



Contrapunto

Prevención de las violencias en el Triángulo Norte de Centroamérica. Desafíos actuales

Isabel Aguilar Umaña¹

ID LASA: 42953

Resumen

Centroamérica-enparticulareláreaconocidacomoTriánguloNorte(ElSalvador,Guatemala y Honduras)-enfrentaelevadosíndicesdecriminalidadyviolencia,locualconstituyeunade las preocupaciones centrales de la ciudadanía. La crisis de inseguridad ha sido abordada mayoritariamente de manera reactiva y represiva, pero en la actualidad resulta claro que el fenómeno requiere un abordaje en el cual se combinen estrategias de prevención de la violencia y el delito con estrategias de seguridad.

La prevención de la violencia y el delito se asocia mayoritariamente con prevención de la violencia juvenil, aunque hay otras manifestaciones del fenómeno que también debieran ser abordadas mediante estrategias preventivas integrales (este es el caso, fundamentalmente, de la violencia de género y la violencia contra las mujeres y la niñez).

En un contexto en donde se tiene de con demasiada frecuencia a recurrir a la «mano dura» para hacer frente a la problemática de la inseguridad, es importante que la prevención asuma los desafíos de información, integralidad, focalización, evaluación y generación de evidencia que se le presentan. Ello resulta de suma relevancia para demostrar que la prevención funciona y debe ser parte fundamental de la agenda de seguridad democrática que es preciso retomar y fortalecer en los países de la subregión.

Palabras clave

Triángulo Norte, criminalidad y violencia, prevención de la violencia

1. Preparado para presentar en el Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Barcelona, España, del 23 al 26 de mayo de 2018

Abstract

Central America - particularly the area known as the Northern Triangle (El Salvador, Guatemala and Honduras) - faces high rates of crime and violence, which is one of the central concerns of citizens. The crisis of insecurity has been tackled mostly reactively and repressively, but it is now clear that the phenomenon requires an approach combining violence and crime prevention strategies with security strategies.

The prevention of violence and crime is mostly associated with the prevention of youth violence, although there are other manifestations of the phenomenon that should also be addressed through comprehensive preventive strategies (this is primarily the case with gender-based violence and violence against women and children).

In a context where the "hard hand" is too often used to address the problem of insecurity, it is important that prevention takes on the challenges of information, comprehensiveness, targeting, evaluation and the generation of evidence presented to it. This is of paramount importance in demonstrating that prevention works and should be a key part of the democratic security agenda that needs to be resumed and strengthened in the countries of the subregion.

Keywords

Northern Triangle, criminality and violence, prevention of violence

1. A escena el tema de prevención

Tras décadas de enfrentarse a una dinámica incremental del fenómeno violento y delictivo, países como El Salvador, Guatemala y Honduras -que juntos integran el llamado Triángulo Norte de Centroamérica²- han ido aceptando paulatinamente la importancia de combinar estrategias de prevención con estrategias de seguridad (por lo general, llevadas a la práctica en clave de seguridad pública o, incluso, de seguridad del Estado) para lograr hacer frente a uno de los problemas que, según diversas encuestas de opinión, resulta destacar entre la lista de aquellos que más resiente la población: la inseguridad.

2. Se escucha en corrillos académicos algunas voces que rechazan el uso de la noción "Triángulo Norte" para hacer referencia específica a estos tres países del istmo, pues, según ellas, de esta manera se compartimenta la visión sobre una

En efecto, durante varios años las encuestas del Latinobarómetro han señalado cómo la inseguridad se encuentra entre las principales preocupaciones que aquejan a la población, lo cual puede explicar la erosión de valores democráticos que, entre otros, se expresan en la significativa aceptación que encuentran las opciones autoritarias en el ejercicio del poder y el control social. Así, según el informe de 2016, «Si bien la demanda de orden está relacionada con la cultura jerárquica [...] también influyen la delincuencia y la violencia, que aparecen como la principal preocupación de los latinoamericanos, y los mayores problemas en muchos países de la región. Como se ha analizado en los informes de Latinobarómetro anteriores, en

cuanto América Latina comienza a salir de las altas tasas de pobreza, aflora la delincuencia como el problema principal» (Corporación Latinobarómetro, 2016).

En este marco, la aceptación de estrategias preventivas de la violencia y la criminalidad suele permanecer en el plano de la retórica de los hacedores de política pública y no siempre significa la adopción de prácticas específicas basadas en evidencia y/o con suficiente respaldo técnico, recursos financieros y capacidad de ser llevadas a escala con las dimensiones y la calidad necesarias. Lo poco que se hace en prevención también convive con acciones “manoduristas” o represivas (que incluso llegan a episodios documentados de

región centroamericana unida y con características históricas comunes. Sin embargo, considero que esta noción, más comúnmente empleada en los últimos años, se ha venido cimentando para agrupar a los países de la región de acuerdo con aquellas características específicas que comparten al menos desde las últimas tres décadas. Así, mientras los países del área denominada CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se pueden aglutinar no solo por la adopción del instrumento migratorio del mismo nombre, sino sobre todo por sus bajos índices de desarrollo humano, los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) se agrupan sobre todo debido a sus elevados índices de violencia e inseguridad. Estos índices se vinculan también con problemáticas compartidas, entre las cuales destaca la presencia generalizada de maras y pandillas -en particular, la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, de carácter transnacional- que han ido intensificando sus niveles de letalidad, ampliando su ámbito de acción, y diversificando su actividad delincriminal, incluyendo nexos con el crimen organizado.

ejecuciones extrajudiciales, especialmente de jóvenes),³ que no solo generan un doble discurso que debilita la misma credibilidad en las acciones preventivas -elemento clave para que estas tengan acogida y respaldo ciudadanos, con la consecuente eficacia-, sino que también deslegitima el accionar del Estado en temas de seguridad, pues resulta muy difícil entender cuáles son sus verdaderas intenciones, acentuando como consecuencia la ya arraigada desconfianza ciudadana hacia los aparatos de seguridad del Estado. Como señala International Crisis Group con respecto al Estado salvadoreño, si bien este ha “[...] desarrollado una serie de estrategias de prevención de la violencia, sus esfuerzos principalmente represivos a lo largo de los últimos quince años han limitado la influencia de estos enfoques alternativos” (2017: i). Este argumento, que también puede adscribirse con plena solvencia a los Estados hondureño y guatemalteco, raras veces se toma en cuenta en los análisis

sobre la eficacia de la prevención, pues ante abrumadoras cifras de criminalidad y violencia es más fácil decir que esta no funciona, sin detenerse a analizar por qué. No obstante, se trata de un argumento que alude a una realidad que día a día experimentan -o mejor dicho, *padecen*- los actores que con mucho esfuerzo, grandes limitaciones y hasta sacrificio trabajan en la prevención de la violencia y la criminalidad en las zonas más conflictivas de estos tres países. Estos actores -por lo general operadores de iglesias y oenegés- saben que en más de una ocasión el paciente trabajo de disuasión focalizada, rehabilitación y reinserción de actores violentos que hacen durante el día suele ser destruido por las fuerzas de seguridad del Estado a culatazo limpio durante la noche, literalmente.

En ese escenario de contradicciones, debilidades técnicas, carencia de recursos y primacía del enfoque represivo, la prevención, sin embargo, ha llegado para

3. La relatora especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, en visita efectuada a El Salvador (5-6 de febrero de 2018), advirtió que lo que se vive en este país “Es una guerra por parte de las fuerzas de seguridad contra los jóvenes y los pobres, pues la policía y los funcionarios públicos tratan a toda la juventud como si fueran pandilleros simplemente por el mero hecho del lugar en el que viven”. Véase en: <https://www.voanoticias.com/a/el-salvador-derechos-humanos-onu-naciones-unidas-agnes-callamard/4241064.html>.

quedarse. Sea debido a la presión de organismos internacionales o bien debido a la lucha tenaz de las organizaciones de la sociedad civil, en la actualidad resulta innegable que la prevención de la violencia y el delito es necesaria para abordar la crisis de inseguridad de manera integral y, por consiguiente, eficaz.

En efecto, la mera observación crítica de la realidad que enfrentan los países del Triángulo Norte centroamericano señala que resultaría inviable utilizar solo estrategias reactivas para atajar el fenómeno violento y delictivo al que se asiste. Por un lado, los costos y niveles de victimización serían inmanejables y terminarían convirtiéndose en una amenaza adicional y, por el otro,

las violaciones a los derechos humanos aumentarían y, más tarde o más temprano, con ello vendría aparejado un mayor descontento ciudadano.

