

## Enfrentando la violencia urbana en América Latina: Revirtiendo la exclusión a través de la actuación policial inteligente y la inversión social

La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos" - Kofi Annan, Secretario General de la ONU

## Introducción

Los recientes esfuerzos de Río de Janeiro por establecer la presencia del Estado, ofrecer servicios gubernamentales y reducir los niveles de criminalidad en las favelas, los barrios pobres e ingobernados que se distribuyen por toda la ciudad, han sido ampliamente difundidos. En marzo de 2011, en ocasión de la visita del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, a una favela en el marco de su visita oficial a Brasil, las autoridades brasileñas presentaron un programa cuyo objetivo es, según los funcionarios responsables del proyecto, "recuperar para el Estado territorios pobres controlados por los narcotraficantes" y saldar "una enorme deuda social que se remonta a la colonización de estos barrios"<sup>2</sup>.

El discurso de las autoridades brasileñas tiene eco en otros lugares de la región. Actualmente, diversos gobiernos nacionales, estatales y municipales están debatiendo nuevas estrategias



Durante décadas, estas zonas han sido totalmente abandonadas por los sucesivos gobiernos, cuya única atención ha consistido en adoptar medidas represivas, o de "mano dura", periódicamente. Sin embargo, frente al fracaso de este tipo de medidas, algunos gobiernos están probando enfoques diferentes.

para hacer frente a la violencia urbana. Estas estrategias no sólo se basan en el control policial, sino que también incluyen un importante componente social.

Si bien el crimen es de por sí un problema muy difícil de manejar, en gran parte de América Latina se ve agravado por la exclusión social, la marginalización y la falta de servicios básicos que afectan a muchos barrios pobres. Muchos de los distritos pobres de las ciudades de la región, que fueron poblados de manera informal durante periodos de rápida urbanización, llevan mucho tiempo sufriendo por causa de la pobreza endémica y la falta de oportunidades. En las últimas décadas, muchos han padecido crecientes niveles de violencia, a menudo vinculada al narcotráfico o a las bandas criminales. En algunos casos, la policía no solo no atenúa esta violencia, sino que la agrava.

Durante décadas, estas zonas han sido totalmente abandonadas por los sucesivos gobiernos, cuya única atención ha consistido en adoptar medidas represivas, o de "mano dura", periódicamente. Sin embargo, frente al fracaso de este tipo de medidas, algunos gobiernos están probando enfoques diferentes.

Estos nuevos enfoques se basan, según los mismos gobiernos, en estrategias secuenciales adecuadamente planificadas que combinan iniciativas para garantizar la seguridad pública y la provisión de servicios básicos. Estos planes no entran dentro de las categorías tradicionales de los programas de combate al delito, sino que van más lejos y son más complejos que las intervenciones armadas para reducir la violencia, las estrategias de lucha contra las pandillas o los programas antidroga o contra la insurgencia. Aunque muchos de estos planes se apoyan en las fuerzas policiales –y en algunos casos incluso en las fuerzas armadas, lo cual es problemático—todos ellos parecen reconocer que el

éxito de una estrategia depende de mucho más que el brazo armado del Estado. Su objetivo no sólo es mejorar las condiciones de seguridad, sino también revertir la exclusión histórica de los habitantes de las zonas urbanas marginales.

Las iniciativas orientadas a "revertir la exclusión"
—a falta de otro término más apropiado—no son idénticas. Por el contrario, se desarrollan en contextos singulares y se valen de tácticas y estrategias diversas. Los resultados han sido mixtos; las condiciones de seguridad han mejorado en algunas comunidades, mientras que en otras no ha sido así. No obstante, estas iniciativas merecen atención. A pesar de que la violencia urbana se ha agravado hasta tal punto que ha pasado a encabezar la lista de las principales preocupaciones de los ciudadanos en toda la región, en los últimos cinco años se ha innovado y se ha aprendido más que en los anteriores cincuenta.

Lo que sigue es un breve análisis de cuatro iniciativas desarrolladas con el fin de fortalecer la seguridad ciudadana en América Latina. Los cuatro casos presentados a continuación fueron seleccionados por su énfasis en "revertir la exclusión". Si bien cada caso es diferente, todos tienen en común el compromiso oficial por hacer llegar los servicios del gobierno a las comunidades marginalizadas como elemento clave para contener el crimen y la violencia. Los autores evalúan los puntos fuertes y débiles, así como la eficacia de cada programa. Muchas de estas iniciativas son incipientes y aún es demasiado pronto para declarar a alguna de ellas exitosa. Mediante el análisis de estas iniciativas, el informe destaca la noción, cada vez más extendida, de que mejorar la seguridad ciudadana en un contexto de altos niveles de violencia urbana requiere un enfoque integral que otorgue un lugar central al desarrollo social.

## La "Pacificación" y Reincorporación de las Favelas de Río de Janeiro

Ashley Morse analiza el fenómeno del crimen y la violencia en las favelas de Río de Janeiro, así como los recientes esfuerzos del gobierno por establecer su autoridad y reforzar la provisión de servicios sociales a ciertas comunidades.
Un nuevo enfoque hacia el control policial acompañado de programas sociales ofrece esperanza para las favelas "pacificadas", aunque existen dudas acerca de los recursos y sostenibilidad del plan y sobre el alcance de los cambios en las prácticas policiales.

Río de Janeiro, conocida como la "Ciudad Maravillosa", es también desgraciadamente famosa por sus altos niveles de crimen y violencia, frecuentemente vinculados al narcotráfico. Estos problemas se concentran en las favelas, los barrios pobres distribuidos por toda la ciudad. Como futura sede de grandes eventos mundiales —el Mundial de fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016—todas las miradas están puestas en Río para ver si esta ciudad icónica logra convertirse en anfitriona de estos eventos, y en particular si es capaz de contener el crimen y la violencia de los que ha sido víctima durante tanto tiempo.

Las favelas son barrios pobres similares a los que existen en la periferia de muchas otras áreas urbanas en el todo el mundo. Sin embargo, a diferencia de otros lugares, las favelas de Río se extienden por las laderas de los cerros de la ciudad. Algunos colindan con los barrios más elegantes de Río. Si bien los pobres de la ciudad se han visto confinados a estos barrios improvisados y escarpados durante generaciones, las favelas comenzaron a tornarse permanentes a partir de los años 70, cuando Brasil experimentó un fuerte crecimiento económico debido al boom industrial. Esto, sumado al deterioro de las condiciones en las áreas rurales, impulsó la migración interna a gran escala hacia las grandes metrópolis de Brasil.

Hoy en día estos barrios siguen mostrando las consecuencias de su abandono histórico.

Desconectadas y sin acceso a los servicios de la ciudad, las favelas carecen de escuelas secundarias y de infraestructura básica como electricidad,

alcantarillado y recolección de residuos. Sumado a esto, tradicionalmente se las ha considerado asentamientos ilegales, por lo que existen en los márgenes y permanecen social y políticamente alejadas de la toma de decisiones. Muchos expertos opinan que la ausencia del gobierno y la falta de participación de las favelas abrieron un espacio que permitió a los narcotraficantes tomar el control territorial de éstas a fines de los años 70, cuando el narcotráfico a gran escala se instaló en Brasil.

La geografía de Río delimita claramente la frontera entre el "asfalto" (la ciudad formal) y la "colina" (las favelas) controlada por los grupos de narcotraficantes o milicias<sup>3</sup>. Las fuerzas policiales, que son notablemente corruptas y a menudo trabajan en conjunto con los narcotraficantes, no suelen entrar a las favelas, sino que se limitan a patrullar su perímetro, abandonando a la población al dominio de los grupos armados ilegales. Este modelo de control policial – que constituye esencialmente una estrategia de contención—refuerza el aislamiento de las favelas.

En aquellas ocasiones en que la policía sí ingresa a las favelas, suele hacerlo en forma de incursiones masivas, operativos breves similares a los "ataques de precisión" empleados por los militares, cuyo objetivo es supuestamente desmantelar las bandas de narcotraficantes, pero que no suelen tener éxito a largo plazo4. En estos casos, la policía Militar, a menudo acompañada por el Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), entra en la favela y la ocupa, empleando la misma fuerza letal que utilizan las fuerzas armadas en tiempo de guerra. (A pesar de su nombre, la policía Militar es una fuerza civil, no militar.) La tasa de homicidios ocurridos durante estas ocupaciones es alta; de hecho la policía Militar de Río es una de las fuerzas policiales más letales del mundo5.

