

ESTE TRABAJO FUE FINANCIADO POR LA
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe

Ignacio Cano & Emiliano Rojido

RESUMEN EJECUTIVO

REALIZACIÓN:



EN COLABORACIÓN CON:



1. Introducción.

América Latina y el Caribe se destacan por la alta incidencia de violencia letal. Con apenas 8% de la población, la región concentra el 33% de los homicidios del planeta, seguida por África con 31%, Asia con 28%, y Europa con 5%. De hecho, el 25% de los homicidios del mundo se concentra en apenas cuatro países latinoamericanos: Brasil, Colombia, México y Venezuela.

2. Objetivo.

El objetivo del presente estudio es identificar y analizar los programas de prevención de homicidios existentes en América Latina y el Caribe, con el objetivo de ofrecer a los gestores públicos y a la sociedad civil un panorama crítico sobre las opciones disponibles para intervenir contra los homicidios.

Fueron sistematizados programas que tenían una meta explícita de reducción de homicidios y, adicio-

Por otra parte, la región ocupa una posición preocupante no sólo en términos absolutos sino también en cuanto a la evolución reciente. En contraste con lo sucedido en otros continentes, América ha experimentado un aumento de la violencia entre 2000 y 2012, pasando de una tasa de 15,2 a 21,5 homicidios por cada cien mil habitantes.

nalmente, iniciativas en el área de seguridad con un impacto comprobado en la disminución de los homicidios incluso cuando esa no era su intención original. La selección no tuvo en cuenta si los proyectos habían o no tenido éxito y tampoco cuál era el actor que los ejecutaba, incorporando iniciativas tanto del poder público como de la sociedad civil.

ESTUDIOS DE CASO



3. Metodología.

En primer lugar, se llevaron a cabo búsquedas en internet utilizando una serie de palabras clave para identificar los programas con el perfil anteriormente definido. En segundo lugar, se enviaron correos de consulta a más de 500 contactos y se realizaron entrevistas por videoconferencia para explorar nuevas iniciativas y pedir materiales relativos a las ya identificadas. Con base en la información recogida, se codificaron las principales características de los programas dentro de una planilla, lo que permitió un análisis conjunto de su perfil y la elaboración de una tipología. Cuando un mismo proyecto era identificado en varios países, fue considerado una vez para cada país. Este es el caso, por ejemplo, del pro-

grama 'Cure Violence', que, promovido por el financiamiento internacional, fue registrado en 9 países diferentes.

En una segunda fase, se seleccionaron intervenciones que representaran esos tipos y se realizaron estudios de caso a partir de visitas de campo, con el objetivo de conocer mejor cómo funcionaban en la práctica los diversos programas, cuáles eran sus principales características, sus ventajas y limitaciones. En las visitas de campo, fueron entrevistados gestores, miembros de la sociedad civil, académicos y otros actores relevantes y, cuando fue posible, se visitaron las instalaciones de los programas.

4. Resultados Generales.

En total, fueron sistematizados 93 programas que cumplían los criterios de inclusión del estudio. La primera conclusión que se desprende de su análisis es que las intervenciones centradas en los homicidios son relativamente escasas, pues predominan en la región los programas generales de prevención de la violencia y la criminalidad en los que el homicidio es tratado apenas como una manifestación extrema y abordado de forma transversal. La vinculación de los homicidios a otras formas de criminalidad violenta puede suceder básicamente de tres maneras:

- a) por ser el homicidio producto de causas que son comunes a otros comportamientos violentos;
- b) por estar el homicidio determinado por otros comportamientos violentos (por ejemplo, en el caso del homicidio seguido de robo); y
- c) por representar el homicidio la máxima intensidad de un continuo de violencia vinculado a un fenómeno general (por ejemplo, en el caso del

femicidio y la violencia de género). Los propios organismos internacionales que han tenido un protagonismo en el área de prevención y seguridad tienden a endosar esta visión generalizante.