Abordar el fenómeno con más violencia es, además de insensato, poco eficaz. En este sentido, si a manera ilustrativa se toma el caso de El Salvador, cabría señalar que la persecución y encarcelamiento masivo de pandilleros (y eventualmente de sus familias o de quienes «colaboren» con ellos)⁴ no solo llevaría a límites inimaginables un ya colapsado sistema penitenciario, sino que resultaría siendo una estrategia que cabría describir mediante la imagen de una interminable

4. El artículo 2 de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, Decreto 458, promulgado en septiembre de 2010 por la Asamblea Legislativa de El Salvador, señala que "Cualquier acto jurídico que como parte de la actividad delictiva o de su estructura realicen estos grupos por medio de sus integrantes u otras personas en su nombre serán ilícitos y por lo tanto acarrearán las responsabilidades penales, civiles y administrativas correspondientes para sus promotores, creadores, organizadores, dirigentes, miembros, colaboradores, financistas y cualquier persona que, a sabiendas de su ilegalidad, reciba provecho directa o indirectamente". Este confuso artículo posibilita que quienes interactúen con estos colectivos incurran en hechos ilícitos (sus familias, trabajadores sociales, miembros de oenegés y hasta empleados públicos); aunque a la fecha no se ha empleado para acusar a nadie, dado el sesgo de politización que ha caracterizado algunas actuaciones de la Fiscalía General de la República (FGR), mientras exista esta ley existe el riesgo de ser criminalizado por cualquier interacción con las pandillas (lo cual, como se comprenderá, es cotidiano, normal y frecuente en un país con la cantidad de miembros de pandillas que existe en El Salvador). Por ello es que organizaciones sociales como la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad, <http://fespad.org.sv/>) han insistido en la necesidad de que se promulgue una ley de rehabilitación y reintegración social que establezca un marco legal para trabajar en prevención secundaria y terciaria en este país.

serpiente que se muerde la cola, en el sentido de que nunca se estarían abordando las causas -profundas y no tan profundas- que originan el fenómeno. Esto es, la estigmatización y marginalización de la juventud; la altísima desigualdad estructural y las dispares dificultades de acceso a oportunidades; la construcción cultural de masculinidades violentas y la inequidad y exclusión de género; la pérdida de capacidad protectora de la familia, en el marco de sociedades que no garantizan la vigencia plena de derechos humanos; la corrupción y la impunidad; el fácil acceso a drogas, alcohol, armas y municiones, entre otros.

El reconocimiento sobre la importancia de la prevención se hace patente en que los tres países que se analizan cuentan en la actualidad con políticas públicas de prevención de la violencia que, al menos teóricamente, complementan las estrategias de seguridad.⁵ Estas políticas son herederas de esfuerzos similares que tuvieron concreciones notables al menos desde inicios del siglo XXI, cuando en Honduras se promulgó la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Pandillas o Maras (Decreto 141-2001) y en Guatemala vio la luz la Política nacional de prevención de la violencia juvenil (2005).⁶ No obstante, tras al menos tres

5. En 2012, producto de un proceso multisectorial con amplia representación de organizaciones sociales, se promulgó en Honduras la Política nacional de prevención de violencia hacia la niñez y juventud en Honduras (disponible en: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/politica_de_prevenccion_de_la_violencia_hacia_la_ninez_y_juventud_0.pdf). En Guatemala, en 2014 vio la luz la Política nacional de prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034 (disponible en: <http://upcv.gob.gt/wp-content/uploads/2016/09/Pol%C3%ADtica-Nacional.pdf>), y luego la Estrategia nacional. Prevención de la violencia y el delito 2017-2027 (disponible en: <https://upcv.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/ESTRATEGIA-DE-PREVENCION.pdf>). En 2015, se promulgó el Plan El Salvador seguro (disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf>).

6. Este instrumento fue diseñado y promulgado por la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Coprodeh), en parte porque el entonces director ejecutivo de esa instancia, Frank La Rue, había sido, desde su actuación años atrás como integrante de una organización de la sociedad civil, uno de los impulsores pioneros de estrategias de prevención de la violencia para abordar el fenómeno de las maras y pandillas que, a finales de la década de los 90, ya resultaba preocupante. Véase el texto de esta política en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Grupos%20Vulnerables/Prevencion%20Violencia%20Juvenil.pdf.

lustros de que los gobiernos hayan adoptado el tema en sus agendas públicas, resulta difícil establecer con algún nivel de certeza los cambios reales en la vida de las personas que pueden ser atribuibles a estos esfuerzos. Escasean los informes de medición que den cuenta, con algún nivel de rigurosidad técnica, de los resultados e impactos reales de estas iniciativas, de ahí que en diversos escenarios en donde se discuten temas relacionados con la prevención de la violencia sea frecuente escuchar a actores que pertenecen tanto a los gobiernos como a la sociedad civil y a la cooperación internacional señalar que las políticas públicas no solo carecen de monitoreo y seguimiento institucional, sino que suelen quedar en el papel o se circunscriben a esfuerzos de difusión o “socialización” —como se dice en la jerga— que más parecen obedecer a intereses político-partidarios del ministro o viceministro de turno. Además, una política (aunque se llame plan o estrategia) suele ser sustituida cada vez que existe cambio de administración, lo cual no solo no garantiza la continuidad de las acciones, sino que impide en el nivel institucional operativo una acumulación conceptual-metodológica necesaria para afianzar las intervenciones, establecer modelos y, con el paso

del tiempo, medir su eficacia.

2. Las violencias y su tratamiento integral

En el Triángulo Norte de Centroamérica, diversas manifestaciones de violencia -delictiva o no- se hacen presentes en distintos territorios sociales (desde el hogar, pasando por los centros educativos, las áreas urbanas, el campo, los espacios laborales, la comunidad y el Estado) y permean las dinámicas relacionales entre los individuos y los colectivos, erosionando la cohesión social y ralentizando el desarrollo. Debido a la falta de mecanismos o dispositivos sociales que produzcan una ruptura de los ciclos de victimización y retribución o venganza, la región asiste a dinámicas de transmisión intergeneracional de la violencia.

En ese marco, en los escenarios multisectoriales donde se reflexiona sobre estrategias de prevención se escucha, en El Salvador, Guatemala y Honduras, que al hablar de inseguridad es necesario referirse a diferentes formas de violencia. A esto, por lo general, se alude como las violencias, en plural: intrafamiliar, doméstica, de género, contra las mujeres, contra la niñez, escolar,

asociada con jóvenes, pandilleril, entre otros. Los calificativos varían, pues las formas de nombrar la violencia abundan en sociedades agobiadas por ella.

Al momento de encauzar acciones preventivas, sin embargo, esta comprensión plural deja de informar estrategias verdaderamente integrales para prevenir o controlar el fenómeno violento, sobre todo si por integralidad se asume que se interviene desde una visión que reconoce multidimensionalidad causal e interconexiones existentes entre una forma y otra de violencia, expresadas en territorios y dinámicas sociales que coinciden en el tiempo y el espacio.

Ilustra esta situación la *Política nacional de prevención de violencia hacia la niñez y juventud en Honduras*, en cuyo “Resumen ejecutivo” se lee que “[...] las violencias y los procesos vinculados de los delitos y conflictos son un fenómeno multicausal, y no puede culparse a un sector de población (la juventud) de la misma como no puede señalarse un solo elemento fundamental de causalidad” (2012, pág. 2); pero, líneas adelante, se establece que el fin esencial de este instrumento es “[...] disminuir los factores que hacen vulnerables y victimizan

a Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes de Honduras [sic]” (2012, pág. 4), dejando de lado, por consiguiente, a las mujeres, o bien soslayando una visión interseccional en donde se reconozcan las imbricaciones de las distintas identidades y, consecuentemente, se aborden los fenómenos violentos con reconocimiento de las diferencias no solo etarias, sino étnicas y de género, entre otras.

