

# informe especial

Abril de 2005, IE-05-01

ISSN 1741-7309

## CONTENIDO

<b>REPULSION Y REACCION</b>	<b>2</b>
Protestas provocan respuesta represiva como acto reflejo	
<b>BANDAS CALLEJERAS</b>	<b>5</b>
De amenaza a la ley a amenaza a la seguridad nacional	
<b>EL PODER DE LAS BANDAS</b>	<b>9</b>
Cuando los criminales disputan con los estados por el control	
<b>PREVENCION DEL DELITO</b>	<b>12</b>
Los experimentos de 'participación comunitaria'	
<b>LA DIMENSION MILITAR</b>	<b>16</b>
Brasil entrena al ejército en tareas policiales	

## Seguridad pública en América Latina las dos nuevas tendencias dominantes

**En América Latina, que al menos desde un ángulo puede describirse como la región más violenta en el mundo, se manifiestan dos grandes tendencias en el área de la seguridad pública. Una es la profusión de protestas públicas contra el delito, que lleva a políticos y gobiernos hacia políticas de 'mano dura' que muchos consideran contraproducentes. La otra es la presión, interna y externa para considerar el crecimiento de las bandas violentas como una seria amenaza a la seguridad nacional y la soberanía.**

Respecto a la primera, destaca las percepciones erróneas, difundidas por los medios y activistas, que alimentan la ira del público y fomentan reacciones políticas que, debido a que son mal dirigidas, pueden terminar creando aun más frustración. Con relación a la segunda tendencia, el informe se concentra en dos grandes vías de expansión de las bandas, las maras, nacidas en EU y que se diseminaron por Centroamérica y dentro de México, y las bandas de drogas con base en las favelas de las grandes ciudades de Brasil.

En un estudio recién publicado por el Instituto de Estudios Estratégicos del ejército de EU, las bandas son vistas evolucionando de la variedad de 'primera generación', con base territorial, envueltas en el delito oportunista, a lo sumo dedicadas al 'gansterismo', a la 'segunda generación', ya organizada con criterio empresarial y comercial, aplicando la violencia para proteger mercados y repeler a competidores, y finalmente las de 'tercera generación', dedicadas a mercados amplios (de las drogas) y tendiendo a establecer control sobre un 'territorio sin gobierno' y desafiar al monopolio del estado de la violencia. Las maras aparecen avanzando de la primera a la segunda categoría, y muchos temen que ellas tienen lazos con grandes 'carteles' de drogas u organizaciones terroristas, que considerando su alcance internacional las pueden volver una amenaza considerable. Las bandas de drogas de las favelas de Brasil ya pasaron de la segunda a la tercera categoría, ejerciendo control sobre porciones de zonas urbanas y entablando confrontaciones armadas con el estado.

La gran pregunta sin respuesta es si eso ya ha crecido más allá del ámbito policial. Los gobiernos centroamericanos, bajo presión de EU para descartar sus fuerzas armadas convencionales, parecen haber concluido ya que ese es el caso. Incluso Brasil, cuyos militares han sido tradicionalmente adversos a asumir rol policial, comenzaron a entrenar una unidad específicamente para esa clase de acción en un contexto civil -pero hasta ahora no la ha desplegado, mientras se construye una alternativa civil para afrontar amenazas a la seguridad pública, una original nueva fuerza que ya recibió la primera de sus dos misiones. La segunda de esas tiene que ver con las bandas de drogas de las favelas de Río, donde actuará la nueva fuerza con la policía federal y del estado. También se asignó al ejército un rol, muy específico y limitado. Los resultados de esa particular operación es probable que influyan en las políticas en Brasil y otros países.

## Protestas incitan instintiva respuesta represiva

**2004 fue el año en que el sufrido público latinoamericano salió a las calles para decir basta a las crecientes tasas de crecimiento del delito y a la acción ineficaz del gobierno. Donde la presión fue significativa, políticos de dentro y fuera del gobierno respondieron con legislación de 'mano dura', basadas principalmente en el endurecimiento de las penas, lanzando 'ofensivas' anti-delito y 'limpiando' las fuerzas policiales. Es difícil calibrar el éxito -debido principalmente a que las protestas estaban basadas en percepciones que no reflejaban lo que en realidad estaba ocurriendo.**

"Aparte del hecho que los secuestros representan una proporción muy pequeña de todos los delitos, hay evidencias que en ambos países las tasas de secuestro han decaído poco tiempo después de las protestas."