En otras palabras, el grado en que las políticas preventivas se focalizan sobre los homicidios en América Latina y el Caribe es muy reducido, a pesar de los dramáticos niveles de violencia letal imperantes. En última instancia, este estudio es parte de un esfuerzo por fomentar esa focalización. Hasta ahora, la tasa de homicidios suele ser utilizada como una herramienta, pero apenas en el sentido de una medida general de violencia y/o como un criterio de selección de los territorios intervenidos.

Como muestra la Tabla 1, la frecuencia de programas de prevención de homicidios tiende a ser mayor en los países con una elevada incidencia de violencia letal -- como en el Triángulo Norte Centroamericano, Colombia y Brasil-- y menor en áreas con tasas relativamente bajas, como los países andinos y del Cono Sur.

TABLA 1. Programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe según región, país, y tasa de homicidios para cada 100 mil habitantes

REGIÓN	PAÍS	TASA DE HOMICIDIOS POR 100.000 HAB. (2014)	NÚMERO DE PROGRAMAS (%)
México		15.7	4 (4%)
Triángulo Norte	El Salvador	64.2	6 (7%)
	Guatemala	31.2	6 (7%)
	Honduras	74.6	6 (7%)
América Central y el Caribe	Belice	34.4	2 (2%)
	Costa Rica	10.0	2 (2%)
	Jamaica	36.1	4 (4%)
	Panamá	17.4*	7 (8%)
	Puerto Rico	18.5	1 (1%)
	República Dominicana	17.4	2 (2%)
	Trinidad y Tobago	25.9	2 (2%)
Venezuela		62.0	5 (5%)
Colombia		27.9	10 (11%)
Brasil		24.6	14 (15%)
Países Andinos	Bolivia	12.4*	3 (3%)
	Ecuador	8.2	3 (3%)
	Perú	6.7	4 (4%)
Cono Sur	Argentina	7.6	3 (3%)
	Chile	3.6	4 (4%)
	Paraguay	8.8	3 (3%)
	Uruguay	7.8	2 (2%)
TOTAL			93 (100%)

Fuente: Tasa de homicidio con datos de UNODC Statistics. Último año disponible: Panamá(2013) y Bolivia (2012).

Estos programas son protagonizados en su mayoría por los gobiernos nacionales y regionales, aunque el papel de la sociedad civil no es despreciable. Dos tercios de los programas presentan cobertura nacional. Es reseñable que los gobiernos locales no tengan mucha presencia en esta área, aunque eso puede deberse en parte a una mayor dificultad para detectar los programas de ámbito local, que poseen menor visibilidad. En al menos un tercio de los programas encontramos la participación de organizaciones internacionales como el BID o SICA, además de agencias de cooperación internacional como la USAID.

Como revela la Tabla 2, más de la mitad de los pro-

gramas de prevención de homicidios pueden ser caracterizados como de prevención terciaria, es decir, dirigida a personas y grupos que han sido autores y víctimas de la violencia para evitar la reincidencia y la revictimización. En segundo lugar, aparecen las intervenciones de prevención secundaria, orientadas a personas con alto riesgo de tornarse víctimas o victimarios. Y, en último lugar, los proyectos de prevención primaria, pensados para el conjunto de la población. Este resultado, que es exactamente el opuesto del que se obtiene en relación a los programas generales de prevención de la violencia, parece confirmar que la prevención de los homicidios

necesita un grado mucho mayor de focalización en términos del perfil de los beneficiarios. En relación a ese perfil, jóvenes, víctimas o testigos de los proce-

sos penales y mujeres constituyen los tres colectivos más frecuentemente citados como público objetivo de estas intervenciones.

Tabla 2. Programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe según tipo de prevención

TIPO DE PREVENCIÓN	NÚMERO DE PROGRAMAS	%
Primaria	14	15
Primaria y Secundaria	4	4
Secundaria	10	11
Secundaria y Terciaria	15	16
Terciaria	33	35
Primaria, Secundaria y Terciaria	17	18
TOTAL	93	100

5. Tipología de los programas de prevención de homicidios.

A pesar de su número relativamente reducido, las iniciativas de reducción de homicidios llaman la atención por su variedad y la multiplicidad de sus perspectivas. La naturaleza de los programas puede ser clasificada en seis estrategias o áreas temáticas diferentes: a) control de factores de protección o de riesgo; b) promoción de cambios culturales; c) pro-

tección a grupos de riesgo; d) mejoras en el funcionamiento del sistema de justicia criminal; e) programas de reinserción, mediación o negociación dirigidos a victimarios; f) y estrategias integradas de reducción de la violencia. A continuación presentamos los 14 tipos de programa identificados agrupados en las seis estrategias mencionadas.