Lo que sucede en el caso de la política hondureña es común en la región, de manera que al hablar de prevención de violencia por lo general resulta implícito que se está hablando de violencia asociada con jóvenes (o como suele llamársele, *violencia juvenil*). En gran medida, puede decirse que se asiste al auge mayoritario de programas y proyectos de prevención de esta clase de violencia porque cuando el tema comenzó a ubicarse en la agenda pública la prevención buscaba impedir el ingreso de los jóvenes a las pandillas, o bien, persuadirlos de que renunciaran a estas organizaciones y se reintegraran a la vida social. En este sentido cabe recordar que, en Centroamérica, el origen de las estrategias de prevención de la violencia data de los años 90, cuando una serie de oenegés comenzó a favorecerlas como mecanismo para trabajar

con las pandillas, demostrar que estas no eran solo un problema de seguridad, sino que se trataba más bien de un problema de naturaleza social y, con base en ello, oponerse a las diversas políticas represivas que los gobiernos de la región estaban implementando para hacer frente al fenómeno de la violencia asociada con estos grupos mayoritariamente integrados por jóvenes.⁷

Este auge de acciones preventivas dirigidas a jóvenes también obedece a la tendencia a considerar, en el imaginario ciudadano, que buena parte de la crisis de inseguridad es responsabilidad casi exclusiva de las pandillas, a las cuales sigue calificándose como *juveniles*. Esto último ignora el hecho de que en la actualidad se habla de familias pandilla integradas por hasta tres

generaciones, incluyendo niños y niñas que, por el hecho de que sus padres son pandilleros, ya no tienen que atravesar el ritual para “brincarse” a estas organizaciones y son considerados los más «puros» entre ellos (Aguilar Umaña, 2018). Asimismo, ignora otras manifestaciones de violencia y criminalidad asociadas con los grupos de crimen organizado, o el significativo impacto que en la inseguridad subjetiva tiene la delincuencia común, a la cual podría responsabilizarse de una significativa cantidad de casos diarios de hurto y robo. Estas últimas manifestaciones pueden o no estar vinculadas con personas jóvenes, pues mientras se carezca de un sistema robusto de información y generación de evidencia sobre dinámicas delictivas (sobre todo, mientras no se mejore la investigación criminal y los datos no

7. Honduras, con los planes “Libertad Azul” (2002-2003) y “Mano Dura” (2003-2005), fue el primer país en declarar oficialmente políticas represivas contra las pandillas. En El Salvador, en junio de 2003, el presidente Francisco Flores presentó el “Plan Mano Dura”; en agosto de 2004, el presidente Elías Antonio Saca dio paso al “Plan Súper Mano Dura”; y en marzo de 2016, el presidente Salvador Sánchez Cerén anunció una serie de “medidas extraordinarias”, en el marco de una “guerra contra las pandillas”. En Guatemala, se conoce que “[...] en junio del 2003 la PNC puso en marcha la Orden de Servicio, conocida como Plan de Control de Pandillas Juveniles o Plan Escoba, como lo denominan muchos miembros de la PNC, haciendo referencia a planes de “limpieza social” implementado [sic] por fuerzas represivas de seguridad en el pasado contra grupos vulnerables” (Rodríguez y Pérez, s/f: 18). Para más información al respecto, véase, entre otros, los siguientes enlaces: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/historia-judicial-fracasada-contrapandillas/>; <https://www.nytimes.com/es/2017/11/29/el-salvador-maras-tregua-violencia/>; <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=49>.

se desagreguen de acuerdo con variables etarias y de género), lo que persiste son visiones prejuiciosas que se nutren y a la vez alimentan el ciclo de estigmatización contra la juventud.

Vale señalar que en Latinoamérica, según el más reciente informe de la Corporación Latinobarómetro (2017), las percepciones ciudadanas sobre la violencia pandilleril hacen que esta ocupe el quinto lugar en el listado de las formas de violencia más dañinas, con un 51 por ciento, solo superada, en su orden, por la violencia intrafamiliar con niños, con mujeres, el crimen organizado y la violencia en las calles.⁸ En El Salvador y Honduras, según el mismo informe, la violencia que generan las pandillas es la más frecuente, con un 61 y un 31 por ciento, respectivamente. En Guatemala, por su parte, el porcentaje de frecuencia de esta violencia asciende a un 34 por ciento, solo superado por la violencia en las calles, con un 36

por ciento (aunque cabe reconocer que esta última es una forma de violencia que también se asocia en el imaginario ciudadano con las personas jóvenes, lo cual refuerza la idea del rol central que estas desempeñan en los escenarios de violencia que se viven).

La primacía de la prevención de violencia asociada con jóvenes ha ido, sin embargo, en detrimento de la atención preventiva de otras formas de violencia, entre ellas las violencias de género y contra las mujeres. En este ámbito, cabe mencionar que la ausencia generalizada de estrategias de prevención de violencia contra las mujeres no es privativa de Centroamérica, pues aun en países como los Estados Unidos, donde tanto avance ha existido en la implementación de programas de prevención de la violencia y el delito basados en sólida evidencia empírica, el enfoque, cuando de violencia contra las mujeres se trata, se ha decantado más por [...] las estrategias de reacción,

8. Se requerirían análisis más detallados para afirmar que en los países del Triángulo Norte de Centroamérica algunas de las formas de violencia consideradas en el Informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro como «más dañinas», como el crimen organizado y la violencia callejera, también pueden asociarse con el accionar de maras y pandillas. Sin embargo, para quien ha trabajado en temas de seguridad y prevención de la violencia en esta subregión —como es mi caso— no resulta difícil observar a priori esta relación.

incluyendo el financiamiento de sistemas para asistir a las víctimas y mejorar la actuación policial y la persecución penal, en lugar de invertir en la prevención delictiva” (Waller, 2014, pág. 206). La Organización Mundial de la Salud también refiere, en este sentido, que “La prevención de la violencia infligida por la pareja y la violencia sexual basada en evidencia científica se encuentra apenas en sus comienzos y todavía queda mucho por hacer.” (OMS y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, 2011, pág. 1).

También se observa que la mayoría de programas de prevención -aun cuando atiendan a jóvenes hombres y mujeres- carecen de enfoque de género, lo cual a la postre no solo sigue erosionando la integralidad de las acciones, sino lo que es peor, a menudo

redunda en la reproducción de estereotipos y prejuicios de género que terminan alimentando el mismo fenómeno que buscan reducir.

3. Desafíos actuales

Los países del Triángulo Norte de Centroamérica asisten a varios desafíos que cabe abordar para fortalecer las estrategias de prevención de la violencia y el delito, lo cual resulta de suma relevancia en una coyuntura político-institucional en donde las respuestas del Estado tienden a recrudecer los enfoques securitarios para hacer frente a la crisis, con peligrosos retrocesos hacia paradigmas de seguridad del Estado y remilitarización -con países como Honduras a la cabeza de este extremo-.⁹

9. Al inicio de su primer mandato (enero de 2014), el presidente Juan Orlando Hernández disolvió la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública (CRSP), revirtiendo así una serie de avances que se estaba impulsando desde este ente colegiado; entre ellos, siete proyectos de ley vinculados con la materia, o la revisión y propuesta de un nuevo modelo de currículo educativo para la Policía Nacional. De acuerdo con distintas fuentes (expertas y no expertas, provenientes de muy amplios sectores sociales), el país asiste a una militarización o remilitarización que está llevando a las Fuerzas Armadas a ocupar roles que no le corresponderían en un esquema de seguridad democrática. Entre otras acciones, destaca el establecimiento de la Policía Militar del Orden Público (PMOP), comando especial de las Fuerzas Armadas de Honduras que, en coordinación con otras instituciones de seguridad -en particular, la Policía y la Fiscalía-, está orientado a realizar tareas de seguridad pública en el país. El mecanismo de articulación entre la PMOP, el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional es la Fuerza Interinstitucional de Seguridad Nacional (Fusina), creada mediante acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. La PMOP constituye un retroceso para el país. Además de

Como correlato del posicionamiento estatal, vale señalar que la mayoría ciudadana persiste en su preferencia por opciones anti-democráticas según las cuales las personas están dispuestas a perder libertades fundamentales con tal de vivir en lugares más seguros. En este sentido, cabe recordar que, en 2004, el 63.3 por ciento de los salvadoreños refirió estar de acuerdo con el denominado “Plan Súper Mano Dura” del gobierno de turno (Ciprevi-CDHES, 2012); y más recientemente, el informe de la Corporación Latinobarómetro correspondiente a 2017 ha señalado que los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica son, en el conjunto de América Latina, aquellos cuyas poblaciones manifiestan menor apoyo a la democracia, con los siguientes

porcentajes: Honduras, 34 por ciento; El Salvador, 35 por ciento, y Guatemala, 36 por ciento (2017, pág. 11).

En ese escenario, resulta estratégico intensificar esfuerzos para que la agenda de seguridad retome una direccionalidad democrática, en el sentido de que ubique en el primer lugar de sus prioridades a la persona humana en toda su integralidad. La seguridad democrática es eminentemente preventiva; de ahí que en su marco se proponga la emergencia de un Estado que sea tanto capaz de contener riesgos y amenazas, como de promover el desarrollo integral, generando condiciones de bienestar y acceso a oportunidades equitativas para todos y todas (Rosada Granados, 2010).

efectuar constantes operativos de seguridad pública en las calles, hay militares en los hospitales, terminales de transporte, aduanas e institutos educativos, entre otros; asimismo, sus efectivos mantienen presencia en todos aquellos territorios en donde se suscitan situaciones de conflictividad vinculadas con el tema ambiental y las industrias extractivas. Después de la reelección ilegal y el fraude electoral de Hernández (noviembre de 2017), la PMOP también ha reprimido brutalmente el descontento ciudadano que, tras conocerse el resultado de los comicios, se ha manifestado constantemente en las calles; vale la pena mencionar que entre finales de noviembre de 2017 y mediados de enero de 2018 se contaban 34 asesinatos de personas opositoras al régimen (véase en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/259622-interminable-crisis-honduras-34-muertes>). Adicionalmente, se cuenta con un impuesto exclusivo destinado a fortalecer la seguridad (la denominada “tasa de seguridad”) cuya recaudación no se realiza por el ente estipulado por la ley para el efecto y se maneja discrecionalmente por la Presidencia de la República, sin que se pueda realizar fiscalización alguna al respecto.

