

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

**PROYECTO "SEGURIDAD CIUDADANA
EN CENTROAMERICA"**

Subvencionado por el Gobierno de la República
de China-Taiwán

**LA SEGURIDAD CIUDADANA
EN CENTROAMÉRICA:
ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS**

José Ma. RICO
Coordinador Regional

1998 - 1999

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

San José, Costa Rica

Primera Edición - 1999

© 1999, IIDH

Diagramación y Artes Finales: Mars Editores S.A.

363.232

159s Instituto Interamericano de Derechos Humanos

La seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos, 1998-1999 / 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, 1999.

93 p. ; 21 cm.

ISBN: 9968-778-36-2

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 Ma. II. Título.

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

Apartado 10.081-1000

Tel. (506)234 0404 / (506) 234 7402

e-mail: ueditorial@iidh.ed.cr

ÍNDICE

Introducción.....	7
Presentación.....	11

PRIMERA PARTE ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN Y MARCO DE REFERENCIA

I. Problemática general.....	15
II. El contexto histórico de la región.....	16
III. Principales instituciones involucradas y beneficiadas.....	17

SEGUNDA PARTE MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

I. Criminalidad.....	22
II. Sentimiento de inseguridad.....	22
III. Reacción social oficial.....	23
IV. Criminalidad, inseguridad ciudadana y derechos humanos.....	26
V. Perspectivas.....	27
VI. Hacia una política integral de seguridad ciudadana.....	32

TERCERA PARTE EL PROYECTO

I. Objetivos.....	39
II. Duración.....	40
III. Componentes y actividades.....	40
A. Elaboración y aprobación de un plan de acción.....	40
1. Aspectos generales y previos.....	40
2. Diagnóstico.....	42
2.1. Compilación y análisis de información.....	43
2.2. Análisis y presentación de los resultados.....	49

3.	Discusión de los resultados del diagnóstico y elaboración de un plan de acción	49
4.	Difusión de los resultados del diagnóstico	50
5.	Inicio de la elaboración de un banco de datos en materia de criminalidad e inseguridad ciudadana	50
B.	Ejecución del plan de acción	50
1.	Aspectos previos	50
2.	Actividades	51
3.	Criterios para la determinación de las acciones a emprender	52
4.	Listado de posibles acciones	53
4.1.	Enfoque situacional	54
4.2.	Enfoque socio-preventivo	55
C.	Seguimiento y evaluación	58
IV.	Alcance y limitaciones	59

CUARTA PARTE
PERFIL GENERAL

Objetivos, resultados esperados, actividades, indicadores de éxito, medios de verificación e insumos necesarios	61
---	----

ANEXO

Cuestionario modelo para la encuesta de opinión pública	77
---	----

INTRODUCCIÓN

La sensación de inseguridad que sufren los ciudadanos de nuestras sociedades es una de las principales amenazas a la calidad de la vida en democracia que vivimos en este fin de siglo. Es, sin duda, una cruel paradoja que, mientras nuestros sistemas políticos han evolucionado del autoritarismo militar a regímenes constitucionales, la ciudadanía se percibe a sí misma como más amenazada por la criminalidad desbordada y fuera de control.

Es relativamente indiferente si las tasas de criminalidad efectivamente suben o no: lo cierto es que la *percepción* de inseguridad es muy real y generalizada, y ese factor de psicología social produce efectos perniciosos para nuestras democracias. En primer lugar, hacen proclive a la opinión pública a la búsqueda de soluciones facilistas respecto del problema. Esto a su vez convierte a amplios sectores del electorado en presa fácil de la demagogia que ofrece respuestas mágicas. A su turno, las propuestas de “mano dura”, aumentos de penas, eliminación de garantías procesales para los acusados, limitación de la discreción de los jueces al sentenciar, y reimplantación de la pena de muerte, corroen las bases éticas de nuestro sistema y nos retrotraen al autoritarismo, aunque ello ocurra bajo la fachada de las decisiones mayoritarias.

La inseguridad ciudadana desborda a la policía e impide transformarla en la fuerza de seguridad de un Estado democrático, subordinada a la autoridad civil y con vocación de servicio de protección de los ciudadanos. En cambio, la opinión

pública se resiste a imponer controles sobre los cuerpos policiales por temor a “atar las manos” de sus miembros en el momento en que se los necesita para combatir al crimen. Por cierto que esta trampa de la lógica es hábilmente explotada por políticos ambiciosos, periodistas y medios sensacionalistas y por policías mismos que añoran la autonomía de que gozaban en tiempos dictatoriales.

En mayor o menor medida, la situación descrita en los párrafos precedentes se aplica en todos nuestros países, y en todos constituye un claro deterioro de la calidad de la democracia. En casos extremos, la policía se siente tan inmune al control democrático que muchos de sus miembros contribuyen con su propia corrupción, violencia y criminalidad al incremento de la inseguridad ciudadana. Esta circunstancia hace que las comunidades se sientan agredidas por el crimen, pero a la vez desconfíen de los cuerpos policiales que deberían protegerlos. Y de allí el salto es fácil a la decisión de armarse, a la justicia por propia mano, a los linchamientos y a la ruptura del estado de derecho.

Para el IIDH, este estado de cosas demanda un esfuerzo de creatividad y un trabajo de largo plazo. El tema se encuadra decididamente en nuestro mandato de promoción de los derechos humanos y más aún en nuestro esfuerzo de aplicar la doctrina y el derecho internacional de los derechos humanos a la realidad concreta de América Latina y el Caribe. Tenemos la obligación de encarar estos problemas por nuestra misión de expansión de los contenidos profundos de la democracia y el estado de derecho; por nuestra vocación de promover la protección de las víctimas de todo ataque a su dignidad; y por nuestro compromiso con el desarrollo progresivo de las garantías fundamentales de la vida, la integridad física de las personas y el debido proceso de ley.

Encaramos estos problemas con nuestro enfoque probado a lo largo de nuestros diecinueve años de existencia. Ese enfo-

que consiste, en primer lugar, en promover la investigación científica aplicada a los problemas de derechos humanos. En este caso, nos parece fundamental que nuestras sociedades y estados procedan sobre la base de información rigurosa y obtenida con medios científicos. Ello nos alejará de las reacciones histéricas y de las soluciones desesperadas. En segundo lugar, nuestro enfoque educativo propone el estudio y la emulación de las mejores prácticas de otros países al enfrentar problemas de derechos humanos similares. En torno a la seguridad ciudadana existen modelos de organización de los esfuerzos que deben estudiarse desapasionadamente y adaptarse creativamente a realidades disímiles.

Nuestro enfoque privilegia, en tercer lugar, el diálogo fructífero entre sociedad y Estado, o más precisamente, entre organizaciones de la sociedad civil y autoridades encargadas de hacer cumplir diversos aspectos de los derechos humanos. En este sentido, estamos convencidos de que no es posible confrontar los problemas de inseguridad sin romper las vallas de desconfianza y frustración que imposibilitan la cooperación entre la autoridad policial, los procuradores, los tribunales y la población agredida por el crimen. Finalmente, el contenido de nuestro mensaje educativo debe ser consistente con la doctrina y con el derecho de los derechos humanos, tanto constitucional e interno como internacional. De esta manera, el objetivo profundo de nuestro trabajo en seguridad ciudadana tiende a buscar soluciones que no violen obligaciones esenciales del Estado respecto a toda persona humana. Así, procuramos conciliar el legítimo derecho e interés de las víctimas del delito con las garantías fundamentales del debido proceso que se deben aun a los peores delincuentes.

El IIDH viene incrementando su actividad en esta temática en forma constante desde hace varios años. Comenzamos en 1996 con programas dirigidos a organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la seguridad en sus comunidades. Trabajamos desde antes aun en la educación en derechos humanos

del personal policial y penitenciario. Desde enero de 1998, sin embargo, estamos desarrollando un trabajo integral de estudio, diagnóstico y análisis de la práctica centroamericana sobre seguridad ciudadana. Este proyecto, auspiciado por la República de China (Taiwan), congrega a las autoridades y personal policial para discutir estos temas con las fuerzas vivas de la comunidad en ciudades, barrios y sectores seleccionados en seis países para permitir un análisis más pormenorizado y un diálogo más activo, continuo y concreto. Como parte del proyecto, también acercamos experiencias de otras latitudes y procuramos desarrollar una versión centroamericana de las ideas que habitualmente se definen como de “policía comunitaria”.

Este proyecto ya está dando frutos en términos de productos concretos, que intentamos plasmar en varias publicaciones. Esta que hoy presentamos es la primera de la serie, y está dedicada a aspectos teórico-conceptuales y metodológicos. Al ponerla en consideración del público y de los colegas dedicados a estos temas, me es grato reconocer el aporte del Coordinador de nuestro Proyecto “Seguridad Ciudadana en Centroamérica”, José María Rico; de nuestra Oficial de Programa en el mismo proyecto, Gilda Segreda, y de nuestros colaboradores de las Areas de Instituciones Públicas y Sociedad Civil, dirigidas respectivamente por Gonzalo Elizondo y Roberto Cuéllar.

San José, abril de 1999.

Juan E. Méndez
Director Ejecutivo
IIDH

PRESENTACIÓN

En el marco de su política de cooperación con América Central, el Gobierno de la República de China-Taiwán otorgaba al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en julio de 1997, una importante subvención para llevar a cabo un proyecto sobre “Seguridad ciudadana en Centroamérica” destinado a iniciar, como experiencia piloto, acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad en los países de la región, con la participación conjunta y coordinada de los organismos oficiales y de la sociedad civil involucrados en el tema. Aceptaron participar en él Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El proyecto, cuya dirección institucional corresponde al señor Gonzalo Elizondo, Director del Área de Instituciones Públicas del IIDH, comprende dos etapas fundamentales: una primera para la realización de un diagnóstico de la situación en la región y la elaboración de planes de acción en la materia, y una segunda etapa para la aplicación y evaluación de tales planes.

Su puesta en práctica requería sin embargo la elaboración previa de una guía que contuviera los aspectos teórico-conceptuales y metodológicos del proyecto. Esta tarea fue llevada a cabo por el Coordinador Regional, ofreciéndose sus resultados en el presente documento, estructurado en la siguiente forma: en una primera parte se exponen los antecedentes, justificación y marco de referencia del proyecto; en una segunda parte, su

marco teórico-conceptual; en una tercera parte, sus objetivos y componentes, así como la metodología utilizada; finalmente se presenta, en una cuarta parte, el perfil general del proyecto, en el que se incluyen sus objetivos, resultados esperados, actividades, indicadores de éxito y cronograma tentativo.

Este documento inicial¹, aplicable en principio a todos los países participantes (con las necesarias adaptaciones requeridas por cada contexto específico), será seguido por otros en los que se irán exponiendo los resultados obtenidos en las diversas etapas del proyecto. Con esta serie de publicaciones, el IIDH pretende poner a la disposición de la comunidad profesional y académica de la región centroamericana (y latinoamericana en general) un importante material destinado a aportar soluciones novedosas y sostenibles a la preocupante problemática de la delincuencia y de la inseguridad.