ESTRATEGIA I. Control de Factores de Riesgo o de Protección. Esta estrategia intenta incidir sobre factores que han demostrado estar asociados a un menor o mayor riesgo de homicidios.

TIPO 1: Control de Armas de Fuego.

Las armas de fuego son el principal vector de la violencia letal en el mundo, pero su peso es aún mayor en el continente americano. El control de armas de fuego puede ser ejercido de diversas formas:

a) *disminución del stock de armas de fuego* en circulación, por ejemplo a través de programas de entrega o canje de armas. Este tipo de programas

posee larga tradición en la región, aunque en general no es posible determinar su impacto en el stock de armamento.

b) *restricción del porte de armas*. En este caso, el objetivo no es eliminar las armas sino evitar que sean portadas en ámbitos públicos y, con ello, disminuir la probabilidad de su utilización. Algunas de estas

iniciativas, como las que se llevaron a cabo en El Salvador, en Bogotá y en Cali, cuentan con evaluaciones rigurosas que constatan un impacto moderado pero significativo en la reducción de homicidios (Cano, 2007; Villaveces et al, 2000).

c) *control de incidentes armados* en determinadas áreas o dentro de instituciones. En Costa Rica, por ejemplo, existe una iniciativa que intenta controlar los incidentes armados en las escuelas y ofrece orientaciones sobre cómo actuar en caso de que se produzcan para reducir los posibles daños.

TIPO 2: Control del Consumo de Alcohol.

El alcohol está asociado con la violencia interpersonal en los conflictos cotidianos, que pueden provocar resultados fatales. Así, en muchos países la incidencia de homicidios aumenta en días y horarios festivos, en los que el consumo de alcohol también es elevado.

El control del consumo de alcohol puede comportar campañas de concientización y aumento de la fiscalización, así como también restricciones a los días

y horarios en que los establecimientos pueden dispensar este tipo de bebidas. Bogotá ('La Hora Zana-horia') y Diadema (Brasil) están entre los casos más conocidos en la región de ciudades que restringieron el horario de venta de alcohol en el marco de sus políticas de seguridad.

 ESTUDIO DE CASO A: Lei Seca, Diadema, Brasil

TIPO 3: Prevención Situacional en Espacios Públicos.

La prevención situacional cuenta con una larga tradición en América Latina, principalmente a través de la recuperación de espacios públicos deteriorados que son asociados a la presencia de violencia o, más comúnmente, a una percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos. Estas iniciativas suelen

estar encuadradas dentro de planes de prevención de la violencia en un sentido amplio, pero excepcionalmente pueden inscribirse en una estrategia de reducción de los homicidios o tener un efecto comprobado en este sentido.

ESTRATEGIA II. Promoción de Cambios Culturales. Esta estrategia pretende reducir los homicidios a través de la promoción de valores contrarios a la violencia, con el objetivo de transformar la cultura.

TIPO 4: Promoción de Valores Contra la Violencia Letal.

Este tipo de programas se centra en la difusión de mensajes y valores que puedan transformar a las personas para construir una sociedad menos violenta. Algunas iniciativas son específicas contra la violencia letal, como la 'campaña por la valorización de la vida' en Venezuela o la campaña 'Guatemala 24-0', que pro-

mueve 24 horas sin homicidios. En general, este tipo de experiencias no cuenta con evaluaciones que permitan medir su impacto efectivo sobre la violencia letal.