Si por un lado se advierte que la seguridad democrática como paradigma analítico ubica al ciudadano en el centro de sus prioridades y, por el otro, se considera que la prevención de la violencia y del delito como estrategias fundamentalmente operativas se proponen evitar la ocurrencia de eventos que tengan el potencial de generar daño a las personas, disminuyendo aquellos riesgos que las colocan en esa posibilidad, se comprenderá que seguridad y prevención caminan de la mano. Entre más se previene, más seguro es un espacio social. De ahí entonces la necesidad de intensificar esfuerzos que permitan contar con estrategias de prevención más efectivas, que realmente orienten la inversión pública y contribuyan a modificar la percepción ciudadana proclive al autoritarismo.

Para ser más efectivas, sin embargo, las estrategias de prevención en el Triángulo Norte de Centroamérica requieren enfrentar algunos desafíos, tal como se analiza a continuación.

3.1 El desafío de la información

Para lograr prevenir con cierto nivel de eficacia es preciso contar

con información clara sobre el fenómeno violento y delictivo, cuáles son sus principales dinámicas, dónde se produce, por qué, quiénes lo están generando y padeciendo. Esta información no solo permite identificar factores de riesgo/protección, y consecuentemente diseñar estrategias para la focalización de acciones, sino también facilita el planteamiento de escenarios que ayuden a anticipar la emergencia del fenómeno. En ese sentido, uno de los primeros desafíos de la subregión obedece a la fragilidad de los sistemas de información sobre el fenómeno de la violencia y la criminalidad.

Cualquier investigador u operador institucional que se dedica a estos temas sabe que en los países de Centroamérica se carece de información robusta, confiable, oportuna y sistemática sobre las distintas dinámicas que caracterizan la inseguridad. En principio, puede considerarse que la única excepción actual a esto es la información sobre homicidios, pues este hecho criminal es registrado a la vez por varias instituciones a las que por ley les compete hacerlo (policía, fiscalía y medicina forense); además, el indicador se ha universalizado y ha ido cobrando creciente notoriedad mediática. Esto último, sin embargo, nos lleva a menudo a

otro problema: el uso generalizado de la tasa de homicidios como proxy de violencia, con lo cual no solo se sesga una visión objetiva sobre el fenómeno violento y criminal en toda su complejidad, sino se tiende a emplear esta información para el sensacionalismo, el amarillismo y, lo que es peor, para el fortalecimiento de acciones securitarias que por lo general esconden otros intereses que van más allá de la producción real de seguridad.¹⁰

Pero además de incurrir en el error de considerar la tasa de homicidios como indicador de la violencia en su conjunto —deduciendo a partir de él, qué tan violento es o no es un país—, rara vez se reflexiona sobre la validez de la información que se maneja, pues esta por lo general

proviene de fuentes oficiales. Sin embargo, si bien estas fuentes “[...] representan la versión oficial de la realidad” (Bergmann, 2015, pág. 238) y, por consiguiente, resultan útiles cada vez que se quiere describir el fenómeno, es preciso reconocer que no solo pueden sesgar la información con fines políticos,¹¹ sino que además adolecen de serias fallas técnicas que persisten pese al generalizado uso actual de las tecnologías digitales y las redes informáticas.

Por ejemplo, para la segunda mitad de la década de los noventa, diferentes instituciones del Estado salvadoreño han contabilizado los homicidios con un 50-60-70 hasta 79 por ciento de diferencia. [...] también surge

10. Por ejemplo, el auge de la industria de seguridad privada, los planteamientos electorales que hacen uso de argumentaciones propias del populismo punitivo, o los intereses político-institucionales que se esconden detrás de advertencias como los famosos travel advisory.

11. En varias ocasiones he asistido a discusiones en las cuales analistas de seguridad, operadores de agencias internacionales, o miembros de oenegés que trabajan el tema han señalado dudas metodológicas en la manera como los gobiernos establecen la tasa de homicidios. Durante el auge de la tregua entre pandillas en El Salvador (2012-2013), por ejemplo, había quienes decían que la tasa de homicidios (a la baja) no era real, pues no se estaban contabilizando las desapariciones; cuando la tasa de homicidios comenzó a bajar en Honduras, después del grave pico de 2013, analistas señalaban que el Gobierno estaba ocultando las verdaderas cifras y que las desapariciones estaban aumentando. En Guatemala también se comentaba que se había ampliado la cantidad de población arbitrariamente, para hacer que la tasa pareciera más baja. Con esto quiero señalar, además de la desconfianza en las cifras oficiales, el carácter político que muchas veces asume esta medición que solo aparenta ser un duro y frío dato estadístico.

el tema del posible sobregistro: cuando [llego a buscar a Fabio Molina Vaquerano, veterano jefe del Instituto de Medicina Legal de El Salvador, lo encuentro] revisando si algunos registros de muerte se deben a que diferentes pedazos del mismo cuerpo aparecen en el sistema como muertes distintas. (Bergman, 2015, pág. 239-240).

Pese a lo grotesco del testimonio anterior y pese a las graves deficiencias de los sistemas de información delictiva, la medición sistemática que se da en el caso de los homicidios no se efectúa con respecto a otros hechos criminales. Esto sucede muy a menudo cuando la notificación de los hechos no es de oficio y, por consiguiente, depende de otros factores entre los cuales destacan las facilidades de acceso a las dependencias donde se puede interponer una denuncia (fiscalías y policía) y, sobre todo, la confianza ciudadana con respecto a las autoridades. Tristemente, en el Triángulo Norte de Centroamérica la falta de confianza no se relaciona solo con la esperanza de que el ciudadano encuentre en las autoridades de seguridad y justicia una solución satisfactoria a su problema, sino a menudo se vincula con el hecho de que la población considera que la policía, sobre todo, se encuentra coludida

con los grupos criminales. Por algo los países de la subregión ostentan un nivel de confianza ciudadana en la policía del 29 por ciento, para el caso de Honduras, y del 27 y 24 por ciento para los casos de El Salvador y Guatemala, respectivamente (Corporación Latino-barómetro, 2017, pág. 23).

De esa cuenta, hay un notable subregistro en cuanto a delitos como el robo, el hurto y la extorsión. El mismo caso sucede con delitos de violencia sexual, de género y contra las mujeres. Así, ya en 2001 un estudio de Héctor Leyva señalaba que el principal problema con respecto a los datos sobre criminalidad en Honduras era el subregistro, pues solo dos de cada tres víctimas de robo lo reportaban a la policía, mientras que menos de una de cada tres mujeres denunciaba haber sido víctima de violencia. En El Salvador, por su parte, se calcula que el subregistro de delitos cometidos no denunciados corresponde al 90 por ciento (Ethos, 2017, pág. 15), mientras que la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala apunta “[...] una tendencia en que más de dos terceras partes de los hechos de violencia no llegan a denunciarse en ninguna institución.” (ODHAG, 2013, pág. 6).

Es muy importante señalar las falencias en cuanto a establecer sistemas de información y generación de conocimientos más adecuados, que permitan dimensionar otras formas de violencia que no solo están afectando en el presente, sino que, según se ha demostrado en otros países, tienen un alto potencial de producir en el futuro nuevos ciclos de victimización, como es el caso del maltrato y el abuso sexual infantil.¹² A estas manifestaciones de violencia cabe agregar otras formas del fenómeno que también están produciendo episodios violentos con impactos negativos, tal como la violencia en las escuelas -que, por supuesto, va más allá del acoso escolar o *bullying*-, en las calles o en los espacios laborales.

Otro desafío relacionado con la información es que esta tiende a ser abordada desde una perspectiva generalizada, sin tomar en cuenta que en temas de violencia y criminalidad los territorios específicos, la dimensión más local, el conocer cuáles son los grupos de riesgo, hacen la diferencia. Por ello es

que las acciones preventivas de base comunitaria, la disuasión focalizada y los enfoques que privilegian el trabajo para evitar la reincidencia y la revictimización se encuentran entre los más exitosos (Waller, 2014). Esto implica definir las dimensiones sociales, no espaciales necesariamente, de aquello que se denominará *localidad*, es decir, algo que va más allá de las divisiones administrativas de un determinado territorio y que requiere tener correspondencia con las dinámicas de la violencia y la criminalidad para poder ser útil a efectos de focalización. Por todo ello, al enfocar acciones de prevención en un barrio o colonia, se requiere contar con información robusta con la especificidad y el detalle requeridos.

