

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS (IIDH)**

**PROYECTO "SEGURIDAD CIUDADANA
EN CENTROAMERICA"**

Subvencionado por el Gobierno de la República
de China en Taiwán

**SEGURIDAD CIUDADANA
EN CENTROAMÉRICA:
DIAGNÓSTICOS SOBRE LA SITUACIÓN**

José Ma. RICO
Coordinador Regional

con la colaboración de:

Gilda Segreda (Coordinación regional)

Shaun Finnety (Belice)

Max A. Loría y Randall Arias (Costa Rica)

Ana C. Ibáñez y Berta A. Ruiz (El Salvador)

Brenda A. Quiñones (Guatemala)

Leticia Salomón (Honduras)

Marco A. Valle (Nicaragua)



Primera Edición, San José, 2000.

Las opiniones que se presentan en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH ni las posiciones de las agencias de cooperación de los gobiernos u organizaciones internacionales que patrocinan esta publicación.

© Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción total o parcial de este material siempre y cuando cuente con la previa autorización del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Este material puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

363.232

159s Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Seguridad ciudadana en Centroamérica: Diagnósticos sobre la situación / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, José Ma. Rico, Coordinador Regional. -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Gobierno de la República de China-Taiwán, 2000. 254 p. ; 21 cm.

ISBN: 9968-778-57-5

Proyecto "Seguridad Ciudadana en Centroamérica"

1. SEGURIDAD CIUDADANA. 2. CRIMINOLOGÍA- AMÉRICA CENTRAL. 3. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL-AMÉRICA CENTRAL. 4. DERECHOS HUMANOS-PROTECCIÓN. I. Rico, José María, coord. II. Título.

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

Apartado 10.081-1000

Tel.: (506)234 0404 / Fax.: (506) 234 0955

e-mail: ueditorial@iidh.ed.cr.

www.iidh.ed.cr.

Diagramación, Artes Finales e Impresión: MARS Editores S.A.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
--------------------	----

PRIMERA PARTE. OBSERVACIONES COMPARATIVAS

I. METODOLOGÍA	16
A. Dificultades	16
B. Logros	20
II. CRIMINALIDAD	21
A. Aspectos generales	22
B. Aspectos específicos	22
C. Las encuestas de opinión	23
III. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD	28
IV. SISTEMA PENAL	30
A. Policía	30
B. Sistema de justicia	35
V. POLÍTICAS ESTATALES	37
VI. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL	39

SEGUNDA PARTE. DIAGNÓSTICOS Y PLANES DE ACCIÓN

I. BELICE	
A. Principales características del país y de las zonas de estudio	46
1. Ubicación geográfica y régimen político	46
2. Datos demográficos	46

3.	Situación socioeconómica	50
4.	Salud	51
5.	Educación	51
6.	Vivienda	52
7.	Familia y actividades recreativas y culturales	53
B.	Criminalidad.....	53
1.	Tendencias generales.....	54
2.	Entrevistas	56
3.	Encuesta	60
C.	Sentimiento de inseguridad.....	60
D.	Políticas estatales.....	61
1.	Policía	61
2.	Programas de prevención del delito	64
3.	Otros sectores	65
4.	Políticas y estrategias	73
E.	Iniciativas procedentes de la sociedad civil	73
II.	COSTA RICA	
A.	Principales características de Rincón Grande de Pavas ...	77
1.	Ubicación geográfica	77
2.	Datos demográficos	78
3.	Situación socioeconómica.....	81
4.	Salud	82
5.	Educación	82
6.	Características de la organización de Rincón Grande de Pavas	83
B.	Criminalidad.....	84
1.	Tendencias generales.....	84
2.	Tendencias en Rincón Grande de Pavas	89
3.	Resultados de la encuesta y de las entrevistas	90
C.	Sentimiento de inseguridad.....	92
D.	Políticas estatales.....	93
1.	En general	93
2.	En materia penal	97

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

E. Iniciativas procedentes de la sociedad civil	105
F. Plan de acción	108
III. EL SALVADOR	
A. Principales características de Ilobasco	112
1. Ubicación geográfica	112
2. Datos demográficos	113
3. Situación socioeconómica	114
4. Vivienda	117
5. Educación	117
6. Salud	117
7. Actividades recreativas, culturales, etc.	118
B. Criminalidad	118
1. Tendencias generales.....	118
2. Delitos específicos	122
3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas	126
C. Sentimiento de inseguridad.....	128
D. Políticas estatales	130
E. Iniciativas procedentes de la sociedad civil	137
F. Plan de acción	138
IV. GUATEMALA	
A. Principales características de Villa Nueva	141
1. Ubicación geográfica	141
2. Datos demográficos	142
3. Situación socioeconómica	143
4. Salud	144
5. Educación	145
6. Vivienda	145
7. Actividades culturales, recreativas y deportivas	146
8. Situación de Villa Nueva como consecuencia del Huracán Mitch	146
B. Criminalidad.....	147
1. Tendencias generales.....	148
2. Tendencias en Villa Nueva	149
3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas	150

C. Sentimiento de inseguridad.....	152
D. Políticas estatales	153
E. Iniciativas procedentes de la sociedad civil	177
F. Plan de acción	178

V. HONDURAS

A. Principales características de Choluteca	183
1. Ubicación geográfica	183
2. Datos demográficos	184
3. Situación socioeconómica	184
4. Salud	185
5. Educación	186
6. Aspectos socioculturales	186
B. Criminalidad	186
1. Tendencias generales	187
2. Tendencias en Choluteca	191
3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas	191
C. Sentimiento de inseguridad.....	193
D. Políticas estatales	195
1. En general	195
2. En materia penal	198
E. Iniciativas procedentes de la sociedad civil	205
1. El Foro Ciudadano.....	206
2. El proyecto de Olancho.....	207
3. La experiencia de Danlí	209
4. La experiencia de Villanueva.....	211
F. Plan de acción	212

VI. NICARAGUA

A. Principales características de Masaya	215
1. Ubicación geográfica	215
2. Datos demográficos	215

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

3.	Situación socioeconómica	216
4.	Salud	219
5.	Educación	221
6.	Vivienda	223
7.	Aspectos histórico-culturales	224
B.	Criminalidad	225
1.	Tendencias generales.....	225
2.	Principales categorías delictivas	233
C.	Sentimiento de inseguridad.....	239
D.	Políticas estatales	241
1.	En general	241
2.	En materia penal	244
E.	Iniciativas procedentes de la sociedad civil	250
F.	Plan de acción	252

PRESENTACIÓN

En enero de 1998, el IIDH iniciaba un proyecto de dos años de duración, subvencionado por el Gobierno de la República de China-Taiwán, sobre “Seguridad ciudadana en Centroamérica”, en el que aceptaron participar Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Su objetivo general era impulsar en estos países, mediante la utilización del enfoque “solución de problemas” (*problem solving*) y como experiencia piloto en una zona previamente determinada, acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad. Y sus objetivos específicos más destacados: a) disminuir las formas más graves y frecuentes de delincuencia y el sentimiento de inseguridad frente a ellas de los ciudadanos; b) mejorar la imagen de la policía y del sistema penal; c) favorecer y promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana; y d) contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana.

El proyecto comprendía dos etapas fundamentales: una primera, destinada a la realización de un diagnóstico de la situación en la zona seleccionada y la elaboración de planes de acción en la materia, y una segunda, a la aplicación y evaluación de tales planes. Previamente a su puesta en práctica, se elaboró una guía con los aspectos teóricos y metodológicos del proyec-

to. Esta tarea fue llevada a cabo por el Coordinador Regional, y ha dado lugar a una primera publicación¹.

Esta segunda publicación tiene por finalidad presentar lo ejecutado en el marco de las diversas actividades llevadas a cabo durante la primera etapa, en especial la realización en cada país participante y en la zona designada para la experiencia piloto de un diagnóstico cuyos resultados, una vez discutidos en un seminario, debían servir de punto de partida para la elaboración y aplicación de planes de acción en materia de seguridad ciudadana.

Con los diagnósticos, realizados por equipos de consultores nacionales, se pretendía conseguir información acerca de las formas más preocupantes de criminalidad, los niveles de victimización e inseguridad, la percepción de los ciudadanos sobre la intervención oficial con respecto al tema y los recursos humanos que pudieran participar en la aplicación del plan de acción. Las técnicas de investigación utilizadas para la consecución de esta finalidad fueron: el análisis de las estadísticas criminales, memorias, informes de labores y otros documentos pertinentes; una encuesta de opinión pública; y entrevistas con personas clave de la comunidad.

Sus resultados fueron discutidos en un seminario llevado a cabo en cada país participante con una doble finalidad: corregir y/o ampliar la descripción hecha en los diagnósticos y elaborar un plan de acción, objeto de la segunda etapa del proyecto.

Este documento se compone de dos partes: la primera parte está dedicada a la presentación de algunas observaciones comparativas; en la segunda, se exponen los diagnósticos realizados en cada país participante y los planes de acción resultantes de los seminarios celebrados en ellos.

1 José Ma. Rico, *La seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos*, San José, IIDH, 1999, 93 páginas.

PRIMERA PARTE

OBSERVACIONES COMPARATIVAS

En esta primera parte se presentan algunas observaciones comparativas hechas a partir de los diagnósticos realizados en los países participantes, cuyos resultados se expondrán con mayor detalle en la segunda parte de este documento. Con ello se pretende ante todo contribuir a los esfuerzos tendientes a la integración centroamericana, tan necesaria en materia de criminalidad y seguridad ciudadana, mostrando, tanto las convergencias existentes en este sector y las experiencias positivas llevadas a cabo en el mismo como, con vistas a su posible superación, los obstáculos y dificultades que hasta ahora se han presentado en la ejecución de esta fase del proyecto.

Se trata, sin embargo, en primer lugar, de una tarea extremadamente difícil. Pese a la existencia de características comunes (por ejemplo, de índole lingüístico y cultural), los países de la región se distinguen por un desigual desarrollo en materia de democratización institucional, educación, economía, nivel de vida, salud y otros aspectos relacionados con la vida social organizada. Muchos de estos aspectos suelen incidir en el fenómeno criminal y en la percepción ciudadana sobre la seguridad.

También se trata de una tarea que implica ciertos riesgos. Así, las autoridades políticas o policiales de los países que presentan un índice más bajo de delincuencia oficialmente registrada podrían caer en la tentación de creer que tal situación se debe a una actuación gubernamental o sectorial más acertada y explotarla con fines políticos, cuando en realidad la explicación de estos datos puede deberse a factores tales como la escasa fiabilidad de las estadísticas criminales o, lo que constituye uno de sus aspectos, la falta de credibilidad de la población en

la capacidad de intervención estatal frente a la delincuencia, que suele traducirse en una actitud apática de los ciudadanos ante las denuncias que éstos pudieran presentar cuando son víctimas o testigos de un delito. En sentido contrario, las instancias gobernantes de otros países, cuyos esfuerzos -realizados muchas veces con grandes dificultades- merecen encomios, podrían dudar de -e incluso rechazar- los resultados de los diagnósticos efectuados, al considerarlos poco favorables para la imagen de las instituciones que dirigen, sin tener en cuenta lo que acaba de indicarse con respecto a las estadísticas criminales o la existencia de una actitud más crítica de los ciudadanos ante las posibles reformas emprendidas (en numerosos casos, solamente anunciadas).

En ambos casos, la ecuanimidad y el realismo deberían ser criterios esenciales para proseguir las reformas y experiencias que, desde hace años, se están llevando a cabo en los países de América Central para enfrentar el grave y preocupante problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana.

Estas observaciones comparativas se refieren a la metodología utilizada en el proyecto y a los principales componentes de los diagnósticos (criminalidad, sentimiento de inseguridad, sistema penal, políticas estatales e iniciativas procedentes de la sociedad civil).

I. METODOLOGÍA

En el transcurso de esta etapa del proyecto, al lado de logros significativos, se han encontrado algunas dificultades en su ejecución.

A. Dificultades

Desde su inicio, el proyecto se enfrentaba a una serie de dificultades, entre ellas

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

- la escasa o casi nula tradición en América Latina de enfocar en forma integral el tema de la criminalidad y de la reacción oficial ante este fenómeno, privilegiándose más bien soluciones improvisadas destinadas a impresionar al electorado (por ejemplo, la creación de comités de seguridad que, en numerosos casos, tienen una vida efímera debido al cansancio o al temor de represalias y, en otros, se prestan a una intervención esencialmente represiva);
- la ausencia -o la falta de fiabilidad- de datos sobre el fenómeno criminal y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, la cual impide disponer de insumos indispensables para el diseño de programas y acciones;
- con algunas excepciones, la carencia de especialistas en el tema;
- los cambios que recientemente se están dando en materia policial en algunos países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde se pretende pasar de una policía militarizada a un servicio policial de corte civilista, y que, pese a los avances experimentados, no han logrado aún revertir los tradicionales patrones de comportamiento rígidos y autoritarios existentes en el personal policial;
- la existencia en casi todos los países de la región de tendencias represivas (demandas de mayores poderes para la policía y de sanciones más severas), con la consiguiente amenaza para una respuesta oficial al problema basada en el escrupuloso respeto de las garantías fundamentales y de los derechos humanos de los ciudadanos;
- el hecho de encontrarse numerosos gobiernos de la región ante ofrecimientos de la cooperación internacional, sin que dicha oferta, generalmente aceptada sin condiciones, se inserte en una política nacional en materia policial y de seguridad ciudadana y se corresponda con las necesidades en estos sectores y la idiosincrasia de los países del área;

- finalmente, y pese a una amplia y rica experiencia en participación y desarrollo local, las escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana (con algunas excepciones, y como ya se ha indicado, los programas en estos sectores suelen responder a intereses político-partidistas de las autoridades de turno y no a las necesidades reales de las comunidades).

Con la finalidad de superar algunas de estas dificultades, se programaron una serie de actividades previas, entre las cuales merecen destacarse reuniones en cada país con los más altos representantes de los organismos oficiales involucrados en el tema y de la sociedad civil destinadas a la aprobación de los principales lineamientos del proyecto, al fortalecimiento de las relaciones entre todos los interlocutores implicados o interesados en el tema, a la realización de una primera discusión sobre la problemática social y delincinencial del país, las posibles soluciones a la misma y los recursos disponibles para alcanzarlas, y a la determinación de la zona geográfica donde se aplicaría el proyecto.

A estas dificultades iniciales, se fueron añadiendo otras en el transcurso del proyecto. Las más importantes fueron

- los cambios de Gobierno -y, por consiguiente, de los titulares de los ministerios involucrados- ocurridos en Costa Rica (mayo de 1998), Belice (septiembre de 1998) y El Salvador (marzo de 1999), con la consiguiente necesidad de volver a iniciar contactos con las nuevas autoridades competentes;
- importantes dificultades en el plano de la coordinación interinstitucional nacional -en especial entre la policía y la sociedad civil- para abordar el problema (El Salvador y Honduras), motivadas, entre otros factores, por la desconfianza que siempre ha caracterizado las relaciones entre la policía

y los ciudadanos, y por los deseos de protagonismo de algunos actores, que generan celos institucionales y competencias inoportunas;

- la excesiva duración de determinadas fiestas (Navidad, Semana Santa, etc.);
- ciertos acontecimientos de particular trascendencia que necesitaron la movilización de la policía (por ejemplo, en Guatemala, el asesinato de Monseñor Girardi, y en Nicaragua, diversas huelgas en los sectores de educación y salud); y
- finalmente, las secuelas del huracán Mitch, que azotó en septiembre de 1998 a casi todos los países de Centroamérica y en un principio comprometió seriamente la continuación del proyecto en los países más afectados (en particular Honduras y Nicaragua).

Lo anterior ocasionó en diversos países retrasos considerables en la ejecución de las actividades programadas. Así, los seminarios, que en Nicaragua tuvieron lugar en diciembre de 1998 y en Guatemala y Costa Rica en marzo y abril de 1999, sólo se realizaron en Honduras y El Salvador en agosto y octubre de este último año; en cuanto a los planes de acción, comenzaron a aplicarse entre seis meses y año después de la celebración de los seminarios que sirvieron para su identificación (junio de 1999 en Nicaragua, agosto de ese año en Guatemala, y noviembre en los otros tres países).

Otro inconveniente de carácter metodológico se refiere a la determinación de la zona geográfica en que deberían aplicarse los planes de acción elaborados a partir de los diagnósticos. Contrariamente a los criterios indicados en el proyecto (número de residentes, existencia de instrumentos para medir la criminalidad, no considerar zonas sin problemas o con problemas demasiado graves, etc.), las máximas autoridades de los minis-

terios de Seguridad o de Gobernación de algunos países insistieron en -y consiguieron- escoger zonas en función de otros criterios, generalmente políticos; tal fue el caso de Rincón Grande de Pavas (Costa Rica), Ilobasco (El Salvador) y Villa Nueva (Guatemala), zonas con elevados índices de peligrosidad y conflictividad social. Aunque estas zonas se redujeron en el momento de comenzar la ejecución de los planes de acción, conviene indicar que los datos de los diagnósticos se refieren a las zonas inicialmente seleccionadas, sin que ello tenga sin embargo incidencias notorias en los resultados del proyecto.

Una última reserva de la misma índole se refiere a la representatividad de la muestra utilizada para las encuestas de opinión pública. Como ya se indicaba en el capítulo correspondiente del proyecto, por tratarse de una aproximación al tema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, no se había considerado oportuno recurrir a una muestra estadísticamente significativa de las poblaciones de las zonas seleccionadas, que se limitaba a unos 300 hogares, con representación por sexo (hombres-mujeres), edad (jóvenes-adultos) y situación socioeconómica. Esta muestra ofrece sin embargo datos básicos de gran importancia con respecto a una problemática poco -o casi nada- explorada en forma rigurosa.

B. Logros

Pese a las dificultades y problemas que acaban de señalarse, el proyecto ha conseguido hasta el momento logros importantes.

El primero de ellos se refiere al esfuerzo consentido en involucrar tanto en la descripción del problema como en la búsqueda de soluciones sostenibles al mismo a todas las instituciones, organismos, grupos y personas que estaban -o pudieran estar- involucradas en el tema. Este esfuerzo participativo parece haber sido recompensado, ya que, aun con los retrasos indicados, en todos los países se ha podido conseguir la partici-

pación activa en el proyecto de los más altos representantes de las principales entidades relacionadas con la problemática (ministerios de Seguridad Pública o de Gobernación, servicios policiales, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.), así como de la sociedad civil (iglesias, universidades, empresa privada, medios de comunicación, asociaciones comunitarias, etc.).

El segundo, al énfasis acordado a la búsqueda de consenso entre las entidades indicadas y de transparencia, garantía de legitimidad y eficiencia de las acciones emprendidas. Un proceso permanente de consulta y trabajo con dichas instituciones está permitiendo alcanzar este objetivo.

Finalmente, a la aceptación generalizada de un enfoque riguroso de la problemática relacionada con la criminalidad y la inseguridad ciudadana en Centroamérica esencialmente basado en un detallado análisis de la realidad y en la búsqueda de soluciones conjuntas, consensuadas, sostenibles y debidamente controladas y evaluadas para enfrentar el tema. Lo anterior suponía, entre otras cosas, el establecimiento de objetivos precisos, indicadores de éxito, medios de verificación de los mismos e insumos (humanos, materiales y financieros) necesarios; la determinación de responsabilidades precisas y adecuadas de las instituciones y personas involucradas y de un cronograma de actividades; y la elaboración de mecanismos para su evaluación.

II. CRIMINALIDAD

Aunque con respecto a la situación de la criminalidad en los países participantes deben recordarse las limitaciones indicadas al principio de esta primera parte, sobre todo las relacionadas con la comparación entre países, posiblemente sea de utilidad exponer y comentar algunos datos procedentes de los diagnósticos. Los siguientes comentarios se refieren a aspectos generales y específicos del tema y a los resultados de las encuestas de opinión.

A. Aspectos generales

Entre los aspectos generales merecen destacarse los siguientes:

- la ausencia de un sistema de estadísticas criminales en Guatemala;
- la escasa fiabilidad de las estadísticas existentes en algunos países (en Costa Rica, por ejemplo, que posee un excelente sistema, los totales de las denuncias recibidas y de los casos entrados en las oficinas del OIJ no coinciden necesariamente, no se indica el método utilizado para la compilación de datos, y las categorías delictivas consideradas son demasiado numerosas; en Nicaragua, tampoco se indica el método de compilación utilizado, hay demasiadas categorías delictivas y se mezclan datos sobre la delincuencia y el funcionamiento de la Policía Nacional, encargada del sistema); y
- la existencia de fuentes de compilación diferentes (en Costa Rica y Nicaragua, las fuentes son policiales y, por consiguiente, más cercanas al fenómeno, mientras que en El Salvador y Guatemala los datos emanan del Ministerio Público, estando por lo tanto más alejadas de la realidad, ya que han pasado por el “filtro” policial).

B. Aspectos específicos

El análisis de los datos que aparecen en el cuadro 1 permite hacer las siguientes observaciones relacionadas con los períodos considerados:

- con la excepción de Guatemala y Belice, los datos presentados corresponden a las tasas delictivas por 10.000 habitantes, lo que facilita la comparación;

- en casi todos los países se observa un incremento de las tasas del conjunto de la criminalidad, muy marcado en Honduras (un 38,1%, aunque debido a la decisión de añadir las faltas en 1997) y El Salvador (un 33,1%) y menor en Nicaragua (un 24,7%), y sólo en Costa Rica se observa una baja (debida sin embargo, como ya se indicó, a la limitación de las denuncias al OIJ en algunos delitos contra la propiedad);
- los delitos contra la persona conocen aumentos, sobre todo en Nicaragua (un 53,6%) y El Salvador (un 35,8%), pero disminuyen en Costa Rica (un 9,7%) y Honduras (un 15,3%); y
- los delitos contra la propiedad se incrementan en El Salvador y Nicaragua (un 21,2% y un 10,9%, respectivamente) y disminuyen en Honduras (un 49,5%) y Costa Rica (un 14,8%).

Los datos precedentes muestran una situación variada que no autoriza ninguna conclusión comparativa satisfactoria, por lo que deben analizarse e interpretarse en función de la realidad de cada país (por ejemplo, los delitos específicos incluidos en las categorías genéricas de “robos con violencia en la persona”, “robos con fuerza en las cosas” o “robos con intimidación” pueden diferir de acuerdo con lo establecido en los respectivos códigos penales).

C. Las encuestas de opinión

En tanto que las preguntas relacionadas con la victimización -o sea, la posibilidad de ser víctima de algún delito grave- permiten una aproximación más exacta al fenómeno criminal, otras sólo representan las opiniones de los ciudadanos sobre el mismo.

Cuadro 1**Datos comparados en el país y en la zona**

País y zona	Tasas en 1997 y variaciones (%) durante el período			Delitos más frecuentes y % con respecto al total (1997)
	Total	Pers.	Prop.	
<u>Costa Rica</u> (1993-97)	127 (-4)	11 (-10)	91 (-15)	Robos fuerza en cosas (26,6), hurtos (19) y robos violencia personas (10,1)
Rincón Grande	-	-	-	Agresiones (30-35) riñas (10-15) y escándalos (10)
<u>El Salvador</u> (1994-97)	77 (+33)	51 (+36)	25 (+21)	Lesiones (34,4), homicidios (15,1), hurtos (13,3), amenazas (11,9) y robos auto (10,6)
Ilobasco*	-26	-16	-33	Hurtos (36,6), amenazas (15,5) y homicidios (10,4)
<u>Guatemala</u> (1997-98)	-	-	-	-
Villanueva	-	-	-	Robos, lesiones, hurtos y robos de vehículos

Con respecto a la victimización en las zonas seleccionadas, los datos del cuadro 2 muestran que Belice y Villa Nueva, Guatemala, son las zonas más victimizadas (un 38,3% y un 34,0%, respectivamente de la población entrevistada), seguidos de cerca

Continuación Cuadro 1

<u>Honduras</u> (1994-97)	74 (+38)	17 (-15)	5 (-49)	Contra vida e integridad personal (23,4) Contra propiedad (6,7)
Choluteca*	-18	-	-	Robos (32), hurtos (12), lesiones (7,6)
<u>Nicaragua</u> (1993-97)	136 (+25)	52 (+54)	77 (+11)	Lesiones (2,7), hurtos (16,8), robos fuerza cosas (16), abigeato (5,8) y amenazas (5,5)
Masaya	+84	+103	+61	Lesiones (27,7), hurtos (16,6), robos fuerzas cosas (13,6) y amenazas (5,9)
<u>Belice</u> (1995-98)	-	-	-	-
Belice City	-30	-60	-16	Contra propiedad y personas

* Variaciones de los totales

Nota: Los porcentajes han sido redondeados

por Rincón Grande de Pavas, Costa Rica (un 30,6%) y más lejos por Ilobasco, El Salvador (un 24,0%), Choluteca, Honduras (un 18,8%) y Masaya, Nicaragua (un 13,7%), siendo el asalto en la calle para robar el delito que más víctimas causa. Con la

Cuadro 2
Victimización

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Victima último año	38,3	30,6	24,0	34,0	18,8	13,7
Tipo delito (orden)						
- asalto en la calle	1	1	1	1	1	2
- robo en la casa	3	2	3	3	3	1
- ataque con arma	2	3	2	2	2	3

excepción de Nicaragua, estos índices son muy superiores a los registrados en los países industrializados, que suelen situarse en un promedio del 8% al 10%.

El cuadro 3 indica además que en todos los países se observa una impresión general e importante de que la criminalidad está aumentando en el conjunto del territorio nacional. Sin embargo, esta opinión cambia cuando las personas encuestadas se refieren a su zona o barrio, aunque la percepción de un incremento de la delincuencia sigue siendo muy significativa en El Salvador, Costa Rica y Guatemala, lo que puede deberse a las características de las zonas seleccionadas en estos países que, como ya se indicó, se distinguen por el alto grado de conflictividad social que en ellas impera. Las principales causas de dicho aumento se atribuyen al desempleo y al uso de drogas.

Estos datos se corresponden con los de otros países de América del Norte y Europa que han realizado encuestas similares, los cuales muestran que la gente tiene una imagen más positiva de la situación en su zona o barrio, mientras que la opinión con

Cuadro 3
Evolución de la criminalidad

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Evolución (país)						
- aumentado	75,3	96,7	89,0	76,7	88,3	92,7
- igual	15,0	3,3	9,7	16,7	9,4	2,7
- disminuido	8,3	-	0,7	6,0	1,7	4,7
Evolución (zona)						
- aumentado	35,3	66,8	82,7	61,7	46,0	28,7
- igual	42,0	29,9	12,3	24,0	33,9	29,3
- disminuido	10,0	3,0	2,3	6,7	16,1	36,3
Causas aumento (zona)						
- uso de drogas	13,0	48,4	28,3	24,3	23,2	16,3
- desempleo	24,0	20,1	31,3	19,0	25,2	27,0
- inefic. policial	1,0	2,6	6,7	9,3	5,7	4,3
- pérdida valores	0,7	6,3	3,0	9,0	8,4	2,7
- pobreza	0,3	2,3	7,3	3,0	7,7	1,0
- consumo alcohol	0,3	7,6	0,7	0,7	1,7	4,0
- falta severidad de jueces	1,3	2,6	3,3	2,0	1,0	1,7

respecto al conjunto del país suele estar influenciada por otros factores, sobre todo las noticias y reportajes difundidos por los medios de comunicación.

Finalmente, con vistas a una posible política criminal en los países involucrados en el proyecto, los delitos considerados más graves por la población entrevistada, aunque difieren en

Cuadro 4
Delitos más graves

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Delitos (país)						
- asalto en la calle	21,7	45,7	11,3	14,7	27,9	10,0
- robo en la casa	10,3	2,3	3,3	4,7	4,0	1,0
- violación	10,7	10,9	24,7	12,0	23,2	51,7
- homicidio	17,0	7,9	15,0	9,7	22,8	14,3
- ataque con arma	37,3	28,0	31,7	10,0	18,5	9,0
- secuestro	1,7	2,0	9,7	46,7	0,7	7,7

algunos aspectos, son los asaltos en la calle para robar, los ataques con un arma y las violaciones. Sin embargo, los secuestros para cobrar un rescate son los hechos delictivos que más preocupan a los guatemaltecos, en Nicaragua las violaciones, homicidios y asaltos, y en Belice los ataques con un arma (Cuadro 4).

III. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

El análisis comparado de las encuestas de opinión realizadas en las zonas seleccionadas de los países participantes muestra en primer lugar que, con la excepción de Nicaragua y Belice, la criminalidad constituye para los ciudadanos uno de los principales problemas sociales, sólo superado por el tema económico (sobre todo el desempleo); la preocupación de la población de Villa Nueva (Guatemala) frente al fenómeno delictivo es particularmente inquietante, ya que un residente de cada tres lo considera como el principal problema del país. En Nicaragua, sin embargo, los ciudadanos de Masaya colocan el tema de la

Cuadro 5
Principales problemas del país

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Problemas (país)						
- desempleo	29,3	30,3	21,3	21,3	16,8	60,3
- criminalidad	19,0	18,4	18,7	33,3	18,1	3,3
- salud	13,0	9,5	13,7	9,3	29,5	11,0
- pobreza	10,3	12,2	25,0	9,3	12,8	8,7
- costo de la vida	6,0	9,2	4,0	6,0	11,4	4,0
- corrupción	3,7	11,5	4,7	6,0	5,4	8,0

criminalidad muy lejos después de los relacionados con el desempleo, la salud, la pobreza, la corrupción y el costo de la vida (cuadro 5).

Las encuestas indican, en segundo lugar, que las personas entrevistadas se sienten más seguras en su vecindario que en el conjunto del país; estos resultados concuerdan con los obtenidos en otros países (cuadro 6).

No obstante, existen diferencias considerables entre las percepciones de los habitantes de las zonas seleccionadas con respecto al grado de seguridad. Así, como indica el mismo cuadro 6, las personas que dicen sentirse muy seguras y seguras son sobre todo los residentes de Belice (un 64,3%), Masaya (un 61%) y Choluteca (un 40%), seguidas de las que viven en Rincón Grande de Pavas (un 34,5%), Villa Nueva (un 25,6%) e Ilobasco (un 27,7%). En sentido contrario, las personas que se estiman inseguras y muy inseguras corresponden a El Salvador (un 41,7%), Guatemala (un 41,3%), Costa Rica (un 31,6%), Honduras (un 28,5%) y Nicaragua (un 22,6%).

Cuadro 6
Grado de seguridad

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Zona						
- muy segura	18,0	6,9	8,7	3,3	8,1	19,3
- segura	46,3	27,6	19,0	22,3	31,9	41,7
- poco segura	19,3	32,9	30,3	32,7	27,2	16,3
- insegura	10,0	22,7	34,0	24,0	23,5	20,3
- muy insegura	4,3	8,9	7,7	17,3	5,0	2,3
País						
- muy seguro	3,7	3,9	4,0	3,3	4,7	1,3
- seguro	23,3	6,3	3,0	13,3	8,7	5,7
- poco seguro	39,7	23,7	9,7	16,7	12,1	6,7
- inseguro	19,0	35,2	60,0	31,0	46,6	46,3
- muy inseguro	11,0	30,9	22,7	34,7	25,5	39,7

Finalmente, las medidas de seguridad adoptadas para protegerse de la delincuencia son similares, prevaleciendo la instalación de rejas en las casas y la adquisición de un perro para vigilarlas, seguidas de la organización entre vecinos. El Salvador y Honduras son los países que más solicitan la ayuda de la policía (cuadro 7).

IV. SISTEMA PENAL

En relación con el sistema penal, el análisis comparado de las encuestas permite hacer algunas observaciones sobre la policía y el conjunto del sistema de justicia.

A. Policía

Con respecto a los servicios policiales, los estudios de campo indican que, en tres países (El Salvador, Guatemala y Hon-

Cuadro 7
Medidas de seguridad

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Medidas tomadas						
- poner rejas	42,0	89,8	50,3	35,0	51,7	25,7
- adquirir perro	44,3	35,9	21,0	43,3	64,4	38,3
- comprar arma	23,0	11,2	24,3	7,0	36,9	4,3
- vigilante	3,0	10,9	13,3	1,7	7,7	20,0
- organ, vecinos	41,3	24,3	27,3	11,0	50,0	15,7
- aparatos alarma	4,0	7,2	9,3	2,7	4,4	-
- ayuda policia	17,7	18,8	40,0	13,3	34,6	6,7

duras), el principal problema de los últimos años ha sido el de desmilitarizar a la policía, separándola de las fuerzas armadas. En El Salvador y Guatemala, este proceso se ha llevado a cabo en el marco de los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno y la guerrilla, apoyados por las Naciones Unidas (ONUSAL y MINUGUA). En Honduras, mediante el trabajo realizado por la Junta de Traspaso de la FSP. Todos estos esfuerzos han culminado con la constitución de nuevos servicios policiales colocados bajo el mando de la autoridad civil y la elaboración y promulgación de las correspondientes leyes orgánicas.

En Costa Rica y Nicaragua, la prioridad en materia policial ha sido -y sigue siendo- la profesionalización y modernización, proceso que también se intenta seguir en El Salvador, Guatemala y Honduras. En todos los países de la región, la tendencia más reciente en este sector del sistema de justicia consiste en instaurar una policía de orientación comunitaria (o de proximidad), que constituye uno de los principales objetivos de las experiencias piloto previstas en el presente proyecto sobre la seguridad ciudadana en Centroamérica y existe ya en Belice, debido a la influencia británica.

A partir de los resultados de las encuestas, un primer problema que pone en tela de juicio la relación de la policía con la ciudadanía es el de las denuncias, mecanismo a través del cual la comisión de un hecho delictivo suele llegar a conocimiento del sistema penal. En numerosos países se observa que el número de denuncias es bastante escaso, atribuyéndose esta apatía de los ciudadanos a razones tales como la ineficiencia de las autoridades competentes, el temor a represalias, la ausencia de pruebas y el hecho de tratarse de asuntos de poca importancia.

Con la excepción de Belice y El Salvador, en los demás países centroamericanos participantes las encuestas confirman el escaso número de denuncias, generalmente hechas a la policía, que, en los casos de Nicaragua y Guatemala sólo alcanza menos de una tercera parte de las veces en que los ciudadanos entrevistados confiesan haber sido víctimas de un delito, y en los de Honduras y Costa Rica, un 23% y un 16% de dichos ciudadanos, respectivamente. Además, la impresión general de los encuestados es que las autoridades no hicieron nada en caso de denuncia (cuadro 8).

Un segundo problema relacionado con la eficiencia policial es el de la presencia física de la policía. A este respecto, el mismo cuadro 8 muestra que la opinión de las personas entrevistadas es más positiva en El Salvador, Guatemala y Belice (donde el 58%, el 49,3% y el 35,3%, respectivamente, consideraron que las patrullas policiales se hacían muy a menudo y a menudo) que en Honduras, Costa Rica y Nicaragua (donde los porcentajes de los encuestados que contestaron que tales patrullas se hacían muy pocas veces y nunca alcanzaron el 69,5%, el 60,2% y el 54%, respectivamente). Estos datos deben, sin embargo, interpretarse a la luz de los efectivos policiales asignados a las zonas analizadas, que son de un policía por cada 7.500 habitantes en Rincón Grande de Pavas (Costa Rica), 1.050 en Masaya (Nicaragua), 600 en Ilobasco (El Salvador), 432 en Villa Nueva (Guatemala), 345 en Choluteca (Honduras) y 300 en Belice.

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

Cuadro 8
Policía

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Denunció el hecho	71,3	16,0	51,2	30,3	23,4	31,4
Presencia (zona)						
- muy a menudo	9,0	3,6	11,0	16,0	2,3	5,3
- a menudo	26,3	18,4	47,0	33,3	10,7	16,3
- poca	23,7	17,8	26,0	23,3	16,8	23,3
- muy poca	30,0	34,9	12,7	22,7	22,5	23,7
- nunca	10,3	25,3	2,0	4,3	47,0	30,3
Servicio (zona)						
- muy adecuado	5,7	1,3	1,7	6,0	3,4	1,7
- adecuado	46,0	12,5	44,3	38,7	16,4	25,3
- poco adecuado	30,0	52,6	38,3	37,0	32,6	37,3
- nada adecuado	16,7	31,9	12,0	14,3	45,3	33,7
Viola der. hum.						
- siempre	13,7	13,8	6,0	13,3	16,8	14,3
- casi siempre	17,3	37,5	11,0	12,0	27,2	22,3
- depende	60,3	21,4	28,7	17,7	23,8	35,7
- casi nunca	2,7	11,5	7,7	8,3	7,7	7,0
- nunca	2,3	11,2	37,7	32,7	6,7	14,3
Org. que más violan der. hum.						
- ejército	-	-	1,0	11,3	15,4	3,7
- policía	-	4,3	4,0	11,0	10,1	20,0
- Poder Judicial	-	26,0	18,0	7,7	12,4	5,0
- Gobierno	-	43,8	16,7	14,7	13,1	27,0
- partidos políticos	-	16,4	9,7	7,0	7,7	6,0
- funcionarios	-	3,0	9,3	4,7	2,3	3,0
Mejor seguridad						
- policía	41,3	15,5	57,7	24,3	26,5	31,0
- ejército	16,7	-	5,0	25,3	21,5	12,0
- guardas privados	15,0	29,9	3,3	8,7	21,5	28,3
- ninguno	24,7	52,3	27,7	34,7	24,5	26,7

El cuadro antes mencionado indica además que en todas las zonas seleccionadas la gran mayoría de sus residentes estimaron que los servicios policiales prestados fueron poco o nada adecuados (un 46,7% en Belice, un poco más de la mitad en El Salvador y Guatemala, las tres cuartas partes en Nicaragua y Honduras, y el 84,5% en Costa Rica); sin embargo, en Belice más de la mitad, y en El Salvador y Guatemala casi la otra mitad de los entrevistados manifestaron que dicho servicios fueron muy adecuados o adecuados.

Un tercer problema concierne la actuación policial, en particular el grado de respeto de los derechos humanos. En relación con este tema, las encuestas indican (cuadro 8) que en la mayoría de las zonas consideradas los derechos humanos son violados siempre o casi siempre, a veces en proporciones importantes (el 51,3% en Rincón Grande de Pavas, el 44% en Choluteca y el 36,6% en Masaya); la situación parece ser mejor en Villa Nueva e Ilobasco, donde el 41% y el 45,4%, respectivamente, de las personas entrevistadas opinaron que tal violación casi nunca o nunca tenía lugar. En Belice y Masaya, sin embargo, el alto porcentaje de residentes que contestaron «depende» (60,3% y el 37,7%, respectivamente) debe servir como matiz de la respuesta negativa dada a esta pregunta.

Estos resultados deben asimismo ser relativizados si se tienen en cuenta las respuestas sobre los organismos que más violan los derechos humanos. La institución policial sólo ocupa un rango importante -el segundo- en Nicaragua. En las demás zonas, dicho rango suele ser el cuarto o el quinto, después del Gobierno, el Poder Judicial y los partidos políticos, con la excepción de Honduras y Guatemala, donde se considera a las fuerzas armadas como el organismo que menos respeta los derechos humanos. Estas opiniones, sin embargo, merecen una interpretación prudente, si se tiene en cuenta el significado que los ciudadanos pueden dar a la violación de los derechos humanos según se trate de la policía (ya que, por la naturaleza de

sus funciones, cualquier intervención policial es generalmente considerada como represiva o autoritaria) o de otros organismos estatales (cuyas decisiones quizás sean estimadas lentas o indebidas).

Finalmente, otra pregunta intentaba medir la eficiencia de la institución policial en su papel de garantizar la seguridad ciudadana. A este respecto, los residentes de las zonas seleccionadas en El Salvador, Belice, Nicaragua y Honduras consideraron que la policía era el organismo que más confianza les inspiraba para su protección personal contra el crimen, antes que los guardas privados y el ejército. Sin embargo, la proporción de personas que declararon no sentirse seguras con ninguno de los organismos mencionados es considerable (aproximadamente un encuestado de cada cuatro en Belice, El Salvador, Nicaragua y Honduras; uno de cada tres en Guatemala; y la mitad en Costa Rica).

B. Sistema de justicia

En cuanto al resto del sistema penal, en los últimos años se han realizado esfuerzos considerables en materia legislativa (Guatemala, Costa Rica y El Salvador han promulgado desde 1992 nuevos códigos procesales penales orientados a la introducción de un sistema acusatorio, y en Honduras y Nicaragua el proceso de elaboración de legislaciones de este tipo está bastante avanzado; Costa Rica y El Salvador poseen nuevas leyes relacionadas con el menor infractor; y Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial) y de reforma judicial, apoyada financieramente por diversos organismos internacionales. En El Salvador, se ha constituido además una Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, encargada de impulsar y coordinar las reformas del conjunto del sistema.

Pese a estas realizaciones, y además de la presencia en las zonas seleccionadas de los diversos componentes del sector justicia, que pueden plantear el problema de una adecuada dis-

tribución territorial de sus principales sectores (oficinas fiscales y de defensa pública, juzgados, centros penales), las encuestas muestran en general una actitud bastante crítica de los ciudadanos hacia el conjunto de dicho sistema.

Cuadro 9
Sistema judicial

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Funcionamiento						
- bien	10,0	3,0	11,3	11,0	6,4	6,7
- regular	53,0	51,3	53,7	55,3	57,7	31,3
- mal	33,0	44,7	34,3	30,3	31,9	58,7
Situación						
- ha mejorado	18,0	4,9	18,3	35,7	16,1	11,3
- sigue igual	47,0	61,8	50,7	40,3	60,1	24,3
- ha empeorado	29,7	30,6	28,3	20,3	18,8	59,3
Colaboración						
- sí	64,7	46,4	85,7	73,7	89,9	64,7
- no	30,3	39,5	8,7	16,7	5,7	30,3
Razones para no colaborar						
- muchos trámites	9,7	6,3	1,7	1,0	-	0,3
- desconoce “	1,7	6,9	-	-	2,0	1,3
- desconoce leyes	1,7	5,6	0,3	1,3	1,3	2,7
- no sirve de nada	11,0	6,3	1,3	1,7	1,0	2,3
- desconfianza	5,0	1,6	0,7	4,0	0,3	0,7
- temor represalias	2,0	3,9	4,3	5,3	1,0	5,3
- cuesta dinero	1,0	0,3	-	1,0	-	0,3

En efecto, aproximadamente una de cada diez de las personas entrevistadas en las zonas seleccionadas -sobre todo en Rincón Grande de Pavas y Masaya- consideran que el funcionamiento de la justicia es regular o malo, permaneciendo igual o habiendo empeorado en el último año (particularmente en Masaya); sólo en Villa Nueva una tercera parte de los encuestados estima que la situación ha mejorado (cuadro 9).

Sorprende, sin embargo, observar en este cuadro que un porcentaje considerable de ciudadanos manifiesta estar dispuesto a colaborar con la justicia si se les diera la oportunidad, siendo las principales razones invocadas por las personas que no están dispuestas a colaborar el temor a represalias (primer rango en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), el desconocimiento de los trámites a seguir (en Costa Rica y Honduras) y, en menor proporción, la cantidad de trámites, la impresión de ineficiencia del sistema y el desconocimiento de las leyes.

V. POLÍTICAS ESTATALES

La anterior descripción plantea el problema de las políticas y estrategias estatales relacionadas con la delincuencia. A este respecto, las encuestas señalan que las principales acciones gubernamentales difieren según los países: mientras que en Belice, Costa Rica y El Salvador las personas entrevistadas opinan que éstas deberían consistir sobre todo en aumentar la severidad de las penas, en Guatemala, Honduras y Nicaragua se enfatiza en la mejora de la situación económica. Otras acciones estatales frecuentemente señaladas son el incremento de los efectivos policiales y, en menor escala, la construcción de más cárceles y la rehabilitación de los condenados a una pena privativa de libertad (cuadro 10). Como puede observarse, predominan las medidas represivas sobre las preventivas.

El mismo cuadro indica que, con la excepción de Choluteca (Honduras), los ciudadanos encuestados están generalmente en

Cuadro 10
Políticas estatales

Preguntas	Bel	C R	Sal	Gua	Hon	Nic
Acciones Gobierno						
- aumentar penas	54,7	45,4	47,0	20,7	26,5	10,3
- construir cárceles	1,3	7,9	6,7	4,3	7,7	4,7
- aumentar policías	5,3	6,9	9,3	17,7	17,1	17,3
- progr. prevención	8,7	30,6	9,0	5,7	4,0	5,7
- progr. rehabilit.	3,3	2,3	12,7	6,0	7,0	5,7
- mejora economía	26,3	4,6	12,7	29,0	35,2	51,3
Grupos armados						
- acuerdo	38,0	21,4	21,3	37,7	47,0	30,7
- desacuerdo	55,3	75,0	64,7	55,7	45,6	66,0
Grupos vecinos						
- acuerdo	49,0	45,7	50,0	38,3	69,1	57,0
- desacuerdo	45,3	52,0	48,0	57,0	24,5	42,0
Pena de muerte						
- sí	82,3	33,9	46,7	82,0	53,4	43,3
- no	14,3	65,5	50,3	13,3	38,9	55,3
Delitos con pena de muerte						
- homicidio	83,3	27,0	24,3	32,7	39,9	28,3
- violación	4,7	5,9	13,3	21,3	11,4	14,0
- secuestro	-	0,3	5,0	24,7	-	0,3
- asalto en la calle	-	-	1,7	1,0	-	-
- robo en la casa	-	-	0,7	1,7	-	0,3
Derechos humanos protegen más						
- delincuentes	-	53,0	67,3	46,7	40,6	29,3
- inocente/víctima	-	7,9	2,7	12,3	10,4	28,0
- todos por igual	-	35,2	21,3	29,7	40,3	34,3

desacuerdo con la actuación de grupos armados fuera de la ley para eliminar por su propia cuenta a los delincuentes. Sin embargo, las opiniones respecto a la organización de grupos de vecinos armados para combatir el crimen asimismo por cuenta propia difieren según las zonas consideradas: en Choluteca y Masaya, una mayoría de residentes se dicen de acuerdo con esta posibilidad, mientras que los habitantes de Villa Nueva la rechazan; en las demás zonas, las opiniones están divididas.

En cuanto a la actitud ante la posible aplicación de la pena de muerte como una medida importante de lucha contra ciertas formas graves de delincuencia, los residentes de Rincón Grande de Pavas, Masaya e Ilobasco se declararon contrarios a tal medida, mientras que más del 80% de los de Belice y Villa Nueva la aceptaba. Los delitos con respecto a los cuales las personas entrevistadas favorecían la pena capital fueron sobre todo el homicidio y la violación y, en Guatemala, los secuestros extorsivos.

Finalmente, con respecto a la cuestión -a menudo invocada- de si los derechos humanos protegen más a los inocentes y a las víctimas del delito o a sus autores, la opinión preponderante -con excepción de Choluteca y Masaya- es que se concede una mayor atención a los delincuentes.

VI. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Pese a una amplia y rica experiencia en participación y desarrollo local, son escasas las iniciativas relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Con excepción de las acciones emprendidas por el Foro Ciudadano hondureño, en casi todos los demás países de la región, los programas en estos sectores no suelen responder a las verdaderas necesidades de las comunidades.

SEGUNDA PARTE

**DIAGNÓSTICOS
Y PLANES DE ACCIÓN**

En esta segunda parte se exponen, por orden alfabético de los países participantes, los principales resultados de los diagnósticos realizados en cada uno de ellos y los planes de acción resultantes de los seminarios celebrados en los mismos.

Después de una breve descripción de las características de la zona seleccionada para la aplicación del proyecto, de gran utilidad para la identificación, tanto de las causas posibles de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad como de las instituciones y organismos que pudieran intervenir -en forma conjunta y coordinada- en la solución de los problemas detectados, se indican las formas más frecuentes y preocupantes de la criminalidad así como su evolución, se analiza la percepción de los ciudadanos sobre la seguridad, se describen las políticas estatales y las iniciativas procedentes de la sociedad civil con respecto al tema y finalmente se enumeran las actividades a realizar en los planes de acción elaborados en los seminarios.

I. BELICE

En el plano nacional, los beliceños tienen algunas preocupaciones muy reales en relación con los temas de la seguridad ciudadana. En un estudio reciente de la sociedad civil en Belice, patrocinado por la Commonwealth Foundation, se preguntó a ciudadanos "corrientes" qué los detenía, a ellos y al gobierno, para desempeñar sus papeles en pro de un mejoramiento de la sociedad y el país. Las limitaciones de la ciudadanía fueron descritas como: "falta de medios financieros", "temor a la victimización política", "egoísmo" y "educación e información inadecuadas", mientras que las limitaciones del gobierno fueron descritas como: "falta de interés en el bienestar de los ciu-

dadanos”, “avaricia y corrupción”, “falta de recursos” y “no sabe lo que necesitan las comunidades”².

En sus respuestas, los ciudadanos “ordinarios” demostraron tener familiaridad con los temas de la participación juvenil y la seguridad ciudadana. Esto es especialmente cierto en barrios urbanos pobres, en los que residen muchos ciudadanos “ordinarios” y en los que la delincuencia juvenil es un problema incesante. Es interesante observar que estos dos temas estaban notoriamente ausentes en las respuestas de los entrevistados en categorías socioeconómicas más altas. Un columnista local describe apropiadamente la tendencia que persiste al abandono temprano de los estudios, el desempleo juvenil y la delincuencia consiguiente, en los siguientes términos:

“Continúa siendo el problema más crítico de Belice: jóvenes que abandonan los estudios antes de completar su educación y jóvenes que tienen que lidiar con el desempleo aun cuando completen sus estudios. Este gran conglomerado de desempleados es el verdadero semillero de la delincuencia urbana y rural en todo Belice. También se ven estancados en su baja autoestima, involucrándose el grupo más vulnerable en el consumo de drogas y en el comercio mismo de drogas y ya constituyen, sin duda, la mayoría de la población penitenciaria de Belice”³.

A través de los años, la disputa territorial con Guatemala ha ocasionado también diversos niveles de inseguridad ciudadana en Belice. Obviamente, esto ha tenido serias implicaciones en materia de seguridad humana para los ciudadanos de ambos países, que viven a lo largo de una frontera desprotegida. Esta disputa también ha tenido una innegable influencia en la integración regional de Belice en Centroamérica en términos económicos y sociales.