 ESTUDIO DE CASO B: Campaña para la Valoración de la Vida, Venezuela

ESTRATEGIA III. Protección a Grupos de Riesgo. Esta estrategia está dirigida a personas y grupos sometidos a un alto riesgo de ser víctima de homicidios, a los que se ofrece alguna clase de medida protectora. En algunos casos son grupos muy específicos mientras que en otros se trata de amplias categorías sociales, como las mujeres.

TIPO 5: Protección a Grupos de Riesgo de Sufrir Homicidios.

Estos programas tienen como objetivo la protección a personas, colectivos o categorías sociales que se encuentran en riesgo de sufrir homicidios. Las medidas de protección pueden ser variadas, incluyendo custodia policial, retirada de las personas amenazadas de su entorno y diversas formas de apoyo económico, psicológico e institucional a las víctimas. Entre los beneficiarios de estas iniciativas podemos mencionar:

- a) *individuos concretos que han sufrido amenazas de muerte* y que pasan a integrar programas de protección a testigos o víctimas. Al respecto, una de las intervenciones para menores de edad de mayor volumen en la región es el 'Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte' (PPCAM) en Brasil.
- b) miembros de *categorías profesionales o políticas de alto riesgo*, como por ejemplo es el caso del 'Programa de Prevención y Protección a Líderes Sindicales y Trabajadores Sindicalizados del Estado Colombiano'.
- c) *amplias categorías sociales que sufren riesgos específicos*. El ejemplo más claro es el de la mujer, que sufre riesgo de maltrato y, en último extremo, de muerte por parte de su pareja o ex-pareja. En este sentido, varios países de la región han desarrollado leyes y programas para la prevención del 'femicidio' o 'feminicidio'.



ESTUDIO DE CASO C: Cambios Legislativos y Programas para Prevenir el Femicidio, *varios países*

ESTRATEGIA IV. Mejoras en el Funcionamiento del Sistema de Justicia Criminal. Esta estrategia busca incrementar la eficacia del sistema de justicia en el enfrentamiento de los homicidios. Las medidas propuestas pueden estar relacionadas a la prevención, como el patrullaje, a la investigación para incrementar la tasa de esclarecimiento de los crímenes de homicidio o a otros aspectos, como la reducción de la propia letalidad de las intervenciones policiales, en sí misma un tipo específico de homicidio.

TIPO 6: Intervenciones Policiales en Áreas de Riesgo.

En algunos países de la región el poder público ha desarrollado intervenciones policiales innovadoras en locales de alta incidencia de homicidios que tienen como objetivo explícito la reducción de la violencia letal o que, incluso cuando tienen objetivos más amplios, han obtenido impactos significativos en este sentido. Ejemplos del primer tipo de inter-

venciones son el programa 'Fica Vivo' en Minas Gerais o el 'Pacto Pela Vida' en Pernambuco, mientras que un ejemplo del segundo tipo serían las 'Unidades de Polícia Pacificadora' (UPP) en Río de Janeiro, todos ellos en Brasil.

 ESTUDIO DE CASO D: Fica Vivo, Brasil

TIPO 7: Otras Intervenciones Policiales de Patrullaje.

Se enmarcan en este tipo todos los programas policiales de prevención que no estén focalizados en áreas de alta incidencia de homicidios y que pretenden reducir los homicidios o lo hayan conseguido en

la práctica. Un ejemplo en este sentido es el Plan Cuadrante de la Policía Nacional de Colombia, cuyas evaluaciones revelaron que había conseguido disminuir los homicidios en las áreas en que fue implantado.

TIPO 8: Mejora en la Investigación de los Homicidios.

Son iniciativas que pretenden mejorar la tasa de esclarecimiento y de condenación del crimen de homicidio, de forma que una proporción más elevada de los victimarios pueda ser objeto de castigo penal. Al respecto, un ejemplo interesante es el de Honduras, donde la 'Asociación para una Sociedad Más Justa',

una organización de la sociedad civil, desarrolló un proyecto denominado 'Paz y Justicia' junto al poder público para intentar mejorar las investigaciones sobre homicidios.

 ESTUDIO DE CASO E: Paz y Justicia, Honduras

TIPO 9: Reducción de la Letalidad Policial.

