

20 años de Esquipulas
Conflictividad y desafíos actuales en
Centroamérica

Por Emma Fernández Rupérez

Documento CITpax n° 6

Abril de 2007

© Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax 2007

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página web: www.toledopax.org

Los puntos de vista expresados en este documento, no reflejan necesariamente la opinión del CITpax

20 años de Esquipulas

***Conflictividad y desafíos actuales en
Centroamérica***

Emma Fernández Rupérez

Documento para reunión preparatoria en Toledo – CITpax
Abril de 2007

Índice

Resumen	p.7
Lista de gráficos y tablas	p.8
Capítulo 1 - Introducción	p.9
 Capítulo 2 – Manifestaciones de violencia directa en Centroamérica	
1. Aumento de la criminalidad.....	p.13
2. Altas tasas de violencia juvenil. El fenómeno de las maras o pandillas juveniles.....	p.17
3. Rezagos de la violencia política del pasado. La violencia de post guerra.....	p.20
 Capítulo 3 - Manifestaciones de violencia estructural y cultural en Centroamérica	
1. Altos índices de pobreza humana	p.27
2. Parcial reconocimiento de la diversidad étnica y cultural	p.30
3. Altos niveles de desigualdad y exclusión social. Obstáculos en la construcción de ciudadanía	p.32
4. Incremento de la inseguridad subjetiva	p.33
5. Violencia contra la mujer	p.34
6. Violación del derecho de acceso a la justicia	p.36
7. Insuficiente acceso al derecho a la educación	p.37
8. Aumento del empleo precario y de la economía informal	p.37
 Capítulo 4 - Los costos de la violencia	
1. Pérdida de vidas humanas	p.41
2. Daños psíquicos	p.42
3. Obstáculos para el desarrollo económico y social	p.42
4. Obstáculos y amenazas para los procesos democratizadores	p.42
Capítulo 5 - Conclusiones y recomendaciones	p.45
Glosario	p.51
Bibliografía	p.53

Resumen

Si bien las hostilidades en América Central cesaron entre la década de 1980 y 1990 y, en consecuencia, se obtuvo la paz en el sentido del acuerdo de Esquipulas II, la gobernabilidad en la región centroamericana aún se caracteriza por frágiles equilibrios y amenazas de distinta intensidad. Para que haya paz en su sentido más amplio no basta con que hayan cesado los conflictos armados y las guerras internas; es necesario, además, que la mayoría de la población centroamericana tenga sus necesidades básicas cubiertas y disfrute de sus derechos de identidad social.

Sobre la base de la anterior premisa, el presente informe tiene tres propósitos fundamentales. Primero, ofrecer un panorama general de la situación de conflictividad y amenazas a la gobernabilidad en la región centroamericana que sirva de base a los países que la integran para valorar, de forma oportuna, la conveniencia de renovar compromisos políticos en la forma de un acuerdo de Esquipulas III. Segundo, aportar un análisis detallado de la amenaza que para la democracia representa el conjunto de problemáticas derivadas de las altas tasas de criminalidad, el crimen organizado, la corrupción institucional y la impunidad. Y, en última instancia, coadyuvar a la solución de la situación de inseguridad ciudadana proponiendo una serie de recomendaciones sobre la base de los estudios existentes e iniciativas en marcha.

Lista de gráficos y tablas

Tasas de homicidio y de suicidio por regiones de la OMS, 2000	p.13
Mapa de Centroamérica	p.14
Delitos registrados en la República de Panamá: Años 1991-2003	p.16
Tasas de homicidio estimadas en los jóvenes entre 10 y 29 años, 2000	p.17
Casos de linchamientos en Guatemala, 1996-2002	p.21
Centroamérica: índice de pobreza humana (IPH) según país, 2000	p.28
Centroamérica: distribución del total de personas pobres según país, 2001	p.29
Centroamérica: diversidad étnica y cultural de los pueblos. 2000	p.30
Condición multiétnica, plurinacional y multicultural en Centroamérica	p.31
Acceso a servicios de agua potable, saneamiento y electricidad por parte de la población indígena	p.33
Mortalidad por lesiones intencionales y por homicidio 1990-2000 en Centroamérica	p.41

Capítulo 1

Introducción

Alentados por la visionaria Declaración de Contadora (1986), los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron, el 7 de agosto de 1987, en Guatemala, el acuerdo conocido con el nombre de Esquipulas II y se comprometieron a iniciar procesos de democratización y diálogo nacional, a terminar con la guerra y forjar un destino de paz, y a promover elecciones libres y limpias en sus respectivos países.

El fin de las hostilidades en Centroamérica se inició con la firma del Tratado de Sapoá en 1988 en Nicaragua – que estableció las condiciones que llevaron a las elecciones democráticas y definitivas de 1990 –, continuó con los Acuerdos de Chapultepec – que pusieron término al conflicto armado salvadoreño en 1992 –y se logró, finalmente, el 29 de diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de paz firme y duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca¹ (URNG).

Desde entonces, el proceso de paz en Centroamérica ha recorrido un largo camino. Ninguno de los países de la región sufre, desde hace más de una década, los efectos de conflictos armados internos. Los países de la región han proseguido sus esfuerzos por afianzar los objetivos de paz, democratización, reconciliación, desarrollo y justicia reiterados por sus gobiernos con la firma del acuerdo de Esquipulas II. Los gobiernos, democrática y libremente elegidos, han dado muestras de estabilidad, aún en situaciones de graves dificultades internas; han proseguido los esfuerzos por consolidar las instituciones democráticas y subordinar las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado a las autoridades civiles; han apoyado la creación de las oficinas de los procuradores o defensores de los derechos humanos con el objeto de garantizar la vigilancia y rendición de cuentas en materia de derechos humanos; han favorecido el desarrollo de la capacidad y despliegue de los nuevos cuerpos de seguridad pública de carácter civil; han mejorado los resultados económicos de Centroamérica – el producto interior bruto de la región; han facilitado la integración de la Comisión de Reconciliación Nacional de cada país; y han desarrollado e impulsado propuestas de integración y coordinación regionales, tales como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Interamericana de Justicia o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entre otras iniciativas (Naciones Unidas, 1998).

¹La Unidad Revolucionario Guatemalteca (URNG) se creó en 1982 para aglutinar a las diferentes facciones guerrilleras y hacer frente común en las negociaciones con el Gobierno. Las facciones guerrilleras que participaron en el conflicto armado interno fueron la Organización Revolucionario del Pueblo en Armas (ORPA), la Fuerza Armada Rebelde (FAR), el Partido General de los Trabajadores (PGT) y el Ejército Guatemalteco de los Pobres (EGP) (Pásara, 2003).

Sin embargo, para que la paz sea firme y duradera, debe existir un fuerte vínculo entre ésta y la libertad, la democracia y el desarrollo (Galtung, 1985 y 1990). Los Presidentes centroamericanos, en su Declaración de San Salvador II (1995), reconocían “que con el objeto de consolidar a Centroamérica en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo es necesario afrontar de manera conjunta y solidaria los problemas que se derivan de la magnitud del desempleo, la desintegración social y la pobreza que sigue afectando a un alto porcentaje de la población centroamericana”. En otras palabras, el reto de cumplir la promesa de la paz continúa presente en la conciencia de los Presidentes centroamericanos pero, como ellos mismos han reconocido, subsisten graves problemas estructurales o amenazas a la gobernabilidad cuya solución pasa por seguir trabajando en pro del progreso humano, la mitigación de la pobreza, la promoción de la justicia económica y social, la reforma judicial y la defensa de los derechos humanos.

Las amenazas a la gobernabilidad que subsisten en la región centroamericana podrían englobarse en tres grandes grupos de problemas: **de seguridad ciudadana** – representados por el conjunto de situaciones que se derivan del crimen organizado, la corrupción institucional y las altas tasas de delincuencia común y juvenil; **sociopolíticos** – consecuencia de las pugnas por el poder político, incluso dentro de las instituciones del Estado, que ponen en riesgo la convivencia social; y **socioeconómicos** – como consecuencia de que las políticas públicas adoptadas para lograr la estabilidad macroeconómica, la liberalización de la economía y la modernización del Estado, que no han logrado mitigar la pobreza generalizada ni crear empleo en la medida de las necesidades pero que sí se han convertido en fuente constante de descontento popular (Naciones Unidas, 1998).

El escenario de gobernabilidad en la región centroamericana se caracteriza, en resumidas cuentas, por frágiles equilibrios y amenazas de diferente intensidad. La estabilidad, como tendremos ocasión de comprobar, depende en gran medida de la voluntad política de los Estados e instituciones que lo conforman y de la capacidad de la sociedad civil y de la cooperación internacional para poner en evidencia los conflictos latentes y proponer soluciones de carácter integral.

En consecuencia, es necesario seguir trabajando en favor de la paz en Centroamérica. Es preciso reconocer que, a pesar de los avances indiscutibles registrados en la región a partir de la segunda mitad de la década de los años 80, la región tiene todavía desafíos importantes a los que hacer frente para seguir avanzando a favor de los objetivos definidos en el acuerdo de Esquipulas II.

En este sentido, el presente informe aspira a ser un granito de arena en tal ejercicio. Por un lado, ofreciendo un panorama general de la situación de conflictividad en la región centroamericana que sirva de base a los países que la integran para valorar, de forma oportuna, la conveniencia de renovar compromisos políticos que profundicen los logros alcanzados y aborden efectivamente los desafíos actuales. Por otro, aportando un análisis en profundidad de la situación de seguridad ciudadana o de las amenazas a la gobernabilidad que se derivan de las altas tasas de criminalidad, el crimen organizado, la corrupción institucional y la impunidad.

Y, por último, proponiendo una serie de líneas de acción o políticas públicas con vistas a abordar y resolver, de forma eficiente, los retos a la gobernabilidad que implican los problemas más urgentes de inseguridad ciudadana sobre la base de estudios en la materia e iniciativas en marcha.

En conclusión, el presente informe no abarca el estudio del conjunto de objetivos definidos en el acuerdo de Esquipulas II para establecer la paz firme y duradera. Tampoco el del conjunto de problemáticas que constituyen una amenaza a la gobernabilidad en la región. El presente estudio se concentra en el análisis de los compromisos que en materia de seguridad asumieron los cinco países signatarios del acuerdo o, dicho de otro modo, en el primer grupo de problemas –arriba identificado –que enfrenta la región centroamericana. El análisis y evaluación del resto de compromisos y conflictos latentes ameritan consideración más allá de este documento.

Para finalizar, es obligado mencionar que, debido a las características y énfasis del presente informe, éste se centra, mayormente, en los tres países centroamericanos que sufrieron los estragos de un conflicto armado interno: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Sin embargo, habida cuenta de la nueva agenda regional y de los países participantes en las cumbres centroamericanas, también hace referencia a los otros dos países signatarios del acuerdo de Esquipulas II –Costa Rica y Honduras –y a Panamá.

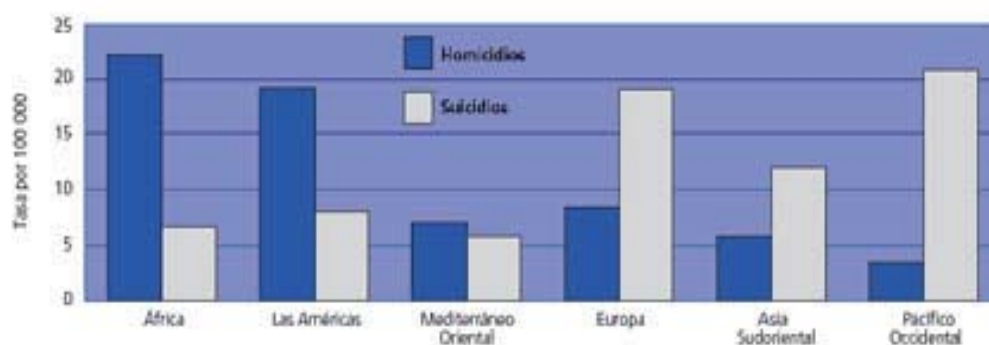
Capítulo 2

Manifestaciones de violencia directa en Centroamérica

1. Aumento de la criminalidad

De acuerdo con el Informe mundial sobre la violencia y la salud (2003), la región de América Latina y el Caribe es una de las más violentas e inseguras del mundo después del África Subsahariana (OPS, 2003).