1 Para su elaboración se han utilizado sobre todo las obras siguientes: José Ma. Rico y Luis Salas, **Inseguridad ciudadana y policía**, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 13-56 y 159-237; José Ma. Rico, **Justicia penal y transición democrática en América Latina**, México, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 82-111; y Laura Chinchilla y José Ma. Rico, **La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina**, Miami, Centro para la Administración de Justicia, 1997, así como la bibliografía en ellas mencionada.

PRIMERA PARTE

**ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN
Y MARCO DE REFERENCIA**

I. PROBLEMÁTICA GENERAL

Diversas encuestas de opinión pública realizadas en los países centroamericanos coinciden en indicar que en la última década la delincuencia constituye para la mayoría de la población uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico (desempleo, pobreza, costo de vida), que los ciudadanos se sienten inseguros -aun en su propio barrio o casa-, tienen miedo de ser agredidos o robados y consideran inadecuada la intervención institucional (policía, tribunales, sistema penitenciario).

Ante esta situación, la población suele responder, en el plano de la acción privada, mediante la adquisición de armas o perros, la instalación de medidas de seguridad (rejas, sistemas de alarma), la contratación de guardias o la organización de vecinos; asimismo, exigiendo de las autoridades públicas una mayor severidad en su intervención: fortalecimiento de la acción policial, mayor rigor en las sentencias judiciales, incremento de las penalidades -incluso la restauración de la pena de muerte (que ha sido introducida en Guatemala)- y hasta en algunos casos (El Salvador, Guatemala y Honduras) la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia.

Estas tendencias eminentemente represivas, lejos de garantizar soluciones efectivas y sostenibles en el largo plazo, agravan la situación ya que, por un lado, tienden a postergar la articulación de respuestas de naturaleza integral y preventiva y, por otro, contribuyen a exacerbar los conflictos sociales, poniendo de la suerte en riesgo los aún jóvenes procesos de consolidación democrática y gobernabilidad en la región. De ahí la importancia de considerar otros enfoques orientados, por una

parte, a encarar en forma eficiente los importantes problemas de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad y capaces, por otra parte, de fortalecer el Estado de Derecho y el debido respeto a las garantías individuales.

II. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REGIÓN

La necesidad de encontrar nuevos enfoques en la materia se justifica aún más si se tienen en cuenta algunos aspectos esenciales del reciente contexto histórico de la región, uno de los cuales consiste en superar la doctrina de la “seguridad nacional”, sustituyéndola por una agenda de “seguridad ciudadana”. La doctrina de la “seguridad nacional” caracterizó durante más de dos décadas la confrontación Este-Oeste, haciendo que los conflictos sociales y políticos internos fueran percibidos por los gobiernos de la región como amenazas al Estado y tratados erróneamente como un problema de seguridad nacional solventables mediante la intervención de las fuerzas armadas, cuyos efectivos fueron incrementados considerablemente; en cambio, la nueva política de “seguridad ciudadana”, vigorosamente preconizada por los acuerdos de paz firmados en algunos países centroamericanos entre el gobierno y la guerrilla, se basa en la lucha contra la delincuencia común y organizada en el marco de instituciones democráticas que aspiren tanto a una administración de justicia penal más eficiente como al desarrollo social y económico de los países del área.

En este sentido tienen lugar diversas reuniones presidenciales a partir de 1991, suscribiéndose en diciembre de 1995 un convenio de gran trascendencia: el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. En dicho tratado se establece, entre otras cosas, que “el modelo centroamericano de seguridad democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonables de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoac-

tividad y el tráfico de armas”, teniendo su razón de ser “en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos...”.

En materia policial, se han creado hasta ahora la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica (1992); la Comisión de Seguridad Centroamericana, conformada por los ministros de Relaciones Exteriores (1994); la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1994); y el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, con sede en San Salvador (1996).

III. PRINCIPALES INSTITUCIONES INVOLUCRADAS Y BENEFICIADAS

Otro aspecto importante del marco general en que se sitúan los problemas de la delincuencia y de la seguridad ciudadana lo constituye la intervención de las diversas instituciones involucradas en el tema. A este respecto, es particularmente importante el papel de los ministerios de Seguridad (o de Gobernación) y de las procuradurías (u otros organismos) de derechos humanos. De los primeros, por tener bajo su jurisdicción a los servicios policiales, los cuales, por la naturaleza de sus funciones, están encargados de la prevención y represión de la delincuencia, por lo que deberán desempeñar un papel esencial en la segunda etapa del presente proyecto. De las segundas, por tener entre sus principales atribuciones la de velar por el respeto de los derechos humanos en general y, en forma específica, por que las actuaciones de los organismos oficiales encargados de la lucha contra el delito se conformen a la normativa (nacional e internacional) en esta materia (en especial, la protección de las garantías fundamentales, el debido proceso, el abuso de poder y otros).

Las demás instituciones oficiales (parlamentos, ministerios de Justicia, Poder Judicial, sistema penitenciario, etc.), así como

los organismos de la sociedad civil relacionados con o interesados en el tema, deberían colaborar en forma articulada, cada uno de ellos en el ámbito de sus respectivas competencias, en los programas que puedan diseñarse para enfrentar el problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana.

Con respecto a la intervención policial, debe destacarse la evolución que en los últimos años se está dando en la gran mayoría de los países centroamericanos en el sentido de separar a los servicios policiales de las fuerzas armadas, colocándolos bajo la jurisdicción de las autoridades civiles, y de asegurar su profesionalización.

Los principales beneficiarios del proyecto serán las instituciones oficiales más directamente implicadas en los problemas de criminalidad e inseguridad ciudadana (en particular los ministerios de Seguridad Pública o de Gobernación y las procuradurías y demás entidades para la protección de los derechos humanos), así como los organismos de la sociedad civil y la comunidad en general (en la medida en que, al ejecutarse el proyecto en estricta observancia de las normas que caracterizan a un Estado de Derecho, se estarán fortaleciendo los procesos en curso de democratización de la región).

SEGUNDA PARTE

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Aunque en su concepción más amplia la expresión “seguridad ciudadana” refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se la utiliza en relación con el tema de la criminalidad. “Miedo al crimen” o “inseguridad ciudadana” son las principales nociones empleadas para designar aquel fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con el aumento –real o supuesto– de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión. Esta creencia, bastante extendida, ha dado lugar en numerosos países a planteamientos y conclusiones simplistas, poco rigurosos, usualmente equivocados y a menudo peligrosos, lo que plantea el problema de los derechos humanos en este sector.

Cualquier política en este sector debe tener en cuenta la complejidad de un tema en el que, entre otros aspectos, se combinan elementos de realidad (la criminalidad, o sea, el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en una sociedad determinada, y el funcionamiento de los diversos componentes del sistema penal) y de percepción (la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia y la intervención estatal) que exigen tratamientos y acciones políticas claramente diferenciadas aunque congruentes entre sí.

Ante esta situación, algunos países (Estados Unidos, Canadá y casi todos los países europeos) están ensayando con éxito desde hace tiempo nuevos métodos de intervenciones preventivas del delito.

Seguidamente se analizan en forma somera los aspectos del tema que acaban de enunciarse, con especial referencia al contexto latinoamericano.

I. CRIMINALIDAD

Con respecto a la criminalidad, pese a la inexistencia en numerosos países de América Central de estadísticas criminales y/o a la poca confiabilidad de este tipo de instrumento en los que lo poseen, diversos datos permiten observar:

- incrementos constantes de sus tasas, sobre todo de los delitos contra la vida y la integridad física de las personas;
- una cada vez mayor participación en las actividades delictivas de los jóvenes, quienes además suelen actuar en bandas o pandillas;
- una relación cada vez más estrecha entre la delincuencia común y la problemática de la droga y el narcotráfico; y
- una “regionalización” del delito, ya que ciertos ilícitos (tráfico de armas y drogas, contrabando de mercancías y animales, robo de automóviles y trasiego de inmigrantes ilegales) no suelen conocer fronteras geográficas.

II. SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

En cuanto al sentimiento de inseguridad, las encuestas de opinión pública muestran lo siguiente:

- elevados índices de victimización, muy superiores a los de la delincuencia registrada oficialmente;
- el fenómeno criminal suele constituir en la mayoría de los países uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico (desempleo, pobreza, costo de la vida);
- todos los grupos y categorías de ciudadanos estiman que la delincuencia aumenta sin cesar, consideran inseguros el

país, la ciudad, el barrio, la calle o el hogar donde viven y vaticinan ser asaltados o robados en los próximos meses (esta opinión está mucho más acentuada entre los residentes de los centros urbanos y las personas de sexo femenino y edad avanzada); y

- la mayoría de los ciudadanos considera que las principales causas del incremento de la delincuencia son el desempleo y el uso de drogas.

III. REACCIÓN SOCIAL OFICIAL

Finalmente, en relación con el funcionamiento del sistema penal, tanto la investigación como las encuestas de opinión resaltan la existencia de serias limitaciones con respecto a su forma de intervención frente a la delincuencia y a la inseguridad ciudadana. Entre ellas merecen destacarse:

- la ausencia de una política integral, coherente y realmente aplicada en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito;
- el escaso conocimiento que la población suele tener de las leyes y del funcionamiento del sistema penal;
- una intervención policial generalmente caracterizada por un desempeño ineficiente en la lucha contra la delincuencia y por prácticas autoritarias y corruptas, así como, en numerosos países de la región y pese a recientes reformas en el sector, por la indefinición y ambigüedad de la función policial (defensa nacional vs. defensa ciudadana, policía militar vs. policía civil, etc.);
- una acción judicial percibida negativamente por numerosos sectores de la población a causa sobre todo de la indulgencia de las sanciones impuestas por los jueces, la lenti-

tud de los juicios y la desigualdad del trato acordado a los usuarios del sistema (en especial, según su situación socioeconómica);

- una intervención penitenciaria caracterizada por la escasa efectividad de los programas de rehabilitación de los infractores condenados, las deficientes condiciones de los centros penales (sobrepoblación, infraestructura, ausencia de separación entre los reclusos) y la utilización poco racional de instrumentos tales como la libertad bajo fianza y la libertad condicional (usadas a menudo sin consideración de la peligrosidad de los detenidos); y
- en general, el desfase entre la filosofía de base de las recientes reformas llevadas a cabo en la legislación procesal penal (para adultos y jóvenes), considerada como excesivamente garantista de los derechos del imputado, y las expectativas de los ciudadanos con respecto a su seguridad personal.

El incremento del crimen y del temor ante el mismo, junto con una inadecuada respuesta por parte de las autoridades competentes, suelen acarrear consecuencias de diversa naturaleza: económicas, sociales y políticas.

Entre las primeras, merecen mencionarse los costos resultantes del delito, de las medidas de prevención adoptadas en el plano individual y del sistema penal; la pérdida de productividad por las actividades que dejan de realizarse por temor al crimen o por el trabajo que el infractor podría realizar; y los previsibles efectos negativos sobre la balanza de pagos del país, en la medida en que desestimula y aleja las inversiones, el desarrollo tecnológico y el turismo, importantes fuentes generadoras de divisas.