Una práctica rutinaria de los gobiernos estatales de Brasil consiste en clasificar los homicidios perpetrados por agentes policiales como "actos de resistencia". Por su parte, los agentes responsables suelen argumentar que estas muertes ocurren como consecuencia de enfrentamientos armados. Sin embargo, el número de muertes a manos de la policía es desproporcionado comparado con el número

Dada esta dinámica policial y de seguridad, el principal problema no es necesariamente la falta de presencia policial en las favelas, sino más bien la forma en que la policía se relaciona con éstas.

de muertes de agentes policiales. Alrededor de 40 civiles son asesinados por cada oficial fallecido en acto de servicio. Además, la clasificación sistemática de estos casos como actos de resistencia deriva en la caracterización de los mismos como casos cerrados, lo cual otorga un amplio margen de impunidad a los agentes de policía. Igualmente preocupante es la conclusión de los expertos en la materia que muchas de estas muertes son en realidad ejecuciones extrajudiciales<sup>6</sup>.

| Año  | Personas<br>Matadas por<br>Policías | Policías<br>Matados | Proporción |
|------|-------------------------------------|---------------------|------------|
| 2007 | 1,330                               | 32                  | 42:1       |
| 2008 | 1,137                               | 26                  | 44:1       |
| 2009 | 1,048                               | 31                  | 34:1       |
| 2010 | 855                                 | 20                  | 43:1       |

Fuente: Gobierno del Estado de Río de Janeiro, Instituto de Seguridad Pública

Dada esta dinámica policial y de seguridad, el principal problema no es necesariamente la falta de presencia policial en las favelas, sino más bien la forma en que la policía se relaciona con éstas.

Actualmente el gobierno estatal de Río está desarrollando una ambiciosa nueva estrategia que busca establecer la presencia policial en las favelas, así como legitimar formalmente la pertenencia de esos territorios en la ciudad. En noviembre de 2008 se inauguraron en la favela Santa Marta las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), una fuerza especial dentro de la policía militar cuya misión es mantener el orden en las favelas en un estilo marcadamente comunitario.

Las unidades están compuestas por nuevos reclutas que aún no han pisado la calle, y por lo tanto, se supone que no han sido teñidos por la corrupción. Sus salarios son más altos para desalentar el cobro de sobornos. Antes de salir a la calle, los oficiales

de la UPP reciben entrenamiento especializado en relaciones comunitarias, con particular atención en los derechos humanos y la resolución de conflictos. Si bien dentro de las UPP existen roles policiales tradicionales, esta institución otorga mucha importancia a la reconstrucción de las relaciones comunitarias. Todos los oficiales realizan servicio comunitario como parte de su rutina - principalmente enseñando a los jóvenes desde música hasta karate e informática-para intentar transformar la históricamente conflictiva relación entre la policía y la comunidad. Las UPP se anuncian como un programa de "recuperación del territorio", pero no se limitan a desplazar a los narcotraficantes y salir, sino que permanecen en las favelas. Su éxito en gran parte depende de su capacidad de ganarse la confianza de los habitantes de estos barrios7.

La seguridad pública es tan sólo una parte de la ecuación para revertir la exclusión en las favelas de Río. El proceso de "pacificación" también exige que se provean las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social.

La presencia de la nueva policía pacificadora en ciertas favelas ha favorecido la provisión de servicios y la regularización de terrenos; por primera vez, los residentes han podido registrar sus propiedades.

Otra novedad relativamente positiva es el entusiasmo del sector privado. Hasta ahora la mayoría de los negocios habían evitado establecerse en las favelas por miedo al volátil dominio de los narcotraficantes, pero con los estables niveles de seguridad registrados recientemente, lo están haciendo rápidamente.

No obstante, aún es necesario un esfuerzo más concertado para promover el desarrollo social.

Alrededor de dos años después del lanzamiento del programa UPP, el gobierno estatal inauguró la UPP Social, un programa complementario destinado a las favelas "pacificadas", cuyo objetivo es la integración de Río de Janeiro de cara al año Olímpico 20168.

La UPP Social, cuyos creadores consideran un "mecanismo de gestión", comenzó con un inventario exhaustivo de todos los proyectos existentes, tanto los del gobierno como los del sector privado y la sociedad civil9. Se recopiló y sistematizó todo tipo de información, desde datos sobre la instalación de alumbrado callejero hasta actividades extraescolares para chicos y programas de capacitación laboral, con el fin de mejorar el acceso a los servicios de los residentes. La principal tarea del programa UPP Social, por lo tanto, es garantizar la articulación de las políticas sociales de órganos públicos locales, estatales y federales. En las favelas a las que llega UPP Social, los funcionarios del gobierno comienzan por organizar un debate público en el que participan las partes interesadas, líderes comunitarios y residentes. En esa instancia, con el inventario en mano, evalúan y debaten las necesidades de la comunidad, priorizando los objetivos. La UPP Social crea un mapa geográfico de las comunidades y organiza reuniones para estudiar el mapa, en las que participan funcionarios encargados de la seguridad pública, residentes miembros de los Consejos de Seguridad Comunitaria y otros proveedores de servicios. Los aportes de los participantes como, por ejemplo, información sobre lugares en los que se acumulan residuos, rincones mal iluminados o puntos de venta de droga, constituyen datos fundamentales para el desarrollo del trabajo en las favelas, así como para futuras iniciativas<sup>10</sup>.

El enfoque innovador de la UPP y su programa complementario, la UPP Social, es digno de elogio. Naturalmente, sin embargo, existen ciertos problemas.

Hay varios interrogantes relacionados con el accionar policial. Los primeros operativos, cuyo objetivo era expulsar a las bandas de narcotraficantes para permitir el acceso a la UPP, contaron con la participación del Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), el Ejército, los Marines y la policía Militar. Estos operativos pueden asemejarse a operativos de guerra y causar muertes y lesiones. Varios grupos de la sociedad civil han expresado su preocupación frente a la sensación de militarización que experimentan sus comunidades durante y después



Un policía de la UPP le enseña una clase de capacitación tecnológica a un grupo de niños de la favela Babilônia. (Fuente: Priscila Marotti, UPP Repórter, Gobierno del Estado de Río)

de estos operativos. Por ejemplo, los residentes del Complexo do Alemão, que fue "pacificado" a fines de noviembre de 2010 y actualmente permanece ocupado por los militares, entre otras fuerzas, denunciaron que durante varios días después del operativo inicial, agentes de la policía Militar (muchos de los cuales portaban mochilas) derribaron sus puertas a patadas, allanaron sus casas y robaron efectivo y objetos de valor<sup>11</sup>. Muchas comunidades "pacificadas" también han denunciado un excesivo control policial de la vida cotidiana, incluyendo los registros y arrestos arbitrarios en la calle, la prohibición de las populares fiestas Funk, y el acoso a los residentes<sup>12</sup>.

Otro de los grandes desafíos está relacionado con la capacidad del programa: ¿Podrá la UPP crecer lo suficiente para hacer frente a la magnitud del problema? Hay más de 1000 favelas en la ciudad, de las cuales sólo 17 cuentan con UPP y 16 con UPP Social. Los criterios de selección aún no son claros, y tanto los expertos como los ciudadanos denuncian que el gobierno da prioridad a las favelas situadas cerca de barrios acomodados, o de las sedes de futuros mega eventos, en lugar de priorizar aquellas favelas cuyas necesidades son más urgentes.

El ritmo al que avanza la iniciativa también presenta problemas. Actualmente, la UPP no posee



"YA FUE REVISADO...y la puerta quebrada dos veces" cuenta una nota dejada por un residente de Complexo do Alemão, pidiendo que la policía no entrara por fuerza de nuevo.

suficientes unidades entrenadas y listas para tomar el mando ni siquiera en Complexo do Alemão. Los proyectos sociales que se prometieron han llegado lentamente y no siempre cubren las necesidades de la comunidad. A menudo se critica a la UPP por parecer una ocurrencia tardía que no genera nuevos servicios o financiamiento.

Finalmente, cabe resaltar lo que el programa no es. No se trata de una estrategia antidroga, ni de una táctica para desmantelar el crimen organizado. Por el contrario, su objetivo es remover de algunas comunidades específicas la venta de drogas y el crimen organizado. Es muy posible que en estas comunidades deje de venderse droga a la vista de todos y los jóvenes miembros de las bandas dejen de blandir sofisticadas armas, pero en ese caso lo más probable es que estas actividades pasen a la clandestinidad o se trasladen a otras favelas. Por otro lado, el gobierno aún no ha logrado "pacificar" una sola favela controlada por milicias -brutales grupos de vigilancia parapolicial, a menudo liderados por policías fuera de servicio. Eso ha generado dudas acerca de la capacidad del programa de erradicar la corrupción de las fuerzas de seguridad.