2 SPEAR, Informe del Proyecto sobre la Sociedad Civil en el Nuevo Milenio, 1999.

3 Meb Cutlack, Diario *The Reporter*, 6 de diciembre de 1998, p. 17.

En Belice, el contexto del concepto de seguridad ciudadana es algo diferente al de sus vecinos centroamericanos, aunque hay muchas experiencias paralelas. Por ejemplo, el contexto de la seguridad ciudadana en países como El Salvador o Nicaragua podría tener antecedentes sociohistóricos bastante diferentes a los de Belice, puesto que en ellos la transición hacia la democracia ha ido evolucionando a partir de una historia militarizada de guerra civil. En cambio, Belice nunca ha experimentado un destino similar, gracias a unas tradiciones democráticas consolidadas desde hace mucho tiempo, a pesar de muchos años de gobierno colonial británico. Salvo por los disturbios civiles tras la firma del polémico tratado "Heads of Agreement" entre Belice, Inglaterra y Guatemala, el Gobierno de Belice nunca ha tenido que declarar un estado de emergencia bajo ninguna circunstancia.

Algunos de los vecinos de Belice se ven enfrentados a preocupaciones de seguridad ciudadana muy particulares, tales como la iniciativa de paz y reconciliación de la vecina Guatemala para poner fin a la guerra civil del país mediante un acuerdo de paz y reintegrar al antiguo personal militar y al de la guerrilla en la vida civil.

Otra tendencia interesante es la inseguridad ciudadana que resulta de la vulnerabilidad humana a desastres naturales cada vez más frecuentes y violentos. El huracán Mitch, en octubre de 1998, ocasionó numerosas muertes y una extensa destrucción en los países centroamericanos de Honduras y Nicaragua. La degradación ambiental y unas altas densidades de contaminación contribuyeron en gran medida al desastre humano en estos países. Belice escapó por un pequeño margen al huracán y sólo se vio afectado por fuertes lluvias y pequeñas inundaciones. Por otra parte, siendo más del cincuenta por ciento de la población del país menor de veinte años, éste no tiene colectivamente un fuerte sentimiento de inseguridad en su psique nacional por lo que respecta a desastres naturales. Con un ambiente relativamente intacto y una baja densidad de población,

Belice también tiene un contexto socioambiental muy distinto al de sus vecinos centroamericanos.

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS Y DE LAS ZONAS DE ESTUDIO

1. Ubicación geográfica y régimen político

Situado en el litoral oriental (Caribe) del istmo centroamericano, y limitando al norte con México y con Guatemala en el sur y el oeste, Belice se independizó de Gran Bretaña en 1981, tras muchas décadas de gobierno colonial.

Belice es un estado soberano gobernado con base en principios de democracia parlamentaria, conforme al modelo de Westminster. El Primer Ministro y el Gabinete constituyen el Poder Ejecutivo del Gobierno. El Gabinete está constituido por Ministros y Ministros de Estado, nombrados por el Gobernador General según consejo del Primer Ministro. La legislatura bicameral está compuesta por una Cámara de Representantes de 29 miembros y un Senado por nombramiento de 9 miembros.

2. Datos demográficos

2.1. Belice es un país con una sociedad cultural y étnicamente heterogénea de aproximadamente 230.000 habitantes, con una densidad poblacional de 26 habitantes por milla cuadrada, sobre todo en la Ciudad de Belice. El 42% de la población es menor de 15 años.

Cuatro grupos étnicos dominan actualmente el perfil demográfico del país: el criollo, el mestizo, el garifuna y el maya. Históricamente, la población criolla ha vivido predominantemente en el Distrito de Belice; la garifuna, en el Distrito de Stann Creek; la kekchi-maya y la maya-mopan, en el Distrito

mina en gran medida, por extensión, las políticas del país y en algún grado la tenue e incierta relación con los vecinos centroamericanos. La ciudad se caracteriza por patrones occidentales de consumo y un desempleo ascendente. Esta disfuncionalidad social y económica que progresa en espiral ha ocasionado el surgimiento de grandes focos de pobreza y delincuencia y ha hecho que la Ciudad de Belice aparezca en los folletos de turismo con la fama internacional de “zona caliente” de la delincuencia.

La Ciudad de Belice ha sido víctima de un ciclo de treinta años de violentos huracanes, que han ocasionado sustanciales daños a las viviendas. En 1961 el huracán Hattie destruyó aproximadamente el 75% de sus casas y aproximadamente 3.000 familias en todo el país perdieron sus hogares y pertenencias, lo que dio lugar al establecimiento de ciudades satélite de rescate por huracán, como Hattieville y Dangriga, que se construyeron para alojar a las víctimas y sus familias.

2.3. Belmopán se convirtió en la capital nacional de Belice en 1969. Está situada en el interior, en el centro geográfico del país, en el Distrito de Cayo. Su nombre proviene de la hibridación de la palabra “Belice” con el nombre “mopan”, por el pueblo maya mopán, que ocupó diversas zonas de Belice y continúa siendo una cultura que sobrevive. La decisión de trasladar la capital de la nación a Belmopán desde el puerto marino de Ciudad de Belice se debió a los destrozos ocasionados a la ciudad por el huracán Hattie a fines de octubre de 1961. Este traslado fue fundamentado en la opinión de que si las funciones administrativas y políticas de la capital se mudaban al interior, se trasladaría también hacia el interior una población que iría con el cambio y sus actividades económicas. Sin embargo, continúa prevaleciendo la supremacía económica y social de la Ciudad de Belice hasta el presente, lo que implica sólo unos índices de bajo crecimiento para la nueva capital.

El plan maestro de Belmopán estuvo principalmente basado en el concepto de los Pueblos Nuevos de Gran Bretaña. Sin

embargo, esto fue hecho sin considerar una modificación y una adaptación a las necesidades y realidades locales. La historia preplanificada de Belmopán ha orientado y formado su actual morfología. Se conoce a Belmopán por sus grandes distancias entre zonas y barrios, que básicamente la hacen dependiente del vehículo automotor. El concepto de planificación urbana de desviar el tránsito vehicular de los edificios públicos y del sector comercial se caracteriza por la vía de circunvalación que rodea a Belmopán. A menudo se le describe como una “pequeña Brasilia”, lo cual es interesante, ya que sufre de la misma carencia de urbanismo dinámico que Brasilia, prefiriendo mucha de su gente residir en Ciudad de Belice y trasladarse a Belmopán sólo para trabajar, pero no para vivir.

Se ha argumentado que la baja densidad de población y amplitud de Belmopán, que contrastan con las de la Ciudad de Belice, han contribuido a que se dé una tasa menor de delincuencia. Sin embargo, también se ha conocido a Belmopán por sus barrios segregados. La gran afluencia de inmigrantes centroamericanos de repúblicas vecinas ha creado comunidades satélite como Salvapán, San Martín y Las Flores. Estos suburbios semiurbanos proporcionan mucha de la mano de obra doméstica y no especializada a la fuerza laboral asalariada (mayormente gubernamental) de Belmopán, así como a la mayor parte de su economía informal.

También se han visto indicios cada vez mayores de una tensión racial y cultural entre los inmigrantes y los residentes originales de Belmopán. El convenio original entre el Gobierno (cuya función ha sido asumida por la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo- RECONDEV) y los inmigrantes a principios de los 80 estaba fundamentado en diferentes reglas. La RECONDEV, como brazo administrativo de Belmopán, convino en que los refugiados (aquellas personas que se ajustan a la descripción del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR) pudieran alquilar tierra a un precio más bajo, limpiar y cultivar tierra y erigir viviendas temporales. La

movilidad de los asentamientos era importante, ya que se les obligaría a trasladarse una vez que los límites de Belmopán se extendieran hacia esas zonas.

3. Situación socioeconómica

El Informe sobre Desarrollo Humano 1999 del PNUD sitúa a Belice, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el lugar 83. Según esta misma fuente, su Producto Interno Bruto (PIB) era en 1997 de US\$ 2.111.

Aproximadamente el 45% de la población de Belice está en edad laboralmente activa, y diversas fuentes establecen la tasa de desocupación entre el 11% y el 15%, afectando por lo general a los jóvenes y a las mujeres de manera desproporcionada. Esto es preocupante, ya que más del 50% de la población son jóvenes menores de veinte años, habiendo cada vez más mujeres solteras como cabezas de familia.

También el subempleo es un problema significativo. El número de empresas mayores en Belice es más bien reducido, lo cual se refleja en el número de miembros de la Cámara de Comercio e Industria de Belice, que suman aproximadamente 300. Se cree generalmente que la economía informal (concretamente las microempresas) y la economía clandestina o ilegal proporcionan a los beliceños el empleo que mucho necesitan.

El desempleo y la pobreza, factores tradicionalmente relacionados con la delincuencia, parecen ser la causa de una importante emigración de padres de familia hacia los Estados Unidos de América, lo que deja atrás hogares destruidos, a menudo a cargo de abuelos, que no son capaces de manejar a los jóvenes, quienes además suelen verse negativamente influidos por compañeros indeseables. La pobreza ha sido un problema constante para muchos de los campos de actividad de Belice, particularmente la parte meridional del país, que tiene el más alto porcentaje de pobladores aborígenes.

movilidad de los asentamientos era importante, ya que se les obligaría a trasladarse una vez que los límites de Belmopán se extendieran hacia esas zonas.

3. Situación socioeconómica

El Informe sobre Desarrollo Humano 1999 del PNUD sitúa a Belice, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el lugar 83. Según esta misma fuente, su Producto Interno Bruto (PIB) era en 1997 de US\$ 2.111.

Aproximadamente el 45% de la población de Belice está en edad laboralmente activa, y diversas fuentes establecen la tasa de desocupación entre el 11% y el 15%, afectando por lo general a los jóvenes y a las mujeres de manera desproporcionada. Esto es preocupante, ya que más del 50% de la población son jóvenes menores de veinte años, habiendo cada vez más mujeres solteras como cabezas de familia.

También el subempleo es un problema significativo. El número de empresas mayores en Belice es más bien reducido, lo cual se refleja en el número de miembros de la Cámara de Comercio e Industria de Belice, que suman aproximadamente 300. Se cree generalmente que la economía informal (concretamente las microempresas) y la economía clandestina o ilegal proporcionan a los beliceños el empleo que mucho necesitan.

El desempleo y la pobreza, factores tradicionalmente relacionados con la delincuencia, parecen ser la causa de una importante emigración de padres de familia hacia los Estados Unidos de América, lo que deja atrás hogares destruidos, a menudo a cargo de abuelos, que no son capaces de manejar a los jóvenes, quienes además suelen verse negativamente influidos por compañeros indeseables. La pobreza ha sido un problema constante para muchos de los campos de actividad de Belice, particularmente la parte meridional del país, que tiene el más alto porcentaje de pobladores aborígenes.

4. Salud

La ineficiencia y la administración centralizada han caracterizado al sector salud en Belice a lo largo de los años. La reforma del sector Salud actualmente en marcha pretende hacer frente a algunos de estos problemas, incluso poniendo en práctica un Plan Nacional de Seguros de Salud, que debería agilizar la cobertura por gastos médicos y ofrecer un sistema de facturación más eficaz para los pacientes. La tasa de fertilidad (4,6 nacimientos por mujer) y la expectativa de vida (70 años) son más bien altas, en comparación con las de otros países de la región. El número de hospitales (un total de nueve en el país) y la jerarquía de las instalaciones médicas indican que existe una buena cobertura geográfica.

Los datos relacionados con el número de establecimientos que expenden alcohol (1.200, unos 400 en la Ciudad de Belice) muestran su grado de consumo en el país. Sin embargo, es difícil llegar a una conclusión definitiva en cuanto a la relación entre delincuencia y el consumo del alcohol, excepto durante festivales callejeros, en los que la intoxicación puede resultar en riñas y disturbios públicos.

Las entrevistas indican algunos vínculos existentes entre ciertos estilos de vida sanos y la delincuencia (por ejemplo, las privaciones económicas y la exclusión social resultantes de la muerte por SIDA de algún familiar o el alto costo de los medicamentos). Las dificultades de los enfermos mentales también están determinadas por la falta de instituciones destinadas a dar tratamiento apropiado en estos casos.

5. Educación

El sistema de educación formal, caracterizado por una fuerte relación entre la iglesia y la administración del Estado, continúa siendo en gran medida irrelevante para las necesidades del sector privado de Belice, con lo que se expresa una necesidad de secularización. A pesar de las tasas relativamente altas de

alfabetismo en las últimas dos décadas, hay nuevos estudios que establecen la tasa de analfabetismo funcional de los beliceños entre las edades de 10 y 65 años en un increíble 43%⁴. En el momento actual, el 10,9% de la fuerza laboral del país ha completado una educación de nivel terciario, y el 73,3% tiene una educación de nivel primario o menor. La educación primaria continúa siendo obligatoria y gratuita para los niños beliceños. Pese a que el Gobierno financia la educación secundaria, sólo del 10 al 15% de los estudiantes completan este nivel educativo.

Sin embargo, el gasto público en educación se ha mantenido alrededor del 20% del presupuesto nacional por varios años y se han emprendido grandes iniciativas para aumentar el número de instalaciones educativas y la capacidad de las instalaciones, incluyendo sistemas de turnos.

De acuerdo con las entrevistas, el sistema educativo en Belice sufre de una falta de capacidad física para absorber la cantidad existente de estudiantes. También hay un serio problema de irrelevancia curricular en el sistema de educación formal, lo que resulta en capacitación insuficiente para las necesidades de la fuerza laboral. Diversas personas entrevistadas señalan que se necesita más capacitación vocacional institucionalizada en campos que pueden ser aprovechados fácilmente por las industrias en Belice.

6. Vivienda

En general, se suele asociar la delincuencia con condiciones deficientes de vivienda, particularmente en las zonas urbanas. La alta incidencia de actos delictivos en caseríos de bajos ingresos es considerada un problema en Belice, habiendo manifestado algunas personas entrevistadas que unas casas derruidas y sobrepobladas a menudo son la razón por la cual los jóve-

4 Ministerio de Educación, 1996, reimpresso en el diario *The Reporter*, 17 de octubre de 1999.

nes se quedan en las calles recibiendo influencias que los llevan a una vida delictiva o que los convierten a ellos mismos en víctimas de la delincuencia. También se ha estimado que el hacinamiento hace que se carezca de intimidad, porque los dormitorios no están adecuadamente divididos y a menudo esto presenta situaciones tentadoras que resultan en incesto entre hombres de más edad y mujeres de menos edad en las familias.

7. Familia y actividades recreativas y culturales

Las entrevistas han mostrado, entre los factores familiares que afectan la delincuencia, la tendencia a la paternidad entre los jóvenes, la incidencia de familias numerosas a cargo de muchachas solteras sin ingreso o albergue adecuado, los hogares destruidos, la ausencia de una estructura gubernamental de planificación familiar.

Ante esta situación, se estimó de crucial importancia fortalecer los valores familiares y dar mayores oportunidades de recreación constructiva, especialmente para los jóvenes (clases de teatro, torneos deportivos todo el año, muestras culturales en zonas turísticas y creación de parques). En sentido contrario, reducir los efectos negativos de la televisión en la juventud (promoción de una violencia sin sentido, una actividad sexual promiscua y un consumismo de tipo norteamericano).

B. CRIMINALIDAD

La falta de estadísticas y datos compilados sobre actividades delictivas dificulta mucho crear un perfil nacional y regional sobre la criminalidad. Sin embargo, se ha logrado construir un perfil general de la actividad delictiva por medio de estadísticas penales disponibles, datos primarios de entrevistas y la recolección de datos secundarios. Se reconoce, no obstante, que algunos de los datos podrían estar defectuosos, debido a inconsecuencias en la recolección y compilación a partir de las fuentes originales.

1. Tendencias generales

El cuadro 11 indica, con base en las principales categorías delictivas, los delitos denunciados entre 1995 y 1998 en Ciudad de Belice y Balmopán. Un rápido análisis del mismo permite hacer las siguientes observaciones, aplicables sobre todo a Ciudad de Belice:

- las tasas generales de los delitos denunciados han disminuido en un 30% durante el período considerado, aunque se observa un ligero incremento de las mismas entre 1997 y 1998;
- los delitos contra las personas representaban en 1998 el 15,6% del conjunto de los delitos denunciados, y sus tasas han disminuido en un 60% entre 1995 y 1998, aunque asimismo se constata un incremento de las mismas entre 1997 y 1998;
- los delitos contra la propiedad eran en 1998 los más numerosos (un 78,7% del conjunto), y sus tasas han disminuido en un 16% en los cuatro años sobre los que se han compilado datos, siendo esta disminución regular;
- en Balmopán, las tasas del conjunto de los delitos denunciados en 1998 son inferiores a las de Ciudad de Belice (370 contra 425,1), y la proporción de los delitos contra la persona es superior (el 34,4% del conjunto), mientras que la de las infracciones contra la propiedad es inferior (el 54,8%).

Otros datos procedentes del Departamento de Prisiones indican que en los dos últimos años, la mayor parte de los internos en la prisión de Hattieville pasa menos de un año en prisión y, en 1998, casi la mitad de todos los internos fue condenada a menos de seis meses de cárcel. La gran mayoría de los reclusos son hombres, beliceños, de 21 a 25 años de edad. Los

Cuadro 11
Delitos denunciados en Ciudad de Belice y Balmopán según categorías de delitos, totales y tasas por 10.000 habitantes (1995-1998)

Delitos	1995		1996		1997		1998	
	Ciudad Belice	Belmo-pán	Ciudad Belice	Belmo-pán	Ciudad Belice	Belmo-pán	Ciudad Belice	Belmo-pán
Contra persona	1150 (164,3)	ND	1309 (187,0)	ND	361 (51,6)	ND	466 (66,6)	93 (124,0)
Contra propiedad	2791 (398,7)	ND	2662 (380,3)	ND	2340 (334,3)	ND	2343 (334,7)	148 (197,3)
Otros	310 (44,2)	ND	187 (26,7)	ND	188 (26,8)	ND	167 (23,9)	29 (38,6)
TOTAL	4251 (607,3)	ND	4158 (594,0)	ND	2889 (412,7)	ND	2976 (425,1)	270 (370,0)

delitos merecedores de más encarcelamiento fueron el robo (comprendidos el robo, el robo a mano armada y el hurto), delitos de drogas (en su mayor parte posesión de marihuana) y el ingreso ilegal al país. Estos tres delitos representaban en los cinco últimos años aproximadamente las dos terceras partes de todas las reclusiones. Los encarcelamientos por ingresos ilegales registran un aumento exponencial en los últimos tres años, en relación con los dos anteriores. Se supone que esto se debe al destacamento de más patrullas fronterizas por las Fuerzas de Defensa de Belice y el Departamento de Policía en 1995 y no necesariamente a más incursiones a través de las fronteras.

2. Entrevistas

Debido a la escasez de estadísticas y análisis penales, las entrevistas realizadas con los altos mandos de la Policía dan una visión parcial aunque interesante de la criminalidad, particularmente en la Ciudad de Belice.

Víctimas de la delincuencia

Aunque en general se observa que las víctimas de la delincuencia representan todo el espectro socioeconómico y étnico, parece que ciertos grupos étnicos son más a menudo víctimas de robos a mano armada y asesinatos en los últimos años. Tal es el caso de los comerciantes chinos, "seleccionados" por varias razones: la barrera del idioma (que hace poco probable la presentación de una denuncia), su carácter pacífico, pocas probabilidades de que conocieran a sus asaltantes y un mayor tiempo de apertura de sus comercios.

Modus Operandi de la delincuencia

Para muchos delitos, especialmente el robo, la bicicleta es el medio de transporte preferido de los delincuentes. Esto se debe a que es fácil escapar en ella y deshacerse de la misma si es necesario y es difícil seguirle la pista, puesto que no existe

en el país un sistema de registro de bicicletas. Una nueva tendencia en materia de transporte también mencionada por la policía es el uso de taxis alquilados por parte de delincuentes violentos como vehículos para el escape.

Según las entrevistas realizadas en el medio policial, la regla general es que los delitos mayores, como el ingreso violento en instalaciones comerciales, tienden a cometerse con base en un sistema de "compadres", en el que hay normalmente más de un delincuente, a diferencia del delito callejero, como los atracos, que en su mayor parte son cometidos por una sola persona. La actividad seria de pandillas en Ciudad de Belice, especialmente a principios de los 90 y que se había puesto en gran medida bajo control, está comenzando a resurgir. Uno de los rituales populares de iniciación de las pandillas, y que ha sido importado de los guetos urbanos de los Estados Unidos de América, es el desafío a cometer un delito serio, como el robo a mano armada, para ser admitido en la pandilla y "adquirir rango".

La policía informa además que ocasionalmente los delincuentes usan drogas y alcohol mientras cometen sus actos delictivos, aunque también advierte que es difícil estimar cuán predominante es esto, debido a que los delincuentes son normalmente detenidos mucho después de que se haya cometido la fechoría y en este momento es difícil determinar si hubo o no uso de drogas. No obstante, una encuesta realizada en 1997 permitió descubrir que aproximadamente el 41% de los internos en ese momento admitió haber cometido un delito bajo la influencia de drogas y un 39% que había cometido un delito para comprar drogas⁵.

La policía también determinó que había aumentado el uso de vinos locales baratos con contenido extremadamente alto de

5 Consejo Nacional de Control del Abuso de Drogas (NDACC), 1997.

alcohol como la bebida preferida de los delincuentes de la Ciudad de Belice. Un cóctel de vino local con valium ilegalmente recetado o diazepam (una droga contra la depresión y la ansiedad que cuesta US\$1 en la calle) a menudo produce ira y violencia excesivas. Este cóctel se usa a menudo durante celebraciones del Día de la Independencia y otras actividades de días festivos, tales como el carnaval, lo que obliga a la policía a mantenerse excepcionalmente vigilante.

En términos de armamento, se informa que los delincuentes en Belice usan cualquier arma que puedan conseguir. Sin embargo, ha aumentado la cantidad de armas de fuego de alto poder que se está usando en las actividades delictivas. También viene produciéndose una inquietante tendencia de “alquiler” de armas de fuego de un delincuente a otro para la comisión de ciertos delitos. El grado de amistad entre delincuentes determinaría si se puede dar o no el alquiler o cuánto habría que depositar como garantía.

Zonas en las que se cometen hechos delictivos

La Policía ha dividido la Ciudad de Belice en seis zonas contiguas para efectos de análisis de la delincuencia. Se ha revelado que la mayor parte de los delitos cometidos en esta ciudad se registran en la zona meridional, especialmente en los barrios de bajos ingresos y en el sector comercial. También contribuyen al robo a mano armada, la violencia y los delitos menores los establecimientos de venta de licores, que abren hasta altas horas de la noche, especialmente durante fines de semana. A menudo se han cerrado establecimientos a los propietarios, que abren nuevamente con un nombre distinto, aunque las autoridades saben que se trata de una fachada para los propietarios originales que han cometido la falta.

En cuanto a la cronología de la delincuencia, los delitos tienden a ser cometidos en la ciudad los días que preceden a los

fin de semana o los días de pago de salarios. No obstante, en general no hay tiempos fijos del día o temporadas del año en los que se produzcan los delitos. La Unidad de Inteligencia sobre Violencia (VIU) ha comenzado desde 1998 a seguir la pista a estas estadísticas por medio de análisis diarios de la actividad delictiva. Sin embargo, actualmente no hay suficientes recursos humanos en esa unidad para compilar, revisar y analizar tales estadísticas y poder recomendar que se patrulle en “zonas calientes” o a ciertas horas del día.

Nuevos tipos penales

Se informa que el flujo constante de deportados, concretamente de los Estados Unidos, ha causado una seria tensión en el sistema de justicia penal y en la capacidad de la policía para vigilar a estos individuos. Lo que ocurre con más frecuencia es que se envíe a deportados a Belice con poco conocimiento del país y con poca familiaridad con él, ya que muchos emigraron cuando eran niños y nunca volvieron. Muchos también reinician las actividades delictivas que estuvieron realizando durante su permanencia en los Estados Unidos y a menudo enseñan métodos a los delincuentes locales, causando así problemas aun mayores.

En la Sección 54, N° 1 de la Ley Provisional N° 18 de 1998, dentro de la Reforma Legislativa Miscelánea, se confiere al Comisionado de Policía el poder de obligar a los deportados a presentarse todos los días ante oficiales supervisores del régimen de prueba con el objeto de que sea ilegal para los deportados cambiar de dirección sin notificarlo a las autoridades, invocar expedientes delictivos anteriores fuera de Belice como historial delictivo anterior y descalificar a deportados para las Órdenes de Servicio Comunal (CSO). Hay actualmente 104 deportados en los registros de la policía y 10 de esos han sido acusados de delitos, incluyendo algunos casos de gravedad como asesinato.

3. Encuesta

La encuesta realizada en el marco del proyecto indica que las tres cuartas partes (el 75,3%) de las personas entrevistadas opinaron que la delincuencia había aumentado en Belice en los últimos años; sin embargo, cuando se les preguntó sobre dicho aumento en sus alrededores inmediatos, el 42% opinó que la tasa de delincuencia había permanecido igual y el 35,3%, sobre todo las personas de más altos ingresos, que había aumentado. El desempleo (un 24% de los interrogados) y el abuso de las drogas (un 13%) fueron citados como las principales causas del aumento.

Según las personas encuestadas, los tres delitos más serios que se cometían en Belice eran los asaltos a mano armada (un 37,3%), los asaltos en la calle para robar (un 21,7%) y los homicidios (un 17%). Sin embargo, en las entrevistas específicas se observó que los delitos más serios eran los asesinatos, los robos a mano armada y los robos simples, los delitos sexuales y los delitos de drogas (venta y consumo). Es interesante notar que estas respuestas no concuerdan completamente con los delitos a los que corresponden las tasas más altas de reclusión en Belice, que son el ingreso ilegal, el hurto y el robo a mano armada y los delitos de drogas.

Finalmente, un 38,3% de la población entrevistada declaró haber sido víctima de un delito durante el año precedente, lo que representa la proporción más elevada con respecto a los demás países centroamericanos. Los delitos que presentan mayores índices de victimización son los robos en las casas, los asaltos en la calle para robar y los asaltos a mano armada.

C. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Aproximadamente el 30% de los entrevistados en la encuesta de opinión pública señaló el desempleo como el principal

problema social del país, ocupando la delincuencia el segundo lugar (el 19%) y la salud el tercero (el 13%). Las entrevistas específicas también señalaron el desempleo y la delincuencia como los principales problemas que afectaban a Belice, seguidos por los hogares destruidos encabezados por personas solteras, la falta de oportunidades educativas, los problemas no resueltos de relaciones raciales y la desconfianza política.

En general, las dos terceras partes de los habitantes de Ciudad de Belice y Balmopán consideraban su zona como muy segura y segura (el 18% y el 46,3%, respectivamente), mientras que sólo el 14,3% la estimaban insegura o muy insegura. En cambio, el 27% opinaron que el país era muy seguro o seguro, y el 30% que era inseguro o muy inseguro.

Entre las medidas adoptadas para prevenir la delincuencia, las más frecuentes fueron la adquisición de un perro (el 44,3%, la instalación de rejas en la casa (el 42%) y la organización entre vecinos (el 41,3%), seguidas por la compra de un arma (el 23%) y la solicitud de ayuda policial (el 17,7%).

D. POLÍTICAS ESTATALES

El marco de seguridad ciudadana en Belice consiste principalmente en las dependencias de aplicación de la ley y de seguridad pública, como son la policía y el ejército, diversas iniciativas de control y prevención de la delincuencia, el Poder Judicial, el sector penitenciario y los organismos de rehabilitación de los reclusos.

1. Policía

El Departamento de Policía de Belice (BPD) tiene en estos momentos 769 efectivos, destacados en nueve formaciones en todo el país. Las Fuerzas de Defensa del país (BDF) cuentan en la actualidad con aproximadamente 1.000 efectivos. Además

de sus mandatos tradicionales, las BDF y el BPD tienen diversas iniciativas conjuntas orientadas al control y prevención de la delincuencia y a la seguridad pública: las Operaciones Antidelincuencia, de naturaleza estacional y concentradas primordialmente en las celebraciones nacionales, los días de fiesta y situaciones de emergencia, tales como los desastres naturales; las Patrullas Fronterizas, concentradas en los ingresos ilegales y otras violaciones migratorias, el cultivo de la marihuana y otras incursiones por las fronteras; y las Operaciones Especiales anuales, que son principalmente ejercicios marítimos que se concentran en la pesca ilegal, la represión en materia de drogas y el tráfico de humanos. El BDP y las BDF también se reúnen mensualmente para coordinar actividades y determinar responsabilidades por las operaciones.

El total de los efectivos policiales en el país es, como ya se indicado, de 769 (un policía por cada 300 habitantes), de los cuales 277 en Ciudad de Belice (un policía por cada 250 habitantes) y 35 en Balmopán (un policía por cada 200 habitantes).

Los datos de la encuesta de opinión pública muestran, en primer lugar, que el 71,3% de las personas que habían sido víctimas de un delito lo habían denunciado a la policía. Los que lo hicieron declararon que la policía no hizo nada (el 12% de los denunciantes), que se llevó a cabo una investigación (el 9,3%) y que se esclareció el hecho (el 5,7%). Las principales razones manifestadas de no declarar fueron la escasa gravedad del hecho, la falta de confianza en la eficacia policial, la ausencia de pruebas y el miedo a represalias. Las entrevistas confirman en general las razones que acaban de exponerse.

Un 41,7% de los entrevistados dijeron haber tenido algún tipo de contacto con la policía durante el último año, sobre todo para denunciar algún delito, obtener información o participar en una reunión organizada por esta institución. En su mayoría, estos entrevistados estimaron que la actitud de los agentes con quienes se tuvo contacto fue cortés y aceptable. Para ellos, la

policía fue el organismo que les inspiraba una mayor confianza para su protección personal contra el crimen (así respondió el 41,3% de los interrogados), seguido de la Fuerza de Defensa de Belice (el 16,7%) y los guardas de seguridad privada (el 15%); sin embargo, el 24,7% desconfiaba de estas tres categorías.

En el mismo sentido, casi un ciudadano de cada tres (el 64,7%) manifestó su disposición para colaborar con la policía si se le presentaba la oportunidad, sobre todo con la unidad de patrullaje a pie, o mediante la denuncia de un delito que se está cometiendo o la participación en los programas de prevención, indicando además, en iguales proporciones, que el tiempo que estarían dispuestos a dedicar a ello podría ser entre una y cuatro horas semanales o diarias.

En cuanto a la evaluación del desempeño de la Policía, en su mayor parte los entrevistados no señalaron diferencias significativas acerca del carácter adecuado o inadecuado del servicio ofrecido en la zona (el 51,7% lo consideró muy adecuado y adecuado, y el 46,7% poco adecuado o inadecuado). De hecho, la mayoría informó que sus barrios eran patrullados con poca frecuencia (así respondió el 30% de los entrevistados) o no patrullados del todo (el 10,3%); sin embargo, el 26,3% estimaba que la policía patrullaba a menudo su zona.

En las entrevistas específicas, la mayor parte de los entrevistados expresó preocupación sobre la capacidad que tenía la policía beliceña para emprender actualmente investigaciones y el procesamiento de casos, señalando debilidades en la capacitación de los efectivos policiales y la falta de sofisticación en técnicas de investigación y procesamiento de crucial importancia, como las de recolección de pruebas y manejo de casos. Algunos de ellos indicaron que la principal razón de la falta de visión y dirección está en la diligencia policial, mientras que otros expresaron preocupación sobre la sustentabilidad, el profesionalismo y el grado de experiencia en una fuerza policial que muestra una alta incidencia de cambios de personal.

Finalmente, el 31% de las personas encuestadas manifestaron que la policía violaba siempre o casi siempre los derechos humanos (el 13,7% y el 17,3%, respectivamente). Las entrevistas específicas indicaron, sin embargo, que estas violaciones sólo ocurrían ocasionalmente, sobre todo durante algunos operativos destinados a luchar contra el delito.

2. Programas de prevención del delito

Además de la institución policial, existen en el país diversos organismos encargados del control y prevención de la delincuencia.

El Consejo Nacional para la Prevención de la Delincuencia. El 11 de noviembre de 1999 el Ministerio de Seguridad Nacional y Migración anunció la formación del Consejo Nacional para la Prevención de la Delincuencia, que comprende un grupo amplio de representantes sectoriales, de los sectores gubernamental y privado y de la sociedad civil. Se trata de la iniciativa antidelictiva conjunta gobierno-sociedad civil más significativa que se ha emprendido a la fecha. El mandato del Consejo es "estudiar la delincuencia y la violencia en Belice; recomendar políticas e iniciativas para combatir la delincuencia; y supervisar la investigación de denuncias del público contra la Policía". En un boletín de prensa reciente también se expresa que se encomendaría al Consejo "mejorar la responsabilización y la integridad de la Fuerza de Policía de Belice". Esencialmente, el objetivo primordial del Consejo es el de luchar contra la delincuencia, sobre la premisa de que el Departamento de Policía no puede hacerlo sólo.

El Consejo Nacional de Control del Abuso de Drogas (NDACC). Este organismo fue establecido en 1988 en el Ministerio de Seguridad Nacional y Migración y es un cuerpo asesor nacional con oficinas distritales en todo el país. Su mandato comprende seis campos programáticos: la educación en prevención del consumo de drogas, la reforma legal, el tratamien-

to y la rehabilitación, la investigación y la información, la participación comunitaria y las alternativas en el campo.

El Plan Nacional Antidrogas para Belice. El NDACC y la Comisión del Consejo Interamericano contra el Consumo y Abuso de Drogas (CICAD) desarrollarán un Plan Nacional Antidrogas para Belice, que facilitará el progreso de los programas y actividades antidrogas y proporcionará lineamientos y políticas para las estrategias y actividades antinarcóticos.

De acuerdo con la encuesta, casi un 70% de los entrevistados (el 69,7%) no estaban familiarizados con los programas de prevención de la delincuencia que está ejecutando la policía en las zonas de Ciudad de Belice y Balmopán, o no los conocían completamente. Los programas más conocidos fueron el Programa de Desarrollo de Jóvenes Conscientes (*Conscious Youth Development Programme*) y el Programa de Vigilancia del Barrio.

Sólo el 60% de las personas entrevistadas en forma específica pudieron identificar y evaluar tres programas de prevención de la delincuencia que estaba ejecutando la policía. El programa más comúnmente mencionado fue el de Oficial de Enlace de la Zona de Patrullaje (*Zone Beat Liaison Officer*), siguiéndole los programas del Cuerpo de Jóvenes Cadetes de la Policía y el Programa de Educación para Prevención de la Delincuencia. Todos estos programas fueron considerados conceptualmente buenos, aunque no fuesen tan dinámicos y efectivos como podrían ser. Aun entre las personas que conocían estos programas, parecía haber cierta ambigüedad en cuanto a actividades y detalles, lo que indica un cierto grado de desinformación y la necesidad de mayor promoción, claridad y renovación en estas actividades.

3. Otros sectores

3.1. En materia judicial, los principales organismos son: el Consejo Privado de la Corona-Londres, Inglaterra, el Tribunal

de Apelación (tribunal regional, constituido por tres jueces, que viaja por la región), la Corte Suprema de Belice, el Tribunal de Familia (la Corte Suprema es competente para asuntos mayores y el Tribunal de Magistrados para los asuntos menores), el Tribunal de Magistrados (para los juicios rápidos), el Tribunal de Tránsito, el Tribunal de Asuntos Tributarios y las Alcaldías en el Distrito de Toledo (para los mayas).

Para hacer frente a los desafíos que se presentan al sistema judicial, el recientemente nombrado Procurador General presentó, en octubre de 1999, un plan para reconstituir y mejorar los tribunales, realizando importantes cambios institucionales y revisiones legales. El plan demanda una "reforma de procedimientos para lograr una mejor y más abundante administración de casos, una administración de despachos más concentrada que permita dar lineamientos en la preparación del trabajo con casos y realizar las revisiones y el análisis de rutina, el mantenimiento de registros para seguir la pista a los casos con el objeto de ofrecer datos estadísticos y análisis cualitativos y una adecuada actividad en materia de colaboración y consultas para lograr un estándar más alto de justicia"⁶. Una documentación suplementaria esboza actividades que pretenden abordar muchos de los obstáculos y problemas del sistema judicial señalados en este informe.

3.2. Con respecto al sector penitenciario y de rehabilitación de reclusos, el Departamento de Prisiones administra sólo una prisión en el país, situada en la zona de Hattieville del Distrito de Belice. Alberga hombres y mujeres, así como presos en espera de juicio y los de máxima seguridad. En el momento actual hay aproximadamente 1.200 internos en la Cárcel de Hattieville, lo cual representa de dos a tres veces su capacidad inicial.

6 Boletín del Ministerio del Procurador General, *The Reporter*, 17 de octubre de 1999.

El Cuerpo Nacional de Jóvenes Cadetes fue establecido en septiembre de 1999, bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Humano y la Mujer (MHDFW). Sus programas se concentran en muchachos de 14 a 21 años que han abandonado los estudios y están desempleados, intentándose sobre todo resolver los problemas de comportamiento que muestran estos jóvenes de alto riesgo, aunque también se aplica para los que han cometido pequeños delitos por primera vez y no tienen experiencia en el sistema de justicia penal y reclusión. Se pretende que el Cuerpo proporcione una alternativa a la prisión, siendo el objetivo principal emprender estrategias que reincorporen a los muchachos a la vida productiva en sociedad. En este programa, los participantes tienen que mantenerse en residencia por un año, pasando luego por un período de seis meses de atención posterior. El Cuerpo es supervisado por un organismo privado, con una Junta Directiva en la que hay una fuerte representación gubernamental.

En estos momentos se hacen esfuerzos para explorar la posibilidad de establecer una Comisión Nacional sobre Alternativas a la Custodia (NCAC), que funcionaría como órgano oficial, con una amplia representación de diversas entidades afines al gobierno y otros sectores y facultades de legislar y regular. Esta Comisión examinaría la posibilidad de instituir combinaciones de medidas punitivas y condenatorias con un fuerte énfasis en la rehabilitación, por ejemplo: multas y servicio comunal, tiempo en detención y servicio comunal, o cualquier combinación que quienes imponen la condena determinasen como adecuada. Se ha dispuesto que el proyecto será financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y cofinanciado por el Gobierno de Belice. Un objetivo principal del mismo sería reactivar el adormecido plan de la Orden de Servicio Comunal (CSO), montando la infraestructura necesaria para hacerlo funcional. Esto implicaría ampliar el actual equipo de cuatro oficiales del régimen de prueba que trabajan en todo el país, a por lo menos diez oficiales. También se contrataría a un Coordinador Nacional con expe-

riencia en alternativas a la prisión y asuntos juveniles, que dependería directamente del NCAC. Se espera que el proyecto pueda admitir anualmente 250 internos para el programa CSO y que permita el ingreso en el programa de personas actualmente presas, con la posibilidad de conmutar sus condenas a cambio de participación. El actual personal ejecutivo de la Prisión se ha mostrado receptivo en cuanto a esta propuesta. También se ha producido un cambio recientemente en la dirección de la Superintendencia en el Departamento de Prisiones, que ha resultado en el nombramiento de la primera mujer en esta posición, la primera igualmente con experiencia en rehabilitación.

Hay un Programa de Rehabilitación de Base Comunitaria, instituido por el Ministerio de Desarrollo Humano y la Mujer y compuesto de tres secciones principales: un Plan de Prueba, un Plan de Servicio Comunal y una institución juvenil (Hostal de Jóvenes Princesa Real). El programa tiene tres objetivos principales: el primero es “supeditar a un delincuente juvenil a la supervisión de un Oficial del Régimen de Prueba en su comunidad por un lapso de tiempo determinado (de 1 a 3 años), durante el cual el infractor recibe respaldo para convertirse en un ciudadano útil y productivo”; el segundo, “contribuir a la reducción del actual hacinamiento en las instituciones juveniles y penitenciarias”, y el tercero “reducir el riesgo de la reincidencia y proteger la sociedad. No obstante, parece que la eficacia del programa se ha deteriorado a lo largo de los años, necesitando ser revisado y reorientado.

El Régimen de Prueba constituye el principal impulso del cambio promovido por el Ministerio de Desarrollo Humano, que pasaría de un enfoque basado en la rehabilitación institucional a otro de tratamiento centrado en la comunidad. Se han hecho recomendaciones para remediar la actual falta de calidad, eficiencia y eficacia en el Régimen de Prueba, entre ellas la asignación de una mayor prioridad al programa en el Ministerio, un aumento en el número de funcionarios capacitados para

satisfacer la actual demanda de servicios y la creación de más asociaciones con organizaciones que tienen mandatos similares fuera del Gobierno. Las dificultades en términos de personal consisten en exigencias que surgen de la dualidad de funciones (por ejemplo, Oficiales del Régimen de Prueba actuando también como Oficiales del Régimen de Libertad bajo Palabra). Por ello, la coordinación interministerial es importante, ya que el Régimen de Prueba está bajo la jurisdicción del Departamento de Desarrollo Humano en el Ministerio de Desarrollo Humano y la Mujer, mientras que los asuntos de la libertad bajo palabra corresponden al Departamento de Prisiones, ubicado en el Ministerio de Vivienda, Renovación Urbana y Asuntos Internos.

El Plan de Servicio Comunal (CSS) persigue los mismos objetivos principales, tendientes a impulsar la filosofía según la cual un infractor debería dar algo de vuelta a la comunidad a cambio de los delitos cometidos y sus repercusiones. En primer lugar, el CSS pretende “supeditar a un infractor a la supervisión de un Oficial Pertinente en su comunidad, debiendo durante este tiempo realizar trabajos no remunerados en beneficio de la comunidad, dentro de un marco de tiempo determinado (usualmente medido por horas)”. El segundo objetivo es “contribuir a la reducción del hacinamiento en las instituciones juveniles y penitenciarias”. El tercer objetivo es “reducir el riesgo de reincidencia, estimulando en el infractor un sentido de ciudadanía y pertenencia a su comunidad”.

El Hostal de Jóvenes Princesa Real (PRYH) es un centro residencial de rehabilitación mixto, para jóvenes delincuentes de 8 a 16 años. Está administrado conforme a las disposiciones del Capítulo 243 de las Leyes de Belice y es una división del Ministerio de Desarrollo Humano. Su actual capacidad es de 40 muchachos y 16 muchachas. Se puede lograr el ingreso de jóvenes en el PRYH por distintos canales: envío de vuelta u órdenes de internamiento por parte de los tribunales, acusación por un delito, condena por un delito y conducta incontrolable.

El objetivo del PRYH es ofrecer servicios que desarrollen y rehabiliten jóvenes para que se conviertan en ciudadanos productivos, tales como educación, deportes, participación comunal, capacitación espiritual, capacitación vocacional, consejería, tratamiento posterior y apoyo a los padres.

3.3. La Ley de la Defensoría de los Habitantes fue promulgada y aprobada por la Asamblea Nacional en 1994; sin embargo, no fue sino hasta agosto de 1999 que la Defensoría se estableció oficialmente. Dicha Ley está destinada a “establecer una Oficina de un Comisionado Parlamentario que será conocido como Defensor de los Habitantes (Ombudsman), para la investigación de la acción administrativa y de denuncias de corrupción y fechorías oficiales; y para atender asuntos con ello relacionados o que sean incidentales respecto a ello”. El Defensor tiene un mandato con amplios poderes de investigación, así como la facultad de investigar a cualquier ministerio del gobierno u órgano oficial, excepto las Fuerzas de Defensa de Belice (BDF), y cualquier compañía con un mínimo de 51% de propiedad gubernamental. Los poderes investigativos del Defensor de los Habitantes están a la altura de los de un Magistrado de la Corte Suprema, con la facultad de interrogar testigos, ingresar en propiedades y confiscar documentos. Sin embargo, no puede imponer castigos o penas de cárcel.

Antes de la promulgación de la Ley, el plazo para investigar asuntos o denuncias era de diez años. El Defensor actúa como funcionario y asesor judicial intrínsecamente autónomo del control ejercido por intereses políticos o empresariales, siendo inherente a su función la obligación de ser confidencial y justo para con la ciudadanía en general. El Ombudsman debe presentar informes anuales a la Asamblea Nacional, así como informes especiales sobre las investigaciones realizadas. Las recomendaciones de estos informes sobre investigaciones se remiten a los principales ejecutivos de las dependencias pertinentes dentro de limitaciones de tiempo establecidas, para lograr una expedita acción correctiva y además, o en su defecto,

compensatoria. Incidentalmente, se informa que en su mayor parte las denuncias presentadas a la Defensoría entre agosto y octubre de 1999 han sido casos de brutalidad policial⁷.

3.4. Finalmente, 70 abogados ejercen la profesión en el país, 60 en Ciudad de Belice y cinco en Balmopán.

3.5. De acuerdo con la encuesta, sólo el 10% de los entrevistados opinaron que el sistema judicial era bueno, mientras que el 53% lo consideraba aceptable y el 33% malo. El 47% indicó además que el desempeño del sistema judicial había continuado igual o se había empeorado (el 29,7%), siendo éste un tema especialmente delicado entre los entrevistados de las categorías socioeconómicamente más bajas. A diferencia de las personas encuestadas, la mayoría de las que fueron interrogadas en entrevistas específicas opinaron que el desempeño del sistema de justicia era de aceptable a bueno.

Hubo consenso entre esta última categoría de personas en cuanto a la existencia de leyes adecuadas y a que, de hecho, existen demasiadas leyes, dificultándose así su aplicación, puesto que en muchas ocasiones ni los agentes de la ley están familiarizados con algunas de las normas. En general, se expresó la sensación de que la legislación era teóricamente buena, siendo deficiente su ejecución.

Hubo asimismo consenso entre ellas sobre la falta de jueces y magistrados calificados. La ineficiencia del sistema judicial es también un problema constante, estancándose indebidamente los casos por postergaciones continuas, al no haber sido preparados los casos de manera suficiente, en gran medida por parte de los fiscales. Igualmente ocurre que jueces y magistrados con experiencia son a menudo reemplazados por personal inadecuadamente capacitado, lo que contribuye al creciente estancamiento de los casos. Algunas personas mencionaron la

7 Novelo, *The Reporter*, 14 de noviembre de 1999.

falta de paridad entre los fiscales públicos y los abogados privados, lo que produce desigualdad en el sistema de justicia, ya que estos son generalmente mejor pagados y cuentan con mayor experiencia. El alto ritmo de cambio por traslado de fiscales públicos al sector privado ha contribuido a ello en gran medida.

Asimismo se expresó una considerable preocupación en cuanto a la necesidad de revisar seriamente los procedimientos y lineamientos de la condena en el sistema judicial y sobre la falta de consulta entre legisladores y el Colegio de Abogados a la hora de redactar y poner en práctica proyectos de ley y leyes relacionados con la justicia.

Hubo igualmente consenso en cuanto a que el sistema de prisiones en Belice debe reformarse, constituyendo la rehabilitación parte integral del Departamento de Prisiones, especialmente en vista de que se ha registrado una tasa de reincidencia del 70% entre internos y quienes han sido liberados bajo palabra. Las personas interrogadas opinaron que los internos deben ser considerados un recurso natural y que su rehabilitación dependería de que las instalaciones penales fuesen de naturaleza sociable y educativa. En la actualidad se considera el sistema como un "almacenamiento de personas" que fomenta el tratamiento inhumano.

Finalmente, todos los entrevistados estimaron que debería instalarse un programa estructurado de asistencia a las víctimas de la delincuencia, puesto que casi no hay iniciativas en este campo. Algunos de ellos señalaron la necesidad de establecer un fondo de asistencia a víctimas, por medio del cual se pagasen contribuciones provenientes del trabajo de los internos a un fondo de restitución al que pudieran tener acceso las víctimas, caso por caso. Se han hecho varias recomendaciones concretas acerca de cómo podría estructurarse este fondo, entre ellas apartar una parte para ayuda a ciertos internos tras su liberación y reingreso a la sociedad. Actualmente, a los presos que trabajan en las instalaciones de Hattieville se les reserva

una parte del dinero que ganan para que la usen tras su liberación, solución poco viable para algunos, ya que en su mayor parte los autores de actos delictivos carecen de destrezas, por lo que su capacidad productiva sería marginal y produciría sólo un pequeño cúmulo de dinero. La Comisión de Derechos Humanos de Belice (HRCB) pretende hacer gestiones ante el actual Gobierno para que se adopte una legislación similar a la Ley de Lesiones Personales y Compensación, adoptada en el Reino Unido.

4. Políticas y estrategias

Según la encuesta de opinión pública, las tres acciones gubernamentales de mayor importancia que deberían emprenderse en relación con la delincuencia eran el aumento de la severidad de las penas (así opinó el 54,7% de los entrevistados), seguidas de lejos por la creación de programas de prevención (el 8,7%) y el aumento de los efectivos policiales (el 5,3%). En cuanto a las personas entrevistadas específicamente, la mayoría apuntó prioritariamente a un mayor desarrollo económico con oportunidades sustanciales de empleo, siguiéndole mejores oportunidades de educación y vivienda.

La mayoría de los encuestados se declararon en desacuerdo con la constitución de grupos armados como un mecanismo destinado a luchar contra la delincuencia (el 55,3%) pero, aunque con una leve mayoría, de acuerdo con la organización de grupos de vecinos (el 49%, contra el 45,3%). Sin embargo, y de manera arrolladora, el 82,3% de los entrevistados se declararon favorables a la pena de muerte, sobre todo en casos de homicidio y violación.

E. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En Belice hay varias organizaciones de la sociedad civil involucradas en los temas de la criminalidad y de la seguridad

ciudadana, cuyos servicios y programas cubren campos tan diversos como la asesoría y tratamiento en materia de drogas, la prevención de la violencia doméstica y del abuso de los niños, la planificación familiar, la defensa y promoción de los derechos humanos, e incluso la facilitación de micropréstamos para el desarrollo de pequeñas empresas en zonas pobres. Casi todas ellas están ubicadas en Ciudad de Belice. Aunque las dificultades financieras y en términos de recursos humanos son a menudo factores inhibidores que impiden un éxito sostenido en tales iniciativas, estas entidades ofrecen un complemento necesario y de crucial importancia a las tareas de seguridad pública y desarrollo humano que financia el Gobierno. Seguidamente se exponen algunos ejemplos de estas organizaciones de la sociedad civil que están y estuvieron involucradas en programas relacionados con la seguridad ciudadana.

