

Algunas perspectivas y desafíos para la prevención de la violencia regional en Centroamérica, 2012.

Gerardo Pompilio Pérez Castillo¹

Introducción

El propósito de este artículo es promover la discusión de perspectivas y desafíos, tanto políticos como metodológicos de la prevención de la violencia regional en Centroamérica, para apoyar su implementación eficaz, como una verdadera alternativa para abordar dicha problemática, la que se constituye como una de las principales preocupaciones de la sociedad centroamericana.

El artículo, en un primer momento, analiza el contexto y los antecedentes de la prevención de la violencia y el delito a nivel regional, para continuar, en un segundo momento, con el planteamiento de las perspectivas y desafíos de las sub estrategias de prevención de la violencia y el delito contenidas en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Para, finalmente, arribar a las conclusiones.

Palabras clave: Violencia en Centroamérica, poder local, prevención regional de la violencia, seguridad ciudadana.

¹Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Responsable del Área de Investigación e Incidencia Política Regional, Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia –CIPREVI-, integrante de la Red Latinoamericana de Jóvenes Profesionales en materia de Prevención de la Violencia a cargo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana –CESC- Universidad de Chile.

1. Contexto y antecedentes de la prevención de la violencia en la región.

1.1. Situación de la violencia y respuestas a esta problemática

Sin duda los cinco problemas más importantes en materia de violencia delincencial de la región, están relacionados, por un lado, con la delincuencia común, caracterizada por masivos robos en buses y en la vía pública; por otro lado con la delincuencia organizada, con el narcotráfico (y hechos asociados, trata de personas, lavado de activos, tráfico de armas y otros), así como con la operatividad de cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad, producto de los conflictos armados internos que vivió la región en las décadas de los años ochentas y noventas. Finalmente, existen dos problemas complejos, tanto la violencia intrafamiliar y la violencia contra la mujer; así como la violencia de maras o pandillas, desde y hacia los jóvenes.

Todos estos problemas inciden en el agravamiento de la violencia homicida en la región. Con tasas de homicidios por cien mil habitantes y patrones diferenciados en 2 bloques; el primero de ellos, el bloque del triangulo norte, Guatemala con 37; El Salvador, 69; y Honduras 86. Tasas elevadas, con la particularidad de Honduras al alza y de Guatemala y El Salvador a la baja, ello con relación al año anterior. Por otro lado el bloque de Nicaragua con 12 y Costa Rica, 13; tasas bajas, pero con tendencia al alza, en función de año anterior. (Programa Estado de la Nación, 2011, Estadísticas de Centroamérica).

Frente a esa situación las respuestas estatales y sociales han estado centradas en la reacción policial y en las políticas de mano dura. En forma marginal han existido esfuerzos desde la Prevención de la Violencia y el Delito, principalmente en El Salvador, con la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a Municipios (CIPREVI-CDHES, 2011), y en Honduras, donde se creó el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (CIPREVI, 2012). Asimismo, en Nicaragua se han impulsado Programas de Prevención desde la Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional (CEI, 2012), y las policías de Guatemala y El Salvador, cuentan con instancias responsables de generar acciones de prevención del delito y de la violencia. Además, a nivel local se han desarrollado algunas experiencias exitosas de prevención de la violencia en municipios,

como Santa Tecla y Tonacatepeque, en El Salvador (CIPREVI-CDHES, 2011). Sin embargo, en la mayoría de los Estados de la región se carece de políticas nacionales de prevención de la violencia, que logren articular estos esfuerzos.

1.2. Marco conceptual y legal de la prevención de la violencia regional

Previo a profundizar en el análisis de las experiencias de prevención de la violencia y el delito, para efectos de este artículo, se dejará claro lo que se entiende por estos conceptos, así como la base legal supranacional de la región que orienta el desarrollo de estas estrategias. Entendemos prevención de la violencia y delito como: “(...) *un conjunto sistemático de acciones no penales, organizadas y estructuradas para generar situaciones, bienes y servicios, dirigidas a mejorar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan a ley, a la moral y la cultura propios de un Estado, a efecto de evitar el acaecimiento de hechos violentos materiales o psicológicos desde el Estado y desde la persona en contra de los derechos humanos individuales y colectivos*” (Gómez, 2010: 15).