En cuanto a información y manejo de datos, otra tendencia que ha cobrado notoriedad entre las personas que diseñan y ejecutan acciones preventivas es otorgar primacía a las estadísticas y porcentajes como único mecanismo de aproximación a la realidad, en desmedro de otro tipo de fuente. Esto, además de ser un

12. “[...] el maltrato infantil duplica aproximadamente la probabilidad de que un individuo se involucre en la delincuencia; los resultados se exacerban aún más en casos de abuso sexual” (Waller, 2014, pág. 144).

mito, en la práctica programática y operativa ha significado pérdida de riqueza analítica de información de índole cualitativa que también es relevante para diseñar estrategias de prevención.

Así las cosas, los países de la subregión enfrentan el desafío de fortalecer sus sistemas de información sobre delitos, apostándole a registrar la información de manera desagregada, con mecanismos robustos para el manejo de datos en tiempo real. También es preciso que esa información sea accesible y sea utilizada para tomar decisiones acertadas y para generar conocimientos más sólidos sobre los fenómenos. Existe suficiente experiencia sobre cómo mejorar en este sentido, de manera que asumir el desafío es decididamente una cuestión de voluntad político-institucional, más que un problema de naturaleza técnica.

3.2 El desafío de una visión compleja

La violencia y la criminalidad obedecen a dinámicas complejas que se interconectan. Cualquier análisis serio sobre estos temas pone al descubierto que se trata de fenómenos con una

etiología compleja, que demanda paradigmas de análisis multidimensionales y multicausales. Como fenómeno dinámico, se produce en ciclos que se realimentan y pueden aumentar su intensidad y efectos nocivos (círculo vicioso) cuando no existe un elemento que desvíe o transforme la dinámica hacia algo positivo (círculo virtuoso). Por tal motivo, es preciso abordar estos fenómenos tanto en relación con sus causas, como en relación con sus consecuencias, tomando en cuenta, igualmente, las trayectorias entre ambos extremos.

Los territorios sociales donde se suscitan las dinámicas de violencia y delito son interdependientes (individuo, familia, instituciones, comunidad, Estado). Es decir, no se puede aislar la dinámica de una persona de la de sus diversos entornos, y estos, a la vez, se entrecruzan e influyen mutuamente, en varias direcciones.

Este enfoque ecológico como paradigma analítico para la intervención (basado en Urie Bronfenbrenner [1987/2015] y que luego retoman la OMS y otras muchas organizaciones que operan en la subregión) se ha sumado a la consideración, desde 1996, de que la violencia es un

problema de salud pública según el cual el fenómeno

[...] en lugar de ser consecuencia de algún factor único, es el resultado de factores de riesgo y causas múltiples que interactúan en las cuatro esferas de una jerarquía imbricada (la persona, las relaciones cercanas y la familia, la comunidad y la sociedad general). (OMS, 2011, pág. 7).

Esta mirada ecológica/epidemiológica adopta tres estrategias de intervención: prevención primaria,

secundaria y terciaria.¹³ Esta manera de estratificar las intervenciones corresponde, como podrá colegirse, con los niveles de atención en salud y resulta de utilidad para tener una idea de la intensidad o intensificación del fenómeno violento y/o criminal que se está queriendo contribuir a evitar, y en qué etapa o momento.

Pese a que estos paradigmas comenzaron a emplearse muy pronto en Centroamérica,¹⁴ su uso suele darse desde una visión simplista. A veces se cree que solo hay un paradigma analítico válido y que los demás están en desuso.¹⁵ También suele adoptarse un único

13. La prevención primaria se dirige a la población en general y responde a necesidades inespecíficas de los contextos y las situaciones que podrían favorecer la violencia (Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito, 2004); apunta a la prevención general y temprana y se orienta a reducir los factores de riesgo y a potencializar los factores de protección. La prevención secundaria, por su parte, focaliza acciones en la atención a grupos vulnerables de ser víctimas de violencia y grupos especiales que manifiestan actitudes violentas (también llamados “grupos de riesgo”). Las personas que pueden ser incluidas en estos grupos de riesgo ya han tenido algún problema asociado con la violencia y requieren apoyo para evitar la revictimización, o bien, para evitar convertirse en futuros victimarios. También se conoce como prevención tardía. La prevención terciaria, finalmente, busca rehabilitar y reinsertar a los agentes generadores de violencia y delitos. Es decir, se dirige a quienes han tenido problemas legales como consecuencia de su conducta. Es prevención en tanto busca evitar la reincidencia.

14. Se reconocen, por ejemplo, en la Política nacional de prevención de la violencia juvenil promulgada en Guatemala en 2005.

15. Vale señalar que, en 2013, en reunión con un funcionario público que en la actualidad es viceministro de Prevención de Violencia en su país, las propuestas de prevención primaria, secundaria y terciaria que presenté, en mi calidad de coordinadora del proyecto regional Poljuve, fueron rechazadas aduciendo que lo que en ese momento era un enfoque más actual era el enfoque ecológico. Este funcionario, además de ignorar que el enfoque epidemiológico de la OMS se enriquece con una visión ecológica

modelo en el diseño de propuestas de intervención. En la práctica, las agendas de la cooperación internacional van marcando el camino y en raras ocasiones se pueden impulsar intervenciones verdaderamente integrales, sin caer en la fragmentación.

En el caso de la violencia asociada con jóvenes, la tendencia ha sido trabajar casi exclusivamente en prevención primaria; la prevención secundaria y terciaria han sido menos atendidas, sea por los gobiernos o por las organizaciones de la sociedad civil. Esto podría ser entendible desde una perspectiva macrosocial, dado que es siempre mayor la población vulnerable que aquella que pertenece a los llamados “grupos de riesgo”, o que aquella que ya ha delinquido. Sin embargo, las razones por las que en el Triángulo Norte de Centroamérica no ha habido prevención secundaria y terciaria en la medida de las necesidades reales del contexto son, a mi juicio, cuatro:

a) porque existen riesgos legales y de seguridad y, por lo general, no se proveen garantías institucionales que generen algún grado de confianza para hacerlo; b) porque las metodologías para el trabajo con población secundaria y terciaria son más sofisticadas, y no se ha logrado afianzar un corpus de prácticas prometedoras que puedan generalizarse, estudiarse y transformarse en prácticas basadas en evidencia; c) porque en la medida en que no hay evidencia del cambio los operadores consideran que las personas que pueden ubicarse en los niveles de riesgo secundario y terciario ya no tienen solución; d) porque en las agendas de la cooperación (particularmente en las agencias que manejan fondos de los Estados Unidos) esta población ha estado proscrita.¹⁶

En el caso de la violencia contra las mujeres y de género, la prevención primaria es la que muestra una mayor y más signifi-

(pues mientras las estrategias de prevención aluden al momento de intervención en el ciclo de producción del fenómeno violento y la mirada ecológica refiere al ámbito en el cual conviene intervenir), desestimó así propuestas que provenían de un amplio consenso ciudadano. Lo usual, en su país, es elaborar propuestas de política pública con base en la contratación de consultorías.

16. En octubre de 2012, la Oficina para el Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos incluyó a la Mara Salvatrucha (MS) entre el listado de organizaciones criminales transnacionales, prohibiendo consecuentemente que recursos de ese país se destinen a cualquier actividad en la que participen miembros de esta pandilla. Véase en: https://elpais.com/internacional/2012/10/11/actualidad/1349984891_307336.html.

cativa ausencia. La secundaria, en el sentido de atención a víctimas, no del trabajo con victimarios, ha reunido el grueso de los esfuerzos. La rehabilitación de ofensores, por su parte, es prácticamente inexistente.

En síntesis, las estrategias o niveles de la prevención (primaria, secundaria y terciaria) no se impulsan desde un continuum, ni en territorios sociales que se imbrican profundamente, estableciendo relaciones de dinamismo permanente. En parte ello obedece a la primacía de ejecución de acciones a partir de una lógica de proyectos, en lugar de una visión de proceso. Pero también existe la tendencia a generar soluciones simples a problemas complejos; la violencia se aborda como si su manifestación fuera aislada o sectorial. Así, suelen no establecerse conexiones operativas entre las violencias (de género, intrafamiliar, asociada con jóvenes, cultural) y, por consiguiente, no se aborda el fenómeno en su dimensión relacional.

La ausencia de enfoques integrales implica, por ejemplo, que al trabajar con jóvenes esté ausente la perspectiva de género (no transversalizada, sino en ejes concretos de acción), o que cuando se realizan acciones de prevención

con mujeres se encuentre ausente el enfoque de ciclo vital o intergeneracional.