Algunos países de la región adolecen históricamente de exceso en el uso de la fuerza policial que, cuando se trata de fuerza letal, puede provocar un número elevado de homicidios. Jamaica y Brasil son ejemplos claros de esta situación. Sin embargo, esto no siempre es percibido como un problema por los gobiernos e incluso por sectores importantes de la sociedad, que llegan a demandar una política truculenta contra la criminalidad que alienta o tolera los abusos.

Ocasionalmente, algunas fuerzas policiales han desarrollado programas para intentar reducir la letalidad policial. Un ejemplo de este tipo de iniciativa lo constituye el "Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco" (PROAR) lanzado por el gobierno del Estado de São Paulo en 1995. Más recientemente, en 2015, la Policía Militar de Río de Janeiro instituyó el "Programa de Gestão e Controle do Uso da Força" a partir del control de uso de munición por parte de cada policía.

ESTRATEGIA V. Reinserción, Mediación o Negociación dirigida a Victimarios. Esta estrategia aborda a los victimarios reales o potenciales como interlocutores y no simplemente como objeto de la represión del aparato del Estado. Por ese mismo motivo, estas son las iniciativas más controvertidas.

TIPO 10: Reinserción o Rehabilitación de Autores de Violencia Armada.

El objetivo es reinsertar en la sociedad a personas que se involucraron en violencia armada, particularmente las que pertenecen a grupos armados, promoviendo su incorporación a actividades educativas, laborales o recreativas que les ofrezcan una alternativa a la vida anterior. En esta línea, podemos mencionar el 'Proyecto Alcatraz' en Venezuela, en el que una empresa privada ofrece una vida alternativa, a través del deporte, la formación y el trabajo, a jóvenes que integran bandas criminales de la zona.

Dado que algunos de estos jóvenes podrían tener

pendientes causas penales, estos programas son controvertidos y delicados desde el punto de vista político y jurídico. Por otro lado, considerando la baja capacidad de resocialización de la gran mayoría de los sistemas prisionales de la región, si este tipo de programas tiene éxito se podría alcanzar, potencialmente, un resultado más favorable para la sociedad en términos de reducción de homicidios que el obtenido por el procesamiento criminal tradicional.



ESTUDIO DE CASO F: Proyecto Alcatraz, *Venezuela*

TIPO 11: Mediación con Grupos Armados.

En este tipo de intervenciones la interlocución no se realiza con individuos sino con grupos armados en su conjunto, porque el objetivo no es desmovilizar algunas personas sino obtener un cambio de conducta del grupo como un todo. Los protagonistas de esta interlocución pueden ser miembros de la sociedad civil o el propio poder público, en cuyo caso los riesgos políticos del proceso son elevados, considerando la legitimación indirecta que el Estado puede prestar a grupos presuntamente criminales al entrar en comunicación con ellos. Por otro lado, este abordaje tiene la capacidad potencial de reducir los homicidios de forma muy intensa y rápida, especialmente en los contextos en que la violencia letal está vinculada a la actuación de grupos o bandas armadas.

El ejemplo más común de este tipo es el programa "Cure Violence", inspirado en la experiencia del "Ceasefire" en Chicago e implementado por organizaciones de la sociedad civil en un mínimo de nueve países de la región, generalmente con financiamiento de organizaciones internacionales como el BID o de la agencia de cooperación internacional de los EEUU (USAID). Por otro lado, en Venezuela un grupo de madres de miembros de bandas cumple esta función de negociación para reducir la violencia entre ellos, mediante las 'Comisiones de convivencia de Catuche'.



ESTUDIO DE CASO G: Peace Management Initiative, *Jamaica*

TIPO 12: Negociación con Grupos Armados.

En este caso, no se trata de una mediación del conflicto entre grupos armados sino de una negociación entre representantes de estos grupos y del Estado, con el objetivo de reducir la violencia. El ejemplo más conocido es la llamada “tregua entre maras” de El Salvador en 2012, en el que el gobierno mejoró las condiciones prisionales de líderes de las pandillas y permitió el contacto con sus respectivas organizaciones a cambio de una reducción de los homicidios entre ellas y en relación a los agentes públicos.