Tasas de homicidio y de suicidio por regiones de la OMS, 2000



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud

Dentro del contexto latinoamericano, destaca la región centroamericana y, más concretamente, la zona conocida como el triángulo norte de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras. Estos tres países tienen niveles de criminalidad superiores al promedio de la región latinoamericana, mientras que Nicaragua se sitúa cerca de la media y sólo Costa Rica y Panamá se mantienen como una excepción (Cruz, 2003).



Mapa de Centroamérica

Antes de la década de los 80 en toda Centroamérica, con la salvedad de Costa Rica y Panamá, predominaba un clima de violencia política e institucionalizada estimulado por la inequidad en la distribución de la riqueza, altos índices de exclusión social y un temor generalizado a la expansión del comunismo. Otras manifestaciones violentas, tales como la delincuencia común u organizada, quedaban desdibujadas en la convulsa situación centroamericana. Paradójicamente, no fue hasta el fin de los gobiernos autoritarios y el inicio del proceso de democratización que la región conoció un aumento de la criminalidad (Martel y Lungo, 2004). Así se explica, por ejemplo, que en Guatemala, a sólo un año de la firma de los Acuerdos de Paz, se alcanzara la tasa de 70 muertes por cada 100.000 habitantes o que en los años inmediatamente posteriores al fin de las hostilidades en El Salvador la tasa de homicidios superara las 100 muertes por cada 100.000 habitantes. Aunque en Nicaragua los cambios en las estadísticas de crímenes violentos no fueron tan acentuados como en Guatemala o El Salvador, también se registró un aumento de la tasa de homicidios en los años posteriores al conflicto armado interno (Cruz, 2003).

En la actualidad, si bien las manifestaciones violentas en forma de criminalidad han remitido en la región centroamericana con relación a los años inmediatamente posteriores a la violencia política, su incidencia continúa siendo alarmante, sobre todo, en el triángulo norte –El Salvador, Guatemala y Honduras.

Según el *Reporte de la Justicia 2004-2005* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2006), aunque los delitos contra la propiedad en **El Salvador** han disminuido a lo largo de los últimos años, el número de delitos contra la vida de las personas ha aumentado. Sólo en el año 2005, la Policía Nacional Civil registró un total de 3.761 asesinatos – el 82% cometidos con armas de fuego (AI, 2006). Se calcula que, en la actualidad, la tasa de homicidios ronda las 96,3 muertes

por cada 100.000 habitantes – tasa muy parecida a la registrada durante los años inmediatamente posteriores al conflicto armado interno (CEJA, 2006). En 2001, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sostenía que los altos índices de violencia y criminalidad habían convertido a El Salvador en uno de los países más violentos e inseguros del mundo.

En el periodo 2004-2005, en **Guatemala** disminuyó el número total de delitos pero aumentaron de manera significativa los delitos contra la vida de las personas –de 3.875 a 4.202–, alcanzándose una tasa de 36 homicidios por cada 100.000 habitantes (CEJA, 2006).

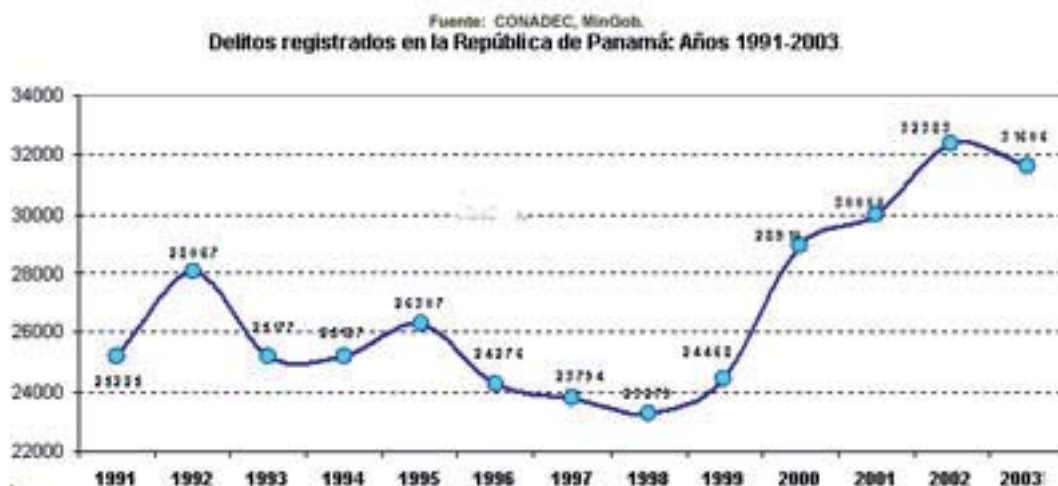
Honduras, pese a no haber vivido durante la década de los 80 un clima de guerra como el que se vivió en El Salvador, Nicaragua o Guatemala, sufre en la actualidad una violencia criminal semejante a la de sus países vecinos. Según el PNUD de Honduras (2004), “la falta de seguridad es un problema que se agrava. En los últimos años se ha registrado un incremento alarmante en las denuncias sobre actos de violencia y delincuencia”. Según datos del Observatorio de la Violencia (2006), entre el 2004 y el 2005, la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) informó de un aumento significativo del número de homicidios –se pasó de 2.155 a 2.417–, alcanzándose la tasa de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes. Además, las estadísticas tienen visos de seguir creciendo. Sólo durante el primer trimestre del año 2006 se registraron 710 asesinatos (CEJA, 2006).

Finalmente, aunque la violencia social –caracterizada por un aumento de la criminalidad –está más controlada en Nicaragua, Panamá y Costa Rica, no es desconocida en ninguno de estos tres países centroamericanos (Cruz, 2003). En **Nicaragua**, la situación de inestabilidad política y las incertidumbres sobre el proyecto político han terminado por afectar su economía, acentuando la pobreza y generando nuevas formas de violencia (Cruz, 2003). Aunque no se dispone de datos actuales sobre la incidencia real de la violencia social en este país, según datos publicados en el anexo estadístico del *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2003), se estima que la tasa de muertes violentas como consecuencia de lesiones intencionales y homicidio puede superar las 20 muertes por cada 100.000 habitantes² (OPS, 2003).

En **Panamá** el *Reporte de la Justicia* 2004-2005 del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2006) revela un incremento del 12% anual del número total de delitos entre los años 2000 y 2002, alcanzándose en el 2002 la tasa de 1.079 delitos por cada 100.000 habitantes. Especialmente preocupante es el incremento registrado durante los últimos años en la tasa de delitos contra la propiedad. A modo de ejemplo, los delitos contra la propiedad aumentaron un 23% entre el año 2002 y 2003. Durante ese mismo periodo, sin embargo, la tasa de delitos contra la vida de las personas disminuyó –a pesar de que la tendencia general de

²Estimación hecha con base en los datos facilitados en el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud (OPS, 2003).

la tasa de homicidios ha sido al alza desde 1990 a un promedio del 4,5% anual. En 2003 la tasadehomicidioscasi alcanzabalas 11 muertesporcada 100.000habitantes(CEJA,2006).



Fuente: Centro de Estudios de las Américas (2006). Reporte de la Justicia 2004-2005.

Finalmente, **Costa Rica**, aunque registra uno de los niveles más bajos de criminalidad de América Latina, también ha visto incrementado su nivel de violencia social a lo largo de la última década (Martel y Lungo, 2004). Según datos publicados en el anexo estadístico del *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2003) se estima que la tasa de muertes violentas, como consecuencia de lesiones intencionales y homicidio, supera las 11 muertes por cada 100.000 habitantes³ (OPS, 2003).

³ Estimación hecha con base en los datos facilitados en el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud (OPS, 2003).

2. Altas tasas de violencia juvenil. El fenómeno de las *maras* o pandillas juveniles

La violencia juvenil se refiere a la violencia de carácter interpersonal que afecta a jóvenes entre los 10 y los 29 años, en su mayoría varones, y que comprende un abanico de actos agresivos que van desde la intimidación y la amenaza hasta el homicidio (OPS, 2003).

Los factores de riesgo de la violencia juvenil abarcan elementos de muy diversa índole. Existen **factores de tipo individual** – tales como, comportamiento violento antes de los 13 años, impulsividad o fracaso escolar; **de tipo relacional** – el menor o joven ha sido víctima de malos tratos, testigo de violencia intrafamiliar, o ha carecido de supervisión y vigilancia; y **de tipo comunitario y social** – delincuencia y pobreza, conflictos armados y represión, profundos cambios sociales y económicos, débiles políticas de protección social, grandes desigualdades en la distribución y acceso a los recursos y una arraigada cultura de violencia (OPS, 2003).

Según el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (OPS, 2003), las tasas más altas de homicidio juvenil se registran, nuevamente, en África y América Latina, superándose en ambos casos la tasa de 12 muertes por cada 100.000 habitantes.



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud

En América Latina, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha estimado que el 29% de todas las víctimas de homicidio sólo tiene entre 10 y 19 años. En la región centroamericana las estadísticas son todavía más preocupantes. A modo de ejemplo, en el año 2002 en Guatemala, un total de 635 menores fueron asesinados y

más de 2.000 lo fueron en Honduras entre los años 2000 y 2005 (UN, 2006). Además, según la OMS, por cada joven muerto, entre 20 y 40 sufren lesiones que requieren tratamiento hospitalario. En algunos países centroamericanos, como Nicaragua, esta proporción es incluso más elevada.

Relacionado con el problema de la violencia juvenil en Centroamérica está el fenómeno de las *maras* o pandillas. Según Paulo Sérgio Pinheiro⁴, las *maras* o pandillas son organizaciones de jóvenes de ambos sexos que ejercen dominio, control y rivalidad sobre un determinado territorio; que comparten una misma subcultura – sobre la base de gustos musicales, estilo de vida, imagen y lenguaje –; que tienen fácil acceso a armas de bajo calibre; y que consumen tanto drogas legales como ilegales. En cuanto a sus integrantes o *mareros*, tienden a ser jóvenes con edades comprendidas entre los 13 y 25 años, no escolarizados, procedentes de áreas y familias desestructuradas, social y económicamente deprimidas, y con escaso acceso a servicios sociales básicos (DPLF, IACPV y WOLA, 2005). En resumen, las *maras* parecen ser una respuesta a la exclusión y separación que experimentan las y los jóvenes que viven en familias pobres, desintegradas y violentas (Equipo Nizkor, 2003).

Se calcula que el número de *mareros* en el triángulo norte de Centroamérica, es decir, entre Honduras, El Salvador y Guatemala, podría alcanzar los 250.000 (DPLF, IACPV y WOLA, 2005). Solamente en Ciudad de Guatemala, se calcula que existen alrededor de 90 *maras* y aproximadamente 10.000 integrantes activos (Equipo Nizkor, 2004).

Aunque las *maras* o pandillas no son por definición organizaciones de jóvenes con vocación violenta – el ingreso en una *mara* es casi fortuito o accidental y obedece a motivos que no son en absoluto reprochables, tales como “lo hizo porque ahí tenía amigos o un familiar”, o “por divertirse” –, su existencia y cercanía real en los barrios sí supone una influencia negativa en el comportamiento de los jóvenes. Según Mauricio Rubio (2003), “lo que en últimas distinguiría a los simpatizantes o a los *mareros* potenciales de los *mareros* efectivos sería la comisión de delitos”. Es decir, a medida que un joven se integra más en una *mara* o pandilla, crece el número de conductas problemáticas en que se involucra: desde el consumo de sustancias legales hasta los delitos más graves, pasando por el consumo de droga, la comisión de pequeños robos, acciones vandálicas, desafíos a la autoridad y agresiones de carácter leve. Es más, a medida que un joven acumula conductas problemáticas en su haber también va generando secuelas que refuerzan el rumbo que ha tomado o, dicho de otro modo, va desarrollando mecanismos de racionalización o justificación de lo que hace con el objeto de reducir al mínimo sus consecuencias negativas (Rubio, 2003).