Al no prevenir de manera holística y no advertir la multidimensionalidad del fenómeno de la violencia y la criminalidad, se deja de lado un continuum de intervenciones que, desde un enfoque amplio de construcción de paz, podrían cobrar otro sentido: prevención, interrupción de la violencia, investigación criminal, control, rehabilitación y reintegración. Uno de los indicadores de esto es la falta de coordinación entre los distintos actores vinculados con las estrategias de prevención, lo cual ha sido señalado en varias ocasiones (OMS y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, 2011).

3.3 El desafío de focalización

Los programas de prevención tienden a trabajar con las poblaciones en riesgo, o grupos de riesgo, pero no con quienes las colocan en esa situación. Normalmente, el sujeto social de la prevención, es decir, el prevenible, son los jóvenes y, sobre todo, los hombres jóvenes. Como se ha referido, existe en el imaginario ciudadano la percepción de que las pandillas juveniles son las causantes del grueso de violencia

y criminalidad que se vive en los países de la subregión. Esta percepción se encuentra interrelacionada de manera sistémica -como causa y consecuencia a la vez- y funciona como un sistema de refuerzo con los discursos social e históricamente contruidos en torno a las personas jóvenes. Estos últimos se han desplegado en una trayectoria que oscila entre el joven permitido y el no permitido,¹⁷ lo que a menudo implica la invisibilización de matices y el afincamiento de visiones prejuiciosas, estigmatizadoras y adultocéntricas sobre la juventud que, finalmente, terminan funcionando como una especie de profecía autocumplida (Aguilar Umaña, 2017). Y es que

[...] las ideas dominantes acerca de las personas jóvenes las caracterizan como seres incompletos, vulnerables, riesgosos y en riesgo por el hecho mismo de ser jóvenes. A partir de lo anterior se llega a argumentar que necesitan ser formadas, prevenidas y guiadas para completarse y convertirse como adultos en "buenos ciudadanos. (Lemus, 2013, pág. 153).

En numerosas ocasiones estas visiones prejuiciosas, en tanto expresión de violencia simbólica, terminan legitimando el ciclo de victimización que envuelve a millares de jóvenes en la región.

Quienes diseñan acciones de prevención no han solido detenerse a reflexionar sobre quién coloca a los jóvenes en el riesgo en el que se encuentran. Una respuesta honesta a esa pregunta va más allá de considerar que los jóvenes están en riesgo debido a las pandillas que los quieren reclutar; esta visión, además de irreal, es simplista pues ignora que muchos jóvenes desean genuinamente convertirse en pandilleros, o en narcotraficantes, precisamente porque la figura de poder que este tipo de actor encarna representa justo el ideal de «macho alfa» que las sociedades patriarcales y clasistas glorifican. La respuesta honesta al cuestionamiento debiera llevar a advertir con más frecuencia que muy a menudo las personas jóvenes están en riesgo debido a sus familias, o a la escuela, o a la policía. En riesgo, en síntesis, porque muchas de

17. El pandillero es en la actualidad el equivalente del joven delincuente decimonónico que se oponía al joven estudiante como paradigma del "bueno", el permitido (Levenson, 2013; Aguilar Umaña, 2017).

las instituciones en cuya función se encuentra la transmisión de la cultura y los valores sociales (es decir, los procesos de socialización) están en crisis. En ese sentido, cabe preguntarse ¿por qué entonces no trabajar con las familias, la escuela y la policía, además de con los jóvenes, y hacerlo no de manera separada, sino encontrando los nichos para la acción integral y multidimensional?

Lo que se observa cuando se trabaja en prevención de violencia asociada con jóvenes suele acontecer cuando se trata de prevenir violencia contra las mujeres. En este caso, en el Triángulo Norte de Centroamérica, al igual que en otros países, es muy poco lo que se ha hecho en materia de prevención propiamente dicha, y las iniciativas se dirigen más hacia la atención a víctimas (prevención secundaria), contribuyendo así a evitar la revictimización y, eventualmente, a favorecer el acceso a la justicia. En este sentido, el acento se ha venido poniendo en el trabajo con las mujeres y mayoritariamente se ha dirigido a que ellas conozcan sus derechos, esperando que de esa manera se empoderen y luchen por la equidad de género.

También se han realizado esfuerzos por el empoderamiento económico de las mujeres, aunque la mayoría de acciones de esta índole han sido parte de la agenda de desarrollo y no necesariamente de la agenda de prevención de violencia (aun cuando los proyectos de microfinanciación dirigidos a mujeres en algunos países del mundo están siendo considerados prácticas prometedoras en la prevención de la violencia contra ellas, especialmente la infligida por la pareja y la sexual [OMS y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, 2011, pág. 2]).

Pensar en quiénes son los sujetos sociales que colocan a las poblaciones en riesgo ayuda a focalizar y, por consiguiente, a priorizar, las acciones de prevención, dejando los temas más amplios de acceso a derechos del lado de una agenda de desarrollo que incluya en el centro la participación ciudadana genuina y en condiciones de equidad. Ambas estrategias son relevantes, pero conviene no confundirlas no solo para canalizar adecuadamente las iniciativas y los recursos, sino también para valorar la atribución de impactos de una manera más precisa.

Focalizar, en este sentido, implica animarse a trabajar con los violentos y los violentados. Desde este marco, cabe considerar que la agenda de prevención debe ir más allá de la prevención primaria -que es la que ha solido acaparar la mayoría de esfuerzos que se han impulsado en el Triángulo Norte de Centroamérica-, generando también opciones de disuasión focalizada, interrupción de la violencia, rehabilitación y reeducación (prevención secundaria y terciaria, respectivamente). En este sentido, la prevención debe cruzarse, en la práctica concreta, con la agenda de seguridad democrática, incluyendo justicia restaurativa y atención integral a víctimas. Es preciso animarse a trabajar con los que están produciendo las violencias y los delitos. En el caso de la inseguridad pública, estos últimos son pocos, pero tienen potencial de impactar con sus acciones a muchos. Como consigna Irvin Waller, citando a Brown y Campbell (2014, pág. 25), solo de cinco a diez por ciento de todos los niños cometerán, de jóvenes o adultos, entre el cincuenta y el setenta por ciento de todos los delitos

y tendrán recurrentes conflictos con los operadores del sistema de seguridad y justicia (de ahí que se les denomine “infractores crónicos”). Abt y Winship, citando a Braga (2015), también señalan, como una de las conclusiones clave de su metanálisis, que “[...] la evidencia empírica y teórica sugiere que el crimen está concentrado en un pequeño número de lugares de alto riesgo, durante momentos de alto riesgo, y es generado por un número pequeño de personas en mucho riesgo” (Abt y Winship, 2015, pág. 12).

En el caso de las violencias contra las mujeres que se producen tanto en el seno de la familia como en otros territorios sociales, quienes se convertirán en perpetradores son muchas más personas, dado que el machismo y el patriarcado están fuertemente arraigados en las sociedades y, por consiguiente, no solo son permitidos sino incluso son fomentados y avalados comunitariamente, lo cual legitima el comportamiento del abusador. En estas circunstancias, entonces, focalizar alude a no seguir soslayando el trabajo de prevención de la violencia con los hombres, construyendo opciones

concretas para el afianzamiento de masculinidades libres de machismo.¹⁸

Aquí cabe hacer, además de la pregunta sobre quién coloca a las personas en riesgo, cuáles son las circunstancias o factores que les hacen estar en ese riesgo. Esto obliga a pensar en los factores de riesgo o factores posibilitadores de la violencia. Si bien este tema ha llegado a la retórica o forma parte de los tecnicismos actuales que se emplean en el diseño de muchos proyectos de prevención, existe una gran distancia entre dicho diseño y lo que realmente se hace.

Con base en el análisis de los distintos factores de riesgo de violencia y el análisis de la evidencia sobre las acciones eficaces para prevenirla, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido siete estrategias (seis de ellas preventivas y una de respuesta), de la siguiente manera:

1. Desarrollar relaciones seguras, estables y nutricias entre niños y niñas y sus padres, madres o cuidadores;
2. Desarrollo de habilidades para la vida en niños, niñas y adolescentes;
3. Reducir la disponibilidad y el uso nocivo de alcohol;
4. Reducir el acceso a armas de fuego y armas punzocortantes;
5. Promover la equidad de género para prevenir la violencia contra las mujeres;
6. Cambiar las normas culturales y sociales que legitiman la violencia;
7. Promover programas de identificación, atención y cuidado a las víctimas (WHO, 2014, viii; traducción libre).