En cuanto a las consecuencias sociales, el delito y el sentimiento –real o justificado– de miedo ante el crimen suelen en-

generar reacciones afectivas y dar lugar a importantes cambios de conducta destinados a protegerse contra las actividades criminales, las cuales afectan la calidad de vida de la población por sus consecuencias tanto en el plano psicológico (sentimiento de soledad, abandono y angustia) como en el plano social (menor disposición a atender solicitudes de extraños y mayor desconfianza frente al prójimo), además de contribuir al establecimiento de ciertos estereotipos acerca de la criminalidad y del delincuente, según los cuales este último proviene de las clases sociales de categoría inferior o de ciertos países, provocando fenómenos de estigmatización, rechazo de las clases marginadas o del extranjero, desprecio del pobre, etc., con el resultado final probable de una disminución del sentimiento de solidaridad social.

Finalmente, en lo atinente a las consecuencias políticas, éstas suelen originar presiones de la población sobre las autoridades públicas con la finalidad de generar cambios en las modalidades de intervención frente al problema, las cuales suelen concretarse en exigencias de medidas más represivas, tanto en el plano legal (aumento de las penas, instauración de la pena de muerte) como en el plano policial (otorgamiento de más amplios poderes a los cuerpos policiales) y hasta en el para-policial (aceptación de grupos armados similares a los tristemente célebres escuadrones de la muerte), todo lo cual conlleva aspectos negativos e impropios de una sociedad democrática y abierta, representando un serio peligro para la consolidación de un estado de Derecho.

Independientemente de la existencia de algunas paradojas con respecto a la problemática de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad —una de las cuales consiste en la imagen imperante de la delincuencia, generalmente asociada a sus formas más violentas contra las personas, tales como homicidios, violaciones y atracos, cuando el riesgo real de ser víctima de un delito de esa especie es muchísimo menor que el de serlo de una infracción contra la propiedad—, subsiste en los últimos años

la realidad de un incremento de ambas facetas del fenómeno. Lo anterior implica la necesidad tanto de diseñar políticas destinadas a la prevención y lucha contra las formas más importantes de delincuencia como de elaborar y poner en práctica iniciativas que tranquilicen a la población.

IV. CRIMINALIDAD, INSEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

Lo anteriormente expuesto plantea además en diversos aspectos el problema de los derechos humanos que, en materia de seguridad ciudadana, debe ser abordado al menos en dos planos.

El primero de ellos deriva del reconocimiento en numerosos instrumentos internacionales sobre derechos humanos (declaraciones, convenios, pactos, principios, etc.) de la seguridad y de otros bienes jurídicos (por ejemplo, la vida y la integridad física) como derechos fundamentales. En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3 y 17), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6.1 y 9.1), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. I y XXIII) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4.1, 5.1, 7.1 y 21) establecen en términos casi idénticos que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la seguridad y a la propiedad. La comisión de determinados delitos (homicidios, lesiones, violaciones, secuestros, robos, hurtos y otros) constituyen atentados contra estos derechos fundamentales de los ciudadanos.

El segundo aspecto concierne las modalidades que pueda adoptar la reacción social oficial ante la delincuencia, la cual debe hacerse con el debido respeto a otras garantías fundamentales, asimismo reconocidas por las normas internacionales antes citadas. Estas reconocen al presunto infractor —entre otros— los derechos a no ser detenido o preso en forma arbitraria; a no ser

sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a un juicio público y justo ante un tribunal independiente e imparcial; a la presunción de inocencia; y a una defensa plena. Otras normas de carácter internacional completan en sectores específicos los derechos que acaban de mencionarse: tales son, en materia policial, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Naciones Unidas, 1979); en lo penitenciario, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955); en ambos casos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Naciones Unidas, 1984); y, en cuanto a las víctimas de un delito, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (Naciones Unidas, 1985).

V. PERSPECTIVAS

En materia criminal, se puede intervenir preventivamente, mediante la acción de organismos o procesos cuya finalidad esencial es evitar la comisión de un delito; tal es el caso de la ley penal (a través del poder intimidante asociado a la amenaza de una pena para quienes violen determinados bienes jurídicos), de las patrullas policiales (llevadas a cabo únicamente por policías o con la participación de los ciudadanos) y de la intervención de ciertas instituciones que favorecen la socialización (familia, escuela, empleo y otras). Cuando estas medidas no han dado los resultados esperados, es decir, luego de la comisión de un delito, la acción es fundamentalmente represiva y se traduce por la intervención policial (captura de sospechosos e investigación criminal) y judicial (enjuiciamiento y sanción, en el marco de las reglas establecidas en la legislación procesal penal), así como, en caso de sentencia condenatoria, por la intervención del sistema penitenciario, uno de cuyos objetivos es la rehabilitación de la persona condenada.

Frente al fenómeno criminal, la solución más frecuentemente utilizada ha sido el recurso a la vía represiva, oficialmente

representada por el sistema penal, aunque desde finales del siglo pasado se ha considerado también que la prevención del delito podía constituir un objetivo importante de dicho sistema. Sin embargo, en fechas relativamente recientes se han realizado investigaciones empíricas –sobre todo en los países pertenecientes a la familia jurídica del *common law*– acerca del impacto real de estos fines ideales asignados a la intervención penal, y sus resultados muestran la deficiente eficacia de tales fines como métodos capaces de enfrentar útilmente el problema de la delincuencia.

En este campo, aún no se ha conseguido elaborar políticas integrales y consensuadas que intenten armonizar dos objetivos –aparentemente contradictorios– de la acción oficial: la protección de la sociedad, mediante la aplicación de reglas que hagan posible el descubrimiento rápido, el juicio y eventualmente la sanción de los infractores de la ley penal, y el amparo de los derechos y libertades fundamentales de los imputados, sin cuyo respeto no puede hablarse de una verdadera justicia. La obtención de estos dos objetivos constituye el ideal hacia el que tienden los sistemas penales de los países democráticos. La aparente contradicción entre estos dos objetivos queda resuelta si se tiene en cuenta que la represión del delito no representa el fin último del sistema penal, sino un medio para la consecución de otro fin aún más importante: la protección de la libertad individual en un estado de Derecho.

Las consideraciones que preceden, unidas a los problemas ya mencionados del incremento de la criminalidad, la aparición y desarrollo del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos y el retorno a políticas criminales centradas en la represión, fenómenos observados durante las últimas décadas en casi todos los países, han originado la aparición de nuevos modelos y enfoques en la materia, cuya experimentación y evaluación parecen indicar que son más prometedores que los existentes. Tales son los casos, en el sector policial, del modelo de policía de orientación comunitaria (o de proximidad) y, en materia de

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

prevención, de los enfoques “situacional” (aplicado en los países anglosajones y escandinavos) y social (en Europa y Canadá). Estas tendencias implican además la participación de la sociedad civil en los campos citados, como ocurre en otros sectores políticos y sociales.

1. Con respecto al nuevo modelo de policía de orientación comunitaria, sus principales características son:

- una amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas (incluyendo el de la criminalidad);
- un cambio profundo en la organización policial, que se traduce sobre todo en el énfasis acordado a la patrulla a pie del barrio;
- una intervención proactiva más que reactiva; y
- el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general para enfrentar el problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana.

2. En cuanto a los nuevos enfoques en materia de prevención del delito, se entiende por prevención “situacional” el conjunto de medidas no penales tendentes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia del barrio); el postulado de base de este enfoque es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo. El enfoque social (intervenciones no penales sobre delincuentes po-

tenciales orientadas a atenuar su propensión criminal) está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, medios de comunicación, consumo excesivo de alcohol y otras drogas y debilidades de la personalidad); los resultados de este enfoque sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

Debido al carácter novedoso de los modelos y enfoques que acaban de mencionarse, se recomienda, antes de iniciar cualquier acción en este sector, su aplicación como experiencia piloto debidamente diseñada y evaluada, en una ciudad (o incluso en una zona de la misma), con la posibilidad de extender posteriormente el programa a otras ciudades y al resto del país.

En América Central, la única experiencia correspondiente a estos tipos de modelos y enfoques ha sido realizada en Costa Rica, donde, en 1996, el Ministerio de Seguridad Pública ponía en marcha como plan piloto el Proyecto de Policía Comunitaria en la localidad de Hatillo, ubicada en la capital; con este proyecto se pretendía incorporar a la comunidad a la lucha contra la delincuencia y la inseguridad, habiéndose conjugado con esta finalidad los servicios policiales de patrullaje permanente (en vehículos y a pie) y la actuación de un Comité Asesor del Comandante de la Comisaría, en el que participaban representantes de diversas instituciones gubernamentales (educación, salud, deportes, etc.), de la iglesia y de la comunidad, con la misión de identificar conjuntamente los problemas de seguridad y sus posibles soluciones y darles el seguimiento adecuado. Al cabo de un año de experiencia, la evaluación del proyecto ofreció resultados positivos consistentes sobre todo en una disminución considerable de los niveles de victimización y del sentimiento de inseguridad, así como una importante mejora de la imagen de la policía en la zona. Estos resultados positivos

justificaron la ampliación de la experiencia de Hatillo a otras comunidades.

En los demás países de la región, los primeros esfuerzos para aplicar este modelo se iniciaron en 1996 por la Dirección de Investigación y Desarrollo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Un primer proyecto piloto –que por diversas razones no pudo concluirse– se realizó en la ciudad de Usulután (El Salvador), y un segundo, en El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá, estando destinado este último a iniciar acciones locales, impulsadas por la sociedad civil y encaminadas a aportar soluciones sostenibles a los problemas de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana. Entre sus principales logros cabe destacar la realización de diagnósticos sobre la situación en las zonas seleccionadas, la elaboración de planes de acción y la participación conjunta de prácticamente todas las instituciones públicas y de la sociedad civil, tanto en la realización de los diagnósticos y la discusión de sus resultados como en la elaboración de los planes de acción.

Por pertenecer al ámbito de tradición y legislación anglosajonas, Belice ofrece numerosos ejemplos de programas centrados en la prevención del delito mediante la participación de las demás instituciones estatales y de la sociedad civil; tales son los casos, en el sector policial, del *Police Crime Prevention Educational Programme*, del *Police First Offenders Programme*, del *Conscious Youth Development Programme* y del *Police Youth Service Corp* y, en lo correccional, de la *Youth Enhancement Academy*.

En casi todos los países centroamericanos se están impulsando además, aunque desde hace poco, iniciativas orientadas a acercar la institución policial a la sociedad civil. Se trata de experiencias ciertamente valiosas pero que no se corresponden con el enfoque antes mencionado, que recoge el presente documento.