4 Relator Especial sobre la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Experto Independiente designado por el Secretario General de Naciones Unidas para dirigir el *Estudio sobre Violencia Contra la Niñez*

Unido al problema de su existencia y proliferación durante la última década, está el parcial, sesgado y desinformado tratamiento del fenómeno por parte de ciertos sectores políticos y de los medios de difusión generadores de opinión. Como consecuencia, las maras se han convertido en motivo de gran temor y de histeria social entre la población; situación que ha servido, a su vez, de soporte para la adopción de medidas radicales y partidistas para ponerles fin – bajo la excusa de que se trataba de un *clamor popular* (Equipo Nizkor, 2003). A modo de ejemplo, en Honduras y El Salvador se ha privilegiado la aplicación de medidas de tipo coercitivo – más conocidas como políticas de *Mano Dura* o, incluso, de *Super Mano Dura* –, sobre otros esfuerzos de carácter más integral y preventivo. Pese a lo que se esperaba, las medidas de tipo coercitivo no sólo no han resuelto el problema de la violencia asociada a las maras sino que, además, han empeorado la situación de derechos humanos y seguridad debido, fundamentalmente, a tres razones.

En primer lugar, porque este tipo de medidas se han constituido en plataforma de graves abusos a los derechos humanos y libertades fundamentales y, más concretamente, en motivo de una notable arbitrariedad en política de arrestos (Carlin, 2006). A modo de ejemplo, en el año 2001 en Honduras 320 jóvenes entre 13 y 27 años murieron de forma violenta sin que las investigaciones llegaran a ninguna conclusión definitiva respecto a la autoría. Aún más grave, la Dirección de Medicina Forense del Ministerio Público señaló que, al menos en 35 casos, las víctimas presentaban evidencia de haber recibido el tiro de gracia después de haber sufrido actos crueles, inhumanos y degradantes (Equipo Nizkor, 2001).

En segundo lugar, porque las políticas de *Mano Dura* y *Super Mano Dura* –es decir, más represión y más cárceles– han traído como consecuencia el aumento de la población reclusa, provocando hacinamiento y protestas – en El Salvador, las cárceles están llenas a rebosar de pandilleros y cárceles diseñadas para albergar a 7.000 reclusos albergan a casi 12.000 (AI, 2006). Por si esto fuera poco, “dentro de la cárcel entran en contacto con criminales más experimentados, de los que aprenden. Y forjan alianzas con el crimen organizado. Así, en un contexto en el que no hay programa de rehabilitación alguno, todo contribuye a que las pandillas se hagan más fuertes. Como demuestran las estadísticas.” (Carlin, 2006).

Y, por último, las políticas coercitivas o meramente punitivas han desencadenado lo que Miguel Cruz define directamente como una *guerra* o una guerra de facto (Carlin, 2006). La situación de derechos humanos ha empeorado porque la actitud social hacia el problema – los mareros son, a menudo, considerados y tratados como parias – ha desatado aún más las reacciones violentas por parte de quienes forman parte de una *mara* (UN, 2006).

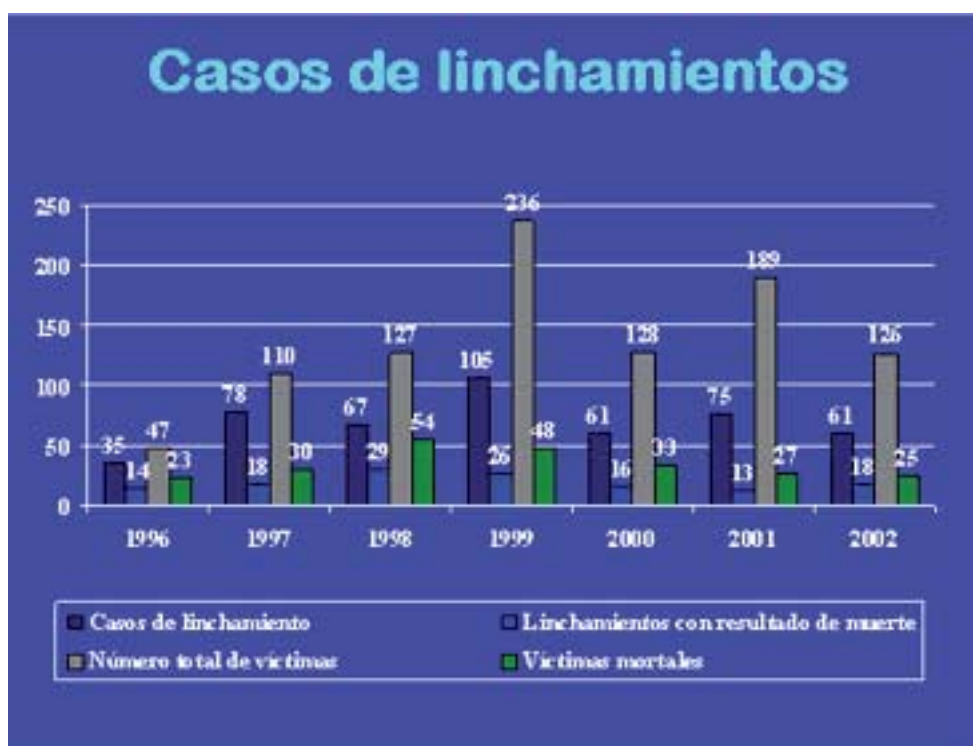
3. Rezagos de la violencia política del pasado. La violencia de post guerra

Aunque la manifestación más habitual de la violencia en la región centroamericana es la delincuencia común que tiende a concentrarse en las áreas urbanas, existen también otras manifestaciones de violencia que se relacionan con el pasado de guerra y que ameritan consideración por sus graves implicaciones. Un ejemplo es el fenómeno de los linchamientos públicos (Cruz, 2003).

Los linchamientos públicos son actos de violencia tumultuaria caracterizados por altos grados de crueldad y ensañamiento que constituyen una violación al derecho a la vida o la integridad física de sus víctimas, entre otras violaciones a sus derechos y libertades fundamentales. La población que conforma tales turbas se sirve, por lo general, de juicios sumarios y populares para castigar a sus víctimas por la comisión de ciertos hechos que considera inaceptables y/o dañinos para la comunidad y, por lo tanto, meritorios de castigo. Los hechos que dan lugar a este fenómeno son tan dispares que pueden incluir desde el presunto robo de una gallina a la toma de una fotografía a un menor - como ocurrió en el año 2000 en el municipio de Todos Santos, Departamento de Huehuetenango, Guatemala.

Los linchamientos tienen especial relevancia en Guatemala y su acontecer se ha relacionado tanto con las prácticas que, durante 36 años, utilizaron el ejército y las fuerzas paramilitares en la lucha contrainsurgente - por ejemplo, los castigos ejemplares -, como con los métodos violentos socialmente arraigados para la resolución de conflictos (MINUGUA, 2001 y 2002).

Entre 1996 - año en que se firmó la paz en Guatemala - y 2002, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) registró y verificó un total de 482 casos de linchamientos, los cuáles dejaron un saldo de 943 víctimas - hombres jóvenes en su mayoría - 240 de las cuáles fueron víctimas mortales.



Fuente: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Datos obtenidos de la base de datos sobre linchamientos

Si bien no se dispone de datos recientes confiables sobre la evolución de este fenómeno en Guatemala, lo más probable es que las cifras de casos y víctimas continúen siendo más que alarmantes debido a la falta de capacidad de las instituciones del Estado para prevenir y sancionar este tipo de actos.

Además de los linchamientos públicos, existen en Guatemala otras manifestaciones de violencia relacionadas con los 36 años de conflicto armado interno. De esta forma, el ejército guatemalteco y antiguas fuerzas paramilitares – como las Patrullas de Autodefensa Civil (PACs) o las Juntas Locales de Seguridad – intervienen todavía hoy en temas de orden y seguridad pública bajo el argumento de que la Policía Nacional Civil – cuerpo policial de naturaleza civil constituido a partir de los Acuerdos de Paz – adolece de la capacidad necesaria para hacer frente a la delincuencia y al clima de inseguridad ciudadana. Igualmente graves son los señalamientos del papel que “las PACs y el ejército están jugando en la organización de desórdenes, en el aumento de la corrupción de las agencias de seguridad y en la participación en redes de narcotráfico” (Cruz, 2003).

Otro legado no resuelto del pasado de guerra en Guatemala son los denominados *poderes ocultos* y *grupos clandestinos*. Ambas estructuras eran parte integral de los esfuerzos contrainsurgentes en el país y cometieron graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno. Más concretamente, los *poderes ocultos* son redes ilegales de individuos poderosos y bien conectados que

desde siempre han ejercido y todavía hoy ejercen poder en forma paralela o a la sombra del poder formal del Estado. Sus actividades, relacionadas con el narcotráfico, el contrabando de inmigrantes, las adopciones ilegales, el secuestro y el robo – entre otras actividades vinculadas al crimen organizado –, además de reportarles jugosos beneficios, socavan el sistema judicial, perpetúan el clima de inseguridad ciudadana y ponen en peligro el Estado de Derecho y el funcionamiento de la democracia en Guatemala (WOLA, 2003).

Los *grupos clandestinos*, por su parte, son grupos ilegales armados que operan clandestinamente, a menudo protegidos detrás del velo de la delincuencia común y que se encargan del trabajo sucio de los *poderes ocultos*, es decir, de intimidar o eliminar a quiénes se atraviesan en su camino o saben demasiado, a quienes suponen una competencia, o a quienes tratan de investigar, perseguir y sancionar sus actividades. Sus integrantes suelen ser miembros de unidades militares especializadas, de la fuerza policial, de empresas privadas de seguridad, de maras o, simplemente, delincuentes comunes que se ponen a su servicio. Entre sus líderes se cuentan ex oficiales del ejército que ocuparon posiciones destacadas durante el conflicto armado interno (WOLA, 2003).

Tras la firma de los Acuerdos de Paz (1996) en Guatemala, se inició todo un abanico de proyectos millonarios encaminados a establecer el marco legal y administrativo para la reforma del sistema de justicia penal. Sin embargo, la respuesta de las instituciones que lo conforman –sobre todo, de la Policía Nacional Civil (PNC) y del Ministerio Público (MP)– ha sido y continúa siendo deficiente. Esta debilidad del sistema de justicia penal obedece, en parte, a la falta de capacidad administrativa y decisoria de sus propias instituciones pero, sobre todo, a la existencia de estructuras de poder paralelo – nacidas en el marco de la lucha contrainsurgente – enquistadas en ellas para garantizar la impunidad de sus actuaciones (MINUGUA, 2003). El Secretario General de Naciones Unidas hacía la siguiente observación con ocasión de su décimocuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (2003): “He podido observar con profundo pesar que la pérdida de ímpetu en la reforma de las instituciones vinculadas con la seguridad pública y la justicia ha minado las esperanzas de mejorar la frágil situación de los derechos humanos en Guatemala. El deterioro de la PNC y la lenta modernización de los juzgados y del Ministerio Público ha influido negativamente en el cumplimiento de los compromisos claves de los Acuerdos de Paz: imperceptible progreso en el combate a la impunidad o en la eliminación de los aparatos clandestinos; defensores de derechos humanos y operadores de justicia continúan siendo víctimas de amenazas, hostigamiento y, en algunos casos, de ataques fatales (...)”.

Esta situación llevó a que, ese mismo año, las organizaciones de derechos humanos y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) presentaran una propuesta para la creación, con el apoyo de la ONU, de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). Después de sostenidos esfuerzos, en 2004 se logró la suscripción de un convenio internacional entre el Estado de Guatemala y la ONU para el establecimiento de dicha comisión. Sin embargo, el convenio no logró la aprobación del Congreso.

Dos años después, en diciembre de 2006, el Estado de Guatemala y la ONU suscribieron un nuevo acuerdo para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), cuya principal diferencia con la frustrada CICIACS – y motivo de preocupación entre la sociedad civil – consiste en que la CICIG dependerá del Ministerio Público para llevar adelante la persecución penal.

