problema social según la percepción ciudadana en la mayoría de países de Centro América, según algunos estudios⁷. La situación de violencia no sólo tiene consecuencias evidentes en la inseguridad ciudadana y un alto costo en vidas humanas, sino también terribles consecuencias económicas. De hecho, el Banco Mundial es-

tima que el coste de la violencia y el crimen supone un 7,5% del PIB en América Central⁸.

En esta generación de violencia mucho tiene que ver la actividad criminal de las maras y grupos narcotraficantes. Los gobiernos de los países centroamericanos han intentado mejorar las condiciones utilizando como instrumento diferentes tipos de políticas. Así, por ejemplo, algunos países, como Honduras, han tomado acciones más férreas contra el crimen organizado, llegando incluso a utilizar fuerzas militares para llevar a cabo funciones policiales. Guatemala, en cambio, aunque también ha utilizado en parte el recurso de la fuerza militar para mejorar la seguridad pública, ha animado a otros países de la región a considerar nuevas estrategias alternativas, como la descriminalización de ciertas drogas. Otros países de Centro América han puesto el énfasis en políticas de prevención⁹.

En cualquier caso, este contexto de violencia evidencia que las políticas seguidas en los últimos años han frac-

⁶ "Homicide Statistics 2012", U.N. Office on Drugs and Crime (UNODC).

⁷ Killebrew, Bob y Bernal, Jennifer, *Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security*, Center for a New American Security, Washington, DC, September 2010.

⁸ Serrano Berthet, Rodrigo y López, Humberto, *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*, Banco Mundial, Washington D.C., 2011

⁹ Meyer, Peter J. y Ribando Seelke, Clare, "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress", *Congressional Research Service, Report for the Congress*, Mayo 2013.

sado, por lo que un nuevo modelo de desarrollo clama por un cambio de enfoque. Así, el nuevo énfasis debe estar alejado de la llamada “guerra contra los drogas” y de una política exclusivamente represiva, y debe tener una aproximación regional.

La realidad de la región centroamericana muestra que hay dos grupos de factores que influyen en la situación generalizada de violencia. Primero están los factores internos de cada país, caracterizados principalmente por la debilidad estructural en el gobierno de los países de Centro América y las condiciones sociales subyacentes. Además, y no menos importante, existen factores externos, esto es, circunstancias que se generan en un cierto país y que tienen gran repercusión en otro determinado país de la región. El tráfico de drogas es claramente ilustrativo de esta situación: los países que, como Guatemala, son de tránsito entre los países productores y los países consumidores

de estas sustancias sufren directamente la violencia que esta actividad genera. A pesar de la importancia de los factores externos, la región centroamericana todavía no cuenta con

políticas que permita a los diferentes países que componen esta región asumir una sólida estrategia en conjunto. Para llevar a cabo tal plan conjunto, la voluntad política resulta crucial.

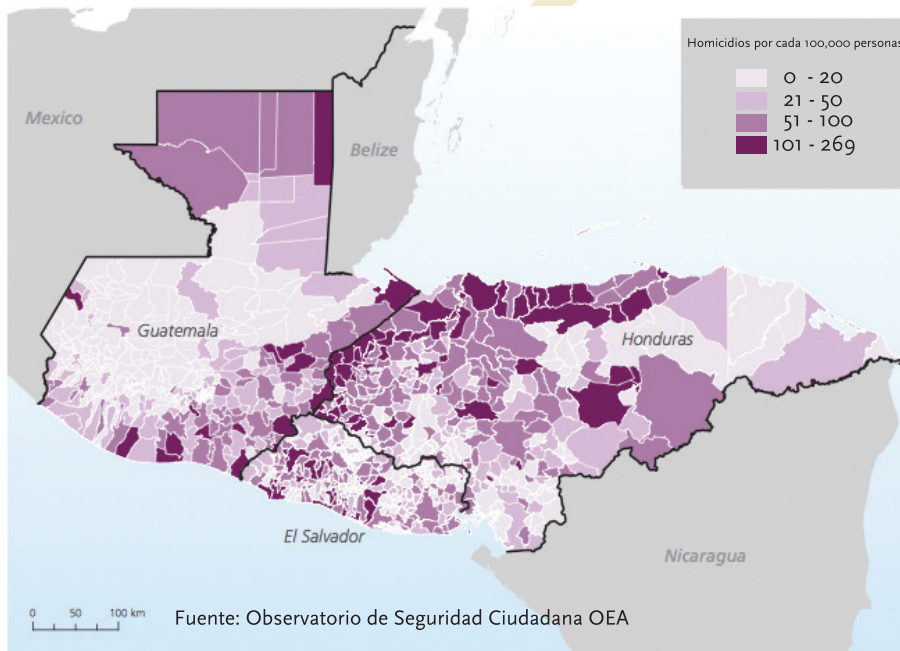
Tanto las políticas regionales como las nacionales coordinadas deben dejar a un lado el populismo punitivo y optar, en cambio, por la resocialización y por las formas de justicia alternativa, como, por ejemplo los jueces de garantía o los jueces de paz, para poder resolver los conflictos entre ciudadanos sin necesidad de poner en marcha un proceso que es costoso y demorado, y que la mayoría de las veces resulta ineficaz e ineficiente. Debe optarse por políticas que se dirijan a la raíz del problema y que tengan en cuenta las causas que lo generan. En este sentido, en el IV Foro Regional Esquipulas -FRE- se