VI. HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Una estrategia institucional en materia de seguridad ciudadana debe partir de ciertos principios, que constituyen condiciones de éxito para la misma. Los más importantes son los siguientes:

1. Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad constituye una de las principales razones de ser del Estado y uno de sus monopolios incontestados. Pese a la importancia de la intervención de la sociedad civil en dicha área, ésta debe ejercerse dentro del marco regulador y orientador definido por el Estado.
2. Como está ocurriendo en otros países, deben combinarse el modelo de policía de orientación comunitaria y los enfoques preventivos “situacional” y “social”, constituyendo en ambos la participación de la sociedad civil una pieza clave para su éxito.
3. Deben asimismo combinarse las estrategias orientadas a actuar sobre la criminalidad y sobre el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos.
4. Aunque la acción conjunta de la policía y de la sociedad civil es fundamental en materia de seguridad ciudadana, la complejidad del tema impone la colaboración de diversos organismos estatales involucrados en la problemática (Ministerio Público, Poder Judicial, sistema penitenciario, programas de ayuda a las víctimas de delitos, ministerios de trabajo, salud, cultura, etc.) y la obligada referencia al marco legal vigente. Las políticas y estrategias en este sector deben basarse además en un liderazgo compartido de las diversas instituciones involucradas, la determinación de las responsabilidades que cada una de ellas deba asumir en el

marco de sus respectivas competencias y posibilidades, y una estrecha coordinación entre dichas instituciones.

5. En un estado de Derecho, no puede concebirse una política de seguridad ciudadana que no tenga en cuenta un total respeto de las garantías fundamentales y de los derechos humanos de los ciudadanos.
6. Tampoco puede haber una estrategia sostenible en este sector en un contexto de exclusión social y de deterioro de los mecanismos de socialización.
7. Las políticas y estrategias sobre seguridad ciudadana deben elaborarse y aplicarse sobre todo en el plano local, constituyendo la base para el diseño de políticas nacionales. Sólo el recurso a este enfoque permite una identificación adecuada, tanto de los problemas específicos que puedan darse en una comunidad dada como de sus posibles soluciones.
8. Debido al carácter novedoso del enfoque preconizado, dichas políticas y estrategias deben iniciarse como experiencias piloto, debidamente evaluadas, y tomar las medidas necesarias para asegurar su permanencia. Estas experiencias podrán ampliarse posteriormente, extendiéndose a otras zonas o al resto del país.
9. Tales políticas y estrategias deben perseguir sobre todo los siguientes objetivos: una reducción significativa de las formas más graves y preocupantes de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad, una mejora de la imagen de las instituciones encargadas del control oficial de la delincuencia (policía y conjunto del sistema penal), favorecer y promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, y contribuir a la coordinación interinstitucional

en materia de seguridad ciudadana. Para ello, deberán tenerse en cuenta los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo.

10. En este campo, los recursos humanos y financieros suelen ser escasos, y los costos de algunos programas relativamente elevados. En una época de restricciones de esta naturaleza, deben buscarse modelos que, por presentar costos económicos relativamente bajos, puedan ser asumidos por los propios países.
11. Cuando se encara la aplicación de medidas que suponen una intervención policial (por ejemplo, la introducción del modelo de policía de orientación comunitaria), la actuación de la sociedad civil y de los demás organismos involucrados en el tema debe estar supeditada a la orientación que, a iniciativa de aquella institución, se determine y aplique conjuntamente y en forma coordinada. Este liderazgo policial se justifica, no solamente por ser la policía la institución estatal con las principales atribuciones en el sector, sino asimismo por el hecho de que sus principales funciones relacionadas con la criminalidad y la protección pública se ejercen en cualquier tiempo, lugar y momento.

Esta intervención privilegiada implica, sin embargo, la existencia de servicios policiales civilistas y profesionales. De ahí la necesidad de apoyar las recientes reformas que se están llevando a cabo en casi todos los organismos policiales de la región.

12. En cuanto a la intervención de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, debe tener lugar en principio en el marco de las estrategias diseñadas conjuntamente con los servicios policiales y los demás organismos estatales involucrados en la problemática. En este sentido, sus actividades podrían orientarse esencialmente a la identificación de los recursos que puede ofrecer y, en especial, a la deter-

minación de sus modalidades de intervención con respecto a aquellas medidas preventivas relacionadas con ciertos factores tradicionalmente asociados a la delincuencia (educación, trabajo, familia, etc.), así como el establecimiento de ciertas modalidades de fiscalización de la actuación policial.

En cambio —y sin contar con que aún queda por resolver lo que se entiende por “sociedad civil” (¿comprende los organismos estatales educación, trabajo, familia, etc.?, ¿se podrían incluir en ella a otros organismos que no tengan como finalidad esencial la protección y promoción de los derechos humanos?)—, cualquier actividad que suponga una intervención más directa y a corto plazo (por ejemplo, las patrullas de vecinos con fines preventivos) se enfrenta a problemas tales como la tentación de tomarse la justicia por mano propia utilizando métodos inaceptables en un Estado de Derecho (por ejemplo, golpizas, linchamientos), el abandono de una actividad que debe ejercerse en forma durable (por ejemplo, las patrullas de vecinos durante la noche, que suelen terminarse a causa del cansancio producido), el peligro de represalias por parte de delincuentes detenidos y/o inculpados como consecuencia de la denuncia de un particular y la dificultad de coordinar las diversas acciones que en este campo se puedan ejercer.

TERCERA PARTE

EL PROYECTO

I. OBJETIVOS

El objetivo general del proyecto es iniciar, mediante la utilización del enfoque "solución de problemas" (*problem solving*) y como experiencia piloto, acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad en Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la participación conjunta y coordinada de los organismos oficiales involucrados en el tema y de la sociedad civil; y en Belice, Costa Rica y El Salvador, fortalecer y ampliar las realizadas hasta ahora.

Sus objetivos específicos son:

- identificar los principales problemas de la comunidad, en particular los relacionados con la criminalidad y el sentimiento de inseguridad, así como posibles soluciones sostenibles frente a los mismos;
- disminuir las formas más graves y frecuentes de delincuencia y el sentimiento de inseguridad frente a ellas de los ciudadanos;
- mejorar la imagen de la policía y del sistema penal;
- favorecer y promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana;
- propiciar la instauración de un banco centroamericano de datos en la materia como base para la creación de un sistema de información destinado a facilitar la investigación y la toma de decisiones;

- contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana; y
- sentar las bases para el establecimiento en cada país de políticas en dicha materia.

II. DURACIÓN

El proyecto tendrá una duración de dos años, comenzando en enero de 1998 y terminando en diciembre de 1999.

III. COMPONENTES Y ACTIVIDADES

El proyecto comprende dos componentes esenciales y una fase de evaluación, seguimiento y publicaciones que seguidamente se describen: el primer componente, de una duración de unos ocho meses, está destinado a la elaboración y aprobación de un plan de acción; y el segundo, de una duración similar, a su ejecución.

A. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN

Aunque la principal actividad de este componente consiste en la realización de un diagnóstico sobre la problemática, importa subrayar la necesidad de algunos aspectos previos para el éxito del conjunto del proyecto.

1. Aspectos generales y previos

1.1. Reuniones al inicio del proyecto con representantes de los organismos oficiales involucrados en el tema y de la sociedad civil del país para obtener, entre otras cosas, lo siguiente:

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

- el fortalecimiento de las relaciones entre todos los interlocutores implicados o interesados en la problemática de la delincuencia y de la seguridad ciudadana, con la finalidad de crear o mejorar las condiciones favorables a la aplicación exitosa del proyecto;
- su aprobación sobre los principales lineamientos del mismo;
- una primera aproximación de la problemática social y delincencial del país, las posibles soluciones a la misma y los recursos disponibles para alcanzarlas;
- la determinación de la zona geográfica donde se aplicará el proyecto; y
- la selección del equipo local que participará en el mismo.

1.2. La organización de las entidades participantes, sugiriéndose para ello

- una actuación conjunta y la utilización de una metodología uniforme;
- la selección en cada país participante de un equipo restringido de personas que representen las organizaciones existentes y el nombramiento de un responsable en cada una de ellas;
- la identificación de responsabilidades específicas en cada equipo; y
- la determinación de un cronograma de actividades, de acuerdo con el cronograma general del proyecto.

1.3. La selección de una zona geográfica, la cual, teniendo en cuenta el carácter de experiencia piloto del proyecto, la com-

plejidad de la problemática y la metodología seguida en otros países, debería efectuarse con base en los siguientes criterios:

- limitarse a una sola zona geográfica en cada país;
- preferentemente, seleccionar un barrio (o parte de un barrio) de una ciudad importante, ya que en ella se suelen dar en forma relativamente aguda los problemas de criminalidad e inseguridad ciudadana;
- delimitar con la mayor exactitud posible dicha zona, cuya población no debería exceder de 100.000 residentes;
- utilizar como criterios de selección de la zona la presencia de alguna comisaría de policía y de organismos de la sociedad civil, así como la existencia de problemas de criminalidad e inseguridad y de instrumentos que permitan medirla (estadísticas, informes, estudios, etc.); y
- no considerar zonas sin problemas de este tipo o con problemas demasiado graves, ya que, en el primer caso, las acciones a tomar no se justificarían y, en el segundo, la importancia de los problemas existentes y el carácter de experiencia piloto del proyecto podrían afectar el éxito de dichas acciones.

2. *Diagnóstico*

Conviene hacer, ante todo, las siguientes observaciones previas relacionadas con esta actividad:

- se trata de una fase indispensable para la elaboración y aplicación de planes de acción en el campo de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana;
- deben tenerse en cuenta las limitaciones que se indicarán en el capítulo IV de esta tercera parte del presente documento; y

- asimismo hay que considerar, con algunas excepciones, la ausencia de trabajos previos y de políticas integrales sobre el tema, tanto en el plano local como en el nacional.

A continuación se indican las principales etapas del diagnóstico.

2.1. Compilación y análisis de información

Debido a la complejidad del tema, que incluye aspectos relacionados sobre todo con la criminalidad, sus autores y víctimas, el *modus operandi* de los infractores, los factores que determinan el origen, volumen y evolución de la delincuencia, su entorno, la percepción de inseguridad y los recursos disponibles para enfrentar el fenómeno criminal, la información necesaria para llevar a cabo el diagnóstico deberá corresponder, en la medida de lo posible, a cada uno de dichos aspectos.

Los datos compilados serán, además, los principales indicadores que permitan evaluar la aplicación de las acciones a adoptar para enfrentar el problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana.

2.1.1. Datos generales sobre la zona seleccionada

La compilación de ciertos datos de carácter general (de la zona seleccionada y del país) permiten situar en su entorno el problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana y servir de base para posibles soluciones al mismo. Se trata de la siguiente información:

- superficie (en Km²);
- demografía: población (por sexo y edad), densidad (habitantes por Km²), índice de natalidad y mortalidad, características de la familia, etc.;

- situación socioeconómica: población en edad de trabajar, % de desempleo, ingreso anual per cápita y otras características (número y tipo de empresas y comercios, etc.);
- educación: total de centros educativos, población estudiantil (por niveles), grado de escolaridad promedio, % de alfabetización, características de las escuelas y centros educativos, etc.;
- salud: número de bares, tabernas y otros lugares de venta y consumo de alcohol; número de hospitales y otros servicios médicos;
- sistema penal: efectivos policiales (en el país, en la zona), número de policías por 10.000 habitantes, total de tribunales y juzgados, total de abogados, total de centros penales, servicios de rehabilitación de reos, servicios de ayuda a las víctimas de delitos, servicios de mediación y conciliación; y
- organismos comunitarios según sectores (familia, menores, drogas, etc.).