El éxito o fracaso de la CICIG dependerá, en gran medida, de la voluntad política real del Estado de terminar con la impunidad en el país. Serán las autoridades nacionales quienes, finalmente, determinen sobre qué lado se inclinará la balanza. Hay quienes creen que la Comisión será un instrumento efectivo para el combate de la impunidad; otros la ven como un instrumento limitado, incluso, insuficiente; y, por último, quienes afirman que fomentará la impunidad. Según Claudia Samayoa, defensora de derechos humanos y miembro de la *Convergencia por los Derechos Humanos y de la Unidad de Protección de Defensor@s de Derechos Humanos*, si bien la iniciativa tiene sentido en la medida que la experiencia de trabajo conjunta entre expertos internacionales y funcionarios de las instituciones nacionales podría ayudar al fortalecimiento de las instituciones nacionales referidas, “no conviene olvidar que tanto la Policía Nacional Civil como el Ministerio Público han sido con frecuencia señaladas de colaborar con los poderes que ahora tienen que investigar e identificar”. A este respecto, vale la pena recordar el incidente ocurrido en Guatemala a comienzos del presente año:

Tres parlamentarios salvadoreños del PARLACEN, miembros del partido de gobierno en El Salvador –ARENA–, fueron secuestrados y posteriormente asesinados en Ciudad de Guatemala, donde habían concurrido con ocasión de una sesión del PARLACEN. Los presuntos autores materiales, miembros de la PNC, fueron detenidos y, habiendo ingresado en la prisión conocida como *El boquerón*, también fueron asesinados con el objeto, se presume, de evitar la identificación de los autores intelectuales.

Hasta el momento, los hechos siguen sin esclarecerse y se ignoran los motivos del asesinato de los tres parlamentarios, aunque una de las hipótesis de investigación avanza en el sentido de que lo ocurrido podría estar relacionado con el narcotráfico. Tampoco se ha descubierto quién dio muerte a los presuntos autores materiales dentro del centro penitenciario. Se cree que fueron sicarios. En cualquier caso, se ha procedido a la detención de algunas autoridades penitenciarias cuya participación, se sospecha, facilitó la comisión del asesinato de los policías dentro de la prisión. El Gobierno de Guatemala trabaja, junto con la policía salvadoreña y el Federal Bureau of Investigation (FBI), en la investigación de los hechos.

En Honduras también existen signos de que la creciente situación de inseguridad ciudadana está, de alguna forma, relacionada con sectores vinculados a centros de poder que animan y promueven el crimen organizado. Es más, una de las manifestaciones más emblemáticas de la violencia delictiva en Honduras, los secuestros, tienen características que recuerdan al *modus operandi* de los escuadrones de la muerte de la década de los ochenta –responsables de numerosas desapariciones forzadas aún hoy sin esclarecer (Equipo Nizkor y Derechos Humanos Rights, 2001).

Otras formas de violencia, diferentes de la delincuencia común pero también conectadas con el pasado de guerra en otros países centroamericanos, serían “las masacres a causa de venganzas personales en áreas cafetaleras en El Salvador y el levantamiento de antiguos combatientes armados en algunas regiones de Nicaragua” (Cruz, 2003).

Capítulo 3

Manifestaciones de violencia estructural y cultural en Centroamérica

Como ya se ha mencionado anteriormente, existe una gran interdependencia entre la violación de derechos humanos fundamentales y la violencia. A menudo, la falta de satisfacción de necesidades básicas – tales como alimentación, vestido, vivienda, salud, educación o seguridad – o la violación de derechos de identidad social, son motivo de situaciones de gran violencia o conflictividad en estado latente. Esto se explica, entre otras razones, porque mientras los intereses, aún siendo contrapuestos, pueden negociarse, las necesidades no son nunca objeto de negociación (Maiese, 2003). A continuación se exponen situaciones de violencia estructural o conflictos estructurales presentes en la región centroamericana.

1. Altos índices de pobreza humana

Con el propósito de valorar adecuadamente los niveles de pobreza o privación en la región centroamericana se hace uso del Índice de Pobreza Humana (IPH), que publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para medir las privaciones en los tres aspectos básicos que configuran el desarrollo humano: esperanza de vida, acceso a la educación y un nivel de vida digno. El IPH mide la probabilidad al nacer de no vivir más de 40 años, la tasa de analfabetismo entre la población adulta, el porcentaje de población sin acceso a fuentes de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años con peso insuficiente (PNUD, 2002).

El IPH del conjunto de la región centroamericana, en comparación con las 88 naciones en vías de desarrollo sobre las cuales se dispone de información, es de 18,3. Este índice significa que los países centroamericanos se ubican dentro del 50% de las 88 naciones en desarrollo con menor pobreza. A pesar de ello, un 12,4% de los centroamericanos no sobrevivirá más allá de los 40 años, un 26,7% de la población mayor de 15 años es analfabeta, un 13% no tiene acceso a fuentes de agua mejoradas y un 18% de los menores de 5 años padece desnutrición.

Centroamérica: índice de pobreza humana (IPH) según país. 2000

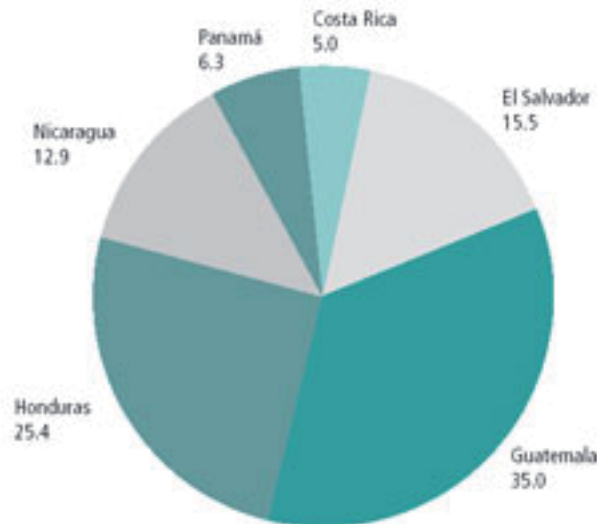
País	Valor IPH	Posición*	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (porcentaje de la cohorte) 1995-2000	Tasa de analfabetismo adulto (porcentaje de 15 años de edad y mayores) 2000	Población sin acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje) 2000	Niños menores de 5 años con peso insuficiente (porcentaje) 1995-2000
Centroamérica [†]	18.3		12.4	23.3	13	18
Costa Rica	4.0	2	4.0	4.4	2	5
El Salvador	18.1	32	10.9	21.3	26	12
Guatemala	23.5	40	15.6	31.4	8	24
Honduras	20.5	36	16.0	25.4	10	25
Nicaragua	24.4	41	11.5	33.5	21	12
Panamá	8.4	8	6.4	8.1	13	7

* Entre 88 países en desarrollo con información disponible.
† Estimación propia. Cifras ponderadas según la población respectiva a partir de CELADE, 2000.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 2.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el IPH varía considerablemente de un país a otro y, en consecuencia, mientras que Costa Rica y Panamá tienen índices bajos de privación, el resto de países centroamericanos sufren altos índices de privación. Concretamente, son Nicaragua y Guatemala los países que registran los mayores índices de pobreza humana (PNUD, 2003).

Centroamérica: distribución del total de personas pobres según país. 2001
(en porcentaje)



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 2.

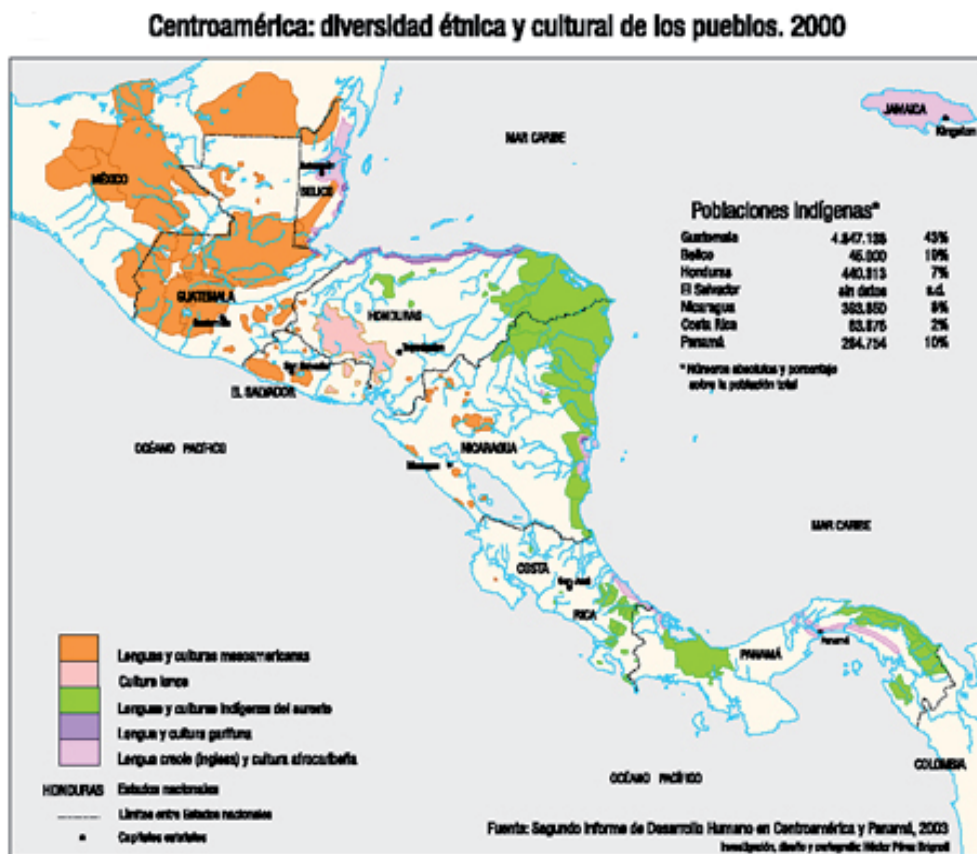
Por último, no podemos dejar de señalar que, si bien la incidencia de la pobreza disminuyó durante la década de 1990 con relación a las décadas anteriores, el número total de pobres en la región ha aumentado desde entonces debido al mayor crecimiento de la población. De este modo, mientras que en 1990 había alrededor de 16,8 millones de personas pobres en Centroamérica, en el año 2001 su número había aumentado a 18,8 millones.

En resumen, aproximadamente el 50,8% del total de la población centroamericana – o uno de cada dos centroamericanos – no sólo no tiene ingresos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno sino que, además, tiene necesidades básicas insatisfechas, tales como el acceso a los servicios de educación y al conocimiento; el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico; el acceso a los servicios de salud; y a una adecuada nutrición (PNUD, 2003).

2. Parcial reconocimiento de la diversidad étnica y cultural

A pesar de que la herencia cultural hispano-criolla en Centroamérica configuró Estados-Nación de carácter mono-étnico, la región ha sido y continúa siendo – a pesar de del fuerte avance del mestizaje o ladinización – pluriétnica y multicultural (PNUD, 2004).

Según el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003), en el año 2000 la población indígena centroamericana se estimaba entre 6 y 7 millones de personas, distribuida entre muy diversos grupos étnicos⁵ y repartida desde la península del Yucatán (en México), hasta las pequeñas islas en torno al istmo de Panamá.



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). Versión para la sociedad civil del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

⁵ Mayas, garífunas, xincas, lencas, chortís, tolupanes, miskitos, sumos, maleku, cabécar, bribri, térraba, nahuas, nicaraos, matagalpas, etc.

Si bien la presencia de población indígena varía mucho entre los países de la región –mientras que en Guatemala casi el 49% de la población es indígena⁶, El Salvador, Honduras y Nicaragua sólo entre un 20% y un 30% de su población total pertenece a algún grupo étnico indígena – es un hecho indiscutible que su magnitud y presencia es significativa. A pesar de ello, no ha sido hasta hace relativamente poco – durante la década de los noventa – que los países de la región han iniciado los procesos oportunos para el reconocimiento constitucional y legal de su condición pluriétnica y multicultural. Sin embargo, estos procesos son aún insuficientes para responder a las demandas de las comunidades y organizaciones indígenas y para compensarles por la larga historia de discriminación y desigualdad de oportunidades (PNUD, 2003).