18. En este ámbito, vale la pena mencionar el trabajo pionero que el Centro de Prevención de la Violencia (Ceprev) de Nicaragua ha venido impulsando desde 1997. Desde esa fecha, el equipo del Ceprev ha consolidado un enfoque que se basa en la consideración de que “«Los roles de género promueven una reafirmación constante de la masculinidad a través de la violencia en sus diversas manifestaciones [...], con gravísimas consecuencias para la salud física, emocional, psicológica, sexual, para las relaciones interpersonales en todos los ámbitos, siendo fuente también de dificultades económicas, en la cohesión social, de inseguridad ciudadana, de estabilidad comunitaria e incluso de gobernabilidad” (Ceprev, 2018, pág. 7). Esta experiencia ha sido evaluada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante una metodología cuasi experimental, con resultados muy positivos (Lemus y Armbrister, 2016).

Pese a que se cuenta con evidencia científica sobre la relevancia de estas siete estrategias, los escasos esfuerzos de prevención en el Triángulo Norte de Centroamérica siguen apostándole, primero, a focalizar acciones en las personas jóvenes a quienes se considera prevenibles, restando importancia al trabajo con las familias, las comunidades y los agentes policiales, entre otros actores que colocan en riesgo a aquellos; segundo, en el trabajo con jóvenes se privilegia la prevención primaria, en detrimento de la focalización secundaria y terciaria; tercero, se ignora la abrumadora necesidad de encauzar acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, en todas sus formas, y cuando esto se intenta hacer, las acciones se dirigen hacia las mujeres, minimizando la importancia de las estrategias de construcción de nuevas masculinidades.¹⁹

Adicionalmente, hay dos de las estrategias mencionadas por el

citado estudio de la OMS que en los últimos años han sido impulsadas por diversas organizaciones de la sociedad civil en el Triángulo Norte de Centroamérica, pero desafortunadamente sus esfuerzos son escasos y, por lo general, han sido desoídos: el control de armas y municiones y la atención a víctimas.

Se estiman 2,2 millones de armas de fuego registradas en Centroamérica, de las cuales 870.000 están registradas por las fuerzas de seguridad y 1,4 millones están registradas por civiles. Además, se estiman 2,8 millones de armas de fuego no registradas. Si estas estimaciones son correctas, entonces teóricamente existen suficientes armas de fuego en manos de civiles para armar a uno de cada tres hombres en la región (UNODC, 2012, pág. 61).

Según datos del Banco Mundial (en Escotto, 2015, pág. 12), en

19. Conviene mencionar que, en un foro sobre feminismo efectuado con fines didácticos en 2017, pregunté a las expositoras sobre el enfoque de nuevas masculinidades. Una de ellas me respondió que ese no era problema de las mujeres, en tanto nosotras ya tenemos suficiente responsabilidad de velar por el propio empoderamiento. En conversación informal con la directora del Ceprev, Mónica Zalaquett, ella comentó que en los círculos feministas nicaragüenses se asume esta misma postura. Desde la perspectiva de prevención de violencia contra las mujeres, sin embargo, resulta imprescindible trabajar con los perpetradores u ofensores que, en el caso de esta forma de violencia, son mayoritariamente los hombres.

Centroamérica hay un arma de fuego por cada diez personas; en Guatemala, país de la región que más armamento legal adquiere (a pesar de sus elevados índices de pobreza), se calculan dieciséis armas por cada cien personas. A la cantidad de armas que siguieron en circulación después de los enfrentamientos armados internos de El Salvador y Guatemala, agréguese que la región es escenario de tráfico ilegales de armamentos que históricamente han tenido como destinos Colombia y México; asimismo, por tratarse de países con elevados niveles de población viviendo debajo de la línea de pobreza, lo cual dificulta el acceso a la compra de armas -sea lícita o ilícitamente- abundan las armas de fabricación artesanal o “hechizas” (UNODC, 2012).

Los datos se inscriben con un propósito más allá de lo ilustrativo: insistir, una vez más, que la mayoría de asesinatos que se cometen en el Triángulo Norte de Centroamérica (una región que, como se ha dicho, ha sido en diversos años catalogada como la más violenta del mundo fuera de un enfrentamiento armado abierto)

es perpetrada mediante armas de fuego, el 77 por ciento, para ser más precisos (UNODC, 2012).

Por otro lado, se cuenta con alguna evidencia sobre cómo, al disminuir la circulación de armas de fuego -en particular, de pistolas y revólveres-, se logra reducir los niveles de violencia y criminalidad. Así, entre 2005 y 2006, en los municipios de San Martín e Ilopango, en El Salvador, se logró la reducción del 36 por ciento de los homicidios a partir de una veda de armas;²⁰ y entre 2008 y 2013 en Nicaragua se incautaron más de 19,000 armas de fuego y, según fuentes policiales, esto ha ayudado al control de la criminalidad en aquel país.²¹

A pesar de la evidencia al respecto, el tema de control de armas y municiones no está en la agenda de las organizaciones que tradicionalmente se han dedicado a la prevención, ni en las políticas gubernamentales vigentes. Este pareciera ser un ámbito hiperespecializado que solo merece ser abordado desde los cambios legales que se requiere introducir,²² de manera

20. Véase en: <http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/107/>.

21. Véase en: <https://dialogo-americas.com/es/articles/la-policia-nicaraguense-incapta-armas-ilegales-y-reduce-delitos-violentos>.

22. Por ejemplo, reducir el número de armas que cada persona puede portar según la ley, o mejorar los controles para la venta de municiones.

que se realizan pocos esfuerzos para concienciar a las personas sobre el tema, en el marco de iniciativas de construcción de paz y promoción de la no violencia que busquen erosionar y desmitificar la noción machista y patriarcal de poder y supremacía que subyace en el culto a las armas.

La atención a víctimas, por su parte, suele brindarse mayoritariamente en casos de violencia contra mujeres, niños y niñas, incluyendo maltrato, abuso sexual, trata y explotación sexual comercial, entre otros. Aunque en el Triángulo Norte de Centroamérica este tipo de acción es aún insuficiente frente a las significativas dimensiones de la violencia contra las mujeres, la violencia de género y contra la niñez, se están dando pasos en la dirección adecuada, institucionalizando dependencias especializadas en las distintas entidades encargadas del sistema de seguridad y justicia de los países.²³

No obstante, existen al menos tres facetas de la atención a víctimas que prácticamente permanecen desatendidas en la subregión: a)

la atención a aquellas personas que han sido víctimas de otras formas de violencia criminal (extorsión, secuestro, agresiones físicas, hurto, robo, tráfico ilegal de migrantes); b) el abordaje de la victimización secundaria (operadores de las instituciones que trabajan con poblaciones de alto riesgo, familiares de víctimas); c) la adopción de enfoques psicosociales orientados según un enfoque de reconocimiento del trauma individual y colectivo para atender a poblaciones de alto riesgo.

La atención de los efectos traumáticos de la violencia resulta crucial para reducir la transmisión intergeneracional de patrones de respuesta agresiva frente al conflicto. Conviene, en este sentido, reconocer que

En escenarios de violencia naturalizada, simplemente cambiar las formas visibles e institucionales del poder y la violencia no conducirá a una mayor participación (Gaventa, 2013). Si los afectados no tienen la agencia y la

23. Por ejemplo, la Oficina de Atención Integral a la Víctima de la Fiscalía de la Mujer en Honduras; la Oficina de Atención a la Víctima del Ministerio Público en Guatemala; o la Dirección de Atención a Víctimas, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad de El Salvador.

confianza para formar parte de los espacios sociales o para usar las leyes, el *statu quo* simplemente se verá reforzado. Del mismo modo, para pasar de ser víctimas de la violencia a convertirse en agentes de su propio futuro, las personas deben ser capaces de reconocer formas de violencia naturalizadas e internalizadas. Esta realidad señala la necesidad de estrategias pedagógicas que permitan a los grupos afectados hacer visibles las formas ocultas e invisibles de violencia. (Gaventa, 2013) (Adams, 2016, pág. 60).

Para lograr cambios profundos en las dinámicas relacionales es necesario, entonces, asumir el desafío de incluir estrategias de atención psicosocial y atención del trauma, incorporándolas a los programas de prevención de cualquier tipo de violencia desde un enfoque de integralidad. Es igualmente importante trascender un exclusivo enfoque clínico en la atención a víctimas, dando pasos hacia la adopción de estrategias comunitarias de abordaje psicosocial. También es importante ampliar la atención a víctimas de diversas formas de violencia, reconociendo los altísimos niveles de victimización que se viven en las

sociedades de esta subregión, una de las más violentas del mundo.

3.4 El desafío de la evaluación y la generación de evidencia

Resulta casi axiomático señalar que la evaluación rigurosa de una práctica permite indicar con algún nivel de certeza y objetividad si esta es efectiva o no. En temas de prevención, la necesidad de valorar los altos costos de inversión que conlleva atender la violencia, el crimen, los abusos y maltratos de diferente índole, por un lado, contrastándolos con análisis de costo efectividad de las estrategias de prevención, por el otro, ha llevado a intensificar desde hace al menos dos décadas los esfuerzos que se realizan en evaluación de programas y metodologías en este ámbito, sobre todo en Europa y los Estados Unidos. Incluso, en 2002, la Casa Blanca comenzó a impulsar una política según la cual se instruyó a las agencias federales a brindar apoyo a aquellos programas basados en evidencia y descontinuar a aquellos que careciesen de ella (Mihalic y Elliot, 2014).