2.1.2. Criminalidad

El instrumento clásico para medir la criminalidad de un país o de una zona de un país es la estadística criminal. Sin embargo, la existencia de la llamada “cifra negra”, consecuencia de la ausencia de denuncia de ciertos hechos delictivos, ha motivado en algunos países el recurso a las encuestas de victimización, instrumento que permite un conocimiento más completo de la delincuencia realmente cometida.

Con respecto a las estadísticas criminales, para la compilación de los datos relacionados con los delitos cometidos en un país (o en alguna de sus zonas) y descubiertos por la

policía o denunciados a alguna de las agencias del sistema penal, se sugiere lo siguiente:

- utilizar sobre todo las estadísticas policiales (más cercanas al hecho delictivo) o, en su defecto, las del Ministerio Público o del Poder Judicial²;
- en la medida de lo posible, utilizar los datos de los cinco últimos años (en el país, en la zona seleccionada);
- limitarse a los 4-5 delitos más frecuentes y/o graves (en el país, en la zona seleccionada);
- mostrar la evolución de los mismos en los 5 últimos años (en el país, en la zona seleccionada); y
- para el último año con respecto al cual se disponga de información sobre los delitos antes mencionados, indicar con respecto a la zona seleccionada los datos relacionados con:
 - √ sus autores (sexo y edad);
 - √ sus víctimas (características personales y sociales, grupos de riesgo);
 - √ *modus operandi* de los infractores (delitos cometidos solos o en bandas, consumo de drogas o de alcohol, uso y tipo de armas, etc.);
 - √ zonas o lugares más frecuentes de comisión de los delitos seleccionados;
 - √ características temporales e los delitos seleccionados (mes, día de la semana, hora del día); y
 - √ cualquier otro dato que pueda servir para una aplicación más eficiente de las acciones a emprender.

2 Conviene indicar previamente que muchos países centroamericanos, o bien carecen de este tipo de instrumento, o bien los datos compilados son escasos y/o poco fiables, o bien finalmente su publicación se hace con bastante retraso; además, los tipos delictivos no son necesariamente similares en todos los países involucrados en el proyecto.

Con la finalidad de completar la información obtenida de fuente estadística o de suplir su carencia, se han incluido en la encuesta de opinión pública a que se refiere la sección siguiente una serie de preguntas destinadas a conseguir datos sobre la victimización real de sus residentes y, por consiguiente, de los delitos realmente cometidos en dichas zonas.

2.1.3. Percepción ciudadana sobre la inseguridad

El fenómeno real de la criminalidad suele estar acompañado de un sentimiento de inseguridad por parte de la población, inquieta por su incremento y sus consecuencias. Se trata, como ya se ha indicado, de dos facetas del problema no necesariamente coincidentes y que precisan respuestas o acciones diversas.

Para el análisis de la percepción ciudadana sobre la inseguridad, se ha previsto la realización de una encuesta de opinión pública en la zona seleccionada de cada país participante, de acuerdo con las siguientes pautas:

- con base en los instrumentos elaborados en otros países con amplia experiencia en el tema, utilización de un cuestionario elaborado por el equipo técnico del IIDH, que se reproduce en Anexo;
- recurso a una empresa especializada;
- por ser el proyecto una aproximación al tema y, por consiguiente, una primera tentativa orientada a identificar los principales problemas en este campo, no se requiere una muestra significativa;
- la muestra podrá limitarse a unos 300 hogares situados en la zona seleccionada, procurándose una representación por sexo (hombres-mujeres), edad (jóvenes-adultos) y situación socio-económica.

2.1.4. Políticas estatales sobre seguridad ciudadana

Para la identificación y descripción de las políticas estatales en materia de seguridad ciudadana, tanto las relacionadas con el sistema penal como las referentes a aspectos de la vida social que puedan incidir en los fenómenos de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos (economía, salud, educación, vivienda, familia, etc.), se cuenta utilizar la técnica de entrevistas no estructuradas, cuyo objetivo es completar con datos cualitativos algunos de los aspectos del diagnóstico sobre los cuales sólo se dispondrá de información cuantitativa (criminalidad, inseguridad, victimización, sistema penal e iniciativas sobre seguridad ciudadana procedentes de la sociedad civil).

Con esta finalidad se entrevistarán a cinco personas –de diferentes rangos– pertenecientes a cada una de las diversas instituciones u organismos involucrados en la problemática, o sea:

- sistema penal: policías, fiscales, defensores y jueces;
- aspectos sociales: responsables en economía, salud, educación, etc.;
- comunidad: empresa privada, universidades, ONGs.

Las preguntas a hacer serán de carácter general y deberán corresponder a los siguientes temas:

- con base en el cuestionario:
 - √ principales problemas del país,
 - √ criminalidad,
 - √ victimización e inseguridad,
 - √ política criminal;
- sobre las políticas estatales relacionadas con el sistema penal (adultos, menores):

- √ en materia de legislación,
 - √ en materia policial,
 - √ en materia judicial,
 - √ en materia penitenciaria,
 - √ con respecto a la prevención del delito,
 - √ con respecto a la ayuda a las víctimas del delito,
 - √ otros aspectos;
- sobre aspectos con posible incidencia sobre la criminalidad:
 - √ economía (pobreza, empleo, etc.),
 - √ educación (programas escolares, grado de escolaridad de la población, deserción escolar, etc.),
 - √ salud (servicios médicos, drogas y alcohol, etc.),
 - √ vivienda (políticas de ayuda a la construcción, tipos de viviendas, etc.),
 - √ familia (políticas de natalidad, programas de ayuda a las familias, etc.),
 - √ recreo u otras actividades (servicios recreativos, culturales, deportivos, religiosos, etc.),
 - √ otros.

2.1.5. Iniciativas sobre seguridad ciudadana procedentes de la sociedad civil

La identificación y descripción de tales iniciativas, tanto en el país como en la zona seleccionada, permitirá tenerlas en cuenta para la elaboración y aplicación del plan de acción.

2.1.6. Información suplementaria

Algunos de los aspectos tratados en los puntos anteriores podrán ser completados mediante la identificación y análisis de tratados, libros, artículos, informes y cualquier otro material pertinente.

2.1.7. Sugerencias y alternativas de solución

Como conclusión del informe de diagnóstico, deberán identificarse algunas alternativas de acción, determinándose tanto su fortaleza como sus debilidades, así como su posibilidad de aplicación en un plazo corto, mediano o largo.

2.2. Análisis y presentación de los resultados

Una vez compilada y analizada la información a que se refieren los puntos precedentes, los resultados del diagnóstico se presentarán en un borrador de informe de unas 50 páginas (a simple interlínea), con arreglo a la siguiente estructura:

Introducción

I. Metodología

II. Aspectos generales del país y de la zona seleccionada

III. La criminalidad

IV. El sentimiento de inseguridad

V. Las políticas estatales en materia de seguridad ciudadana

VI. Las iniciativas sobre seguridad ciudadana procedentes de la sociedad civil

Conclusiones y recomendaciones

Anexos (si los hubiese)

Bibliografía consultada

3. Discusión de los resultados del diagnóstico y elaboración de un plan de acción

Los resultados del diagnóstico realizado en cada una de las zonas seleccionadas serán presentados y discutidos en un seminario cuyo principal objetivo será, a partir ellos, la elaboración de un plan de acción destinado a la solución de los problemas relacionados con la criminalidad y la inseguridad detectados en dicho diagnóstico, así como la identificación de los recursos humanos y materiales necesarios para su aplicación exitosa.

4. *Difusión de los resultados del diagnóstico*

Los resultados del diagnóstico y de la discusión sobre el mismo serán objeto de una amplia difusión, tanto en la zona seleccionada como en el país, a través de folletos, anuncios en los medios de comunicación, charlas, foros y otros mecanismos similares.

5. *Inicio de la elaboración de un banco de datos en materia de criminalidad e inseguridad ciudadana*

Aprovechando la oportunidad brindada por la realización del diagnóstico, se iniciará un proceso de creación de un banco de datos en materia de criminalidad e inseguridad ciudadana, de gran importancia para la toma de decisiones en estos sectores. En una primera fase, dicho banco de datos se establecerá en un plano nacional, aunque, en una segunda fase, podrá examinarse la oportunidad de su utilización en el plano regional.

B. EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

1. Aspectos previos

Para la ejecución del plan de acción establecido deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

- el carácter de experiencia piloto, pero rigurosamente evaluada, del proyecto;
- el reconocimiento de los resultados del diagnóstico como la base indispensable para la elaboración y aplicación de planes de acción racionales en el sector;
- la utilización del modelo de policía de orientación comunitaria y de los dos tipos de enfoque (“situacional” y social) mencionados en materia de prevención del delito;

- la necesidad de referir las acciones a emprender tanto al objetivo general del proyecto como a sus principales objetivos específicos;
- la necesidad de referir tales acciones únicamente a la zona seleccionada y a los delitos identificados en el diagnóstico como más frecuentes y preocupantes;
- la oportunidad de seleccionar acciones cuyos resultados puedan ser alcanzados tanto en el corto como en el mediano y largo plazo; y
- la duración del plan de acción, que será de unos seis a ocho meses.

2. *Actividades*

Aunque las modalidades de aplicación de este componente estarán en gran parte condicionadas por los resultados del diagnóstico, pueden preverse desde ahora las siguientes actividades en cada uno de los países participantes:

- identificación y capacitación de los representantes de los organismos oficiales (en particular de la policía) y de la sociedad civil que participarán en el plan, y determinación de sus respectivas responsabilidades;
- realización, al inicio de esta fase, de un taller sobre experiencias similares llevadas a cabo en otros países;
- organización de una estructura operativa policial en la zona seleccionada, idónea para la ejecución del plan de acción elaborado;
- análisis e inicio de las acciones integradas que, con la finalidad de intervenir sobre las causas de la criminalidad, pue-

da realizar la sociedad civil en lo que respecta a familia, educación, vivienda, salud (donde queda incluido el problema de la distribución y consumo de drogas), empleo, medios de comunicación, mejoras físicas en la zona, ayuda a las víctimas del delito y a los reclusos liberados, etc., y determinación de prioridades;

- inicio de la intervención policial (preventiva y represiva), con actividades tales como patrullas (a pie y motorizadas), establecimiento de contactos y reuniones frecuentes con comerciantes y organismos comunitarios, visitas informativas a escuelas y otros centros educativos, intervención en los puntos de venta y distribución de drogas y arresto de los infractores;
- discusión y difusión de los resultados de la experiencia piloto y de la posibilidad de ampliarla a otras zonas del país, mediante seminarios (nacionales y regional), publicaciones (folletos, anuncios en los medios de comunicación, charlas, foros, etc.); y
- una publicación final que contenga, entre otras cosas, la problemática del tema, la metodología utilizada para su tratamiento, las actividades realizadas, sus resultados y la identificación de necesidades para el futuro.