La tabla que se presenta a continuación proporciona una idea más fidedigna sobre cómo la condición multiétnica y multicultural se refleja en el ámbito jurídico formal de cada uno de los países centroamericanos bajo análisis.

País	Carácter multiétnico	Ratifica Convenio 109 de la OIT	Educ. indígena	Idem. intercultural	Autonomía	Deho. consuetu.	Deho. auto. determina	Protac. comunitaria	Propied. Comunal inajenable
Costa Rica	Si	1993	No	No	No	No	No	No	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No	Tierras rusca comunal Art. 163	No
Guatemala	Si	1995	Art. 76	No	Respeto a sus terminos de vida Art. 66	Indirectamente Art. 66	No	Art. 67	No
Honduras	Si	1995	No	No	No	No	Art. 15 Principio de Naciones Unidas	Tierras ejidales Art. 100	No
Nicaragua	Si	No	Art. 121	Art. 121	Art. 5, 89, 75, 177, 80, 181, Art. 20 transi.	Indirectamente rfr. "Autonomía" y Art. 89	Figura bien otros pueblos	Art. 5, 89, 103, 107, 186	No
Panamá	Si	No	Art. 84	Indirectamente Art. 104	Comarcas indígenas Art. 141	No se espesifica Art. 141	No	Art. 122, 1 y 2, 123	Prohibición de apropiación privada Art. 123

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Capítulo 8: El desafío de la multiculturalidad.

⁶ Estimación según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 (ENIGFAM). Sin embargo, hay otras fuentes que consideran que el porcentaje de población indígena en Guatemala podría ser superior al 60% (MINUGUA, 2001)

3. Altos niveles de desigualdad y exclusión social. Obstáculos en la construcción de ciudadanía

A pesar de que los países centroamericanos han experimentado una mejoría en lo que se refiere a algunas variables del desarrollo humano –tales como la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, el acceso a la educación básica o la incidencia de la pobreza– continúan sin registrar un progreso en materia de igualdad e inclusión social (PNUD, 2003).

Como ya hemos tenido oportunidad de comprobar, gran parte de la población centroamericana sigue sin tener acceso a servicios de carácter fundamental, tales como saneamiento básico, vivienda digna, agua potable o educación. De hecho, tres de cada cinco hogares centroamericanos presenta al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Los niveles de insatisfacción varían de país a país y son significativamente mayores en el área rural que en la urbana. De este modo se explica que mientras que en el área urbana cerca del 50% de los hogares tiene al menos una NBI, en el área rural esta circunstancia se presenta en el 70% de los casos.

Por otra parte, en la región centroamericana la riqueza continúa concentrada en muy pocas manos. De hecho, “el 10% de la población con ingreso per cápita más alevado se apropia de entre un 29,4% y un 40,5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita dispone solamente de entre un 10,4% y un 15,3% del ingreso nacional” (PNUD, 2003). Por si los datos anteriores no fueran suficientemente preocupantes, las brechas en materia de distribución del ingreso parecen haberse acentuado durante la última década, lo que a juicio de algunos estudiosos ha devenido en un obstáculo importante para la construcción de ciudadanía (Martel y Lungo, 2004).

En resumen, todos los países centroamericanos presentan altos niveles de desigualdad y exclusión social, pero en algunos países este fenómeno se manifiesta de manera más aguda. Uno de ellos es Guatemala debido sobre todo a la situación de su población indígena (Martel y Lungo, 2004).

En Guatemala conviven tres pueblos indígenas – el maya, el xinca y el garífuna – repartidos entre 23 grupos étnicos⁷. En 2001, la población indígena guatemalteca constituía el 48,6%⁸ del total de la población y el 59% de la población que habitaba en el área rural – zona donde se expresan con mayor fuerza las profundas asimetrías que han caracterizado y caracterizan a la sociedad y la economía guatemalteca (MINUGUA, 2001). Según datos del PNUD, en 1998, el 74% de la población indígena guatemalteca era pobre y el 39% vivía en situación de extrema pobreza – contra un 41% y un 15%, respectivamente, en la población no indígenas (PNUD, 2003).

7 Los grupos étnicos que se reconocen en Guatemala son: Achi', Akateko, Awakateko, Ch'orti', Chuj, Garífuna, Itza', Ixil, Mopan, Popti' o Jakalteko, Poqoman, Poqomchi', Q'anjoba'al, Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteko, Xinca, Kaqchikel, K'iche', Mam y Q'eqchi'. Los cuatro últimos son los más numerosos (PNUD, 2004).

8 Estimación según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 (ENIGFAM). Sin embargo, hay otras fuentes que consideran que el porcentaje de población indígena en Guatemala podría ser superior al 60% (MINUGUA, 2001).

Como es de suponer, la exclusión social por el hecho de ser indígena se reproduce también en el acceso a los servicios básicos. La mayoría de familias guatemaltecas que no tiene acceso a los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad son indígenas, tal y como se infiere del cuadro que se presenta a continuación.

Servicios	% de la población indígena con acceso (1998)	% de la población no indígena con acceso (1998)
Conexión a red de agua	55,2%	70,4%
Conexión a sistema de alcantarillado	18,8%	43,7%
Conexión a red eléctrica	50,9%	74,8%

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano-Guatemala

Además, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 1998-1999, el 62,3% de los menores entre 7 y 14 años que no asistían a la escuela eran indígenas; las tasas más altas de analfabetismo se encontraba en los departamentos con mayoría indígena; y el promedio de escolaridad en los departamentos predominantemente indígenas estaba muy por debajo del promedio nacional (1,3 años frente a 2,3 años) (MINUGUA, 2001). En otras palabras, “la mayor parte de la población indígena no sabe leer ni escribir y tiene una escolaridad menor a la media nacional” (OACNUDH, 2006).

En conclusión, y a la luz de los datos ofrecidos, no es arriesgado afirmar que la población indígena guatemalteca vive excluida y, por lo tanto, limitada en el ejercicio real de su ciudadanía (Martel y Lungo, 2004).

4. Incremento de la inseguridad subjetiva

Además del incremento de la criminalidad, las transiciones democráticas en Centroamérica han estado seguidas de un aumento de la sensación de inseguridad – también conocida como inseguridad subjetiva – y del temor público. El problema en estos momentos no sólo radica en el fenómeno real de las estadísticas criminales sino también en la percepción sobre la situación de inseguridad que se vive (Martel y Lungo, 2004).

Según José Miguel Cruz (2003), en **Guatemala**, al momento de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el 20% de la población consideraba la delincuencia como su mayor preocupación. En 1998, sin embargo, el nivel de preocupación se había extendido de tal modo que el 46% de los guatemaltecos consideraban la violencia común como el principal problema del país.

En **El Salvador** el incremento de la percepción de inseguridad tras la finalización del conflicto armado interno fue aún más acentuado. Mientras que en 1990 – la paz se logró en 1991 – los salvadoreños no parecían estar preocupados por la criminalidad, para finales de 1993 casi el 40% de la población se mostraba preocupada al respecto.

En **Nicaragua** la percepción de inseguridad parece no haberse incrementado notablemente después del proceso de transición democrática, sin embargo, el tema de seguridad pública ha ido ganando importancia en la agenda nacional (Cruz, 2003).

Por último, se sabe que también en **Costa Rica y Panamá**, a pesar de su relativa baja criminalidad en comparación con los otros países de la región, la sensación de inseguridad es muy alta (Martel y Lungo, 2004).

En resumen, los centroamericanos no sólo sufren altos índices de violencia social sino que, además, están ahora más preocupados por la violencia de lo que lo estuvieron durante los años de los conflictos armados internos. “Como lo expresó una campesina salvadoreña en una entrevista sobre inseguridad: «En el pasado, si no nos involucrábamos en política, nada pasaba: nadie lo mataba a uno o a sus parientes; pero ahora es diferente: aunque uno no se involucre en política y sólo se preocupe por su trabajo, no importa, porque uno puede ser asesinado por alguien que entra a su casa y lo asalte»” (Cruz, 2003).

5. Violencia contra la mujer

El artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) define la violencia que se ejerce contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada” (OACNUDH, 1993).

La *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*⁹, por su parte, define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1997).

En resumen, la violencia contra la mujer se basa en la pertenencia al sexo femenino, no se reduce a la violencia física sino que se manifiesta de distintas maneras – físicamente, sexualmente, psicológicamente, incluso, económicamente – y no se trata de un problema limitado a la esfera privada. Por el contrario, esta problemática se da en los diversos ámbitos de la sociedad, es decir, en el espacio

⁹ Convención de Belem do Pará

laboral, en los espacios institucionales, en los medios de comunicación, etc.

En general, todos los países centroamericanos han realizado esfuerzos para prevenir y erradicar este flagelo, sin embargo, estos esfuerzos han tenido un impacto limitado por varias razones.

En primer lugar, en la mayoría de casos los esfuerzos nacionales se han circunscrito a atajar la violencia intrafamiliar y doméstica. Aunque es preciso reconocer que a través de estas políticas ha dado visibilidad a este flagelo como un problema social, también es cierto que al reducir el problema de la violencia contra la mujer a la violencia física que se ejerce contra ella, se han dejado de lado otras manifestaciones de la violencia hacia las mujeres, tales como la violencia sexual o la económica, y otros ámbitos de actuación, como el comunitario. Así y todo, el problema de la violencia física o doméstica contra la mujer es alarmante. Según datos de la Policía Nacional Civil salvadoreña, sólo durante el primer semestre del año 2006 se recibieron 12.000 llamadas telefónicas y registraron 24 casos de mujeres asesinadas a manos de sus parejas o familiares. En Guatemala, 665 mujeres fueron asesinadas en el año 2005 – muchas de ellas mostraban, además, señales de violencia sexual y actos de extrema brutalidad. En Honduras, los juzgados recibieron 30.000 denuncias por violencia doméstica entre el año 2000 y 2005 y, según la Fiscalía Especial de la Mujer, 3 de cada 10 mujeres que presentaron quejas finalmente fueron asesinadas. Por último, en Nicaragua, 25 mujeres y niñas fueron asesinadas entre enero y agosto de 2005 como consecuencia de la violencia doméstica o sexual (AI, 2006).

Los esfuerzos nacionales también se han visto limitados por el hecho de que casi todos ellos adolecen de una debida consideración a las diferencias entre grupos de mujeres. Aunque las circunstancias de una mujer que vive en el área urbana no son iguales a las de una mujer que habita en el área rural y que además es indígena, casi todas las políticas públicas están diseñadas sobre la base de una visión universal de las mujeres que no responde a la realidad (UNIFEM, 2002).

Fiel testimonio de estas diferencias es la situación de discriminación, marginación y pobreza que sufren las mujeres indígenas guatemaltecas. Según el *Informe de Desarrollo Humano 2000* del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, el 59% de la población femenina habita en el área rural y el 48% es indígena. En 2001 la tasa de natalidad entre las mujeres indígenas era de 6,5 hijos – cuando la tasa global de fecundidad era de 5 hijos para las mujeres no indígenas – la más alta de América Latina (Equipo Nizkor, 2001). El índice promedio de analfabetismo entre las mujeres indígenas era del 51,5%, siendo las mujeres chuj (87,5%), akatecas (82,7%) y poqcomchi (81,8%) las que registraban los índices de analfabetismo más altos. En cuanto a la participación de la mujer indígena en los espacios públicos, si bien la dinámica propia del conflicto armado interno y los Acuerdos de Paz supusieron una mejora cualitativa, todavía prevalecen políticas y prácticas monoculturales, excluyentes y discriminatorias que tienden a ubicar a la mujer indígena en el ámbito doméstico, restringiendo seriamente sus posibilidades de participación en el ámbito público. Con relación al disfrute de

otros derechos fundamentales, tales como trabajo, salud, tierra – por lo general los hombres son privilegiados en la herencia de las tierras – o vivienda, también se ponen de manifiesto los altos índices de exclusión y discriminación que prevalecen respecto de las mujeres indígenas. En resumen, el ejercicio de la multiculturalidad con equidad es aún hoy uno de los mayores desafíos de la sociedad guatemalteca (MINUGUA, 2001).