A pesar de estos obstáculos, la UPP ha sido bien recibida. Según un estudio reciente, en el cual se entrevistó a residentes de ocho favelas en las que se implementó la UPP, el 83% de los entrevistados describió la situación de seguridad en su comunidad como "mejor" o "mucho mejor" que el año anterior, y el 72% dijo que se sentían más respetados por personas ajenas a su comunidad¹³. Si bien el gobierno no ha hecho más que comenzar lo que promete ser una ardua tarea, las claras diferencias que presenta esta iniciativa comparada con anteriores estrategias hacen que valga la pena continuar estudiándola.

### Medellín: Dos Pasos Adelante, Un Paso Atrás

Adam Isacson analiza la violencia vinculada al narcotráfico y a las bandas en Medellín, y los altibajos en los niveles de crimen violento en la ciudad. Además, explora la diversidad de estrategias gubernamentales y programas sociales, así como los cambios en la dinámica de poder entre las organizaciones criminales que contribuyeron a la reducción en la tasa de homicidios.

"Medellín, que fue la ciudad con el más alto ndice de homicidios del mundo, la ciudad de Pablo Escobar, es hoy un lugar donde los vecindarios son más seguros, los negocios prosperan y la esperanza es palpable en toda la ciudad", escribió la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Condoleezza Rice el 7 de abril de 2008 en una columna del Wall Street Journal<sup>14</sup>. La tasa de homicidios en la segunda ciudad más grande de Colombia se redujo de 174 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2002 a 36-más baja que la de Washington, DC—en 2005<sup>15</sup>, lo que llevó a periodistas y analistas a escribir extensamente sobre el "Milagro de Medellín". En su afán por vender un tratado de libre comercio que finalmente fue firmado en 2006, la administración Bush envió una serie de delegaciones del Congreso de los Estados Unidos a Medellín. Los miembros de estas delegaciones observaron las dramáticas mejoras en materia de seguridad en la ciudad y se reunieron con su alcalde, el progresista Sergio Fajardo, quien estudió en Estados Unidos.

Sin embargo, en 2009 la ciudad de nuevo se vio afectada por el crimen violento en los barrios pobres, o comunas, que se levantan en las laderas de las montañas que rodean la ciudad. Si bien Medellín La erosión del Milagro de Medellín ha llevado a algunos observadores a preguntarse si dicho fenómeno se debió a la implementación de sólidas políticas públicas, o a cambios en la configuración de los grupos criminales de la ciudad. La respuesta es, claramente, ambos.

sigue siendo considerablemente más segura que hace una década, la tasa de homicidios ascendió a 95 en 2009, descendiendo ligeramente a 88 en 2010<sup>16</sup>. La erosión del Milagro de Medellín ha llevado a algunos observadores a preguntarse si dicho fenómeno se debió a la implementación de sólidas políticas públicas, o a cambios en la configuración de los grupos criminales de la ciudad.

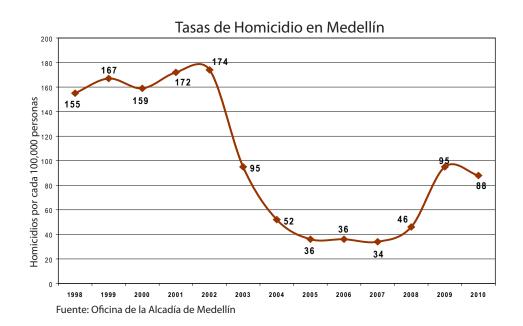
La respuesta es, claramente, ambos. Durante un periodo singular en el que la competencia entre los grupos del crimen organizado disminuyó, la tasa de homicidios se redujo a niveles inusitadamente bajos. Sin embargo, una vez finalizado ese periodo, las mejoras implementadas en la gestión de la ciudad evitaron que se volviera a los altos niveles anteriores.

La mayor parte de esta violencia afecta a las comunas, donde vive aproximadamente la mitad de la población de la ciudad. Las montañas que rodean la ciudad comenzaron a ser asentadas en los años 60 y 70, a medida que los habitantes de zonas rurales —muchos de los cuales se habían visto desplazados por la violencia—comenzaron a llegar a Medellín. Las comunas crecieron hasta convertirse en densos

barrios sin planificación, mientras que el gobierno de la ciudad consideraba a las nuevas comunidades ilegítimas y se negaba a proveer servicios. Durante décadas, prácticamente los únicos servicios que llegaron a estas zonas fueron los pirateados, y la policía se negó a responder a llamadas y a entrar en los barrios marginales de Medellín a no ser en grandes grupos. Lo mismo se puede decir del Ejército Colombiano, que ha participado en la seguridad pública de la ciudad durante décadas.

Este abandono creó un vacío que llenaron los grupos violentos. Los apoyos externos han variado con los años, pero la dinámica en las calles de las comunas se ha mantenido: los jóvenes armados se organizan en bandas territoriales que extorsionan a los pequeños negocios, generalmente venden droga, controlan los movimientos de los residentes y asesinan a sus rivales.

Durante los años 80 y principios de los 90, los centenares de bandas de la ciudad cayeron bajo la influencia del Cartel de Medellín. Mientras se libraba la sangrienta batalla entre los barones de la droga y el Estado colombiano, Medellín se convirtió en la



ciudad más violenta del mundo. Tras la muerte del líder del cartel, Pablo Escobar, en 1993, las milicias urbanas de las FARC y el ELN fueron las primeras en llenar el vacío criminal. Los jóvenes de las bandas no adoptaron la política de izquierda de las guerrillas, pero sus vínculos con éstas facilitaron el acceso de los insurgentes a la ciudad, que es un centro neurálgico para el transporte entre la costa y el interior de Colombia.

En la década de los 90, las milicias guerrilleras pelearon por el control de las comunas contra la mafia de la droga post-Escobar de Medellín, particularmente una banda de sicarios llamada La Terraza y liderada por un antiguo miembro del cartel de Medellín llamado Diego Fernando Murillo, conocido como "Don Berna". Hacia fines de los 90, La Terraza dio paso a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una poderosa red de grupos paramilitares afines al gobierno; Murillo no tardó en convertirse en uno de los principales líderes de las AUC.

En octubre de 2002, poco después de su elección, el Presidente Álvaro Uribe ordenó a las fuerzas de seguridad que llevaran adelante una ofensiva en las comunas, de las que habían estado ausentes durante tanto tiempo. La ofensiva consistió en una campaña conjunta entre militares y policías basada en el combate urbano puerta a puerta, conocida como "Operación Orión", que consiguió desplazar a las milicias guerrilleras de las comunas al oeste de la ciudad. No obstante, en general no se hizo frente a los grupos paramilitares en estos barrios, y testimonios posteriores, incluido el de Don Berna, sostienen que de hecho los paramilitares cooperaron con ciertas unidades policiales y militares durante la Operación Orión<sup>17</sup>. Tras la ofensiva, las milicias de la guerrilla dejaron de ser una fuente de violencia en Medellín, pero los paramilitares permanecieron, cada vez en mayor número.

La facción paramilitar que tomó el control tenía fuertes vínculos con la narcomafia de Medellín, en particular con el sindicato conocido como la "Oficina de Envigado". Se trataba del "Bloque Cacique Nutibara" de las AUC, liderado por Don Berna.

Durante 2003, los hombres de Don Berna libraron y ganaron una batalla contra el "Bloque Metro", cuyos líderes decían oponerse al narcotráfico. En noviembre de 2003, tras consolidar su dominio de los barrios, el "Bloque" de Don Berna se convirtió en la primera unidad paramilitar en entregar las armas y "desmovilizarse". El periodo que siguió a esta desmovilización, desde 2003 hasta 2008, fue un periodo de paz inusitado en la historia reciente de la ciudad.

Durante estos cinco años no se redujeron ni el narcotráfico ni la pertenencia a las bandas en Medellín. Lo que sí se modificó fue el comportamiento de los grupos violentos. Sin nadie que desafiara su dominio sobre el crimen, y alentado a colaborar con el gobierno a partir de las negociaciones por su desmovilización, Don Berna ordenó a sus hombres que emplearan el mínimo de violencia. Algunos analistas críticos emplearon el término "DonBernabilidad" –un juego de palabras que alude a la palabra gobernabilidad—para referirse al fenómeno que identificaron como el principal motor del Milagro de Medellín.