hizo especial énfasis en la importancia de incrementar la oferta asequible de derechos económicos y sociales (en concreto vivienda, educación y salud) y garantizar el acceso a un empleo digno y estable que proporcione fuentes de ingreso y dignidad a hombres y mujeres cabezas de familia de sectores que han visto sistemáticamente como tales derechos se les han negado y que se han convertido, como consecuencia, en grupos vulnerables a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia. No se trata sólo de rehabilitar criminales, sino más bien de “rescatar” a los niños, niñas y jóvenes que han crecido en un entorno de negación de esos derechos. Para que sea efectiva, una política pública de esta naturaleza debe dirigirse no sólo al individuo más vulnerable en sí, sino a todo su entorno, en especial con la creación de organizaciones de base comunitaria. Para que el individuo pueda desarrollarse en toda su capacidad y de forma adecuada, hay que capacitarlo no sólo a él mismo, sino también a

su entorno social. En este punto, hay que tener en cuenta que el UNODC ha encontrado una tendencia generalizada a nivel mundial por la que los países con altos niveles de desigualdad experimentan tasas de homicidios cuatro veces superiores que los países con bajos niveles de desigualdad¹⁰. De acuerdo con el “Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central” elaborado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas -UNDP-, tal conexión entre desigualdad y altos niveles de criminalidad y violencia

es una realidad en los países de Centro América con excepción de El Salvador, país en el que hay una elevada tasa de criminalidad a pesar de los bajos niveles de desigualdad¹¹. Por tanto, para atacar las causas que generan la violencia es necesario hacer frente a tal desigualdad.

Igual de importante que el contenido de la política es la forma en la que se lleva a cabo. Así, debe existir una continuidad en el tiempo de las políticas públicas pero, además, deben crearse sinergias con los esfuerzos de administraciones municipales, del gobierno de la región/provincia, del país e incluso, del sector privado. Esta coordinación que ya existe en gran medida en la llamada prevención secundaria debe existir también en



¹⁰ Global Study on Homicide: Trends, Context, Data, UNODC, 2011, p 30.
¹¹ Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, UNDP.

la prevención primaria. Con el fin de llevar a cabo esta propuesta de coordinación, en el foro se planteó la necesidad de una conexión de datos sobre las tasas de escolaridad y sobre los programas de educación en los barrios marginales. Este intercambio de datos debería conducir a las ciudades a trabajar juntas en la preparación de proyectos.

La seguridad en Centro América se ha deteriorado en los últimos años debido a la actividad de las pandillas, los grupos de tráfico de drogas y otros grupos criminales. La violencia es particularmente intensa en el triángulo norte, en el que los países que lo componen tienen unas de las tasas de homicidios más altas del mundo. Según datos del UNODC, en 2012 había aproximadamente 22.000 miembros de pandillas en Guatemala, 20.000 en El Salvador y 12.000 en Honduras¹².