3. *Criterios para la determinación de las acciones a emprender*

Para la determinación de las acciones a emprender durante esta fase del proyecto, cuyo número -si se tiene en cuenta el mencionado carácter de experiencia piloto del mismo, su duración y la necesidad de su evaluación rigurosa y realista- no deberá ser superior a 15 actividades, deberán privilegiarse las estrategias que

- se correspondan con los objetivos (general y específicos) del proyecto;

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

- permitan resultados concretos, debidamente identificados;
- señalen los indicadores de éxito del plan adoptado;
- establezcan los recursos humanos, materiales y financieros indispensables para su adecuada aplicación;
- identifiquen a las instituciones, organismos, grupos y personas participantes;
- tengan en cuenta los resultados a corto, mediano y largo plazo;
- apoyen o completen actividades en curso;
- permitan su continuidad, una vez concluido el proyecto;
- se autofinancien o puedan utilizar los recursos locales o nacionales;
- estén centradas en la prevención del delito más que en su represión;
- se orienten hacia los jóvenes;
- contribuyan, o bien a desarrollar la capacidad actual de los organismos de la sociedad civil involucrados en el tema, o bien a crearla; y
- determinen un cronograma para su puesta en práctica.

Las modalidades de aplicación de tales estrategias podrán además ser diferentes según los países.

4. Listado de posibles acciones

Una vez considerados los criterios expuestos en el punto anterior, la identificación de las posibles acciones a emprender

en la zona seleccionada debería corresponder plenamente a la iniciativa y capacidad imaginativa de los participantes en el seminario previsto para este fin y basarse en los resultados del diagnóstico realizado. Por esta razón, cualquier listado de acciones concretas podría presentar el inconveniente de suprimir —o al menos reducir— el esfuerzo creativo de tales participantes.

Sin embargo, la experiencia muestra que, cuando no se dan algunos ejemplos concretos de posibles actividades, se suelen proponer acciones excesivamente vagas o de imposible realización en el corto y mediano plazo (por ejemplo, la reforma legal, la eliminación de la pobreza o la mejora de la administración de justicia).

Por ello se considera oportuno ofrecer, a título únicamente indicativo y orientador, un listado de actividades correspondientes a los modelos y enfoques indicados en varias ocasiones.

Antes de proceder a su enumeración, una actividad previa debería consistir en la constitución de un comité interinstitucional que, teniendo en cuenta las diversas y numerosas instituciones, asociaciones y personas involucradas y/o interesadas, aunara y coordinara sus esfuerzos, respondiera a cualquier problema que pudiera presentarse en el transcurso de la acción y evaluara sus resultados.

4.1. Enfoque "situacional"

- Adopción de medidas individuales de protección (cambios de itinerario; no frecuentar lugares peligrosos; no abrir la puerta a desconocidos; instalación de cerraduras, rejas y/o sistemas de alarma; no llevar consigo demasiado dinero; identificar y/o marcar los objetos de valor; etc.).
- Establecimiento de medidas colectivas de protección (sistemas de comunicación e intercambio de información entre vecinos, patrullas de vecinos, etc.).

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

- Mejoras en el alumbrado y la limpieza de la zona.
- Intervención policial (preventiva y represiva), con las siguientes actividades principales:
 - √ patrullas a pie y a las horas más indicadas en los lugares más frecuentados, las zonas residenciales, los centros comerciales, etc.;
 - √ patrullas motorizadas en toda la zona seleccionada, sobre todo en los lugares más conflictivos o criminógenos, para asegurar una mayor visibilidad y protección policiales;
 - √ establecimiento de contactos y reuniones frecuentes con residentes, comerciantes y organismos comunitarios;
 - √ visitas informativas a escuelas y otros centros educativos;
 - √ intervención en los puntos de venta y distribución de drogas; y
 - √ arresto de los infractores.

4.2. Enfoque socio-preventivo

- Organización de la comunidad en materia de seguridad.
- Establecimiento de redes o lazos locales de cooperación ciudadana.
- Programas de diálogo, sensibilización y educación legal, consistentes en charlas periódicas e información a la comunidad a través de los medios de comunicación, a cargo de especialistas en temas relacionados con la problemática (delincuencia, inseguridad, drogas, violencia intrafamiliar,

prevención comunitaria del delito, legislación penal, sistema penal, etc.).

- Inventario de recursos locales de prevención (grupos sociales, escuelas, iglesias, etc.).
- Identificación y caracterización de grupos de riesgo locales (delincuentes potenciales).
- Identificación y caracterización de las principales zonas de peligro en el lugar (calles, parques, paradas de autobuses, entorno de las escuelas, sitios de venta y distribución de drogas, etc.).
- Promoción de actividades de reforzamiento de autoestima a grupos de riesgo para una mayor integración social de sus integrantes (certámenes, presentaciones, deportes, experiencias exitosas, etc.).
- Promoción de actividades de autoayuda a grupos de riesgo para la satisfacción de necesidades básicas (agencia de empleos, talleres de formación en oficios, clubes juveniles, etc.).
- Establecimiento de redes de solidaridad con las víctimas y de programas de atención y orientación para las mismas, que debería comenzar con la identificación de los organismos que laboran en diversos campos (mujer, menores) y el estudio de la posibilidad de ampliar su mandato a ciertos temas relacionados con la problemática (delitos sexuales, violencia intrafamiliar, etc.).
- Programas para evitar y prevenir que los ciudadanos se tomen justicia por propia mano.
- Iniciativas tendientes a la neutralización de riesgos de acción delictiva de los jóvenes (organizaciones formales o in-

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

formales, capacitación, establecimiento de espacios de encuentro entre la comunidad y la juventud).

- Programas de apoyo a la rehabilitación social a condenados o sometidos a proceso.
- Programas de ayuda a familias desfavorecidas o en situación de crisis.
- Programas de prevención de la violencia familiar.
- Programas de prevención sobre uso de armas.
- Programas para incrementar las posibilidades de completar con éxito la formación escolar.
- Programas de demandas de empleo en colaboración con los sectores público y privado.
- Programas de prevención del alcoholismo y la toxicomanía.
- Programas para el establecimiento de zonas de recreo para los jóvenes.
- Programas de recuperación de los miembros de pandillas juveniles.
- Programas con los medios de comunicación para un mejor tratamiento de los temas de criminalidad y seguridad ciudadana.
- Programas combinados de prevención con instituciones estatales.
- Inicio o fortalecimiento de relaciones con instituciones estatales involucradas.

- Reuniones periódicas con los servicios policiales.
- Participación ciudadana en actividades preventivas de la policía (patrullas, registro de armas, desarme, charlas en centros educativos, etc.).
- Acercamiento y coordinación entre policía, comunidad y otras instituciones públicas.
- Evaluación comunitaria de las actividades policiales.
- Caracterización de la presencia/ausencia en la zona de las autoridades públicas encargadas de la seguridad ciudadana.
- Establecimiento de un banco de datos sobre delitos, autores, víctimas, grupos de riesgo, etc.
- Programas de capacitación a ONGs en materia de prevención y seguridad.
- Mejor colaboración y coordinación entre ONGs con respecto a estos temas.
- Al final del programa, organización de una marcha pro-seguridad ciudadana.

C. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La aplicación del plan de acción será evaluada cada dos meses, con la finalidad de hacer los ajustes que se impongan en un plan complejo y novedoso. Asimismo se llevará a cabo una evaluación final del conjunto de dicho plan de acción, que incluirá la repetición de la encuesta de opinión realizada al inicio del proyecto.

Los principales indicadores de impacto del programa serán los resultados de las encuestas de opinión llevadas a cabo al principio y el final del mismo, así como de las indicaciones suministradas por las estadísticas criminales y las entrevistas con personas clave de las instituciones oficiales y de la comunidad. Estos datos permitirán, entre otras cosas, comprobar si se ha conseguido alcanzar los objetivos del proyecto.

IV. ALCANCE Y LIMITACIONES

Este proyecto, concebido en función de un *enfoque integral de solución de problemas en forma sostenible*, constituye una *primera aproximación* a la problemática de la inseguridad ciudadana y a la participación en su resolución de la sociedad civil. Por esta razón, así como por el carácter complejo del tema, se ha considerado necesario adoptar la forma de *experiencia piloto*.

Existen diversas limitaciones que el proyecto deberá superar, entre ellas las siguientes:

- el enfoque integral sugerido, que supone, por una parte, la intervención conjunta de todos los organismos oficiales involucrados en la prevención y represión de la criminalidad, los cuales han actuado tradicionalmente en forma aislada, y, por otra parte, la participación de la sociedad civil con dichas finalidades;
- la ausencia en los países involucrados de políticas integrales y duraderas de prevención del delito; y
- mecanismos deficientes e incompletos en la mayoría de los países para la compilación y tratamiento de la información y para la planificación en la materia, indispensables para la toma racional de decisiones.

El modelo propuesto no pretende modificar sustancialmente a corto plazo las tasas de criminalidad, aunque puede lograr este objetivo en lo que respecta al sentimiento de inseguridad y a la confianza en la policía y el sistema penal; sin embargo, su aporte puede ser considerable a largo plazo para hacer disminuir la delincuencia y mejorar la calidad de vida de la población.

CUARTA PARTE

PERFIL GENERAL

Objetivos, resultados esperados, actividades, indicadores de éxito, medios de verificación e insumos necesarios

Seguidamente se exponen el objetivo general del proyecto, así como sus objetivos específicos (resultados esperados), las actividades a desarrollar, los indicadores de éxito, los medios de verificación y los insumos necesarios para su realización.

Objetivo general: Iniciar, como experiencia piloto, acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad en Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la participación conjunta y coordinada de los organismos oficiales involucrados en el tema y de la sociedad civil; y en Belice, Costa Rica y El Salvador, fortalecer y ampliar las realizadas hasta ahora.

Resultados esperados:

1. Identificar en la zona seleccionada de cada país participante los problemas relacionados con la criminalidad y la inseguridad ciudadana, así como posibles soluciones sostenibles frente a tales problemas.
2. Hacer disminuir en dicha zona las formas más graves y frecuentes de criminalidad.
3. Hacer disminuir en dicha zona el sentimiento de inseguridad frente a ellas de los ciudadanos.
4. Mejorar la imagen de la policía y del sistema penal.
5. Promover y conseguir la participación de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana.
6. Favorecer la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana.
7. Iniciar el proceso de creación de un banco centroamericano de datos en materia de criminalidad e inseguridad ciudadana.
8. Asegurar la continuidad de las acciones emprendidas en el marco de este proyecto.

Resultado esperado 1: Identificar en la zona seleccionada de cada país participante los problemas relacionados con la criminalidad y la inseguridad ciudadana, así como posibles soluciones sostenibles frente a tales problemas.