Los críticos estaban en lo cierto, aunque sólo en parte. Claramente, las órdenes de Don Berna jugaron un papel importante en la reducción de la violencia. Sin embargo, al mismo tiempo tanto el gobierno local como el nacional afirmaron su presencia en las comunas como nunca antes. Tras la Operación Orión surgieron nuevas comisarías y patrullas de policía y mejoraron los tiempos de respuesta, lo que resultó en una presencia preventiva que logró disuadir gran parte del crimen común (aunque no el crimen organizado). Al mismo tiempo, el gobierno de la ciudad - inicialmente al mando del alcalde Sergio Fajardo, y posteriormente de Alonso Salazar que disponía de considerables recursos, invirtió generosamente en obras públicas en las comunas, construyendo modernas escuelas, bibliotecas, parques y centros comunitarios.

El gobierno de Medellín también brindó importante apoyo a los programas de "reinmersión" para paramilitares desmovilizados, consistente, entre otras cosas, en capacitación laboral, educación

básica, apoyo psicosocial y otros servicios similares. El resultado de estos programas, que no discriminaban estrictamente entre paramilitares y miembros de las bandas (en Medellín los límites son demasiado difusos), fue modesto. Lo que sí lograron fue incorporar a miles de jóvenes con antecedentes criminales al "sistema" sin recurrir al encarcelamiento.

El modelo fue puesto a prueba el 13 de mayo de 2008, apenas unos meses después del fin de la gestión de Sergio Fajardo. Don Berna fue extraditado a los Estados Unidos, junto con otros doce líderes paramilitares, para ser juzgado por delitos vinculados al narcotráfico. Actualmente, Diego Fernando Murillo cumple una condena de 31 años en una cárcel estadounidense.

Ante la ausencia de su máximo líder, la organización de Don Berna se fragmentó y los mandos medios comenzaron a pujar por el control de la organización. Dos facciones de la Oficina de Envigado, bajo los líderes "Sebastián" y "Valenciano", libraron una sangrienta batalla que elevó la cifra total de homicidios en Medellín de 1066 en 2008 a 2186 en 2009.

El alcalde Alonso Salazar, quien asumió al comienzo de 2008, había adquirido fama local como periodista y líder comunitario a través de su trabajo con jóvenes en situación de riesgo en las comunas. Desde entonces, ha mantenido una inversión considerable en proyectos sociales al tiempo que ha insistido en la lucha contra las bandas, negándose a aceptar todo lo que se asemeje a un "pacto" que permita a los grupos criminales seguir operando en la ilegalidad a cambio de reducir los niveles de violencia. Para Salazar, los escasos resultados se deben a la falta de recursos policiales provenientes del gobierno central, así como a los límites a la detención preventiva que imponen las normas del debido proceso legal. La corrupción de la policía local sigue siendo uno de los principales desafíos; el sistema judicial mantiene altos niveles de impunidad; y la IV Brigada del Ejército de Colombia tiene reputación de no respetar los derechos humanos.

Si bien hoy en día el nivel de violencia en la

ciudad es peor que en la época del Milagro de Medellín, aún dista mucho de los espantosos niveles de principios de los 90 y principios de la década del 2000. A pesar de que las bandas de la ciudad siguen siendo poderosas y continúan peleando por el control, sus movimientos se han visto coartados por la mejora de los servicios públicos y la mayor presencia del gobierno en las comunas. El dramático descenso de la violencia registrado durante los años del Milagro de Medellín no fue meramente el resultado del accionar del gobierno, sino que fue potenciado por la calma reinante en el mundillo criminal de la ciudad, la cual resultó ser inestable. Cuando ese equilibrio desapareció en 2008, y Medellín volvió a su nivel habitual de violencia, este nivel resultó ser considerablemente menor que el que la ciudad había sufrido anteriormente. Probablemente el hecho de que la violencia, si bien seguía siendo alta, no alcanzase los niveles aún más altos a los que había llegado anteriormente, se debió a las mejoras implementadas por el gobierno local.

Al momento de redactar este informe, las cifras mostraban un importante descenso en la tasa de homicidios durante el último trimestre de 2010. Las autoridades de Medellín aseguran que esto es el resultado de su buen gobierno<sup>18</sup>. Otros analistas, por el contrario, interpretan este cambio como una señal de que el líder "Sebastián" ha ganado la puja por el poder y que tiene menos enemigos<sup>19</sup>. De nuevo, es posible que ambos estén en lo cierto.



Diego Fernando Murillo alias Don Berna, al ser extraditado a los Estados Unidos en mayo de 2008. (Fuente: Presdencia de Colombia)

## "Todos Somos Juárez": El Discurso Correcto pero Insuficiente Seguimiento

Maureen Meyer examina el origen de la crisis en Ciudad Juárez: la exclusión que históricamente afecta a gran parte de la población de Juárez, las transformaciones que ha experimentado el narcotráfico y la lucha contra las drogas por parte del gobierno mexicano, así como las implicancias de su condición de ciudad fronteriza. Meyer evalúa el nuevo énfasis en la inversión social prometido como parte de las iniciativas contra el crimen en Juárez y cuestiona la forma en que éstas están siendo implementadas, además de resaltar la necesidad de desarrollar estrategias más efectivas para controlar la violencia.

Ciudad Juárez, que adquirió notoriedad a raíz de los homicidios de género de miles de mujeres que comenzaron a principios de los 90, es hoy el frente de batalla de la violencia vinculada al narcotráfico en México. Desde 2006, más de 35.000 personas han perdido la vida en homicidios relacionados con el narcotráfico en México. Sólo en 2010 hubo más de 3100 muertes violentas en Ciudad Juárez, lo que representó el 20% de los homicidios relacionados con el narcotráfico en México ese año y situó a la ciudad nuevamente a la cabeza de las más violentas del mundo. Aunque no hay cifras oficiales, un informe publicado en septiembre de 2010 por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Ciudad Juárez estima que aproximadamente 230.000 personas han abandonado Juárez en los últimos dos años20. Sólo hay que leer los diarios locales un día cualquiera para observar que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, la violencia persiste.

Si bien las redes de tráfico de sustancias ilícitas en México funcionan desde hace varias décadas, los esfuerzos de interdicción de Estados Unidos a mediados de los 80, centrados en impedir el ingreso de cocaína colombiana a través de Florida, contribuyeron al desplazamiento de gran parte del negocio del narcotráfico a México. Los pequeños traficantes mexicanos se transformaron en complejas organizaciones narcotraficantes que hoy en día son actores centrales en esta actividad criminal. La violencia vinculada al narcotráfico en México

aumentó a medida que las organizaciones criminales se disputaban el control de las rutas de acceso a Estados Unidos y de los crecientes mercados locales de drogas.

Cuando Felipe Calderón asumió la presidencia de México en diciembre de 2006, el elemento dominante de su estrategia de seguridad fue el lanzamiento de operativos antidroga en áreas consideradas puntos álgidos del crimen organizado, entre otras, Juárez. La policía mexicana era considerada demasiado corrupta y débil para hacer frente a los carteles. Los expertos estiman que alrededor de 50.000 soldados mexicanos participan en estos operativos en varias áreas del país. Supuestamente, esta estrategia debería estar acompañada de reformas institucionales, en particular, de los sistemas policial y judicial. Si bien estas reformas están en curso, el proceso de reforma institucional es lento y exige voluntad política a nivel federal y estatal, la cual en muchos casos parece escasear.

Tras el enorme despliegue de soldados y agentes de la policía federal en operativos antidroga, la violencia aumentó considerablemente en algunas áreas. En Ciudad Juárez se registraron 350 muertes violentas en 2007; en 2009, un año después del lanzamiento de la Operación Conjunta Chihuahua, esta cifra había ascendido a 2635<sup>21</sup>.

Para entender esta violencia no sólo es necesario examinar las actuales batallas entre los diversos grupos criminales, sino también tener en cuenta la historia de la ciudad. En las últimas décadas, Ciudad Juárez se convirtió en una meca para las fábricas exportadoras denominadas maquiladoras, cuya producción se centraba en el mercado estadounidense. Entre 1980 y 2000, la población de Juárez se duplicó. Se invirtió en la infraestructura de la ciudad, pero sólo en los aspectos necesarios para que se instalaran las fábricas, sin tener en cuenta las necesidades de los cientos de miles de personas que se trasladaron a la ciudad para trabajar en ellas. Tanto el gobierno federal como el estatal y el local permitieron que la ciudad absorbiera este enorme aumento de la población sin garantizar el acceso a servicios básicos como infraestructura, educación,

La exclusión social, política y económica de una gran parte de la población de Juárez, sumada a la creciente desocupación –generada principalmente por la pérdida de empleos en el sector maquilador—los cambios en el narcotráfico y en las organizaciones criminales y el hecho de ser una ciudad frontera, se unieron para crear la "tormenta perfecta".

salud o guarderías para los hijos de las trabajadoras de las maquilas, quienes mayormente son mujeres.