En Latinoamérica, pero en particular en Centroamérica, la evaluación rigurosa de resultados e impactos que informe el diseño de políticas

y programas de prevención está aún en etapas muy incipientes. No es de extrañar, en ese sentido, que el reciente metanálisis de Abt y Winship (2015) no encontrara ningún estudio latinoamericano que llenara los requisitos de rigor metodológico para ser incluido en su revisión.²⁴

Lo poco que se hace para evaluar prácticas prometedoras o buenas prácticas ha dado como resultado informes que parecen catálogos de intervenciones en donde rara vez se señalan los criterios o indicadores a partir de los cuales una intervención constituye una práctica prometedora.

Por otro lado, son frecuentes las iniciativas de prevención de la violencia diseñadas con un bajo nivel de evaluabilidad, en el sentido de escasa correspondencia entre los resultados esperados y las estrategias para alcanzarlos; ausencia de líneas de base que permitan medir resultados e impactos; problemas en el diseño de indicadores específicos para medir cambios en el fenómeno de la violencia y la criminalidad como tal (y no en otros

fenómenos vinculados); y falta de metodologías experimentales o cuasi experimentales que permitan aislar las intervenciones y superar el problema de la atribución de impactos.

En este sentido, Teresita Escotto (2015), en su análisis sobre las prácticas de prevención de la violencia asociada con jóvenes en la región centroamericana, trae a colación que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

[...] enfatiza que muchos proyectos no han sido diseñados de modo que permitan identificar por separado el impacto de cada uno de sus componentes. Aquí también se pueden incluir problemas de falta de indicadores (o indicadores incompletos) para evaluar el progreso de objetivos específicos, así como el carácter poco “medible” de dichos indicadores (p. 45).

De esa cuenta, las intervenciones en prevención de la violencia enfrentan el desafío de mejorar sus niveles de evaluabilidad,

24. Además del rigor metodológico, estos autores establecieron otros criterios para evaluar evaluaciones, entre otros, que se tratara de revisiones sistemáticas o de otros metanálisis (excluyendo estudios individuales); que estas hicieran referencia a violencia comunitaria, y que hubiesen sido publicados entre 1990 y 2015.

robustecer sus sistemas internos de monitoreo y evaluación, y abrirse a las posibilidades de aprender continuamente de la propia práctica, adaptándola a los desafíos siempre cambiantes del contexto. Es preciso trascender la cultura de la anécdota y la auto-complacencia, de manera que las acciones en prevención puedan ser validadas. En el Triángulo Norte de Centroamérica, esta necesidad va más allá de la obtención de financiamiento, pues existen muchos detractores de la prevención y, por ello, es preciso demostrar con argumentaciones propias, desde las realidades que vivimos en El Salvador, Guatemala y Honduras, que la prevención funciona, es costo-efectiva y tiene el potencial de transformar las vidas de las personas y sus comunidades.

Referencias bibliográficas

- Adams, T. (2016). *Towards a systems approach to chronic violence and human development in El Salvador: An initial review of macro- and micro-level violence drivers*. Consultoría inédita elaborada para la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de Catholic Relief Services, 27 de agosto de 2016.
- Aguilar Umaña, I. (2017). «Jóvenes en los márgenes: Entre ausencias y dicotomías esencializadas», en *Rostros de la violencia en Centroamérica: Abordajes y experiencias desde la investigación social*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en prensa.
- Aguilar Umaña, I. (2018). «Leyes antipandilla o el mito de Eris reloaded», en Plaza Pública, edición del 25 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/leyes-antipandillas-o-el-mito-de-eris-reloaded>.
- Bergman, A. (2015). «Sin razón aparente: Conflictos sociales y violencia en la posguerra», en *Violencia en tiempos de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador*, Meléndez, Óscar, y Bergman, Adrian (compiladores). El Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia, Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, pp. 221-252.
- Bronfenbrenner, U. (1987/2015). *La ecología del desarrollo humano*. España: Paidós.
- Centro de Prevención de la Violencia. (2018). *Proceso de certificación para formar capacitadores en la metodología del Centro de Prevención de la Violencia, Ceprev*. Mimeo.

- Corporación Latinobarómetro. (2016). *Informe 2016*. Argentina: Corporación Latinobarómetro [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>. Consultado el 18 de marzo de 2018.
- Corporación Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Argentina: Corporación Latinobarómetro [en línea, en formato PDF], disponible en: https://www.google.com.gt/search?q=Informe+Latinobar%C3%B3metro+2016&rlz=1C1PRFE_enGT673GT673&oq=Informe+Latinobar%C3%B3metro+2016&aqs=chrome..69i57.8831j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Consultado el 16 de marzo de 2018.
- El Salvador. (2015). *Plan El Salvador seguro* [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf>. Consultado el 14 de marzo de 2018.
- Escotto Quesada, T. (2015). *Políticas y prácticas de prevención de la violencia que afecta a la juventud en Centroamérica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (Cepal) [en línea, en formato PDF], disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39820/S1501233es.pdf;jsessionid=538357D7E633AC527A489D7B74E2BDB7?sequence=1>. Consultado el 20 de marzo de 2018.
- Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. (2017). *Descifrando el gasto público en seguridad*, México: Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas [en formato PDF], disponible en: <http://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/SeguridadFnlDigital.compressed.pdf>. Consultado el 5 de febrero de 2018.
- Guatemala, Ministerio de Gobernación, Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, Policía Nacional Civil. (2014). *Política nacional de prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034* [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://upcv.gob.gt/wp-content/uploads/2016/09/Pol%C3%ADtica-Nacional.pdf>. Consultado el 18 de marzo de 2018.
- Guatemala, Ministerio de Gobernación, Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito. (2017). *Estrategia nacional. Prevención de la violencia y el delito 2017-2027* [en línea, en formato PDF], disponible en: <https://upcv.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/ESTRATEGIA-DE-PREVENCION.pdf>. Consultado el 18 de marzo de 2018.

- Honduras, anónimo (2012). *Política nacional de prevención de violencia hacia la niñez y juventud en Honduras* [en línea, en formato PDF], disponible en: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/politica_de_prevenccion_de_la_violencia_hacia_la_ninez_y_juventud_0.pdf. Consultado el 14 de marzo de 2018.
- Honduras, Congreso Nacional. (2001). *Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Pandillas o Maras, Decreto 141-2001*, en *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*, 18 de diciembre de 2001, núm. 29,660 [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/ProgramaNacionaldePrevencionRehabilitacionyReinsercionSocial/Estructura/Funciones/2017/ley%20la%20gaceta.pdf>.
- Lemus Barahona, L. (2013) «Una mirada al contexto de generación de discursos sobre juventud en Guatemala hoy», en *Jóvenes en Guatemala. Imágenes, discursos y contextos*. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (Avancso) e Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad Rafael Landívar (IEH), pp. 149-256.
- Lemus, N. y Armbrister, A. (2016). *Evaluando un programa comunitario de violencia de género en jóvenes hondureños mediante una metodología cuasi-experimental*. Consultoría presentada al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 26 de julio de 2016.
- Leyva, H. (2001). *Delincuencia y criminalidad en las estadísticas de Honduras, 1996-2000*. Honduras: Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/criminalidad%20en%20cifras.pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2018.
- Mihalic, Sh. & Elliot, D. (2014). «Evidence-based programs registry: Blueprints for Healthy Youth», in Elsevier [en línea, en formato PDF], disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0149718914000925>. Consultado el 10 de marzo de 2018.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. (Odhaq) (2013). *Violencia en Guatemala. Estudio de victimización en dos estratos del departamento de Guatemala*. Guatemala: Odhaq [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://www.odhaq.org.gt/pdf/Violencia2estratos.pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2018.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012). Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas. Viena: UNODC, [en línea, en formato PDF], disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf. Consultado el 19 de marzo de 2018.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres. (2011). *Prevención de la violencia sexual y violencia infligida por la pareja contra las mujeres. Qué hacer y cómo obtener evidencias*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud [en línea, en formato PDF], disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44810/1/9789275316351_spa.pdf. Consultado el 21 de marzo de 2018.
- Rodríguez Barillas, A. y Pérez Castillo, G. (s/f). «Transparentando el Plan Escoba, análisis de la estrategia policial en relación con las pandillas juveniles en Guatemala», en *Revista centroamericana, Justicia penal y sociedad*. Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.
- Rosada-Granados, H. (2010). *Guatemala, 1996-2010: Hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*. Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Waller, I. (2014). *Control inteligente del delito*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).