El caso salvadoreño ofrece algunas lecciones interesantes para la región sobre cómo comenzar a atacar el problema de la actividad criminal de las maras. En marzo de 2012 las maras declararon una tregua escrita entre sí en la que pedían perdón a la sociedad y dejaban claro que no pedían una amnistía, sino simplemente que se les tratara con dignidad en las cárceles. A pesar de la desconfianza por parte de las élites políticas y empresariales sobre la eficacia de tal tregua, la realidad es que su alcance ha sido más que remarcable, pues de un promedio de 15-17 homicidios al día se ha pasado a 5 homicidios diarios. Además, se ha permitido abrir espacios de diálogo a nivel de municipios y para buscar nuevas formas de reeducación de la violencia. En efecto, la tregua salvadoreña a supuesto un cambio intelectual y político en el enfoque en el ataque de la violencia y seguridad ciudadana. Implica ampliar el espectro de las políticas sociales y no solamente tratar el problema desde la perspectiva de la seguridad. En efecto, mucha de esa violencia generada por las maras es producto de problemas sociales de familias rotas y en tensión por la marginación de muchos jóvenes y un contexto económico y social de desigualdad y exclusión, de violencia y de confrontación y de un desarrollo todavía incipiente de las instituciones y de debilidad de los Estados. Por ello, una política exitosa debe ser una política de naturaleza integral, que tenga en cuenta los problemas de cada nación en particular desde la raíz del dilema, pero que sea orquestada y fiscalizada también de manera regional.

El Banco Mundial define la seguridad ciudadana como *“Todo aquello que se refiere a la responsabilidad del Estado para proteger a sus ciudadanos del crimen o la violencia en su vida diaria, centrándose en la protección de las personas. Esto se hace normalmente siguiendo un modelo participa-*

tivo, que involucra a ciudadanos y a organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de estrategias y programas. Las políticas para garantizar la seguridad ciudadana pueden llevar consigo reformas del sistema de justicia criminal, o una mayor participación de las comunidades en la prevención del crimen y la violencia”. Las TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación) conforman un instrumento importante para intentar erradicar la violencia ciudadana, que afecta gravemente a Centroamérica. Los datos a este respecto son sin duda alarmante, pues *“ Con cerca del 9% de la población mundial, la región padece el 30% de los homicidios registrados en todo el mundo. Una persona tiene 7 veces más probabilidades de morir asesinado en Centroamérica que en el resto del mundo”*¹³.

Se pueden identificar, de acuerdo con el BID, tres ingredientes presentes en toda fórmula exitosa en relación con estrategias sobre igualdad ciudadana:

- Que la información sea centralizada y analizada de forma cuantitativa y cualitativa, con estadísticas precisas, observatorios y por ejemplo, elaboración de mapas geo-referenciados.
- Que la gestión sea integral: se trata de poner en marcha programas de seguridad pero que tengan en cuenta otros factores que afectan a la comunidad, como la educación, la salud pública, el urbanismo o el transporte.
- Que haya *“cooperación para el aprendizaje”*; conocer y compartir el conocimiento y los programas implantados con éxito en países vecinos¹⁴.

A la hora de diseñar una estrategia de seguridad ciudadana, hay una serie de elementos que fallan en la región y que deben ser considerados:

- 1.- Falta de datos fiables que permitan diagnosticar la situación y evaluar los programas,
- 2.- Falta de plan integral, más allá de iniciativas parciales,
- 3.- Falta de implicación de la sociedad civil y de los ciudadanos,
- 4.- Falta de coordinación suficiente entre las distintas estancias administrativas,
- 5.- Falta de capacitación para manejar nuevas tecnologías,
- 6.- Falta de infraestructura física y tecnológica,
- 7.- Falta de legislación adecuada¹⁵.

¹³ “Como las Tecnologías de la información y la Comunicación Pueden Contribuir a Mejorar la Seguridad Ciudadana en Centroamérica”, Telefónica y Banco Mundial, octubre 2013, p 11

¹⁴ Intervención del Presidente del BID, Luis Alberto Moreno, el 19 de marzo de 2012 en la conferencia “ Un laberinto con salida: Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe”.

¹⁵ “Como las Tecnologías de la información y la Comunicación Pueden Contribuir a Mejorar la Seguridad Ciudadana en Centroamérica”, Telefónica y Banco Mundial, octubre 2013, p 11, p 18-22.

¹² *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: a Threat Assessment*, UNODC, Septiembre 2.012, p 29.