La exclusión social, política y económica de una gran parte de la población de Juárez, sumada a la creciente desocupación -generada principalmente por la pérdida de empleos en el sector maquiladorlos cambios en el narcotráfico y en las organizaciones criminales y el hecho de ser una ciudad frontera, se unieron para crear la "tormenta perfecta". El golpe decisivo fue un escándalo que instó al gobierno a cambiar su actitud hacia la ciudad. El 30 de enero de 2010, 16 jóvenes que habían asistido a una fiesta en la casa de uno de ellos, dado que ya no era seguro salir por la noche, fueron asesinados por un grupo de asaltantes armados. El escándalo se extendió desde Juárez a Ciudad de México, y el gobierno federal anunció un programa con un enfoque más holístico para lidiar con la crisis de seguridad en Juárez: "Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad".

En los documentos del programa, el gobierno afirma que "la inseguridad, la falta de oportunidades sociales y económicas, la descomposición del tejido social y la proliferación de conductas antisociales son todos fenómenos entrelazados que no permitían el desarrollo pleno de los juarenses. Por ello, Todos Somos Juárez atiende el problema de forma integral, atacando no sólo los efectos sino también las causas de la violencia". Originalmente, el programa comprometía a todos los niveles del gobierno a invertir \$270 millones de dólares en 160 acciones concretas en el ámbito de la seguridad, economía, trabajo, salud, educación y desarrollo social, más de 70 de las cuales estaban relacionadas con la salud o la educación<sup>22</sup>.

Una de estas iniciativas, la llamada Programa Escuela Segura, apunta a transformar las escuelas en lugares libres de violencia, crimen y adicción a las drogas. El programa incluye el aumento de la vigilancia en las escuelas durante el periodo de vacaciones para prevenir los robos y el vandalismo; cursos de defensa personal y prevención de la violencia; y estrategias y métodos para mejorar la seguridad en el camino de ida y vuelta a la escuela. Desde el 11 de octubre de 2010, 712 escuelas han sido incorporadas al programa, mientras que las 294 restantes comenzarán a participar a partir del próximo ciclo escolar<sup>23</sup>.

Uno de los compromisos más ambiciosos en materia de seguridad fue la promesa de profesionalizar y verificar los antecedentes de las fuerzas policiales locales mediante la mejora de los procesos de reclutamiento, selección, entrenamiento y certificación. El primer proyecto orientado a este fin fue la acreditación y certificación de los programas estatales de capacitación en el Centro Estatal de Control de Confianza, CECC. El programa permitió al Estado de Chihuahua adquirir equipos poligráficos, además de capacitar y verificar los antecedentes de 660 miembros de la policía municipal. Además, 62 funcionarios de rango medio fueron evaluados por la Secretaría de Seguridad Pública de Chihuahua y la Procuraduría General de la República<sup>24</sup>.

Un año después del lanzamiento del programa,



Policía Federal en Ciudad Juárez, Chihuahua, México

en febrero de 2010, funcionarios de los gobiernos federal y estatal mexicanos admitieron públicamente que, a pesar de que se había avanzado en la implementación de las 160 iniciativas contempladas bajo el programa "Todos Somos Juárez", estos esfuerzos eran insuficientes. En un informe de avance sobre el programa, afirmaban que se estaban implementando 132 de las 160 acciones planificadas, entre ellas, becas para estudiantes universitarios, la construcción de nuevos hospitales, e iniciativas para crear empleo. No obstante, dos de las prioridades del programa, el combate al lavado de dinero en Ciudad Juárez y el establecimiento de un sistema de registro de vehículos en la ciudad para hacer frente al gran número de vehículos ilegales que transitan sin patente, no han alcanzado su objetivo<sup>25</sup>. Varias organizaciones de la sociedad civil en Juárez han señalado otras fallas, por ejemplo, los tiempos de respuesta policial de 25 minutos ante llamadas de emergencia, cuando el objetivo era reducirlos a 7 minutos, y el hecho de que muchos administradores de centros escolares desconozcan el Programa Escuela Segura, a pesar de que, según los registros, han sido certificados por dicho programa federal<sup>26</sup>. El nuevo Secretario de Seguridad Pública de Ciudad Juárez, Julián Leyzaola, admitió a principios de mayo que, a pesar de los esfuerzos por purgar la policía local, al menos 25% de la fuerza mantiene vínculos con grupos del crimen organizado<sup>27</sup>.

La persistencia de la violencia dice mucho sobre el programa "Todos Somos Juárez". A fines de 2010, la tasa de homicidios oscilaba alrededor de los 230 por cada 100.000 habitantes. En los primeros cuatro meses de 2011, se registraron al menos 800 homicidios relacionados con el narcotráfico en la ciudad. Varios incidentes han ilustrado la inseguridad que enfrentan los ciudadanos de Juárez en su vida cotidiana. En un hecho trágicamente irónico, el 23 de enero de 2011 siete jugadores de futbol y sus hinchas fueron baleados por un grupo de asaltantes armados antes del comienzo del partido; el campo había sido construido recientemente con fondos del programa "Todos Somos Juárez". Del mismo modo, el programa "Corredores Seguros", diseñado para

garantizar la seguridad en varios de los principales bulevares de Juárez y que, según el gobierno federal, se encuentra "finalizado", se desintegró cuando se traspasó la responsabilidad sobre la seguridad en las calles de la policía federal a la estatal, y después a la policía municipal<sup>28</sup>. Sólo en el último año, más de 2000 vecindarios han contratado empresas de seguridad privada para cortar el acceso del público a sus calles por miedo a la inseguridad<sup>29</sup>.

Es un hecho ampliamente reconocido que muchos de los programas financiados mediante "Todos Somos Juárez" se necesitan urgentemente en la ciudad. Sin embargo, los habitantes de Juárez dudan de la efectividad de la iniciativa, mientras que los expertos la critican por ser un simple listado de programas sociales repartidos entre los diversos ministerios mexicanos sin apenas articulación y sin priorizar los objetivos<sup>30</sup>.

"Todos Somos Juárez" dista mucho de ser un éxito. Pero se ha comenzado a reconocer la necesidad de adoptar un enfoque diferente hacia la violencia que haga frente a los problemas de seguridad y al mismo tiempo apoye la implementación de programas socioeconómicos para reconstruir el dañado tejido social de la ciudad.

# Santa Tecla: Seguridad Ciudadana con Participación Ciudadana

Ashley Morse analiza la situación en una ciudad de El Salvador donde, a pesar de sus graves problemas de seguridad, los grupos del crimen organizado tienen menos influencia que en otras ciudades de la región. Morse examina las iniciativas lideradas por la municipalidad destinadas a reducir el crimen mediante el análisis de las estadísticas sobre el delito, la resolución de conflictos en la comunidad y la articulación entre la policía, el gobierno y los programas sociales. La tasa de homicidio en esta ciudad, si bien aún es alta, ha descendido en comparación con otras partes de El Salvador.

Inmediatamente después de los Acuerdos de Paz de 1992, que dieron por concluida la sangrienta guerra civil en El Salvador, la tasa de homicidios descendió y la sensación de seguridad ciudadana mejoró a Durante los años en que la violencia urbana en El Salvador iba en aumento, Santa Tecla emprendió una serie de planes a largo plazo que priorizaban el desarrollo humano y social, la seguridad ciudadana, el desarrollo de capacidades y la articulación entre las agencias del gobierno local – todo ello con gran énfasis en la participación ciudadana.

medida que se implementaron reformas a la policía y al sistema judicial. No obstante, al cabo de pocos años, la tasa de criminalidad comenzó a aumentar de nuevo. Hoy en día, casi dos décadas después, El Salvador vuelve a ser sacudido por la violencia. Su impactante tasa de 66 homicidios por cada 100.000 habitantes en el último año coloca a este país a la cabeza de la lista de los más violentos del mundo. Además de homicidios, los salvadoreños padecen otros tipos de violencia, incluyendo asalto, robo, hurto, extorsión y violencia de género e intrafamiliar. En un estudio realizado en 2010, el 24.2% de los salvadoreños entrevistados dijeron haber sido victimas del crimen, y el 49.7% tenían "sensación de inseguridad" o temían ser víctimas del delito en sus barrios31.