La *Alerta por Adicción (Addiction Alert)*, creada en 1991, es la única organización local que proporciona servicios humanos de tratamiento, intervención y rehabilitación en materia de drogas. Su meta es ofrecer servicios de tratamiento por abuso de sustancias a alcohólicos y consumidores de otras drogas, así como una red de apoyo a familias y amistades de adictos. Actualmente, la organización se encuentra inactiva.

La *Asociación de Vida Familiar de Belice (Belize Family Life Association)* se estableció en 1986 con el objetivo primordial de promover la paternidad responsable, mediante la aportación de servicios en materia de sexualidad y salud reproductiva. La organización tiene oficinas en todo el país y ofrece diversos servicios, desde la asesoría y la educación en planificación familiar hasta la realización de pruebas para la detección de enfermedades transmitidas sexualmente.

El *Programa de Desarrollo de Jóvenes Conscientes (Conscious Youth Development Programme, CYDP)*. A principios de 1995, quien fuera entonces el Procurador General y representantes de la Policía y otros líderes comunales reunieron

a cientos de pandilleros para lograr una tregua entre pandillas en la Ciudad de Belice. Fue un intento novedoso de detener el aumento de la insensata violencia que había paralizado al país y particularmente a la Ciudad de Belice. El CYDP fue creado "para involucrar a ex-pandilleros en tareas de educación, asesoría, rehabilitación y empleo"⁸. La incidencia de violencia se redujo dramáticamente al ofrecerse, por parte de proyectos gubernamentales e iniciativas del sector privado y no gubernamentales, empleo a jóvenes pandilleros. También se promovieron iniciativas empresariales y de autoayuda para ayudar a los jóvenes a adquirir autodependencia y la confianza necesaria para llevar una vida sin delincuencia. La solución de conflictos también fue parte importante de las actividades del CYDP y ayudó a que la Policía fuera más receptiva respecto a la comunidad en general. El programa se convirtió en mucho más de lo que se preveía y pronto se transformó en una red de apoyo para muchos jóvenes. A principios de 1999, no obstante, el CYDP se cerró y los programas fueron asimilados en otros departamentos gubernamentales por el actual Gobierno, que adujo mala administración y manipulación política para justificar el cierre.

La *Organización Nacional para la Prevención del Abuso de los Niños*. La NOPCA (*National Organization for Prevention of Child Abuse*) fue establecida en 1992, habiendo sido creada como resultado directo de la ratificación, por parte de Belice, de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, así como de la necesidad que se descubrió de establecer un programa de prevención primaria para hacer frente a las necesidades de niños y familias en riesgo. La meta de la organización es promover los derechos básicos de los niños y sus familias, garantizándolos tal y como se describen en la indicada Convención y equilibrando además los derechos de los niños y el papel de la familia. La NOPCA desempeña un papel clave en la ejecución de iniciativas de prevención del abuso de

8 "The Right to A Future", NCFC y UNICEF:112.

los niños que pretenden reducir la incidencia de tal abuso mediante la educación, la investigación y la promoción de la causa. Pone su mira en grupos de alto riesgo tales como las mujeres solteras jefes de familia, las madres adolescentes y las familias afectadas por el abuso de las drogas y la pobreza. La NOPCA ha sido de valor determinante en campañas de concienciación sobre el abuso de los niños, tales como la de promoción de conciencia durante la Semana sobre el Abuso de los Niños y actuando recientemente como principal organizadora de vigiliias públicas por varias jóvenes víctimas de asesinato.

La *Comisión de Derechos Humanos de Belice (HRCB)* fue establecida en 1987 y cuenta con oficinas distritales en todo el país. Su objetivo principal es la promoción y defensa de los derechos humanos en Belice. La HRCB ha promovido con éxito una conciencia sobre los derechos humanos en este país y ha sido la principal promotora de las causas de abolición de la pena de muerte y de la lucha contra las violaciones de los derechos humanos de inmigrantes centroamericanos y presos. También ha sido el canal para denuncias numerosas de brutalidad policial en los últimos años.

II. COSTA RICA

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE RINCÓN GRANDE DE PAVAS

1. Ubicación geográfica

El territorio costarricense se encuentra dividido administrativamente en siete provincias (San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón), 81 cantones y 449 distritos. La provincia de San José cuenta con 20 cantones, divididos a su vez en 116 distritos, siendo Pavas uno de los distritos -y territorialmente el más extenso (9.34 Km²)- del cantón central de dicha provincia.

Pavas cuenta con los siguientes barrios: Alfa, Asunción, Bribri, Favorita del Norte, Geroma, Hispana, Libertad, Lomas del Río, Llanos del Sol, María Reina, Metrópolis, Pavas (centro), Residencial del Oeste, Rincón Grande, Rohmoser (parte), Rotonda, San Pedro, Santa Bárbara, Santa Catalina, Triángulo y Villa Esperanza. Un análisis de estos barrios muestra la complejidad que encierra esta zona de la capital, que es uno de los pocos lugares del país en donde se dan diferencias considerables en términos socioeconómicos, ya que en él coexisten los sectores de mayores ingresos del país (Rohmoser) con los de menores ingresos (Rincón Grande).

La comunidad de Rincón Grande de Pavas se encuentra ubicada en la zona oeste del distrito de Pavas, localizándose a 10 Km aproximadamente del casco urbano central de la capital. Tiene una extensión aproximada de 81 hectáreas, y se compone de nueve sectores: Lomas del Río, Bribri, Metrópolis I, II

y III, Oscar Felipe, Los Laureles, San Juan y Precarios (Loma Linda, Asociación Pro-Vivienda y Bella Vista).

Esta comunidad presenta características geográficas muy particulares, ya que se encuentra en la franja final del distrito de Pavas, en un área cerrada rodeada por quebradas en sus lados sur, oeste y norte. Su única vía de comunicación terrestre con el resto del distrito es por su lado este, mediante una sola calle principal que atraviesa el centro industrial colindante.

2. Datos demográficos

En enero de 1998, Costa Rica tenía 3.497.337 habitantes, la provincia de San José 1.264.137, el cantón central de San José 334.455 y del distrito de Pavas 71.099 (el 49% hombres y el 51% mujeres).

El distrito de Pavas es, después del de Hatillo, el segundo distrito con mayor población del cantón central de San José, contando con una densidad poblacional de 7.612 habitantes por kilómetro cuadrado.

Los datos disponibles acerca de la población de Rincón Grande señalan que cuenta con al menos 30.000 habitantes, de los cuales una cuarta parte vive en precarios⁹. De acuerdo con estos datos, la mayor parte de sus pobladores provienen del Área Metropolitana de San José, principalmente de sus barrios populares.

Se estima que, en promedio, las familias que viven en Rincón Grande están compuestas por alrededor de 4.6 personas, a pesar de que un 22% del total están conformadas por seis o más miembros. Asimismo, se calcula que aproximadamente en el

9 Sergio Muñoz, *Estudio de caso de la comunidad de Rincón Grande de Pavas. Proyecto de fortalecimiento de la autogestión comunitaria*, San José, 1997, p. 12.

30% del total de familias el jefe de familia es una mujer. La población en edades comprendidas entre los 10 y los 19 años es de alrededor de 6.300 personas (o sea, un 21,1%)¹⁰.

La comunidad de Rincón Grande de Pavas, originalmente conformada por Lomas del Río y Bribri, proyectos de vivienda de principios de los años ochenta, se ha ido conformando por la llegada de nuevos grupos de personas originada en políticas de reacomodo de los precarios ubicados en la periferia de la ciudad capital desarrolladas por las administraciones Arias Sánchez (86-90) y Calderón Fournier (90-94). La mayor parte de sus pobladores provienen de los proyectos de la Comisión Especial de Vivienda de administraciones anteriores, correspondientes a Metrópolis, Oscar Felipe y Laureles, las cuales representan el 45% del total de la zona (13.503 personas); luego se encuentran los sectores denominados de «colonización temprana», que son Lomas del Río y Bribri, que constituyen el 38,3% del total de población (11.497 personas); y, finalmente, el sector más reciente de Finca San Juan, que constituye el 16,7% restante del total de población (5.000 personas)¹¹.

El proceso de conformación urbana de esta comunidad muestra tres modalidades de urbanización: «la realizada por el sector inmobiliario privado, la urbanización de interés social dirigida por el Estado y los precarios. Estos tres tipos se encuentran presentes en los diversos momentos de la constitución de esa comunidad, implicando una clara diferenciación interna en cuanto a situación social y disponibilidad de infraestructura»¹².

De acuerdo con el estudio indicado en la nota precedente, la situación de los nueve sectores que conforman Rincón Grande puede ser individualizada de la siguiente manera:

10 **Ibid**, p. 13.

11 Allen Cordero, **Sistematización de diagnóstico de Rincón Grande de Pavas**, Equipo Interagencial de Naciones Unidas, agosto de 1996.

12 Muñoz, **op. cit.**, p. 10.

1. Lomas del Río: se trata de la primera urbanización del lugar (aproximadamente 12 años), después de que las familias instaladas en la zona compraron las viviendas a una empresa privada. Se divide en Lomas del Río I y Lomas del Río II, y cuenta con obras de infraestructura, una escuela, un consultorio médico, algunos comercios, dos juegos infantiles, algunas canchas en mal estado y varias zonas verdes sin uso.

2. Bribrí: resulta de un proyecto del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo bajo la modalidad de arrendamiento y, en 1995, las familias obtuvieron las escrituras de sus viviendas. Cuenta con infraestructura, algunos comercios, un salón comunal, una zona de juegos, una cancha multiuso en mal estado y dispone de algunos terrenos para parques y juegos infantiles.

3. Metrópolis I, II y III, Oscar Felipe y Los Laureles: tiene su origen en proyectos de la Comisión Especial de Vivienda iniciados en 1988 y concluidos en su gran mayoría, excepto algunas zonas de Metrópolis II y III, en donde se encuentran familias dobles y desplazadas. En esta zona faltan infraestructura, viviendas, áreas infantiles, canchas multiusos, reparación de vías y rotondas, contándose, sin embargo, con consultorios médicos, CEN-CINAI, algunas canchas en mal estado, dos plazas de fútbol, algunos comercios, una escuela y una Iglesia.

4. Finca San Juan: en esta zona se reubicaron familias durante la administración Calderón (1990-1994). Cuenta con algunas obras de infraestructura y viviendas por esfuerzo propio de los pobladores. La parte C del asentamiento está saturada de familias, y se requiere reubicación, construcción de infraestructura y construcción de viviendas. En el último trimestre de 1995, la parte destinada a zonas verdes fue invadida por aproximadamente 72 familias. Este asentamiento carece aproximadamente en un 85% de viviendas, aún es deficiente la infraestructura, y no tiene zonas verdes, áreas de juegos y canchas multiusos, aunque dispone de una escuela.

5. Precarios: lo constituyen Loma Linda, Asociación Pro-Vivienda y Bella Vista, donde residen aproximadamente 500 familias, ubicadas unas en Metrópolis y otras en Bribri, en zonas destinadas para la recreación de ambos proyectos. Se trata de asentamientos con serios problemas de seguridad física y con condiciones de salud muy deterioradas. Aunque sus representantes están de acuerdo en reubicarse, el Ministerio de Vivienda aduce no encontrar fincas apropiadas para la reubicación de las familias»¹³.

3. Situación socioeconómica

Se estima la población económicamente activa (PEA) de Rincón Grande en unas 9.900 personas, o sea el 33% del total de los habitantes; en su mayoría, están dedicadas a actividades industriales y comerciales¹⁴. Asimismo se calcula que el 68% de la PEA se desempeña en labores del sector terciario de la economía, especialmente comercio y servicios personales, y que el 29,8% trabaja en empresas industriales, también del sector terciario.

Rincón Grande de Pavas también presenta un problema de turgurización y sobresaturación del escaso espacio disponible, lo que da lugar a un alto grado de hacinamiento¹⁵. Según algunos, es la comunidad con la mayor concentración poblacional del país, mientras que, para otros, constituye «... una de las máximas y más claras expresiones del problema de la pobreza urbana en Costa Rica. En efecto, lo que es posible mirar a simple vista en este complejo de comunidades, como es sectores de vivienda en mal estado, ausencia de infraestructura social y recreativa, falta de áreas verdes, acumulación de basura y desechos en botaderos no autorizados y un inmenso conglomerado humano con características particulares, no es más que la

13 **Ibid.**, p. 11.

14 Cordero, **op. cit.**, p. 6.

15 **Ibid.**, p. 3.

expresión física, de la exclusión social, y por ende, de la persistencia del problema social en Costa Rica»¹⁶.

Además de la situación social imperante y de la pobreza casi generalizada en esta zona, existe un importante nivel de heterogeneidad social, caracterizada por «... la antigüedad de permanencia en el barrio y los procesos de construcción de vivienda que le dieron origen. De modo que en cierto extremo de mejores condiciones se encuentra Lomas del Río, que es el barrio más antiguo y donde sus pobladores compraron la vivienda, hasta los más pobres, que serían los precarios instalados recientemente, como lo son Loma Linda, Bella Vista, y el gran conglomerado conformado por Finca San Juan. En una situación intermedia se encontrarían sectores como Metrópolis, Oscar Felipe y Laureles»¹⁷.

4. Salud

En el distrito de Pavas, que cuenta con una Clínica, está ubicado el Hospital Nacional Psiquiátrico.

Aunque en todo el distrito existen 24 bares registrados con patente municipal y más de 200 ilegales, en Rincón Grande sólo hay dos cantinas con patente. Cabe destacar, en cuanto al expendio de licores, el problema que puede generar la gran cantidad de lugares de venta ilegal, así como la venta en pulperías. Esto tiene efectos sobre las condiciones de salud de los pobladores, así como sobre los niveles de violencia en la zona.

5. Educación

En Costa Rica, la tasa de analfabetismo general hasta el año 1984 era del 7% en los mayores de 10 años, siendo en la zona rural del 10%. En 1995, el nivel de instrucción en la po-

16 Muñoz, *op. cit.*, p. 10.

17 *Ibid.*, p. 11.

blación menor de 12 años y más indica que de 2.285.237 personas, el 5,1% no tenía ninguna instrucción. El acceso a la educación formal ha sido fundamental para alcanzar los niveles con los que cuenta el país, especialmente en la educación básica. Por ejemplo, en 1995, la tasa de escolaridad neta según nivel educativo muestra que en educación primaria fue del 94,8% y, en educación secundaria, del 46,9%.

El distrito de Pavas cuenta con 29 instituciones educativas distribuidas de la siguiente manera: 4 de preescolar, 11 de I y II ciclos, y 4 colegios académicos diurnos. En cuanto a centros de educación preescolar, cuenta con 13 instituciones, incluyendo las de carácter público y privado. En 1997, 208 personas se matricularon en los centros educativos de educación preescolar de Rincón Grande, y 1737 en los centros educativos de I y II ciclos diurnos. Con respecto a escuelas nocturnas, el distrito de Pavas, a pesar de sus claros problemas en cuanto al nivel de educación de mucha de su población adulta que no tiene educación primaria, no cuenta con centros de este nivel; en cuanto a los colegios académicos diurnos, el número de matrículas fue de 2.239. Cabe destacar que, hasta el año 1997, el distrito de Pavas no contaba ni con colegios técnicos (diurnos o nocturnos) ni con colegios académicos nocturnos; ese año, se inauguró el primer Colegio Técnico, el Liceo Nuevo de Pavas, ubicado en Rincón Grande de Pavas.

6. Características de la organización en Rincón Grande de Pavas

De acuerdo con un estudio realizado en 1996 por el Ministerio de Planificación y el Banco Mundial en Rincón Grande, un 57,6% de las personas entrevistadas participaba en alguna organización local, la mayoría de ellas (el 34,3%) en los diferentes comités de vivienda¹⁸, lo cual se explica por la evolución histórica de esta comunidad, constituida por grupos orga-

18 Ibid., p. 1.

nizados de presión que luego fueron reubicados de acuerdo con políticas gubernamentales, constituyéndose posteriormente en canales de las demandas de la población hacia las instituciones de gobierno. Puede verse entonces que los comités de vivienda constituyen el eje central de la organización en Rincón Grande, en virtud de su constitución histórica.

Esto es de particular importancia en el marco de la presente investigación, por cuanto define el grado de organización comunitaria en que debe operar cualquier iniciativa de carácter participativo como la que en materia de seguridad aquí se analiza. Esta situación, ahora enmarcada en la acción de la Instancia Comunitaria de Rincón Grande de Pavas, será abordada con mayor detenimiento en los apartados de políticas estatales, al referirnos al Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC), y en el de iniciativas de la sociedad civil, al abordar el tema de la instancia comunitaria y sus planteamientos en materia de seguridad ciudadana.

B. CRIMINALIDAD

Para determinar la situación de la delincuencia en el país y en la zona seleccionada se han utilizado los datos suministrados por los anuarios estadísticos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y del Ministerio de Seguridad Pública, respectivamente, enfatizándose en los delitos a la vez más graves y frecuentes. Para los fines del presente estudio, se indican los datos del período 1993-1997 en cuanto al país y de 1997 con respecto a la zona.

1. Tendencias generales

En el plano nacional, el cuadro 12 permite observar una disminución del 4% de las tasas de la delincuencia registrada oficialmente entre 1993 y 1997 (132.1 delitos por 10.000 habitantes en 1993 y 126.8 en 1997). Dicha baja no es regular, ya

que se da en los años 1995 y 1996, pero en 1997 las tasas del conjunto de los delitos denunciados conocen un incremento del 7,5 %.

De acuerdo con el cuadro mencionado, se pueden hacer además las siguientes observaciones:

- los delitos contra las personas representaban en 1997 el 8,9% del conjunto de la criminalidad, y sus tasas han disminuido en un 9,7% durante el período analizado, sobre todo desde 1994;
- las formas más frecuentes de esta categoría delictiva eran en 1997 las lesiones (el 2,4% del conjunto de la criminalidad) y los homicidios (el 0,5 %);
- entre 1993 y 1997, las tasas de los homicidios se han incrementado en forma continua, para alcanzar en 1997 un total del 20% con respecto a 1993; en cambio, las tasas de las lesiones han bajado un 22,5% durante el período considerado, en especial desde 1994;
- las violaciones representaban en 1997 el 0,6% del conjunto de los delitos denunciados, y aunque sus tasas hayan bajado en un 12,5% entre 1993 y 1997, se mantienen estables durante los tres últimos años;
- las amenazas constituían en 1997 el 0,3% del conjunto de la criminalidad, y sus tasas han conocido una muy fuerte baja (el 71,4%) durante el período;
- los delitos contra la propiedad constituían en 1997 el 72% del conjunto de la criminalidad, y sus tasas han disminuido en un 14,8% durante el período 1993-1997, sobre todo a partir de 1994¹⁹;

19 La disminución de las denuncias relacionadas con los delitos contra la propiedad, que por su volumen "arrastra" las cifras del conjunto de la criminalidad registrada oficialmente, se debe a una decisión tomada en 1994 por las autoridades del OIJ de sólo aceptar en adelante las denuncias que tuvieran o sobre-

Cuadro 12
Costa Rica. Denuncias recibidas por el OIJ según categorías de delitos,
totales y tasas por 10.000 habitantes (1993-1997)

Delitos	1993		1994		1995		1996		1997	
	Total	Tasas	Total	Tasas	Total	Tasas	Total	Tasas	Total	Tasas
Contra la vida	4010	12,4	4389	13,3	4457	13,2	4248	12,4	3933	11,2
Homicidio	160	0,5	182	0,6	184	0,5	189	0,6	210	0,6
Lesiones*	1283	4,0	1634	4,9	1439	4,3	1340	3,9	1084	3,1
Sexuales	547	1,7	545	1,6	537	1,6	501	1,5	527	1,5
Violación	247	0,8	214	0,6	237	0,7	241	0,7	261	0,7
Contra la libertad	487	1,5	457	1,4	192	0,6	221	0,6	224	0,6
Amenazas	439	1,4	412	1,2	144	0,4	164	0,5	155	0,4

* Incluye lesiones, lesiones con arma blanca y lesiones con arma de fuego

Nota: No se incluyen las contravenciones.

Fuente: Anuarios de estadísticas del Organismo de Investigación Judicial, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

Continuación Cuadro 12

Delitos	1993		1994		1995		1996		1997	
	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas
Contra la propiedad	34625	107,1	36224	109,7	431697	94,1	30979	90,2	319269	1,3
Daños	859	2,6	976	2,9	954	2,8	856	2,5	717	2,0
Estafa	1597	4,9	2016	6,1	1903	5,6	1630	4,7	1167	3,3
Hurto	11466	35,4	11031	33,4	8253	24,5	7506	21,9	8408	24,0
Robo con fuerza en cosas	11701	36,2	12569	38,1	10954	32,5	10912	31,8	11781	33,7
Robo en medio transporte	4088	12,6	4836	14,6	4230	12,6	4128	10,0	3724	10,6
Robo con violencia persona	3019	9,3	3327	10,1	3080	9,1	3607	10,5	4483	12,8
Infracciones a la Ley de Sicotrópicos	456	1,4	564	1,7	586	1,7	612	1,8	806	2,3
Otros	2586	8,0	3483	10,6	3470	10,3	3900	11,4	6905	19,7
Total	42711	132,1	45662	138,3	40939	121,6	40461	117,9	44321	126,8

Fuente: Anuarios de estadísticas del Organismo de Investigación Judicial, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.
(Continúa en la siguiente página).

- las formas más frecuentes de este tipo de delitos eran en 1997 los robos con fuerza en las cosas (el 26,6% del conjunto de la criminalidad), los hurtos (el 19%), los robos con violencia sobre las personas (el 10,1%), los robos en los medios de transporte (el 8,4%), las estafas (el 2,6%) y los daños (el 1,6 %);
- con la excepción de los robos con violencia sobre las personas, cuyas tasas han aumentado en un 37,6% durante el período considerado (en especial desde 1995), las de los demás delitos han disminuido, sobre todo desde 1994: estafas (un 32,6%), hurtos (un 32,2%), daños (un 23,1%), robos en los medios de transporte (un 15,9%) y robos con fuerza en las cosas (un 6,9%);
- combinando los datos precedentes, se observa que los delitos más frecuentes entre 1993 y 1997 fueron los robos con fuerza en las cosas (que representaban en 1997 el 26,6% del conjunto de la criminalidad en el país), siguiéndoles los hurtos (el 19%) y los robos con violencia sobre las personas (el 10,1%); estas tres categorías delictivas representaron ese año el 55,7% del total de delitos denunciados al OIJ; otras infracciones preocupantes, aunque con porcentajes netamente inferiores, son los robos en los medios de transporte (el 8,4% del total en 1997), las estafas (el 2,6%), las lesiones (el 2,4%) y los daños en la propiedad (el 1,6%);
- los delitos relacionados con las drogas (cultivo, comercio y tráfico y sobre todo tenencia y consumo) sólo representaban en 1997 el 1,8% de la criminalidad registrada; sin embargo, este porcentaje no se corresponde con la realidad, ya que la cifra negra con respecto a esta categoría delictiva suele ser muy elevada en todos los países;

pasaran los límites establecidos por el Código Penal (anteriormente, no había políticas definidas al respecto), así como, en los casos de robos con violencia sobre la persona (asaltos), por otra decisión de dichas autoridades según la cual los denunciantes tenían la posibilidad de renunciar a la recuperación del dinero robado, limitándose a la de los documentos sustraídos.

- en resumen, con la excepción de los homicidios y de los robos con violencia sobre las personas, todos los demás delitos denunciados al OIJ han experimentado bajas durante el período analizado, particularmente importantes en el caso de las amenazas.

2. Tendencias en Rincón Grande de Pavas

El Ministerio de Seguridad Pública estableció desde hace algunos años una oficina encargada de elaborar estadísticas sobre las denuncias recibidas mediante el sistema 911. Aunque tales estadísticas no son de la mayor confiabilidad y tienen muchos más problemas que las elaboradas por el Organismo de Investigación Judicial, constituyen sin embargo el único medio que permite observar algunos datos recientes al nivel de barrios y comunidades específicos, como los que componen Rincón Grande de Pavas. Estos datos se refieren a las denuncias presentadas en barrios como Bribrí, Lomas del Río, Metrópolis I y el Resto de Rincón Grande.

2.1. En Bri-Brí, se recibieron en 1997 un total de 30 denuncias, el 36,6% de las cuales correspondieron a agresiones y el 16,6% a riñas²⁰. Los datos recopilados hasta agosto de 1998 reportan el mismo número de denuncias (30) y los mismos porcentajes para las categorías de agresión y riñas, por lo que se esperaba que en lo que resta de año se incrementen las denuncias.

2.2. En Lomas del Río, se recibieron en 1997 241 denuncias, siendo las más representativas la agresión (el 38,2%), las riñas (el 9,9%) y los escándalos (el 8,7%). Hasta agosto de 1998, el número de denuncias ante el 911 en Lomas del Río alcanzaba un total 252, siendo las más representativas las agresiones (el 37,3%), las riñas (el 9,5%) y los escándalos (el 8,3%).

20 La clasificación se hace de acuerdo con un manual elaborado por esta oficina de estadísticas policiales.

2.3. En Metrópolis I se registraron en 1997 un total de 70 denuncias, correspondiendo el 40% de ellas a casos de agresión, el 11,4% de escándalos y el 8,6% a riñas. El total de registros hasta agosto de 1998 era de 72 denuncias, el 38,8% de las cuales eran casos de agresión, el 11,1% de escándalos y el 9,7% son casos de riñas.

2.4. En cuanto al resto de los barrios de Rincón Grande, en 1997 se recibieron un total de 27 denuncias, correspondiendo el 29,6% de ellas a casos de agresión y el 11% a riñas. Hasta agosto de 1998, el comportamiento de las denuncias fue similar.

2.5. Los datos precedentes permiten observar que en todos los barrios de la zona las denuncias hasta agosto de 1998 aumentaron con respecto al total de 1997. En relación con los tipos de infracciones registrados, conviene señalar la existencia de denuncias sobre escándalos en los barrios de Lomas del Río y Metrópolis I, situación que no se presenta en los otros barrios de la comunidad.

3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas

Los resultados de la encuesta de opinión pública y de una serie de entrevistas con personas de la comunidad llevadas a cabo en la zona permiten completar y cualificar los datos estadísticos anteriormente presentados. Se trata, obviamente, de otro nivel de realidad, generalmente basado en percepciones.

De acuerdo con esta fuente, existe un gran contraste entre la opinión de las personas entrevistadas sobre el aumento o la disminución de la criminalidad en los últimos años: la gran mayoría de ellas (el 96,7%) consideraron que la delincuencia había aumentado en el plano nacional, pero sólo el 66,8% eran de esta opinión en cuanto a su lugar de residencia (el 29,9% estimaron que permanecía igual). Fueron los hombres y las personas mayores de 30 años de edad y un nivel de escolaridad

primaria quienes opinaron en mayor proporción que la delincuencia había aumentado en la zona.

Las principales razones invocadas por los encuestados que creían en un aumento de la delincuencia en la zona fueron sobre todo el uso de drogas (el 48,4%) y el desempleo (el 20,1%) y, en menor escala, el consumo de bebidas alcohólicas (el 7,6%) y la pérdida de los valores tradicionales (el 6,3%).

Además de pronunciarse sobre los temas del incremento de la criminalidad y de sus causas, los residentes de la zona dieron su opinión sobre los delitos más graves que se cometían en el país. Casi la mitad de los ciudadanos (el 45,7%) mencionaron el asalto en la calle para robar, siguiéndoles en importancia el ataque con un arma (el 28%) y la violación (el 10,9%); otros hechos delictivos tales como el homicidio (el 7,9%), la estafa (el 3,3%) y el robo en el domicilio (el 2,3%) apenas fueron señalados por los entrevistados. Esta percepción se corresponde con los datos presentados en el cuadro 1 y con los resultados de la victimización.

En efecto, las encuestas suelen además servir para obviar el problema de la cifra negra de la delincuencia, aportando datos más fiables sobre la realidad criminal. Lo anterior se consigue preguntando a los encuestados si alguna de las personas que viven en la casa seleccionada ha sido víctima de algún delito durante el último año. La encuesta realizada en Rincón Grande de Pavas permite observar que una considerable proporción de los residentes de la zona (casi uno de cada tres, o sea, el 30,6% de las personas entrevistadas) manifestó haber sido víctima de algún crimen en el último año; el delito más frecuente fue el asalto en la calle para robar (el 21,7% del total de personas victimizadas), seguido de lejos por el ataque con un arma (el 4,8%) y el robo en la propia vivienda (el 2,6%).

A las personas que habían sido víctimas de al menos un delito se les hizo además una serie de preguntas acerca de de-

terminadas circunstancias de su comisión. Los delitos, cometidos generalmente por uno a tres infractores, ocurrieron sobre todo en la calle, en la colonia o vecindario, cerca del lugar de trabajo y en la propia vivienda, y tuvieron lugar sobre todo en los meses de enero, junio y febrero, los lunes, sábados y viernes, entre las 6 y 8 de la tarde.

C. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Los resultados de la encuesta de opinión muestran que los residentes de Rincón Grande de Pavas están esencialmente preocupados por el principal problema nacional: el desempleo, considerado por el 30,3% de las personas entrevistadas como el problema más grave del país. La criminalidad ocupa el segundo rango (el 18,4%), siguiéndole la pobreza (el 12,2%), la corrupción pública (el 11,5%), la salud (el 9,5%) y el costo de la vida (el 9,2%). Como puede verse, son los problemas económicos los que preocupan más a la población encuestada, ya que el desempleo, la pobreza y el costo de la vida representan más de la mitad de las respuestas. Con respecto a la criminalidad, las personas más inquietas son las mujeres y los ciudadanos con un nivel de escolaridad intermedio (primaria y secundaria).

En cuanto al nivel de seguridad de la zona seleccionada, estimado en función de la posibilidad de ser víctima de algún delito grave, en Rincón Grande se observa más bien un sentimiento de inseguridad. En efecto, mientras que aproximadamente un ciudadano de cada tres se sienten muy seguros o seguros (el 6,9% y el 27,6%, respectivamente de los encuestados), dos de cada tres (el 64,5%) -sobre todo las personas con un nivel inferior de escolaridad- se sienten poco seguros, inseguros y muy inseguros (el 32,9%, el 22,7% y el 8,9%). En contraste con esta opinión, existe un sentimiento de gran inseguridad en el país, ya que el 89,8% de los encuestados -sobre todo las personas de ingresos elevados y una mayor escolaridad- se sienten poco seguros, inseguros y muy inseguros (el 23,7%, el

35,2% y el 30,9%, respectivamente), en tanto que sólo el 10,2% se declaran muy seguros y seguros (el 3,9% y el 6,3%).

Ante esta situación, los residentes de la zona han tomado medidas para protegerse contra la criminalidad. Las más frecuentes consisten en la instalación de rejas en las viviendas (el 89,8%), la adquisición de un perro (el 35,9%) y la organización con los vecinos del barrio (el 24,3%), seguidas por la petición de ayuda policial (el 18,8%), la compra de un arma (el 11,2%), la contratación de un vigilante (el 10,9%) y la instalación de aparatos de alarma (el 7,2%). Las medidas adoptadas están relacionadas sobre todo con el poder adquisitivo de los encuestados.

D. POLÍTICAS ESTATALES

Después de examinar someramente las políticas estatales en sectores que, por tener en principio relación con la prevención del delito, pueden contribuir a una mejor aplicación del plan de acción, se analizarán con mayor detenimiento las políticas en materia penal, más directamente vinculadas a esta problemática.

1. En general

Una de las respuestas de carácter estatal más destacadas en el ámbito social con incidencia directa sobre los factores que afectan la seguridad ciudadana es el Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria en el Desarrollo y Operación de los Asentamientos Humanos (PROFAC), que se origina mediante un convenio firmado en febrero de 1992 entre el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Hábitat) y la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA). Este proyecto forma parte del Progra-

ma de Autogestión Comunitaria que ejecuta el CNUAH-Hábitat en Ghana, Uganda, Ecuador y Costa Rica²¹. Su objetivo principal consiste en «... fomentar estrategias de base comunal para el desarrollo de asentamientos humanos en los grupos urbanos de mayor vulnerabilidad social y ha sido diseñado para contribuir al establecimiento del desarrollo sostenible, enfatizando en la creación de estrategias viables para la inclusión de las comunidades en la provisión de servicios e infraestructuras»²².

Este proyecto ha tenido dos etapas: la primera, de enero de 1992 a enero de 1997; y la segunda, de febrero de 1997 a diciembre de 1998. Durante la primera etapa, el énfasis estuvo en el desarrollo de un conjunto de obras con las comunidades en las cuales ha trabajado, como un vehículo de formación de capacidades en la práctica. Durante la segunda etapa, el proyecto se ha dirigido hacia la catalización de recursos humanos y financieros desde las instancias públicas y privadas hacia las comunidades, priorizando dentro de las comunidades la capacitación organizativa y la formación de grupos independientes.

La labor de PROFAC en Rincón Grande de Pavas se inició en mayo de 1994 y, posteriormente, en diciembre de 1994, en el marco de la puesta en marcha del programa de Comunidades Prioritarias del Plan de Combate a la Pobreza a cargo de la Segunda Vicepresidencia de la República. Sus primeras acciones se concentraron en las siguientes áreas: a) inventario institucional, por medio del cual se detectaron 18 instituciones públicas y privadas en la zona que estaban ejecutando 60 proyectos diferentes; 2) contacto con cada institución presente en la zona para enterarlos de los objetivos de PROFAC; y 3) inventario de las organizaciones comunales, en donde se determinó «... la existencia de una alta dispersión organizativa y la existencia de conflictos de las organizaciones de Finca San Juan con el resto de los sectores, debido a sus acciones de presión

21 Muñoz, *op.cit.*, p. 14.

22 *Ibid.*, p. 15.

(cierre de carreteras principalmente) que afectan a los restantes comités»²³.

Posteriormente, en setiembre de 1995, se constituyeron dos equipos de trabajo o atención en la zona: un equipo técnico, conformado por las instituciones vinculadas al tema de la vivienda y la infraestructura (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Municipalidad de San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MIVAH), encargado de temas relacionados con el uso del suelo, infraestructura y equipamientos colectivos y coordinado por la Municipalidad de San José, y un equipo interinstitucional, dirigido a los aspectos sociales y organizativos de la comunidad y coordinado por PROFAC. Tiempo después, este último equipo se organizó por áreas de trabajo, dentro de las cuales se encontraba la de seguridad ciudadana, reuniéndose cada 15 días por área o subcomisión y mensualmente el equipo en su conjunto. El equipo interinstitucional constituyó posteriormente un Comité Central, con el propósito de contar con una instancia de coordinación y seguimiento de las acciones planteadas por los representantes de cada una de las subcomisiones existentes (seguridad ciudadana, saneamiento ambiental, niñez, mujeres, jóvenes, vivienda e infraestructura).

Entre las diversas acciones desarrolladas por PROFAC, destacan dos directamente relacionadas con el objeto del proyecto: el diagnóstico participativo de la situación de Rincón Grande de Pavas y el trabajo con la juventud en alto riesgo social (barras). En el diagnóstico participativo, realizado entre 1995 y 1996, la inseguridad ciudadana era considerada uno de los principales problemas de Rincón Grande, junto con el de la violencia en general.

23 Ibid., p. 30.

Aunque PROFAC, que debía concluir su intervención en Rincón Grande en diciembre de 1998, ha desarrollado muchas actividades en la zona, se destacan a continuación las tres que, desde su punto de vista, son las más destacadas:

Proyecto Jóvenes en Riesgo Social. No contemplado inicialmente como un aspecto de la propuesta autogestionaria, la existencia de un importante grupo de jóvenes agrupados en las «barras», dispuestos a iniciar un proceso de reorientación de sus prácticas, obligó al equipo de PROFAC a desarrollar metodologías y propuestas de acercamiento y trabajo con jóvenes en riesgo, novedosas en el contexto costarricense y con posibilidades de ser replicadas en otras situaciones. A nivel comunal, lo anterior significaba una importante disminución en los niveles de violencia callejera e inseguridad vividos por las familias y la progresiva participación en el desarrollo comunitario de un sector de jóvenes hasta entonces considerados uno de los principales problemas de Rincón Grande.

Proyecto de Generación de Empleos e Ingresos. Aún en sus etapas iniciales, el trabajo con microempresarios de la comunidad ha permitido definir ciertas características particulares de la economía informal de la comunidad, en especial el nivel y características de la participación de la mujer. Se conformó un grupo estable de microempresarios, y la propuesta ganó rápidamente legitimidad en la comunidad, como se expresa en el interés de otras personas en participar. El posible desarrollo de una propuesta de Banco Comunal abre nuevas posibilidades para que los propios pobladores asuman el reto de establecer prácticas solidarias de desarrollo.

Proyecto Comunicación. Uno de los principales aspectos que permiten el establecimiento de prácticas democráticas y la identificación de los pobladores con su comunidad es la difusión de la información respecto a las acciones de las organizaciones comunitarias y procesos de negociación. En este sentido Rincón Grande es, hasta el momento, la comunidad que ha

logrado una mayor actividad en este sentido, lo cual ha sido en parte resultado del intenso trabajo de los últimos meses y del trabajo conjunto de las organizaciones comunales²⁴.

2. En materia penal

2.1. Ministerio de Seguridad Pública

La presente Administración inició sus funciones en mayo de 1998. Entre sus programas en el área de la seguridad comunitaria se destacan, en el marco de la continuidad a los proyectos de seguridad comunitaria iniciados en el gobierno anterior²⁵, los siguientes:

Plan Nacional de Policía Comunitaria

Para el período 1998-2002, este plan tiene como objetivo general: «Frenar el crecimiento de la delincuencia y disminuir la inseguridad en las zonas de mayor incidencia de la criminalidad, mejorando la prevención y el control del delito, promoviendo la organización y la participación ciudadana»²⁶.

Como objetivos específicos se propusieron los siguientes²⁷:

- poner en marcha un nuevo modelo descentralizado de organización y operación policial que integre los esfuerzos de la fuerza pública y la sociedad civil;
- promover la participación y la organización comunitaria en la prevención y el control del delito;

24 **Ibid.**, p. 35.

25 El Gobierno anterior inició un proyecto piloto en el distrito de Hatillo y el Programa de Seguridad Comunitaria, que asesoró a más de 200 comunidades en la materia. Para un mayor desarrollo, véase MSP, **Resumen del Informe de Labores 1994-1998**, San José, Imprenta Nacional, 1998.

26 MSP, **Plan Nacional de Policía Comunitaria**, San José, Imprenta Nacional, 1998, p. 6.

27 **Ibid.**

- reducir los escenarios favorables al crimen mediante acciones de rehabilitación de la infraestructura y el mobiliario urbano en las comunidades;
- mejorar el control del tráfico de drogas e incrementar los programas de educación y prevención en relación con este flagelo social; y
- prevenir y reducir la violencia social y doméstica.

Como puede verse, los objetivos del Plan Nacional de Policía Comunitaria diseñado para el período 1998-2002 parten de la premisa de la imperiosa necesidad de contar con una elevada participación ciudadana en la prevención del delito y el control social de la población sobre la fuerza de policía, sin que esta participación signifique la interferencia directa o determinante en el ámbito operativo ni en las actividades represivas del cuerpo.

Plan Piloto de Policía Comunitaria en Rincón Grande de Pavas

Este plan piloto, que no conviene confundir con el del presente proyecto, tiene como objetivos disminuir la inseguridad ciudadana y la incidencia de la delincuencia, crear una red organizacional para la participación comunitaria en la prevención y control del delito y articular la acción de la fuerza pública contra la delincuencia.

Para la consecución de los objetivos anteriores, las autoridades del Ministerio de Seguridad Pública han definido las siguientes actividades: un diagnóstico socio-espacial; la constitución y el fortalecimiento de comités comunales de seguridad; la constitución y el fortalecimiento del Consejo Distrital de Seguridad, un órgano de enlace entre los Comités de Seguridad Comunal y las autoridades nacionales del Ministerio de Seguridad Pública; la capacitación a los comités; el diseño de obras

urbanísticas; la educación formal (escuelas y colegios); y una campaña de prevención y control.

Unidad de Seguridad Comunitaria

La Unidad de Seguridad Comunitaria es un ente dependiente de la Guardia Civil, que tiene como responsabilidad desarrollar programas de capacitación y educación sobre el tema de la seguridad en diversas comunidades del país, de forma que se fortalezca su capacidad organizativa para colaborar en la lucha contra la delincuencia.

En Rincón Grande de Pavas ha realizado siete reuniones con la comunidad, la primera de las cuales tuvo lugar el 3 de octubre de 1998. En la primeras reuniones, hubo problemas con los vecinos miembros de la Instancia Comunal, que es la principal organización comunal de la zona, quienes reclamaron por la "poca efectividad de las acciones del Ministerio de Seguridad Pública"²⁸. Ante esta situación, los personeros de Seguridad Comunitaria decidieron continuar el trabajo con el grupo de personas que se mostró con mayor disposición para participar en el tipo de acciones que se iban a ejecutar; estas personas constituyeron el Comité Central de Seguridad, independiente de la Instancia Comunal.

La Unidad de Seguridad Comunitaria ha decidido llevar a cabo sus actividades de capacitación por etapas, dividiendo los diferentes barrios que componente Rincón Grande. En la primera fase participarán los vecinos de Metrópolis 1 y Metrópolis 3²⁹.

Esta unidad ha elaborado además un prediagnóstico de la zona, donde se hizo énfasis en algunos aspectos de infraestruc-

28 Unidad de Seguridad Comunitaria, **Informe General del Plan Nacional de Policía Comunitaria en Rincón Grande de Pavas**, setiembre 1998, p. 1.

29 *Ibid.*, p. 4.

tura como la existencia de “charrales”, la poca iluminación, el descuido de zonas públicas y la falta de lugares para recreación, considerándose que todos ellos tienen efectos sobre la inseguridad en la zona.

Delegación Policial de Pavas

La Delegación Policial de Pavas depende de la Sexta Comisaría de la Guardia Civil. Únicamente contaba en 1998 con cuatro efectivos para cumplir su labor, o sea, una tasa de un policía por cada 7.500 habitantes, cifra netamente inferior a la del país (un policía por cada 520 habitantes) y a la de las demás zonas seleccionadas, y claramente insuficiente para una población tan numerosa y causa principal del sentimiento de insatisfacción y desconfianza de los residentes de la zona, manifestada en la encuesta de opinión pública.

Según se pudo constatar, las instalaciones físicas de esta unidad policial están en una situación bastante precaria. En cuanto al accionar de los efectivos, no se pudo constatar ninguna denuncia en contra de ellos en la Inspección Policial del Ministerio de Seguridad Pública³⁰. Sin embargo, la Contraloría del Servicios de la misma institución reportó haber tramitado cinco expedientes contra efectivos policiales de la localidad entre 1996 y 1998³¹.

La encuesta llevada a cabo en Rincón Grande de Pavas ofrece otros datos para la evaluación de la Fuerza Pública.

En primer lugar, únicamente el 16% de las personas que declararon haber sido víctimas de un delito lo denunciaron a las autoridades competentes, tratándose del porcentaje más bajo

30 Este departamento únicamente reportó denuncias contra miembros de la Sexta Comisaría, pero su informe no especificó si algunas de ellas era contra los efectivos de la Delegación de Rincón Grande.

31 Las denuncias se relacionan con supuestas agresiones, detenciones irregulares o acciones arbitrarias.

de los países centroamericanos participantes. Las principales razones de no denunciar el delito fueron sobre todo la impresión de que las autoridades competentes no harían nada, la lejanía del lugar donde podía presentarse la denuncia, el miedo a represalias, la ausencia de pruebas y la escasa gravedad del hecho. La gran mayoría de las denuncias se hicieron a la policía (Fuerza Pública y OIJ), aunque los resultados esperados no tuvieron consecuencias positivas, ya que, de acuerdo con el 3% de los encuestados denunciadores, las autoridades no hicieron nada (el 1% manifestó sin embargo que se esclareció el hecho, y otro 1% que se había hecho una investigación).

En segundo lugar, el 78% de las personas encuestadas estimaron insuficiente la presencia policial en la zona (un 17,8% consideraron que la policía patrullaba poco, un 34,9% muy poco y un 25,3% nunca); sólo el 22% opinaron en sentido positivo (el 3,6% estimaron que la patrulla se hacía muy a menudo y el 18,4% a menudo). Estos datos se corresponden con los escasísimos efectivos asignados a la zona.

En tercer lugar, sólo un 13,8% de los entrevistados declararon que el servicio brindado en el vecindario por la policía era muy adecuado o adecuado (el 1,3% y el 12,5%, respectivamente), mientras que la gran mayoría (el 84,5%) lo consideraron poco o nada adecuado (el 52,6% y el 31,9%, respectivamente).

En cuarto lugar, más de la mitad de las personas encuestadas en la zona (el 51,3%) estimaron que, en su acción contra la delincuencia, la policía violaba los derechos humanos siempre (el 13,8%) y casi siempre (el 37,5%), mientras que el 22,7% opinaron que no los violaba casi nunca (el 11,5%) y nunca (el 11,32%). Estos resultados merecen ser contrastados con los ofrecidos en otras preguntas que pretendían indagar la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que, o bien habían violado más los derechos humanos en el último año, o bien los

habían protegido. Con respecto a la primera pregunta, la policía aparece solamente en cuarto lugar (con un 4,3%), bastante lejos después del Gobierno (con un 43,8%), del Poder Judicial (el 26%) y de los partidos políticos (el 16,4%); como puede verse, estos resultados no son congruentes con los antes indicados sobre la violación de los derechos humanos con ocasión de la actuación policial. En cuanto a la segunda pregunta, la institución policial ocupa los últimos lugares, después de la Iglesia Católica (el 70,1%), la Defensoría de los Habitantes (el 17,4%), el Poder Judicial y el Gobierno. Estas opiniones deben ser matizadas si se tiene en cuenta lo que para cualquier ciudadano significa la violación de los derechos humanos por parte de la policía o de otros organismos estatales; en este sentido, no se pueden comparar hechos tan diferentes como los que suponen una atención lenta o indebida de los funcionarios públicos o los relacionados con cualquier intervención policial, la cual, por la naturaleza de las funciones desempeñadas por este servicio, siempre -o casi siempre- se considerará represiva o autoritaria.

Finalmente, la policía no parece representar para los ciudadanos de Rincón Grande la institución que les inspira una mayor confianza para su protección personal contra el crimen. En efecto, no sólo son los guardas privados los que la preceden (el 29,9% de las respuestas contra el 15,5% para la policía), sino que además más de la mitad de los entrevistados (el 52,3%) manifestó su falta de confianza en los dos organismos mencionados.

Como puede verse, existe un importante contraste entre las estrategias policiales orientadas a una mayor y más fecunda colaboración con la comunidad y las opiniones -generalmente negativas- de los ciudadanos. Si se tiene en cuenta lo anterior, quizás uno de los principales logros del presente proyecto consista en mejorar la imagen de la institución policial, sobre todo gracias a la aplicación de mecanismos de colaboración entre ella y la población.

2.2. Otras instituciones del sistema penal

En la zona seleccionada hay otras instancias del sistema penal, entre ellas el Juzgado Penal de Pavas, la Fiscalía de Pavas, un Juzgado de Contravención y Menor Cuantía, una oficina de Defensa Pública, un Juzgado de Tránsito y una Oficina de Citación y Presentación.

La encuesta de opinión pública realizada en la zona muestra una actitud bastante crítica de los ciudadanos hacia el conjunto del sistema penal. En efecto, para el 96% de la población el funcionamiento de dicho sistema en el país es regular (el 51,3%) o malo (el 44,7%); y el 30,6% estima que ha empeorado en el último año (el 61,8% considera que permanece igual), siendo los sectores más críticos las personas con mayor nivel de escolaridad.

Aunque dicha encuesta permite observar que casi la mitad de los ciudadanos residentes en Rincón Grande (el 46,4%) están dispuestos a colaborar con la justicia si se les diera la oportunidad, la opinión negativa sobre el sistema penal queda corroborada si se considera que el 39,5% de los entrevistados no parecen dispuestos a prestar tal colaboración. Las principales razones invocadas por las personas que no están dispuestas a colaborar con la justicia fueron el desconocimiento y la cantidad de los trámites a seguir, la impresión de ineficiencia de los mismos, el desconocimiento de las leyes, el temor a represalias y la desconfianza en el sistema penal. Las personas que manifestaron estar dispuestas a colaborar con la justicia, lo harían sobre todo en las siguientes actividades: participar, a razón de entre dos y cuatro horas semanales, en charlas con jóvenes y niños, organizar grupos de vecinos para mejorar la seguridad, participar en la guarda comunal y en la vigilancia nocturna, y ofrecer ayuda a los comités de prevención.

2.3. Políticas y estrategias en materia de criminalidad e inseguridad

Lo anterior plantea el problema de las políticas y estrategias estatales relacionadas con la delincuencia. A este respecto, la encuesta de opinión señala que las principales acciones gubernamentales deberían ser sobre todo aumentar la severidad de las penas (así opinó el 45,4% de los entrevistados) y crear programas de prevención del delito (el 30,6%), seguido de la construcción de más cárceles (el 7,9%), aumentar el número de policías (el 6,9%), mejorar la situación económica para prevenir el delito (el 2,3%) y ampliar los programas de rehabilitación de los reos (el 5,7%). Como puede verse, predominan las soluciones represivas sobre las preventivas.

Por otra parte, la indicada encuesta en la zona muestra que el 75% de las personas entrevistadas -sobre todo las personas con menos ingresos y ninguna escolaridad o un nivel universitario- están en desacuerdo con la actuación de grupos armados fuera de la ley (tipo escuadrones de la muerte) para eliminar por su propia cuenta a los delincuentes (de acuerdo el 21,4%), y que el 52% -en especial las personas más jóvenes, con menos ingresos y un nivel de escolaridad primaria y secundaria- no aceptan que grupos de vecinos de su colonia o barrio se armen para combatir el crimen asimismo por cuenta propia (de acuerdo el 45,7%).

Con respecto a la posible aplicación de la pena de muerte como una medida importante de lucha contra ciertas formas graves de delincuencia, uno de cada tres (el 33,9%) de los entrevistados se declaran favorables -sobre todo para delitos como el homicidio (el 27%) y la violación (el 5,9%); en cambio, el 65,5% se manifiesta contra la pena de muerte, sobre todo las personas de edad, con menores ingresos y un nivel de escolaridad primaria y secundaria.