Las dos grandes explosiones de indignación pública fueron las que tuvieron lugar en Argentina en abril (150.000 manifestantes estimados), y en México en junio (más de 200.000). En ambos casos, fueron provocadas por secuestros de alto perfil o los desmesurados informes de los medios sobre una 'epidemia' de secuestros. Aparte del hecho que los secuestros representan una proporción muy pequeña de todos los delitos, hay evidencias que en ambos países las tasas de secuestro han decaído poco tiempo después de las protestas.

### La distorsión del secuestro

Los mexicanos reaccionaron ante un estudio publicado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública (CCSP), una organización privada, que retrataba a México con la segunda peor tasa de secuestros en el mundo, detrás de Colombia, y señalaba que unas 4.000 personas fueron secuestradas en México (la mayoría en Ciudad México y los estados de Guerrero, México y Michoacán) entre 1997 y 2003. Lo que da un promedio de 571 secuestros por año. Secuestros denunciados en México han declinado desde que llegaron a 732 en 2001, y unos 300 en 2003, pero la mayoría de las ONG -Coparmex entre ellas- agregan una estimación de secuestros no denunciados para concluir con lo que consideran una cifra realista.

En 2003, en Colombia (que también fue testigo de una constante declinación en el número de secuestros) hubo 2.201 secuestros denunciados. Colombia había informado un promedio de 2.700 secuestros por año en los seis hasta 2002, en tanto la tasa de México declino desde un nivel mucho más bajo. Además, en términos relativos, México estaba lejos de ser el segundo en el ranking mundial de riesgo de secuestro. Su tasa de secuestros por 100.000 habitantes, en 0,7, está muy por debajo de Argentina (12), Venezuela (10,1) y Colombia (6,8). Hay que señalar que Colombia es descrita casi automáticamente como la 'capital del secuestro' del mundo, cuando en términos relativos está lejos de ser el caso. En todo caso, incluyendo a Guatemala y Trinidad y Tobago, países pequeños con astronómicas tasas, hay al menos cinco países en la región donde la probabilidad de ser secuestrado es confortablemente mayor que en México.

En Argentina, donde las estadísticas sobre secuestros son mucho menos claras que en México, el número de casos denunciados parecen haber llegado a un pico de 479 en 2000, y caído a 306 en 2003. Hay alguna evidencia que los secuestros en la provincia de Buenos Aires continuaron subiendo en 2003, aunque los datos disponibles son muy contradictorios. Aunque no se conocía entonces, la tasa de homicidio de Argentina estaba en proceso de declinar a 6,32 por 100.000, acumulando una declinación de 23,3% desde 2001, justo antes de la severa crisis a la que muchos achacan haber contribuido a elevar las tasas de delitos. En verdad, el total de crímenes violentos denunciados en Argentina estaba entonces en casi 1% menor que un año antes. Para poner las cosas en perspectiva, según datos compilados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la tasa de homicidios de Colombia en 2002 estaba cerca de 70 por 100.000; la de Brasil en 2001 fue 22,98; y la de México en 2000, 14,1.

"Otras iniciativas anti-delito en marcha, fueron también ignoradas por los medios porque no eran específicas sobre secuestros."

#### La respuesta en México

En Ciudad México, que había sumado cerca de la mitad del total nacional, el fiscal a cargo de la seguridad pública, Jesús Jiménez Granados, ubica la cifra de secuestros denunciados en 2003 en 133, o 20% menos que en 2002. Jiménez Granados dice que 26 bandas de secuestradores que operaban en México fueron desbandadas; 82 sospechosos fueron detenidos y se emitieron órdenes de arresto contra 77. En un comunicado de mediados de junio, la oficina del fiscal general, PGR, dijo que la nueva Agencia Federal de Investigación (AFI), desde su creación, en diciembre de 2001, logró dismantelar 48 bandas de secuestradores, arrestando a 305 sospechosos y resolviendo 419 secuestros. Entre 2001 y 2003, el número de rehenes liberados y sospechosos arrestados creció constantemente.