Los riesgos políticos de estos procesos son elevados, entre ellos la legitimación que el Estado puede otorgar a grupos criminales, la posibilidad de que estos se fortalezcan a lo largo del proceso, el posible surgimiento de críticas por parte de la oposición

política y la posibilidad de que los grupos criminales pasen a ‘administrar’ los homicidios como forma de negociar permanentemente con el poder público. Por otro lado, el caso de El Salvador también ejemplifica el enorme potencial de estas estrategias en términos de evitar la pérdida de vidas humanas a corto plazo, especialmente en los contextos en que grupos armados son responsables por buena parte de la violencia. Así, nadie duda en el país de que la tasa de homicidios bajó abruptamente a nivel nacional, en un primer momento, como consecuencia de la ‘tregua’.

 **ESTUDIO DE CASO H:** La Tregua de las Maras, El Salvador

ESTRATEGIA VI. Estrategias integradas de reducción de la violencia letal. Estas iniciativas incorporan varias acciones de naturaleza diferente con el objetivo de prevenir la violencia o, específicamente, la violencia letal. Al incluir intervenciones diversas estos programas suelen ser muy difíciles de evaluar, por el desafío de calibrar el impacto de cada una de las acciones que los componen y la práctica imposibilidad de generar grupos de control. En algunos casos, los proyectos contemplan la prevención general de la violencia pero con un componente de homicidios. En otros, la estrategia en sí fue pensada específicamente para disminuir la violencia letal.

TIPO 13: Planes de Prevención de la Violencia que Incorporan un Componente de Homicidio.

Estas intervenciones, comunes en la región, incluyen distintas acciones convergentes para reducir la violencia o promover la seguridad. Para que sean incluidas en nuestro estudio precisan de un componente específico de reducción de homicidios o una meta en este sentido. Un ejemplo muy conocido es “Todos Somos Juárez” en México, programa que implemen-

tó una amplia serie de medidas intersectoriales con el objetivo de superar la inseguridad y, entre otras cosas, reducir la elevadísima tasa de homicidios que la ciudad enfrentaba en 2009 y 2010.

 **ESTUDIO DE CASO I:** Todos somos Juárez, México

TIPO 14: Estrategias Integradas para la Reducción de los Homicidios.

A diferencia del tipo anterior, en el que la reducción de homicidios es apenas un componente, en este caso se contemplan estrategias que reúnen acciones diversas diseñadas específicamente con la intención de reducir los homicidios. Un ejemplo al respecto es la Estrategia Nacional contra el Homicidio, formulada por la Policía Nacional de Colombia en 2011. A pesar del breve tiempo en que estuvo en vigor y de la amplia variedad de medidas que incluyó, todo lo cual dificulta evaluar en qué medida tuvo un impacto efectivo en el país, no deja de constituir una re-

flexión interesante sobre cómo una institución policial puede repensar su forma de actuar con el fin específico de contener los homicidios. En suma, en este tipo de abordajes es máximo el grado de focalización en la reducción de homicidios, aunque permanece la dificultad de evaluar el impacto de medidas simultáneas de diferente naturaleza.



ESTUDIO DE CASO J: Estrategia Nacional contra el Homicidio de la Policía Nacional, *Colombia*

Tabla 3. Programas de prevención de homicidios según estrategia y tipo

ESTRATEGIA	TIPO	NÚMERO DE PROGRAMAS
Control de Factores de Riesgo o Protección	Control de armas	8
	Control del consumo de alcohol	3
	Prevención situacional en espacios públicos	2
Promoción de Cambios Culturales	Promoción de valores contra la violencia letal	13
Protección a Grupos de Riesgo	Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios	25
Mejoras en el Funcionamiento del Sistema de Justicia Criminal	Intervenciones policiales en áreas de riesgo	2
	Otras intervenciones policiales de patrullaje	1
	Mejora en la investigación de los homicidios	1
	Reducción de la letalidad policial	4
Reinserción, Mediación o Negociación dirigida a Victimarios	Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada	4
	Mediación con grupos armados	12
	Negociación con grupos armados	1
Estrategias Integradas de Reducción de la Violencia Letal	Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio	19
	Estrategias integradas para la reducción de los homicidios	3

La distribución de programas según tipo puede ser examinada en la Tabla 3, sin olvidar que algunas iniciativas pueden corresponder a más de un tipo simultáneamente.