El crimen y la violencia en El Salvador son fenómenos predominantemente urbanos. Durante los años 80, la guerra civil causó un enorme flujo migratorio interno de las comunidades rurales a las zonas urbanas. El tejido social se deterioró aún más cuando el 20% de la población huyó del país<sup>32</sup>. En 1986, un devastador terremoto en San Salvador, en el que 1500 personas perdieron la vida y 100.000 perdieron su hogar, agravó el precario desarrollo urbano de la ciudad. En la etapa posterior al conflicto, estas empobrecidas comunidades urbanas han permanecido sumidas en el abandono, y si bien se han expandido rápidamente, apenas han recibido apoyo del gobierno.

En paralelo a esta rápida y desorganizada urbanización, el crimen y la violencia comenzaron a aumentar. El fenómeno de las pandillas, si bien ya existía, se acentuó a partir de 1996, y creció aún más a principios de la década del 2000. Al mismo tiempo, debido en parte a su situación geográfica y en parte a las estrategias antidroga de Estados Unidos y más tarde México, basadas en frenar el narcotráfico

en otros lugares, El Salvador y sus países vecinos pasaron a estar en la mira del narcotráfico, y se consolidaron en la región nuevas rutas de tránsito. Los medios de comunicación se inundaron de imágenes de pandilleros tatuados provenientes de pandillas como el MS-13 y Calle 18 y de los terribles crímenes que cometían, sembrando terror entre los ciudadanos.

En este contexto de delincuencia en aumento y creciente visibilidad de las pandillas, la principal respuesta del gobierno fue tomar durísimas medidas. El enfoque de las autoridades se limitó a reprimir y encarcelar a los pandilleros. A partir de 2003, el gobierno nacional lanzó una ofensiva contra las pandillas y dio inicio al plan Mano Dura, seguido por una segunda fase, el plan Super Mano Dura, que incluía la aprobación de leyes que criminalizaban la pertenencia a las pandillas y ordenaban a la policía llevar a cabo operativos a gran escala para detener a jóvenes que llevaran los colores de las pandillas, lucieran tatuajes o se vistieran con el estilo de las pandillas. El impacto de estos planes en las pandillas fue empujarlas a la clandestinidad, y a menudo también impulsarlas a mejorar su organización, especialmente dentro de las cárceles. Pero apenas lograron desmantelar la actividad de las pandillas o arrestar a delincuentes de peso. Por el contrario, generaron miles de arrestos arbitrarios e incrementaron la población carcelaria. Mientras tanto, la tasa de homicidios y la delincuencia siguieron aumentando cada año.

Por ese entonces, una municipalidad urbana que se estaba viendo gravemente afectada por estos síntomas decidió tomar un curso de acción sin precedentes.

Santa Tecla es una ciudad satélite de San Salvador, una de las catorce municipalidades que conforman el área metropolitana de la capital. Entre 2001 y 2006, Santa Tecla estuvo entre las veinte



municipalidades más violentas de El Salvador, pero en 2007 logró no figurar en esa lista, a pesar de que tres municipalidades vecinas, de características similares, estuvieron entre las diez primeras<sup>33</sup>.

Aunque su tasa de homicidios sigue siendo inaceptablemente alta comparada con el resto del mundo, se ha reducido considerablemente. En 2008, Santa Tecla registró una tasa de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que en San Salvador la tasa fue de 77, y la media nacional de 55.

La reducción de la violencia y la mejora de la calidad de vida en Santa Tecla pueden atribuirse en gran parte al trabajo del gobierno municipal bajo el liderazgo del alcalde Oscar Ortiz, quien ha estado a cargo de la municipalidad desde el 2000. Durante los años en que la violencia urbana en El Salvador iba en aumento, Santa Tecla emprendió una serie de planes a largo plazo que priorizaban el desarrollo humano y social, la seguridad ciudadana, el desarrollo de capacidades y la articulación entre las agencias del gobierno local – todo ello con gran énfasis en la participación ciudadana.

En 2002, en paralelo al acelerado proceso de reconstrucción que siguió al terremoto de 2001, el gobierno local desarrolló un "Plan Estratégico Participativo" para llevar a cabo una consulta con los ciudadanos y crear un plan de trabajo para

las autoridades del municipio. El Plan Estratégico analizaba la infraestructura y conectividad, el uso del terreno, datos demográficos, empleo, acceso a los servicios básicos, y otros factores clave para el desarrollo. Entre otras conclusiones, el plan mostró una población mayormente joven y subempleada, con creciente preocupación por el crimen y la violencia<sup>38</sup>. A partir de este dato, el gobierno municipal comenzó a desarrollar nuevas políticas.

Puesto que una de las principales prioridades de la población era la seguridad ciudadana, las autoridades de la municipalidad pusieron énfasis en la prevención de la violencia y en la "recuperación" de los espacios públicos. En 2003, el gobierno municipal puso en marcha una serie de programas sociales orientados a la prevención. El programa "Beca Escuela" apunta a estudiantes de todos los niveles, desde preescolar hasta estudiantes universitarios avanzados, otorgándoles entre \$15-50 dólares por permanecer en la escuela y obtener buenas calificaciones. A cambio, los jóvenes se comprometen a realizar acciones de voluntariado, participar en actividades municipales y a divulgar el programa entre otros jóvenes. La "recuperación" de los espacios públicos consistió en la realización de obras públicas para estimular la confianza de los ciudadanos en la ciudad, y su uso de la misma. Para

ello, se limpiaron y renovaron los espacios verdes, se llevaron a cabo mejoras en las carreteras y vías peatonales, se instalaron señales de tráfico y se mejoró el alumbrado público.

En 2004, el gobierno comenzó una fase de diagnóstico más detallado y analítico para desarrollar lo que después sería su primera política municipal de prevención y seguridad ciudadana. El objetivo final de la política, implementada en 2005, era reducir el número de homicidios.

En 2006, el gobierno municipal desarrolló esta política a partir de varias medidas. La primera consistió en la creación de un Observatorio Local para la prevención del Crimen que se dedica a recopilar datos sobre el crimen y la violencia: homicidios, robos, accidentes de tráfico y violencia intrafamiliar, entre otros. Además registra otro tipo de información, como el lugar del hecho, la hora, el género de los involucrados y el tipo de arma. El Observatorio ha demostrado ser una importante herramienta a la hora de tomar decisiones a nivel local basadas en información y evidencias estandarizadas. Por ejemplo, conocer el día y el lugar de los robos puede evidenciar la necesidad de instalar farolas en ciertas cuadras. En base al objetivo de reducir el número de homicidios y al alto porcentaje de éstos cometido con armas de fuego (casi el 80%), en 2006 el municipio prohibió portar armas en espacios públicos36. También se puso en marcha la policía comunitaria orientada a la prevención, con patrullas conjuntas de la policía Nacional Civil (PNC) y el Cuerpo de Agentes Municipales (CAM), este último bajo el mando directo de la oficina del alcalde.

En 2008 se inauguró un mecanismo de gestión municipal destinado a articular las diversas actividades de prevención. Este mecanismo reunió a los principales actores locales, estatales y nacionales a cargo de los servicios relacionados con a la seguridad ciudadana para coordinar sus actividades, en consonancia con el compromiso de Santa Tecla con la prevención de la violencia. El mecanismo también reservó un lugar para los ciudadanos en esta importante mesa de

coordinación y de construcción de consenso38.

En 2009 la política fue reformulada en base a evaluaciones de su impacto que contaron con la participación de los ciudadanos. El nuevo objetivo principal de la política pasó a ser: "fortalecer la convivencia armónica en el municipio de Santa Tecla, mediante la cooperación y concertación interinstitucional y la promoción de la participación ciudadana responsable, con conciencia cívica y democrática".

Las autoridades del municipio han hecho frente al crimen y a la violencia, así como a sus efectos en las vidas de los ciudadanos, de una forma innovadora y de largo alcance. El compromiso del municipio y su planificación a largo plazo han permitido a Santa Tecla presupuestar sus recursos de manera más eficiente y obtener recursos del exterior, provenientes de donantes internacionales. El énfasis en la prevención, la convivencia comunitaria y la recuperación de los espacios públicos –todo ello llevado a cabo con un alto grado de participación de la sociedad civil—ha sido muy bien recibido por los ciudadanos.