Finalmente, en cuanto a la cuestión -invocada muy a menudo- de si los derechos humanos protegen más a los inocentes y

a las víctimas del delito o a sus autores, la opinión preponderante es que se concede una mayor protección a los delincuentes (así lo consideró el 53% de los entrevistados), en tanto que el 35,2% estimó que los derechos humanos protegen a todos por igual, y únicamente el 7,9% manifestó que protegen más a inocentes y víctimas.

E. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La comunidad de Rincón Grande de Pavas, a través de sus dirigentes comunales, con la colaboración del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el PROFAC, luego de los diagnósticos realizados en los últimos años sobre la situación de la comunidad y que fueron reseñados en el apartado sobre las políticas estatales, elaboró su Plan Estratégico de Desarrollo Local para el período 1998-2005.

Con esta finalidad, durante el año 1995 se realizaron los diagnósticos participativos sobre la situación de Rincón Grande, para posteriormente iniciar un proceso de concertación acerca del uso del suelo, eje central de los conflictos en la zona, entre la misma dirigencia de Rincón Grande y entre ésta y las diferentes instituciones públicas involucradas con la problemática del lugar, cuyos preparativos se desarrollaron durante 1996, para finalmente realizar las negociaciones durante el primer cuatrimestre de 1997.

De esta forma, con la facilitación metodológica a nivel de coordinación de acciones entre la Red Interinstitucional (antiguo Equipo Interinstitucional) y la Instancia Comunal, surge la propuesta, por parte de la Instancia, de contar con un plan de desarrollo local, habiéndose utilizado una metodología de participación activa y democrática en donde participaron los diferentes dirigentes de los sectores que conforman Rincón Grande.

Para la determinación de dicho plan de desarrollo local, se realizó un primer taller en julio de 1997, en donde se definieron las acciones estratégicas para desarrollar el proceso de participación comunitario. Luego se efectuaron doce talleres de diagnóstico y planeamiento en todos los barrios de Rincón Grande, destinados a validar los problemas detectados en los talleres realizados en 1995.

Después de estos talleres generales, se realizaron talleres sectoriales de juventud, mujer, medio ambiente, microempresa y comunicación. Así, con todos estos diagnósticos, se realizó una sesión de trabajo con la Instancia Comunal en la que se priorizaron las acciones a emprender³², habiéndose elaborado finalmente el Plan Estratégico de Desarrollo Local de Rincón Grande de Pavas 1998-2005.

En los diagnósticos se detectaron 16 grandes temas de necesidades y problemas: educación y capacitación; economía, empleo e ingresos; salud; vivienda; integración, organización y participación comunal; drogadicción y alcoholismo; seguridad; violencia; infraestructura comunal; ambiente; participación gubernamental y municipal; mujeres; juventud; niñez; servicios; y otros.

Si bien los temas señalados abordan en su conjunto el tema de la seguridad ciudadana, en este apartado se consideran exclusivamente los directamente relacionados con la seguridad ciudadana procedentes, tanto de las propuestas y planes del Plan Estratégico citado como de las iniciativas de la sociedad civil de Rincón Grande de Pavas en este campo.

En este contexto, las necesidades y problemas detectados por la comunidad en materia de seguridad ciudadana fueron las siguientes:

32 Alberto Rojas, **Plan Estratégico de Desarrollo Local, 1998-2000. Rincón Grande de Pavas**, San José, 1998.

- seguridad: falta de seguridad ciudadana, poco apoyo del Ministerio de Seguridad Pública, escaso número de policías y corrupción policial ante la drogadicción;
- violencia: algunos vecinos enfrentan sus conflictos con peleas (sus formas de vida impiden una comunicación adecuada), violencia intrafamiliar y comunal, maltrato y agresión familiar a mujeres y niños, abuso de padres a niños y niñas, irresponsabilidad paterna y abandono de niños; y
- desempleo, drogadicción, violencia juvenil a nivel comunal y pocas oportunidades de estudio por estrechez económica.

En cuanto a las acciones a adoptar prioritariamente para solucionar los problemas detectados por la comunidad de Rincón Grande en el Plan Estratégico de Desarrollo Local, se dividieron por áreas: económica; salud, educación, servicios públicos, niñez, vivienda, integración, organización y participación comunal, prevención de la drogadicción y del alcoholismo, participación gubernamental, infraestructura comunal, ambiental, prevención de la violencia, seguridad ciudadana, juventud, mujer y proyectos varios. Las acciones directamente relacionadas con el tema fueron las siguientes³³:

- seguridad ciudadana: vigilancia comunal y policial; formación, organización y funcionamiento del Comité de Seguridad Comunal; y proyecto de Comité de Seguridad Comunal;
- prevención de la violencia: programa de prevención de la violencia doméstica y de atención a la mujer, el anciano y el niño agredido; y proyecto de educación y de acciones para enfrentar y prevenir la agresión en las familias y la violencia en la comunidad;

33 Ibid., p. 42-49.

- juventud: proyectos de prevención de drogas y atención a los drogadictos; proyectos para enfrentar la problemática familiar juvenil; y proyecto para conclusión de estudios secundarios, becas para estudios técnicos o profesionales con procesos de seguimiento y acompañamiento, junto con un programa de inserción laboral o creación de empresas; y
- prevención de la drogadicción y del alcoholismo: programa de prevención de drogas y atención del drogadicto; eliminación y vigilancia preventiva de las ventas clandestinas de alcohol y drogas; eliminación y vigilancia de la venta ilegal de alcohol y drogas; y promoción de A.A.

F. PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción que seguidamente se expone incorpora los aportes del seminario efectuado para discutir los resultados del diagnóstico llevado a cabo en Rincón Grande de Pavas, celebrado en abril de 1999. Para su elaboración, los participantes tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- el carácter de experiencia piloto, pero rigurosamente evaluada, del Proyecto;
- considerar los resultados del diagnóstico como la base indispensable para su elaboración y aplicación;
- la necesidad de referir las acciones a emprender al objetivo general y a los objetivos específicos del proyecto;
- la necesidad de referir tales acciones únicamente a la zona seleccionada y a los delitos que el diagnóstico había identificado como más frecuentes y preocupantes en dicha zona, o sea, las lesiones, los hurtos, los robos con fuerza en las cosas y con violencia en las personas y las amenazas;

- la duración del plan de acción, que será de seis meses, lo que impone limitar el número de acciones a emprender; y
- la oportunidad de seleccionar acciones cuyos resultados puedan ser alcanzados en el corto, mediano y largo plazo.

En tales condiciones, se identificaron las siguientes actividades y organismos responsables de cada una de ellas:

1. A partir de los Comités de Seguridad Comunitaria existentes en la zona, creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, constituido por todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y designación de un Comité Ejecutivo.

Responsables: todas las instituciones involucradas.

2. Constitución de subcomisiones para temas específicos tales como: criminalidad y seguridad, recursos locales, zonas y grupos de riesgo, educación en seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar, y educación vial.

Responsables: Comité de Seguridad Ciudadana y Ministerio de Seguridad Pública.

3. Ampliación de la Comisaría en Pavas.

Responsables: Ministerio de Seguridad Pública y Comité de Seguridad Ciudadana.

4. Diseño y ejecución de un programa de vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva.

Responsables: Policía, Ministerio de Seguridad Pública, Comité de Seguridad Ciudadana y comunidad.

5. Coordinación de las actividades de la policía preventiva y de tránsito.

Responsables: Ministerios de Seguridad Pública y Obras Públicas y Transportes y municipalidad.

6. Creación de un Programa de Atención a las Víctimas de Delitos (sobre todo en materia de violencia intrafamiliar).

Responsables: Ministerio de Salud, clínica de Pavas y clínica del adolescente.

7. Realización de reuniones periódicas entre la policía y la comunidad sobre temas relacionados con la criminalidad y la seguridad ciudadana.

Responsables: Ministerio de Seguridad Pública, Comité de Seguridad Ciudadana y comunidad.

8. Organización de encuentros periódicos entre policías, fiscales y jueces para encontrar soluciones conjuntas al problema de la criminalidad y de la inseguridad.

Responsables: Poder Judicial y Ministerio de Seguridad Pública.

9. Diseño y ejecución de un programa de educación y sensibilización en los centros de educación de la zona y en la comunidad sobre los siguientes temas: legislación penal, criminalidad, prevención del delito, seguridad ciudadana, drogas y uso de armas.

Responsables: Ministerios de Educación, Familia y Seguridad Pública, Poder Judicial, Instituto Nacional de Aprendizaje, municipalidad y medios de comunicación.

10. Diseño y ejecución de programas deportivos, recreativos y culturales para niños/ niñas y jóvenes.

Responsables: Ministerios de Educación, Cultura y Seguridad Pública y sectores culturales de la zona.

11. Diseño y ejecución de un programa de electrificación pública en los barrios de mayor peligrosidad.

Responsables: Instituto Costarricense de Electricidad, municipalidad y comunidad.

12. Instalación de tres semáforos frente a los tres centros educativos de la zona.

Responsables: Instituto Costarricense de Electricidad, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y comunidad.

13. Diseño y ejecución de planes operativos sobre la reparación y limpieza de calles, aceras, etc., y la creación de nuevas zonas verdes.

Responsables: Municipalidad, Ministerios de Obras Públicas y Transportes y Seguridad Pública y comunidad.

14. Diseño y aplicación de una red municipal y departamental de información sobre la criminalidad y la inseguridad.

Responsables: Sección de Estadísticas del Poder Judicial y Ministerio de Seguridad Pública.

III. EL SALVADOR

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE ILOBASCO

1. Ubicación geográfica

El Salvador es uno de los países más densamente poblados del continente americano, con una extensión territorial de 20.749,44 km² y una densidad de 269,1 hab/km².

El municipio de Ilobasco, con una extensión territorial de 249,7 km², está situado en la parte sur oriental del departamento de Cabañas, limitando al norte con los municipios de Sensuntepeque y Jutiapa, al este con el municipio de San Isidro, al sur con los de El Rosario, Monte San Juan, San Rafael Cedros (del departamento de Cuscutlán) y San Sebastián (departamento de San Vicente) y al oeste con los municipios de Jutiapa y Tejutepeque. Ilobasco es la ciudad más importante del departamento, aunque desde la década de los cincuenta no es su cabecera. Se tiene acceso a la misma por la carretera Panamericana, la más importante del país. Hay una comunicación fluida por carretera y se encuentra a una distancia de 54 kilómetros de la capital.

En la actualidad, según el informe del PNUD "Estado de la Nación en desarrollo humano 1999", el departamento de Cabañas ocupaba en 1996 el penúltimo lugar en el índice de desarrollo humano nacional, con un nivel de desarrollo humano muy deficitario y equiparable solamente con los índices establecidos para los países africanos de más bajo desarrollo.

2. Datos demográficos

La población de Ilobasco, según el Censo Nacional de 1992, es de 53.513 habitantes. Las proyecciones hechas por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) señalan una población de 59.880 para 1997, con una densidad de 214 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, según los cálculos proporcionados por la oficina de catastro de la alcaldía del municipio, la población podría llegar a los 90.000 habitantes, de los cuales 35.000 en el área urbana. Así pues, la población es mayoritariamente rural, aunque la ciudad de Ilobasco concentraba para 1992 el 33,8% del total de habitantes del municipio. Durante lo que va de esta década, la ciudad de Ilobasco ha crecido en población y se ha extendido con las nuevas colonias situadas en su periferia.

A partir de la década del 60 se produce un crecimiento demográfico significativo cuya tendencia se mantiene hasta la fecha. Así, la población pasa de 26.703 habitantes en 1961 a 37.876 en 1971, a 53.513 en 1992 y a 59.880 en 1997. Es en esta última década donde la situación presenta una alarma social especial, porque a esta dinámica demográfica se le ha agregado el fenómeno de nuevos asentamientos, tanto provenientes de los desplazamientos humanos provocados por la guerra, como el crecimiento de las colonias después de los Acuerdos de Paz y con la puesta en marcha de programas de reinserción de ex combatientes.

La oficina de catastro informa que actualmente existen 48 colonias en la ciudad de Ilobasco. El 10% surgieron después de los Acuerdos de Paz, y la mayoría se crearon durante los años ochenta. El asentamiento "Las 3 Marías", situado en las cercanías de la ciudad e integrado por cerca de 300 familias, nace como consecuencia de los desmovilizados de las fuerzas armadas.

Al mencionado ritmo de crecimiento demográfico cabe añadir las capacidades locales para responder al mismo en térmi-

nos de calidad de vida y posibilidades de desarrollo de la población, especialmente la más joven que, en el caso de Ilobasco, constituye un grupo social directamente señalado como el principal protagonista de la violencia y delincuencia.

De acuerdo con la edad, el grupo mayoritario lo constituyen los menores de 14 años, que constituyen el 44,9% de la población. Los jóvenes de 15 a 18 años representan el 9,3% de la misma, y el 45,8% las personas de más de 19 años de edad.

3. Situación socioeconómica

3.1. La población salvadoreña vive una coyuntura social profundamente marcada por la violencia y la pobreza. Según datos oficiales³⁴, el comportamiento de la pobreza en el país se ha caracterizado durante el período 1994-1996 por una disminución de la extrema pobreza nacional (del 23,9% al 21,6%), una disminución de la pobreza en general (del 54,7% al 51,9%) y un crecimiento de la pobreza relativa (del 28,5 al 30,3%). La pobreza rural es más grave que la urbana y su actual nivel supera los existentes antes del conflicto interno.

Si se ha llegado a aceptar que la pobreza y la desigual distribución de los ingresos han sido causas estructurales del conflicto, podría tener alguna validez hacer la misma relación respecto al problema delincencial actual. Sin embargo, el fenómeno de la delincuencia no tiene un carácter social exclusivamente vinculado con los pobres. La creciente presencia de organizaciones y prácticas delictivas que permiten superar en mucho el margen de lucro ilegal propio de una estrategia de subsistencia, es indicadora de que las razones económicas no son suficientes para explicar el fenómeno.

Respecto a la distribución del ingreso nacional, UNICEF (1997)³⁵ plantea que, a pesar de un modesto mejoramiento ob-

34 Encuesta de hogares y propósitos múltiples, 1996.

35 UNICEF, Una propuesta de UNICEF para el nuevo consenso nacional, octubre 1997, San Salvador, p. 3.

servado en los primeros cinco años de esta década, el 20% de la población más pobre obtiene sólo el 5% del ingreso, mientras que el 20% más rico participa de un 50%.

Las condiciones de vida asociadas y/o efecto de los problemas de pobreza y bajos ingresos nos presentan un nivel de vida muy deteriorado. El índice de desarrollo humano (PNUD-Gobierno de El Salvador, 1997) para el país en 1996 fue de 0,609, correspondiente al 109 lugar a nivel mundial de un total de 174 países. Pero los datos nacionales son verdaderamente alarmantes al examinar los índices de desarrollo humano de Chalatenango (el 0,508), La Unión (el 0,474), Cabañas (el 0,471) y Morazán (el 0,458).

3.2. Con respecto a Ilobasco, su situación es representativa de la nacional, con el agravante de que forma parte de los dos departamentos con más pobreza y menor desarrollo del país. Además, fue una zona altamente conflictiva durante la guerra, escenario de fuertes batallas y zona de disputa permanente. La población desplazada de los departamentos de Chalatenango y Cabañas se ubicó en la periferia de Ilobasco.

Es hasta mediados de esta década que Ilobasco, como parte del departamento de Cabañas, pasa a tener alguna relevancia en acciones de alivio de la pobreza y en la intervención de organismos gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo y promoción humana.

La economía de Ilobasco se concentra prácticamente en las siguientes áreas: la producción agrícola de granos básicos y una producción agropecuaria poco diversificada (la industria avícola ha instalado en la zona granjas con amplia capacidad productiva y tecnológica); la producción artesanal (cerámica fundamentalmente) para la venta local e internacional; el comercio, como punto de encuentro de grandes cantidades de agricultores que buscan insumos agrícolas y familias campesinas de la zona occidental y norte del departamento en búsqueda de

productos básicos (alimentos, vestido); y el creciente sector bancario, que en la actualidad llega a cinco bancos y una caja de crédito, magnitud desproporcionada con relación con la dimensión del municipio y de sus actividades económicas, por lo que se supone que está vinculado con el flujo de las remesas de dólares desde Estados Unidos. En el plano industrial es muy poco el desarrollo. En concreto se trata de las granjas avícolas y de una instalación de maquila de zapato (ADOC).

La población urbana económicamente activa era en 1992 de 6.025 personas (estando ocupadas el 93%), y la rural, de 10.402 personas (el 96% de ellas ocupadas). La actividad económica que genera más ocupación es la agricultura, con una absorción del 63,17% de la PEA; su peso es totalmente dominante al compararlo con el del comercio y la manufactura. Sin embargo, la agricultura mantiene un bajo nivel de industrialización y la fuerza de trabajo que demanda no es especializada. Incluso en el área del comercio, la situación es parecida con el crecimiento del sector no estructurado. Esto hace que para muchos jóvenes que terminan su educación media no existan oportunidades laborales correspondientes.

Los datos oficiales sobre el empleo están fundamentados en el criterio de la ocupación, razón por la cual aparece un índice de empleo bastante alto, al contrario de la percepción de la comunidad, que lo ubica como uno de los principales problemas de la zona, especialmente para la juventud. Por otra parte, en tales estadísticas no se logra distinguir entre subempleo, empleo temporal y empleo permanente. La apertura de nuevos empleos (y subempleos) solamente ha tenido relevancia en el caso de la creación de granjas agrícolas, en la expansión de las actividades comerciales del sector informal, de la banca y, en menor dimensión, de los talleres artesanales. El fenómeno de las remesas familiares provenientes de EE.UU. ha sostenido el nivel de consumo general, pero sin inversión productiva. Tampoco se vislumbra un despliegue productivo en la zona.

4. Vivienda

En el plano de la vivienda, persiste el serio problema de su pobre calidad, combinado con una débil política de desarrollo urbano y de planificación del crecimiento de la ciudad. En 1992, sólo el 42% de las 9.695 viviendas registradas tenían electricidad y el 15% servicio de agua por cañería, el 60% eran de adobe, el 55% tenían piso de tierra, el 68% servicio de recolección de basura y el 40% letrinas.

5. Educación

El analfabetismo -un 39,1% de la población- es más destacado en la población rural (un 31%) que en la urbana (un 8%). El nivel de educación formal alcanzado para la mayoría estaba en 1992 entre el I y II Ciclo (del primer al sexto grado). A partir del séptimo grado, se observa una fuerte disminución: el 13,3% ha alcanzado el Tercer Ciclo (de séptimo a noveno grados); el 5,9% llegó a bachillerato y solamente un 2,5% ha logrado un nivel de educación superior (universitaria y no universitaria). Tanto el sector de parvularia (un solo centro para toda la población) como el de educación media y superior son fuertemente reducidos.

La cantidad y calidad de la oferta educativa es percibida por la mayoría de las personas entrevistadas como deficiente. Funcionan cinco escuelas unificadas (primero a noveno grados), dos colegios privados que llegan hasta bachillerato y un bachillerato nacional. Tal oferta no logra satisfacer la creciente demanda. A nivel técnico, solamente funcionan dos centros de enseñanza de computación. En el plano vocacional, existen algunos proyectos de apoyo a jóvenes, pero todavía muy limitados. La comunidad cuenta con una "Casa de la Cultura".

6. Salud

En el ramo de salud, en el municipio funciona un hospital general, dos unidades de salud y un centro del Instituto Salva-

doreño del Seguro Social. En su zona rural funcionan siete dispensarios con presencia regular de médico, odontólogo y enfermeras.

7. Actividades recreativas, culturales, etc.

Finalmente, la ciudad de Ilobasco enfrenta problemas de crecimiento urbano periférico y de limitados espacios recreativos y de esparcimiento, que, según las personas entrevistadas, incide en que la juventud tienda a prácticas antisociales.

Los espacios de recreación son muy limitados. Existen dos parques, uno de los cuales está ocupado por grupos de maras y jóvenes con problemas de drogas y de alcoholismo, además de que sus condiciones para la recreación y esparcimiento son muy deficientes. A nivel deportivo se cuenta con el estadio municipal, que es la principal instalación de esta naturaleza. En la localidad hay además tres parroquias, un bar ("Flor Blanca") y seis cantinas.

B. CRIMINALIDAD

La delincuencia como un problema prioritario para los salvadoreños no es algo nuevo. Durante los años de guerra pasó a un segundo plano, ya que el conflicto interno concitaba mayor atención, pero una vez firmados los Acuerdos de Paz y entrado en vigencia el cese al fuego, recobró el impacto, con altos niveles de violencia delincencial, opacados en su efecto directo sobre las personas solamente por el largo período de guerra que el país ha dejado atrás.

1. Tendencias generales

En el cuadro 13 se presentan los principales delitos denunciados de 1994 a 1998 en todo el país a la Fiscalía General. Con respecto a dicho cuadro, conviene señalar que la presenta-

ción no refleja la totalidad de delitos denunciados, sino únicamente los delitos más importantes de cada una de las categorías indicadas.

De acuerdo con el mismo, las tasas del conjunto de los delitos considerados han aumentado en un 33,1% durante el período analizado, pasando de 58,3 delitos por 10.000 habitantes en 1994 a 77,6 en 1997, dándose la principal alza entre 1994 y 1995.

1.1. Asimismo se pueden hacer una serie de observaciones en el plano nacional, entre ellas las siguientes:

- los delitos contra la persona representaban en 1997 el 65,5% del total de los delitos considerados, y sus tasas han aumentado en un 35,8% durante el período indicado;
- las formas más frecuentes de esta categoría delictiva eran en 1997 las lesiones (el 34,4% de todos los delitos), los homicidios (el 15,1%), las amenazas (el 11,9%) y las violaciones (el 3,9%);
- las tasas de las lesiones han tenido un aumento muy significativo entre 1994 y 1995, estabilizándose a partir de este último año, mientras que las de los homicidios han disminuido hasta 1996 y crecido ligeramente en 1997, las de las amenazas se han incrementado regularmente desde 1995, y las violaciones registran tendencias oscilatorias;
- los delitos contra la propiedad representaban en 1997 el 32,5% del total, habiéndose incrementado sus tasas en un 21,2% entre 1994 y 1997;
- sus formas más frecuentes eran en 1997 los hurtos (el 13,3% de todos los delitos analizados), los robos de automóviles (el 10,6%) y los robos en la calle y en el domicilio (el 8,5%);

Cuadro 13

El Salvador. Delitos registrados según categorías de delitos,
totales y tasas por 10.000 habitantes (1994-1997)

Delitos	1994		1995		1996		1997	
	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas
Contra la persona	21121	37,4	27922	48,4	27567	46,7	30616	50,8
Homicidios	9135	16,2	7877	13,6	6715	2,8	7042	2,5
Lesiones	6643	11,8	5001	8,7	14051	5,6	16087	4,7
Violaciones	1876	3,3	1544	2,8	2001	24,5	1840	21,9
Secuestros	-	-	117	0,2	92	32,5	65	31,8
Amenazas	3667	6,5	3383	5,9	4708	-	5582	9,3
Contra la propiedad	11714	20,8	13993	24,2	13308	22,6	15180	25,2
Robos en la calle y en la casa	3484	6,2	3387	5,9	3302	5,6	3972	6,6
Robos de automóvil	-	-	5710	9,9	4680	8,0	4972	8,3
Hurtos	3168	5,6	4896	8,5	5326	9,0	6236	10,4
Daños	2184	3,9	-	-	-	-	-	-
Estafas	2878	5,1	-	-	-	-	-	-
Drogas	-	-	1031	1,8	1487	2,5	953	1,6
Total*	32835	58,3	42946	74,5	42362	71,9	46739	77,6

* Los totales sólo representan las categorías delictivas indicadas en el cuadro, no los del conjunto de la criminalidad del país.

Fuente: Fiscalía General de la República

- los tasas de los hurtos han tenido un alza constante entre 1994 y 1997 (un 86%), en tanto que los robos en la calle y en la casa y los robos de automóviles muestran una tendencia oscilatoria;
- combinando los datos precedentes se observa que los delitos más frecuentes durante el período analizado eran las lesiones, los homicidios, los hurtos, las amenazas, los robos de automóviles y los robos simples;
- los delitos relacionados con las drogas (tráfico, tenencia y consumo) sólo representaban en 1997 el 2% del total de infracciones; sin embargo, este porcentaje no se corresponde con la realidad, ya que la cifra negra con respecto a esta categoría delictiva suele ser muy elevada en todos los países.

1.2. En el municipio de Ilobasco, los datos de la subdelegación de la Policía Nacional Civil indican que:

- el conjunto de los delitos considerados (419 en 1994, 224 en 1995, 285 en 1996, 375 en 1997 y 309 en 1998) bajan entre 1994 y 1995, se incrementan desde entonces hasta 1997 y disminuyen de nuevo en 1998;
- los delitos contra la persona (161 en 1994, 82 en 1995, 87 en 1996, 132 en 1997 y 135 en 1998) representaban este último año el 43,7% del total, siendo sus formas más frecuentes las lesiones (el 16,5%), las amenazas (el 15,5%) y los homicidios (el 10,4%), todos ellos con tendencia a la alza a partir de 1995;
- los delitos contra la propiedad (258 en 1994, 142 en 1995, 198 en 1996, 243 en 1997 y 173 en 1998) constituían ese último año el 56% del total de los delitos considerados y registraban incrementos desde 1995; sus formas más frecuentes eran los hurtos (el 36,6%), los robos (el 11%) y los

daños (el 5,8%), todos ellos con tendencias de carácter oscilatorio;

- combinando lo anterior, los delitos más frecuentes en la zona son los hurtos, las lesiones, las amenazas, los robos, los homicidios y los daños;
- desde un punto de vista estadístico, los delitos relacionados con las drogas son prácticamente inexistentes en Ilobasco.

2. Delitos específicos

Con respecto a las tasas de homicidios, la OPS señala una tendencia que se agrava seriamente en los años 90s, pero que ha mantenido por más de 30 años -obviando el período excepcional de la guerra- niveles preocupantes. Para el conjunto del país, las tasas por 100.000 habitantes fueron de 25,4 en 1965, de 34 en 1979, de 49,9 en 1990 y de 139 en 1996.

Las estadísticas indican que la violencia delincriminal crece, experimentando un ascenso drástico a partir del cese del conflicto bélico, lo que es percibido por parte de la población en forma sobredimensionada por el influjo de la prensa amarillista, cuyo manejo informativo y visual agudiza el sentimiento de inseguridad y el temor, así como por las campañas que sobre la delincuencia se llevan a cabo desde el gobierno y ciertas entidades civiles. Informes recientes indican que la violencia en El Salvador es la mayor del continente americano³⁶.

Entre los factores explicativos del incremento de la violencia merecen destacarse el fácil acceso y la utilización de armas

36 Sobre el tema de la violencia, véase **La cultura de la violencia en El Salvador**, Estudios Centroamericanos (ECA), Año LII, No. 588, octubre 1997, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", en especial José Miguel Cruz y Luis Armando González, "Magnitud de la violencia en El Salvador", pp. 953-966.

de fuego (desde las personales hasta las privativas de la Fuerza Armada) y el uso de explosivos y de armamento de tipo "hechizo" o "casero" que, además de su alta peligrosidad, es sumamente inseguro aun sin su utilización delincencial.

Respecto al armamento, el Consejo Nacional de Seguridad Pública presentó en junio de 1988 estadísticas provenientes del Ministerio de Defensa, de acuerdo con las cuales en 1997 se decomisaron 4.879 armas y explosivos ilegales. Asimismo, los medios de comunicación informaron en octubre de 1998 que el Movimiento Patriótico Contra la Delincuencia (MPCD) invirtió en el canje de armas por bienes de consumo 10 millones 800 mil colones y que en 17 jornadas se recolectaron 128.691 unidades de armamento (armas largas y cortas, granadas, explosivos, lanzagranadas, minas y morteros)³⁷. Estos datos constituyen un indicio de la cantidad de armamento ilegal diseminado en el país: en términos conservadores se calcula que existen una 150 mil armas ilegales.

Además, según el Ministerio de Defensa, del 16 de octubre de 1994 al 20 de febrero de 1998, la cantidad de armas largas matriculadas ascendió a 25.894, y la de armas cortas a 96.404, por un total de 122.298, lo que significa, considerando solamente las armas legalizadas, una proporción de un arma por cada 48 personas.

Al negocio de las armas en manos privadas, se le puede agregar el surgimiento y acelerado desarrollo de las empresas de seguridad privada, los cuales constituyen factores distorsionantes del problema. Son un verdadero ejército privado, formado por 176 entidades de seguridad e integrado formalmente por 16.832 efectivos, cantidad de personal realmente mayor puesto que no son registradas las contrataciones informales y las microsociedades de esta naturaleza (se declaran solamente los casos que involucren más de cuatro agentes o guardias de

37 La Prensa Gráfica, 2 octubre 1996, p. 6.

seguridad). La Policía Nacional Civil, por su lado, mantiene un aproximado de 18.000 efectivos.

Otro elemento está constituido por ciertos hechos delictivos altamente violentos. Los robos callejeros son potencialmente mortales y lesionadores, mientras que los delitos organizados - como el robo de vehículos y los asaltos al retirar dinero de los bancos- incluyen una premeditada dosis de violencia para asegurar el objetivo.

Las "masacres" o "matanzas" representan un caso especial de la violencia en El Salvador. Rafael Guido Béjar (PNUD, 1998) señala que, entre 1991 y 1997, se han cometido 32 masacres, el 90% en la zona rural (29 de 32), concentrándose la mayor cantidad en los años 1995 y 1996, con 25 matanzas y más de 102 víctimas. Los móviles fueron fuertemente personales (venganzas, malentendidos, pleitos, rencillas familiares); sólo en seis de los 32 casos (el 18,7%) estuvieron acompañadas de robo.

Por otra parte, aunque algunos homicidios están relacionados con la violencia de las maras, se dan asimismo casos de jóvenes pandilleros víctimas de la violencia. Según el MOJE, en 1996 murieron 9 jóvenes pertenecientes a maras, en 1997 fueron 12, en 1998 se llegó hasta 30, y en los dos primeros meses de 1999 ya han sido asesinados seis.

En el caso de las pandillas juveniles, preocupa los resultados en lesiones y asesinatos, así como la fuerte dosis de amenaza que tales bandas presenta. Se responsabiliza a los jóvenes de la violencia callejera delincuencia y por riñas entre pandillas rivales.

La proliferación de las maras en los últimos cinco años suele asociarse con el funcionamiento del Centro de Rehabilitación de Menores instalado en la ciudad de Ilobasco, que ha convocado la presencia (sobre todo para visitar a los detenidos) de

“mareros” de otras zonas, creando contactos y redes que más tarde han desembocado en el incremento de dichos grupos.

Dos grupos de maras -la 18 y la Mara Salvatrucha (MS)- se disputan el centro de la ciudad, mientras que mantienen establecidos zonas “controladas” que prácticamente dividen a la ciudad de Ilobasco en dos. Según apreciaciones de agentes policiales la cantidad de jóvenes integrados a las maras podría llegar hasta mil, lo que significaría un porcentaje alto respecto al conjunto de la población.

La extensión del fenómeno de las maras a la zona rural constituye también otra preocupación. Este año se han producido enfrentamiento entre maras rivales, por razones de venganza en algunos cantones pertenecientes al municipio (San José).

Sin embargo, conviene hacer una importante observación con respecto a estas bandas: hay que diferenciar los grupos de maras y la actividad delictiva de las mismas. En efecto, en algunas entrevistas se indicó la existencia de “grupos que no crean dificultades”, con una actitud pacífica. Asimismo se señaló que los aspectos identificados como negativos son las actividades delictivas y agresivas, no los agrupamientos juveniles, a pesar de que la mayoría de las personas adultas no comparten las formas y características de los mismos (forma de vestir, de hablar, música, presentación y otros).

Además, se reconoce que la oferta social hacia los jóvenes es sumamente deficitaria, ya que, por ejemplo, no existen espacios recreativos y deportivos, no hay actividades ni acceso a la cultura, el desempleo es más fuerte en este segmento poblacional que en otros, el acceso a la educación media y superior es muy limitado, y las familias prestan poca atención a los jóvenes.

En otro orden de ideas, el aumento -o la salida a luz- del crimen organizado es otra manifestación de la violencia

delincuencial. Tal es el caso del tráfico de drogas, del lavado de dólares, del tráfico de niños, del robo y tráfico de carros, y del contrabando. En estos casos se está en presencia de aparatos bien estructurados, con sus niveles de conducción y operativos, que actúan con amplia impunidad. En otras latitudes, estas situaciones han incidido directamente en la descomposición del poder político.

Finalmente, en cuanto a los delitos contra el patrimonio, el impacto de este tipo delictivo parece, según las entrevistas realizadas, estar afectando seriamente al sector empresarial. Las posibilidades de expansión comercial e industrial se ven limitadas por el clima de inseguridad, la capacidad de ahorro e inversión no prioriza el municipio de Ilobasco y varios negocios han cerrado y otros han quebrado por los asaltos, al igual que se reconoce que fuerzas productivas y empresariales se han retirado de la zona.

3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas

Los resultados de la encuesta de opinión pública y las entrevistas con personas de la comunidad llevadas a cabo en la zona permiten completar y cualificar estos datos estadísticos. Se trata, obviamente, de otro nivel de realidad, generalmente basado en percepciones.

De acuerdo con esta fuente, existe una opinión generalizada según la cual la criminalidad ha aumentado en los últimos años, tanto en el plano nacional (el 89%) como en la zona o barrio de residencia (el 82,7%). Sólo el 0,7% y el 2,3%, respectivamente, consideran que la delincuencia ha disminuido y el 9,7% y el 12,3% que permanece igual. Fueron los hombres y las personas de 30 a 50 años de edad y con mayores ingresos quienes opinaron en mayor proporción que la delincuencia había aumentado en la zona.

Las principales razones invocadas por los encuestados que creían en un aumento de la delincuencia en la zona fueron so-

bre todo el desempleo (el 31,3%) y el uso de drogas (el 28,3%) y, en menor escala, la falta de educación (el 8,7%), la pobreza (el 7,3%), la ineficiencia policial (el 6,7%), la deficiencia de las leyes (el 4,7%), la falta de severidad de los jueces (el 3,3%), la pérdida de valores (el 3%), la falta de rigor en las cárceles (el 0,7%) y el consumo de bebidas alcohólicas (el 0,2%). De acuerdo con las entrevistas realizadas, las causas principales del panorama delictivo general son la pobreza extrema, el desempleo, la falta de alternativas para los jóvenes, los problemas de la posguerra y deficiente inserción de excombatientes, la sobrepoblación y los desplazamientos migratorios, la pérdida de valores, el poco acceso a la educación (sólo hay una escuela parvularia y el bachillerato no responde a la demanda existente; la universidad es de difícil acceso para jóvenes de escasos recursos), la proliferación del consumo y comercio de drogas (especialmente de la "piedra" o crack), el consumismo (incidencia de las remesas del extranjero) y la pérdida de vocación hacia el trabajo, las madres solteras y la desestructuración familiar, y la falta de referentes y pérdida de la calidad de orientador de sujetos como los padres y madres, maestros e incluso autoridades.

Además de pronunciarse sobre los temas del incremento de la criminalidad y de sus causas, los residentes de la zona dieron su opinión sobre los delitos más graves que se cometían en el país. Casi un ciudadano de cada tres (el 31,7%) mencionó el ataque con un arma, siguiéndoles en importancia la violación (el 24,7%), el homicidio (el 15%), el asalto en la calle para robar (el 11,3%), el secuestro para cobrar un rescate (el 9,7%), la estafa (el 4%) y el robo en el domicilio (el 3,3%). Esta percepción no se corresponde con los datos presentados en el cuadro 2, los cuales indican que los delitos más frecuentes en el plano nacional son las lesiones, los homicidios, los hurtos, las amenazas, los robos de automóviles y los robos. Según las personas entrevistadas, las actividades delincuenciales más preocupantes son la violencia de los grupos de maras y los delitos contra el patrimonio de las personas.

Las encuestas suelen además servir para obviar el problema de la cifra negra de la delincuencia, aportando datos más fiables sobre la realidad criminal. Lo anterior se consigue preguntando a los encuestados si alguna de las personas que viven en la casa seleccionada ha sido víctima de algún delito durante el último año. La encuesta realizada en Ilobasco permite observar que aproximadamente un ciudadano de cada cuatro (el 24%) declaró haber sido víctima de algún crimen en el último año; los delitos más frecuentes fueron el asalto en la calle para robar (el 9,3% del total), el ataque con un arma (el 8,3%), el robo en la casa (el 3%), el robo en el trabajo (el 1,7%), el homicidio (el 1,3%) y la estafa (el 0,3%). Las entrevistas corroboran en general estos resultados.

A las personas que habían sido víctimas de al menos un delito se les hizo además una serie de preguntas acerca de determinadas circunstancias de su comisión. Los delitos, cometidos generalmente por dos o cuatro infractores, ocurrieron sobre todo en el vecindario, en el bus, cerca del lugar de trabajo y en la vivienda, y tuvieron lugar sobre todo en los meses de agosto, enero y abril, los jueves y lunes, a las 10 de la mañana y a las 3 y 8 de la tarde. A partir de las entrevistas, se identificaron una serie de colonias de la ciudad de Ilobasco, todas ellas de la periferia, que son conflictivas por las actividades de las maras y por la tenencia de armas; por ejemplo, las colonias Elem, Alcaine, Miranda I y II, San Francisco, Severo López, entre otras, mientras que el parque Los Desamparados es centro de reunión de pandillas juveniles, habiéndose identificado como lugar de peligrosidad.

C. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Los resultados de la encuesta de opinión muestran que los residentes del municipio de Ilobasco están esencialmente preocupados por dos problemas principales, de naturaleza económica: la pobreza y el desempleo, considerados respectivamente

te por el 25% y el 21,3% de las personas entrevistadas como los problemas más graves del país. La criminalidad ocupa el tercer rango (el 18,7%), siguiéndole la salud (el 13,7%) y, en menor escala, la educación (el 6,3%), la corrupción pública (el 4,7%), la vivienda y el costo de la vida (el 4% cada uno). Con respecto a la criminalidad, las personas más inquietas son las de mayor edad y con ninguna escolaridad. Los resultados de las entrevistas con algunas personas representativas del municipio confirman los resultados anteriores.

En cuanto al nivel de seguridad de la zona seleccionada, estimado en función de la posibilidad de ser víctima de algún delito grave, en Ilobasco predomina un sentimiento de inseguridad. En efecto, el 64,3% de los encuestados -sobre todo los hombres y las personas de 16 a 30 años de edad, con ingresos elevados y una escolaridad universitaria y técnica- se sienten poco seguros e inseguros en su propio barrio (el 30,3% y el 34%, respectivamente), en tanto que el 27,7% se declaran muy seguros y seguros (el 8,7% y el 19%); sólo el 7,7% estiman muy inseguro el barrio. En contraste con esta opinión, sólo el 7% se consideran muy seguros y seguros en el resto del país, el 9,7% poco seguros y el 82,8% inseguros y muy inseguros (el 60% y el 22,8%, respectivamente), en especial los hombres y las personas con ninguna escolaridad o un nivel de secundaria. Algunas personas entrevistadas han señalado que la inseguridad afecta más a la gente que trabaja en las calles, como vendedores, billeteros y otros.

Lo anterior no significa que numerosos encuestados no hayan tomado medidas para protegerse de la criminalidad. La más frecuente consiste en la instalación de rejas en las viviendas (el 50,3%), el recurso a la policía (el 40%), la organización con los vecinos del barrio (el 27,3%), la compra de un arma (el 24,3%) y la adquisición de un perro (el 21%); en cambio se recurre poco a la contratación de un vigilante (el 13,3%) y a la instalación de sistemas de alarma (el 9,3%). Otras personas han señalado como medidas adoptadas limitar o evitar las salidas

de noche, reforzar las entradas de la casa y no andar con efectivo en los bolsillos. Las medidas adoptadas están relacionadas sobre todo con el poder adquisitivo de los encuestados.

D. POLÍTICAS ESTATALES

1. En el contexto del proceso de modernización del Estado, El Salvador se ha dotado desde principios de la presente década de una muy completa legislación en lo penal: en 1993 se aprobó un nuevo Código de Familia, la Ley Procesal de Familia y la Ley del Menor Infractor, en 1994 se promulgaron nuevos códigos Penal y Procesal Penal, y en 1997 una Ley Penitenciaria.

Sin embargo, existe en algunos sectores de la población una visión negativa de los recientes cambios jurídicos, en especial en cuanto a la legislación procesal penal y a la del menor infractor. La primera, por los límites que impone a las actuaciones de la policía; la segunda, por considerarse demasiado “blanda” con los jóvenes delincuentes.

Esta visión negativa, justificada por un incremento notable de la criminalidad, se tradujo en presiones orientadas a una intervención más severa frente a este fenómeno, dando lugar, en 1996, a la promulgación de una Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, contra la cual se presentaron diversos recursos de inconstitucionalidad, aceptados por la Corte Suprema a principios de 1997. Con respecto a la legislación procesal penal, puede destacarse el hecho de que, unos cinco meses después de su entrada en vigor (en abril de 1998), ya se habían aprobado 27 enmiendas al nuevo Código, casi todas orientadas a acordar mayores poderes a la policía durante la etapa de investigación.

2. Con respecto a la institución policial, uno de los resultados más importantes logrados por los Acuerdos de Paz fue la

decisión de dismantelar los cuerpos de seguridad existentes y constituir un solo servicio de policía, la Policía Nacional Civil, desligada de la Fuerza Armada. En este sentido, se suprimieron a mediados de 1992 la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda; en cuanto al otro cuerpo de gran tamaño, la Policía Nacional, su desaparición debía hacerse en forma gradual, a medida que se iba constituyendo la nueva Policía Nacional Civil (PNC). Esta última institución está regida por una Ley Orgánica (Decreto Legislativo No. 269 de 25 de junio de 1992), de acuerdo con la cual la PNC es un servicio de naturaleza civil, profesional y ajeno a toda actividad política partidista, colocado bajo la suprema conducción del presidente de la República, quien la ejerce por intermedio del ministro de Seguridad Pública. Aunque la organización del servicio está centralizada, su operación está descentralizada, ya que en cada departamento del país funciona una delegación policial, existiendo otra metropolitana en la ciudad de San Salvador.

El sector policial ha estado relativamente bien cubierto por las actividades desarrolladas hasta finales de 1994 por ONUSAL. Sin embargo, este organismo ha cesado su misión en esta fecha, aunque se sigue contando en este campo con la colaboración del ICITAP (sobre todo en materia de capacitación) y de algunos gobiernos extranjeros (entre ellos, los de España y Suecia).

Aunque la PNC se enfrenta con diversos problemas, entre los cuales merecen destacarse, por un lado, numerosas denuncias de corrupción y abusos cometidos por algunos de sus miembros contra presuntos delincuentes y, por otro lado, su falta de eficacia para enfrentarse a la delincuencia, su valoración por parte de la población es positiva, existiendo una opinión generalizada en el sentido de apoyar la visión democrática de la nueva institución policial y enfatizar en la necesidad de fortalecer los principios de transparencia, profesionalización, servicio a la comunidad y eficacia contra la criminalidad.

Desde 1995 existen patrullajes conjuntos PNC-Fuerza Armada, que conforman los llamados Grupos de Tarea Conjunta (GTC). Según el informe antes citado del PNUD, la existencia de tales grupos es de dudosa constitucionalidad, ya que podría representar una extensión indebida de la potestad presidencial consistente en hacer uso del ejército para tareas de seguridad pública³⁸. La respuesta de la Presidencia de la República ha sido que las zonas cubiertas por los GTC se limitan esencialmente a carreteras y al campo, lugares poco investidos por la PNC.

En relación con la institución policial, la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) ha planteado que algunos de los males manifiestos en su desempeño durante 1998 fueron: (a) la presencia de efectivos policiales -agentes y mandos medios- vinculados al mundo del crimen; (b) complicidad con actividades criminales de diverso signo; (c) conflicto irresuelto entre los mandos superiores y los de la Academia Nacional de Seguridad Pública; (d) deficiente coordinación entre la jefatura policial y el Ministerio de Seguridad Pública; (e) predominio de las decisiones de carácter político sobre las de carácter estrictamente policial; y (f) negligencia y resistencia al cambio institucional por parte de un sector importante del organismo policial³⁹.

El 17 de enero de 1999, en declaraciones a la prensa, el Director de la PNC informó que en el último trimestre de 1998 setenta miembros de este organismo, de todos los niveles, fueron destituidos, como parte de la depuración de la institución.

La PNC tiene en el municipio de Ilobasco una subdelegación, con un puesto policial y dos casetas de control, siendo sus efectivos de unos 100 agentes, lo que da una relación aproximada de un policía por cada 600 habitantes.

38 En el mismo sentido **Informe, Seguridad Pública y Derechos Humanos, El Salvador, 1998**, San Salvador, FESPAD, 1999, pp. 24-25.

39 **El Diario de Hoy**, 27 de diciembre de 1998, p. 9.

La encuesta llevada a cabo en esta localidad ofrece algunos datos para la evaluación de la institución policial.

En primer lugar, un poco más de la mitad (el 51,3%) de las personas que declararon haber sido víctimas de un delito -sobre todo las personas con mayores ingresos y escolaridad- lo denunciaron a las autoridades competentes. Las principales razones de no denunciar el delito fueron la impresión de que tales autoridades no harían nada al respecto, la ausencia de pruebas, el peligro de hacerlo, la ignorancia del procedimiento previsto para denunciar y la escasa gravedad del hecho. Casi todas las denuncias se hicieron a la PNC (algunas de ellas a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), aunque los resultados esperados no tuvieron consecuencias positivas, ya que, de acuerdo con el 6% de los encuestados denunciadores, las autoridades no hicieron nada (sólo el 1,7% manifestó que se esclareció el hecho y el 3,7% que se había hecho una investigación).

En segundo lugar, la mitad de los entrevistados declararon que el servicio brindado en el vecindario por la policía era adecuado (el 44,3%) o muy adecuado (el 1,7%), mientras que la otra mitad lo consideraba poco adecuado (el 38,3%) o nada adecuado (el 12%), siendo más críticas las personas de mayores ingresos y escolaridad. Asimismo está dividida la opinión de los ciudadanos en cuanto a la presencia policial en la zona, aunque más de la mitad de las personas que respondieron estimaban que los patrullajes policiales se producían muy a menudo (el 11%) y a menudo (el 47%), mientras que el 26% opinaba que se hacían poco, el 12,7% muy poco y el 2% nunca.

En tercer lugar, el 17% de las personas encuestadas en la zona estimaron que, en su acción contra la delincuencia, la policía violaba los derechos humanos siempre (el 6%) y casi siempre (el 11%), mientras que el 45,4% opinaron que no los violaba casi nunca (el 37,7%) y nunca (el 7,7%) y el 28,7% declararon que tal violación dependía de la situación. Estos resultados

son corroborados por los ofrecidos en respuesta de otras preguntas que pretendían indagar la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que, o bien habían violado más los derechos humanos en el último año, o bien los habían protegido. Con respecto a la primera pregunta, la policía aparece en quinto lugar (con un 4%), después del Poder Judicial (con un 18%), el Gobierno (con un 16,7%), los partidos políticos (con un 9,7%) y los funcionarios públicos (con un 9,3%), y, en cuanto a la segunda pregunta, la institución policial ocupa el cuarto lugar, después de la Iglesia Católica, los organismos de derechos humanos y el Gobierno. Estas opiniones deben ser matizadas si se tiene en cuenta lo que para cualquier ciudadano significa la violación de los derechos humanos por parte de la policía o de otros organismos estatales; en este sentido, no se pueden comparar hechos tan diferentes como los que suponen una atención lenta o indebida de los funcionarios públicos o los relacionados con cualquier intervención policial, la cual, por la naturaleza de las funciones desempeñadas por este servicio, siempre -o casi siempre- se considerará represiva o autoritaria.

Finalmente, la policía representa para los ciudadanos de Ilobasco la institución que les inspira una mayor confianza para su protección personal contra el crimen; así opinó el 57,7% de las personas entrevistadas, siguiéndole el ejército (el 5%) y los guardas privados (el 3,3%); sin embargo, un 27,7% de la población encuestada manifestó su falta de confianza en los organismos mencionados.

Como puede verse, se trata de resultados no coincidentes, unos positivos y otros negativos, pero cuya aparente ambigüedad debe ser interpretada en el marco del proceso de transición que está viviendo la nueva PNC. Si se tiene en cuenta lo anterior, quizás uno de los principales logros del presente Proyecto consista en mejorar la imagen de la institución policial, sobre todo gracias a la aplicación de mecanismos de colaboración entre ella y la población.

3. Con respecto a los demás sectores del sistema penal, en el municipio hay tres juzgados: dos de Paz y uno de Primera Instancia, realizándose las audiencias en Sensuntepeque. También hay un centro penal (de carácter nacional) y un centro de rehabilitación para jóvenes infractores, asimismo de proyección nacional. En cambio, no se localizaron servicios de rehabilitación de reos comunes ni de ayuda a las víctimas de delitos. Los juzgados proporcionan servicios de mediación y conciliación, dependiendo del tipo de delito; en un plano de relaciones sociales, tales servicios son proporcionados eventualmente por grupos como la Iglesia, el MOJE y otras instituciones no locales como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

UNICEF está promoviendo un plan piloto sobre tratamiento a la violencia intrafamiliar, y otros organismos impulsan programas de desarrollo rural (PROGRESO, PRODAP, Ayuda en Acción). Sin embargo, el alcance de tales intervenciones es todavía incipiente.

La encuesta de opinión pública realizada en la zona muestra una actitud bastante crítica de los ciudadanos hacia el conjunto del sistema penal. En efecto, para el 53,7% de la población el funcionamiento de dicho sistema en el país es regular, y para el 34,3% es malo (sólo el 11,3% lo considera bueno); además, y el 28,3% estima que ha empeorado en el último año, el 50,7% que permanece igual y el 18,3% que ha mejorado. De acuerdo con algunas entrevistas, una de las áreas más desprestigiadas en el ámbito de la comunidad de Ilobasco es precisamente el de la administración de justicia, criticándose sobre todo su marco jurídico -en especial, la Ley del Menor Infractor (que debería ser enmendada para tratar a los menores delincuentes con criterios similares a los previstos para los adultos)-, poco apropiado para enfrentar la violencia de las maras y el auge delincencial que se vive en la zona.