Por último, y regresando a las limitantes que enfrentan los esfuerzos nacionales dirigidos a terminar con la violencia contra la mujer, no basta con que existan leyes libres de prejuicios sexistas¹⁰ y apropiadas para terminar con el problema: también se necesita que estas leyes se apliquen y que se apliquen adecuadamente. En este sentido, se requiere mayor y mejor preparación de los funcionarios públicos, más recursos y servicios de apoyo y políticas específicas dirigidas a los medios de comunicación para la eliminación de contenidos sexistas y violentos y para la difusión de los derechos de las mujeres (UNIFEM, 2002).

6. Violación del derecho de acceso a la justicia

Casi todos los países de América Latina han iniciado, en el transcurso de los últimos años, reformas judiciales. Las transiciones a la democracia han terminado por poner de manifiesto la relevancia de los poderes judiciales en la transformación social y en la consolidación del estado de derecho. Sus decisiones influyen en la estabilidad y desarrollo de la economía; en la capacidad de controlar la corrupción política; en la posibilidad de garantizar la vigencia efectiva de los derechos humanos; en limitar los niveles de inseguridad que vive la población; y hasta en los niveles de aceptación de la diversidad cultural.

Aunque es probablemente temprano para evaluar estos esfuerzos, el acceso a la justicia en los países latinoamericanos, incluso en los más desarrollados, seguía siendo un acceso no igualitario en 2000 (Correa, 2000).

Guatemala, por ejemplo, sigue incumpliendo con sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de lucha contra la impunidad, en particular cuando se refiere a casos de violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar durante el conflicto armado interno (FIDH, 2004). A este respecto, es necesario mencionar el clima de intimidación constante contra los operadores de justicia y defensores de derechos humanos con el objeto de impedir avances en los procesos penales, especialmente, en los casos de corrupción, graves abusos a los derechos humanos y crimen organizado (OACNUDH, 2006).

Por otra parte, sigue sin garantizarse el acceso a una justicia rápida y cumplida. Especialmente alarmante es el escaso acceso a la justicia por parte de la población indígena y las mujeres (FIDH, 2004).

¹⁰ Aunque no siempre las leyes están libres de prejuicios sexistas. A modo de ejemplo, en Guatemala continúa vigente una ley que tipifica como delito las relaciones sexuales con una menor sólo si ésta es “honesta” (Amnistía Internacional, 2006).

Por último, el sistema de justicia penal guatemalteco continúa siendo débil. Las instituciones responsables de investigar, enjuiciar y castigar demuestran, con frecuencia, escasa capacidad – debido tanto a la falta de formación como a la dotación de recursos económicos, humanos y materiales – para llevar a cabo de forma eficiente sus obligaciones favoreciendo, indirectamente, la actividad del crimen organizado – narcotráfico, tráfico de personas, actividades de “limpieza social”, etc. (OACNUDH, 2006).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras en 2004, el sistema judicial hondureño seguía “teniendo que hacer frente a denuncias de corrupción y comportamientos discrecionales, pese a los esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia y su trabajo para mejorar la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas”.

En materia de derechos humanos, por otro lado, si bien se han ratificado numerosos tratados internacionales para garantizar su vigencia y protección, no se han desarrollado los mecanismos internos necesarios para su efectivo cumplimiento.

7. Insuficiente acceso al derecho a la educación

En la región centroamericana perdura un grave rezago educativo. Como ya se ha mencionado en el apartado relativo a los índices de pobreza, el 26,7% de la población mayor de 15 años es analfabeta. Por otra parte, la cobertura en educación, sobre todo educación secundaria, es muy baja en casi todos los países de la región. Estos problemas han afectado de manera desproporcionada a la población femenina. De los 4,4 millones de centroamericanos entre 15 y 64 años sin ningún grado educativo, casi el 60% son mujeres (2,5 millones).

Los datos sobre el precario acceso al derecho a la educación son especialmente preocupantes por cuanto que existe una relación directa entre la falta de educación y los niveles de pobreza. En la población sin educación formal o con sólo un grado, la incidencia de la pobreza sobrepasa el 60%. Sin embargo, ésta se reduce a menos del 40% para quienes tienen primaria completa. Además, existe evidencia que demuestra que la incidencia de la pobreza se reduce en cuatro puntos porcentuales por cada año de estudio hasta los 12 años (PNUD, 2003).

8. Aumento del empleo precario y de la economía informal

La economía informal en Centroamérica continúa siendo el sector más dinámico en el mercado laboral. De hecho, el sector informal supera al formal en todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica y Panamá. Según estimaciones del PNUD, de cada 100 empleos generados entre 1990 y 1999, 31 fueron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. Estos datos son especialmente preocupantes debido a la incidencia que el empleo precario tiene en los niveles de pobreza.

La incidencia de la pobreza es mucho mayor entre los sectores informal y agropecuario que en el sector formal. Mientras que entre los ocupados en el sector formal la pobreza afecta al 18,7% de los trabajadores, en el sector informal la pobreza alcanza al 40,4%. La mayor incidencia de la pobreza tiene lugar, sin embargo, entre quienes se ocupan en el sector agropecuario, sobre todo entre aquellos que trabajan por cuenta propia. Entre estos últimos la pobreza alcanza el 74,3% (PNUD, 2003).

Capítulo 4

Los Costos de la violencia

Los efectos de la violencia son mucho más amplios de lo que pudiera parecer a simple vista. Además del número de muertes que se cobra cada año, la violencia es causa de enfermedades somáticas, discapacidades, angustia y, en términos generales, supone una carga ingente para las economías nacionales.

1. Pérdida de vidas humanas, lesiones y discapacidades

La violencia no sólo se cobra cada año la vida de miles de personas en la región centroamericana sino que muchas personas resultan afectadas en su integridad física e, incluso, discapacitadas de por vida.

Según el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*¹¹ (OPS, 2003), en el año 2000 los países de las Américas con nivel de ingreso bajo y mediano – categoría en la cual se incluyen los países centroamericanos bajo análisis en el presente informe – registraron un promedio de 342 muertes como consecuencia de lesiones intencionales y homicidios, lo que representa una tasa promedio de 74,2 muertes violentas por cada 100.000 habitantes y el 31,1% del total de muertes en esos cinco países.

Más concretamente, en 1993 en **El Salvador**¹², 5.256 personas resultaron muertas a causa lesiones intencionales u homicidio; en **Nicaragua**¹³, en 1996, 807 personas murieron como consecuencia de las mismas manifestaciones violentas; en **Panamá**¹⁴, en 1997, 746 personas morían por las mismas causas; y, finalmente, en 1995, 573 fallecían por las mismas razones en **Costa Rica**¹⁵. No se disponen de datos sobre Guatemala ni Honduras.

	POBLACIÓN (en miles), 2000	Mortalidad causa- da por lesiones in- tencionales, para el año disponible entre 1990 y 2000	Mortalidad causada por homicidio, para el año disponible en- tre 1990 y 2000
Costa Rica	5.071	394	179
El Salvador	6.278	2.776	2.480
Guatemala	11.385	----	----
Honduras	6.417	----	----
Nicaragua	4.024	522	285
Panamá	2.856	453	293

Fuente: Anexo Estadístico del Informe mundial sobre la violencia y la salud (OPS, 2003)

11 Anexo estadístico

12 La población de El Salvador en el año 2000 era de 6.278.000 habitantes.

13 La población de Nicaragua en el año 2000 era de 4.024.000 habitantes.

14 La población en Panamá en el año 2000 era de 2.856.000 habitantes

15 La población de Costa Rica en el año 2000 era de 5.071.000 habitantes.

2. Daños psíquicos

Si bien la pérdida de vidas humanas es el coste más obvio de la violencia, existen otros costes menos visibles pero no menos graves, tales como las cicatrices emocionales que la violencia deja en las víctimas y sus familiares así como en la sociedad en general. La violencia genera sentimientos de miedo, desconfianza y desesperación y crea fisuras en el concepto de comunidad y de sociedad (Brahm, 2004).

3. Obstáculo para el desarrollo económico y social

“Además del tributo en sufrimiento humano, la violencia supone una carga enorme para las economías nacionales” (OPS, 2003). Según Enrique Gomáriz, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), si las tasas de criminalidad en la región centroamericana y, particularmente, en la zona conocida como triángulo norte de Centroamérica – El Salvador, Guatemala y Honduras – permanecen constantes o se incrementan en los próximos cinco años, la estabilidad de las democracias de estos países estará en peligro ya que difícilmente se podrán promover políticas de desarrollo social (IPS, 2006). En otras palabras, la violencia deriva recursos originalmente destinados a servicios y sectores vitales hacia otras partidas presupuestarias dirigidas a financiar su combate por parte de las fuerzas de orden público y a la atención de las consecuencias a que da lugar. A modo de ejemplo, en un estudio patrocinado entre 1996 y 1997 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las repercusiones económicas de la violencia en El Salvador se calculó que los gastos en servicios de salud asociados a la violencia equivalían al 4.3% del PIB de este país. Es más, se ha estimado que el coste directo e indirecto de la violencia en El Salvador asciende al 25% del PIB (UN, 2006).

La violencia también supone un obstáculo para el desarrollo económico y social en el sentido que un clima de fuerte inseguridad ciudadana frena la inversión privada y la inversión extranjera. Ante el riesgo de ser víctimas de secuestros, robos, chantajes, amenazas y ejecuciones, los inversionistas optan por invertir en otros países más seguros (Equipo Nizkor, 2001).

4. Obstáculo y amenaza para los procesos de democratización

La violencia y la inseguridad ciudadana y las percepciones sobre el crimen son causas desestabilizadoras de los procesos de democratización centroamericanos por dos motivos principales.

En primer lugar, porque debilitan la credibilidad en las instituciones del nuevo sistema democrático. A este respecto, conviene recordar que las fuentes tradicionales de

autoridad en la región, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, han estado relacionadas con el ejército y con el uso de la fuerza – los regímenes autoritarios usaban la violencia para neutralizar y controlar la oposición política. Por lo tanto, los nuevos regímenes democráticos son legitimados no sólo en la medida en que logran un crecimiento económico y una mejor distribución de la riqueza sino también en función de su capacidad para hacer cumplir la ley y mantener el orden público.

En segundo término, porque la percepción de violencia e inseguridad ciudadana dan pie a actitudes que secundan a los regímenes autoritarios alternativos (Cruz, 2003).

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Aunque los conflictos armados internos que padeció la región centroamericana son insuficientes para explicar la conflictividad y la violencia actuales, es evidente que persisten condiciones que las alimentan: gran cantidad de armas en circulación y sin control; generaciones acostumbradas a utilizarlas; fracaso en la reincorporación de los ex combatientes a la vida productiva y a la legalidad; y, finalmente, un sistema social excluyente que promueve la marginación y que tiende a privilegiar la imposición sobre el diálogo para solventar los conflictos.

La violencia es un problema polifacético y complejo para el que no existe una solución sencilla ni única. En consecuencia, para terminar con ella, no bastan políticas públicas de carácter parcial y represivo. Por el contrario, para prevenirla es requisito *sine qua non* diseñar, consensuar y ejecutar planes nacionales de acción – incluso un plan regional centroamericano – que aborden los conflictos desde todos los niveles y en todas sus dimensiones de manera simultánea, es decir, de manera integral (OPS, 2003).