Santa Tecla priorizó bajar la tasa de homicidios y consiguió reducirla considerablemente. Sin embargo, la compleja tarea de reducir otros tipos de crimen y violencia no ha concluido en absoluto. En 2008, las tasas de robo, asalto, extorsión y violación en Santa



Parque de la Convivencia, un ejemplo de "recuperar" los espacios públicos en Santa Tecla. (Fuente: Gobierno Municipal de Santa Tecla)

Tecla superaron la media nacional, aunque las tasas de homicidio, y de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico, fueron inferiores<sup>39</sup>. No obstante, no es un logro menor que, en un país con uno de las tasas de homicidio más altas del mundo, Santa Tecla haya logrado reducir el número de homicidios mientras en la mayoría de las municipalidades similares continúan aumentando.

#### Conclusión

Las ciudades que figuran en este informe han atravesado experiencias diversas. Sin embargo, todas ellas han implementado estrategias de reducción del crimen y violencia similares –aunque a veces aún incipientes—que otorgan un lugar central a la reincorporación y la provisión de servicios sociales a las comunidades marginalizadas. Todas constituyen intentos por "revertir la exclusión".

En Río, el gobierno estatal seleccionó ciertas favelas para su "pacificación". El plan busca desplazar a las bandas narcotraficantes de las comunidades seleccionadas para después instalar una fuerza de policía comunitaria, mientras se aumenta la oferta de servicios públicos y programas sociales y se mejora su coordinación. En general, el programa ha sido bien recibido por los residentes de las favelas "pacificadas". Hay ciertos cuestionamientos sobre el aspecto militarizado de la presencia de la policía, y acerca de la predominancia de la seguridad sobre la inversión social. Dado que el programa apunta a desplazar a las bandas narcotraficantes de las comunidades seleccionadas pero no a desmantelar las bandas, aún no se puede saber a ciencia cierta cual será el impacto a largo plazo de este proyecto sobre el crimen y la violencia en el área metropolitana de Río.

En Medellín, un alcalde implementó una estrategia contra la violencia basada en la provisión de servicios sociales a comunidades pobres dominadas por bandas criminales financiadas por el narcotráfico. Su iniciativa coincidió con un periodo en el cual un grupo paramilitar tomó el control de todo el

área, expulsando a las milicias guerrilleras y a grupos paramilitares rivales. El crimen se redujo en parte debido a los programas del alcalde y en parte gracias a la "pax mafiosa" impuesta por el grupo paramilitar dominante. Cuando las bandas volvieron a competir y la paz en las calles se vio erosionada, el crimen volvió a incrementar, si bien la inversión del gobierno en la seguridad y en los servicios sociales probablemente impidió que alcanzara los altos niveles de los 90.

En Ciudad Juárez, la campaña antidroga en la que las fuerzas armadas mexicanas son el principal actor parece haber intensificado la batalla interna entre organizaciones narcotraficantes, y la violencia se ha disparado. Recientemente el gobierno mexicano anunció que iba a dar un nuevo énfasis a los programas de inversión social a la vez que mantiene la intensa campaña militar y policial. Hoy en día la violencia continúa, y el compromiso con la inversión social ha sido cumplido sólo en parte. Es un dato positivo que el gobierno haya reconocido que Juárez necesita inversión social, un aspecto que ha sido ignorado durante mucho tiempo. No obstante, todavía queda mucho por hacer en lo relativo a cuestiones sociales. Por otro lado, aún resta resolver el problema de cómo controlar la violencia de las bandas narcotraficantes frente a la enorme demanda de drogas al norte de la frontera y por parte del creciente mercado local.

Finalmente, en Santa Tecla el gobierno municipal reunió al gobierno local, organizaciones de ciudadanos, la policía y diversas agencias del gobierno para articular iniciativas contra la violencia, por ejemplo, programas de prevención. Aunque Santa Tecla lidió con su altísima tasa de homicidios, hizo frente a menos tipos de crimen organizado que los otros casos analizados en este informe. La tasa de homicidios se ha reducido considerablemente, pero aún es demasiado elevada, y la ciudad continúa luchando por controlar otros tipos de criminalidad.

La reducción de la violencia en comunidades marginalizadas exige un proceso serio que involucre seriamente a los residentes, tratándolos, en algunos casos por primera vez en sus vidas, como ciudadanos plenos.

Algunas de las lecciones preliminares o prácticas positivas que se pueden extraer de estas iniciativas en curso para "revertir la exclusión" son:

1. Los responsables políticos deben reconocer que la exclusión social, política y económica constituye el contexto en el cual el crimen y la violencia se afianzan.

Es necesario adoptar enfoques integrales para garantizar el éxito de cualquier estrategia de seguridad pública. Esto es particularmente válido en el caso de aquellos lugares en los que grandes áreas de la ciudad han sido víctimas de la anarquía, el crimen y el abandono por parte del gobierno durante décadas.

- 2. La implementación exitosa de los enfoques integrales requiere compromiso a largo plazo. Hablar de "revertir la exclusión" puede sumar puntos en el juego político con electores, gobiernos donantes e instituciones multilaterales. Sin embargo, su implementación es extremadamente compleja y requiere: planificación a largo plazo; la capacidad de obtener recursos, de persuadir a instituciones del estado de diversos niveles de que participen y de involucrar a la sociedad civil y el sector privado; y sostener el compromiso político a largo plazo.
- 3. La articulación entre diversos niveles e instituciones es clave y ha de llevarse a cabo en simultáneo. Las estrategias de seguridad pública, así provengan de las máximas autoridades o de un nuevo mecanismo de coordinación, deben ser articuladas con los servicios sociales, de educación y de salud, y también deberán ser financiadas de forma coordinada. Para ello, es necesario que diversos niveles del gobierno, el sector privado y la sociedad civil trabajen en conjunto.

- 4. El rol de las autoridades municipales es fundamental. Se puede decir que los mejores resultados se obtienen cuando las autoridades municipales están a cargo. Una gestión local hábil y creativa puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso. Lo ideal sería contar con amplio apoyo de todos los niveles del gobierno, pero dado que muchos de estos planes incluyen servicios sociales gestionados a nivel local, el liderazgo de los funcionarios municipales es indispensable. Además, las autoridades municipales son las más indicadas para entender las necesidades de la comunidad y establecer el diálogo con los ciudadanos.
- 5. La evaluación basada en la evidencia debería ser integrada al proceso. No existe un modelo único de éxito. La investigación basada en las estadísticas, incluso si es llevada a cabo por observadores externos, puede ayudar a los responsables políticos a reducir la violencia.
- 6. El cuidadoso monitoreo de las iniciativas de la policía y las fuerzas de seguridad es fundamental. La participación militar en los esfuerzos por "recuperar" los barrios desatendidos es muy preocupante. La doctrina y tácticas militares generalmente son opuestas al enfoque de la policía, basado en el empleo del "mínimo de fuerza necesario". Además, el riesgo de que los militares cometan abusos de los derechos humanos es mucho más alto. La participación de los militares en tareas policiales civiles tiende a borrar los límites del rol de las fuerzas armadas en las sociedades democráticas, los cuales deberían estar muy bien definidos. Por otra parte, la policía también debería ser cuidadosamente monitoreada para garantizar que los agentes no cometan abusos. En aquellas comunidades en las que la presencia policial es un fenómeno reciente, puede ser necesario educar a los ciudadanos para

informarles sobre sus derechos y cómo hacer denuncias. Las autoridades deben garantizar que las denuncias de abusos por parte de las fuerzas de seguridad sean investigadas inmediatamente y de manera imparcial.

Finalmente, la exclusión social y los dramáticos niveles de violencia que afectan a ciertas zonas urbanas en las Américas no surgieron de la noche a la mañana, como tampoco lo harán las iniciativas para revertirlos. Esto significa que:

7. El proceso cuenta. Para que los esfuerzos por revertir la exclusión tengan resultados duraderos, son necesarios el compromiso a largo plazo y la participación de las comunidades locales en el diseño y la implementación de sus propias soluciones. La estructura del proceso debería en si misma combatir la exclusión mediante la participación de los residentes en las decisiones que afectan a su propia seguridad y medios de vida. La reducción de la violencia en comunidades marginalizadas exige un proceso serio que involucre seriamente a los residentes, tratándolos, en algunos casos por primera vez en sus vidas, como ciudadanos plenos.