La base legal básica que reconoce y orienta el desarrollo de las políticas y Estrategias de Prevención de la Violencia y el Delito, se sustentan en el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, el que se funda en el paradigma de la seguridad humana integral, promovido por la Organización de las Naciones Unidas. Este cuerpo legal da vida al modelo supranacional de seguridad democrática de Centroamérica, desde el año 1995, y en sus artículos 7, 10, y 27, da cabida a la Prevención del Delito, con base en los principios de Naciones Unidas.

El numeral 3 de Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, de la Organización de Naciones Unidas plantea:(...) “*prevención del delito*” engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas” (Organización de la Naciones Unidas, 2002).

En cuanto a los ámbitos que implica la prevención de la violencia y el delito, tenemos desde el ámbito estratégico; la prevención social, la prevención situacional y la prevención

comunitaria, y desde el ámbito territorial; la prevención local, prevención nacional y prevención regional (supranacional).

Los procesos de prevención de la violencia y del delito en sus distintos ámbitos, desde la perspectiva metodológica, se fundamentan en una base diagnóstica, donde deben confluir voluntades políticas desde el poder local y desde los gobiernos centrales, en modelos de cooperación mutua, tanto técnica, como financiera que faciliten la articulación, de estrategias o políticas nacionales, con los esfuerzos de los gobiernos locales. Estrategias, que en forma científica y con sentido común, aborden los factores de riesgo y factores protectores, ante la problemática de la violencia, que valoren las condiciones del contexto donde se desenvuelven estos procesos y puedan enfocarse en promover el pleno ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos (Kjaerulf y Barahona, 2010).

1.3. Experiencias de prevención de la violencia desde el Estado y desde el poder local.

A nivel nacional, con la excepción de El Salvador, las experiencias no han sido impulsadas sistemáticamente desde los Estados a través de políticas públicas de prevención de la violencia. Sin embargo, se han impulsado políticas nacionales de prevención de la violencia juvenil, por ejemplo en Guatemala y Honduras.

Particularmente el esfuerzo de la república de El Salvador, presenta un modelo metodológico de coordinación y cooperación gradual desde los gobiernos locales y el gobierno central, que confluyen en la Estrategia de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios. Este modelo de trabajo plantea avances importantes, susceptibles de ser replicados en los otros países de la región, respetando los contextos y los marcos legales. Ello “(...) *en tres aspectos fundamentales. Uno, todas las acciones se desenvuelven en el marco institucional de una política nacional de prevención de la violencia y la delincuencia. Dos, se han desviado importantes cantidades de recursos materiales, técnicos y financieros del Estado desde los sectores justicia y seguridad pública, hacia el área de prevención. Tres (...)*” Por lo menos el 1% del presupuesto del Ministerio de Seguridad y Justicia se asigna directamente para prevención (CIPREVI-CDHES, 2011:56). Además (...) “*se ha construido una espesa red orgánica de instituciones especializadas en el abordaje del tema, complementarias entre sí, con un adecuado desempeño conjunto como sistema.*” (USAID, 2010: 7).

A nivel local se han desarrollado esfuerzos enfocados en la prevención social de la violencia, desde políticas o estrategias municipales, sin embargo ello se ha dado en forma aislada, por ejemplo, en Guatemala en los municipios de Santa Catarina Pinula y Santa Lucia Cotzumalguapa. En El Salvador, en las municipalidades de Santa Tecla, Tonacatepeque y Cuscatancingo. En Honduras, en Valle Ángeles y en Santa Rosa de Copán. En estos esfuerzos han sido clave para su creación las iniciativas de grupos de ciudadanos y ciudadanas que promueven la adopción de iniciativas de políticas públicas locales de prevención de la violencia, los municipios y la voluntad política de los funcionarios del gobierno local.

Es oportuno rescatar las experiencias de prevención, que desde un enfoque de resolución de la conflictividad, han impulsado los pueblos indígenas sin apoyo de los Estados, en Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice y Nicaragua. Particularmente es importante mencionar, las experiencias de Alcaldes Comunitarios de 48 Cantones en Totonicapán y de las Alcaldías indígenas del departamento de Sololá; ambas en Guatemala (Junta Directiva 48 Cantones Totonicapán, 2011).