A este respecto, es necesario reconocer los esfuerzos de los países centroamericanos miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹⁶ para definir, apoyar y adoptar mecanismos que aseguren la ejecución de una estrategia de seguridad integral en la región. Fruto de su labor son el *Tratado Centroamericano Relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada* para asegurar la efectiva captura y castigo de los delincuentes en Centroamérica; la red de comunicación entre las Oficinas Centrales Nacionales de la Policía Internacional (INTERPOL); el proyecto de fortalecimiento de la Red de Comunicación e Inteligencia Policial; el reconocimiento de la importancia del estudio multidisciplinario *Las maras, un desafío regional urgente que demanda acción integral*¹⁷ y la suscripción del convenio con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la implementación de programas de prevención para los jóvenes en riesgo y ex-miembros de pandillas; la creación del Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) y apoyo al intercambio de información necesario para el cumplimiento de su cometido; la creación del Centro de Instrucción Regional Antidrogas, en cumplimiento del *Plan de Acción Regional 2003-2008* de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP); la promoción del *Proyecto Centroamericano para el Control de Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras*; el diseño del *Proyecto de Convenio Marco de Cooperación Centroamericana para la Protección de Testigos, peritos y demás personas que intervienen en el proceso penal*; la formación de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, el diseño del *Tratado Marco de Seguridad Democrática* y el desarrollo

16 El SICA es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica y fue constituido, en diciembre de 1991, por los Estados de la región por el objetivo fundamental de lograr la integración de Centroamérica y constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo (<http://www.sica.int>)

17 Financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

del documento *Prioridades en Materia de Seguridad Democrática en Centroamérica*; y la promoción de políticas y acciones dirigidas a la prevención y combate del delito a través de una cultura ciudadana de seguridad, entre otras iniciativas claves en materia de seguridad (SICA, 2006).

A pesar de que es necesario que los países centroamericanos sigan trabajando para que las propuestas del SICA se formalicen y se implementen, el SICA constituye en sí mismo un recurso estratégico fundamental en el tratamiento de la conflictividad en la región y, en consecuencia, en el abordaje de la agenda pendiente del acuerdo de Esquipulas II.

Además de seguir trabajando en el sentido del SICA, se recomienda revisar otras respuestas prácticas y consensuadas a nivel internacional e incrementar la colaboración y el intercambio de información tanto con los diferentes organismos internacionales como con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la *Cumbre del Milenio* – celebrada el 8 septiembre de 2000 y en la que participaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los países centroamericanos – representa un buen ejemplo de la importancia y utilidad de definir objetivos comunes en torno a preocupaciones compartidas. Los objetivos del milenio hacen referencia a la necesidad de erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ONU, 2000). A partir de los objetivos se desarrollaron 18 metas concretas y 48 indicadores cuantificables para poder evaluar el progreso alcanzado; instrumentos útiles y prácticos que pueden servir a los países centroamericanos y al SICA, como organización regional, para definir una *hoja de ruta* de aquí al año 2015.

Entrando en materia más específica, es necesario que los Estados centroamericanos aborden con determinación las amenazas a la gobernabilidad que tienen su origen en los conflictos armados que asolaron la región. La existencia de poderes paralelos y de grupos armados ilegales y su implicación en amenazas y ataques contra quienes trabajan por esclarecer la verdad, en esquemas de corrupción, en el crimen organizado y en el narcotráfico, socava el funcionamiento del Estado de Derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas pero, sobre todo, en el sistema de justicia penal y en las instituciones que lo conforman. Para consolidar los procesos de paz y las democracias en la región centroamericana es preciso controlar y acabar, con verdadera voluntad política, con los legados no resueltos de los respectivos conflictos armados internos.

Los hechos acaecidos en Guatemala confirman la existencia de poderes ocultos y grupos clandestinos firmemente enquistados en las instituciones públicas. Va a ser necesaria una enorme voluntad política, mucho valor y gran firmeza por parte del Estado para desenmascararlos y poder reducir la criminalidad, la corrupción y la impunidad que amenazan el Estado de Derecho y que limitan a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Con relación al fenómeno de las *maras* o pandillas juveniles, y a pesar de los esfuerzos del SICA arriba referidos, falta mucha información y comprensión para su abordaje de manera eficiente. Son necesarios más estudios y mayor voluntad política para llegar a conocer el fenómeno en su justa dimensión – con base en evidencia confiables y no en mitos, presunciones erróneas o especulaciones sin fundamento – y, en consecuencia, para tratarlo de raíz y no desde sus efectos (WOLA, 2005). A este respecto, sería de gran utilidad el contar con un sistema homogéneo de recogida y organización de información, tanto a nivel nacional como regional, que permita disponer de datos claves como, por ejemplo, los factores de riesgo que llevan a los jóvenes a integrar una *mara* o *pandilla*¹⁸, las *maras* o pandillas presentes en cada país y en la región, cómo es su organización y estructura, cuáles son sus rituales y signos de identidad, cuántos jóvenes forman parte de estos grupos, qué porcentaje de actos criminales se les atribuye, qué tipo de crímenes son propensos a cometer, cuál es su nivel de implicación en el crimen transnacional (narcotráfico, tráfico de armas, actos terroristas,...), y qué programas de intervención están ya en marcha para poner remedio a este fenómeno.

Así como la Policía Nacional Nicaragüense ha creado una Sección de Asuntos Juveniles encargada de conocer en profundidad el fenómeno de las *maras* y de diseñar medidas de intervención apropiadas para su tratamiento, sería recomendable que se crearan unidades o secciones especializadas también en el resto de cuerpos policiales de la región. Estas secciones o unidades podrían estar a cargo de gran parte del trabajo de sistematización arriba referido y deberían poder compartir información entre sí con miras a crear alianzas estratégicas para la ejecución de planes y acciones, en coordinación con otras instituciones, para terminar con la violencia pandillera.

Es necesario tomar conciencia de que, de la misma manera que no existen soluciones milagrosas para resolver problemas estructurales, tampoco existen fórmulas mágicas para poner fin a este fenómeno. Por lo tanto, su criminalización o las políticas de *Mano Dura* o *Super Mano Dura* no son la solución. “El asunto no es tener mano dura, sino cabeza inteligente” (Joaquín Villalobos citado por Carlin, 2006). Es más, según Malcolm Klein, experto sobre el problema de las pandillas en Estados Unidos y Europa, actitudes de carácter punitivo o represivo hacia el fenómeno de las pandillas favorecen su cohesión (DPLF, IACPV y WOLA, 2005).

18 Algunos de los factores de riesgo que llevan a los jóvenes a integrar una *mara* o *pandilla* son: el nivel de pobreza, el coeficiente de desigualdad, los niveles de des-estructuración familiar, las cotas de marginalización social, estigmatización y discriminación, el índice de desempleo entre los jóvenes, los índices de fracaso escolar, el grado de abuso de sustancias tóxicas, la cultura de violencia o abuso y sus ramificaciones, etc.

El fenómeno de las *maras* o *pandillas* es un problema social de raíces profundas, no un problema de seguridad pública. En consecuencia, tiene que ser tratado con la máxima cautela, de forma integral – no parcial – y atendiendo siempre al interés superior del niño, tal y como dispone la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los países objeto de este informe en 1990 (UN, 2006). Por otra parte, es crucial que las estrategias o políticas públicas adoptadas para acometer este problema tengan en cuenta los estudios que demuestran que la inversión en programas preventivos, dirigidos a disminuir los factores de riesgo, es más eficiente desde el punto de vista económico que la inversión en programas de intervención o rehabilitación. En este sentido, el acceso a la educación y la asistencia a clases constituyen aspectos claves para prevenir la violencia de pandillas.

Toda estrategia encaminada a frenar la violencia asociada a las *maras* debe, sin excepción, respetar y garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales de sus integrantes. La lucha contra este tipo de violencia en ningún caso puede justificar una marcha atrás en los logros obtenidos en la región con relación al imperio de la ley y las reformas en favor de la profesionalidad y legitimación de los cuerpos de seguridad pública. En otras palabras, cualquier tipo de decisión o intervención en este sentido debe contribuir al mantenimiento de la seguridad pública pero también a consolidar las reformas judiciales y policiales en marcha.

En todo caso, las acciones para prevenir y terminar con la violencia asociada a las *maras* deberán ser cuidadosamente evaluadas con el fin de determinar su efectividad.

Por último, pero no menos importante, es necesario valorar el impacto de la política de deportación estadounidense, vigente desde 1996, en la proliferación de *maras* en la región centroamericana y, en consecuencia, definir fórmulas de cooperación con el objeto de mejorar la actual situación. Por ejemplo, sería de gran ayuda para los países centroamericanos recibir notificaciones previas a las deportaciones desde Estados Unidos (WOLA, 2005).

En conclusión, los patrones de riesgo democrático en la región centroamericana pueden resumirse de la siguiente forma: exigua visión del Estado democrático y de su capacidad para prevenir y manejar la conflictividad; problemas para diseñar una agenda de gobernabilidad que integre las amenazas tradicionales con las nuevas amenazas; limitada participación de la sociedad civil en el debate en torno a las amenazas a la gobernabilidad y a las políticas públicas pertinentes; dificultad para analizar en profundidad las causas de los conflictos que aquejan a la región; tratamiento parcial, sesgado y de corto plazo – tanto en cuanto a su priorización como a su tratamiento; y, en consecuencia, ineficiente abordaje de la conflictividad. Circunstancias todas ellas que ponen de manifiesto una marcada debilidad para encontrar fórmulas que posibiliten una visión estratégica de los problemas que aquejan a la región y a los países que la conforman y para desarrollar mecanismos legítimos y eficientes que permitan un manejo pacífico de los conflictos.

Glosario

AI	Amnistía Internacional
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CICIACS	Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (Guatemala)
CICIG	Comisión de Internacional contra la Impunidad en Guatemala
DGIC	Dirección General de Investigación Criminal (Honduras)
DPLF	Due Process of Law
ENIGFAM	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (Guatemala)
FBI	Federal Bureau of Investigation
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IACPV	Inter American Coalition for the Prevention of Violence
INTERPOL	Policía Internacional
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPS	Inter Press Service News Agency
MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala
MP	Ministerio Público (Guatemala)
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCAVI	Observatorio Centroamericano sobre Violencia
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PACs	Patrullas de Autodefensa Civil (Guatemala)
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos (Guatemala)
PIB	Producto Interior Bruto
PNC	Policía Nacional Civil (Guatemala)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
URNG	Unidad Revolucionario Guatemalteca
UN	United Nations
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WOLA	Washington Office on Latin America

Bibliografía

Amnistía Internacional (2006). Resumen del informe 2006. Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://www.web.amnesty.org/report2006/slv-summary-esl>

Brahm, Eric (2004). Costs of intractable conflict. Recuperado el 7 de noviembre de 2006 de <http://www.beyondintractability.org>

Carlin, John. El país del ojo por ojo. El País Semanal. Número 1.576. Domingo 10 de diciembre de 2006.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2006). Reporte de la Justicia 2004-2005 Recuperado el 16 de noviembre de 2006 de http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_portada.php?idioma=espanol

Correa Sutil, Jorge (2000). Acceso a la justicia y reforma judiciales en América Latina. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA). Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://islandia.law.yale.edu/sela/jcorrs.pdf>

Cruz, José Miguel (2003). Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de postguerra. América Latina Hoy, 35, 19-59. Recuperado el 17 de noviembre de 2006 de <http://redalyc.uaemex.mx>

Declaración de San Salvador II. XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos (marzo 1995). Recuperado de http://ns9.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xvi/declarac.htm

Equipo Nizkor y Derechos Humanos Rights (2001). Los sucesos de Olancho, la primera desaparición en ocho años y los desenterramientos del Aguacate marcan una situación preocupante. Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://derechos.org/nizkor/honduras/doc/cofاده2.html>

Equipo Nizkor y Derechos Humanos Rights (2001). Informe sombra sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en Guatemala. Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://derechos.org/nizkor/guatemala/doc/sombra.html>

Equipo Nizkor y Derechos Humanos Rights (2004). La situación actual de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala. Recuperado el 6 de noviembre de 2006 de <http://derechos.org/nizkor/guatemala/doc/descgtm.html>

Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2004). Violaciones flagrantes al derecho a la justicia. Informe de la Misión de Internacional de Investigación. Recuperado el 27 de enero de 2007 de http://www.fidh.org/article.php3?id_article=1709

Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (2002). Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000: balance de una década. Recuperado el 22 de enero de 2007 de <http://www.unifem.org.mx>

Galtung, Johan (1985). Twenty-five years of peace research: ten challenges and some responses. *Journal of Peace Research*, 22 (2),141-158

Galtung, Johan (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, 27 (3),291-305. Recuperado el 6 de noviembre de 2006 de <http://www.jstor.org>

Galtung, Johan & Polylog (2004). Violence, war, and their impact. On visible and invisible effects on violence. *Forum for Intercultural Philosophy*. Recuperado el 6 de noviembre de 2006 de <http://them.polylog.org>

Inter Press Service News Agency (IPS) (2006). Seguridad – América Central: violencia acorrala la democracia. Recuperado el 16 de noviembre de 2006 de <http://ipsnoticias.net>

Lungo, Mario y Martel, Roxana (2004). Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de San Salvador. Recuperado el 27 de noviembre de 2006 de <http://www.denison.edu>

Maiese, Michelle (2003). Underlying causes of intractable conflict. Recuperado el 7 de noviembre de 2006 de <http://www.beyondintractability.org>

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (2001). Informe de verificación: Los linchamientos, un flagelo contra la dignidad humana.