Pese a esta opinión negativa, dicha encuesta permite observar que la gran mayoría de los ciudadanos residentes en Ilobasco

(el 85,7%) están dispuestos a colaborar con la justicia si se les diera la oportunidad. Con respecto a las razones invocadas por las personas que no están dispuestas a colaborar con la justicia, las principales son el temor a represalias, la existencia de demasiados trámites y requisitos, la impresión de que no sirve para nada, la desconfianza en el sistema penal y el desconocimiento de las leyes y de los trámites a seguir.

4. Lo anterior plantea el problema de las políticas y estrategias estatales relacionadas con la delincuencia. A este respecto, la encuesta de opinión señala que las principales acciones gubernamentales deberían ser aumentar la severidad de las penas (así opinó el 47% de los entrevistados), mejorar la situación económica para prevenir el delito y ampliar los programas de rehabilitación de los reos (el 12,7% en cada caso), aumentar el número de policías (el 9,3%), crear programas de prevención del delito (el 9%) y construir más cárceles (el 6,7%). Como puede verse, predominan las soluciones represivas sobre las preventivas.

Por otra parte, la indicada encuesta en la zona muestra que el 64,7% de las personas entrevistadas -sobre todo las personas de edad y con menores ingresos y educación- están en desacuerdo con la actuación de grupos armados fuera de la ley (tipo escuadrones de la muerte) para eliminar por su propia cuenta a los delincuentes (de acuerdo el 21,3%), y que el 50% aceptan que grupos de vecinos de su colonia o barrio se armen para combatir el crimen asimismo por cuenta propia (en desacuerdo el 48%, sobre todo las personas de edad y con un bajo nivel escolar).

Con respecto a la posible aplicación de la pena de muerte como una medida importante de lucha contra ciertas formas graves de delincuencia, el 46,7% de los entrevistados se declaran favorables, sobre todo para delitos como el homicidio (el 24,3%), la violación (el 13,3%) y el secuestro (el 5%); en cambio, el 50,3% se manifiesta contra la pena de muerte, sobre todo

las personas de más de 50 años de edad, con ingresos elevados y un nivel secundario o universitario de escolaridad.

Finalmente, en cuanto a la cuestión -invocada muy a menudo- de si los derechos humanos protegen más a los inocentes y a las víctimas del delito o a sus autores, la mayoría de los entrevistados (el 67,3%) opina que se concede una mayor protección a los delincuentes, mientras que sólo el 2,7% estima que los derechos humanos protegen más a los inocentes y a las víctimas, y el 21,3% considera que se protege a todos por igual.

E. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Con respecto a las iniciativas en materia de seguridad ciudadana procedentes de la sociedad civil de la zona seleccionada, es poco el progreso en Ilobasco, a pesar de que existe un consenso generalizado sobre la gravedad del tema y la necesidad de enfrentarlo.

Dos iniciativas se han presentado en los últimos tres años. La primera, la promoción de un encuentro entre maras rivales en la Iglesia El Calvario, que logró convocar la participación de aproximadamente un centenar de jóvenes; sin embargo, debido a que no logró acumular un apoyo social mayoritario, el proyecto no prosperó, finalizando con el traslado del sacerdote, rompiéndose los pasos iniciales de unidad y habiéndose generado una mayor violencia entre los grupos rivales.

De dicha experiencia ha derivado un movimiento juvenil (Movimiento de Jóvenes Encuentristas -MOJE), que lleva a cabo actividades en apoyo a jóvenes pandilleros retirados y activos, coordinando sus actividades con el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM) y contando con financiamiento europeo. Trabaja en las áreas de capacitación vocacional, pro-

gramas educativos y de recreación, y participan en el proyecto unos 30 jóvenes.

El apoyo de la comunidad a la PNC es más declarativo que efectivo. Las coordinaciones interinstitucionales no han funcionado y algunos representantes de sectores cuestionan la poca participación ciudadana existente.

F. PLAN DE ACCIÓN

De acuerdo con los mismos criterios utilizados en Costa Rica, el seminario en que se discutió el diagnóstico realizado en Ilobasco permitió la identificación de las siguientes actividades a aplicar en el plan de acción y de los organismos responsables de su ejecución:

1. Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, constituido por todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y designación de un Comité Ejecutivo.

Responsables: todas las instituciones involucradas.

2. Conformación de Comités Comunales de Seguridad Ciudadana en todas las comunidades, barrios, colonias, cantones y caseríos de la zona seleccionada.

Responsables: Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana.

3. Diseño y puesta en marcha de un programa de vigilancia y patrullaje policial en las zonas de mayor incidencia delictiva.

Responsables: Policía Nacional Civil.

4. Control de y sanción a los negocios que venden ilegalmente bebidas alcohólicas, sobre todo a menores.

Responsables: Policía Nacional Civil, Ministerio Público y municipalidad.

5. Cierre a las once de la noche de negocios tales como bares, cantinas, billares, salas de juegos de azar, etc.

Responsables: Policía Nacional Civil y municipalidad.

6. Instalación en Ilobasco del sistema 121 de la Policía Nacional Civil.

Responsables: Policía Nacional Civil y municipalidad.

7. Diseño y ejecución de un programa de educación y sensibilización en los centros educativos y en la comunidad sobre los siguientes temas: legislación penal, criminalidad, prevención del delito, seguridad ciudadana, drogas y uso de armas.

Responsables: Ministerio de Educación, Poder Judicial, Fiscalía, Policía Nacional Civil, Alcaldía, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Casa de la Cultura y medios de comunicación.

8. Reuniones periódicas entre la Policía Nacional Civil y la comunidad sobre temas relacionados con la criminalidad y la seguridad ciudadana.

Responsables: Policía Nacional Civil y comunidad.

9. Reuniones periódicas entre policías, fiscales y jueces para intentar encontrar soluciones conjuntas al problema de la criminalidad y la inseguridad, en particular tomando en consideración las faltas penales.

Responsables: Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional Civil.

10. Diseño y puesta en marcha de programas deportivos, recreativos y culturales para niños/niñas y jóvenes, sobre todo en situación de riesgo.

Responsables: Ministerio de Educación, Alcaldía, Policía Nacional Civil y sectores culturales de la zona.

11. Diseño y puesta en marcha de planes operativos de limpieza en solares baldíos, calles, aceras, casas abandonadas, etc.

Responsables: Municipalidad, Policía Nacional Civil y comunidad.

12. Mejoramiento del alumbrado en el municipio, particularmente en las zonas de riesgo.

Responsables: Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, municipalidad y comunidad.

13. Establecimiento de contactos con las maras del municipio para conocer sus necesidades y posibilidades de reinserción social.

Responsables: Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, Policía Nacional Civil, municipalidad y comunidad.

14. Realización de marchas periódicas con el lema "Ilobasco le dice no a la violencia y a la delincuencia".

Responsables: Municipalidad, Ministerio de Educación y comunidad.

IV. GUATEMALA

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE VILLA NUEVA

1. Ubicación geográfica

Villa Nueva es uno de los municipios del Departamento de Guatemala, que a su vez es uno de los 22 departamentos en los que se divide administrativamente el país. De una extensión de unos 75 km², colinda al norte con los municipios de Guatemala y Mixco (ambos del departamento de Guatemala), al sur con el municipio de Amatitlán y su lago, Villa Canales y Magdalena Milpas Altas, al este con San Miguel Petapa, Villa Canales y parte del municipio de Amatitlán; y al oeste con los municipios de Magdalena Milpas Altas y Santa Lucía Milpas Altas (del departamento de Sacatepéquez). A través de este último municipio se tiene acceso directo a Antigua Guatemala, ciudad histórica de mucho caudal turístico, y a la carretera a Occidente. Tanto la carretera al Pacífico como la de Occidente constituyen los accesos terrestres más importantes para el desarrollo de la República de Guatemala.

Debido a su buena temperatura -templada y seca-, piso arenoso y sin fangos, ausencia de aguas represas y grandes extensiones propicias para la siembra, es una región sin enfermedades ni epidemias, según el INE (1994). Sin embargo, el Lago de Amatitlán se contamina día a día, pues sirve de desagüe de la parte sur de la ciudad de Guatemala y de otros municipios que lo colindan, a través de varios ríos. Los municipios de Villa Nueva y Mixco planifican un proyecto de tratamiento de aguas, que no cuenta con financiamiento.

De acuerdo con el último censo, que data de 1994, había en el municipio de Villa Nueva 120 clases de poblados (70 colonias, 17 villas, 9 asentamientos, 6 caseríos, 5 fincas, 5 granjas, 3 aldeas, 2 lotificaciones, 2 parajes y 1 parcelamiento). En los últimos cuatro años se estima que esta cantidad de poblados ha sido sobrepasada sustancialmente, ascendiendo a 317. Según datos de la Sub-Estación de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva, ésta cubre 280 diferentes clases de poblados.

2. Datos demográficos

Según el censo de 1994, la población de Guatemala es de 8.331.874 habitantes, y el promedio de la tasa de crecimiento intercensal ha sido de aproximadamente el 2,42% en los últimos 44 años. Sin embargo, de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, la población estimada total del país para 1995 era de 10.600.000. Este mismo informe proyecta el 2,6% de tasa anual de crecimiento, por lo que, en el año 2015, la población será de 17.800.000 guatemaltecos. La tasa bruta de natalidad es del 37.5, y la de mortalidad, del 7.2.

La población del departamento de Guatemala -el más poblado del país- era en 1994 de 1.813.825 habitantes y la del municipio de Villa Nueva de 192.069 habitantes (el 10,6% de la población total del departamento y el 2,4% de la del país)⁴⁰, con una densidad de 2.561 personas por Km².

El 48,3% de la población del municipio eran del sexo masculino y el 51,7% del sexo femenino; el 52,7% vivían en el área urbana y el 47,3% en la rural. En cuanto a la edad, el 40,2% de la población tenía menos de 15 años, el 57,2% entre 15 y 64 años y el 2,6% eran mayores de 65 años. Finalmente, la población indígena sólo representaba en 1994 el 5,3% de la pobla-

40 Sin embargo, en el Oficio Cat 058-98 de la municipalidad de Guatemala de 2 de marzo de 1998 se indica que la población aproximada del municipio de Villa Nueva era de 700.000 personas.

ción (10.250 personas); no se detecta ningún poblado donde la población maya fuera la mayoritaria y, por otro lado, los tres poblados con más cantidad de mayas son el Asentamiento La Esperanza (824 personas), Colonia Villa Lobos II (721 personas) y el Asentamiento El Exodo (576 personas).

3. Situación socioeconómica

3.1. Con motivo de la presentación del informe «América Latina frente a la desigualdad», llevada a cabo el 15 de noviembre de 1998, el representante del BID en el país declaraba lo siguiente: «Guatemala es uno de los países de Centro América con mayores desigualdades... El 10% más rico de la población absorbe casi el 50% de ingreso nacional, mientras que el 50% de la población media apenas gana el 10% de los ingresos del país»⁴¹.

Según el “Informe sobre desarrollo humano 1999” del PNUD, Guatemala ocupaba en 1997 el rango 117 (de un total de 174 países), siendo ese año el PIB real per cápita de US\$ 4.100.

En el plano nacional, la población económicamente activa es de 2.477.000 personas. De esta población 31.627 son patronos, 859.489 trabajan por cuenta propia, 1.228.222 son empleados y 343.178 son familiares no remunerados; la tasa de actividad económica femenina era en 1995 del 36%. Las actividades más importantes son: en primer lugar, la agricultura, la caza, la silvicultura y la pesca; en segundo lugar, la industria manufacturera, textil y alimenticia; en tercer lugar, el comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles; y en cuarto lugar, los servicios comunales, sociales y personales. En el área urbana, las tres ocupaciones más numerosas son los trabajadores no calificados, los operarios y artesanos de artes mecánicas y los agricultores y trabajadores calificados agropecuarios; en el área

41 La Hora, 4 de diciembre de 1998.

rural, dichas ocupaciones son los trabajadores no calificados, los agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesca, y los oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas.

3.2. En Villa Nueva, donde no se cuenta con registros pormenorizados sobre las actividades que realiza la población económicamente activa, ésta asciende a 65.253 personas (el 33.9%), de las cuales 43.862 son hombres (el 67,2%) y 21.391 mujeres (el 32,8%).

La agricultura (algodón, maíz, trigo, frijol, yuca, garbanzo, habas, achote, cebada, azúcar, panela, café, queso, grana, cerca, ocote, legumbres, frutas como lima, granadilla, jocote) es una de las actividades más importantes de la población de Villa Nueva, aunque en los últimos años, debido a su ubicación territorial, ha sido saturada con industrias, fábricas y comercios.

Por la misma razón, ha habido un incremento altísimo en lotificaciones y colonias residenciales, en un principio en las cercanías del Lago de Amatitlán y más tarde en todo el municipio. Lo anterior explica que este municipio se considere como una «ciudad dormitorio», ya que muchas familias que lo habitan trabajan en el municipio de Guatemala y otros colindantes.

Villa Nueva cuenta además con lugares arqueológicos como El Frutal, Eucaliptos, Falda, Santa Clara, Tactic, Villa Nueva y el Zarzal, así como el lago de Amatitlán, que atrae turismo nacional e internacional.

4. Salud

De acuerdo con el informe antes citado del PNUD, en 1997 la esperanza de vida al nacer era de 64 años, y la población sin acceso a los servicios de agua potable era del 23%, a los servicios de salud del 40% y a saneamiento del 17%. En 1993, había 90 médicos y 30 enfermeros por cada 100.000 habitantes.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) no cuenta con información específica sobre la salud de los habitantes del municipio de Villa Nueva, aunque los registros indican la existencia de 22 establecimientos entre bares, tabernas y otros lugares que venden alcohol.

5. Educación

Según el ya mencionado informe del PNUD, la tasa de alfabetización de adultos era en 1997 del 66,6% de la población. En el municipio de Villa Nueva, el censo del INE para 1994 presenta una tasa del 53,1%. Según esta última fuente, los niveles de escolaridad de la población alfabetizada de Villa Nueva eran en 1994 los siguientes: preprimaria (el 2,5%), primaria (el 86,9%), secundaria (el 37,5%) y superior (el 7,3%).

De conformidad a la información registrada en la Casa del Maestro de Villa Nueva, en 1998 el municipio contaba con 42 establecimientos de educación primaria y preprimaria públicos, con 17.884 alumnos (el 70,7%) y 29 privados, con 7.425 alumnos (el 29,3%), o sea un total de 25.309 alumnos.

6. Vivienda

Como ya se ha indicado, en 1994 Villa Nueva estaba conformada, según el censo del INE, por 120 poblados diferentes, cifra que asciende en 1998 a 317 poblados (colonias, villas, asentamientos, parcelamientos, asentamientos y los tradicionales -en menor cantidad- parajes, caseríos y aldeas), repartidos en 13 zonas. Ese año, los tres lugares más poblados del municipio eran la zona 1 de Villa Nueva (20.594 habitantes), el poblado de Bárcenas (aldea de 19.376 habitantes), la Colonia denominada Ciudad Peronia (11.889 habitantes) y la Colonia Villa Lobos II (8.205 habitantes). Si se tiene en cuenta el total de hogares registrados y la población total de Villa Nueva a 1994, se puede concluir que el promedio de personas por hogar es de cinco.

Con base en la información del INE, de un total de 38.857 hogares de los 120 poblados de la zona, el 52% pertenecían al área urbana y el 48% al área rural. Ese mismo año, con base en 36.714 locales/habitaciones, el 92,4% contaba con servicios de agua y el 53,3% con drenajes.

7. Actividades culturales, recreativas y deportivas

Aunque en Villa Nueva existen algunas actividades culturales, recreativas y deportivas, sin embargo no se perfilan como una política definida proveniente de la municipalidad ni del Gobierno Central. Pese a la existencia de un Comité de Vecinos, relacionado con la municipalidad y que se reúne con cierta periodicidad, sus esfuerzos suelen limitarse a la celebración de la feria titular, que tiene lugar entre el 8 al 22 de noviembre de cada año. Entre las actividades que generalmente se realizan pueden destacarse la elección de la Flor o Reina, el baile social, actividades como “jaripeos” y eventos deportivos y actividades religiosas. El 8 de diciembre de cada año es día feriado en Villa Nueva.

8. Situación de Villa Nueva como consecuencia del Huracán «Mitch»

Como consecuencia del Huracán Mitch, todo el territorio nacional fue declarado en situación de Estado de Calamidad, lo que, entre otras cosas, implicó la suspensión de algunas garantías individuales.

Según información obtenida en la municipalidad de Villa Nueva, y el Informe de Emergencia de la Alcaldía, aunque la Tormenta Tropical «Mitch» no provocó pérdidas de personas, provocó sin embargo severos daños materiales, que ascienden a un costo estimado de Q 33.180.000. De acuerdo con el informe ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD), presentado en diciembre del pasado año, el recuento

en daños ocasionados por «Mitch» es de 562.7 millones de dólares (283.2 directos y 279.5 indirectos). Estos montos incluyen al sector social (54.6), infraestructura (115.5) y sector productivo (387.5)⁴².

B. CRIMINALIDAD

Ya se han indicado algunas de las dificultades que impiden tener una imagen correcta de la delincuencia en Guatemala. Se trata sobre todo de la inexistencia de mecanismos e instrumentos oficiales fiables para la compilación y tratamiento de datos al respecto.

Pese a esta dificultad, el equipo nacional de consultores intentó identificar, compilar y tratar en la zona seleccionada los datos relacionados con la criminalidad. Las posibles fuentes de información eran la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y los Juzgados. Con esta finalidad se establecieron contactos con la Comisaría de Villa Nueva, la Agencia Fiscal, el Ministerio Público y los Juzgados (dos Juzgados de Paz, un Juzgado de Primera Instancia de Instrucción -que sólo tiene un año de existencia-, el Juzgado de Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, creado en 1997, y el Tribunal de Sentencia, creado el presente año), que suministraron o facilitaron la obtención de la información expuesta seguidamente. Por consideraciones de tiempo y de recursos humanos, esta actividad, bastante laboriosa, no pudo sin embargo realizarse en el plano nacional, por lo que el análisis de la realidad criminal en dicho plan se limitará a los resultados de la encuesta de opinión.

Antes de proceder a la presentación de los datos obtenidos, conviene subrayar la incongruencia de la información existente y precisar las dificultades encontradas en cada una de las mencionadas instituciones.

42 *Prensa Libre*, 10 de diciembre de 1998, p. 18.

En cuanto a las estadísticas policiales, el Decreto 11-97 del Congreso de la República, mediante el cual se creaba un nuevo cuerpo policial -la Policía Nacional Civil- a raíz de los compromisos suscritos dentro de los Acuerdos de Paz, establecía su entrada en vigor en forma escalonada, determinándose un período de transición de un año para que los cuerpos policiales anteriores (la Dirección General de la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, ambas dependientes del Ministerio de Gobernación) se integraran al nuevo organismo. Esta circunstancia ha sido invocada para impedir el acceso de los consultores a la información sobre la criminalidad en los años anteriores. En cuanto a las estadísticas de 1997 y 1998, su acceso ha sido precario debido a la falta de información sistematizada y la poca fiabilidad de la existente.

Con respecto al Ministerio Público, la Agente Fiscal de Amatlán, que también tiene entre sus atribuciones atender los casos provenientes del Municipio de Villa Nueva, indicó a la consultora nacional que no se tenían registros individualizados de Villa Nueva, pero que, según su experiencia, aproximadamente el 65% de todos los hechos delictivos que ingresaban a la Agencia Fiscal de Amatlán provenían del municipio objeto de este estudio. No habiendo podido proporcionar información sobre los años anteriores, se les remitió a las oficinas centrales del Ministerio Público -en particular a su Unidad de Planificación-, donde se realizan las ayudas de memorias de la institución. Sin embargo, esta Unidad indicó que sólo recibían datos generales de la Agencia Fiscal de Amatlán y del resto de ellas, atendiendo únicamente la forma de ingreso de la noticia criminal y los procedimientos y actos conclusivos, no contando por falta de recursos con registros relacionados con la clase de delitos, los autores, las víctimas, etc. Tampoco tenían datos sobre el año 1998.

1. Tendencias generales

Como ya se ha indicado, ante la imposibilidad de proceder a un levantamiento de datos en el plano nacional, la única in-

formación sobre la criminalidad en el país consiste en los datos obtenidos mediante la encuesta de opinión, cuyos resultados se expondrán más adelante.

2. Tendencias en Villa Nueva

De acuerdo con las «Notas de Hechos Delictivos de la Estación de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva», donde se incluyen datos de los municipios de Villa Nueva y San Miguel Petapa, entre julio y diciembre de 1997 se registraron 105 homicidios (137 entre enero y julio de 1998), 32 lesiones (360 en 1998) y 13 violaciones (19 en 1998), todos ellos delitos contra la persona; y, en cuanto a los delitos contra la propiedad, 610 robos, que incluyen los robos con violencia sobre las personas y fuerza en las cosas (820 en 1998) y 121 robos de vehículos (113 en 1998).

En cuanto a algunos datos procedentes del Ministerio Público, los correspondientes a la Agencia Fiscal de Amatitlán, que incluye el municipio de Villa Nueva, indican que en 1997 se registraron esta localidad 14 asesinatos (5 hasta septiembre de 1998), 115 homicidios (32 en 1998), 237 lesiones (160 en 1998), 18 agresiones (53 en 1998), 27 violaciones (98 en 1998), 92 secuestros (50 en 1998), 334 robos (227 en 1998), 289 hurtos (198 en 1998) y 58 daños (45 en 1998).

Debido a la ausencia de estadísticas y a las dificultades de compilación, no se ha podido establecer las tendencias de la criminalidad y sus principales formas en los últimos años, y la información del Ministerio Público sobre la delincuencia en Villa Nueva se basa en la única opinión de un agente fiscal, que la ha estimado en un 65% del total de las denuncias presentadas en Amatitlán. Considerando las fuentes de información utilizadas, los delitos más frecuentes parecen ser los robos, las lesiones, los homicidios y los robos de vehículos.

3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas

La influencia de los medios de comunicación y los comentarios en tertulias familiares o vecinales, sumados al impacto que produce en la ciudadanía el conocimiento de grandes crímenes a nivel nacional o a nivel local, agudizan la sensación de inseguridad y hacen que la ciudadanía desarrolle un temor exagerado que muchas veces supera en magnitud a la cuantía y dimensión de la realidad delictiva y provoca en las personas la agudización del sentimiento de víctimas, aunque esta sensación no se vea reflejada en la práctica cotidiana. La encuesta de opinión pública y las entrevistas realizadas con personas clave del sector permiten analizar este problema, así como completar y cualificar los datos de las estadísticas oficiales. Se trata, obviamente, de otro nivel de realidad, generalmente basado en percepciones.

En primer lugar, existe cierto contraste entre las opiniones de las personas entrevistadas durante la encuesta sobre el aumento o la disminución de la criminalidad en los últimos años: la gran mayoría de ellas (el 76,7%) consideraron que la delincuencia había aumentado en el plano nacional, pero el porcentaje bajaba al 61,7% cuando se trataba de su lugar de residencia. Fueron las personas de más de 50 años de edad, con ingresos superiores a \$400 mensuales y ninguna escolaridad o con un nivel universitario quienes opinaron en mayor proporción que la delincuencia había aumentado tanto en el país como en la zona. Las entrevistas con personas clave de la comunidad confirman tal opinión, aunque con porcentajes inferiores, ya que un poco más de la mitad estimaban que la delincuencia había aumentado en el plano nacional y un poco menos de dicha mitad eran de esta opinión cuando se trataba de Villa Nueva.

Las principales razones invocadas por los encuestados que creían en un aumento de la delincuencia en la zona fueron sobre todo el uso de drogas (el 24,3%) y el desempleo (el 19%) y, en menor escala, la ineficiencia policial (el 9,3%), la pérdida

de los valores tradicionales (el 9%), la falta de educación (el 8,7%), la deficiencia de las leyes (el 5,3%) y la pobreza (el 3%). De acuerdo con las entrevistas, dichas razones eran la pobreza, el desempleo, la pérdida de los valores tradicionales, la falta de educación y el uso de drogas.

Además de pronunciarse sobre los temas del incremento de la criminalidad y de sus causas, los residentes de la zona dieron su opinión sobre los delitos que ellos consideraban más graves. Estos delitos eran, por orden decreciente de importancia: los secuestros para cobrar un rescate (el 46,7%), los asaltos en la calle para robar (el 14,7%), las violaciones (el 12%), los ataques con un arma (el 10%), los homicidios (el 9,7%) y los robos en la casa (el 4,7%). Esta percepción no se corresponde con los resultados de la victimización, que seguidamente se exponen.

En efecto, las encuestas suelen además servir para obviar el problema de la cifra negra de la delincuencia, aportando datos más fiables sobre la realidad criminal. Lo anterior se consigue preguntando a los encuestados si alguna de las personas que viven en la casa seleccionada ha sido víctima de algún delito durante el último año. La encuesta realizada en Villa Nueva permite observar que un 34% -proporción bastante importante- de las personas entrevistadas manifestaron haber sido víctimas de algún crimen en el último año; el delito más frecuente fue el asalto en la calle para robar (el 21,7% del total de personas victimizadas), seguido de lejos por el ataque con un arma (el 7,3%), el robo en la propia vivienda y en el lugar de trabajo (ambos con un 1,3%), el homicidio y la estafa (ambos con el 1%) y el secuestro (el 0,3%). Las entrevistas a personas clave de la comunidad confirman en general lo antes expuesto, indicando que los delitos más frecuentes son los robos o asaltos en la calle, los robos en el lugar de trabajo y los homicidios.

A las personas que habían sido víctimas de al menos un delito se les hizo además una serie de preguntas acerca de de-

terminadas circunstancias de su comisión. Los delitos, cometidos generalmente por dos (el 8,7% del total victimizado), tres (el 6,7%) o un infractor (el 6,3%), ocurrieron sobre todo en la colonia o vecindario, en la propia vivienda, cerca del lugar de trabajo, en el autobús y en la calle, y tuvieron lugar sobre todo en los meses de mayo, agosto y febrero, los viernes y martes, entre las 6 y las 8 de la tarde. Las entrevistas muestran que los delitos de que fueron víctimas algún familiar o compañero de trabajo tuvieron lugar sobre todo cerca del lugar de trabajo, en agosto y septiembre, los jueves y viernes, entre las 5 y las 8 de la tarde, siendo cometidos por dos o tres infractores.

C. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Los resultados de la encuesta de opinión muestran que los residentes de Villa Nueva están esencialmente preocupados por la criminalidad, considerada como el principal problema social del país; así opinó una de cada tres de las personas entrevistadas (el 33,3%). Luego se cita el tema económico, o sea el desempleo (el 21,3%), la pobreza (el 9,3%) y el costo de la vida (el 6%), así como la salud (el 9,3%) y la corrupción pública (el 6%). En relación con la criminalidad, las personas más inquietas son las de bajos ingresos, de más de 50 años y con un bajo nivel de escolaridad (ninguna y primaria). Las entrevistas corroboran en general estos resultados.

En cuanto al nivel de seguridad de la zona seleccionada, estimado en función de la posibilidad de ser víctima de algún delito grave, en Villa Nueva predomina un relativo sentimiento de inseguridad. En efecto, el 41,3% de los encuestados -sobre todo las personas con ingresos elevados- manifestaron sentirse muy inseguros o inseguros en su barrio (el 17,3% y el 24%, respectivamente), en tanto que el 32,7% se declararon poco seguros y el 25,6% muy seguros o seguros (el 3,3% y el 22,3%). Esta impresión de inseguridad es aún mayor con respecto al resto del país: dos entrevistados de cada tres (el 65,7%) -sobre

todo las personas de más de 50 años de edad, pocos ingresos y un nivel técnico de educación- opinaron sentirse muy inseguros o inseguros (el 34,7% y el 31%, respectivamente) y el 16,7% poco seguros, contra el 16,6% que dijeron sentirse muy seguros o seguros (el 3,3% y el 13,3%). Las entrevistas a personas claves de la comunidad confirman las opiniones precedentes.

Generalmente, el sentimiento de inseguridad origina la adopción de diversas medidas orientadas a protegerse de la criminalidad. Para los residentes de la zona, las más frecuentes son la adquisición de un perro para proteger la casa (el 43,3%) y la instalación de rejas en las viviendas (el 35%), seguidas del recurso a la policía (el 13,3%), la organización con los vecinos del barrio o colonia (el 11%), la compra de un arma (el 7%), la instalación de un sistema de alarma (el 2,7%) y la contratación de un vigilante (el 1,7%). De acuerdo con las entrevistas, las medidas más frecuentes de protección contra la delincuencia son la petición de ayuda a la policía, la colocación de rejas y la compra de un arma. Las medidas adoptadas están relacionadas sobre todo con el poder adquisitivo de los encuestados.

D. POLÍTICAS ESTATALES

El sistema de justicia penal, integrado en Guatemala por los creadores y los aplicadores de las leyes penales (Congreso, Policía Nacional Civil, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal, Juzgados Penales -de Paz, Comarcales, Primera Instancia de Instrucción, Sentencia, Ejecución, Salas de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia- y Dirección General del Sistema Penitenciario), ha tenido una renovación constante a partir de la promulgación en 1992 del Código Procesal Penal, que introduce un sistema procesal penal mixto moderno, con más instituciones acusatorias y menos inquisitivas.

Esta transformación ha supuesto cambios sustanciales en el quehacer de la administración de justicia, que además ha crea-

do conflictos, controversias, desconocimiento, necesidades puntuales de capacitación de los agentes del sistema y que todavía hoy se encuentra en proceso de ajuste. A partir de la vigencia del Código Procesal Penal, ha habido reformas tanto a las leyes orgánicas de los institutos que componen el sistema como incluso al mismo código; entre estas últimas se encuentra la incorporación de la obligación de dictar prisión provisional en cierta clase de delitos como el asesinato, homicidio, secuestro, violación, robo y hurto agravado y los relacionados con la narcoactividad.

Durante el mes de octubre de 1998, se concluyó el estudio «Política del Estado contra el Crimen», elaborado por la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia, integrada por el Presidente del Organismo Judicial, el Fiscal General y el Ministro de Gobernación⁴³. Entre otras cosas, en él se reconocen serias deficiencias en los diversos sectores del sistema penal: en el caso del Organismo Judicial, la existencia de corrupción, la falta de mística en el trabajo, excesivos niveles de formalismo, burocracia, discrecionalidad y centralización administrativa, y la ausencia de condiciones que permitan un acceso libre e igualitario a la justicia; en el caso del Ministerio Público, la existencia de corrupción, demasiada lentitud en el trámite de los procesos, una excesiva sobrecarga de trabajo, la falta de controles y supervisión técnica y la carencia de un sistema de investigación criminal; finalmente, en cuanto a las fuerzas de seguridad, la existencia de corrupción, una insuficiente cobertura a todo el país, la falta de vehículos y equipo idóneo, deficiencias en la investigación criminal y la ausencia de técnicas sobre los grados y perfiles criminales⁴⁴.

43 **Prensa Libre**, 10 de octubre de 1998, p. 3.

44 En el mencionado estudio se analizan además las causas generales de la delincuencia (pobreza, desempleo y marcada marginación social), se subraya que su disminución o eliminación excede las posibilidades del sector justicia (convirtiendo el problema en un asunto nacional que supone la reestructuración de la sociedad sobre bases más justas), se destaca cómo la constante tensión política provocada por posturas extremas inclinadas hacia el uso de la violencia han influido para que el Derecho Penal sea utilizado como parte de la política

De acuerdo a un Informe de la Iglesia Católica, presentado en diciembre de 1998, con ocasión del fin de año y del 50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal de Guatemala, aun reconociendo los avances realizados en este sector, denuncia la persistencia de numerosas agresiones a la dignidad humana. Señala además la profunda frustración de los ciudadanos «al constatar que, a dos años de la culminación del conflicto armado interno, la impunidad campea en las instituciones del Estado y que todavía existen sectores ocultos» quienes «desde la sombra planifican acabar con todos los esfuerzos y aún con la fama y vida de los defensores de la verdad y de la justicia». Este informe también se refiere a las relaciones laborales injustas respecto a los campesinos, a quienes se les impide organizarse, y a «las políticas injustas dictadas por los centros de poder económico, que en nuestro país hacen más pobre a la mayoría de la población y apoyan una explotación irracional de los recursos económicos»⁴⁵.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia ha concluido muy recientemente otro informe -en el que participaron el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil- que debía ser presentado en la próxima Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Tribunales de Justicia. En él se señala la existencia de corrupción en diversos niveles de la organización judicial y la imposición de sanciones verbales y destituciones por esta causa (en los últimos cuatro años se han aplicado 400 medidas disciplinarias al personal judicial y administrativo)⁴⁶.

Seguidamente se analizan cada uno de los sectores del sistema de justicia penal.

de seguridad del Estado, y se denuncia el excesivo énfasis en la represión del fenómeno criminal (en detrimento del estudio de sus causas y de su prevención).

45 **Prensa Libre**, 20 de diciembre de 1998, p. 4.

46 **Ibid.**

1. En materia legislativa, los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996 entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) han inspirado, entre otras cosas, la redefinición de instituciones que iniciaron este importante proceso de cambio. Como consecuencia de ellos, se han renovado algunas de las leyes orgánicas de las agencias del sistema de justicia penal; tal el caso de la Policía y la Defensa Pública, que complementan el proceso iniciado con anterioridad respecto a la reforma de la legislación procesal penal (el nuevo Código Procesal Penal fue promulgado por Decreto 51-92) y de la Ley Orgánica del Ministerio Público y del Organismo Judicial.

2. En el sector policial, el Ministerio de Gobernación tuvo a su cargo hasta 1997 dos cuerpos policiales: la Dirección General de la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda.

Como consecuencia de los Acuerdos de Paz y de las consiguientes reformas constitucionales que los acompañaron, se promulgó en 1997 la Ley de la Policía Nacional Civil⁴⁷. Esta ley creó la Dirección de la Policía Nacional Civil como el único cuerpo policial del Estado destinado a brindar seguridad a la población del país mediante sus actividades preventivas y de investigación penal. Sus efectivos eran en 1998 de unos 15.000 miembros.

De acuerdo con la Constitución (art. 250), “La Policía Nacional Civil es el único cuerpo policial armado con competencia nacional, que funciona como una institución profesional y jerarquizada para proteger el ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir, investigar y combatir los deli-

47 Decreto 11-97 del Congreso de la República. Sus principales reglamentos son los siguientes: Reglamento de Situaciones Administrativas; Reglamento de Provisión de Destinos; Reglamento del Régimen Educativo; Reglamento Disciplinario; y Reglamento de Organización. Las reformas constitucionales le otorgan rango Constitucional a la Policía Nacional Civil.

tos y otros hechos ilícitos; mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto respeto a los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles del Ministerio Público que tenga a su cargo la seguridad pública. En materia de investigación penal, actúa bajo la dirección del Ministerio Público. La Ley de la Policía Nacional Civil regulará los requisitos y forma de ingreso para la carrera policial, así como el otorgamiento de despachos o grados, ascensos, promociones, traslados, sanciones disciplinarias y demás cuestiones inherentes a su organización y funcionamiento».

Según la Ley de la Policía Nacional Civil, «la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil» (art. 1), una institución profesional, armada, apolítica, jerárquica, de servicio permanente (24 horas del día), dividida en distritos y demarcación que la Dirección debe definir, así como la cantidad de sus miembros (art. 2). Su mando supremo le corresponde al Presidente de la República, a través del Ministerio de Gobernación, y su funcionamiento estará a cargo de un Director General (art. 3).

Pese a que los Acuerdos de Paz otorgan específicamente a la Policía Nacional Civil la competencia exclusiva de mantener la seguridad interna del país, limitando la del ejército a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad del territorio, el Gobierno de Arzú, con la finalidad de hacer frente al serio problema de la criminalidad y mediante la promulgación del Decreto Ejecutivo 90-96 del 7 de marzo de 1996, ha hecho un amplio uso de personal militar en “patrullas combinadas”, integradas por policías y militares, sobre todo en la capital y en los departamentos en que aún no se había desplegado la PNC. Aunque esta participación militar en la seguridad interna no es contraria a la actual Constitución, ya que su artículo 244 otorga al ejército, entre otras atribuciones, la de mantener la seguridad interior y exterior, se la considera opuesta al espíritu de

dichos Acuerdos de Paz⁴⁸. Según declaraciones hechas por el ministro de Defensa en diciembre de 1998 en una rueda de prensa, unos 12.000 militares estaban colaborando con la Policía Nacional Civil en tareas relacionadas con ciertos operativos policiales.

Los sueldos de base de los miembros del organismo policial oscilan entre Q 2.000 mensuales para los simples agentes a Q 4.400 para los comisarios. Sin embargo, desde diciembre del pasado año, se les está ofreciendo a las personas que ingresen en la institución un sueldo mensual de Q 2.950.

Con respecto a Villa Nueva, la estructura policial consiste en una Comisaría encargada de los asuntos administrativos y una Sub-Estación para los asuntos operativos⁴⁹.

La Comisaría se compone de 125 policías, 115 de los cuales, utilizando el término empleado por los funcionarios del Ministerio de Gobernación, fueron «reciclados» de la antigua Dirección General de la Policía Nacional mediante un curso de capacitación de tres meses impartido en la Academia de la Policía Nacional Civil. El resto es de nuevo ingreso, después de haber aprobado el curso de 6 meses en la Academia de la Policía Nacional Civil. Del total, la Sub-Estación está conformada por 117 policías, quienes, debido a la carencia de personal administrativo, realizan tareas operativas y administrativas.

De acuerdo con la información suministrada por la Sección de Personal de la Policía Nacional Civil, el personal de la Comisaría de Villa Nueva (que comprende y administra las Sub-

48 Hugh Byrne y otros, **Rescatar la reforma policial: Un reto para el nuevo gobierno guatemalteco**, Washington DC, WOLA, enero de 2000, pp. 4-5 y 31-32. Las reformas constitucionales orientadas a consolidar la separación de las funciones militares y policiales fueron rechazadas en mayo de 1999 después de una consulta a nivel nacional.

49 De conformidad a la Ley de la Policía Nacional Civil y el Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, una Estación es el «órgano principal operativo y de control de servicios, al mando de un oficial primero».

Estaciones de los municipios de Villa Nueva, Villa Canales y San Miguel Petapa), es el siguiente: 2 comisarios, 3 subcomisarios, 9 oficiales I, 13 oficiales II, 17 oficiales III, 25 inspectores, 30 subinspectores y 345 agentes, por un total de 444 efectivos. Lo anterior da una tasa de un policía por cada 432 habitantes, muy superior a la tasa nacional, que es de un policía por cada 846 habitantes

La Sub-Estación de Villa Nueva solo cuenta con 5 pick-ups de doble cabina, 2 automóviles-patrulla y 8 motocicletas en buen estado.

En materia de comunicaciones, dispone de una línea telefónica y una máquina de fax, así como de una base de radio con algunas terminales, exclusivamente destinadas a jefes y encargados. Con la excepción de los conductores de autopatrullas, los agentes no cuentan con terminal de radio.

En cuanto a armas y uniformes, los 177 policías que integran la Sub-Estación tienen un arma cada uno (12 de ellos revólveres 38, con sólo 12 cartuchos útiles, y el resto armas de 9 milímetros con 30 cartuchos útiles); una vez utilizados los cartuchos, se debe justificar su uso antes de la entrega de otra dotación igual. Con respecto a uniformes, cada uno de los integrantes de la nueva Policía Nacional Civil recibió dos uniformes, debiéndoles entregar un uniforme adicional cada seis meses. Sin embargo, no solamente esos dos primeros uniformes no han sido renovados en casi dos años, sino que, si se desgastan, ellos mismos deben asumir el gasto correspondiente, estimado en Q 260 por uniforme.

Con respecto a la infraestructura, mobiliario y equipo, la Sub-Estación se encuentra en un inmueble ubicado en una esquina frente al Parque de Villa Nueva, en el centro de la zona más comercial del municipio. Existe una recepción y una oficina pequeña de atención al público con poco y sencillo mobiliario; la recepción está integrada por un mostrador, una mesa de

trabajo y una máquina mecánica de escribir, sin sillas, y la oficina, por dos sillas plásticas, un escritorio y una máquina mecánica de escribir. En el interior, hay una oficina pequeña que utilizan los jefes al mismo tiempo (con 4 sillas plásticas, un sólo escritorio, una mesita pequeña con una máquina de escribir mecánica y el aparato de fax), un pequeño dormitorio para los jefes (con tres camas) y una puerta que conduce a las 6 celdas de la Sub-Estación (de 2 x 2 metros, con una base de concreto como cama y un agujero al piso que utilizan los detenidos para evacuar). Este último lugar es maloliente, por estar siempre sobrepoblado.

Además del dormitorio para los jefes, hay otro para los agentes, con 50 literas o camarotes de dos pisos, en pésimo estado y que carece de los depósitos adecuados para mantener agua, ya que durante el día hay suspensiones del líquido en el municipio. No hay baños adecuados para tanta gente, que solo cuentan con una «pila» donde lavan y guardan algo de agua. En el mes de diciembre, durante Semana Santa y en momentos de alto riesgo, se ocupan todas las literas, ya que no se les permite descansos y se concentra a todo el personal para que esté alerta. Además, no se les proporciona a los agentes agua embotellada ni comida, aunque estén en servicio y sin descanso.

En resumen, una visita a la Sub-Estación permite sentir el hacinamiento y la pobreza de su infraestructura física. Esta impresión es compartida por los mismos jefes y agentes.

En cambio, en la Estación de Villa Nueva hay 10 dormitorios, de gran utilidad debido al sistema de turnos para realizar el trabajo las 24 horas del día. Se encuentra en proceso un proyecto de modernización de las oficinas y la ampliación de los dormitorios.

Para realizar su trabajo, los policías de la Sub-Estación están divididos en tres turnos, cada uno de 8 horas diarias. El primer turno se inicia a las 8 de la mañana y concluye a las 4 de

la tarde, el segundo va de las 4 de la tarde hasta medianoche y el tercero de medianoche a las 8 de la mañana.

En la Sub-Estación no se cuenta ni con informe de labores ni con diseños de procedimientos o manuales. Tampoco existen sistemas de estadísticas definidos, y el control del ingreso de las noticias criminales es elemental, poco eficiente, vulnerable y sin mecanismos o sistemas de seguimiento. Por ello, no se pudo tener acceso a estadísticas confiables ni del presente año ni de los cuatro años anteriores. Se nos remitió a la Jefatura o Comisaría, que proporcionaron algunos datos, aunque sin especificar la cantidad de hechos delictivos de cada municipio y sin ninguna indicación de delitos relacionados con la narcoactividad. La Comisaría tampoco cuenta con sistemas de información, gestión y seguimiento óptimos ni de equipo.

Tanto en la Estación como en la Sub-Estación de Villa Nueva, la opinión del personal policial es que las relaciones con el Ministerio Público y los Jueces del Municipio son buenas, aunque la colaboración de estos organismos deja mucho que desear.

En efecto, según la Constitución, la policía puede aprehender a una persona por delito flagrante o por orden de juez competente, estando obligada a someter al aprehendido, dentro de las seis horas siguientes, contadas a partir de la efectiva aprehensión, ante la autoridad judicial, teniendo los jueces la obligación de recibir la primera declaración de los imputados dentro de las 24 horas siguientes al efectivo sometimiento de éstos ante ellos. El problema que enfrenta la Sub-Estación de Villa Nueva es que, a pesar de someter ante los dos Jueces de Paz o de Instrucción Penal a los imputados, dentro de los términos constitucionales, los jueces no reciben sus declaraciones dentro de esas 24 horas, sino que a veces pasan días, hasta un mes, sin que sean indagados y, en consecuencia, se encuentran todo ese tiempo detenidos ilegalmente en celdas de la Policía Nacional Civil. Los jefes de esta Sub-Estación han tratado de bus-

carle solución a este tema con las autoridades del Ministerio de Gobernación, las autoridades judiciales y el Ministerio Público, sin ninguna respuesta. El problema se agrava si se tiene en cuenta que la Sub-Estación sólo cuenta con 6 celdas exiguas. Por ejemplo, el domingo 20 de diciembre de 1998 había en ellas 38 personas detenidas, algunas desde hace más de 15 o 30 días, y la mayoría de ellas por faltas o contravenciones, lo que empeora la situación, pues incluso los jueces imponen arrestos por faltas (que puede ser hasta de 60 días por no contar con el dinero para pagar la multa) y cumplen la sanción ahí mismo. Aunque la normativa constitucional es clara al determinar que los centros de cumplimiento de sanciones deberán ser distintos a los centros preventivos, y pese a la responsabilidad de los directores de dichos centros a este respecto, sin embargo esta disposición no se cumple. Las cárceles públicas de la Policía Nacional son eminentemente temporalísimas, jamás para cumplir sanciones y menos aún para mantener a detenidos en prisión preventiva. Anteriormente, lo que hacían los Jefes de la Sub-Estación era llevar a los detenidos al «Preventivo de la Zona 18», pero como no tenían ninguna orden del juez competente, no se les daba ingreso, por lo que estaban obligados a regresarlos a sus cárceles públicas.

Los jefes de la Sub-Estación son responsables de la seguridad de esas personas, pero no cuentan con los lugares adecuados ni con recursos para alimentarlas, por lo que permiten que la familia las visite dos días a la semana (una hora por la mañana y otra hora por la tarde) y les provean de alimentos y ropa limpia. En varias ocasiones ha habido riñas e intentos de suicidio por parte de algunos detenidos, viéndose obligada la policía a resolver estas situaciones.

Otro ejemplo de la problemática que enfrentan los policías de la Sub-Estación es el divorcio con las autoridades municipales, que hasta bien iniciado el presente proyecto no les habían ofrecido ningún apoyo. Incluso en las Juntas Locales, en las que en principio el Alcalde debe participar como copresidente

(junto con un representante de la Policía y de los Vecinos), éste no suele asistir ni interesarse en tal participación.

Según las autoridades de la Sub-Estación, se necesitan más recursos para trabajar. Ahora, dicen, desempeñan sus trabajos con muchas limitaciones, lo que les parece incluso sumamente injusto si se tiene en cuenta su grado de responsabilidad, ya que si llega a sucederle algo a algún detenido, se les puede procesar penalmente. Asimismo están descontentos con la situación los 117 agentes, algunos de los cuales han manifestado su intención de abandonar el cargo en cuanto tengan otra oportunidad de empleo, sin tanto riesgo. Uno de los jefes considera que para que en Villa Nueva el trabajo sea óptimo, se necesitan por lo menos 1000 agentes dotados de lo indispensable para trabajar. Algunos de ellos coincidieron en la necesidad de ser tratados con dignidad, lo que a su vez les permitiría tratar con dignidad a los detenidos, respetando los derechos humanos de ambos.

La encuesta llevada a cabo en Villa Nueva ofrece algunos datos para la evaluación de la policía.

En primer lugar, menos de una tercera parte (el 30,3%) de quienes declararon haber sido víctimas de un delito -sobre todo las personas de sexo masculino, altos ingresos y un nivel de escolaridad universitario- lo denunciaron a las autoridades competentes, sobre todo a la Policía y en mucha menor proporción al Ministerio Público y a la Procuraduría de Derechos Humanos, aunque los resultados esperados no tuvieron consecuencias positivas, ya que, de acuerdo con el 7% de los encuestados denunciadores, las autoridades no hicieron nada (el 1,7% manifestó sin embargo que se había esclarecido el hecho, y otro 0,7% que se había realizado una investigación). Las principales razones de no denunciar el delito fueron sobre todo la impresión de que las autoridades competentes no harían nada, el miedo a represalias, la ausencia de pruebas, la escasa gravedad del hecho, la ignorancia de los trámites para presentar una denuncia

y la lejanía del lugar donde ésta podía presentarse. Las entrevistas a personas claves de la comunidad confirmaron los datos anteriores.

En segundo lugar, casi la mitad (el 49,3%) de los residentes encuestados manifestaron su opinión positiva en lo referente a la presencia policial en su barrio o colonia (el 16% estimaron que la policía patrullaba la zona muy a menudo y el 33,3% a menudo), en tanto que el 46% juzgaba que había poca o muy poca presencia policial (el 23,3% y el 22,7%, respectivamente). Sólo el 4,3% declaró que la policía nunca patrullaba la zona. Las entrevistas coinciden en general con esta apreciación.

En tercer lugar, las opiniones están divididas sobre la evaluación de los servicios prestados en el vecindario para luchar contra la delincuencia. En efecto, el 44,7% de los entrevistados declararon que dichos servicios eran adecuados (muy adecuados el 6% y adecuados el 38,7%) -sobre todo las personas de sexo femenino, de 30 a 50 años de edad, bajos ingresos y ningún nivel de escolaridad o escolaridad primaria-, mientras que el 51,3% lo consideraron inadecuado (poco adecuado el 37% y nada adecuado el 14,3%). También aquí las entrevistas corroboran estos resultados.

En cuarto lugar, el 41% de las personas encuestadas en la zona consideraron que, en su acción contra la delincuencia, la policía no violaba los derechos humanos nunca (el 32,7%) o casi nunca (el 8,3%), mientras que el 12% opinaron que los violaba siempre (el 13,3%) o casi siempre (el 12%). Estos resultados -sorprendentes si se tiene en cuenta las denuncias de que son objeto en forma casi sistemática algunas instituciones guatemaltecas, entre ellas la policía, por parte de importantes organismos internacionales dedicados a la protección de los derechos humanos- son corroborados por los ofrecidos en otras preguntas que pretendían indagar la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que, o bien habían violado más los derechos humanos en el último año, o bien los habían protegi-

do. Con respecto a la primera pregunta, la policía aparece solamente en tercer lugar (con un 11%), después del Gobierno (con un 14,7%) y el ejército (con un 11,3%), y en cuanto a la segunda pregunta, la institución policial ocupa asimismo el tercer lugar (con un 4%), después de la Iglesia Católica (el 33,7%) y el Procurador de los Derechos Humanos (el 20%). Estas opiniones deben ser sin embargo matizadas si se tiene en cuenta lo que para cualquier ciudadano significa la violación de los derechos humanos por parte de la policía o de otros organismos estatales; en este sentido, no se pueden comparar hechos tan diferentes como los que suponen una atención lenta o indebida de los funcionarios públicos o los relacionados con cualquier intervención policial, la cual, por la naturaleza de las funciones desempeñadas por este servicio, siempre -o casi siempre- se considerará represiva o autoritaria. Una vez más, las entrevistas corroboran los datos que acaban de exponerse.