2. Análisis de las perspectivas y desafíos de la prevención de la violencia en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

2.1 Descripción analítica de la estrategia.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, es el esfuerzo regional más importante, impulsado por el Sistema de Integración Centroamericana, -SICA²- en materia de Seguridad. Dentro de ésta el componente de Prevención es una sub estrategia. Esta subestrategia de prevención a implementarse en los países de la región, plantea siete líneas de acción 1) Prevención de la violencia juvenil, 2) Prevención de la violencia armada 3) Prevención de la violencia de género 4) Prevención del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas. 5) Prevención del consumo de drogas. 6) Prevención desde local. 7) Prevención ante los efectos del calentamiento global climático y desastres.

² El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice.

El objetivo específico de la Prevención de la Violencia y el Delito, plantea: *“Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.”* (SICA, 2011: 16). Dentro de este marco de la Estrategia, como en proyectos anteriores, se ha avanzado en impulsar el programa de prevención de la violencia armada desde el Sistema de Integración Centroamericano, denominado Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras – CASAC-, que ha impulsado, mejoras en los controles internos de los países, para el rastreo de armas, avances en los registros nacionales de armas, campañas de prevención de violencia armada; así como la formulación del Sistema Centroamericano de Consultas y Reportes para el Rastreo de Armas Pequeñas y Ligeras –SICCAPL- del Programa Centroamericano para el control de Armas pequeñas y Ligeras (Estado de Guatemala, 2012).

Otro proceso que ha sido impulsado desde el SICA, es la línea de acción de Prevención de Violencia Juvenil, con el apoyo de la Coalición Centroamericana de Prevención de la Violencia Juvenil, estos esfuerzos han tenido como población objetivo la juventud, con proyectos en cada país desde ámbitos comunitarios específicos (Basombrío, 2012). Sin duda la línea de acción que más perspectivas de éxito plantea, es la prevención local, ello por su sostenibilidad política, social y financiera. Este proceso ha contado con la participación decisiva de las asociaciones nacionales de municipalidades o municipios, de Guatemala, El Salvador, Honduras, Belice, Panamá, Costa Rica y República Dominicana, entre otras. Las principales acciones se han enfocado en promover los diálogos por la prevención de la violencia desde el gobierno local y la seguridad alimentaria, entre otros temas (SICA, 2012).

La implementación de la Subestrategia de Prevención de la Violencia de Centroamérica, presenta una perspectiva de éxito en sus inicios, al retomar la experiencia del modelo de prevención social de la violencia en apoyo a los municipios, formulado en la república de El Salvador. Tomando como lecciones aprendidas de esta experiencia, entre otras, el respaldo de políticas nacionales, la asignación presupuestaria directa, el trabajo en amplias

redes, la coordinación técnica, financiera y política del gobierno local y el gobierno central, que abonan a la sostenibilidad política, social y financiera de los procesos.

3. Conclusiones

Producto del análisis realizado en el artículo se plantean cinco conclusiones:

3.1. Que es prevención y que no es prevención, perspectivas de un enfoque integral.

Desde los puntos de vista político y técnico, es evidente que las líneas de acción de la prevención de la violencia en la región, no deben desnaturalizarse en actividades que desvirtúen las obligaciones de los Estados en materia de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos. Además, ello se relaciona con la premisa de que las actividades deben contar con una base diagnóstica científica, así como un sistema de monitoreo y evaluación.

3.2. La sostenibilidad de los procesos de prevención de la violencia en la región.

El problema de la sostenibilidad política y social de la prevención, en la actualidad, con excepción de El Salvador, se relaciona, en el resto de los países de la región, con la falta de una política pública o estrategia nacional de prevención de la violencia. Por ello es un importante desafío que, en coordinación gobiernos centrales y gobiernos locales de cada país, se puedan impulsar procesos de formulación e implementación de Políticas Nacionales.

En lo que respecta a la sostenibilidad, el aspecto comunitario es un desafío clave³, la participación activa de todos los sectores en los procesos, en cada país es fundamental. Entre éstos podemos mencionar a las organizaciones sociales y las organizaciones del sector empresarial, las que facilitan la corresponsabilidad.

En relación a la sostenibilidad financiera, es un desafío contar con recursos básicos asignados directamente a la prevención de la violencia y el delito. Solamente El Salvador asigna directamente a prevención aproximadamente el 1% del presupuesto de seguridad. Honduras, que tiene un presupuesto directo para el Programa Nacional de Prevención de la Violencia, Guatemala y Nicaragua, no asignan directamente recursos para prevención. En lo que respecta a los recursos financieros asignados, éstos dependen principalmente de

³ Estos sectores son fundamentales en el desarrollo de las experiencias de prevención de la violencia en El Salvador, Honduras y Guatemala.

donaciones de la cooperación internacional. Por ello la sostenibilidad financiera de la Estrategia Regional de Prevención de la Violencia, esta correlacionada con la implementación de políticas nacionales⁴ en cada uno de los países de la región.