Como se puede observar, entre las estrategias integradas de reducción de la violencia la gran mayoría

(19) son iniciativas globales contra la violencia y la criminalidad, que poseen un componente de disminución de homicidios. Solo tres son estrategias desarrolladas específicamente contra los homicidios, lo que constituye otra comprobación de la falta de focalización anteriormente señalada.

6. Evaluación de Impacto.

Apenas una minoría de los programas, menos de 20%, fueron sometidos a evaluaciones de impacto, un panorama desolador que puede ser atribuido, por un lado, a la falta de planificación y a limitaciones técnicas, acompañados de la ausencia de una cultura de evaluación, y, por otro, a las dificultades y desafíos que son enfrentados a la hora de evaluar los proyectos de prevención de la violencia. Entre los elementos que contribuyen a limitar la evaluabilidad, podemos destacar: a) ausencia de datos válidos y confiables; b) efectos diferenciados a corto, medio y largo plazo; c) cambios legislativos o programas universales ante los que es imposible generar grupos de control; d) la relativa infrecuencia del fenómeno del homicidio, lo cual dificulta la aplicación de tests de significancia estadística y necesita de modelos con distribuciones estadísticas diferentes de la normal (Poisson, etc.); e) programas sin objetivos

claros o que reúnen un gran número de acciones simultáneamente sobre un territorio, con lo que resulta casi imposible evaluar el impacto de cada una de ellas; f) desplazamiento criminal de la violencia en los territorios objeto de la intervención a otros territorios, lo que dificulta la evaluación del impacto global; g) evaluación del trabajo de instituciones, como las policías, en función de la información que ellas mismas producen, lo que puede comprometer la validez y confiabilidad de los datos.

De cualquier forma, es preciso insistir en la necesidad de invertir en la evaluación de las intervenciones y en la investigación sobre prevención de manera general. Caso contrario, los programas seguirán siendo formulados y evaluados en función de evidencias extraídas de otros países con realidades muy distantes de la región, principalmente de Europa y los Estados Unidos.

7. Conclusión.

Algunos de estos programas son simples y no presentan mayores resistencias, como las campañas de valorización de la vida, aunque no haya evidencias concretas de su impacto. Otras iniciativas son osadas o controvertidas y están expuestas a riesgos diversos, como las negociaciones con miembros de grupos armados. Sin embargo, a veces son justamente estas estrategias que involucran directamente a los victimarios o potenciales victimarios las que tienen un mayor potencial para provocar reducciones rápidas e intensas en la tasa de homicidios, especialmente donde la violencia tiene un carácter intergrupalo. Otro abordaje que mostró capacidad de reducir significativamente los homicidios en plazos relativamente cortos es el referido a cambios en el sistema de justicia criminal, ya sea mediante el patrullaje en zonas de riesgo, o a través de la investigación criminal.

En ocasiones, la sociedad civil acaba asumiendo los papeles que el Estado tiene dificultad en ejercer, como sería el caso de las labores de mediación entre grupos rivales que realiza el PMI en Jamaica o incluso la tarea de investigar los crímenes de homicidio, como es el caso de Paz y Justicia en Honduras. En esas situaciones, la sociedad civil alcanza mayor confianza de la población que el Estado y también suele desarrollar una actuación más ágil, apuntando a los caminos que el poder público debería recorrer para mejorar su desempeño.

El hecho de que la mayoría de los programas de reducción de homicidios parezca relativamente reciente puede indicar un aumento de la preocupación con el tema y un cambio de tendencia a la que este trabajo pretende contribuir. En cualquier caso, la región debe dedicar sin demora un grado de prioridad al homicidio compatible con la gravedad del problema que enfrentamos.