Actividades	Indicadores de éxito	Medios de verificación	Insumos necesarios
<p>1. Diseño de una guía metodológica para la realización del diagnóstico.</p>	<p>1. Diseño realizado y presentado a la dirección del IIDH y a las autoridades locales involucradas.</p>	<p>1. Diseño aprobado por la dirección del IIDH y las autoridades locales involucradas.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 semanas.</p>
<p>2. Capacitación de los miembros de los equipos nacionales que realizarán los diagnósticos y participarán en otras actividades del proyecto.</p>	<p>1. Los consultores nacionales son capaces de realizar los diagnósticos y de más actividades asignadas.</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional y de la dirección del IIDH.</p>	<p>1. Taller de medio día en cada país. 2. Coordinador Regional: medio día. 3. Un consultor nacional y un asistente por país: medio día cada uno.</p>

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

<p>3. Realización de los diagnósticos.</p>	<p>1. Diagnósticos realizados.</p>	<p>1. Borradores de informes de los consultores nacionales. 2. Informes del Coordinador Regional. 3. Aprobación de los informes por la dirección del IIDH y las autoridades locales involucradas.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 3 meses. 2. Un consultor nacional y un asistente por país: 4 meses cada uno. 3. Una firma para la realización de la encuesta de opinión pública: 6 semanas.</p>
<p>4. Organización y celebración en cada país participante de seminarios de dos días de duración para la discusión de los resultados de los diagnósticos y la elaboración de un plan de acción.</p>	<p>1. Seminarios realizados (con la participación de 40 personas) y plan de acción elaborado.</p>	<p>1. Informe del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 10 días por país. 2. Un consultor nacional y un asistente por país: 10 días cada uno. 3. 40 participantes: 2 días cada uno.</p>

<p>5. Organización y celebración en un país por terminar de un seminario regional de dos días de duración para compartir los resultados de los diagnósticos nacionales y llevar a cabo una primera tentativa de enfoque regional.</p>	<p>1. Seminario realizado, con la participación de 50 personas (incluyendo cinco altas autoridades de cada país participante).</p>	<p>1. Informe del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 10 días. 2. 50 participantes: 2 días cada uno.</p>
<p>6. Publicación y difusión de los resultados de los diagnósticos.</p>	<p>1. Publicación de 50 copias y 100 folletos de cada informe nacional, y de 100 copias y 100 folletos del informe regional.</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 semanas.</p>

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos

Resultados esperados 2, 3 y 4: Hacer disminuir en la zona seleccionada de cada país las formas más graves y frecuentes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos frente a ellas, y mejorar la imagen de la policía y del sistema penal.			
Actividades	Indicadores de éxito	Medios de verificación	Insumos necesarios
<p>1. Talleres de un día de duración en cada país participante, a cargo de expertos internacionales, para la presentación de experiencias llevadas a cabo en otros países.</p>	<p>1. Elaboración por los expertos internacionales de una ponencia sobre las experiencias llevadas a cabo en su país.</p> <p>2. Talleres realizados en cada país, con la participación de 40 personas en cada uno de ellos.</p>	<p>1. Informes del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 meses.</p> <p>2. Tres expertos internacionales: 20 días cada uno.</p>

<p>2. Organización en la zona seleccionada de cada país de una estructura policial operativa para la aplicación del plan de acción.</p>	<p>1. Instalación en cada zona de una estructura policial operativa.</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Efectivos y recursos policiales por determinar.</p>
<p>3. Capacitación en cada país participante de los policías previamente seleccionados y de los representantes de la sociedad civil, para la aplicación del plan de acción.</p>	<p>1. Policías y representantes de la sociedad civil capacitados.</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 semanas.</p>
<p>4. Campañas publicitarias anunciando la realización en la zona del plan de acción.</p>	<p>1. Publicación y difusión en cada zona de 100 folletos, y anuncios en los medios (locales y nacionales).</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: una semana.</p>

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos

<p>5. Intervención conjunta en la zona seleccionada de cada país.</p>	<p>1. Disminución de los delitos seleccionados. 2. Disminución de la victimización. 3. Disminución del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. 4. Mejora de la imagen de la policía y del sistema penal.</p>	<p>1. Estadísticas criminales. 2. Segunda encuesta de opinión pública. 3. Segunda entrevista con personas clave de la zona.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 6 meses. 2. Un consultor nacional y un asistente por país: 3 meses cada uno. 3. Efectivos y recursos policiales y representantes y recursos de la sociedad civil: por determinar.</p>
<p>6. Organización y celebración en cada país participante de seminarios de dos días de duración para la presentación y discusión de los resultados de la intervención.</p>	<p>1. Seminarios realizados con la participación de 40 personas por país.</p>	<p>1. Informes del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 10 días por país. 2. Un consultor nacional y un asistente por país: 10 días cada uno. 3. 40 participantes por país: 2 días cada uno.</p>

<p>7. Organización y celebración en un país por terminar de un seminario regional de dos días de duración para comparar los resultados de los planes de acción y establecer el seguimiento a dar al proyecto.</p>	<p>1. Seminario realizado, con la participación de 50 personas (incluyendo cinco altas autoridades de cada país participante).</p>	<p>1. Informe del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 10 días. 2. 50 participantes: 2 días cada uno.</p>
<p>8. Publicación y difusión del conjunto del proyecto.</p>	<p>1. Publicación de 600 ejemplares del conjunto del proyecto (100 por país) y de 1200 folletos (200 por país).</p>	<p>1. Evaluación por el Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 meses.</p>

Resultado esperado 5: Promover y conseguir la participación de la sociedad civil en la identificación y solución de los problemas de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana en la zona seleccionada de cada país participante.			
Actividades	Indicadores de éxito	Medios de verificación	Insumos necesarios
1. Participación de la sociedad civil en la realización de los diagnósticos y en la aplicación de los planes de acción.	1. El 75% de los organismos y/o personas identificadas al inicio del proyecto mantienen su participación en el mismo hasta el final.	1. Evaluación del Coordinador Regional.	

Resultado esperado 6: Favorecer la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana.

Actividades	Indicadores de éxito	Medios de verificación	Insumos necesarios
<p>1. Constitución en cada país participante de un Comité Interinstitucional para la coordinación de la aplicación de los planes de acción.</p>	<p>1. Comités constituidos. 2. Reuniones periódicas (cu-ya frecuencia queda por determinar).</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 semanas. 2. Representantes de las instituciones involucradas y de la sociedad civil: por determinar.</p>

Resultado esperado 7: Iniciar el proceso de creación de un banco centroamericano de datos en materia de criminalidad y seguridad ciudadana.			
Actividades	Indicadores de éxito	Medios de verificación	Insumos necesarios
<p>1. Diseño de un modelo genérico de banco de datos en materia de criminalidad y seguridad ciudadana.</p> <p>2. Identificación en cada país participante de las fuentes de datos y compilación y análisis de los mismos.</p>	<p>1. Diseño realizado y presentado a la dirección del IIDH y a las autoridades locales involucradas.</p> <p>1. Fuentes identificadas.</p> <p>2. Compilación y análisis realizados.</p>	<p>1. Diseño aprobado por la dirección del IIDH y las autoridades locales involucradas.</p> <p>1. Borradores de los consultores nacionales.</p> <p>2. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: 2 semanas.</p> <p>2. Un experto internacional: un mes.</p> <p>1. Coordinador Regional: 2 semanas.</p> <p>2. Un consultor nacional y un asistente en cada país: un mes cada uno.</p>

<p>3. Organización y celebración en un país por término de un taller regional de dos días de duración para la presentación y discusión de los informes nacionales sobre el banco de datos y las modalidades de constitución de un banco centroamericano en el sector.</p>	<p>1. Taller realizado, con la participación de 40 personas (incluyendo cinco altas autoridades de cada país participante).</p>	<p>1. Evaluación del Coordinador Regional.</p>	<p>1. Coordinador Regional: una semana. 2. 40 participantes: 2 días cada uno.</p>
---	---	--	---

Resultado 8: Asegurar la continuidad de las acciones emprendidas en el marco del proyecto.			
Actividades	Indicadores de éxito	Medios de verificación	Insumos necesarios
1. Publicación y difusión del conjunto del proyecto.	1. Publicación de 600 ejemplares del conjunto del proyecto (100 por país) y de 1200 folletos (200 por país).	1. Evaluación del Coordinador Regional.	1. Coordinador Regional: 2 meses.
2. Determinación de sus modalidades de seguimiento.	1. Un seminario regional en un país por determinar, con la participación de 50 personas (incluyendo cinco altas autoridades de cada país participante).	1. Evaluación del Coordinador Regional.	1. Coordinador Regional: 10 días. 2. 50 participantes: 2 días cada uno.

ANEXO

CUESTIONARIO MODELO PARA LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

I. LOS PROBLEMAS DEL PAÍS

1. De la siguiente lista de problemas, según su opinión, ¿cuáles son, por orden de importancia, los TRES MÁS IMPORTANTES que tiene EL PAÍS en este momento?

<u>Problemas</u>	<u>Orden de importancia</u>
01. La salud	_____
02. El desempleo	_____
03. La vivienda	_____
04. La pobreza	_____
05. La criminalidad	_____
06. El costo de la vida	_____
07. La educación	_____
08. La corrupción pública	_____
09. La pérdida de los valores tradicionales (ej. religión, desintegración familiar)	_____
10. Otros (especifique)	_____
99. NS/NR	_____

II. LA CRIMINALIDAD

2. ¿Considera usted que en los últimos años la criminalidad ha aumentado, disminuido o permanece igual en EL PAÍS?

1. Ha aumentado _____
2. Permanece igual _____
3. Ha disminuido (pase a la pregunta 5) _____
9. NS/NR (pase a la pregunta 5) _____

3. Y EN LA ZONA O BARRIO DONDE USTED VIVE, ¿considera usted que en los últimos años la criminalidad ha aumentado, disminuido o permanece igual?

1. Ha aumentado _____
2. Permanece igual _____
3. Ha disminuido (pase a la pregunta 5) _____
9. NS/NR (pase a la pregunta 5) _____

4. Si su respuesta es que la criminalidad ha aumentado o permanece igual, ¿a qué atribuye usted este aumento o permanencia del nivel de criminalidad EN LA ZONA O BARRIO DONDE USTED VIVE? Señale, por orden de importancia, LAS DOS CAUSAS PRINCIPALES

01. El desempleo _____
02. El uso de drogas _____
03. El consumo de bebidas alcohólicas _____
04. La ineficiencia policial _____
05. La falta de severidad de los jueces _____
06. La falta de educación _____
07. La pérdida de los valores tradicionales
(ej. religión, desintegración familiar) _____
08. La pobreza _____
09. La deficiencia de las leyes _____

10. La falta de rigor en las cárceles _____
11. Otras razones (especifique) _____
99. NS/NR _____
5. Según su opinión, ¿cuáles son, por orden de importancia, los TRES DELITOS MÁS GRAVES que se cometen EN EL PAÍS?

<u>Delitos</u>	<u>Orden de gravedad</u>
01. Ataque con un arma	_____
02. Asalto en la calle para robar	_____
03. Violación	_____
04. Estafa	_____
05. Homicidio	_____
06. Robo en la casa	_____
07. Secuestro para cobrar rescate	_____
08. Otros (especifique)	_____
99. NS/NR	_____

III. VICTIMIZACIÓN E INSEGURIDAD

6. Durante el último año, ¿alguna de las personas que viven en esta casa ha sido víctima de alguno de los siguientes delitos? Si ha sido víctima de más de un delito, señale cada uno de ellos.

<u>Delito</u>	
01. Ataque con un arma	_____
02. Asalto en la calle para robar	_____
03. Violación	_____

- 04. Estafa _____
- 05. Robo en el trabajo _____
- 06. Homicidio _____
- 07. Robo en la casa _____
- 08. Secuestro para pagar rescate _____
- 09. Otros (especifique) _____
- 09. Ninguno _____ (pase a la pregunta 16)
- 99. NS/NR _____ (pase a la pregunta 16)

7. Si usted o alguna de las personas que viven en esta casa ha sido víctima de uno o más delitos, ¿en qué lugar o lugares ocurrieron? (marcar los lugares de los delitos mencionados con anterioridad)

- 01. En la vivienda _____
- 02. En su colonia o vecindario _____
- 03. Cerca del lugar de trabajo _____
- 04. Cerca del lugar de estudio _____
- 05. En el bus _____
- 06. Otros (especifique) _____
- 99. NS/NR _____

8. ¿En qué mes del año ocurrió (ocurrieron) el (los) hecho(s)?

- 01. Enero ____ 02. Febrero ____ 03. Marzo ____
- 04. Abril ____ 05. Mayo ____ 06. Junio ____
- 07. Julio ____ 08. Agosto ____ 09. Septiembre ____
- 10. Octubre ____ 11. Noviembre ____ 12. Diciembre ____
- 99. NS/NR ____

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos

9. ¿Qué día de la semana ocurrió (ocurrieron) el (los) hecho(s)?

01. Lunes ____ 02. Martes ____ 03. Miércoles ____
04. Jueves ____ 05. Viernes ____ 06. Sábado ____
07. Domingo ____
99. NS/NR ____

10. ¿A qué hora? (marcar con X)

- 1a.m. 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12a.m.
13p.m. 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 p.m.
99. NS/NR ____

11. ¿Cuántos delincuentes participaron en el (los) hecho(s)?

- 1 ____ 2 ____ 3 ____ 4 ____ 5 o más ____ NS/NR ____

12. ¿Denunció usted (o sus familiares) el (los) hecho(s), lo hizo saber a alguna autoridad o institución?

1. Sí _____
2. No (pase a la pregunta 15) _____
9. NS/NR _____

13. Si usted (o sus familiares) denunciaron el (los) hecho(s), ¿a quién o a qué institución lo hicieron?

01. Policía _____
02. Fiscalía (Ministerio Público) _____
03. Juzgados _____
04. Institución de derechos humanos _____
05. Medios de comunicación _____

06. Otro (especifique) _____

99. NS/NR _____

14. ¿Cuál fue el resultado de la denuncia?

01. Las autoridades no hicieron nada _____

02. Las autoridades esclarecieron el hecho _____

03. Se ha hecho una investigación _____

04. Otro (especifique) _____

99. NS/NR _____

15. Si usted (o sus familiares) no denunciaron el (los) hecho(s),
¿por qué no lo hicieron?

01. Las autoridades no harían nada _____

02. Es peligroso (miedo de represalias) _____

03. No tenía pruebas _____

04. No fue nada grave _____

05. No sabía cómo denunciar _____

06. El lugar para denunciar está lejos _____

07. Otro (especifique) _____

99. NS/NR _____

16. Hablando del LUGAR (O BARRIO) donde usted vive, ¿se
siente usted muy seguro, seguro, poco seguro, inseguro o
muy inseguro ante la posibilidad de ser víctima de un asalto,
robo, agresión u otro tipo de delito?

01. Me siento muy seguro _____

02. Me siento seguro _____

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos

03. Me siento poco seguro _____
04. Me siento inseguro _____
05. Me siento muy inseguro _____
99. NS/NR _____

17. Y hablando del PAÍS en general, ¿se siente usted muy seguro, seguro, poco seguro, inseguro o muy inseguro ante la posibilidad de ser víctima de un asalto, robo, agresión u otro tipo de delito?

01. Me siento muy seguro _____
02. Me siento seguro _____
03. Me siento poco seguro _____
04. Me siento inseguro _____
05. Me siento muy inseguro _____
99. NS/NR _____

18. Entre las medidas que seguidamente se enumeran para protegerse de la delincuencia, ¿ha tomado usted algunas de ellas? ¿cuáles?

<u>Medidas</u>	1	2	9
	Sí	No	NS/NR
01. Poner rejas a la casa	—	—	—
02. Adquirir perro para vigilar casa	—	—	—
03. Poner aparatos de alarma	—	—	—
04. Contratar a un vigilante	—	—	—
05. Pedirle ayuda a la policía	—	—	—
06. Comprar un arma	—	—	—

La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos

1. Ha mejorado _____
 2. Permanece igual _____
 3. Ha empeorado _____
 9. NS/NR _____
22. A su parecer, ¿la policía que interviene en su barrio (o en su zona) brinda un servicio muy adecuado, adecuado, poco adecuado o nada adecuado en lo referente a la lucha contra la criminalidad?
1. Muy adecuado _____
 2. Adecuado _____
 3. Poco adecuado _____
 4. Nada adecuado _____
 5. NS/NR _____
23. ¿Considera usted que la policía patrulla su barrio (o su zona) muy a menudo, a menudo, poco, muy poco o nunca?
1. Muy a menudo _____
 2. A menudo _____
 3. Poco _____
 4. Muy poco _____
 5. Nunca _____
 9. NS/NR _____
24. ¿Cree usted que para combatir la delincuencia la policía viola los derechos humanos?
1. Siempre _____
 2. Casi siempre _____
 3. Depende _____

- 4. Casi nunca _____
- 5. Nunca _____
- 9. NS/NR _____

25. De las siguientes instituciones, ¿en cuál confía usted más para su protección personal contra el crimen?

- 1. El ejército _____
- 2. La policía _____
- 3. Los guardas privados _____
- 4. En ninguno _____
- 9. NS/NR _____

26. Si le dieran la oportunidad, ¿estaría usted dispuesto a colaborar con la justicia?

- 1. Sí (pase a la pregunta 28) _____
- 2. No (continúe) _____
- 9. NS/NR (pase a la pregunta 28) _____

27. Si su respuesta es negativa, ¿cuáles serían las DOS PRINCIPALES RAZONES para que usted no colaborara con la justicia?

- 01. Demasiados trámites y requisitos _____
- 02. No se conocen los trámites _____
- 03. No se conocen las leyes _____
- 04. Cuesta mucho dinero _____
- 05. No sirve de nada _____
- 06. Desconfianza en el sistema de justicia _____
- 07. Dificultad de transporte _____

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

08. Temor a represalias en caso de delito _____
09. Otras (especifique) _____
99. NS/NR _____
28. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo sobre la actuación de grupos armados fuera de la ley (del tipo Escuadrones de la Muerte) que eliminan a delincuentes por su propia cuenta?
1. De acuerdo _____
2. En desacuerdo _____
9. NS/NR _____
29. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que grupos de vecinos de su colonia o barrio se armen para combatir el crimen por su propia cuenta?
1. De acuerdo _____
2. En desacuerdo _____
9. NS/NR _____
30. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se aplique la pena de muerte?
1. De acuerdo _____
2. En desacuerdo _____
9. NS/NR _____
31. Si usted está de acuerdo con que se aplique la pena de muerte, ¿para qué tipo de delitos debería hacerse efectiva? PUEDE ANOTAR HASTA TRES TIPOS.
01. Homicidio _____

- 02. Violación _____
- 03. Estafa _____
- 04. Secuestro _____
- 05. Asalto en la calle para robar _____
- 06. Robo en la casa _____
- 07. Otro (Especifique) _____
- 99. NS/NR _____

32. En el último año, ¿cuál de las siguientes instituciones cree usted que ha violado más los derechos humanos? **MARCAR UN MAXIMO DE TRES OPCIONES**

- 01. La Iglesia católica _____
- 02. El Poder Judicial _____
- 03. El Gobierno _____
- 04. Los partidos políticos _____
- 05. Los funcionarios públicos _____
- 06. El ejército _____
- 07. La policía _____
- 08. La Procuraduría de Derechos Humanos
(u otro organismo similar) _____
- 99. NS/NR _____

33. ¿Y cuál ha protegido más los derechos humanos?

- 01. La Iglesia católica _____
- 02. El Poder Judicial _____
- 03. El Gobierno _____
- 04. Los partidos políticos _____

**La seguridad ciudadana en Centroamérica:
Aspectos teóricos y metodológicos**

- 05. Los funcionarios públicos _____
- 06. El ejército _____
- 07. La policía _____
- 08. La Procuraduría de Derechos Humanos
(u otro organismo similar) _____
- 99. NS/NR _____

34. Algunas personas dicen que los derechos humanos protegen más a los ciudadanos inocentes o a las víctimas de un delito. Otras dicen en cambio que no, que protegen más a los delincuentes. ¿Qué opina usted?

- 1. Protegen más a los delincuentes _____
- 2. Protegen más a inocentes y víctimas _____
- 3. Protegen a todos por igual _____
- 9. NS/NR _____

35. Pensando en el país hace un año, ¿cree usted que la protección de los derechos humanos es en la actualidad mejor, igual o peor?

- 1. Mejor _____
- 2. Igual _____
- 3. Peor _____
- 9. NS/NR _____

V. DATOS PERSONALES

36. Sexo:

- 1. Masculino _____
- 2. Femenino _____

37. ¿Cuál es su edad en años cumplidos? _____

38. Sumando todos los ingresos, ¿cuál es el ingreso mensual aproximado de su familia? _____

39. ¿Cuál es el último año de estudios que usted aprobó?

01. Ninguno _____

02. Primaria _____

03. Secundaria _____

04. Técnico _____

05. Universitario _____

40. ¿Trabaja usted actualmente?

1. Sí _____

2. No _____

41. ¿Cuál es su ocupación? _____

42. No. de personas que habitan con usted en esta casa _____

NOTA METODOLÓGICA

Convendría que la firma que efectúe las encuestas indique en un plano o mapa de la zona seleccionada los emplazamientos de los hogares objeto de las mismas. Esto es fundamental ya que permite:

- * localizar los sitios de victimización efectiva (pregunta 6) y aquéllos en donde se da un alto sentimiento de inseguridad (pregunta 16), ya que generalmente se trata de fenómenos distintos;
- * evaluar la presencia policial (preguntas 22 y 23); y
- * establecer planes de acción diferenciados en lugares concretos de la zona seleccionada.