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (2001). Informe de verificación: Los pueblos indígenas de Guatemala. La superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz.

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (2001). Informe de verificación: Los desafíos para la participación de la mujer guatemalteca.

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (2002). Informe de verificación: Los linchamientos, un flagelo que persiste.

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (2003). Decimocuarto informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

Observatorio de la Violencia de la República de Honduras (Mayo 2006). Mortalidad y otros. Boletín anual. Enero – Diciembre 2005. Recuperado el 16 de noviembre de 2006 de http://www.un.hn/PNUD_Observatorio_Violencia.htm

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Recuperado el 7 de enero de 2007 de <http://www.ohchr.org>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). Preguntas y Respuestas. Relator Especial sobre la Situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://www.oacnudh.org.gt>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2006). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. Recuperado el 20 de noviembre de 2006 de <http://www.oacnudh.org.gt>

Organización de Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://ohchr.org>

Organización de Estados Americanos (OEA) (1997). Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Recuperado el 7 de enero de 2007 de <http://www.cidh.org>

Organización Panamericana de la Salud (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Recuperado el 20 de noviembre de 2006 de http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm

Pásara, L. (2003). Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites. Guatemala: Fundación SOROS e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000). Informe nacional sobre desarrollo humano-Guatemala. Ciudad de Guatemala, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2001). Informe nacional sobre desarrollo humano-El Salvador 2001. San Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002). Informe mundial sobre desarrollo humano 2002. Recuperado el 30 de noviembre de 2006 de <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá. Recuperado el 30 de noviembre de 2006 de <http://www.idhnicaribe.org/enlaces>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). Versión para la sociedad civil del Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá. Recuperado el 3 de febrero de 2006 de <http://www.estadonacion.or.cr>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). Gobernabilidad democrática-Honduras. Recuperado el 27 de enero de 2007 de <http://www.undp.un.hn/gobernabilidad.htm>

Revista Futuros (2005). Prevención de conflictos: decodificando el debate. Revista Futuros, 10 (3). Recuperado el 2 de noviembre de 2006 de <http://www.revistafuturos.info/>

Rubio, Mauricio (2003). Maras y delincuencia juvenil en Centroamérica. Recuperado el 27 de noviembre de 2006 de <http://www.cicad.oas.org>

Sistema de la Integración Centroamérica (2006). Declaración sobre seguridad. Reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Recuperado de <http://www.sica.int>

United Nations. United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children (2006). Recuperado el 13 de noviembre de 2006 de <http://www.violencestudy.org>

Washington Office on Latin America (WOLA) (2003). Poderes ocultos. Grupos ilegales armadas en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos. Recuperado el 2 de noviembre de 2006 de <http://www.wola.org>

Washington Office on Latin America (WOLA), Inter American Coalition for the Prevention of Violence (IACPV) and Due Process of Law (DPLF) (2005). Voices from the field: local initiatives and new research on Central American youth gang violence. Recuperado el 30 de octubre de 2006 de <http://www.wola.org>

Washington Office on Latin America (WOLA) (2006). Executive summary. Working paper on Central American youth gangs in the Washington D.C. area: proposing questions for future research. Recuperado el 30 de octubre de 2006 de <http://www.wola.org>

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) tiene como objetivo contribuir a evitar y resolver los conflictos internacionales o intra-nacionales, violentos o potencialmente violentos, y a la consolidación de la paz, en un marco de respeto y promoción de los Derechos Humanos y los valores democráticos. Para ello, contribuye al establecimiento de vías de cooperación y canales de comunicación entre las partes implicadas, gobiernos, ONGs y representantes de todos los sectores de la sociedad civil.

VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos, el CITpax emplea diversas herramientas cuyo diseño se adapta a cada situación particular. Se incluyen entre otras las siguientes actividades:

- **Diplomacia de segunda vía**, a través de un acompañamiento directo en procesos de negociación entre protagonistas políticos y económicos relevantes, en conflictos donde fuere necesaria una vía de diálogo que complemente o desbloquee la vía oficial.
- **Diplomacia de múltiples vías y facilitación del diálogo**, mediante la creación de plataformas de encuentro entre académicos, expertos, activistas, actores locales y gobernantes, así como la asistencia a las sociedades en conflicto para el desarrollo de aptitudes y capacidades para la construcción y consolidación de la paz.
- **Proyectos sobre el terreno**, orientados a mejorar las aptitudes y capacidades de prevención y resolución de conflictos a través de proyectos de sensibilización, construcción de confianza, investigación y promoción de políticas realistas de paz.
- **Proyectos de investigación** vinculados a procesos de negociación o procesos de paz.
- **Desarrollo profesional y formación** con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades profesionales de las diferentes entidades que participan en actividades relacionadas con la paz.
- **Información pública y "advocacy"**, a través de actividades de difusión y publicación de documentos y la participación en el debate público.

PROGRAMAS

Sin perjuicio de una progresiva ampliación de su campo de actuación a otras áreas, como el Sudeste de Europa, actualmente las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en tres programas: dos geográficos que se enfocan a las regiones de África y Oriente Medio por un lado, y América Latina por el otro, y el Programa de Prevención y Resolución de Conflictos. Este último, al ser temático y abordar asuntos estrechamente relacionados con los programas geográficos, se constituye como un programa transversal, desarrollando en ciertos casos actividades propias y en otros complementando y apoyando la labor de los programas regionales.

África y Oriente Medio

En relación con el conflicto palestino-israelí, el CITpax explora mecanismos de diplomacia de segunda vía para impulsar las negociaciones en curso y potenciar el

proceso de paz. Asimismo, el programa pretende abordar progresivamente algunos de los desafíos centrales que plantea la región como son, entre otros, las condiciones para el establecimiento de un sistema de cooperación y seguridad en Oriente Medio. El CITpax emprende iniciativas discretas para que los actores regionales exploren vías de fortalecimiento de mecanismos locales de resolución de conflictos. Si bien se centra en la reconstrucción post-conflicto en Irak y el fortalecimiento de la sociedad civil en diversos países de Oriente Medio, como Siria y Líbano. El CITpax también desarrolla actividades en relación con el Norte de África, haciendo hincapié en el conflicto del Sáhara Occidental y el futuro de la integración económica del Magreb. Por último, el programa se ocupa de explorar herramientas de conflicto relativas a recursos naturales como agua y petróleo.

Ámbitos de acción:

- Estabilidad Regional en Oriente Medio
- Énfasis en el conflicto Palestino-Israelí
- Integración económica del Magreb
- Transición a la democracia

América Latina

Las líneas de acción del programa son: 1) en Colombia, el CITpax facilita el diálogo entre grupos diversos sobre temas nodales derivados del enfrentamiento armado y promueve el fortalecimiento de instituciones y mecanismos nacionales relacionados con la búsqueda de la paz; 2) en la zona andina, promueve iniciativas de alcance subregional que fortalecen el entendimiento, promueven el respeto por la pluralidad política, cultural y étnica y propagan la confianza; 3) promueve "fronteras benignas" y relaciones de buena vecindad entre países de América Latina en zonas sujetas a tensión o particularmente vulnerables, primordialmente a través de la generación de confianza entre comunidades vecinas; y 4) alienta el diálogo político entre países latinoamericanos como medio para distender tensiones bilaterales y apoyar el entendimiento y la construcción de consensos en los planos regional y subregional. Con el objeto de precisar sus áreas de intervención y afianzar su colaboración con socios o interlocutores latinoamericanos, el CITpax lleva a cabo misiones a los países de la región.

Ámbitos de acción:

- Alternativas al conflicto colombiano
- Estabilidad institucional en la Región Andina
- Promoción de "fronteras benignas" y relaciones de buena vecindad
- Diálogo político en los planos regional y subregional

Prevención y Resolución de Conflictos

Este programa incluye tres grandes líneas de acción. En primer lugar, realiza análisis de procesos de paz y ofrece apoyo para la consecución de acuerdos de paz, utilizando los medios de acción de la diplomacia no oficial. En segundo lugar, desarrolla tareas de seguimiento y acompañamiento a los procesos de justicia de transición y de consolidación de la paz y la democracia.

Y, en una perspectiva de prevención, promueve la adopción de medidas concretas para mitigar las causas que subyacen a los conflictos.

Los proyectos y acciones del programa tienen fundamento en el concepto amplio de *seguridad humana* y aspiran a su realización. En esa medida, y a partir del estudio práctico de la respuesta internacional a las situaciones de crisis, el programa pretende impulsar el fortalecimiento de la dimensión civil de la gestión internacional de crisis y la creación de marcos que permitan su adecuada articulación con la dimensión militar.

Ámbitos de acción:

- Procesos de paz y de consolidación de la paz
- Gestión de crisis y respuestas internacionales y regionales a los conflictos
- Justicia de transición y fortalecimiento del Estado de Derecho
- Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y reforma del sector de la seguridad (SSR)
- Fortalecimiento de la sociedad civil y apoyo a poblaciones vulnerables
- Medios de comunicación en el marco de procesos de paz

CITpax
CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

ESTRUCTURA Y PERSONAL

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo
Emilio Cassinello, Director General,
Embajador de España
Claudia Medina, Directora de Proyectos
Pilar Sánchez-Bella, Asistente del
Vicepresidente

Programa de América Latina

Blanca Antonini, Directora
Patricia Pérez-Gómez, Coordinadora
de proyectos
Juan Garrigues, Gestor de proyectos

Programa de África y Oriente Medio

George E. Irani, Director
Mónica Martínez, Coordinadora de proyectos
Stuart Reigeluth, Gestor de proyectos
Shireen Dajani, Asistente del programa

Programa de Prevención y Resolución de Conflictos

Luis Peral, Director
Gabriel Reyes, Gestor de proyectos
Javier Olivares, Asistente del programa

Administración y Secretaría

Olga Hornero, Administración
Paula Navarro, Logística y secretaría
Olga Sánchez, Secretaria/Asistente de Dirección

Comunicaciones y Subvenciones

Nuria Ayarra, Comunicaciones, publicaciones
y web
María Paula Torres, Subvenciones y formulación
de proyectos

Representantes en el extranjero

Región Andina: Pedro Medellín
Oriente Medio: Pini Meidán

Patronos:



Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha
José Manuel Molina, Alcalde de Toledo

Shlomo Ben-Ami, ex Ministro de Asuntos Exteriores, Israel
Antonio Garrigues Walker, Presidente, Fundación José Ortega y Gasset
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo
Nabil Shaath, ex Viceprimer Ministro, Autoridad Nacional Palestina
Carlos Westendorp, Embajador de España en Estados Unidos

Consejo Asesor:

Emma Bonino*, Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos, Italia
Kim Campbell, ex Primera Ministra de Canadá
Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional
Marrack Goulding, Rector, St Anthony's College, Oxford University
Rosario Green, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, México
Bernard Kouchner, ex Representante del Secretario General de la ONU en Kosovo
Juan Manuel Santos*, Ministro de Defensa, Colombia
Pierre Schori, Representante del Secretario General de la ONU en Costa de Marfil
Francesc Vendrell, Enviado especial de la Unión Europea a Afganistán
Federico Mayor Zaragoza, ex Director General de la UNESCO

* En latencia mientras desempeñan cargos públicos

Consejo Asesor Empresarial:

Socios Estratégicos:



Socios de Proyecto:

