

Informe N° 37820

# **Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe**

Marzo de 2007

Informe conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la  
Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial

---



## RESUMEN EJECUTIVO

En el discurso de año nuevo de 2006, el entonces Primer Ministro de Jamaica, P.J. Patterson sostuvo: “Sin duda alguna, la gran cantidad de delitos violentos sigue siendo el problema más grave y urgente que enfrenta nuestra nación”. Por su parte, en la sesión inaugural del Parlamento de Trinidad y Tobago en Septiembre de 2005, el Presidente George Maxwell Richards afirmó que el país estaba en crisis debido al creciente nivel de delincuencia. En efecto, son muchas las formas a través de las cuales la delincuencia y la violencia amenazan el bienestar de los ciudadanos caribeños, y más allá de sus efectos directos sobre las víctimas, este fla

gelo impone enormes costos, genera un clima de temor entre la ciudadanía y disminuye el crecimiento económico. En este sentido, la delincuencia y la violencia constituyen uno de los retos más importantes que enfrenta el Caribe en términos de su desarrollo.

Son muchos los factores que trascienden las fronteras de los países de la región y que aumentan su vulnerabilidad ante la delincuencia y la violencia. Uno de ellos es la vulnerabilidad ante el tráfico de drogas. Atrapada entre la fuente mundial de cocaína al Sur y el principal consumidor al Norte, la región del Caribe es el lugar por donde transitan enormes cantidades de narcóticos cuyo valor de mercado excede el valor de toda la economía lícita. Como si esto no fuera poco, los países del Caribe tienen vastas costas y aguas territoriales y sistemas de justicia penal débiles que se ven sobrepasados con mucha facilidad.

Los mensajes y recomendaciones clave de este informe incluyen lo siguiente:

- 1) La delincuencia y la violencia son un **tema del desarrollo**. Las altas tasas de delincuencia y violencia reinantes en la región tienen efectos directos en el bienestar humano y, tanto a corto como a largo plazo, tienen efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo social. Según los cálculos, de reducir sus tasas de homicidio a los niveles vigentes en Costa Rica, Jamaica y Haití verían aumentar su crecimiento a una tasa de 5,4% anual.
- 2) Mientras los niveles de delincuencia y las circunstancias relacionadas varían entre cada país, la explicación más poderosa de los niveles relativamente altos de delitos y violencia en la región –y su aparente incremento en los últimos años– es el **tráfico de estupefacientes**. El tráfico de drogas impulsa la actividad criminal de diversas maneras: a través de acciones violentas asociadas al tráfico, normalizando conductas ilegales, desviando recursos de otras actividades hacia la justicia penal, provocando delitos contra la propiedad relacionados con la adicción, contribuyendo a disponibilidad generalizada de armas de fuego y minando y corrompiendo las instituciones sociales. Al mismo tiempo, es necesario reconocer que existe una concesión recíproca entre los recursos que se gastan en luchar contra el tráfico de drogas y aquellos utilizados en otras formas de prevención de delitos y violencia.
- 3) En general, en la región se ha **confiado demasiado en la justicia penal** para luchar contra la delincuencia, en perjuicio de enfoques complementarios distintos que podrían ser efectivos a la hora de reducir cierto tipo de delitos y acciones violentas. Sin embargo, en los últimos años varios países, entre ellos

Jamaica y la República Dominicana, han invertido cada vez más recursos en otro tipo de enfoques. Por ejemplo, la prevención de la delincuencia mediante el diseño del entorno (**CPTED**, por su siglas en inglés), que implica el estudio y el diseño de entornos que fomenten conductas deseables y desincentiven conductas antisociales, tiene grandes posibilidades de disminuir rápidamente las acciones delictuales contra la propiedad y otras formas de violencia personal. Los enfoques integrados de **seguridad ciudadana** han tenido cierto éxito en la República Dominicana y su utilidad debe ser explorada en otros lugares. Estos programas, que combinan métodos modernos de vigilancia con intervenciones de prevención a través de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, son extremadamente prometedores. Por último, el enfoque de **salud pública**, que se centra en modificar los factores de riesgo de la conducta violenta, es especialmente prometedor pues ataca la violencia contra la mujer y la violencia juvenil.

- 4) Al mismo tiempo, también es crucial considerar que **ciertos tipos de delitos y violencia** –en particular la delincuencia organizada y el tráfico de drogas– **son en gran medida inmunes a los enfoques preventivos, en cuyo caso, la justicia penal es fundamental para lidiar con ellos**. Sin embargo, hay mucho que mejorar en la forma en que la justicia penal aborda el problema. Una **prioridad especialmente urgente es el desarrollo de sistemas de información para la administración e indicadores de desempeño** que mejoren los diagnósticos, hagan seguimiento de los resultados del sistema, monitoreen los programas de reforma y provean mayor transparencia y responsabilidad ante los ciudadanos.
- 5) Estos diferentes enfoques apuntan a la presencia de **múltiples puntos de entrada para abordar la prevención de la delincuencia y la violencia**. En algunos casos, el enfoque más prometedor puede ser un programa que mejore los barrios; en otros, podrá adoptarse en el marco de la reforma del sistema de salud. Un tercer caso podría ser en el contexto de la reforma del sistema de la justicia penal, pero es importante tener en cuenta que no existe una aproximación “ideal”. El común denominador es que las intervenciones exitosas se **funden en pruebas** a partir de un diagnóstico claro de los tipos de violencia y los factores de riesgo que terminen con una evaluación atenta sobre el impacto de las intervenciones con el fin de influir en las acciones futuras.
- 6) La información obtenida en Jamaica y en otros países muestra que el típico deportado no está involucrado en actividades criminales y que es más bien una minoría la que está causando problemas graves, tanto mediante la participación directa en actividades criminales como dando forma a un modelo de conducta perjudicial para la juventud. En este sentido, es necesario proveer más **servicios para reintegrar a los deportados**, entre otros, los que ofrece la Oficina de Reubicación de Deportados de Saint Kitts y Nevis. Además, se deben explorar nuevas alternativas para que los países que deportan asuman una parte considerable de los costos de estos programas a cambio de labores serias de seguimiento y evaluación de sus impactos.
- 7) Dado que los países del Caribe son países de tránsito y no son productores de cocaína, las actividades de **intercepción deben ser complementadas por otras estrategias fuera de la región** (principalmente, reducción de la demanda en los

países consumidores y erradicación y/o desarrollo alternativo en los países productores). Dentro de la región, las políticas **deben enfocarse en limitar la disponibilidad de armas de fuego y proveer alternativas significativas para la juventud**. Dado que las naciones del Caribe cuentan con recursos limitados para combatir con efectividad el tráfico de drogas, **los países de destino deben proveer altos niveles de asistencia para apoyar dichos esfuerzos**. El estudio de caso de las Antillas Holandesas demuestra que este enfoque puede ser efectivo y al mismo tiempo beneficioso para los países desarrollados.

- 8) La **propiedad de las armas** es producto del tráfico de drogas y, en algunos países, de la actividad política y de las comunidades asociadas a los partidos políticos. En estos ambientes, que propician la demanda de armas, es sumamente difícil combatir la propiedad de las mismas, pero algunas medidas que sí pueden ayudar incluyen **contar con mejores registros, marcas y rastreo de las armas, como también operaciones de intercepción en los puertos**. No obstante, la reducción sostenida de la demanda de armas a largo plazo dependerá del progreso en la lucha contra las drogas.
- 9) Para abordar los problemas de la **violencia juvenil**, las autoridades a cargo de formular políticas deben, a corto plazo, **sacar herramientas de los programas fundados en pruebas** aplicados en otras regiones, como programas de mentores y desarrollo en la primera infancia e intervenciones para aumentar la retención de jóvenes de alto riesgo en la escuela secundaria y abrir las escuelas después de las horas habituales y fines de semana para ofrecer actividades atractivas para la juventud y ocupar su tiempo libre. Si bien en la región existe una serie de programas que abordan la violencia juvenil, pocos, si es que alguno, han sido rigurosamente evaluados en cuanto a su impacto. En el mediano y largo plazo, el impacto de las evaluaciones debe documentar sistemáticamente qué funciona en el Caribe en términos de prevención de la violencia juvenil.
- 10) Este informe ha seleccionado diferentes fuentes de información para presentar una descripción lo más exhaustiva posible sobre la delincuencia y la violencia en el Caribe. Sin embargo, es evidente que existen **vacíos de información que dificultan la formulación de políticas públicas**. Uno importante es la falta de **estudios** periódicos sobre **victimización** que permitan hacer comparaciones de los niveles de la delincuencia entre los países y a lo largo del tiempo.

## MAPA DEL INFORME

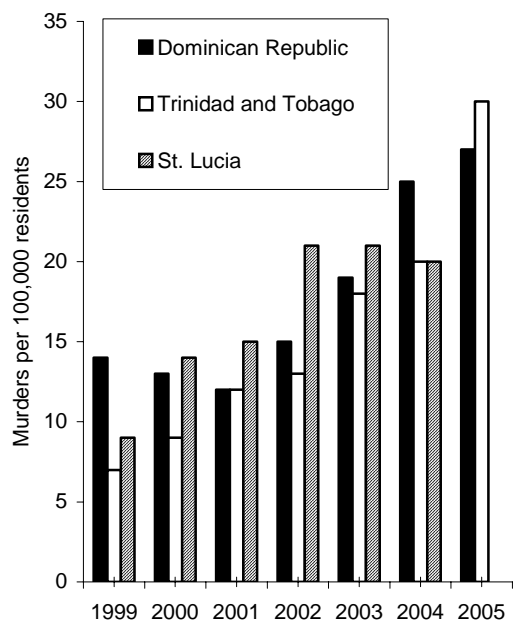
Este informe se organiza de la siguiente manera: comienza con un panorama de la delincuencia en la región que considera separadamente los delitos convencionales y los delitos organizados. Los dos capítulos siguientes examinan los factores de riesgo y los costos de la delincuencia en toda la región. Luego, una serie de capítulos presentan estudios de casos prácticos diseñados para destacar temas particulares de cada país. Estos casos fueron escogidos a fin de proveer un análisis detallado de los temas más urgentes que pueden ser abordados mediante políticas públicas a nivel nacional y regional. Los temas específicos fueron escogidos en consulta con las partes interesadas de la región para asegurar que el informe responda a sus demandas y necesidades. Este

informe concluye con un capítulo sobre las respuestas en materia de políticas públicas a la delincuencia en la región<sup>1</sup>.

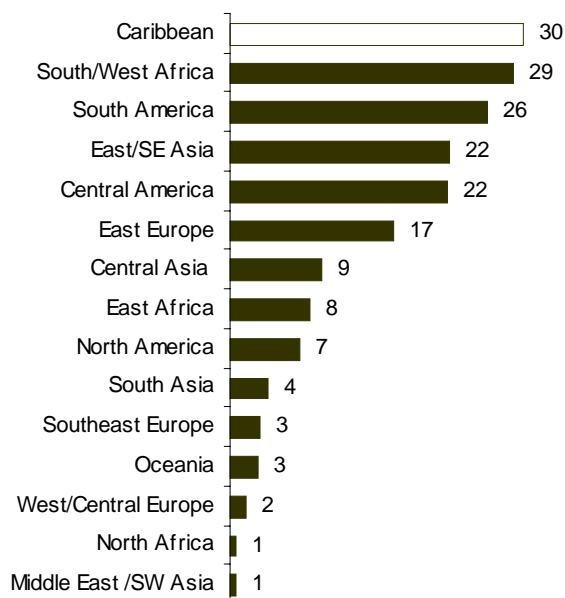
### Visión general de las tendencias delictuales

Los índices de homicidios en el Caribe –30 homicidios anuales por cada 100,000 habitantes – son mucho más altos que los de cualquier otra región del mundo, y han aumentado en los últimos años en muchos de los países de la región. Los índices de agresiones, al menos a partir de las agresiones denunciadas a la policía, también se encuentran muy por sobre el promedio mundial. Estos índices denunciados dependen generalmente del nivel de confianza en la policía, y particularmente, de la voluntad de la gente de denunciar la violencia intrafamiliar. En este sentido, es necesario llevar a cabo estudios sobre victimización a fin de contar con cifras al menos aproximadas de la cantidad real de agresiones, pero éstos se han llevado a cabo muy pocas veces en el Caribe.

**Índices de homicidio en algunos países del Caribe: 1999-2005**



**Índices de homicidio por regiones del mundo**



Fuentes: (gráfico izquierdo) Procuraduría General de la República Dominicana; Oficina Central de Estadísticas de Trinidad y Tobago; Oficina Central de Estadísticas de Santa Lucía.

Fuentes: (gráfico derecho) Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias de la Delincuencia e Interpol, 2002 o años más recientes.

Nota: Los gráficos ilustran los índices de homicidios anuales por cada 100,000 habitantes.

La violencia contra la mujer afecta a un porcentaje importante de mujeres y niñas en el Caribe. Las estadísticas que maneja la policía sólo nos dan una imagen imperfecta de este tipo de violencia debido a que la gran mayoría de estos incidentes no son denunciados; las denuncias aumentarán sólo cuando haya mayor confianza en la policía. Para tener una idea más precisa de los índices imperantes, se deben utilizar estudios de

<sup>1</sup> Este informe no contempla un análisis en profundidad sobre la violencia política en el Caribe.

victimización centrados en la violencia contra la mujer. Uno de dichos estudios regionales reveló que en nueve países del Caribe, el 48% de las adolescentes iniciaron su vida sexual de manera “forzada” o un “tanto forzada” (Halcon y otros, 2003).

De acuerdo con los datos más recientes obtenidos por el Estudio sobre Delincuencia realizado por la ONUDD, que se funda en estadísticas policiales, tres de los 10 índices más altos de violaciones en el mundo corresponden a países del Caribe. Todos los países del Caribe para los que existen datos (Bahamas, San Vicente y las Granadinas, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Dominica, Barbados y Trinidad y Tobago) registran un índice de violaciones por encima del promedio no ponderado de los 102 países participantes en el estudio.

A pesar de la gran diversidad reinante en la región, todos los países del Caribe tienen en común estar atrapados por mucho tiempo entre los fuegos del tráfico internacional de estupefacientes. Sin embargo, un elemento positivo es que el flujo de drogas a través de la región parece estar disminuyendo. En este sentido, el transporte marítimo de cocaína hacia Estados Unidos, el movimiento más importante en términos económicos, parece ir en descenso y la producción de cannabis de exportación de Jamaica, el principal productor de la planta en la región, parece caer abruptamente.

A pesar de estos cambios recientes, por el Caribe aún transitan grandes cantidades de drogas. En 2005, los cálculos indican que transitaron alrededor de 10 toneladas de cocaína a través de Jamaica, y 20 toneladas a través de Haití y la República Dominicana.

Además del tráfico de drogas, el secuestro y la corrupción son otras formas de crimen organizados que afectan a la región. Dos países –Haití y Trinidad y Tobago– han registrado aumentos rápidos en los índices de secuestros. En Trinidad y Tobago, los índices de secuestro casi se duplicaron entre 1999 y 2005 (Oficina Central de Estadísticas de Trinidad y Tobago, 2006).

La corrupción es un delito muy difícil de medir. Si bien es cierto que el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de *Transparency International* ha sido objeto de observaciones metodológicas, continúa siendo la medición estándar a la hora de hacer comparaciones internacionales sobre corrupción y es una de las pocas bases de datos con cobertura casi mundial. El ranking mundial del IPC de 2006 incluye a 10 países del Caribe; Haití fue clasificado como el país más corrupto del mundo, mientras que Barbados ocupó el lugar número 24 entre los países menos corruptos, por sobre muchos países europeos.

### **Factores de riesgo en materia de delincuencia y violencia**

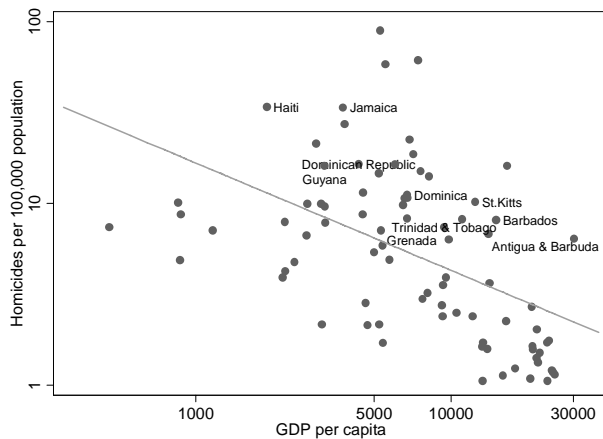
Los posibles factores de riesgo para las víctimas de delitos comprenden las condiciones presentes a nivel de individuos, parejas, comunidad y sociedad. En conjunto, los países de Caribe registran patrones similares a aquellos presentes en otros países. Los índices de homicidios y robos son generalmente altos en países con crecimiento económico limitado, mientras que las tasas de homicidio son mayores en países y comunidades pobres con grandes cantidades de hombres jóvenes. Sin embargo, estos factores por sí solos no pueden explicar las altas tasas de actos delictivos registradas en el Caribe. En general, los índices de homicidio en los países del Caribe superan en 34% a los índices

de países con condiciones macroeconómicas similares, mientras que los índices de robos los superan en 26%.

Este estudio analizó datos de victimización obtenidos de los hogares de Jamaica, Haití y la República Dominicana con el objeto de generar un perfil de los factores de riesgo más importantes. Las familias pobres de comunidades pobres están más propensas a enfrentar delitos violentos, mientras que los delitos contra la propiedad generalmente afectan a los más ricos. La presencia de una gran población de hombres jóvenes en la comunidad se asocia con niveles más altos de ambos tipos de delitos, tanto en Jamaica como en la República Dominicana. En los tres países, la delincuencia se concentra en las zonas urbanas y en muchos casos, en zonas con gran densidad demográfica.

Mientras que estos factores de riesgo definen un perfil sobre quiénes son los más susceptibles de convertirse en víctimas de un crimen, las variables observables tienen muy poco valor predictivo desde un punto de vista estadístico debido a que las características de las víctimas varían considerablemente. En otras palabras, la victimización frente a los delitos es un fenómeno general que ataca a los ciudadanos de todos los niveles; muy pocos son inmunes a tales amenazas. Lo anterior se puede observar en parte en Haití, donde si bien es cierto los delitos contra la propiedad suelen atacar a la población perteneciente al quintil más rico y las lesiones a causa de la delincuencia afectan al quintil más pobre, las víctimas se reparten entre todos los quintiles de la distribución del ingreso.

**Índices de homicidio en diversos países del mundo frente al PIB per capita, fines de los años noventa**



Fuentes: Análisis Propio. Datos de la ONUDD y otros (ver Anexo 3.1) para índices delictivos, Tablas de Penn World PIB per capita.

geográfica debido a que la información oficial está sesgada a la baja en zonas con mayores tasas delictivas.

Un descubrimiento importante de este estudio es que en Jamaica existe un menor porcentaje de denuncias de delitos a la policía en las zonas con mayores índices delictivos. Los índices de denuncias pueden ser interpretados como una medida de la confianza en la policía, puesto que la gente estará más propensa a denunciar un crimen si confía en la policía y cree que ésta responderá. La confianza en la policía es, por lo tanto, menor en zonas con índices delictivos más altos, hecho que también apunta a que los datos de la policía pueden distorsionar el perfil de la delincuencia de una zona

**Costos socioeconómicos de la delincuencia y la violencia**

El presente informe revisa la bibliografía sobre los efectos de la delincuencia en la región y presenta un análisis nuevo sobre los costos de los delitos en términos de

pérdida de calidad de vida para las víctimas, respuestas ante el temor de convertirse en víctima y crecimiento económico.

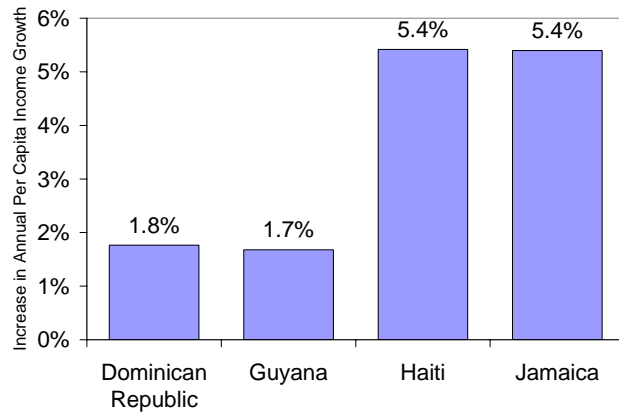
Algunos estudios en la región han examinado los costos socioeconómicos de la violencia de género y sus efectos. Por ejemplo, Morrison y Orlando (2005) encontraron que las mujeres víctimas de violencia física en Haití están menos propensas a recibir cuidado prenatal, son más susceptibles de sufrir de irritaciones y úlceras genitales y son más susceptibles de sufrir anemia (igual que sus hijos).

Debido a los altos índices de violencia en las zonas urbanas de Jamaica, los habitantes tienen miedo de salir de su casa e interactúan mucho menos con los amigos y familiares que viven en otra parte. De igual forma, los datos de un estudio realizado en la República Dominicana y Haití demostraron que la gente evita llevar a cabo actividades y visitar lugares que se perciben como de alto riesgo para convertirse en víctimas de un delito.

Otro canal a través del cual la delincuencia implica costos es en sus efectos sobre los negocios, costos que pueden ser particularmente dañinos debido a que involucran tanto costos a corto plazo como consecuencias a largo plazo para el desarrollo a partir de la necesidad de desviar recursos hacia medidas que prevengan los delitos y la desincentivación de la inversión. En una investigación realizada por el Banco Mundial, el 39% de los administradores de negocios de Jamaica respondió que la delincuencia desincentivaba las inversiones que mejorarían la productividad. Debido al papel tan fundamental que juega el turismo en muchos países del Caribe, los efectos de la delincuencia en esta actividad son de particular importancia. Alleyne y Boxil (2003) estudiaron la relación a lo largo del tiempo entre los arribos turísticos y los delitos en Jamaica, y concluyeron que la delincuencia ha desincentivado a los visitantes.

El método contable permite sumar los costos totales de la delincuencia. Un estudio llevado a cabo por Francis y otros (2003) encontró que los costos totales de la delincuencia en Jamaica en 2001 llegaron a los J\$12.400 millones, es decir, 3.7% del PIB. Los costos en seguridad predominan en los costos totales de la delincuencia, según los cálculos con el método contable.

### Posible aumento en la tasa anual de crecimiento económico si se redujeran los índices de homicidios al nivel de Costa Rica



Fuente: Análisis Propio.

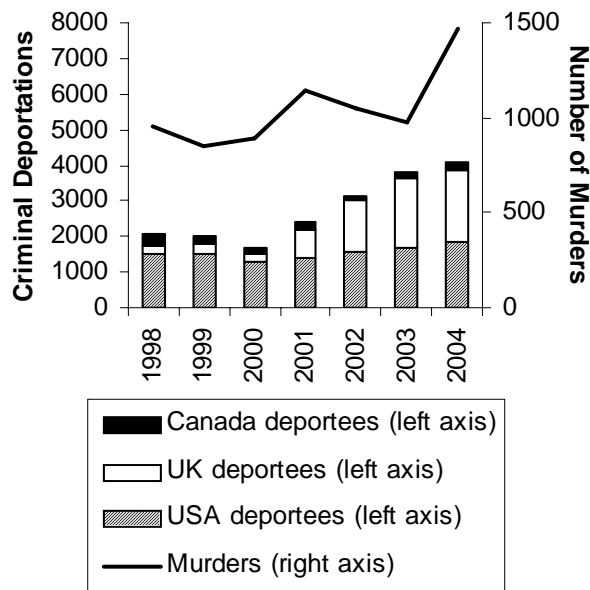
se verían beneficiados con índices potenciales de crecimiento de 1,7% y 1,8%, respectivamente.

El impacto del crimen sobre el crecimiento económico en general también se puede calcular a través de la utilización de datos de paneles de diversos países. Los resultados de este tipo de análisis sugieren grandes ganancias potenciales a partir de la reducción de la violencia en Haití y Jamaica. Ambos países podrían experimentar un crecimiento económico anual per capita de 5,4% si pudieran disminuir sus índices de homicidio a los niveles vigentes en Costa Rica. Guyana y la República Dominicana también

### Deportados criminales en Jamaica

Cada año, Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá deportan a sus países caribeños de origen a miles de personas convictas por diversos crímenes. Existe una idea muy difundida en el Caribe de que los recientes problemas delictuales se encuentran directamente relacionados con las actividades de los deportados, quienes habrían aprendido sus conductas criminales en los países desarrollados. El presente informe examina la situación de Jamaica, proporcionalmente el país más afectado por las deportaciones criminales, y donde las autoridades temen que los crecientes índices de homicidios se encuentren relacionados con el nivel en aumento de deportados criminales. El siguiente gráfico ilustra tanto el número de homicidios como la cantidad de deportados que llegaron en el período entre 1998 y 2004 y su origen. A partir del gráfico no es posible determinar si tales variables se encuentran relacionadas o no.

## Deportados y homicidios en Jamaica por año



Fuente: Investigación Social y Económica de Jamaica; *Jamaica Constabulary Force*.

Algunos analistas han argumentado que muchos deportados abandonaron su país de origen a temprana edad y aprendieron conductas delictuales mientras se encontraban en el extranjero. Un estudio reciente (Headley, 2005) examinó alrededor de 5.000 antecedentes de criminales deportados de Estados Unidos entre 1997 y 2003 y descubrió que, en promedio, estas personas ingresaban a Estados Unidos a los 23 años, mientras que la edad promedio de deportación era de 35 años. De acuerdo con las estadísticas oficiales de Jamaica, el 81% fue devuelto a ese país por delitos no violentos. Si bien es cierto existe una clara heterogeneidad entre los deportados, el típico deportado no calza con el perfil de un individuo que podría ser un criminal violento a su regreso a Jamaica. Por lo tanto, resulta poco probable que el deportado *promedio* perpetre delitos violentos en Jamaica. Al mismo tiempo, si bien la mayor parte de los deportados criminales fueron enviados de regreso debido a haber cometido delitos no violentos, el flujo de deportados incluyó a 224 homicidas convictos entre 2001 y 2004. En relación con la población de Jamaica, la cifra no es despreciable, y no se necesita un gran número de delincuentes para que el posible impacto sea alto.

¿Están los deportados contribuyendo de manera significativa a la delincuencia en otros países de la región? De los 332 deportados criminales que regresaron a Barbados entre 1994 y 2000, sólo 13% fue acusado de un delito penal. De igual forma, en Trinidad y Tobago, de los 565 deportados que llegaron entre 1999 y 2001, sólo 15% fue acusado de cometer un crimen. Este índice de reincidencia es muy bajo en comparación con el índice de reincidencia de los reos liberados de cárceles locales.

Los países desarrollados ofrecen una variedad de formas de ayuda al desarrollo de los países del Caribe. Subsidiar la reintegración de los infractores deportados sería una forma muy efectiva de lograr resultados similares ya que ahorraría a las sociedades del Caribe los costos y los problemas de reincidencia, reduciría los costos para la justicia penal relacionados con el procesamiento y encarcelación de delincuentes reincidentes y promovería la estabilidad crucial para atraer inversiones, estimular el turismo y reducir la emigración. Otro resultado sería que la debilitación de las redes delictuales internacionales también beneficiaría a los países desarrollados.

## Armas en Trinidad y Tobago

Los datos de diversos países demuestran que no sólo los niveles de delincuencia y violencia han aumentado, sino también el uso de armas de fuego en los actos delictivos.

El perfil de estos incidentes también ha cambiado con el aumento en el uso de armas más poderosas que incrementan las tasas de mortandad.

El Grupo regional de tareas sobre delincuencia y seguridad del CARICOM publicó recientemente un informe sobre la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el Caribe (CARICOM, 2002). El informe identificó tres niveles de proliferación de armas pequeñas en la región: países con altos niveles y patrones *establecidos* de delitos armados (Jamaica), países con altos niveles *emergentes* de delincuencia armada y organizada (Guyana, Trinidad y Tobago) y países con *indicadores de aumento en el uso* y la disponibilidad de armas pequeñas (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas).

En este momento, se determinó que entre las naciones del CARICOM, únicamente Jamaica se ubicaba en la primera categoría, pues había indicios de disponibilidad de material militar y de operación de unidades paramilitares (Burrows y Matthias, 2003). Si la misma evaluación se llevara a cabo hoy, Trinidad y Tobago también podría ubicarse en esta categoría debido a que los índices de homicidio se duplicaron entre 2002 y 2005. En 2004, el país experimentó 160 homicidios con armas de fuego, más de 450 heridas causadas por armas de fuego y 1.500 incidentes con armas de fuego que no causaron heridas (Policía de Trinidad y Tobago, sin datos).

Un factor importante que contribuye al uso de armas de fuego en los crímenes que se cometen en la región es el tráfico de estupefacientes, factor que ha facilitado la disponibilidad de armas de fuego. De manera más específica, las armas de fuego requeridas para la protección del contrabando durante su transporte se trafican junto con las drogas. Dentro de estos ambientes que promueven la demanda de armas de fuego, reducir la propiedad de las armas es una tarea difícil. Algunos factores que podrían ayudar al control serían mejorar el registro, la marcación y el rastreo de las armas, así como mejorar la intercepción del material en los puertos. A largo plazo, cualquier tipo de avance dependerá de los cambios en el tráfico de drogas, cambios en la “cultura de las armas” y del progreso en la implementación de tratados y acuerdos internacionales sobre armas pequeñas y ligeras, tal como el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

### **Tráfico de drogas en las Antillas Holandesas**

El tráfico de drogas es un motor fundamental de las actividades delictivas a lo largo del Caribe. Este informe examina los inusuales esfuerzos de intercepción realizados por las Antillas Holandesas, donde las autoridades calculan que alrededor del 75% de los delitos están relacionados con las drogas. En efecto, alrededor del 60% del total de decomisos de cocaína en el Caribe durante 2004 se registró en las Antillas Holandesas, y las confiscaciones de esta droga aumentaron considerablemente entre 2001 y 2004.

Para hacer frente al gran número de personas que intentaban contrabandear drogas en los aviones, las autoridades implementaron una estrategia de “control al 100%”, en virtud de la cual los pasajeros que aterrizan en el Aeropuerto de Schiphol, en Ámsterdam, provenientes del Caribe Holandés, Surinam y Venezuela, son sometidos a intensos registros. Si son sorprendidos portando droga, ésta se confisca y a las personas se las deporta inmediatamente a su país de origen, sin arrestarlas. En lugar de intentar

espantar a los posibles contrabandistas con la amenaza de encarcelarlos, el método holandés apunta a aumentar el índice de interceptación de manera tal que el contrabando de drogas pierda su rentabilidad. En otras palabras, el enfoque se puso en las drogas y no en quienes las transportan.

Las autoridades calculan que en 2003 pasaban entre 80 y 100 contrabandistas (“mulas”) al día por el aeropuerto, cifra que disminuyó a unas 10 personas al mes en octubre de 2005. Aunque es necesario contabilizar los efectos del desplazamiento para evaluar adecuadamente el impacto de esta intervención, la estrategia de Control al 100% parece haber desbaratado la que solía ser una ruta de contrabando de enorme importancia.

Los vuelos aéreos comerciales son sólo uno de los medios de transporte a través de los cuales viaja la cocaína de las Antillas Holandesas y no necesariamente es el más importante. El método de Control al 100% ha confiscado 7,5 toneladas de cocaína en dos años y medio, sin embargo, con una sola intercepción marítima se pueden confiscar varias toneladas. No obstante, para detectar el tráfico marítimo se requiere trabajo de inteligencia y una fuerza especialmente dedicada a la intercepción.

Aún si se lograra remover totalmente a las Antillas Holandesas del cuadrante del tráfico no se lograría disminuir el flujo de estupefacientes; los efectos de desplazamiento son inevitables. No obstante, centrarse en la droga y no en los contrabandistas es un método poderoso porque vence la técnica de los traficantes que están dispuestos a arriesgar a una y otra “mula” crédula siempre y cuando la cantidad de drogas que llegue a destino les permita ganar utilidades. Este método ha resultado eficaz en las Antillas Holandesas y se podría probar en otros contextos, incluidos los países del Caribe en los que se producen trasbordos de drogas. El ejemplo de las Antillas Holandesas también realza la necesidad de que los países del Caribe donde se hacen trasbordos y los países de destino cooperen en las labores de interceptación marítima.

### **Violencia juvenil en la República Dominicana**

Las muertes y lesiones derivadas de la violencia juvenil constituyen un problema social, económico y de salud pública en toda la región del Caribe. En estos países, los jóvenes se encuentran desproporcionadamente representados en los índices, tanto como víctimas y como perpetradores. Aún más, en muchos países del Caribe los crímenes violentos los comenten jóvenes a edades cada vez más tempranas. La República Dominicana es uno de los países donde este patrón se ha intensificado en el tiempo puesto que los índices generales de delincuencia y violencia han ido aumentando. Durante 2005, los homicidios de jóvenes entre 11 y 30 años correspondieron a alrededor del 46% de las muertes totales a causa de homicidios.

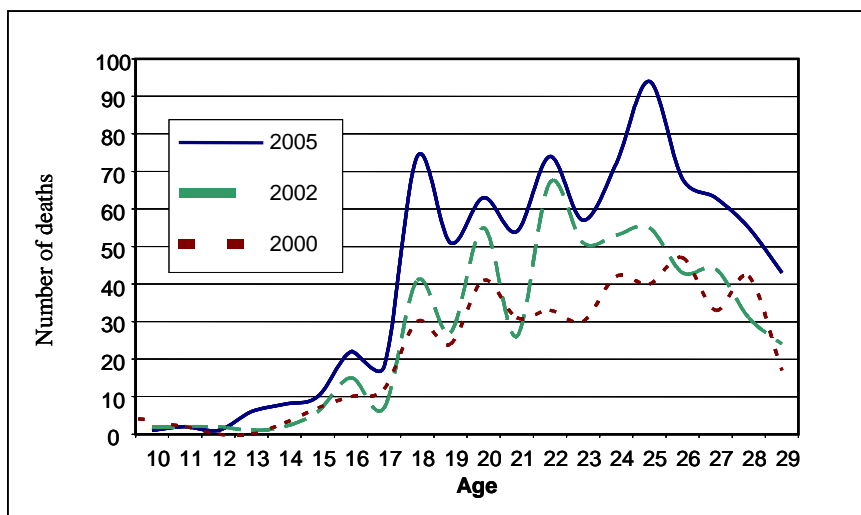
Existe una gran variedad de factores de riesgo que contribuyen a la existencia y permanencia de la violencia juvenil, entre ellos la pobreza, el desempleo juvenil, el alto nivel de migraciones a las zonas urbanas, el tráfico de drogas, la deficiencia de los sistemas de educación, la falta de eficacia de la policía, la gran disponibilidad de drogas, el consumo de alcohol y estupefacientes y la presencia de pandillas organizadas.

Sin embargo, es posible prevenir la violencia juvenil. En la República Dominicana y otros países se han implementado un gran número de estrategias para prevenir y reducir este problema. Los datos de las evaluaciones (desafortunadamente, casi todas ellas

llevadas a cabo en países desarrollados) demuestran que los programas más efectivos combinan componentes que se dirigen tanto a los riesgos individuales como a las condiciones del entorno y que apunta a factores como: formación de capacidades y competencias individuales, apoyo a una educación efectiva de parte de los padres de familia, mejores oportunidades de acceso y finalización de la educación secundaria entre los jóvenes, mejor clima social en la escuela, segundas oportunidades y oportunidades de participación en grupos de pares.

Las mejores intervenciones contra la violencia juvenil se dirigen a grupos específicos de jóvenes asociados a factores de riesgo, tales como jóvenes que abandonaron la escuela, jóvenes involucrados con compañeros delincuentes, miembros de pandillas y jóvenes expuestos a violencia intrafamiliar o consumo de drogas. Aunque no se ha evaluado formalmente, un método prometedor podría implicar focalizarse en comunidades con altas tasas de violencia con planes integrales que aborden la violencia y pongan énfasis en las labores de prevención especialmente hacia los niños y jóvenes, siguiendo el ejemplo del programa de Barrios Seguros de la República Dominicana.

### Muertes por homicidio según edades en la República Dominicana, 2000-2005



Fuente: Policía Nacional de la República Dominicana, datos no publicados.

Las intervenciones en la primera infancia y los métodos eficaces de capacitación para padres y hogares de niños pobres y en riesgo constituyen las inversiones más efectivas en función de los costos para reducir la violencia juvenil y la delincuencia a través del tiempo. Los incentivos para que los jóvenes terminen la educación secundaria también han resultado ser eficientes.

En general, reducir los programas de “mano dura” o represivos a favor de más estrategias de prevención (lo que incluye hacer cumplir la ley con un foco en la prevención) constituiría una estrategia efectiva que podría además ahorrar costos. Finalmente, promover intervenciones que reduzcan la disponibilidad de armas y alcohol –así como su aceptación social– entre los jóvenes puede jugar un papel crucial en países tales como la República Dominicana, donde el uso de ambos productos está muy difundido entre los jóvenes y sus vínculos con la violencia son de gran importancia.

## **Sistemas de justicia penal**

Muchos países del Caribe han aplicado reformas en su sistema de justicia penal con variadas experiencias. El presente capítulo se centra en los resultados de las reformas del sistema de justicia penal de dos países, República Dominicana y Jamaica, a partir de lo cual surgen dos lecciones de importancia: (i) la necesidad de impulsar una mejor coordinación entre las instituciones, lo que incluye la introducción de sistemas de información capaces de hacer un seguimiento del desempeño de todo el sistema y generar un conjunto de indicadores de desempeño y (ii) la conveniencia de vincular las reformas a la justicia penal con una estrategia multisectorial más aplicable de prevención de la delincuencia y la violencia.

Los indicadores de desempeño no deben ser producto de esfuerzos *ad hoc* para medir resultados de interés inmediato. Más bien, se deben recopilar datos sobre los procesos de trabajo de manera rutinaria y transferirlos a bases de datos centralizadas, donde puedan ser revisados y analizados para dilucidar implicaciones generales. Una vez logrados, estos sistemas constituyen una herramienta muy poderosa para revisar el desempeño de las organizaciones e identificar y diagnosticar los problemas, al tiempo que facilitan la creación de nuevos indicadores a medida que surjan las necesidades.

Un indicador clave del desempeño de la policía es el índice de “despacho” de los expedientes, desde que dejan la custodia de la policía y pasan a ser responsabilidad de la fiscalía. Otro indicador importante es el número y la naturaleza de las quejas contra la policía. El indicador más común para medir el desempeño de los juicios o procesos es la tasa de condenas y el porcentaje o número de reos que esperan ser juzgados. El nivel más básico de medición del desempeño de las cárceles incluye los índices de fugas y los niveles de violencia en los recintos carcelarios. Por último, el desempeño de la rehabilitación de los internos en el sistema penitenciario se puede medir con el índice de reincidencia dentro de un período específico de tiempo.

Los gobiernos también deben implementar marcos de gobernabilidad interna entre sus organismos además de incentivos para que las reparticiones del sector justicia alineen su trabajo con los objetivos generales del sistema. Si los marcos de gobernabilidad del sector tienen éxito, su autoridad debería ir más allá de la medición del desempeño e incluir poderes ejecutivos reales (ver Instituto de Justicia de Vera, 2004) <sup>2</sup>. La historia reciente de las reformas a la justicia en Jamaica y la República Dominicana ilustra la necesidad de contar con tales marcos entre organismos y sistemas eficaces de evaluación del desempeño.

## **Política pública de prevención de la delincuencia y la violencia: enfoques nacionales y regionales**

En el Caribe y en muchas otras regiones del mundo los esfuerzos para prevenir la violencia se han clasificado en dos categorías complementarias: enfoques de sectores específicos –como justicia penal, salud pública y transformación de conflictos y derechos humanos– y enfoques transversales a los sectores –como prevención del crimen a través del diseño de entornos y seguridad ciudadana. Por ejemplo, las

---

<sup>2</sup> Un ejemplo de la coordinación entre sectores que se limita a la medición del desempeño es el papel que desempeña la Comisión Nacional para la Coordinación de las Reformas en Chile.

iniciativas de reforma del sistema penal (lo que incluye mejorar la vigilancia y control policial y la rehabilitación en las prisiones) se pueden llevar a cabo simultáneamente con la aplicación de sistemas de seguridad ciudadana que utilizan intervenciones de prevención social y de la delincuencia a través del diseño del entorno. En otras palabras, no existe un método único que pueda atacar todos los factores de riesgo o que incluya todos los factores de protección contra la delincuencia y la violencia.

Es importante tener en cuenta que muchos de los factores que enfrenta el Caribe trascienden las fronteras nacionales y requieren una respuesta regional coordinada. La demanda de drogas proviene tanto de Europa como de Estados Unidos; los deportados son enviados a la región desde Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá; y muchas de las armas que se trafican también provienen de Estados Unidos.

El CARICOM ha adoptado varias medidas importantes para lidiar con los emergentes problemas de la seguridad regional. Tal vez la iniciativa regional más importante en el ámbito de la lucha contra la delincuencia y la violencia es el Grupo regional de tareas sobre delincuencia y seguridad (RTFCS, por su sigla en inglés), el cual identificó las siguientes amenazas en la región: drogas ilegales, armas de fuego ilegales, corrupción, aumento de los delitos contra las personas y la propiedad, deportados criminales, creciente falta de orden y legalidad, pobreza y desigualdad y terrorismo. En el ámbito de las drogas ilegales, las armas de fuego ilegales, el terrorismo y los deportados, el informe incluye un análisis breve sobre los factores y retos más importantes, así como una lista de recomendaciones para los niveles locales y regionales (CARICOM, 2002)<sup>3</sup>. Este grupo de trabajo presentó su informe ante una reunión de los jefes de Estado en julio de 2002 y sus recomendaciones fueron respaldadas por esta asamblea.

Los jefes de Estado de los países del Caribe adoptaron un nuevo Marco de gestión de seguridad y contra la delincuencia en julio de 2005, en el cual se establece la existencia de un consejo de ministros responsable de la seguridad y el cumplimiento de la ley, un comité asesor de políticas y un organismo ejecutivo que ponga en práctica las iniciativas de CARICOM en esta área.

Sin embargo, no se puede esperar que una estrategia de esta naturaleza tenga éxito si no se cuenta con el apoyo de los países de la OCDE, apoyo que hasta la fecha se ha limitado a iniciativas de reformas de la seguridad y la interceptación de drogas, pero que ha sido deficitaria en las áreas de control de armas y deportados.

Por otra parte, las buenas políticas para reducir la delincuencia y la violencia no surgen por accidente. El Grupo regional de tareas sobre delincuencia y seguridad (CARICOM, 2002) convocó a la creación de planes maestros para el control de la delincuencia nacional y la formación de comisiones nacionales contra los delitos para asegurar una colaboración multisectorial. Los planes nacionales permiten la colaboración entre los sectores además de análisis serios sobre las prioridades en la asignación de recursos. De manera igualmente importante, ofrecen un medio de participación para las organizaciones de la sociedad civil, donde reside mucha de la experiencia sobre prevención de los delitos. Si bien es cierto muchos países han seguido las recomendaciones del grupo de trabajo, no ha sucedido lo mismo en otros; por lo tanto, en estos países es prioritario elaborar un plan nacional al respecto.

---

<sup>3</sup> Los hallazgos más importantes de estas secciones se han incorporado en las secciones principales de este informe.

La delincuencia y la violencia no son inmutables. Si bien es cierto el Caribe enfrenta enormes desafíos, particularmente frente al tema de las drogas, las armas y la violencia juvenil, la formulación de políticas cónsonas y sensatas a nivel nacional, regional e internacional pueden lograr cambios significativos. Dados los altos costos sociales y económicos asociados con la delincuencia y la violencia, la adopción de políticas y programas sólidos es una prioridad clave del desarrollo de la región.

El siguiente cuadro resume las principales recomendaciones en materia de políticas que se incluyen en este informe.

### Resumen de políticas recomendadas

	<b>Recomendación de medidas prioritarias</b>	<b>Medidas a mediano plazo</b>
<b>Políticas fundadas en datos/pruebas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo investigaciones regulares, periódicas y estandarizadas sobre la victimización que permita la comparación de los niveles delictivos entre países y a lo largo del tiempo.</li> <li>• Utilizar datos y análisis para identificar los puntos geográficos y demográficos para las intervenciones:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Utilizar sistemas de información geográfica (SIG) para analizar las tendencias de la delincuencia y la asignación de recursos para prevención y control en las grandes ciudades</li> <li>○ Utilizar métodos de “seguridad ciudadana integral” para reducir los delitos de manera rápida en las zonas violentas</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear sistemas de supervisión de lesiones</li> <li>• Llevar a cabo evaluaciones del impacto de todos los tipos de programas de prevención / reducción de la delincuencia y la violencia en la región del Caribe.</li> </ul>
<b>Reforma a la justicia penal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear sistemas de información y de medición de desempeño para promover la eficiencia institucional y la rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo una reforma institucional para promover la alineación del sistema y la reducción de los delitos</li> <li>• Modernizar las políticas mediante el uso de sistemas de información y acciones de control policial en función de los problemas</li> </ul>
<b>Prevención social y situacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar programas de prevención de la delincuencia y la violencia con programas sectoriales, como mejoramiento de barrios de tugurios, educación y salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo evaluaciones de impacto de iniciativas sociales y situacionales de prevención de la delincuencia</li> <li>• Expandir la efectividad de los programas de la sociedad civil exitosos en prevenir la delincuencia</li> </ul>

<p><b>Violencia juvenil</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiar programas con antecedentes probados de haber prevenido la violencia juvenil</li> <li>• Invertir en programas de desarrollo para la primera infancia y programas dirigidos a niños entre 4 y 10 años</li> <li>• Focalizarse en poblaciones de jóvenes en riesgo</li> <li>• Reducir el énfasis en programas ineficientes de “mano dura”</li> <li>• Aplicar leyes vigentes separando a los reos jóvenes de los adultos</li> <li>• Restringir la disponibilidad de alcohol y otras drogas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo evaluaciones de impacto que documenten sistemáticamente lo que funciona en cuanto a prevención de la violencia juvenil en el Caribe</li> <li>• Entregar capacitación de habilidades y pasantías / prácticas a jóvenes en riesgo</li> </ul>
<p><b>Deportados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la coordinación con países remitentes (quién, cuándo, compartir antecedentes criminales, etc.)</li> <li>• Llevar a cabo investigaciones sobre la contribución de los deportados a la delincuencia</li> <li>• Financiar la reintegración de los deportados, dirigidos a aquellos con más posibilidades de reincidir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlistar a los países remitentes para financiar programas de reintegración de criminales deportados</li> </ul>
<p><b>Tráfico de drogas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la interceptación aérea y marítima a partir de iniciativas regionales fructíferas, tales como la interceptación de drogas (no de quienes las portan).</li> <li>• Implementar / aumentar los programas de tratamiento de consumo de drogas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlistar a los países consumidores para obtener ayuda financiera y técnica para interceptación</li> <li>• Crear oportunidades alternativas para la juventud.</li> <li>• Reducir la demanda de los países consumidores</li> </ul>
<p><b>Armas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear / mejorar sistemas de marcación y rastreo</li> <li>• Crear / mejorar registros nacionales de armas</li> <li>• Hacer cumplir leyes y reglamentos sobre armas, licencias, ventas, importaciones y exportaciones</li> <li>• Mejorar la confiscación de armas ilegales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la cultura de las armas</li> <li>• Implementar y hacer cumplir acuerdos internacionales y regionales para la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras</li> </ul>
<p><b>Cooperación regional e internacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento y financiar las recomendaciones del Grupo regional de tareas sobre delincuencia y seguridad</li> <li>• Crear / reforzar los planes y comisiones nacionales de prevención</li> <li>• Ratificar las convenciones sobre tráfico de drogas y crimen organizado, particularmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear instalaciones regionales de entrenamiento policial</li> <li>• Crear laboratorios regionales forenses / de balística y capacidad técnica</li> <li>• Mejorar el intercambio de inteligencia</li> </ul>