Finalmente, aunque los ciudadanos de Villa Nueva consideran que las instituciones que les inspiran una mayor confianza para su protección personal contra el crimen son sobre todo el ejército (el 25,3%) y la policía (el 24,3), ya que los guardias privados sólo recogieron el 8,7% de las opiniones, un importante porcentaje de la población (el 34,7%) manifestó no tener confianza en ninguno de tales organismos.

Como puede verse, la imagen pública de la policía es generalmente positiva. Sin embargo, esta imagen puede mejorarse, en el marco del presente Proyecto, sobre todo gracias a la aplicación de mecanismos de colaboración entre ella y la población.

3. En lo relacionado con los demás sectores del sistema penal, de acuerdo con el Código Procesal Penal y la Ley Orgánica del Ministerio Público, le corresponde a esta institución el ejercicio de la acción pública y la dirección de la investigación penal. Para esta última función, el Ministerio Público cuenta con una Dirección de Investigaciones Criminalísticas, en pro-

ceso de implementación, pero insuficiente hasta ahora para realizarlas. La antigua Dirección General de la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda siempre presentaron problemas para el fiscal que dirigía las investigaciones, pues no existió internalización respecto al nuevo papel del director de la investigación y de la obligación por parte de los agentes policiales de respetar las instrucciones del fiscal y auxiliarlo en esta función. Aunque con la creación de la Policía Nacional Civil ha mejorado esa percepción, sin embargo aún existen problemas de coordinación entre ambos institutos.

Como ya se ha mencionado, en los Acuerdos de Paz se consensuó la creación de un Instituto de la Defensa Pública, habiéndose promulgado el Decreto 129-97 (Ley del Servicio Público de Defensa Penal), que estuvo en *vacatio legis* seis meses, pero que entró en vigencia el 13 de julio de 1998. Este instituto, integrado por defensores de planta y de oficio “para asistir gratuitamente a personas de escasos recursos económicos” y que “gozará de autonomía funcional y total independencia para el cumplimiento de su función” (art. 1), debe ser financiado por la Corte Suprema de Justicia, hasta que el Congreso establezca una partida presupuestaria específica. Dicho organismo tendrá secciones departamentales (una en cada departamento, compuestas por al menos tres defensores de planta; además, en los municipios donde exista un Juzgado de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente - tal es el caso de Villa Nueva- debe haber un defensor público de planta (art. 19). Sin embargo, esta normativa -que ha recibido el apoyo internacional, sobre todo a través de MINUGUA- no ha sido implementada en su totalidad por falta de recursos económicos.

Con respecto al sector judicial, Villa Nueva cuenta con varios Juzgados: dos de Paz (que conocen sobre todo de las faltas, aplican el criterio de oportunidad, autorizan conciliaciones y mediaciones, reciben declaraciones originarias de imputados por la comisión de delitos y con posterioridad trasladan los ca-

sos al Juzgado de Instrucción), uno de Instrucción (unipersonal, contralor de la legalidad de las actividades preparatorias de la acción y de investigación del Ministerio Público y director de la fase intermedia, destinada a la fiscalización o crítica del requerimiento fiscal) y uno de Sentencia (colegiado técnico, compuesto por tres jueces, quien dirige el juicio penal y dicta las sentencias). En los dos últimos años, el Organismo Judicial ha ampliado la cantidad de Juzgados de Instancia de Instrucción y de Sentencia. Como consecuencia de ese proyecto, Villa Nueva es uno de los pocos municipios que cuenta con un Juzgado de Instrucción y de Sentencia. Además en este proyecto, se incluye el incremento de los Juzgados de Paz y de los Juzgados Comarcales (modalidad impuesta por las recientes reformas de octubre del año pasado al Código Procesal Penal, de acuerdo con las cuales estos últimos juzgados, a diferencia de los Juzgados de Paz unipersonales, deberán estar integrados por tres jueces miembros de la comunidad, propuestos por ésta a la Corte Suprema de Justicia).

En cuanto al sistema penitenciario, Villa Nueva no cuenta con ningún centro preventivo ni de condenados.

Finalmente, 20 abogados registrados en 1998 en el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala declararon tener su residencia y/u oficina en el Municipio de Villa Nueva. Durante las visitas realizadas a dicho municipio, se pudo constatar que cinco oficinas jurídicas están instaladas en las cercanías del parque central, lugar tradicionalmente utilizado por los abogados en la mayoría de los municipios del país para instalar sus oficinas.

La encuesta de opinión pública realizada en la zona muestra una actitud bastante crítica de los ciudadanos hacia el conjunto del sistema penal. En efecto, para el 85,6% de la población entrevistada, el funcionamiento de dicho sistema en el país es regular (el 55,3%) o malo (el 30,3%); los más severos son los hombres y las personas con una escolaridad elevada. Ade-

más, la situación parece no haber mejorado, ya que el 50% de los encuestados estimaron que permanecía igual y el 16,7% opinaron que había empeorado (sin embargo, el 25,7% opinaron que había mejorado en el último año).

Estas opiniones contrastan con la voluntad expresada por la mayoría de los habitantes de Villa Nueva (el 73,7%) de colaborar con la justicia si se les diera la oportunidad. Con respecto a las razones invocadas por las personas que no están dispuestas a colaborar con la justicia (el 16,7%), las principales fueron el temor a represalias (el 5,3%), la desconfianza en el sistema (el 4%), la impresión de que el sistema no sirve para nada (el 1,7%), el desconocimiento de las leyes (el 1,3%), el excesivo número de trámites a seguir (el 1%) y el elevado costo (el 1%).

Las entrevistas realizadas a personas claves de la comunidad confirman los datos anteriores. La opinión generalizada es que existen demasiadas leyes -se suele considerar que con la promulgación de leyes se resuelven todos los problemas sociales-, pero que su grado de cumplimiento es mínimo. Se aprecian los cambios en materia policial, estimándose que numerosos agentes de la nueva Policía Nacional Civil tratan a la población con cordialidad y respeto, lo que no se daba en los anteriores servicios. Pese a ello, también se estima que el crimen impera, sin que haya ninguna actuación positiva por parte del sistema penal. Igualmente se cree que policías, fiscales y jueces se dejan influenciar por posiciones sociales y económicas, aunque se reconoce asimismo que estos funcionarios no cuentan con seguridad para poder realizar su trabajo sin quedar expuestos a dichas influencias. En materia penitenciaria, se oponen a la privatización de las cárceles, estimando que este proceso, iniciado en 1998, solo ha evidenciado el interés de ciertos sectores de aprovechar esos caudales públicos para hacerse ricos mediante procesos de privatización ocultos, ilegales y más costosos. También subrayan la necesidad de programas preventivos y de asistencia a la víctima, actualmente inexistentes o sumamente deficientes. Finalmente, manifiestan su preocupa-

ción por la situación económica que vive el país, el grado de desempleo, la falta de paternidad y maternidad responsables y la carencia de servicios públicos idóneos de salud y educación, todos ellos factores que inciden directamente en el aumento de la criminalidad y de la inseguridad.

4. Lo anterior plantea el problema de las políticas y estrategias estatales relacionadas con la delincuencia.

4.1. Los Acuerdos de Paz

En el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en México el 29 de marzo de 1994, se estableció el «Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos. Regulación de la portación de armas (IV)», de acuerdo con el cual el Gobierno reconoció su obligación de respetar los derechos humanos y combatir manifestaciones contrarias a tal obligación (IV.1) y su compromiso de depurar y profesionalizar los cuerpos de seguridad y regular la tenencia, portación y uso de armas por particulares (IV.2).

El 19 de septiembre de 1996, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se reconocen las debilidades estructurales del Estado guatemalteco en el sistema de administración de justicia, sus deficiencias y fallas, y la falta de controles que inciden en la corrupción e ineficiencia (III.8). Se indica además su interés en luchar contra la impunidad y la corrupción (III.9), por lo que se señala la necesidad de priorizar y tomar las medidas efectivas para contar con un proceso judicial revestido de las garantías indispensables (III.11); entre tales medidas se cuentan aquellas destinadas a promover las reformas legales que permitan su mejoramiento (en las que se incluyen temas como la carrera judicial, el servicio público de defensa penal y las reformas al Código Penal).

En este mismo Acuerdo se define la Agenda de Seguridad y la Agenda sobre Seguridad Pública. La noción de seguridad «no

se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil» (IV.A.18), sino que debe interpretarse como una «seguridad integral» (IV.A.20), estableciéndose que «la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático» (IV.A.19). Por ello, y para apoyar al Organismo Ejecutivo, se convino en crear un Consejo Asesor de Seguridad, destinado a estudiar y presentar «estrategias ampliamente consensuadas, para responder a dichos riesgos» (IV.A.20).

Con respecto a la «Seguridad Pública», se estipuló, mediante la reestructuración de las fuerzas policiales, la creación de un nuevo modelo policial: la Policía Nacional Civil, dependiente del Ministerio de Gobernación; se estableció el compromiso de promover su inclusión en las reformas constitucionales, una ley para dicha policía y otra nueva ley de orden público (IV.B, 21 al 26); y se determinaron las reglas básicas para la constitución de la carrera policial y de la Academia de la Policía (IV.B, 27 al 29). En el mismo Acuerdo se establecieron compromisos importantes para el funcionamiento de la institución, entre ellos el objetivo de que para 1999 Guatemala cuente por lo menos con 20.000 agentes idóneos, la obtención del apoyo de MINUGUA para concretar los objetivos y la invitación a la comunidad internacional para apoyar los Acuerdos (IV.B.30, literales a) a la f), y 31).

En el mencionado Acuerdo se aborda un tema de un interés fundamental para el Proyecto, ya que se establece que «Las comunidades participarán a través de sus representantes en la promoción de la carrera policial, la propuesta de candidatos

que llenen los requisitos correspondientes y el apoyo a los agentes a cuyo cargo estará la seguridad pública a nivel local» (IV.30, literal e). También se indica la necesidad de regular el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad (IV.32).

Respecto a los «Aspectos Operativos Derivados de la Finalización del Enfrentamiento Armado», en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se convino en promover ante el Congreso de la República la derogación del Decreto de Creación de los Comités Voluntarios de Defensa Civil, en el que se debía establecer el plazo para la desmovilización y desarme efectivo.

Con posterioridad, en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, celebrado en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996, se acordó incluir en las reformas constitucionales la definición de la Policía Nacional Civil, como una institución profesional y jerarquizada, el único armado para «garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna», bajo autoridades civiles y respetuosa de los derechos humanos. También enfatizó este Acuerdo sobre la necesidad de una ley reguladora de la «forma para ingresar a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias» (punto 19). Todo lo anterior fue asimismo materia del Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz.

Con base en lo expuesto hasta ahora, se inició el proceso de reforma de las fuerzas de seguridad. La intención era unificar la ex Guardia de Hacienda y la ex Dirección General de la Policía Nacional, que dependían del Ministerio de Gobernación, depurarlas y tomar de ambas los recursos idóneos, incluyendo los humanos, para crear la nueva Policía Nacional Civil, que dependería del mismo Ministerio. Otro de los componentes del proceso fue la supresión de la Policía Militar Ambulante, que

dependía del Ministerio de la Defensa. Para «facilitar la integración social y económica de los beneficiarios de la ex Policía Militar Ambulante (PMA)», se suscribió un convenio de cooperación técnica e institucional por más de medio millón de quetzales entre el FONAPAZ y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), «en el marco del Programa de Apoyo a la Reinserción Socioeconómica de los Beneficiarios de la ex PMA⁵⁰. El objetivo de este convenio es brindar un servicio de referencias y oportunidades de acceso al empleo para identificar oportunidades de trabajo y asesoría. En septiembre concluyó un curso de capacitación ofrecido a 953 personas, cuyo objetivo era «lograr que los beneficiarios adquirieran o desarrollaran conocimientos y habilidades que faciliten su ubicación en puestos de trabajo y generación de ingresos a corto plazo». Los cursos teórico-prácticos duraron 600 horas, y la capacitación técnica 200 horas. Las áreas de capacitación son mecánica automotriz, sastrería, albañilería, barbería, peluquería, cocina y panadería, carpintería, cocina industrial, electricidad, enfermería auxiliar, costura industrial, computación, administración y turismo. Los cursos duraron seis meses y se impartieron en nueve de los departamentos del país, habiendo obtenido empleo 44 de los participantes.

Aunque las mencionadas reformas constitucionales fueron aprobadas por el Congreso de la República el 16 de octubre de 1998, fueron rechazadas en la consulta popular realizada en mayo de 1999.

4.2. Las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana

A través de las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana, se invita a los vecinos para que «estén informados sobre las fun-

50 **Diario de Centro América**, 25 de noviembre de 1998, p. 8. Según funcionarios de la cartera de Gobernación (declaraciones de prensa y noticieros), se sospecha que algunos de los integrantes de las bandas de delincuentes sean miembros de la ex Policía Militar Ambulante.

ciones de la nueva Policía Nacional Civil, conozcan sobre el nuevo concepto de servicio al público, de servicio humanitario y establezcan una relación de confianza y colaboración necesaria para que la labor de la policía se realice con mayor eficiencia". Este apoyo puede realizarse mediante su participación en las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana, haciendo denuncias, informando, apoyando la construcción de la estación de la policía local, fiscalizando su labor. Todo ello resulta beneficioso para el vecino, que al ser partícipe del proyecto, se constituye en un observador de ese servidor público y puede exigirle el cumplimiento de su deber. Así, como indica un folleto publicado por la Policía Nacional Civil, a raíz de la instalación de la Junta Local de las zonas 15 y 16 de la ciudad de Guatemala, uno de los sectores de más plusvalía de la misma, "la participación del sector civil es parte fundamental para el éxito del proyecto".

Estas juntas están coordinadas por la Jefe de la Oficina de Relaciones e Información de la Policía Nacional Civil (ORIS) y las impulsa cada uno de los Jefes de las Estaciones y Subestaciones en Guatemala. Según declaraciones de la Jefe de dicha Oficina, este proyecto avanza con insumos de la mencionada oficina y de su pequeño grupo de apoyo. Sin embargo, únicamente cuenta con una secretaria y un asistente eventual, carece de equipo y sólo recientemente fue dotada de una computadora. La Dirección le ofrece papel para hacer reproducciones, pero las impresiones deben ser pedidas de favor a algún funcionario o persona privada. Cuenta con una línea telefónica, pero se ve imposibilitada a hacer un seguimiento cercano de sus labores.

Sus necesidades concretas son obtener el nombramiento de un supervisor general y una o dos personas que planifiquen, coordinen, den seguimiento y controlen las Juntas en el Departamento de Guatemala y los departamentos donde ya están instaladas. También se considera de mucho beneficio que se puedan nombrar delegados departamentales o regionales. No obs-

tante, ni ella ni su personal administrativo han recibido capacitación especializada respecto a seguridad ciudadana, al no contar con presupuesto para ello.

Según las Disposiciones para la Conformación y Seguimiento de las Juntas Locales de Seguridad de la Policía Nacional Civil, el diseño de las Juntas ha cambiado un poco. Su principal finalidad es prestar apoyo e información a la Policía Nacional Civil y favorecer el acercamiento entre la institución y los ciudadanos, con el objetivo general de brindar seguridad ciudadana, habiendo sido reconocidas por la Policía Nacional Civil como un grupo de colaboración apolítico, individualizado y de información de cada población o vecindad, aunque sin formar parte de su organización administrativa.

La Jefe de ORIS informó que originalmente la Copresidencia de éstas era integrada en igualdad de condiciones por el Alcalde Municipal y el representante de los vecinos de la localidad. Sin embargo, en algunos lugares se consideró que estos últimos eran quienes debían dirigir las actuaciones de los jefes de las estaciones o de las subestaciones, lo que ocasionó malentendidos. Por ello, desde hace muy poco, la Copresidencia también la integra el Jefe de la Estación o de la Subestación local.

El Secretario de las Juntas es un vecino designado para ese fin. Los vocales pueden ser los ciudadanos que deseen conformarla, así como los representantes de los distintos sectores de la localidad que así lo manifiesten. A las reuniones debe invitarse al Alcalde Auxiliar del lugar y a representantes de los bomberos, centros de enseñanza, asociaciones (entre ellos los profesionales), comités de vecinos, comerciantes, empresarios, Organismo Judicial y Ministerio Público.

La sede de la Junta debe ser designada por sus miembros en la primera reunión y puede cambiar de lugar según las necesidades. En esa misma reunión deben elegirse a sus integrantes.

tes, quienes deben ser reconocidos por su honorabilidad. En caso de ausencia, pueden ser sustituidos a través de una elección. El quórum para realizar reuniones es de siete de sus integrantes, pero no puede faltar la autoridad policial o su representante. Estos cargos durarán entre 6 meses a un año, a menos que haya reelección por méritos.

Las resoluciones de la Junta deben ser tomadas por mayoría absoluta (la copresidencia puede utilizar «doble voto» en caso de desacuerdos), ser evaluadas por la Jefatura de la Policía Nacional Civil local y remitidas al «mando» respectivo para ser incorporadas al Plan de Seguridad Ciudadana. Lo discutido y acordado en las reuniones debe registrarse en actas, con una copia archivada en la Estación o Subestación de la PNC.

Debe haber por lo menos una reunión mensual (convocada al menos con cinco días de anticipación), pudiendo convocarse a reuniones extraordinarias (por lo menos seis horas antes de su inicio). En las convocatorias debe incluirse la agenda. Las reuniones deben iniciarse con la presentación de una reseña del orden y situación de la seguridad en el sector. Posteriormente, el jefe policial debe presentar los datos estadísticos sobre delitos y faltas contra las personas y la propiedad, así como sobre los imputados. Posteriormente se le da la palabra a los vocales y a los ciudadanos que lo deseen. Podrán repartirse en las reuniones impresos con sobres, para que en él los participantes escriban sugerencias a ser entregadas al mismo jefe policial presente o para que sean remitidas en forma confidencial a la Dirección General. Estas reuniones también pueden ser convocadas para recibir capacitación en la materia.

De los 22 departamentos y 330 municipios de Guatemala, existen Juntas en algunos lugares (colonias o caseríos) y municipios de los siguientes departamentos: Escuintla (6), Quetzaltenango (2), El Petén (3), Sacatepéquez (2) y Quiché (4). Se encuentran pendientes de empezar a trabajar Juntas en algunos municipios (una en cada uno) de los Departamentos de Santa Rosa, Jutiapa, Izabal y San Marcos.

En el departamento de Guatemala, hay Juntas en los sectores atendidos por las Comisarías 11, 12, 13, 15, 14 y 16. La Comisaría 15, ubicada en Villa Nueva, atiende municipios vecinos a esta localidad (Villa Canales y San Miguel Petapa).

En la ORIS existe registro de los lugares donde se han implementado las Juntas Locales.

4.3. Resultados de la encuesta

Con respecto a las políticas estatales, la encuesta de opinión señala que las principales acciones gubernamentales deberían dirigirse a mejorar la situación económica para prevenir el delito (así opinó el 29% de los entrevistados), aumentar la severidad de las penas y el número de policías (el 20,7% y el 17,7, respectivamente), ampliar los programas de rehabilitación de los reos (el 6%), crear programas de prevención del delito (el 5,7%) y construir más cárceles (el 4,3%). Como puede verse, las soluciones preventivas y represivas se reparten la opinión de la ciudadanía.

Por otra parte, y en relación con la inclinación ciudadana por las respuestas represivas al problema de la criminalidad y de la inseguridad, la indicada encuesta en la zona muestra un desacuerdo con la actuación de grupos armados fuera de la ley (tipo escuadrones de la muerte) para eliminar por su propia cuenta a los delincuentes (así opina el 55,7% de los encuestados), estando sin embargo de acuerdo más de un ciudadano de cada tres (el 37,7%), sobre todo los jóvenes y las personas con una escolaridad primaria y técnica. Esta opinión se manifiesta asimismo con respecto a que grupos de vecinos de la colonia o barrio se armen para combatir el crimen por cuenta propia, ya que el 57% de los entrevistados se declara en desacuerdo, contra el 38,3% de se dicen de acuerdo con el enunciado, en especial las mujeres y los jóvenes.

En relación con la posible aplicación de la pena de muerte como una medida importante de lucha contra ciertas formas

graves de delincuencia, la gran mayoría (el 82%) de los encuestados se declararon favorables, sobre todo para delitos como el homicidio (el 32,7%), el secuestro (el 24,7%) y la violación (el 21,3%); en cambio, solamente el 13,3% se manifestaron contra la pena de muerte.

Las entrevistas a personas claves de la comunidad arrojaron respuestas similares con respecto a las preguntas abordadas en los tres párrafos precedentes.

Finalmente, parece clara la opinión de los encuestados en relación con la cuestión -invocada muy a menudo- de si los derechos humanos protegen más a los inocentes y a las víctimas del delito o a sus autores, ya que el 46,7% opinaron que se concede una mayor protección a los delincuentes (el 29,7% consideraron que se protege a todos por igual y sólo el 12,3% estimaron que los derechos humanos favorecerían más a inocentes y víctimas).

E. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las iniciativas en materia de seguridad en el municipio de Villa Nueva son escasas, como lo muestra el hecho de que, con ocasión de las tres primeras visitas realizadas al municipio por los consultores nacionales, nadie (ni autoridades ni vecinos) les informó sobre las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana, señalándoles únicamente la existencia de acuerdos verbales entre vecinos de calles, que se turnan para darse seguridad ellos mismos mediante rondas de vigilancia, o la construcción de obstáculos móviles para mantener cerrados los accesos a algunas calles, todo lo cual les produce tranquilidad.

Los consultores supieron de la existencia de las Juntas Locales, en primer lugar al entrevistarse con el Director de la Policía Nacional Civil, y posteriormente, al entrar en contacto con

la ORIS. Estas entrevistas permitieron saber que en Villa Nueva aún no existe una Junta Local en la Subestación, tal y como lo establecen las normas reguladoras de las Juntas Locales. Un grupo de empresarios está apoyando iniciativas de desarrollo municipal, entre las que se han incluido algunas en materia de seguridad ciudadana. Estas iniciativas merecen ser fortalecidas y desarrolladas.

Además, en las entrevistas no estructuradas para completar los datos cualitativos relacionados con la preparación del diagnóstico, los miembros clave de la comunidad explicaron a los consultores nacionales que, aparte de esa vigilancia entre vecinos bastante informal, no existen organizaciones comunitarias ni en el área familiar (protección y servicios a menores, violencia doméstica, etc) ni para prestar servicios a dependientes alcohólicos, narcóticos, o de asistencia médica.

F. PLAN DE ACCIÓN

Como ya se ha indicado en los casos de Costa Rica y El Salvador, en Guatemala se siguieron los mismos parámetros para la elaboración de los planes de acción a aplicar en la zona seleccionada.

De esta manera, se identificaron las siguientes actividades y los organismos responsables de su ejecución:

1. Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, constituido por todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y designación de un Comité Ejecutivo.

Responsables: todas las instituciones involucradas.

2. Diseño y ejecución de un programa de vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva.

Responsables: Policía Nacional Civil.

3. Control de y sanción a los negocios (sobre todo los situados cerca de escuelas, iglesias y parques) que venden ilegalmente bebidas alcohólicas y permiten la prostitución.

Responsables: Policía Nacional Civil, Ministerio Público y municipalidad.

4. Realización de contactos y establecimiento de acuerdos con los consulados centromericanos para intentar solucionar el problema de los extranjeros indocumentados (sobre todo procedentes de Honduras y Salvador).

Responsables: Ministerio de Gobernación y Policía Nacional Civil.

5. Diseño y ejecución de una campaña publicitaria destinada a facilitar las denuncias de los ciudadanos por los delitos que lleguen a su conocimiento.

Responsables: Ministerio Público, Policía Nacional Civil y medios de comunicación.

6. Creación de una oficina conjunta de atención ciudadana, conformada por representantes de la PNC, del Ministerio Público y de la Defensa Pública, para asistir a los ciudadanos que tengan problemas con la justicia penal.

Responsables: Ministerio Público, Defensa Pública y Policía Nacional Civil.

7. Ampliación del Programa de Atención a las Víctimas del Ministerio Público.

Responsables: Ministerio Público.

8. Diseño y ejecución de un programa de sensibilización en la comunidad sobre los siguientes temas: legislación penal, criminalidad, prevención del delito, seguridad ciudadana y uso de armas de fuego.

Responsables: Ministerio de Educación, Órgano Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional Civil, Defensa Pública y medios de comunicación.

9. Realización de reuniones periódicas entre la PNC y la comunidad sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana.

Responsables: Policía Nacional Civil, Bomberos y comunidad.

10. Organización de encuentros periódicos entre policías, fiscales, jueces y abogados para encontrar soluciones conjuntas al problema de la criminalidad y de la inseguridad.

Responsables: Órgano Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Nacional Civil y Colegio de Abogados.

11. Diseño y ejecución de programas deportivos, recreativos y culturales para niños/ niñas y jóvenes.

Responsables: Ministerios de Educación y Familia, Policía Nacional Civil y sectores culturales de la zona.

12. Instalación de teléfonos públicos conectados con las delegaciones policiales en los barrios de mayor peligrosidad.

Responsables: Compañía de teléfonos y Policía Nacional Civil.

13. Diseño y ejecución de un programa de electrificación pública en los barrios de mayor peligrosidad.

Responsables: Compañía de electricidad, Alcaldía y Policía Nacional Civil.

14. Diseño puesta en marcha de una red municipal y departamental de información sobre la criminalidad y la inseguridad.

Responsables: Policía Nacional Civil y Comisión Municipal.

V. HONDURAS

El tema de la seguridad ciudadana entró a formar parte del debate público en Honduras desde hace unos pocos años. En su aparición se cruzan varios elementos que se relacionan con el incremento acelerado de la delincuencia común, la comisión de muchos sucesos delictivos altamente violentos y debidamente potenciados por los medios de comunicación, la finalización de la guerra centroamericana (que aligeró el cerco militarizado al orden sociopolítico del país y permitió que aflorara el descontento social), el empobrecimiento de grandes sectores poblacionales, el cierre de opciones a la movilidad social, la crisis del sistema penal en su conjunto, la desintegración familiar, el debilitamiento del proceso de socialización de valores, etc.

El incremento de la criminalidad se inserta en un proceso de construcción de la democracia con sustanciales cambios institucionales que se traducen en una redefinición de las relaciones civiles-militares (eliminación del servicio militar obligatorio, restauración del control civil sobre instituciones acaparadas por los militares, reducción de privilegios e ingresos, delimitación de fueros, reducción de privilegios, sometimiento a procesos judiciales, etc.) y, como consecuencia de ello, en el inicio y desarrollo de un proceso de transición policial del control militar al control civil.

Lo anterior permite entender mejor la complejidad de las relaciones que se articulan alrededor del tema de la criminalidad, tanto en la sociedad como en el Estado. Facilita también la comprensión del argumento, cada vez más generalizado, de que el incremento de la criminalidad se debe, básicamente, a la

eliminación del servicio militar obligatorio, dando por hecho que existe una naturaleza criminal en el hondureño, la cual sólo se controlaba con acciones coercitivas e intimidatorias como el servicio militar. Este argumento, sin mayor asidero empírico y mucho menos reflexivo, se combina con la tendencia a creer que solamente con medidas radicales se le pone fin al problema (endurecimiento de las penas, armamentismo acelerado y sanciones ilegales).

Todo esto se complementa con la escasa eficiencia del Estado para atender las necesidades ciudadanas de seguridad pública, que se manifiesta en la crisis del sistema judicial, el inicio de un proceso de reformas que no termina de concluir, la aprobación creciente de decisiones legislativas en materia de procesos, instituciones y códigos, y los problemas con los que se enfrenta la nueva policía.

En este contexto se plantea la necesidad de incorporar un nuevo elemento en el intento de enfrentar la criminalidad de la mejor manera posible. Se trata de la participación activa de la sociedad civil, tanto en la toma de decisiones políticas como en la ejecución de planes y proyectos concretos. Este fenómeno se va abriendo paso en la compleja realidad del país y, desde el ámbito municipal y comunitario, van surgiendo ideas novedosas y procesos interesantes en los que la policía preventiva puede, y de hecho está jugando, un papel fundamental. De ahí que resulte oportuna la intervención focalizada en proyectos específicos que conduzcan a mejorar la percepción de inseguridad que emana del problema de la criminalidad.

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE CHOLUTECA

1. Ubicación geográfica

El departamento de Choluteca está ubicado en la zona sur de la República de Honduras. Posee una extensión de 4.211

Km2, con una población de 377.273 habitantes para 1997 y un estimado de 380.147 para 1998. Posee 16 municipios de los cuales Choluteca es la cabecera municipal, concentrando una población de unos 120.000 habitantes para 1998. La cabecera municipal está distribuida en 73 zonas.

En relación con las características de la zona, está constituida por dos barrios y una colonia (Morazán, Suyapa y las Acacias), siendo el barrio Morazán el más antiguo y el más grande pero con el menor número de casas y, además, con el menor número de casas que cuentan con agua potable, alumbrado eléctrico y alcantarillado sanitario; ninguno de los tres tiene calles pavimentadas, guarderías ni posta policial. Solamente el barrio Morazán tiene Centro Comunal, y el barrio Suyapa es el que tiene más pulperías pero también más estancos.

2. Datos demográficos

De acuerdo con el Informe sobre desarrollo humano 1998 del PNUD, la población del país era en 1995 de 5.7 millones de habitantes, estimándose en 9 millones para el año 2015; la tasa anual de crecimiento demográfico es del 3,2%, la tasa bruta de natalidad del 35,3% y la de mortalidad del 5,8%; la esperanza de vida al nacer es de 68,8 años.

Como ya se ha indicado, la población de Choluteca era en 1998 de unos 120.000 habitantes.

3. Situación económica

Con respecto al conjunto del país, el citado informe del PNUD indica que la población en edad activa para el trabajo representa el 36% de la población total. De este porcentaje, el 41% trabaja en la agricultura, el 39% en servicios y el 20% en la industria. El PIB real per cápita era de US\$ 1.977.

En cuanto a la zona seleccionada, se ha caracterizado por un crecimiento económico bastante notable en los últimos años, fundamentalmente en la industria, comercio y servicios lo cual es muy importante dada la tradición agrícola y ganadera de la región. Estas empresas generan empleo directo a 73,000 personas e indirectos a muchas familias que allí viven. Entre las industrias más desarrolladas se encuentran el cultivo de camarón, melón, sal, marañón, carne, café y azúcar.

En la actualidad existen varias asociaciones aglutinadas en la Cámara de Comercio y en la Asociación de Ganaderos de Choluteca, contando en 1998 con 195 empresas organizadas.

4. Salud

En esta área, se observa una cobertura amplia gracias a diversos centros de salud, distribuidos en distintos puntos de la ciudad y conocidos con el nombre de UPS (Unidades Productoras de Servicios de Salud). Estos centros atienden a la población existente en toda la cabecera departamental, prestando atención general y de acción más prolongada en las enfermedades comunes. Cada uno de ellos atiende sus respectivos barrios, aldeas y caseríos.

En la zona seleccionada, existen siete centros que atienden 101 barrios, aldeas y caseríos. Las principales enfermedades tratadas en las UPS son las siguientes: malaria, dengue, infecciones respiratorias agudas, mal de chagas, tuberculosis, diarrea y deshidratación. El Centro de Salud «La Providencia» brinda atención a dos de los barrios seleccionados (Morazán y Suyapa), y la colonia Las Acacias cuenta con la sede del Centro de la Salud del mismo nombre.

La cabecera departamental cuenta con un hospital regional que atiende la población de los departamentos de Choluteca y Valle, así como algunas zonas de El Paraíso y Francisco Morazán.

5. Educación

La ciudad de Choluteca ofrece una amplia cobertura en todo los niveles del sistema educativo. Existen 3 institutos oficiales y 8 privados; 453 escuelas públicas y 7 privadas; 22 jardines oficiales y 12 privados. En la educación superior operan la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, con la modalidad presencial y a distancia, la Universidad Pedagógica y la Universidad Católica.

6. Aspectos socioculturales

En el plano sociocultural, son escasos en la zona los grupos culturales, a los cuales no se les brinda el apoyo necesario para un mejor desarrollo. Aunque de la información obtenida se ha podido constatar que no existe ningún registro de tales grupos, la zona cuenta sin embargo con la Casa de la Cultura, un cuadro regional de danzas folklóricas, el coro de la Escuela Normal Mixta del Sur, un trío, dos declamadoras, un mariachi, un conjunto de cuerda y varios cuadros de danzas. La presencia de Iglesias en la zona es fundamentalmente de Iglesias Evangélicas (60), Mormones (7), Católicas (7) y Adventista (1).

B. CRIMINALIDAD

Para determinar la situación de la delincuencia en el país y en la zona seleccionada, se han utilizado las dos principales fuentes existentes: las memorias anuales de la Fuerza de Seguridad Pública (FSP) -que, antes de la promulgación en 1998 de la Ley Orgánica de la Policía, era el único cuerpo policial hondureño- y los anuarios estadísticos de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), organismo creado en 1995.

Como podrá observarse más adelante, los datos suministrados por estas dos fuentes policiales difieren considerablemente, por lo que no son comparables. Los de la FSP provienen de

la división territorial del país en Comandos Regionales (COREs), los cuales agrupan dos o más departamentos; además, la FSP ha estado cambiando sus criterios aglutinadores. Los de la DIC corresponden a su división funcional en Regionales, cuya sede se encuentra en ciudades específicas del país.

1. Tendencias generales

El análisis de los cuadros 14 y 15, que presentan datos generales del país procedentes de las fuentes citadas, permite hacer las siguientes observaciones:

1.1. Con respecto a los datos de la FSP, puede verse que:

- Las tasas del conjunto de los delitos registrados oficialmente en el país por la FSP ha disminuido entre 1994 y 1996, observándose sin embargo un fuerte incremento en 1997 debido a un inusitado aumento de las faltas, las cuales pasan de 13 en 1994 a casi 24.000 en 1997⁵¹;
- la incidencia delictiva es particularmente fuerte en el CORE #7, que cubre el departamento de Francisco Morazán e incluye la capital, Tegucigalpa, representando en 1997 el 37,6% del conjunto del país (16.581 casos registrados), así como en el CORE #2, que abarca los departamentos de Cortés, Santa Bárbara y parte del Yoro, con un 21,7% (9.542 casos registrados);
- los delitos contra la vida y la integridad corporal representaban en 1997 el 23,4% del conjunto de la criminalidad y, aunque sus tasas han disminuido entre 1994 y 1996 pero aumentado considerablemente en 1997, la disminución por el período considerado ha sido de un 15,3%;

51 Este fuerte incremento de las faltas registradas merecería una amplia investigación.

Cuadro 14

Honduras. Actividad delictiva según categorías de delitos, totales y tasas por 10.000 habitantes (1994-1997)

Delitos y faltas	1994		1995		1996		1997	
	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas	Total	tasas
Contra la vida	11142	20,3	6821	12,1	7015	12,1	10287	17,2
Contra la propiedad	5330	9,7	2623	4,6	2930	5,0	2952	4,9
Otros delitos	12773	23,3	4165	7,4	5266	9,0	6818	11,4
Faltas	13	0,02	7474	13,2	5252	9,0	23984	40,1
Total	29258	53,3	21083	37,3	20463	35,2	44041	73,6

Fuente: Fuerza de Seguridad Pública, Memoria anual.

Cuadro 15
Honduras. Denuncias presentadas en la DIC, por regiones, porcentajes y variaciones (1996 y 1997)

Regionales	1996		1997		Variación	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tegucigalpa	12623	36,7	19619	46,6	6996	55,4
San Pedro Sula	8448	24,6	7929	18,8	-519	-6,1
Choluteca	1832	5,3	1504	3,6	-328	-17,9
La Ceiba	1592	4,6	1864	4,4	272	17,1
Tela	1342	3,9	1521	3,9	179	13,3
Otras regiones	8575	24,9	9677	22,9	1102	-2,0
Total	34412	100,0	42114	100,0	7702	22,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIC.

- las formas más frecuentes de esta categoría delictiva eran en 1997 las lesiones (3.602 casos), los homicidios (3.143) y las tentativas de homicidio (239);
- los principales motivos de estos delitos eran en 1997 la enemistad personal y las riñas en estado de ebriedad y, en caso de muertes o heridas, fueron causadas sobre todo por armas de fuego y armas blancas;
- los delitos contra la propiedad constituían en 1997 el 6,7% del conjunto de la criminalidad, y aunque sus tasas han disminuido en un 49,5% entre 1994 y 1995, permanecen estables en los años siguientes;
- el conjunto de delitos registrados por la FSP en 1997 se cometieron sobre todo durante los fines de semana (sábados y viernes) de los meses de diciembre y noviembre, entre las 6 de la tarde y las 12 de la noche y las 12 del día y las 6 de la tarde;
- finalmente, la policía ha registrado la existencia de 117 bandas de delincuentes, siendo las más frecuentes las de delincuentes comunes, que actúan sobre todo en el CORE #6 (Choluteca y Valle) y en el CORE #3 (Copán, Ocotepeque y Lempira), habiendo desplazado a los tradicionales CORES #2 y #7, lo que parece implicar el desplazamiento de estas bandas a zonas rurales.

1.2. En cuanto a los datos presentados por la DIC, se observa:

- un incremento entre 1996 y 1997 de un 22,4% del total de delitos denunciados, que pasa de 34.412 a 42.114;
- un mayor índice delictivo en las principales ciudades del país (Tegucigalpa y San Pedro Sula), que juntas acumulaban en 1997 el 65,4% del total de la criminalidad.

2. Tendencias en Choluteca

En Choluteca, los datos de la DIC indican lo siguiente:

- contrariamente a lo ocurrido en el resto del país, con la exclusión de la Regional de Catacamas, entre 1996 y 1997, el conjunto de los delitos denunciados ha bajado en un 17,9% en la Regional de Choluteca (cuadro 15)⁵²;
- los delitos contra la vida y la integridad corporal representaban en 1997 el 16,4% del total de las infracciones reportadas (246 casos sobre un total de 1.504), siendo los más frecuentes las lesiones (114 casos), las tentativas de homicidio (100), los homicidios (84), las amenazas (23) y las violaciones (15 casos);
- los delitos contra la propiedad constituían ese mismo año el 51,2% del conjunto de los delitos denunciados (770 casos sobre un total de 1.504), siendo sus formas más frecuentes los robos (482 casos), los hurtos (180), los daños (49), el abigeato y las estafas (21 casos en cada una de estas categorías) y los robos de vehículos (17 casos denunciados);
- por consiguiente, los delitos numéricamente más frecuentes en la zona fueron en 1997 los robos, los hurtos, las lesiones, los homicidios y sus tentativas y los daños.

3. Resultados de la encuesta y de las entrevistas

La influencia de los medios de comunicación y los comentarios en tertulias familiares o vecinales, sumados al impacto que produce en la ciudadanía el conocimiento de grandes crímenes a nivel nacional o a nivel local, agudizan la sensación de inse-

52 No se tiene información sobre la inclusión en estos datos de las faltas, cuyo volumen, como ya se ha indicado, ha experimentado una fuerte alza en 1997.

guridad y hacen que la ciudadanía desarrolle un temor exagerado que muchas veces supera en magnitud a la cuantía y dimensión de la realidad delictiva y provoca en las personas la agudización del sentimiento de víctimas, aunque esta sensación no se vea reflejada en la práctica cotidiana. La encuesta de opinión pública permite analizar este problema, así como completar y cualificar los datos de las estadísticas oficiales. Se trata, obviamente, de otro nivel de realidad, generalmente basado en percepciones.

En primer lugar, existe un gran contraste entre la opinión de las personas entrevistadas sobre el aumento o la disminución de la criminalidad en los últimos años: la gran mayoría de ellas (el 88,3%) consideraron que la delincuencia había aumentado en el plano nacional, pero sólo el 46% eran de esta opinión en cuanto a su lugar de residencia, estimando incluso el 16,1% que la criminalidad había disminuido (así opinó solamente el 1,7% con respecto al país). Fueron los hombres de 30 a 50 años de edad y las personas con ingresos mensuales inferiores a \$200 o superiores a \$400 y con ninguna escolaridad o con un nivel universitario quienes opinaron en mayor proporción que la delincuencia había aumentado en la zona, mientras que las personas de más de 50 años e ingresos mensuales de entre \$200 y \$400 estimaron que había disminuido.

Las principales razones invocadas por los encuestados que creían en un aumento de la delincuencia en la zona fueron sobre todo el desempleo (el 25,2%) y el uso de drogas (el 23,2%) y, en menor escala, pérdida de los valores tradicionales (el 8,4%), la pobreza (el 7,7%), la ineficiencia policial (el 5,7%) y la falta de educación (el 4%).

Además de pronunciarse sobre los temas del incremento de la criminalidad y de sus causas, los residentes de la zona dieron su opinión sobre los delitos que ellos consideraban más graves. Estos delitos eran, por orden decreciente de importancia: el asalto en la calle para robar (el 27,9%), la violación (el 23,2%),

el homicidio (el 22,8%) y el ataque con un arma (el 18,5%), siguiéndoles de lejos el robo en la casa (el 4%) y el secuestro para cobrar un rescate (el 0,7%). Esta percepción no se corresponde ni con los datos presentados en los cuadros expuestos ni con los resultados de la victimización, que seguidamente se exponen.

En efecto, las encuestas suelen además servir para obviar el problema de la cifra negra de la delincuencia, aportando datos más fiables sobre la realidad criminal. Lo anterior se consigue preguntando a los encuestados si alguna de las personas que viven en la casa seleccionada ha sido víctima de algún delito durante el último año. La encuesta realizada en Choluteca permite observar que un 18,8% de las personas entrevistadas manifestaron haber sido víctima de algún crimen en el último año; el delito más frecuente fue el asalto en la calle para robar (el 11,1% del total de personas victimizadas), seguido de lejos por el ataque con un arma (el 3%), el robo en la propia vivienda (el 2,7%), el robo en el trabajo (el 1,3%) y la estafa (el 0,7%).

A las personas que habían sido víctimas de al menos un delito se les hizo además una serie de preguntas acerca de determinadas circunstancias de su comisión. Los delitos, cometidos generalmente por uno (el 7,7% del total victimizado), dos (el 4%) o tres infractores (el 3,4%), ocurrieron sobre todo en la vivienda, en la colonia o vecindario, cerca del lugar de trabajo y en el autobús, y tuvieron lugar sobre todo en los meses de enero, junio y febrero, los sábados y martes, entre las 4 y las 8 de la tarde.

C. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Los resultados de la encuesta de opinión muestran que los residentes de Choluteca están esencialmente preocupados por la situación económica del país, considerada como el principal problema social. Así opinó el 41% de las personas entrevista-

das con respecto al desempleo (el 16,8%), la pobreza (el 12,8%) y el costo de la vida (el 11,4%). La salud constituye asimismo un gran problema social, como lo manifestó el 29,5% de los encuestados. Si se tiene en cuenta la combinación que acaba de hacerse de los temas económicos, la criminalidad ocupó el tercer rango (el 18,1%) entre las preocupaciones de los residentes de la zona, siguiéndoles la corrupción pública (el 5,4%) y la educación (el 3,7%). En relación con la criminalidad, las personas más inquietas son las mujeres y las personas de ingresos elevados, de más de 50 años y con un bajo nivel de escolaridad (ninguna y primaria).

En cuanto al nivel de seguridad de la zona seleccionada, estimado en función de la posibilidad de ser víctima de algún delito grave, en Choluteca predomina un relativo sentimiento de seguridad. En efecto, el 40% de los encuestados -sobre todo las personas con ingresos elevados y una escolaridad universitaria- manifestaron sentirse muy seguros o seguros en su barrio (el 8,1% y el 31,9%, respectivamente), en tanto que el 50,7% se declararon poco seguros e inseguros (el 27,2% y el 23,5%); sólo el 5% estimó que su barrio era muy inseguro. En contraste con esta opinión, sólo el 13,4% de los encuestados dijeron sentirse muy seguros y seguros en el resto del país, el 58,7% poco seguros e inseguros y el 25,5% muy inseguros, sobre todo las mujeres y las personas con mayores ingresos y nivel educativo.

Generalmente, el sentimiento de inseguridad origina la adopción de diversas medidas orientadas a protegerse de la criminalidad. Para los residentes de la zona, las más frecuentes son la adquisición de un perro para proteger la casa (el 64,4%), la instalación de rejas en las viviendas (el 51,7%) y la organización con los vecinos del barrio o colonia (el 50%), seguidas por la compra de un arma (el 36,9%) y el recurso a la policía (el 34,6%) y, más lejos, por la contratación de un vigilante (el 7,7%) y la instalación de aparatos de alarma (el 4,4%). Las medidas adoptadas están relacionadas sobre todo con el poder adquisitivo de los encuestados.

D. POLÍTICAS ESTATALES

Después de examinar someramente las políticas estatales en sectores que, por tener en principio relación con la prevención del delito, pueden contribuir a una mejor aplicación del plan de acción, se analizarán con mayor detenimiento las políticas en materia penal, más directamente vinculadas a esta problemática.

1. En general

En relación al tema que nos ocupa, se han producido en el país tres iniciativas importantes, dos de ellas relacionadas con la constitución de comisiones ad hoc encargadas del tema de la violencia y la institución policial; ambas iniciativas fueron impulsadas por los Presidentes Rafael Leonardo Callejas y Carlos Roberto Reina, respectivamente; la otra, fue impulsada por el Presidente Carlos Roberto Flores, con su Propuesta Pública en materia de Seguridad:

La primera Comisión fue creada por el Ex Presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) en 1993, con el propósito de encarar el problema del incremento de la violencia y la crisis policial, lo que ponía en entredicho la existencia de una Policía controlada por militares, y de una Dirección Nacional de Investigaciones saturada de excesos y violaciones a las garantías constitucionales. La conformación de una Comisión presidida por el máximo jerarca de la Iglesia católica, con representantes de diversos sectores de la sociedad y del Estado y con un amplio poder de convocatoria entre los grupos más diversos de la sociedad, para escuchar e incorporar sus planteamientos al respecto, permitió una legitimidad bastante elevada para la Comisión y para las recomendaciones hechas al Presidente, las cuales se convirtieron en ley por decreto legislativo, unos días antes de que finalizara su gobierno. De esa Comisión surgió la Fiscalía General de la República, la Dirección de Investigación

Criminal adscrita a ésta, la eliminación de la DNI y el inicio de la transición policial al control civil.

La segunda Comisión, creada en enero de 1995, se debe a la iniciativa del Presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998) y tenía como finalidad enfrentar el auge de la violencia y de la delincuencia, que se plasmaba a diario en las denuncias de los medios de comunicación, en las quejas ciudadanas y en la incapacidad policial para hacerle frente. Esta Comisión surge muy legitimada e inicia, como la anterior, una ronda amplia de consultas a los diversos sectores de la sociedad, lo cual se tradujo en un documento interesante de recomendaciones para enfrentar la violencia y la delincuencia, pero que no tuvo plenamente el respaldo del Presidente de la República para ponerlo en marcha. Esta experiencia puso de manifiesto la ausencia de compromisos gubernamentales para impulsar una verdadera política de seguridad pública y la constante evasión de la responsabilidad estatal para coordinar acciones encaminadas a controlar la dimensión de este problema social. Tal vez la debilidad más grande de esta propuesta haya sido su nivel de generalidad y el señalamiento de algunas acciones que ya habían iniciado su curso, razón por la cual no eran totalmente innovadoras. Como ejemplo de la primera pueden mencionarse las recomendaciones de mejoramiento de la lucha contra el alcohol y la fármaco-dependencia, coordinación de actividades para el combate del narcotráfico, impulso de la lucha contra la corrupción y persuasión de los medios de comunicación para la transmisión de programas violentos. Como ejemplo del segundo, la separación de la Policía de las Fuerzas Armadas⁵³, la aprobación de un nuevo Código de Procedimientos Penales y el de la Niñez y la Adolescencia, y la creación del Instituto del Niño y la Familia.

53. Desde comienzos de 1994 las Fuerzas Armadas habían presentado una propuesta de traslado de la Policía al sector civil. Inclusive, desde el año anterior, en plena crisis policial y recién constituida la primera Comisión Ad Hoc, las Fuerzas Armadas pusieron «a disposición» del Presidente de la República la cuestionada y desprestigiada Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), que luego fuera eliminada y sustituida por la DIC, bajo estricto control civil.

La tercera iniciativa fue dada a conocer por el Presidente Carlos Roberto Flores (1998-2,002) en el mes de agosto recién pasado, en la cual plantea un abordaje represivo, más que preventivo, de la criminalidad, pese a que intenta darle un enfoque integral al programa propuesto. Lo anterior se relaciona con el endurecimiento de las penas (básicamente la cadena perpetua), el equipamiento y fortalecimiento presupuestario de la Policía Preventiva, la constitución de unidades especiales para el tratamiento del problema de las maras, mayor atención al sistema penitenciario, la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de apoyo a la Policía, la creación de la Policía Metropolitana en Tegucigalpa y San Pedro Sula, la solicitud de aprobación o ratificación legislativa de algunas iniciativas para el control de armas, el registro de vehículos, y la dotación presupuestaria al Ministerio de Seguridad para su pronto funcionamiento, seguido del nombramiento de la primera titular de ese Ministerio, la Abogada Elizabeth Chiuz Sierra.

Lo anterior se complementa con la «Propuesta Estratégica para la Seguridad de las Personas y de sus Bienes», presentada el 8 de septiembre de 1998 por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), organismo creado por el Presidente de la República con el objetivo de lograr acuerdos mínimos entre grupos, organizaciones e instituciones diversas, tanto políticas como sociales. Esta es una propuesta bastante coherente que va más allá de la propuesta del Presidente Flores. En su apartado sobre Propuesta de Medidas y Acciones para la Prevención y el Combate de la Delincuencia y la Violencia, se formulan recomendaciones sobre los cuatro aspectos básicos para una política de seguridad, los cuales se relacionan con el sistema policial, judicial y penitenciario, y el papel de la sociedad civil. Contiene además propuestas sobre lo judicial, institucional, participación social, niñez y adolescencia, política económica y social, integración regional, investigación sociológica y medios de comunicación.