3.3. Claridad en el rol policial y los programas locales y nacionales de prevención.

En Guatemala y Honduras, la policía plantea el abordaje de la prevención de la violencia y el delito, desde unidades policiales, que se enfocan en líneas de acción del ámbito de la prevención social, y se materializa en actividades de capacitación, de grupos de jóvenes, mujeres entre otros.

En El Salvador, la policía nacional civil, plantea su rol en la prevención situacional del delito y en apoyo a procesos de prevención de la violencia desde el poder local. El objetivo es implementar eficazmente este plan.

En Nicaragua, la policía nacional, proyecta y ejecuta su línea de acción de prevención del delito, desde los ámbitos situacional, social y comunitario, el desafío está en vincular estratégicamente a los gobiernos locales.

De lo anterior se deduce que hay una necesidad de clarificar y desarrollar un rol policial en materia de prevención, que pueda responder en forma más eficaz a la naturaleza de la función policial, a su mandato legal, así como al entramado de instituciones públicas del Estado.

3.4 Articulación de los ámbitos de la prevención: situacional, social y comunitaria así como de lo nacional con lo supranacional.

Las líneas de acción de las políticas locales y nacionales, como se mencionó anteriormente, deben fundamentarse en una base diagnóstica científica pero, además, deben promover el abordaje de los entornos físicos, las condiciones sociales especiales que favorecen el acaecimiento de hechos violentos y los aspectos comunitarios, relacionados con la sana convivencia pacífica y armoniosa.

El escenario transfronterizo, de la problemática de la violencia en Centroamérica, es una oportunidad a la cooperación de los gobiernos locales en el plano regional, lo que obliga a Estados y municipios a plantear estándares regionales que armonicen el trabajo directo en materia de prevención de la violencia en dicho escenario.⁵

⁴ Desde una perspectiva técnica de modelo de coordinación directa entre Estado y poder local.

⁵ Nos referimos a los municipios que confluyen en las fronteras de cada uno de los países de la región.

4. Bibliografía

- Basombrío Iglesias, C. (2012). “¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América latina.” Estados Unidos de Norteamérica, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia CIPREVI, y Comisión No Gubernamental de Derechos Humanos de El Salvador CDHES (2011). “Diagnóstico de Políticas Públicas de Prevención del Delito en El Salvador”. El Salvador, CIPREVI-CDHES.
- Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia –CIPREVI-, (2012) “Diagnóstico de Estado de Situación de los Modelos de Prevención de la Violencia en Honduras”. Honduras, CIPREVI.
- Centro de Estudios Internacionales de Nicaragua –CEI-, (2012) “Diagnóstico del Estado de la Situación de la Prevención de la Violencia en Nicaragua”. Nicaragua, CEI.
- Estado de Guatemala, (2012) “Informe sobre la Implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras” Guatemala.
- Gómez Rojas, C. (2010) “Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Colombia, Policía Nacional.
- Junta Directiva 48 Cantones y Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado–ODHAG- (2011) “Sondeo de Victimización en el municipio de Totonicapán”. Guatemala, ODHAG.
- Kjaerulf F. y Barahona R.(2010) “Preventing violence and reinforcing human security: a rights-based framework for top-down and bottom-up action”. Estados Unidos de Norteamérica, National Institutes of Health.
- Programa Estado de la Nación, “IV Informe Estado de la Región” (2011). Costa Rica, Programa Estado de la Nación.
- Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas –ONU-. (2002) Estados Unidos de Norteamérica, ONU.
- Sistema de Integración Centroamericano -SICA- (2011) Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Guatemala, SICA.

- Sistema de Integración Centroamericano –SICA- (2012) “Memoria de Ejecución del Programa de la Consulta Regional de la Carta de Centroamérica y República Dominicana de la Autonomía Municipal.” El Salvador, Secretaria, General del SICA.
- USAID El Salvador, (2010) “Como Trabajar, de Forma Participativa, en la Prevención de la Violencia y la Delincuencia a Nivel Local.” El Salvador, USAID.