#### **Notas Finales**

- <sup>1</sup> Kofi Annan, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (New York: United Nations, Marzo 2005).
- Governo de Rio de Janeiro, Secretaria de Segurança, "Palabra do Secretário," UPP Repórter, 10 Septiembre de 2009, http://upprj.com/wp/?p=175.
- Las milicias son un fenómeno más reciente, pero a la vez creciente, en la ciudad. En general, consisten de policías estatales fuera de servicio o bomberos que han restado control de los grupos de narcotraficantes en las favelas en las que viven. Las milicias son conocidos por extorsionar a los residentes para que los protejan, pero también suelen estar involucrados en actividades ilícitas así como los narcotraficantes.
- Philip Alston, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, (New York: United Nations Human Rights Council, 26 de Mayo de 2010), p. 8.
- Como punto de referencia, Sudáfrica, que tiene una tasa de homicidio más alta (37.3 por 100,000 residentes comparado con 34.5 en Río) y retos similares en términos

- de niveles de crimen, registró 468 matanzas por policía mientras en Río se registraron 1,137. "Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo" Human Rights Watch, Diciembre 2009. pp 29-30.
- 6 Ibid.
- <sup>7</sup> UPP Repórter, http://upprj.com/wp/.
- En enero de 2011, UPP Social fue municipalizado y ahora la gestiona el gobierno local.
- "From a Divided to an Integrated City: Bringing Peace and Social Development to the Favelas of Rio de Janeiro", public presentation by Ricardo Henriques, Minister of Social Assistance and Human Rights, State Government of Rio de Janeiro, Washington, DC, 21 de Octubre de 2010.
- "O mapa dos problemas do Prazeres," UPP Repórter, 14 Abril de 2011.
- Entrevistas entre WOLA y residentes del Complexo do Alemão comunidad, Diciembre del 2010.
- "Nota sobre telegrama do Consulado Norte-americano divulgado pelo Wikileaks", Justiça Global, 7 de Diciembre de 2010, http://global.org.br/programas/nota-sobretelegrama-do-consulado-norte-americano-divulgado-pelo-

- wikileaks.
- "Pesquisa sobre a percepção acerca das unidades de polícia pacificadora" PR 004-10-UPP-25.01, IBPS Instituto Brasileiro de Pesquisa Social. 25 de Enero de 2010.
- Condoleezza Rice, "The Colombia Trade Stakes," Wall Street Journal (New York), 7 de Abril de 2008; U.S. Embassy Uruguay, 8 de Abril de 2008 <a href="http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/2008/08-207EN.shtml">http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/2008/08-207EN.shtml</a>>.
- Government of Medellín, "Medellín in Cifras 2006" (Medellín, 2007), http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N\_admon/obj/pdf/MEDELLIN%20EN%20CI FRAS%20FINAL2006.pdf?idPagina=1105.
- Government of Medellín, "Sistema de Indicadores" (Medellín, 2011), http://poseidon.medellin.gov. co/sistemadeindicadores/GestionIndicadores/controlesGraficas.jsp?mapaDisponible=0&codigoCC=null.
- "Don Berna' volvió a señalar a Montoya y Gallego," Revista Semana, 24 de Junio de 2009, http://www.semana. com/wf\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=12549; Mary Luz Avendaño, "Prohibido enterrar la verdad," Revista Cien Días, November 24, 2009, http://www.cinep.org. co/node/776.
- Mónica Gallego, "Alcaldía de Medellín convoca la movilización ciudadana para combatir la delincuencia," (Medellín: Alcaldía de Medellín, 8 de Enero de 2011), http://www.medellin.gov. co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl:// 7dbbc51e29e13b68fbd05c5ceb049754.
- Hannah Stone, "A Christmas in peace for Medellin," Colombia Reports (Bogotá), 20 de Diciembre de 2010, http://colombiareports.com/colombia-news/news/13460-christmas-in-peace-for-medellin.html.
- "Unas 230 mil personas han huido de violencia en la fronteriza Ciudad Juárez," El Informador, 20 de Septiembre de 2010, http://www.informador.com. mx/mexico/2010/235216/6/unas-230-mil-personas-han-huido-de-violencia-en-la-fronteriza-ciudad-Juárez. htm; Rocío Gallegos, "Se han ido 230 mil de Juárez por la violencia," El Diario, 26 Agosto de 2010, http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=4f85f60ad62c4a761e1c0 34fd6def3cf.
- Maureen Meyer with contributions from Stephanie Brewer and Carlos Cepeda, "Abused and Afraid in Ciudad Juárez: An analysis of human rights violations by the military in Mexico", WOLA and the Miguel Agustin Pro Juárez Human Rights Center, Septiembre de 2010.
- "Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad" (Gobierno Federal de México, 2010), http:// www.todossomosJuárez.gob.mx/estrategia/index.html.
- Compromiso No. 69 de la "Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad." (Gobierno Federal de México, 2010), http://www.todossomosjuarez.gob.mx/ estrategia/educacion.html.
- "Compromiso No. 8 de la "Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad." (Gobierno Federal de México, 2010), http://www.todossomosjuarez.gob.mx/ estrategia/seguridad.html.
- Justice in Mexico Monthly Summary, Febrero de 2011, Trans-Border Institute, University of San Diego.

- 26 "Falla plan Todos Somos Juárez," El Universal, 30 de Enero de 2011, www.eluniversal.com.mx/notas/741017. html.
- "Ligados al crimen, 25% de los policías en Juárez," Milenio, 9 de Mayo de 2011, http://www.milenio.com/ print/713842.
- Lauren Villagran and Olivia Torres, "Ciudad Juárez 'safe corridors' plagued by killings," Associated Press, 13 de Marzo de 2011.
- "Las calles de Juárez se cierran al libre tránsito por la inseguridad," CNN México, 1 de Marzo de 2011, http:// mexico.cnn.com/nacional/2011/03/01/las-calles-de-juarezse-cierran-al-libre-transito-por-la-inseguridad.
- Clara Jusidman, "Ciudad Juárez. Riesgos de una intervención fallida," Incide Social A.C. y Consejera de la CDHDF, Febrero de 2010.
- La pregunta a los encuestados incluía todo tipo de crimen con algunos ejemplos: robo, asalto, fraude, extorsión, chantaje, amenazas violentas o cualquier otro tipo de crimen. Americas Barometer survey data, Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University, 2010.
- Washington Office on Latin America (WOLA), "Daring To Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States" (Washington DC: WOLA, Octubre de 2008).
- The municipalities of Quezaltepeque, San Salvador, and Colón. Information from the "Epidemiologia de los Homicidios en El Salvador Periodo 2001-2008" Instituto de Medicina Legal, Octubre de 2009.
- 34 Information was drawn from the Institute for Legal Medicine's (Instituto de Medicina Legal) Annual Reports on Homicide Statistics.
- 35 "Santa Tecla: Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana", 2009.
- 79.1% en el Departamento de Libertad donde se ubica Santa Tecla; las figuras son resultado de un promedio de 8 años. Vaquerano, Dr. Fabio Molina, Epidemiologia de los Homicidios en El Salvador Periodo 2001-2008 (San Salvador: Instituto de Medicina Legal, Octubre 2009).
- El Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia incluye 18 miembros: el alcalde, dos consejeros, el Fiscal General, el Procurador General, el Procurador de la Defensa de Derechos Humanos, el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional Civil, la Corte Suprema de Justicia, el Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, SIBASI-Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Educación, el Instituto Salvadoreño para Seguridad Social, Vice-Ministro de Transportación, el Cruz Roja de El Salvador, la Asociación de Tecleñas de Corazón y 3 ciudadanos.
- Municipal Government of Santa Tecla, 2009. See: Herrera, Luisa Arévalo, "Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, Capítulo El Salvador". FLACSO, 2010.
- 39 Ibid.

#### Acerca de WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos
Latinoamericanos (WOLA) promueve los derechos
humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en
América Latina y el Caribe. Fundada en 1974, WOLA
juega un papel clave en los debates políticos sobre
Latinoamérica en Washington. WOLA facilita el diálogo
entre actores gubernamentales y no gubernamentales,
analiza el impacto de las políticas y los programas de
gobiernos y organizaciones internacionales, y fomenta
alternativas mediante la publicación de informes,
campañas de educación y la incidencia política.

### Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

#### Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para Asuntos Latinamericanos (WOLA) 1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington DC 20009 Teléfono: 202.797.2171 | facsimile: 202.797.2172 Correo electrónico: wola@wola.org | Página web: www.wola.org

**Reconocimientos:** Este reporte fue escrito por Ashley Morse, Adam Isacson y Maureen Meyer con el consejo estratégico y contribuciones de Joy Olson y Geoff Thale. También, agradecemos al Asistente de Programas Joseph Bateman por su asistencia en la investigación, la revisión, el diseño y la publicación de este reporte. Finalemente, WOLA quiere reconocer a las Fundaciones Ford, Open Society y Tinker por su apoyo generoso al trabajo de WOLA sobre temas de seguridad ciudadana.

ISBN: 978-0-9834517-2-3