La debilidad de la propuesta radica, sin embargo, en el nivel de generalidad y la ausencia de responsables para cada una

de las acciones sugeridas, además de ignorar un importante mecanismo de participación organizada de la sociedad en materia de seguridad, como es el Consejo Nacional de Seguridad Interior, creado con la Ley Orgánica de la Policía, el cual representa un importante espacio de participación de la sociedad civil. No obstante, la Propuesta del FONAC constituye un avance en materia de iniciativas para enfrentar el problema de la inseguridad y la criminalidad, con lo cual se amplían las posibilidades para la formulación de una verdadera política de seguridad.

2. En materia penal

2.1. De forma paralela a estas iniciativas del Ejecutivo, se han aprobado varias iniciativas en el Congreso Nacional orientadas a darle forma a una política estatal más coherente para enfrentar la inseguridad. En este sentido, se ha aprobado la Ley contra la Violencia Doméstica, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley Orgánica de la Policía, y se está discutiendo el nuevo Código de Procedimientos Penales, además de la reforma encaminada al establecimiento de la cadena perpetua⁵⁴; cabe asimismo destacar la creación del Ministerio de Seguridad, institución clave para abordar con independencia el problema de la inseguridad.

2.2. Con respecto a la institución policial, cuyo papel es fundamental en materia delictiva, la Policía en Honduras formó parte de las Fuerzas Armadas desde 1963 hasta 1998, año en que se emite la Ley Orgánica de la Policía, según la cual todos los servicios policiales existentes en el país pasan a depender del Ministerio de Seguridad. Es importante aclarar que

54 Este tema polémico fue introducido por el actual Presidente de la República desde que fungía como Presidente del Congreso Nacional. La discusión central acerca de su efectividad en el combate a la delincuencia ha sido relegada por una mezcla de negociaciones políticas, arreglos y presiones entre los presidentes de los dos poderes del Estado y entre éstos y las bancadas de diputados.

en 1993 se inicia la transición policial con la eliminación de la anterior Dirección Nacional de Investigación (DNI) y la creación de la Dirección de Investigación Criminal, en un principio dependiente del Ministerio Público, pero que en 1998 pasa a formar parte de la Policía Nacional.

Esta larga transición se caracterizó por la evidencia de la que las Fuerzas Armadas ponían a disposición del Presidente de la República la Fuerza de Seguridad Pública para que decidiera bajo qué dependencia estatal se ejercería el control civil sobre la Policía.

Un segundo elemento se relaciona con la aprobación en el Congreso Nacional de la reforma constitucional que permitiría la sustracción de la función de orden y seguridad pública del ámbito de las Fuerzas Armadas. Un tercer elemento, con la creación de la Junta de Traspaso, por decreto ejecutivo del Presidente Carlos Roberto Reina, y su posterior transformación en Junta de intervención, con facultades de intervenir en la Fuerza de Seguridad Pública (FSP) y la Dirección de Investigación Criminal (DIC). Un cuarto elemento tiene que ver con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía en el Congreso Nacional, hecho que ocurre en mayo de 1998. Finalmente, un último elemento de la transición se relaciona con el nombramiento de la máxima figura del Ministerio de Seguridad y su correspondiente montaje en los últimos meses de ese mismo año.

La Fuerza de Seguridad Pública experimentó un proceso de militarización institucional y funcional que se tradujo en un comportamiento policial militarizado frente a la ciudadanía. La FSP fue siempre la fuerza más marginada de las Fuerzas Armadas, ya que recibía una pequeña cantidad de presupuesto en comparación con las ramas estrictamente militares. Esto se tradujo en un escaso equipamiento, reducida capacidad de respuesta, poco número de efectivos y bajos salarios, lo que, a su vez, significó un deterioro de la imagen policial frente a la ciudadanía y una disminución de su legitimidad, en la medida en

que la delincuencia común iba superando la capacidad de respuesta de la fuerza policial.

La crisis institucional de la FSP -y más específicamente de la DNI- en los primeros meses de 1993 permitió un lento pero creciente proceso de traspaso del control militar al control civil de la policía. Con el surgimiento de la DIC, la cual empieza a funcionar efectivamente a partir de enero de 1995, comienzan a coexistir dos policías en el país: la DIC, como organismo nuevo y fuertemente legitimado, inserto en la dinámica del fortalecimiento del Ministerio Público, y la FSP, como la vieja policía militarizada, fuertemente cuestionada, sin un futuro institucional claramente definido y con una imagen bastante deteriorada ante la sociedad.

Esto produjo una especie de disputa de ámbitos de competencias entre las dos policías, lo que se tradujo en una imprecisión del límite que debía separar la prevención de la investigación. Esta especie de dualidad, derivada de la resistencia de la FSP a desligarse de la función de investigación a la que siempre estuvo ligada, hizo que la ciudadanía se sumara a la confusión y continuara durante mucho tiempo demandando funciones de prevención a la policía de investigación y funciones de investigación a la policía de prevención. Sin embargo, en la actualidad se observa una mayor diferenciación de funciones y roles, lo que permite la ubicación de la Policía de Prevención en labores de mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, lo cual es positivo para la modificación institucional de las dos policías, al insertarse en la estructura del nuevo Ministerio de Seguridad.

En 1998, la Policía tenía en el plano nacional un total de unos 8.000 miembros, lo que supone una tasa de un policía por cada 712 habitantes. No hay ninguna posta policial en el municipio de Choluteca, siendo el total de efectivos en el departamento del mismo nombre de 348 policías, 100 de los cuales afectados al municipio, lo que da una tasa de un policía por cada 345 habitantes del departamento.

La encuesta llevada a cabo en Choluteca ofrece algunos datos para la evaluación de la Policía.

En primer lugar, sólo el 23,4% de las personas que declararon haber sido víctimas de un delito lo denunciaron a las autoridades competentes, sobre todo a la Fiscalía y a la Policía, aunque los resultados esperados no tuvieron consecuencias positivas, ya que, de acuerdo con el 3,4% de los encuestados denunciadores, las autoridades no hicieron nada (el 0,3% manifestó sin embargo que se había esclarecido el hecho, y otro 0,3% que se había realizado una investigación). Las principales razones de no denunciar el delito fueron sobre todo la impresión de que las autoridades competentes no harían nada, el miedo a represalias, la ausencia de pruebas, la escasa gravedad del hecho y la lejanía del lugar donde podía presentarse la denuncia.

En segundo lugar, el 69% de los residentes encuestados manifestaron su opinión negativa en lo referente a la presencia policial en su barrio o colonia (el 22,5% la estimaron muy escasa, y el 45% juzgaban que nunca había presencia policial). Sólo el 12% declararon que la policía patrullaba la zona muy a menudo (el 2,3%) y a menudo (el 10,7%). Estos datos se corresponden con los escasísimos efectivos asignados a la zona.

En tercer lugar, más de las tres cuartas partes de los entrevistados declararon que el servicio brindado en el vecindario por la policía para luchar contra la delincuencia era inadecuado (poco adecuado el 32,6% y nada adecuado el 45,3%), y sólo menos del 20% lo consideraban adecuado (muy adecuado el 3,4% y adecuado el 16,4%). Los más críticos fueron los hombres y las personas jóvenes, con ingresos elevados y mayor escolaridad.

En cuarto lugar, el 44% de las personas encuestadas en la zona consideraron que, en su acción contra la delincuencia, la policía violaba los derechos humanos siempre (el 16,8%) y casi siempre (el 27,2%), mientras que sólo el 14,4% opinaron que

no los violaba casi nunca (el 7,7%) y nunca (el 6,7%). Estos resultados son corroborados por los ofrecidos en otras preguntas que pretendían indagar la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que, o bien habían violado más los derechos humanos en el último año, o bien los habían protegido. Con respecto a la primera pregunta, la policía aparece solamente en cuarto lugar (con un 10,1%), después del ejército (con un 15,4%), el Gobierno (el 13,1%) y el Poder Judicial (el 12,4%), y en cuanto a la segunda pregunta, la institución policial ocupa el tercer lugar, después de la Iglesia Católica (el 29,2%) y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (el 23,8%). Estas opiniones deben ser sin embargo matizadas si se tiene en cuenta lo que para cualquier ciudadano significa la violación de los derechos humanos por parte de la policía o de otros organismos estatales; en este sentido, no se pueden comparar hechos tan diferentes como los que suponen una atención lenta o indebida de los funcionarios públicos o los relacionados con cualquier intervención policial, la cual, por la naturaleza de las funciones desempeñadas por este servicio, siempre -o casi siempre- se considerará represiva o autoritaria.

Finalmente, la policía representa para los ciudadanos de Choluteca la institución que les inspira una mayor confianza para su protección personal contra el crimen; así opinó el 26,5% de las personas entrevistadas, siguiéndole el ejército y los guardas privados (con un porcentaje idéntico del 21,6%); sin embargo, un 24,5% de la población encuestada manifestó su falta de confianza en los organismos mencionados.

Como puede verse, la imagen pública de la policía es generalmente negativa. Si se tiene en cuenta lo anterior, quizás uno de los principales logros del presente Proyecto consista en mejorar la imagen de la institución policial, sobre todo gracias a la aplicación de mecanismos de colaboración entre ella y la población.

2.3. En lo relacionado con los demás sectores del sistema penal, en materia judicial, hay en Choluteca dos Juzgados de

Letras y 20 de Paz. Sin embargo, no hay en la zona ni centros penales ni servicios de rehabilitación para las personas encarceladas. En cuanto a los servicios de ayuda a las víctimas de delitos, se prestan por medio de algunos organismos no gubernamentales, principalmente aquellos dedicados a atender a mujeres que han sido víctimas de violencia intrafamiliar, violaciones, etc.

La encuesta de opinión pública realizada en la zona muestra una actitud bastante crítica de los ciudadanos hacia el conjunto del sistema penal. En efecto, para el 89,6% de la población entrevistada, el funcionamiento de dicho sistema en el país es regular (el 57,7%) o malo (el 31,9%); los más severos son los hombres y las personas con una escolaridad elevada. Además, la situación parece no haber mejorado, ya que el 60,1% de los encuestados estimaron que permanecía igual (el 16,1% opinaron que había mejorado y el 18,8% que había empeorado en el último año).

Estas opiniones contrastan con la voluntad expresada por la gran mayoría de los habitantes de Choluteca (el 89,9%) de colaborar con la justicia si se les diera la oportunidad. Son de esta opinión sobre todo las personas con mayores ingresos y nivel escolar. Con respecto a las razones invocadas por las personas que no están dispuestas a colaborar con la justicia, las principales fueron el desconocimiento de los trámites a seguir y de las leyes, el temor a represalias y la desconfianza en el sistema penal.

2.4. Lo anterior plantea el problema de las políticas y estrategias estatales relacionadas con la delincuencia. A este respecto, la encuesta de opinión señala que las principales acciones gubernamentales deberían ser mejorar la situación económica para prevenir el delito (así opinó el 35,2% de los entrevistados), aumentar la severidad de las penas y el número de policías (el 26,5% y el 17,1, respectivamente), construir más cár-

celes (el 7,7%), ampliar los programas de rehabilitación de los reos (el 7%) y crear programas de prevención del delito (el 4%). Como puede verse, predominan las soluciones represivas sobre las preventivas.

Por otra parte, y en relación con la inclinación ciudadana por las respuestas represivas al problema de la criminalidad y de la inseguridad, la indicada encuesta en la zona muestra una polarización entre los que están de acuerdo con la actuación de grupos armados fuera de la ley (tipo escuadrones de la muerte) para eliminar por su propia cuenta a los delincuentes (el 47%) -sobre todo las personas de menos ingresos y con ninguna escolaridad- y los que están en desacuerdo (el 45,6%). En cambio, los residentes de Choluteca aceptan mayoritariamente (el 69,1%) -en especial los jóvenes y las personas de más de 50 años de edad y ninguna escolaridad- que grupos de vecinos de su colonia o barrio se armen para combatir el crimen asimismo por cuenta propia (en desacuerdo el 24,5%).

Con respecto a la posible aplicación de la pena de muerte como una medida importante de lucha contra ciertas formas graves de delincuencia, más de la mitad (el 53,4%) de los entrevistados se declararon favorables -sobre todo para delitos como el homicidio (el 39,9%) y la violación (el 11,4%); en cambio, el 38,9% se manifestaron contra la pena de muerte.

Finalmente, la opinión de los encuestados en cuanto a la cuestión -invocada muy a menudo- de si los derechos humanos protegen más a los inocentes y a las víctimas del delito o a sus autores es ambigua, ya que, por una parte, el 40,6% opinaron que se concede una mayor protección a los delincuentes y, por otra parte, el 40,3% consideraron que se protege a todos por igual; sólo el 10,4% estimaron que los derechos humanos favorecerían más a inocentes y víctimas.

E. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La presencia de organizaciones no gubernamentales en la zona data de muchos años, con el propósito de brindar servicios en diferentes áreas y contribuir de esa manera al desarrollo de la zona.

Se han detectado cerca de 14 organizaciones no gubernamentales, dedicadas a brindar los siguientes servicios: Visión Mundial (Desarrollo Integral), ANDA (Incremento racional en la industria acuática), CADE (Desarrollo organizacional de las empresas), ACEPADE (Apoyo financiero a la microempresa), CCEDIVE (Asistencia crediticia y capacitación técnica), COMSPRO (Conservación de micro cuencas), SAVE THE CHILDREN (Micro cuencas, capacitación y organización), CODEH (Asistencia legal y protección de los derechos fundamentales), Centro de desarrollo juvenil y de familia (Asistencia legal, trabajo con menores y vendedores, escuelas, avances), CODDEFFACOLF (Conservación de la flora y fauna del golfo de Fonseca, organización y capacitación), Oasis de amor (Rehabilitación de menores, prevención, protección y organización), Plan internacional (Proyectos de desarrollo, comunitario productivo y capacitación) y Finca Honduras (Organización y apoyo financiero), GVC (Erradicación masiva de la malaria y el dengue).

Con respecto al tema específico de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, existen en el país algunas experiencias interesantes que seguidamente se describen, las cuales, de manera directa o indirecta, aspiran a estimular una cultura de participación ciudadana para enfrentar la violencia y la delincuencia. Entre ellas podemos mencionar cuatro: la del Foro Ciudadano, la de Olancho, la de Danlí y la de la Colonia Villanueva de Tegucigalpa.

1. El Foro Ciudadano

El Foro Ciudadano es una organización de la sociedad civil, creada en septiembre de 1997, con el propósito inicial de realizar acciones de incidencia en materia de seguridad pública, considerando que todavía quedaban pendientes muchos elementos clave para concluir la larga transición del control militar al control civil de la Policía. Las actividades del Foro se intensificaron en enero de 1998, cuando sus integrantes se enteraron que estaban a punto de aprobar en el Congreso la Ley Orgánica de la Policía, sin que la misma fuera conocida y debatida por la ciudadanía, y tampoco por los mismos diputados al Congreso. A partir de ese momento, se intensifican sus actividades y su poder de convocatoria, logrando atraer a más de treinta organizaciones de la sociedad civil en su lucha por modificar o frenar las iniciativas legislativas.

Utilizando mecanismos como conferencias de prensa, comunicados públicos, cartas a la ciudadanía y a los diputados, foros de debate y todos los espacios que permitían los medios de comunicación, comenzaron una forma de lucha sin antecedentes en la historia del país, en la que se combinaban personalidades y organizaciones vinculadas a derechos humanos (juntas por primera vez en una lucha común), docentes universitarios, ONGs, campesinos, obreros, colegios profesionales, patronatos, mujeres, etc.

El Foro insistió en la necesidad de mantener separadas las policías preventiva e investigativa; la urgencia de formular una política de seguridad como política de Estado; la necesidad de darle participación a la sociedad civil en la toma de decisiones y en las acciones concretas; y la importancia de tener una policía depurada. Casi todos los planteamientos del Foro quedaron incorporados al texto de la Ley, con excepción del punto referido a la separación de las policías, razón por la cual, le tocará al Ministerio de Seguridad -y más específicamente al Consejo de Seguridad Interior-, garantizarle a la ciudadanía la desmilitari-

zación, apoliticidad y eficiencia de la Policía Nacional, elementos sensibles para la nueva y necesaria imagen policial.

Esto abre la posibilidad de formular una política estatal de seguridad, y la misma ley establece la necesidad de la articulación entre gobierno central, gobierno local y comunidad para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana. La creación de un Consejo de Seguridad Interior con una importante participación de la sociedad civil⁵⁵, abre espacios institucionalizados de proposición y de incidencia para el abordaje de la violencia y la delincuencia. Un elemento importante a destacar es el referido al control que se ejercerá de las agencias privadas de seguridad, tanto en número, como en tipo de armas, permisos de operación y capacitación mínima, lo cual es saludable para la iniciativa de controlar la amenaza del armamentismo generalizado sobre la seguridad de los ciudadanos.

En la actualidad, el Foro sigue realizando algún tipo de incidencia en materia de seguridad, particularmente con miras a la formulación de una política en este tema, recogiendo las propuestas que se han formulado hasta ahora. El Foro ha ampliado su marco de incidencia y se prepara para realizar acciones en torno al tema de defensa, que aún no concluye, pese a la aprobación de las reformas constitucionales sobre las Fuerzas Armadas, y a la elección de un nuevo Fiscal a comienzos de 1999, la cual corre el riesgo de ser objeto de manipulación partidaria.

2. El Proyecto de Olancho

El objetivo explícito de este proyecto era la construcción de una cultura de paz y no-violencia en un departamento carac-

55 El Consejo estará integrado por cinco representantes del gobierno central (Ministros de Seguridad y Gobernación, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos), un representante de los gobiernos locales (de la Asociación de Municipios de Honduras, AHMON) y cinco representantes de la Sociedad Civil (el Comité de Defensa de los Derechos Humanos, CODEH, obreros, campesinos, empresarios y mujeres).

terizado por la inseguridad permanente de sus ciudadanos. Se logró la reunión de más de cien personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, de las autoridades departamentales y municipales, de las Fuerzas Armadas y la Policía, y del gobierno central, con el propósito de elaborar un diagnóstico de la violencia en la zona y de diseñar un plan de acción para impulsar una estrategia en ese sentido. El proyecto, denominado Por la Paz, la Democracia, los Derechos Humanos y la Honestidad en Olancho, fue patrocinado por la Universidad para la Paz, el Obispado de la Iglesia Católica en Olancho y el CODEH, los cuales desarrollaron una labor muy intensa desde febrero de 1996.

El proyecto comenzó con un taller denominado «Primera Jornada contra la Violencia y la Delincuencia en Olancho» el cual contó con la participación de instituciones estatales, religiosas, empresariales, militares y sociales, habiéndose obtenido, como producto final, un diagnóstico participativo sobre la situación de violencia y delincuencia en Olancho. En ese taller se conformó una Comisión Permanente de Trabajo, cuyos miembros, procedentes de las organizaciones mencionadas, constituyeron el equipo responsable de darle seguimiento a los ejes de acción y las actividades programadas. En julio de 1996, se realizó una «Segunda Jornada Contra la Violencia y la Delincuencia en Olancho», con el propósito de aprobar el proyecto final y establecer el compromiso social de los diversos sectores en torno al mismo.

Dentro de los objetivos generales del proyecto podemos mencionar la reducción del nivel de violencia y delincuencia, la modificación del comportamiento de la población entre sí, y de ésta con el Estado, para favorecer la convivencia pacífica, y la creación de espacios de diálogo y consenso entre la sociedad civil y el Estado alrededor de los problemas detectados. Lastimosamente, esta experiencia participativa, entusiasta y muy productiva, no logró traducirse en planes inmediatos porque su ejecución implicaba un alto presupuesto con el que no se con-

taba. El proyecto era muy ambicioso, muy amplio en extensión geográfica y reunía una multitud de problemas que escapaban a la iniciativa organizativa local y a su capacidad de gestión de recursos.

3. La experiencia de Danlí

Una experiencia interesante tuvo lugar en la ciudad de Danlí, en el oriental departamento de El Paraíso, ciudad en la cual un reclamo ciudadano para el arreglo de la principal carretera de acceso a la ciudad se tradujo en la aplicación excesiva de la fuerza policial, con el consiguiente saldo de muertos y heridos. La indignación de una comunidad se convirtió en una improvisada pero efectiva articulación de diferentes grupos sociales (vecinos, maestros, estudiantes, jóvenes, empresarios pequeños y grandes, obreros, campesinos, etc.) con la autoridad local, los cuales iniciaron su respuesta con la quema de la sede de la posta policial y la expulsión violenta de todos los que ahí laboraban. El siguiente paso fue estructurar comités de vigilancia y control para evitar la proliferación de la delincuencia en la ciudad, mientras la Policía estuviera ausente; para ello, iniciaron un acercamiento con los integrantes de las pandillas juveniles y con sus familiares, para concientizarlos sobre el problema que enfrentaban hasta lograr su incorporación o, por lo menos, su neutralización. Se organizaron comités de patrullaje y vigilancia y en acciones conjuntas con la autoridad municipal, limpiaron de maleza los lugares peligrosos, repararon el alumbrado eléctrico y realizaron campañas sistemáticas de concientización. La situación de ausencia policial duró varios meses, y durante los mismos, lograron reducir la delincuencia en porcentajes importantes. El retorno de la Policía se produjo luego de la firma de un convenio en el que ellos se comprometían a reconstruir la posta policial a cambio de un conjunto de condiciones y requisitos que debían cubrir los nuevos policías. Esta experiencia, que trascendió el ámbito de lo local, les permitió vislumbrar las posibilidades de éxito asociadas a la participación integral e indiferenciada de la sociedad y el gobierno

local, y por ello procedieron a darle permanencia a la estructura organizativa con que habían trabajado, creando de esta manera, el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana de Danlí.

Este Consejo es una organización que nació de un cabildo abierto celebrado en mayo de 1997, con la presencia de diversos sectores de la comunidad. Su objetivo inicial fue la disminución de la criminalidad y el control de las pandillas juveniles. Para ello se crearon Comités de Seguridad Ciudadana en barrios, colonias, aldeas y caseríos, cuya labor principal es realizada por una directiva, en unión con uno o dos elementos de la policía, para realizar patrullajes en ciertos días de la semana y en los lugares más propensos a la criminalidad; la comunidad reaccionó en forma muy positiva y entusiasta ante la idea de unirse para controlar la micro criminalidad y protegerse del robo de ganado, trasiego ilegal de madera, operaciones ilegales de expendios de bebidas alcohólicas, tala y quema de bosques y destrucción de fuentes de agua.

Este Consejo es presidido por el Alcalde Municipal y lo conforman el Jefe Regional de la Policía, el representante de la Cámara de Comercio e Industrias de Danlí, el representante de la Asociación de Instituciones Bancarias y otros miembros de la comunidad. En este momento funcionan mas de 140 comités, de los cuales el 90% está en el área rural. Ellos mismos se financian el chaleco y el equipo de patrullaje, las linternas, los machetes y en algunos casos las armas de fuego, poseyendo cada uno un carnet de identificación el cual no avala, como tal, la portación de armas. Dentro de sus objetivos se encuentran enfrentar la criminalidad, procurar la cooperación entre ciudadanía, autoridades municipales y policía, y desarrollar en el ciudadano común un compromiso comunitario con los problemas locales⁵⁶.

56 Ver el resumen de la experiencia, realizado por el tesorero y el secretario del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana de Danlí, publicado como anexo del trabajo del CODEH «Lineamientos para la Discusión sobre una Estrategia de Seguridad Pública», Propuesta para Discusión, septiembre de 1988.

Dentro de los resultados positivos pueden mencionarse la notoria disminución de los delitos cometidos, la participación masiva y entusiasta de la población, el control de las pandillas juveniles, la creación de un proyecto dirigido a jóvenes integrantes de pandillas, mayor responsabilidad de la policía⁵⁷ y un mayor acercamiento entre comunidad y autoridades.

4. La experiencia de Villanueva

En 1996 se inició en la colonia Villanueva de Tegucigalpa un proyecto regional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), el CODEH, Casa Alianza y otros, sobre Derechos Humanos y Participación Ciudadana. El proyecto comenzó con un diagnóstico y una encuesta en los cuales se establecieron como causas de la inseguridad en el interior de la colonia el acceso a la propiedad de la tierra y la violencia de las maras; y, en el resto de la ciudad, la delincuencia común, el robo y el asalto a mano armada. Lo anterior dio lugar al establecimiento de los ejes prioritarios del proyecto, orientados a facilitar asistencia jurídica gratuita a través de unidades móviles del Consultorio Jurídico Popular de la UNAH, las cuales acudían mensualmente a atender las necesidades de asesoría en relación con la legalización de la tierra urbana. El otro eje se orientó hacia el problema de las maras y se desarrollaron iniciativas para la recuperación de espacios, labores de resocialización, trabajo directo con los jóvenes y sus familias, etc.

El proyecto se realizó en la colonia Villanueva, porque se decía que era la colonia más violenta de Centro América, sin que se tuviera mayor fundamento para afirmarlo. Por ello se

57 Resulta interesante destacar la reflexión de los integrantes del Consejo Municipal que hemos citado, en el sentido que la Policía se volvió más responsable, ya que los Comités formados, además de vigilar sus vecindarios, también fiscalizaban la actuación de los elementos policiales, situación que se ha traducido en una disminución de las denuncias de negocios ilícitos avalados por integrantes de la Policía.

promovió una reunión en marzo de 1997, con presencia comunitaria, organizaciones de base y ONGs, de la cual surgió la Red de Solidaridad por la Seguridad Ciudadana de la Colonia Villanueva. Como parte de la estrategia, se promovieron actividades de consultoría jurídica móvil, capacitación, charlas sobre paz y no-violencia, obras de teatro, murales, competencias deportivas con integrantes de maras, relaciones directas con la policía, recuperación de espacios con la participación de niños e Iglesia Católica, visitas domiciliarias antes de denunciar las irregularidades, etc. A través del proyecto, se le está enseñando a la gente a participar, a gestionar sus propios recursos, a realizar cabildos para la construcción de canchas, instalación de postes de alumbrado, teléfonos públicos y otros. Una evaluación final permite hablar de un espíritu colaborador de los vecinos y de los integrantes de las pandillas, el cual se reflejó en la participación activa en un festival de Jóvenes Unidos por la Paz y en las gestiones para realizar un segundo festival.

En la actualidad, el IIDH presta únicamente servicios de consultoría, al igual que la UNAH, a través del Consultorio Jurídico, mientras que el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) ha asumido un papel más dinámico; todos ellos, junto a CIPRODEH y Casa Alianza, son las únicas organizaciones que han continuado con el proyecto.

F. PLAN DE ACCIÓN

Siguiendo los mismos criterios que los países ya mencionados en los capítulos precedentes, en Honduras tuvo lugar un seminario para discutir los resultados del diagnóstico y, con base en ellos, elaborar un plan de acción en la zona seleccionada. Este plan comprende las siguientes actividades y los organismos responsables de su ejecución:

1. Creación de un Consejo municipal de seguridad ciudadana, constituido por todas las instituciones y organismos

involucrados e interesados en el tema, y designación de un Comité ejecutivo.

Responsables: todas las instituciones involucradas.

2. Conformación de comités de seguridad ciudadana en cada uno de los barrios seleccionados.

Responsables: Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana.

3. Diseño y puesta en marcha de un programa de vigilancia y patrullaje policial en las zonas de mayor incidencia delictiva.

Responsables: Policía Nacional.

4. Control de y sanción a los negocios que venden ilegalmente bebidas alcohólicas, sobre todo a menores.

Responsables: Policía Nacional y municipalidad.

5. Cierre a las once de la noche de negocios tales como bares, cantinas, billares, salas de juegos de azar, etc.

Responsables: Policía Nacional y municipalidad.

6. Control del movimiento de menores en centros y lugares públicos en horas nocturnas.

Responsables: Policía Nacional y municipalidad.

7. Diseño y ejecución de un programa de educación y sensibilización en los centros educativos y en la comunidad sobre los siguientes temas: legislación penal, criminalidad, prevención del delito y seguridad ciudadana.

Responsables: Ministerios de Educación y Familia, Poder Judicial, Fiscalía, Bufetes Populares, Policía Nacional, Alcaldía, Juntas de Desarrollo y medios de comunicación.

8. Reuniones periódicas entre la policía y la comunidad sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana.

Responsables: Policía Nacional, Juntas de Desarrollo y comunidad.

9. Diseño y puesta en marcha de programas deportivos, recreativos y culturales para niños/niñas y jóvenes.

Responsables: Ministerios de Educación y Familia, Policía Nacional y sectores culturales de la zona.

10. Diseño y puesta en marcha de planes operativos de limpieza en solares baldíos, calles, aceras, casas abandonadas, etc.

Responsables: Municipalidad, Fiscalía del Medio Ambiente y comunidad.

11. Mejoramiento del alumbrado en el municipio, particularmente en los barrios seleccionados.

Responsables: ENEE, municipalidad y comunidad.

12. Instalación de postas policiales en los barrios seleccionados.

Responsables: Ministerio de Seguridad, Policía Nacional, municipalidad y comunidad.

13. Creación de una tasa municipal para la seguridad ciudadana.

Responsables: Municipalidad y comunidad.

VI. NICARAGUA

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE MASAYA

1. Ubicación geográfica

Nicaragua es el país de mayor extensión territorial (121.428 km²) y el de menor densidad poblacional (35,9 habitantes por km²) de Centro América⁵⁸. El municipio de Masaya -en adelante Masaya-, con una superficie de 146,62 Km. cuadrados⁵⁹, limita al norte con el municipio de Tipitapa (del departamento de Managua), al sur con los municipios de Catarina y Niquinohomo (Masaya), al este con los municipios de Tisma y, Granada (Granada) y al oeste con los municipios de Nandasmó, Nindiri y la laguna de Masaya.

2. Datos demográficos

Masaya, con una población de 117.523 habitantes y una densidad poblacional de 801,54 habitantes por km²⁶⁰, es el municipio más densamente poblado del país. Las mujeres representan el 52% de la población del municipio y los hombres el 48%, en tanto que el 75,7% de la población es urbana y el 24,3% es rural.

58 Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), "Censo Nacional de Población 1995", Cifras oficiales finales. Managua, Nicaragua, septiembre 1996.

59 Dato brindado por el Departamento de Ordenamiento Territorial del Instituto Nicaragüense de Ordenamiento Territorial (INETER), con sede en Managua. Un informe de la Alcaldía de Masaya (1997) indica que son 165 km², y otro informe (sin fecha) de la misma alcaldía menciona 160 km².

60 Se ha preferido retener la población indicada en el Censo de 1995, ya que hasta hoy no hay proyección oficial publicada a partir de las cifras del censo.

La tasa de crecimiento demográfico (un 4,5%) de la zona es superior a la tasa nacional, que es de un 3,74%⁶¹. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la evolución de la población de los diez principales centros urbanos de Nicaragua indica que la ciudad de Masaya tuvo para el período 1971-1995 una tasa de crecimiento del 4,5%, mayor que la de Managua (3,4%), León (3,4%) y Granada (3,0%), pero menor que la de Estelí (5,5%), Chinandega (5,0%) y Bluefields (4,7%)⁶². Masaya es, además, uno de los principales centros receptores de migraciones internas.

3. Situación socioeconómica

De acuerdo con un estudio llevado a cabo por la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), la población económicamente activa del municipio de Masaya es de 64.608 personas, el 52% de las cuales están ocupados y el 48% desocupados. Sin embargo, con base en los datos del Censo Nacional de 1995, la tasa de desempleo estaría alrededor del 19 al 21%⁶³. Dicho estudio muestra además que en Masaya la distribución de la población por sectores económicos es la siguiente: primario (el 15,74%), secundario (el 12,34%) y terciario (el 71,92%), lo que denota una amplia preponderancia de este último sector en la vida económica del municipio.

Según esta misma fuente, en 1996 había en Masaya 70 bares y cantinas, 113 panaderías, 1 herrería, 23 carpinterías, 551 pulperías, 8 sastrerías, 30 farmacias, 23 matarifes, 35 molinos, 10 hoteles, 77 zapaterías y 13 tiendas de materiales de construc-

61 OPS, "Indicadores de morbi-mortalidad en Nicaragua 1996", Documento de trabajo, Managua, 1996.

62 BID, "Tendencias Demográficas y sus Proyecciones en Centroamérica y Censo de Población de 1995", en *Migraciones internas en Nicaragua*, OIM, INEC, UNFPA, Managua, agosto 1997.

63 Calculada con base en el Vol. IV, "Municipios, del Censo Nacional de Población 1995.

ción. De acuerdo con otro estudio⁶⁴, están legalizadas, entre otros establecimientos, 15 ferreterías, 11 trillos, tornos y aserríos, 10 relojerías y joyerías, 9 tiendas de materiales para zapaterías, 6 comercializadoras de calzado, 38 talleres de vulcanización y mecánica, 18 salas de belleza y barberías, 5 talleres de hamacas, 3 fábricas de mecate, 4 talleres de pirotecnia, 6 licoreras, 24 bares y restaurantes, 21 cantinas y 20 billares y galleras.

La primacía del sector terciario se reafirma al estudiar los trámites efectuados para renovación de negocios en el período enero-mayo de 1998 en el departamento de Masaya. Según un informe de la Policía Nacional⁶⁵, se solicitaron 260 renovaciones de negocios, entre otros cantinas (33), billares (50), pulpería y licor sellado (76), licor sellado (17), bares (53), pistas de bailes (3), y pirotécnicos (6), indicándose además que se le dieron apertura a 44 nuevos negocios, entre ellos, 3 bares, 6 pulperías y licor sellado, 16 billares y 5 autohoteles. Aunque este informe se refiere al departamento del mismo nombre, ofrece una idea más de Masaya en la medida en que se trata del municipio de mayor importancia y que por ello concentra las principales actividades, entre las cuales son numerosas las relacionadas con el alcoholismo (por ejemplo, cantinas, bares, billares y venta de licores).

En el campo socioeconómico, el municipio y la ciudad de Masaya tienen un buen potencial económico, pero las políticas oficiales hacia la producción y el comercio no son atractivas, priorizándose una concepción fundamentalmente fiscal y tributaria que desincentivan el desarrollo. A modo de ejemplo,

64 Se trata de un estudio de la Alcaldía de Masaya (en adelante Informe Alcaldía), que es una radiografía del municipio. Aunque el ejemplar utilizado para este diagnóstico no indica fecha, por su contenido parece haber sido escrito en 1996 ó 1997. Este documento fue facilitado al Consultor Nacional por Doña Gloria Larios, funcionaria de la Alcaldía y Directora de Relaciones con la Comunidad.

65 Informe dirigido por el Comisionado René Ortega, Jefe de la Policía de Masaya al Comisionado Mayor Gerardo Arce, Jefe de la Secretaría Ejecutiva Nacional. Junio de 1998. En adelante Informe PN Masaya. Junio 1998.

Masaya tiene potencial turístico pero se hace muy poco en este sector: no hay infraestructura para recibir y retener al turista, la coordinación alcaldía-empresa privada no es la más adecuada y se necesita resolver urgentemente los problemas de las calles y la basura.

Algunas entrevistas indican que las recaudaciones de enero a julio de 1998 han descendido, ya que "la situación está difícil", siendo los sectores de más baja recaudación las pulperías, los artesanos y zapateros, los molinos y los talleres de costura, etc., a causa del escaso trabajo y circulante y la ausencia de ingresos fijos.

Ahora bien, pese a la difícil situación económica del municipio, la experiencia de los organismos que impulsan programas de microcrédito y capacitación técnica parece indicar que la población no se cruza de brazos, sino que busca la vida donde se encuentre, no encerrándose en el entorno inmediato. Algunas personas entrevistadas consideran que los masayas no son pasivos, sino que se mueven a todos los rincones del país para vender sus productos, encontrándoseles hoy en Waspán, mañana en Río San Juan y otro día en Matagalpa, Madriz, etc., vendiendo sus sillas, zapatos, ropa, hamacas y todo lo que pueden; otras entrevistas abundan en el mismo sentido, estimando que los masayas "son excelentes clientes", que el municipio "es una de nuestras mejores plazas", y que "aquí hay circulante".

El organismo CHISPA ha otorgado de 1991 a 1997 un total de 17.300.00 dólares a unas 52.000 personas, siendo el promedio de préstamos de 320 dólares⁶⁶, en tanto que la mora anda por el 1,8%. Asimismo FAMA ha concedido unos 36 millones de córdobas en crédito en cinco años, manteniéndose la mora en el 1,5%.

66 Documento de CHISPA, julio 1998.

Un indicador distinto que indica cómo a la par de la pobreza y de la depresión se mueve un colchón de una mínima holgura económica, es el número de fiestas públicas que anualmente hay en Masaya. De acuerdo con algunas entrevistas, de enero a mayo de este año se han realizado 123 fiestas públicas, lo que significa un promedio de casi una fiesta diaria, y eso, sin tomar en cuenta que faltan los meses de las fiestas patronales, lo que presagia que se podrá llegar a las 300 fiestas públicas en 1998; estas fiestas son para recaudar fondos para el agua potable, utillaje de béisbol, mejoras a escuelas o a los barrios, energía eléctrica, etc.

Otro elemento que dinamiza este cuadro es el predominio del minifundio, en que la mayoría de las propiedades oscilan de 1 a 10 manzanas, dedicándose a la siembra de maíz, frijoles, sorgo, yuca, fruticultura y horticultura⁶⁷. A juzgar por ciertos entrevistados, este hecho ayuda a paliar la crisis en la medida que la gente siembra y se defiende, ya sea para consumo familiar en Masaya o para llevar algo a Managua. Sin embargo, para algunos de ellos, actualmente esa dinámica no se está desarrollando, ya que no hay políticas de crédito a la producción agrícola y los agricultores sólo siembran para la sobrevivencia, no cubriendo siquiera el mercado de Masaya, siendo la situación en el campo más difícil que en la ciudad.

4. Salud

El municipio de Masaya cuenta con un hospital con capacidad de 173 camas y con un personal de 442 trabajadores, entre especialistas, médicos generales, médicos internos, odontólogos, enfermeras tituladas, etc., que atienden anualmente en consulta externa un promedio de 31.041 pacientes, y en el campo de servicios de emergencia, a unas 35.000 personas⁶⁸. También se dispone de dos centros de salud, el Alejandro Dávila Bolaños,

67 Informe de la Alcaldía de Masaya, s.f. pero rondando los años noventa.

68 Informe de Alcaldía, s. f. página 26.

situado en la parte norte de la ciudad, y Monimbó, en la parte sur, así como de 15 puestos de salud.

Los indicadores básicos de la situación epidemiológica a julio de 1998 indican una tasa de mortalidad general de 12,4 por 10.000 habitantes, de mortalidad infantil de 3 por 1.000 nacidos vivos, de mortalidad materna de 23,1 por 100.000 nacidos vivos y de mortalidad perinatal de 4,8 por 1.000 nacidos vivos⁶⁹.

En el país, un estudio sobre la Política Nacional de Población⁷⁰ revela que en el quinquenio 1990-1995 la tasa de mortalidad general fue de 6,4 por 1.000 habitantes (o sea, de 64 por 10.000), la mortalidad infantil fue 52,3 por 1.000 nacidos vivos y la mortalidad materna anduvo por 160 por 100.000 nacidos vivos. Comparando estos indicadores se observa claramente que los de Masaya están bastante por debajo de la media nacional.

Según un estudio de salud⁷¹, una de las principales causas de mortalidad es el alcoholismo crónico. Algunos de los problemas que padece la ciudad de Masaya en materia de salud tienen que ver con la producción residual de líquido que es de unos 3.100 mts/día. El estudio citado indica que "las costumbres e idiosincrasia de la población favorecen la circulación de aguas servidas y proliferación de charcas en algunas calles y barrios, lo que constituye un riesgo epidemiológico y de contaminación ambiental", añadiendo que en los asentamientos de la periferia y la zona rural del municipio hay un déficit de por lo menos 2.000 letrinas, lo que favorece el fecalismo al aire libre.

69 **Ibid.**

70 Gobierno de Nicaragua, Gabinete Social, *Política Nacional de Población*, Ministerio de Acción Social, 1996.

71 Rosa Argentina Mádriz, *Diagnóstico de Salud del Municipio de Masaya*, Ministerio de Salud, Municipio de Masaya. Masaya, 26 de junio de 1998.

No menos importante es el problema de la basura y su recolección. Aún con los esfuerzos que realiza la Alcaldía, los vertederos ilegales son un foco de riesgo para la salud incidiendo tanto la reducción de la capacidad de recolección y la pobre educación sanitaria. Hay por lo menos cinco vertederos ilegales, parte sur del Cementerio Central, Motel Rincón del Amor, Las Sabogales, Barrio los Chilamates y Barrio Héroes y Mártires.

El alcoholismo es también una de las principales amenazas a la salud y la seguridad ciudadana, cuestión que se revela en los datos presentados en la sección socioeconómica y en este mismo apartado, en que aparece como una de las principales causas de mortalidad.

5. Educación

A comienzos de 1998, había en el municipio de Masaya 108 centros educativos, 63 urbanos y 45 rurales. La población estudiantil global era en esa fecha de 36.118 estudiantes, representando el 31% del total del departamento (116.509)⁷². De este total, el 64% pertenecían a la primaria (regular y multigrado), el 24% a la secundaria (regular y a distancia) y un 11% a la preescolar (formal y no formal), quedando un 1% cubierto por la educación de adultos y la educación especial. En julio de ese año, 1.184 estudiantes habían dejado las aulas (206 en el nivel preescolar, 795 en primaria, 179 en secundaria y 4 en educación de adultos), sosteniéndose como tendencia buenos niveles de retención (95% en preescolar, 97% en primaria y 98% en secundaria)⁷³.

72 Toda la información sobre educación que a continuación se expone fue suministrada por el señor Vicente Martínez, técnico departamental del Ministerio de Educación en Masaya.

73 La matrícula inicial en 1991 fue de 30.681 estudiantes y la final de 26.638; en 1995 fue de 34.307 al inicio y de 32.690 al final, en 1997 fue de 36.944 y de 32.572 respectivamente.

En la secundaria se está experimentado un panorama que habría que analizar detenidamente, ya que tiene que ver con la seguridad ciudadana. En el primer bimestre de 1998, solamente el 60% de los estudiantes de este nivel aprobaron todas las asignaturas, mientras que los de primaria alcanzaron un porcentaje de éxito del 85%. Según algunas entrevistas, es posible que los problemas económicos que aquejan a muchas familias estén incidiendo para que éstas se dediquen fundamentalmente a buscar el sustento diario, descuidando la atención a los hijos, los que, siendo jóvenes, se orientan menos al estudio que a otras actividades. A lo anterior habría que agregar los casos de hogares de madres solteras, los niveles desempleo, la crisis de valores y otros factores que podrían estar afectando de esa forma en la promoción de los jóvenes.

El total de docentes en el municipio es 921, de ellos 725 están en el área urbana y 196 en el área rural; la relación alumnos/docentes es de 40 alumnos por maestro. La distancia promedio que un docente recorre en el sector urbano es de unos tres kilómetros, y en el sector rural de 16 kilómetros, haciendo el recorrido a pie la mayoría, luego en bicicletas, motos, buses y muy pocos en taxi⁷⁴. De los 108 centros educativos, al 68% se llega por carretera pavimentada, al 15% por caminos de todo tiempo y al 17% por trocha. El municipio está dividido en 4 sectores, comprendiendo cada uno 27 centros educativos, atendidos por un técnico que recibe un viático de 100 córdobas mensuales.

Ahora bien, el panorama educativo de Masaya es mejor que el de muchas otras partes del país, siendo su grado de escolaridad promedio en primaria el cuarto grado y en secundaria el tercer año. El alfabetismo ronda el 74% y el analfabetismo el 26%, porcentajes halagadores si se les compara con los indicadores nacionales, que denotan un analfabetismo de cerca del 50%.

74 Las estimaciones de distancias, medios de transporte y tipo de vías de comunicación también fueron brindadas por el citado señor Martínez.

6. Vivienda

En el municipio de Masaya hay 20.272 viviendas particulares, de las que el 77% se encuentran en el área urbana y el 23% en el área rural, lo que confirma el carácter urbano del municipio. El número de habitantes por vivienda es de 5.79, ligeramente superior al de la escala nacional (5.1)⁷⁵.

A nuestro parecer, este último dato (5,79 habitantes por vivienda) disimula parte de la realidad, ya que hay miles de casas de reducidas dimensiones (una o dos habitaciones) que albergan a más de una familia, reflejo de la pobreza reinante, provocando dificultades de hacinamiento, daños a la salud, bajos rendimientos en las escuelas y colegios, ambiente propicio para la promiscuidad y poco adecuado para cimentar valores que fortalezcan la seguridad ciudadana. Un ejemplo de esta situación es el barrio indígena de Monimbó, que alberga aproximadamente al 16% (14.125) de la población urbana del municipio de Masaya y tiene un promedio de 6.57 personas por vivienda⁷⁶, repitiéndose frecuentemente los casos de hogares en que viven dos y hasta cuatro o más familias; escenarios parecidos se encuentran en el barrio Las Malvinas y otros.

Según algunas fuentes, que utilizan cifras de la Alcaldía⁷⁷, el déficit es de por lo menos 7.000 viviendas, ocurriendo así el fenómeno del "allegamiento"⁷⁸, debido a la pobreza de muchas familias. Por otro lado, un estudio de MASINFA indica que no siempre la relación ingreso-pobreza revela los problemas de vivienda, ya que se dan casos de personas con ingresos de hasta 350 dólares o un poco más que padecen problemas agudos de vivienda.

75 Censo Nacional 1995, Volumen II, Vivienda.

76 Construido en base a la información suministrada por Marcos Membreño, "Identidad étnica de Monimbó" en *Encuentro*, III época, No. 40, 1993.

77 Masaya sin Fronteras (MASINFA), organismo que, entre otras acciones, está impulsando un programa de vivienda de bajo costo.

78 Allegamiento es la reunión de dos o más familias en una vivienda.

7. Aspectos histórico-culturales

La ciudad de Masaya está asentada donde se ubicó la parcialidad indígena de Diriega y la comunidad indígena de Monimbó, las cuales concentraban en el siglo XVIII alrededor de la tercera parte de la población de la provincia de Nicaragua. En otras palabras, históricamente esta zona siempre ha estado densamente poblada.

Monimbó fue un conglomerado que se distinguió por sus habilidades artesanales y su espíritu comunitario. Los textiles, tanto en hilados de algodón como de la penca, la alfarería, la cestería, carpintería y el trabajo en cuero y piedras, forman parte de su herencia productiva y cultural. Hoy, la actividad artesanal se concentra en los barrios de San Juan (hamacas) y Monimbó⁷⁹.

Simultáneamente, en tiempos de la colonia se entrecruzaban la actividad ganadera -impulsada por españoles y mestizos- con la artesanal de los indígenas, dibujando un clima de centro de reunión de compraventa de ganado y productos artesanales, es decir, se fue diseñando un ambiente de relaciones de mercado que posiblemente tiene alguna relación con ese ímpetu masaya de buscar los ingresos donde sea⁸⁰.

Una institución de relevancia es la fiesta de San Jerónimo, una de las fiestas populares más antiguas del país. En ella se efectúa el Toro Venado, carnaval que se organiza en el marco de esta fiesta, donde lo sagrado se confunde con lo profano y el orden de autoridad constituida es desafiado por la crítica mordaz de la comunidad indígena. El contenido de dicha fiesta parte de un ritual que expresa la necesidad de mantener una reconciliación con esa autoridad que es desafiada⁸¹.

79 Se puede estudiar la cuestión artesanal en el texto de Elodie Salzenstein, "L'artisanat à Masaya (Nicaragua)", Université de Paris X - Nanterre, 1995-1996.

80 Documentación del Archivo Municipal de Granada.

81 Información brindada por el historiador Miguel Angel Herrera.

B. CRIMINALIDAD

Para determinar la situación de la delincuencia en el país y en la zona seleccionada se han utilizado los datos suministrados por los anuarios estadísticos de la Policía Nacional, enfatizándose en los delitos a la vez más graves y frecuentes. Para los fines del presente estudio, se indican los datos del período 1993-1997, analizándose por separado las tendencias generales de la criminalidad y las principales categorías delictivas.

1. Tendencias generales

1.1. En el plano nacional, el cuadro 16 permite observar un aumento regular e importante de las tasas de la delincuencia registrada oficialmente entre 1993 y 1997 (108,7 delitos por 10.000 habitantes en 1993, 117,4 en 1994, 117,7 en 1995, 129 en 1996 y 135,6 en 1997). Durante el período considerado, el incremento total de dichas tasas fue de un 24,7%.

De acuerdo con el cuadro mencionado, se pueden hacer además las siguientes observaciones:

- los delitos contra las personas representaban en 1997 el 38% del conjunto de la criminalidad, y sus tasas se han incrementado en un 53,6% durante el período analizado;
- las formas más frecuentes de esta categoría delictiva eran en 1997 las lesiones (el 22,7% del conjunto de la criminalidad), las amenazas (el 5,5%), las violaciones (el 2%) y los homicidios (el 1,1 %);
- aunque entre 1993 y 1997 sus tasas se han incrementado en un 65,6% en lo que respecta a las lesiones, en un 53,1% en cuanto a las amenazas y en un 50% en el caso de las violaciones, las tasas de los homicidios han bajado en un 25%;

Cuadro 16
Nicaragua. Actividad delictiva según categorías de delitos,
totales y tasas por 10.000 habitantes (1993-1997)

Delitos	1993		1994		1995		1996		1997	
	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
Contra las personas	13089	33.6	15500	38.6	17934	43.3	19821	46.5	23824	51.6
Homicidio*	785	2.0	733	1.8	714	1.7	670	1.6	703	1.5
Violaciones	712	1.8	906	2.2	1037	2.5	1095	2.6	1249	2.7
Lesiones	7274	18.6	8991	22.4	10121	24.4	11617	27.3	14230	30.8
Amenazas	1916	4.9	2212	5.5	2761	6.7	2826	6.6	3468	7.5
Contra la propiedad	27211	69.8	29185	72.6	28677	69.3	32183	75.5	35744	77.4
Robo con fuerza	8112	20.8	8067	20.1	7775	18.8	8990	21.1	10061	21.8
Robo con violencia	1580	4.0	1859	4.6	2020	4.9	2400	5.6	2768	6.0
Robo con intimidación	3018	7.7	2954	7.3	2615	6.3	2849	6.7	2761	6.0
Hurto	6526	16.7	7655	19.0	7965	19.2	9300	21.8	10541	22.8
Estafa	1752	4.5	1864	4.6	1931	4.7	1972	4.6	2064	4.5
Abigeato	4200	10.8	4249	10.6	3395	8.2	3538	8.3	3652	7.9
Daños en la propiedad	1128	2.9	1349	3.4	1569	3.8	1761	4.1	2138	4.6
Otros	2094	5.4	2489	6.2	2126	5.1	2979	7.0	3060	6.6
Total	42394	108.7	47173	117.4	48737	117.7	54983	129.0	62628	135.6

* Incluye asesinatos y parricidios.

Fuente: Censo estadístico 1991-1995 y Anuarios estadísticos 1996 y 1997, Policía Nacional, Ministerio de Gobernación.

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

- los delitos contra la propiedad constituían en 1997 el 57,1% del conjunto de la criminalidad, y sus tasas han aumentado en un 10,9% durante el período 93-97;
- las formas más frecuentes de este tipo de delitos eran en 1997 los hurtos (el 16,8% del conjunto de la criminalidad), los robos con fuerza en las cosas (el 16%), el abigeato (el 5,8%), los robos con intimidación y con violencia (el 4,4% en cada caso), los daños (el 3,4 %) y las estafas (el 3,3%);
- con la excepción del abigeato y de los robos con intimidación, cuyas tasas han disminuido respectivamente en un 27% y en un 22,1% durante el período considerado, las de los demás delitos se han incrementado: daños (un 58,6%), robos con violencia en las personas (un 50%), hurtos (un 36,5%) y robos con fuerza en las cosas (un 4,8%), y las de las estafas permanecen iguales;
- combinando los datos precedentes, se observa que los delitos más frecuentes entre 1993 y 1997 fueron las lesiones (que representaban en 1997 el 22,7% del conjunto de la criminalidad en el país), siguiéndoles los hurtos (el 16,8%) y los robos con fuerza en las cosas (el 16%). Estas tres categorías delictivas representaron ese año el 55,5% del total de delitos denunciados a la policía o descubiertos por ésta; otras infracciones preocupantes, aunque con porcentajes netamente inferiores, son el abigeato (el 5,8% del total en 1997), las amenazas (el 5,5%), el robo con intimidación y violencia en las personas (el 4,4% en cada caso) y los daños en la propiedad (el 3,4%);
- los delitos relacionados con las drogas (cultivo, comercio y tráfico y sobre todo tenencia y consumo) sólo representaban en 1997 el 1,6% de la criminalidad registrada; sin embargo, este porcentaje no se corresponde con la realidad, ya que la cifra negra con respecto a esta categoría delictiva suele ser muy elevada en todos los países.

1.2. En el municipio de Masaya, el cuadro 17 indica que, para el mismo período, la evolución de la criminalidad sigue en general pautas similares a la nacional. Así,

La población para los años 1993 y 1994 ha sido estimada a partir de las diferencias anuales de los años posteriores.

- se observa entre 1993 y 1997 un aumento de un 83,8% de las tasas por 10.000 habitantes, aunque las tasas de todos los delitos disminuyen entre 1996 y 1997;
- los delitos contra las personas representaban en 1997 el 36,3% % del conjunto de la criminalidad y, con la excepción del año 1997, sus tasas se han incrementado en un 102,6% durante el período considerado;
- las formas más frecuentes de esta categoría delictiva eran en 1997 las lesiones (el 27,7% del conjunto de la criminalidad), las amenazas (el 5,9%), las violaciones (el 2,5 %) y los homicidios (el 0,2%);
- aunque entre 1993 y 1997 sus tasas se han incrementado en un 126,5% en lo que respecta a las lesiones, en un 58,8% en cuanto a las violaciones y en un 57,5% en el caso de las amenazas, las tasas de los homicidios han bajado en un 50%;
- los delitos contra la propiedad constituían en 1997 el 45,1% del conjunto de la criminalidad, y sus tasas aumentaron en un 61,3% durante el período 1993-1997;
- las formas más frecuentes de este tipo de delitos eran en 1997 los hurtos (el 16,6% del conjunto de la criminalidad), los robos con fuerza en las cosas (el 13,6%), las estafas (el 4,5%), los robos con violencia (el 3,3%), el abigeato (el 2,7%), los robos con intimidación (el 2,6%) y los daños (el 1,7%);

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

Cuadro 17
Masaya. Actividad delictiva según categorías de delitos,
totales y tasas por 10.000 habitantes (1993-1997)

Delitos	1993		1994		1995		1996		1997	
	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
Contra las personas	213	19.3	512	44.8	549	46.4	673	55.0	495	39.1
Homicidio*	4	0.4	3	0.3	4	0.3	8	0.2	3	0.2
Violaciones	19	1.7	32	2.8	39	3.3	56	4.6	34	2.7
Lesiones	146	13.2	381	33.3	391	33.1	490	40.1	378	29.9
Amenazas	44	4.0	96	8.4	115	9.7	124	10.1	80	6.3
Contra la propiedad	333	30.2	693	60.7	637	69.3	808	66.1	616	48.7
Robo con fuerza	84	7.6	216	18.9	203	17.2	247	20.2	186	14.7
Robo con violencia	17	1.5	52	4.6	45	3.8	63	5.1	45	3.6
Robo con intimidación	40	3.6	34	3.0	49	4.1	65	5.3	36	2.8
Hurto	122	11.1	252	22.1	244	20.6	261	21.3	227	17.9
Estafa	37	3.4	64	5.6	75	6.3	94	7.7	61	4.8
Abigeato	18	1.6	25	2.2	28	2.4	26	2.1	37	2.9
Daños en la propiedad	15	1.4	50	4.4	43	3.6	52	4.2	24	1.9
Otros	101	9.2	246	21.5	373	31.5	386	31.6	254	20.1
Total	647	58.7	1451	127.0	1559	131.8	1867	152.6	1365	107.9

* Incluye asesinatos y parricidios.

Fuente: Informe preparado especialmente para esta investigación por la Policía Nacional de Masaya.

La población para los años 1993 y 1994 ha sido estimada a partir de las diferencias anuales de los años posteriores.

- con la excepción de la disminución generalizada entre 1996 y 1997 de casi todos los delitos de esta categoría, que además no presentan una clara tendencia evolutiva, sólo se han incrementado durante el período considerado las estafas (un 41,2%) y sobre todo el abigeato (un 81,2%);
- combinando los datos precedentes, se observa que los delitos más frecuentes entre 1993 y 1997 fueron las lesiones (que representaban en 1997 el 27,7% del conjunto de la criminalidad en la zona), siguiéndoles los hurtos (el 16,6%) y los robos con fuerza (el 13,6%); estas tres categorías delictivas representaron ese año casi el 58% del total de delitos denunciados a la policía o descubiertos por ésta; otras infracciones preocupantes, aunque con porcentajes netamente inferiores, son las amenazas (el 5,9% del total en 1997), las estafas (el 4,5%), el robo con violencia en las personas (el 3,3%), el abigeato (el 2,7%), el robo con intimidación (el 2,6%) y las violaciones (el 2,5%);
- los delitos relacionados con las drogas (cultivo, comercio y tráfico y sobre todo tenencia y consumo) sólo representaban en 1997 el 1,5% de la criminalidad registrada en la zona estudiada; sin embargo, cabe repetir aquí lo mencionado con respecto al plano nacional sobre la elevada cifra negra que suele darse en el caso de estos delitos;
- el total de los delitos registrados en Masaya representaban en 1997 el 2,2% del conjunto de la criminalidad del país, siendo los porcentajes de los delitos contra las personas y contra la propiedad del 2,1% y del 1,7%, respectivamente.

De los 966 delitos denunciados o descubiertos, el 53% fueron cometidos en la vía pública y el 47% en las casas, sobre todo los domingos (el 20%), sábados (el 18%) y lunes (el 14%), entre las 4 de la tarde y las 8 de la noche (el 23%) y las 8 de la mañana y mediodía (el 20%). De los 796 detenidos por la Policía Nacional, el 88% son primarios y el 12% reincidentes. El

57% de las víctimas adultas son del sexo masculino y un 34% del sexo femenino, siendo el 9% restante adolescentes y jóvenes (de entre 13 y 17 años de edad) de ambos sexos.

1.3. Los resultados de la encuesta de opinión pública y de una serie de entrevistas con personas de la comunidad llevadas a cabo en la zona permiten completar y cualificar estos datos estadísticos. Se trata, obviamente, de otro nivel de realidad, generalmente basado en percepciones.

De acuerdo con esta fuente, existe un gran contraste entre la opinión de las personas entrevistadas sobre el aumento o la disminución de la criminalidad en los últimos años: la gran mayoría de ellas (el 92,7%) consideraron que la delincuencia había aumentado en el plano nacional, pero sólo el 28,7% eran de esta opinión en cuanto a su lugar de residencia, estimando incluso el 36,3% que la criminalidad había disminuido⁸². Fueron las personas con menores ingresos y con ninguna escolaridad o con un nivel universitario quienes opinaron en mayor proporción que la delincuencia había aumentado en la zona, mientras que las personas de más de 50 años, mayores ingresos y nivel técnico estimaron que había disminuido.

Las principales razones invocadas por los encuestados que creían en un aumento de la delincuencia en la zona fueron sobre todo el desempleo (el 27%) y el uso de drogas (el 16,3%) y, en menor escala, la ineficiencia policial (el 4,3%), el consumo de bebidas alcohólicas (el 4%) y la falta de severidad de los jueces (el 1,7%)⁸³. De acuerdo con las entrevistas realizadas

82 De acuerdo con otra encuesta llevada a cabo por el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEEN), "Percepción de seguridad ciudadana: algunos datos" (en adelante CEEN), en el casco urbano de Managua en junio de 1998, con una muestra de 400 hogares, el 87,5% de las personas entrevistadas opinaron que la delincuencia había aumentado en el último año.

83 Según la encuesta del CEEN, las causas del incremento de la delincuencia en Managua fueron el desempleo (el 47,4%), el aumento de las pandillas (el 18,8%) y el narcotráfico (el 15,6%); los delitos que más han crecido son los robos (el 69,5%, el narcotráfico (el 44,8%), los asesinatos (el 39%), las agresiones sexua-

con miembros de la Policía Nacional y un grupo de ciudadanos del municipio de Masaya, existe consenso en considerar que las causas principales del panorama delictivo general son la pobreza, el desempleo, el alcoholismo, la crisis de la familia y de los valores morales, la retardación de justicia, el hacinamiento en las viviendas y la falta de recursos humanos, materiales y financieros.

Además de pronunciarse sobre los temas del incremento de la criminalidad y de sus causas, los residentes de la zona dieron su opinión sobre los delitos más graves que se cometían en el país. Más de la mitad de los ciudadanos (el 51,7%) mencionaron la violación, siguiéndoles en importancia el homicidio (el 14,3%), el asalto en la calle para robar (el 10,7%), el ataque con un arma (el 9%) y el secuestro para cobrar un rescate (el 7,7%); otros hechos delictivos tales como los delitos relacionados con la droga (el 4,7%), el robo en el domicilio y la estafa (el 1% en cada caso) apenas fueron señalados por los entrevistados. Esta percepción no se corresponde con los datos presentados en el cuadro 8, los cuales indican que los delitos más frecuentes en el plano nacional son las lesiones, los hurtos y los robos con fuerza en las cosas. En cambio, esta inconsistencia no se da en lo que respecta a Masaya, ya que, de acuerdo con las entrevistas hechas a personas clave de la comunidad, los problemas más preocupantes relacionados con la delincuencia en la zona son las lesiones, los hurtos, los robos con fuerza en las cosas y los pleitos, principalmente durante los fines de semana y las fiestas, lo que coincide con las cifras del cuadro 17.

Las encuestas suelen además servir para obviar el problema de la cifra negra de la delincuencia, aportando datos más fiables sobre la realidad criminal. Lo anterior se consigue preguntando a los encuestados si alguna de las personas que viven en la casa seleccionada ha sido víctima de algún delito durante

les (el 33,5%, el consumo de drogas (el 30,2%) y las agresiones cometidas por pandillas (el 27,5%).

el último año. La encuesta realizada en Masaya permite observar que una reducida proporción del 13,7% de las personas entrevistadas manifestaron haber sido víctimas de algún crimen en el último año⁸⁴; los delitos más frecuentes fueron el asalto en la calle para robar (el 6,7% del total), el robo en la propia vivienda (el 4,3%) y la violación y el ataque con un arma (el 1% en cada caso). Los asaltos callejeros se dan sobre todo con respecto a jóvenes del sexo masculino y bajos ingresos. Las entrevistas corroboran en general estos resultados.

A las personas que habían sido víctimas de al menos un delito se les hizo además una serie de preguntas acerca de determinadas circunstancias de su comisión. Los delitos, cometidos generalmente por uno o dos infractores, ocurrieron sobre todo en la vivienda, en la colonia o vecindario, en el autobús, en la calle y cerca del lugar de trabajo, y tuvieron lugar sobre todo en los meses de mayo, enero, junio y diciembre, los sábados y viernes, entre 4 y 6 de la tarde.

2. Principales categorías delictivas

2.1. En lo que respecta a las lesiones, que, como se ha indicado, constituyen la forma delictiva más frecuente, las entrevistas a personas clave de las instituciones y de la sociedad civil involucradas en el tema permiten observar que los factores más relacionados con su comisión suelen ser el alcoholismo, el hacinamiento en las viviendas, el desempleo y las crisis de valores y de la familia.

Esta categoría de delitos se expresa en violencia doméstica y violencia pública, es decir en el hogar y fuera del mismo. La violencia en el hogar, cuyos autores suelen ser mayores de sexo masculino, está ligada con el alcoholismo, los problemas de manutención de los hijos y del hogar, el desempleo y la estrechez de muchas viviendas. En cuanto a la violencia en la vía

84 Un 37,5% sin embargo en Managua, según la encuesta del CEEN.

pública, tiene lugar sobre todo en los centros de diversión (cantinas, bailes, billares, discotecas, etc.), elevándose durante las fiestas patronales de San Jerónimo, que comienzan a finales de septiembre y finalizan en noviembre.

A diferencia de Managua, las lesiones no parecen estar ligadas a pleitos entre pandillas, fenómeno delincuencia cuya estructuración todavía está ausente en el municipio, considerándose unánimemente el alcoholismo como la principal causa en el departamento y el municipio de Masaya, no sólo de este tipo delictivo, sino de numerosos otros delitos.

2.2. Los hurtos, que en 1997 tenían un peso del 16,6% en el total de delitos, son debidos sobre todo al desempleo, el exceso de confianza de los afectados y la falta de vigilancia. Según el último informe de la Policía Nacional⁸⁵, una de sus principales causas es el exceso de confianza de los afectados, quienes dejan sus bienes expuestos, siendo los bienes perjudicados los electrodomésticos, los granos básicos, las bicicletas, los productos perecederos, los cítricos, la ropa y el dinero en efectivo. De acuerdo con algunas entrevistas, los principales afectados son gente con escasos y medios recursos, lo que, además de constituir bienes con los que se ganan la vida, agrava aún más su condición de pobreza e incertidumbre ante el futuro.

La policía estima que la falta de presencia policial, debida a la insuficiencia de sus efectivos, también es un factor que contribuye a la comisión de este delito. Ante esta situación, se está estudiando la posibilidad de reacomodar la distribución de los efectivos policiales en función de las zonas afectadas, con lo cual "...se vendría a aliviar el clamor de los afectados, mejorando así nuestra respuesta y proyección policiales".

2.3. Algo parecido sucede con los robos con fuerza, que impactan principalmente al mismo sector social. Una de sus

85 Informe de la Policía Nacional de Masaya, julio de 1998.

principales causas es la inseguridad de ciertos inmuebles que, por tener candados, aldabas, etc. viejos o malos, son fácilmente violentados por los delincuentes. Muchos de los bienes robados constituyen a veces para sus autores el medio de ganarse la vida (por ejemplo, una plancha con la que la señora mantiene su hogar).

Al respecto, el informe de la policía indica que “el robo con fuerza es priorizado por el nivel de repercusión social que éste tiene, por ser las personas afectadas de la clase social baja (los pobres) y se les afecta los únicos bienes que poseen y, en algunos casos, los medios de trabajo con los que subsisten. Este delito es cometido en el 70,5% de los inmuebles del casco urbano de Masaya”.

2.4. Sobre las violaciones, hay consenso en que se debe aplicar la ley en todo su rigor, así como ayudar a las víctimas, tanto desde el punto de vista policial como psicológico y social. La crisis de valores morales y de la familia, la pobreza, el alcoholismo y la confianza de los delincuentes, quienes consideran que nadie se dará cuenta de la infracción -por lo que su crimen quedará impune-, son elementos relacionados con su ejecución.

Según el registro de la policía, este delito se consuma o se intenta consumir cuando las víctimas están solas, por confianza de los padres que las dejan con algún familiar, fuerza irresistible, pobreza (el infractor le promete una retribución económica a la víctima) o en los centros de diversión.

Como este delito está relacionado con otros de carácter sexual, cabe mencionar que entre enero y mayo de 1998, la policía tenía registradas en el departamento de Masaya 27 denuncias por delitos sexuales, 10 por violación (y 2 tentativas), 7 por abusos, 5 por estupro, 2 por raptó y 1 por acoso sexual. También se recibieron 215 denuncias por maltrato físico, psicológico y sexual, habiendo sido registradas 175 denuncias; el

76% de las víctimas son amas de casa, el 19% estudiantes y el 5% profesionales; los días de mayor ocurrencia fueron los domingos y sábados, y las horas, entre las 4 de la tarde y las 12 de la noche. Los lugares donde en mayor proporción tuvieron lugar estos delitos fueron la propia casa, la vía pública, los centros de diversión y los centros de estudios.

Casi todas las personas entrevistadas hicieron hincapié en la necesidad de implementar medidas tendientes a contrarrestar este delito que, entre otros aspectos, afecta negativamente la salud de la ciudadanía.

2.5. En cuanto a los robos con intimidación, una fuente policial apuntó, entre otras informaciones, que de los 36 delitos acaecidos en 1997, 15 fueron en la periferia y 21 en el centro de la ciudad de Masaya, siendo su nivel de peligrosidad alto ya que se utilizaron 7 armas largas, 19 armas cortas y 10 armas blancas, además que en algunos casos los delincuentes se vistieron de camuflaje. Los bienes afectados fueron camiones de empresas con productos de consumo diario, el transporte con planilla de pago, los objetos personales, el dinero en efectivo y bicicletas. La participación de fuerzas voluntarias jugó un papel importante en su esclarecimiento.

En 1998, de los 21 casos denunciados, 12 se referían a bicicletas, 6 a dinero en efectivo, uno a un vehículo liviano y 2 fueron frustrados. El nivel de peligrosidad ha bajado un poco -pero se mantiene-, ya que se han utilizado en 10 casos arma blanca, en 9 armas cortas y en 2 ocasiones armas largas. Cuatro grupos de ladrones de bicicletas fueron desarticulados con el concurso de las víctimas, quienes colaboraron reconociendo a los delincuentes.

2.6. Sobre actividades de orden interior perpetradas durante el período 1993-1998, la policía tuvo que enfrentar acciones como intentos de voladura del tendido eléctrico, rafagueo a oficinas gubernamentales, bombas en iglesias y disparos en cier-

tos puntos de la ciudad de Masaya, que se concentraron más en los años 1993-1995. Asimismo fueron importantes las tomas de tierra, las manifestaciones, huelgas y paros, y las marchas estudiantiles y alteraciones del orden público.

2.7. Finalmente, los accidentes de tránsito se están convirtiendo en uno de los principales rompecabezas de la seguridad ciudadana, tanto en Nicaragua como en el municipio de Masaya.

De acuerdo con el balance efectuado por la Seguridad de Tránsito para los meses enero-mayo de 1998⁸⁶, las muertes por accidentes se incrementaron en Nicaragua entre 1997 y 1998 en un 15%, pasando de 177 a 204; lo mismo sucede con el número de accidentes, que pasaron de 4.016 a 4.670, o sea, un aumento del 16%, mientras que los lesionados se incrementaron de 1.472 en 1997 a 1.639 en 1998, es decir un 11% más.

Managua sigue siendo el departamento que concentra el mayor porcentaje de accidentes de tránsito (un 69%), estando Masaya en el cuarto lugar (un 2,9%), después de León (un 5,2%) y Matagalpa (un 4,3%).

Comparando los homicidios contabilizados en el municipio de Masaya en 1997 y 1998 con el número de muertos por accidentes de tráfico, puede observarse que estos últimos son mayores: mientras que hubo 3 muertos cada año por homicidios, en accidentes fallecieron 8 en 1997 y 4 en los cinco primeros meses de 1998, siendo el 45% de las víctimas niños menores de 15 años. Si se toma en cuenta el período 1993-1998, el total de muertos ocasionados por homicidios fue de 13, y el de muertos provocados por accidentes 42. En el informe del Jefe de Tránsito de Masaya se indica a este respecto que "la accidentalidad es la peor epidemia dentro de la sociedad del

86 Balance del trabajo realizado por Seguridad de Tránsito a nivel nacional, enero-mayo 1998, Policía Nacional, Dirección de Seguridad de Tránsito Nacional, Managua, julio de 1998.

Municipio de Masaya”, y que “hay que buscar solución inmediata y decisiva en todos los ámbitos sociales y gubernamentales”.

En el municipio se cuenta con un registro de 5.610 vehículos, desglosados de la siguiente manera: camionetas (1.737), automóviles (1.687), motocicletas (852), camiones (519), autobuses (418), Varú (311) y furgones (86). Los vehículos no motorizados que transitan son 25.000 bicicletas, 818 carretones de caballos, 80 coches de caballos y 600 carretones de mano.

Entre algunas de las causas que, según el informe antes mencionado, originan los accidentes se encuentran: a) la falta de definición de vías primarias y secundarias que permitan la circulación del tránsito; b) la existencia de por lo menos un 40% de sus vías con ángulos de circunferencia y circulación del tránsito que no se corresponden; c) el tránsito de carga y pasajeros tanto urbano como interdepartamental no tiene definido un circuito de circulación; d) el tramo de aproximadamente tres kilómetros de la carretera panamericana tiene una densidad de circulación de 8.000 vehículos diarios, de los que 350 son buses que no tienen asignados bahías para realizar paradas (ese tramo tiene una incidencia mensual del 45% de los accidentes); e) esa misma carretera está densamente poblada, los peatones no tienen andenes, no hay barreras de contención al tránsito ni vibradores que contengan la velocidad, por lo que se presenta un escenario en que los peatones están desprotegidos y más expuestos a atropellos, volviéndose el problema más agudo si se tiene en cuenta que el 70% de los centros de estudio se encuentran ubicados a la orilla de la vía; y f) los buses de pasajeros en su mayoría no cumplen los requisitos de seguridad (número de puertas, años de antigüedad, etc.).

Refiriéndose a otros factores que causan accidentes, el informe subraya “la circulación de bicicletas, coches, carretones en la vía pública, estos sin ningún control tanto operativo como administrativo; de tal manera que este tipo de medios pone en

peligro la seguridad y la continuidad del tránsito y la vida de quienes los conducen". Además, según los estudios de la policía, existe un déficit de 30 agentes de tránsito en el municipio de Masaya.

C. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Los resultados de la encuesta de opinión muestran que los residentes del municipio de Masaya están esencialmente preocupados por el principal problema nacional: el desempleo, considerado por el 60% de las personas entrevistadas como el problema más grave del país. La criminalidad sólo ocupa el sexto rango (el 3,3%), después de la salud (el 11%), la pobreza (el 8,7%), la corrupción pública (el 8%) y el costo de la vida (el 4%), siguiéndoles otros problemas tales como la pérdida de los valores tradicionales (el 2%), la educación (el 1%) y la vivienda (el 0,7%)⁸⁷. Como puede verse, son los problemas económicos los que preocupan más a la población encuestada, ya que el desempleo, la pobreza y el costo de la vida representan casi las tres cuartas partes de las respuestas. Con respecto a la criminalidad, las personas más inquietas son las de más de 50 años y con un bajo nivel de escolaridad (ninguna y primaria). Los resultados de las entrevistas con algunas personas representativas del municipio confirman los resultados anteriores.

En cuanto al nivel de seguridad de la zona seleccionada, estimado en función de la posibilidad de ser víctima de algún delito grave, en Masaya predomina un sentimiento de seguridad. En efecto, el 61% de los encuestados -sobre todo las personas de más de 50 años de edad, con ingresos elevados y una mayor escolaridad- se sienten muy seguros y seguros en su ba-

87 En Managua, la encuesta del CEEN indica que los principales problemas eran el desempleo (el 70,5%), la pobreza (el 23,3%), la delincuencia (el 20,5%), la corrupción (el 18,8%), los bajos salarios (el 12%) y las drogas (el 10,8%). Como puede verse, también aquí los problemas económicos ocupan el primer rango en las preocupaciones de los ciudadanos.

rrio (el 19,3% y el 41,7%, respectivamente), en tanto que el 36,8% se declaran poco seguros e inseguros (el 16,3% y el 20,3%); sólo el 2,3% estiman muy inseguro el barrio. En contraste con esta opinión, sólo el 7% se consideran muy seguros y seguros en el resto del país, el 53% poco seguros e inseguros y el 39,7% muy inseguros, sobre todo las personas de edad y con mayores ingresos y nivel educativo⁸⁸.

Las entrevistas hechas en la zona, así como un análisis de las noticias difundidas en los medios (televisión, radio y prensa escrita) indican una percepción similar de seguridad. En general, el ciudadano de Masaya no siente que vaya a ser asesinado, asaltado, agredido, intimidado o golpeado, como sí sucede en otros lugares de Nicaragua. Expresiones como “sin miedo nos podemos sentar en la puerta a platicar”, “cierro la empresa a las nueve de la noche y me voy a mi casa a pie”, “claro que podemos andar en la calle con chapas, pulseras, cadenas y todo” y otras como “Masaya es diferente al infierno de Managua”, “aquí uno va al mercado y es raro que le vayan a robar la cartera o algo, “últimamente es que quisieron asaltar unos camiones de empresas”, “hay lugares de la ciudad que son más seguros que otros”, “pandillas no hay pero quieren aparecer”, son ejemplos del buen nivel de seguridad que se vive en Masaya.

Sin embargo, cuando se conversa con ciudadanos que viven dificultades de ingresos, viviendas y esperanzas de mejorar su calidad de vida, estos manifiestan un sentimiento de inseguridad por sus escasos recursos económicos, la falta de empleo, las drogas y ciertos lugares (billares y cantinas), además de expresar su desconfianza en la administración de justicia, ya que, según ellos, salen mejor los que tienen posibilidades económicas. Se considera además que a Masaya llegan a operar delincuentes de otros departamentos, en particular durante las fiestas patronales, de larga duración.

88 En Managua, decían sentirse muy seguros el 5% de los encuestados, seguros el 40%, inseguros el 43,8% y muy inseguros el 6,5%.

Lo anterior no significa que numerosos encuestados no hayan tomado medidas para protegerse de la criminalidad. La más frecuente consiste en la adquisición de un perro (el 38,3%), seguidas por la instalación de rejas en las viviendas (el 25,7%), la contratación de un vigilante (el 20%) y la organización con los vecinos del barrio (el 15,7%); en cambio se recurre poco a la policía (el 6,7%) y a la compra de un arma (el 4,3%). Las medidas adoptadas están relacionadas sobre todo con el poder adquisitivo de los encuestados.

Como conclusión, y con base en las entrevistas y la experiencia de la policía, parece que la delincuencia tiene lugar sobre todo en los barrios de escasos recursos, causando estragos en familias de ingresos bajos, ya que, o bien los dejan sin sus instrumentos de trabajo, o les quitan lo poco que habían adquirido. En cambio, las familias más acomodadas sienten cierta inseguridad pero a niveles tolerables, que todavía no las lleva a estar preocupándose continuamente por el fenómeno criminal, tal como sucede en Managua.

D. POLÍTICAS ESTATALES

Después de examinar someramente las políticas estatales en sectores que, por tener en principio relación con la prevención del delito, pueden contribuir a una mejor aplicación del plan de acción, se analizarán con mayor detenimiento las políticas en materia penal, más directamente vinculadas a esta problemática.

1. En general

1.1. En materia de educación, las políticas gubernamentales están orientadas a dar prioridad a la educación preescolar y primaria, ampliar la cobertura de estos dos niveles (principalmente en las áreas rurales), disminuir la brecha actual entre los gastos por estudiante de primaria y universitario, reducir la de-

serción escolar (importante factor criminógeno), reformar los currícula, mejorar la infraestructura e incrementar el nivel de capacitación de los maestros⁸⁹.

En este contexto, la delegación de educación en el municipio de Masaya se plantea como ejes de su quehacer la transformación curricular, la promoción automática, la promoción flexible, la descentralización y la educación en valores. Actualmente se está realizando la transformación curricular de primero a quinto grado de primaria, existiendo en el departamento cuatro escuelas modelos (una en la Concepción y Nandasmo, y dos en Masaya). La promoción automática consiste en la aprobación automática de los niños que estudian primero y segundo grado de primaria, mientras que la flexible se realiza en una escuela multigrado, donde los alumnos estudian ligados al ritmo de la producción agrícola, es decir, que están un tiempo fuera de la escuela, regresando y avanzando con ayuda de la maestra. La descentralización busca la autonomía y la identificación de formas que contribuyan a que las escuelas y colegios sean más eficientes y eleven su calidad. El intento sobre educación en valores comenzó en junio del presente año en cinco escuelas donde se imparten cursos sobre "Educación en la Fe" (que buscan reforzar valores tales como respeto, tolerancia, dialogo, etc.) y se pretende mejorar la relación alumno-profesor, siendo impulsado mediante la preparación y calificación de docentes que integran el movimiento Docentes Católicos de Nicaragua (DOCAN).

1.2. En el ramo de la salud, la política global es su modernización, incorporando los diferentes sectores sociales a la búsqueda de vías de solución para sus principales problemas. Las prioridades en este sector son la atención integral a la mujer y a la niñez, la lucha contra las enfermedades transmisibles y reemergentes, la higiene y saneamiento del medio ambiente y

89 Política Social del Gobierno de Nicaragua, agosto de 1997, Gabinete Social, Managua, Nicaragua.

el fortalecimiento y ampliación de la cobertura en salud reproductiva. En Masaya se opina que se trabaja efectivamente en modernizar la salud, fortalecer el Ministerio de Salud, vigorizar la atención hospitalaria, reformar la seguridad social e implementar nuevas estrategias.

1.3. En el campo de la niñez y la familia, el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF) avanza en mejorar la protección jurídica, material y psicológica de las niñas y niños que adolecen de maltrato, abandono y abuso sexual, y simultáneamente busca ayudar y atender a la familia, de acuerdo con sus posibilidades y las necesidades de cada caso⁹⁰.

Este fondo atiende 104 comedores infantiles (almuerzo) en Masaya, para un total de 6.888 niñas y niños, abastecido por el Programa Mundial de Alimentos. A estos niños, además de la nutrición, se les cuida la talla, el peso, etc. También estudia y auxilia casos psicosociales relacionados con abandono, vagancia, violaciones, abusos deshonestos, y toxicomanías. En el primer trimestre de 1998 se han atendido 26 casos de abuso parcial, 11 de maltrato, 5 de vagancia inicial y 4 de vagancia prolongada, 3 de abusos deshonestos, 15 de conflictos conyugales, 96 de disputas de menores, 22 de conflictos en las relaciones padres-hijos y 5 entre madres-hijos.

1.4. En materia económica, el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) desarrolla planes dirigidos a respaldar a los microempresarios en el mercadeo de sus productos, tanto en el mercado nacional como internacional, brindando asesoría para organizarlos en cooperativas y grupos de talleres, asesoría técnica en diseño y calidad y comercialización en ferias nacionales y en Centroamérica.

1.5. Finalmente, la Alcaldía tiene una Dirección de Relaciones con la Comunidad que atiende las necesidades proce-

90 Documento del FONIF, 1995.

dentes de ésta, siendo un nexo del gobierno municipal con los pobladores para conocer y buscar las vías de resolver conjuntamente las dificultades que les aquejan.

2. En materia penal

2.1. La legislación aplicable en lo penal, o bien es anticuada, o bien presenta importantes lagunas. Así, el Código Penal es de 1974, la Ley de Portación de Armas de 1937 y el Código de Procedimientos Penales, aun cuando ha sido reformado ulteriormente, data de 1879; además, no existe en el país una normativa sobre la justicia penal juvenil. Actualmente se está empezando a considerar una reforma substancial de toda la legislación en este campo.

2.2. Con respecto a la institución policial, cuyo papel es fundamental en materia delictiva, la Policía Nacional tenía en mayo de 1998 unos 6.220 miembros⁹¹, lo que supone una tasa de 15 policías por cada 10.000 habitantes o de un policía por cada 965 habitantes. La distribución de su personal por áreas de trabajo es la siguiente: 592 (10%) están en cargos de dirección, 4.106 (66%) en el área operativa, 909 (15%) en administración y 613 (9%) en servicio; el 20% del personal es del sexo femenino y el 80% masculino.

En el municipio de Masaya, la Policía Nacional tiene 112 miembros, siendo la relación de aproximadamente un policía por cada 1.050 habitantes, ligeramente inferior a la tasa nacional, que es de 965⁹². Del total de los efectivos, 74 (el 66%) están en el área operativa y 38 (el 34%) en administración. El impacto de este déficit se manifiesta cuando la población siente que la presencia policial es insuficiente; la encuesta de opinión pública confirma esta apreciación, ya que el 77,3% de los

91 Informe de la División de Personal de la Policía Nacional, "Reporte de estado de fuerzas a mayo de 1998".

92 Informe del Oficial de Personal de la Policía Nacional en Masaya e información brindada por la División de Cuadros del mismo organismo (julio de 1998).

entrevistados consideraron que la policía patrullaba su barrio o zona con poca (el 23,3%), muy poca (el 23,7%) o ninguna (el 30,3%) frecuencia; sólo el 16,3% estimaron que la policía patrullaba a menudo y el 5,3% muy a menudo.

A escala departamental, en el escalafón de mando hay 5 Licenciados en Derecho, 2 estudiantes de quinto año y 2 de cuarto año de Derecho, y 2 estudiantes de Técnico Superior; en tanto que a nivel de oficiales hay un Licenciado en Derecho, 2 Técnicos Superiores, 14 Técnicos Medios y 20 Técnicos Básicos. Todos ellos han recibido seminarios sobre género, seguridad vial, forestal, código de la niñez, derechos humanos, medicina forense, seguridad civil, investigaciones criminales y drogas.

Desde hace unos años, la policía ha venido trabajando en el fortalecimiento de sus relaciones con la población del departamento de Masaya, donde, según un informe de la institución⁹³, se cuenta al 6 de julio del presente año con 29 delegaciones de policías voluntarios, integradas por 248 policías. También hay 9 comités de apoyo al mantenimiento de las delegaciones de policía voluntaria, 6 comités de prevención del delito, 27 comités de vigilancia comunitaria compuestos por 528 personas, 104 vigilantes de empresas, 175 trabajadores de protección física y 78 vigilantes de la calle.

Con esta misma idea de articular esfuerzos con la comunidad, se indica en el mencionado informe que la Policía Nacional realiza reuniones con pobladores, centros de salud, Ministerio de Educación y otros organismos, abordando temas de saneamiento ambiental, campañas de limpieza del medio ambiente, arborización, etc.

En general, el sentimiento global es que se dan las condiciones necesarias para profundizar las relaciones de la policía

93 Informe de la Policía Nacional en Masaya. Julio 1998.

con la comunidad y, gracias a ello, para mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

En un taller que la institución organizó con la comunidad el 26 de marzo de 1998⁹⁴, ésta planteó que debería impulsarse una mayor comunicación de la policía con la comunidad, que les falta recursos financieros, técnicos y humanos, que era necesario elevar el nivel académico en sus filas y que deberían corregirse algunos casos aislados de abuso de autoridad.

La encuesta llevada a cabo en la ciudad de Masaya ofrece otros datos para la evaluación de la Policía Nacional.

En primer lugar, casi una de cada tres personas que declararon haber sido víctimas de un delito (el 31,4%) lo denunciaron a las autoridades competentes. Las principales razones de no denunciar el delito fueron sobre todo la impresión de que las autoridades competentes no harían nada, la ausencia de pruebas, la escasa gravedad del hecho, el no saber cómo denunciar y el miedo a represalias. Todas las denuncias se hicieron a la policía, aunque los resultados esperados no tuvieron consecuencias positivas, ya que, de acuerdo con el 3,3% de los encuestados denunciadores, las autoridades no hicieron nada (el 1% manifestó sin embargo que se esclareció el hecho)⁹⁵.

En segundo lugar, el 27% de los entrevistados declararon que el servicio brindado en el vecindario por la policía era muy adecuado (el 1,7%) o adecuado (el 25,3%), mientras que el 71% lo consideraban poco o nada adecuado (el 37,3% y el 33,7%, respectivamente).

94 Informe del Comisionado René Ortega, Jefe de la Policía Nacional de Masaya al Comisionado General Luis Chávez Solís, Subdirector de la Policía Nacional, Masaya, 2 de abril de 1998.

95 Estas respuestas pueden relacionarse con las de la encuesta CEEN en Managua, según las cuales la policía actúa contra el delito en forma muy enérgica (el 3,3%), enérgica (el 15,5%), débil (el 51,5%) y muy débil (el 26%).

En tercer lugar, una de cada tres de las personas encuestadas en la zona (el 36,6%) estimaron que, en su acción contra la delincuencia, la policía violaba los derechos humanos siempre (el 14,3%) y casi siempre (el 22,3%), mientras que el 21,3% opinaron que no los violaba casi nunca (el 7%) y nunca (el 14,3%) y el 35,7% declararon que tal violación dependía de la situación. Estos resultados son corroborados por los ofrecidos en otras preguntas que pretendían indagar la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que, o bien habían violado más los derechos humanos en el último año, o bien los habían protegido. Con respecto a la primera pregunta, la policía aparece en segundo lugar (con un 20%), después del Gobierno (con un 27%), y, en cuanto a la segunda pregunta, la institución policial sólo ocupa el quinto lugar, después de los organismos de derechos humanos, la Iglesia católica, el Poder Judicial y el Gobierno. Estas opiniones deben ser matizadas si se tiene en cuenta lo que para cualquier ciudadano significa la violación de los derechos humanos por parte de la policía o de otros organismos estatales; en este sentido, no se pueden comparar hechos tan diferentes como los que suponen una atención lenta o indebida de los funcionarios públicos o los relacionados con cualquier intervención policial, la cual, por la naturaleza de las funciones desempeñadas por este servicio, siempre -o casi siempre- se considerará represiva o autoritaria.

Finalmente, la policía representa para los ciudadanos de Masaya la institución que les inspira una mayor confianza para su protección personal contra el crimen; así opinó el 31% de las personas entrevistadas, siguiéndole los guardas privados -tales como cuidadores de parques, barrios y empresas, vigilantes de calles- (el 28,3%) y el ejército (el 12%); sin embargo, un 26,7% de la población encuestada manifestó su falta de confianza en los organismos mencionados.

Como puede verse, existe un importante contraste entre las estrategias policiales orientadas a una mayor y más fecunda colaboración con la comunidad y las opiniones -generalmente

negativas- de los ciudadanos. Si se tiene en cuenta lo anterior, quizás uno de los principales logros del presente Proyecto consista en mejorar la imagen de la institución policial, sobre todo gracias a la aplicación de mecanismos de colaboración entre ella y la población.

2.3. En lo relacionado con los demás sectores del sistema penal, en materia judicial, en el municipio de Masaya radica el Tribunal de Apelaciones, que atiende los departamentos de Masaya, Granada, Rivas y Carazo; en dicho municipio hay un juez de distrito civil, un juez de distrito del crimen, un juez local civil y un juez local del crimen. Unos 40 abogados radican en Masaya, de los cuales más o menos 25 litigan en el municipio, y el resto en Managua.

No hay centros penales en el municipio, y en cuanto a los servicios de ayuda a las víctimas de delitos, se prestan por medio de algunos organismos no gubernamentales, principalmente aquellos dedicados a atender a mujeres que han sido víctimas de violencia intrafamiliar, violaciones, etc.

En un sondeo efectuado con profesionales directamente ligados con la administración de justicia, se llegó a conclusiones comunes sobre ciertas dificultades con que se enfrenta el sistema, tales como la retardación de justicia, la falta de carrera judicial, locales restringidos y sin condiciones para el público y un personal escaso y poco calificado.

La encuesta de opinión pública realizada en la zona muestra una actitud bastante crítica de los ciudadanos hacia el conjunto del sistema penal. En efecto, para el 90% de la población el funcionamiento de dicho sistema en el país es regular o malo; y el 59,3% estima que ha empeorado en el último año, siendo los sectores más críticos las personas de edad y de ingresos inferiores⁹⁶.

96 En Managua, la encuesta del CEEN indica que la administración de justicia en el país es muy ineficaz (el 18%), ineficaz (el 16,5%), efectiva (el 10,8%) y

Pese a esta opinión negativa, dicha encuesta permite observar que la gran mayoría de los ciudadanos residentes en Masaya (el 77,3%) están dispuestos a colaborar con la justicia si se les diera la oportunidad. Son de esta opinión sobre todo las personas jóvenes con mayores ingresos y nivel escolar. Con respecto a las razones invocadas por las personas que no están dispuestas a colaborar con la justicia, las principales son el temor a represalias, la falta de tiempo, el desconocimiento de las leyes y de los trámites a seguir, la desconfianza en el sistema penal y las dificultades de transporte.

2.4. Lo anterior plantea el problema de las políticas y estrategias estatales relacionadas con la delincuencia. A este respecto, la encuesta de opinión señala que las principales acciones gubernamentales deberían ser mejorar la situación económica para prevenir el delito (así opina el 51,3% de los entrevistados), aumentar el número de policías (el 17,3%), aumentar la severidad de las penas (el 10,3%), crear programas de prevención del delito (el 5,7%), ampliar los programas de rehabilitación de los reos (el 5,7%), construir más cárceles (el 4,7%) y dar empleo a la gente (el 2%). Como puede verse, predominan las soluciones preventivas sobre las represivas⁹⁷.

Por otra parte, la indicada encuesta en la zona muestra que el 30,7% de las personas entrevistadas -sobre todo los jóvenes con menos ingresos y ninguna escolaridad- están de acuerdo con la actuación de grupos armados fuera de la ley (tipo escuadrones de la muerte) para eliminar por su propia cuenta a los

muy efectiva (el 1,3%), considerándose que sus principales problemas son la corrupción judicial (el 39,5%), la falta de presupuesto (el 37,3%) y el desconocimiento de las leyes (el 36,5%). La población entrevistada opina además que la justicia no es igual para todos (el 61,5%) y que las decisiones judiciales no son rápidas (el 91,3%); el nivel de confianza en el sistema es finalmente escaso (el 58,8%) o nulo (el 34%).

97 Esta actitud contrasta con la expresada en Managua, donde, según la encuesta del CEEN, la casi totalidad de los entrevistados (el 93,8%) manifestaban que con acciones más enérgicas de la policía las calles estarían más seguras (el 52,5% se declaraban muy de acuerdo y el 41,3% de acuerdo).

delincuentes (en desacuerdo el 66%), y que el 57% aceptan que grupos de vecinos de su colonia o barrio se armen para combatir el crimen asimismo por cuenta propia (en desacuerdo el 42%).

Con respecto a la posible aplicación de la pena de muerte como una medida importante de lucha contra ciertas formas graves de delincuencia, el 43,3% de los entrevistados se declaran favorables –sobre todo para delitos como el homicidio (el 28,3%) y la violación (el 14%); en cambio, el 55,3% se manifiesta contra la pena de muerte, sobre todo los hombres con ingresos elevados y ninguna escolaridad⁹⁸.

Finalmente, las opiniones están divididas en cuanto a la cuestión -invocada muy a menudo- de si los derechos humanos protegen más a los inocentes y a las víctimas del delito o a sus autores. Así, el 28% de los entrevistados opinan que se concede una mayor protección a inocentes y víctimas, el 29,3% estima que los derechos humanos protegen más a los delincuentes, y el 34,3% considera que se protege a todos por igual.

E. INICIATIVAS PROCEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las iniciativas en materia de seguridad ciudadana procedentes de la sociedad civil de la zona seleccionada corresponden a los organismos que seguidamente se presentan.

1. El Centro de Mujeres es un organismo independiente y sin fines de lucro que nació en 1988 como una iniciativa de un

98. Las opiniones son bastante similares en Managua, donde, según la encuesta del CEEN, el 40,8% de los entrevistados están a favor de la pena de muerte y el 55,8% en contra. Más de la mitad (el 53,1%) de los que están a favor de esta medida penal la consideran como un medio adecuado para reducir la delincuencia (el 23,8% se declaran muy de acuerdo y el 29,3% de acuerdo); sin embargo, el 25% se dicen en desacuerdo y el 12% muy en desacuerdo con esta hipótesis.

grupo de mujeres profesionales para brindar atención a las personas de su sexo. La Asamblea Nacional les otorgó la personería jurídica en 1989.

Su misión es trabajar con mujeres de escasos recursos económicos en edad reproductiva y hombres adolescentes, principalmente del sector urbano, otorgando servicios de ginecología, educación, centro de documentación, asesoría legal y psicosocial. Gran parte de las mujeres que atienden llegan con lesiones provocadas por violencia intrafamiliar, siendo el detonante el alcoholismo, la ociosidad y el desempleo.

2. El organismo Colectiva de Mujeres nació en 1994 como una institución sin fines de lucro. Su folleto informativo expresa que está dirigida al fortalecimiento del Movimiento Autónomo de Mujeres y el Movimiento Feminista, que pasa por la potenciación de grupos autónomos de mujeres y por la articulación de espacios de coordinación local, nacional y en Centroamérica. Abordan casos de violencia intrafamiliar, maltratos, abusos, violaciones, etc. dirigiendo su atención a la población de menores recursos económicos.

3. La Fundación CHISPA comenzó en 1990 con un programa de microcrédito y capacitación urbana en la ciudad de Masaya. Ha sido financiada con fondos de MEDA, CIDA Canadá, Banco Canadiense de Granos, Catholic Relief Service, PAMIC y con fondos de contravalor Nicaragua-Canadá aportados por el Gobierno de Nicaragua a través del Ministerio de Cooperación Externa.

Entre sus objetivos se subraya el fortalecimiento de las pequeñas y microempresas u otras entidades económicas urbanas y/o rurales mediante el ofrecimiento de servicios financieros y de capacitación, la promoción de actividades de asistencia técnica y la prestación de servicios financieros a familias de bajos ingresos para que mejoren su nivel de vida así como de consultorías a otros programas e instituciones.

4. La Fundación para el Apoyo a la Microempresa es un organismo privado cuyo objetivo es respaldar las iniciativas familiares y de grupos de personas de escasos recursos. Brindan créditos que oscilan entre los 500 y 3.000 córdobas y no piden garantías para concederlos, sino que suelen basarse en la opinión que acerca del candidato(a) tiene el barrio o personas que lo(a) conoce.

5. Finalmente, el organismo Masaya sin Fronteras (MASINFA) fue fundado en agosto de 1988, otorgándole la Asamblea Nacional su personería jurídica en 1990. Promueve el desarrollo social, organizativo y económico, brindando acompañamiento y apoyo técnico, financiero y organizativo, ejecutando proyectos integrales sostenibles de hábitat y de desarrollo agroecológicos. Tiene un enfoque participativo, de género y medio ambiente. Actualmente implementa un proyecto de 600 viviendas "Salto Transatlántico", bajo una concepción de integrar el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

F. PLAN DE ACCIÓN

Como en los demás países, teniendo en cuenta los criterios ya enumerados, el seminario celebrado en diciembre de 1998 permitió establecer las siguientes actividades y los organismos encargados de su aplicación.

1. Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, constituido por todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y designación de un Comité Ejecutivo.

Responsables: todas las instituciones involucradas.

2. Constitución de subcomisiones para temas específicos tales como: criminalidad y seguridad, recursos locales, zonas y

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Diagnósticos sobre la situación

grupos de riesgo, educación en seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar, y educación vial.

Responsables: Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana.

3. Diseño y ejecución de un programa de vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva.

Responsables: Policía Nacional.

4. Intensificación del control policial sobre el uso de armas de fuego registradas y no registradas.

Responsables: Policía Nacional.

5. Control y sanciones a los negocios que venden bebidas alcohólicas y licor sellado violando la ley.

Responsables: Policía Nacional y Alcaldía.

6. Diseño y ejecución de un programa de educación y de sensibilización en los centros de educación de la zona y en la comunidad sobre los siguientes temas: legislación penal, criminalidad, prevención del delito y seguridad ciudadana.

Responsables: Ministerios de Educación y Familia, Poder Judicial, Procuraduría, Bufetes Populares, Policía Nacional, Alcaldía y medios locales de comunicación.

7. Reuniones periódicas entre la Policía Nacional y la comunidad sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana.

Responsables: Policía Nacional y comunidad.

8. Organización de encuentros periódicos entre policías, fiscales y jueces para encontrar soluciones conjuntas al problema de la criminalidad y de la inseguridad.

Responsables: Corte de Apelaciones, Procuraduría y Policía Nacional.

9. Diseño y ejecución de programas deportivos, recreativos y culturales para niños/ niñas y jóvenes.

Responsables: Ministerios de Educación y Familia, Policía Nacional y sectores culturales de la zona.

10. Diseño y ejecución de planes operativos sobre: creación de brigadas ecológicas y reparación y limpieza de calles, aceras, cauces, andenes, etc.

Responsables: Alcaldía, Ministerio de Educación, Universidades, INAFOR, Policía Nacional y comunidad.

11. Instalación de teléfonos públicos conectados con las delegaciones policiales en los barrios de mayor peligrosidad.

Responsables: ENITEL, PUBLITEL, Policía Nacional y municipalidad.

12. Diseño y ejecución de un programa de electrificación pública en los barrios de mayor peligrosidad.

Responsables: ENEL, Alcaldía y municipalidad.

13. Diseño y puesta en marcha de una red municipal y departamental de información sobre la criminalidad y la inseguridad.

Responsables: Policía Nacional y Comisión Municipal.