El Presidente Vicente Fox respondió a la demostración emitiendo un llamado a una 'cruzada nacional' contra el secuestro y solicitó la rápida aprobación del congreso de un amplio proyecto de ley anti-delito que envió al congreso tres meses antes. Irónicamente, los dos grandes partidos de oposición rechazaron su proyecto porque no abordaba específicamente el secuestro. La petición enviada por los organizadores de la demostración masiva pedía medidas anti-secuestros específicas, como hacer a los asesores en seguridad o negociadores, sujetos de procesos sobre cargos de esconder o no informar del delito. Otra fue introducir controles sobre teléfonos celulares, y el uso de equipos de interferencia en prisiones que retienen a sospechosos o convictos de secuestros. Otras iniciativas en marcha, fueron también ignoradas por los medios porque no eran específicas sobre secuestros. Tal el caso del alcalde de Ciudad México que contrató al ex alcalde de Nueva York, Rudy Giuliani como consultor para introducir iguales métodos de prevención del delito que él utilizó con éxito en Nueva York.

#### La respuesta en Argentina

Como en México, Argentina ya tenía en estudio varias medidas introducidas como parte de la ofensiva anti-delito en la que se había embarcado al asumir. A inicios de mayo, el senado federal dio su aprobación final a dos leyes, una endureciendo las penas por crímenes 'aberrantes', la otra extendiendo el mínimo efectivo de la sentencia 'perpetua' de 25 a 35 años. Los crímenes 'aberrantes', de ahora en adelante llevan condena perpetua sin el beneficio de libertad bajo palabra. El senado también aprobó un proyecto que crea siete nuevas oficinas barriales de 'fiscales del estado' para la ciudad de Buenos Aires, y se puso a trabajar sobre una ley que permite acumular sentencias de prisión hasta un total de 50 años. Antes, el congreso apuró la aprobación de una ley que eleva las penas por posesión, manufactura y portación de armas de fuego y luego apuró la aprobación de un número de leyes retrasadas que cubrían temas como controles extras en la venta de teléfonos móviles pre-pagos -que usan los secuestradores- y alivian las restricciones legales sobre los investigadores.

También hubo dos sucesivas purgas de alto alcance en la corrupta fuerza policial de la provincia de Buenos Aires, y una investigación que condujo al arresto del comisario Juan José Schettino, jefe de la unidad anti-secuestro de la División Anti-secuestro de la policía federal, por sospechas de repetidas interferencias con las evidencias. La división de 180 hombres fue en noviembre de 2003, la muestra de la determinación de la administración Kirchner de acabar con los secuestros en todo el país. Gozaría de 'total autonomía' y podía desplegar a sus oficiales en cualquier parte del país en caso que un magistrado investigador a cargo de un caso de secuestro lo considere necesario.

El gobierno federal anunció un plan 'estratégico de justicia y seguridad', un esfuerzo de tres años que se estimó costaría unos Arg\$1bn (US\$351,1m). Lo más novedoso es la creación de una nueva agencia federal de investigaciones, basada a grandes rasgos en el FBI, lo mismo que la nueva AFI de México. Argentina ya tiene una policía federal con un brazo investigador, pero la idea es comenzar de nuevo, para así superar la corrupción enraizada en la federal. El plan consistía en reclutar 1.000 oficiales para la nueva agencia, presentada como núcleo de una

“ La petición también exigía que los fiscales y los comisarios de la policía local sean electos, que todos los crímenes aberrantes sean juzgados por un jurado, y que las designaciones para la judicatura sean a través de exámenes 'controlados por los ciudadanos'. ”

'fuerza nacional de paz' de 18.000 hombres. La cifra se logra sumando el nuevo 'FBI', las varias fuerzas de policía provinciales y las dos agencias federales especializadas, Gendarmería (policía de frontera) y Prefectura Naval (guardacostas y ríos), más 6.000 nuevos oficiales que se reclutarían como parte del esfuerzo de tres años. Para la ciudad de Buenos Aires, el plan de Kirchner proponía una fuerza de 15.000 hombres, descentralizada, una fuerza policial 'basada en la comunidad', que se formaría en el curso de tres años, junto con una revisión de la justicia en la capital, racionalizando el sistema de corte de múltiple nivel. Los activistas anti-delito no se persuadieron que el gobierno hacía lo suficiente. Una nueva demostración, que atrajo a unas 70.000 personas, envió una petición para una 'emergencia judicial', bajo la cual crímenes 'aberrantes' como violación, secuestro y muerte, recibirían tratamiento de vía rápida. La petición también exigía que los fiscales y los comisarios de la policía local sean electos, que todos los crímenes aberrantes sean juzgados por un jurado, y que las designaciones para la judicatura sean a través de exámenes 'controlados por los ciudadanos'.

#### Reservas y advertencias de expertos

La respuesta política tampoco persuadió a los eruditos legales. Profesores y expertos en ley penal y criminología de las facultades de leyes de todas las universidades del estado organizaron seminarios simultáneos en todo el país en setiembre, para analizarla. El resultado fue una declaración en la cual expresaban su 'profunda preocupación [por] la apresurada manera en la que [el congreso] ha estado abordando el problema de seguridad y la inclinación por una aparente solución vía legislación penal, elevando las penas por delitos o incorporando nuevos delitos [...] Tal profusión de leyes y su mayor severidad no es, de ninguna manera, un instrumento útil para superar el conflicto creado con relación a la seguridad. Los resultados obtenidos hasta ahora, han probado concluyentemente que el incremento en las penas no ha servido en absoluto para reducir el número de delitos cometidos.'

Los expertos también advirtieron que ese enfoque 'puede ser peligroso, ya que el fracaso de leyes poco pensadas pueden elevar el descontento público con las instituciones, con la consecuente erosión del estado democrático debido al daño infligido por la vigencia de la ley'. Similares objeciones, vale señalar, fueron elevadas por los juristas en México, y en países centroamericanos que también han adoptado un enfoque similar de 'mano dura' al problema de las bandas callejeras (ver páginas 5-8).

#### Consecuencias

El debate sobre medidas anti-delito llevó a la renuncia del ministro de justicia Gustavo Béliz. Su sucesor, Horacio Rosatti, anunció a fines de julio que el gobierno descartó muchos aspectos de sus reformas de seguridad pública, como el plan para crear un 'FBI argentino', el esquema para unificar las cortes en Buenos Aires (considerado inconstitucional), otro por el cual civiles pueden ocupar altos cargos en la policía federal y la propuesta de un código penal especial para aquellos de 14 a 18 años.

La provincia de Buenos Aires, que había realizado su propio esfuerzo anti-delito, afirmó en enero de 2005 que ya había logrado notables resultados: una reducción general de 11,15% en delitos denunciados y 22,05% en delitos 'graves'. Eso incluye, de acuerdo con el ministro de seguridad provincial, León Arslanián, una declinación de 46% en secuestros. Causó asombro cuando explicó que eso reflejaba una caída, en términos absolutos, de 32 casos en 2003 a sólo 18 en 2004: su cifra base fue casi ocho veces menor que las estimaciones basadas en datos oficiales previos. Parte de la mejora general se atribuyó al incrementado patrullaje por la paramilitar Gendarmería y la Prefectura Naval.

## Las maras: amenaza a la seguridad nacional

**Las bandas callejeras conocidas como maras, fueron elevadas a la categoría de amenaza a la seguridad nacional por las repúblicas de Centroamérica, por su alcance más allá de las fronteras y la aún no corroborada afirmación que se han afiliado al crimen organizado (grandes carteles de droga) y con organizaciones terroristas internacionales. Un fuerte incentivo para ver a las maras bajo esa luz es la asunción que los fondos de EU se obtendrán más fácilmente si el problema tiene un ángulo terrorista o de drogas.**

Las estimaciones sobre su número varían considerablemente, pero es útil señalar que en su reciente testimonio ante el congreso de EU, Adolfo Franco, administrador asistente para América Latina y el Caribe de USAID, dijo que 'muchos expertos creen que hay cerca de 100.000 miembros de esas bandas esparcidos a través de Centroamérica y México y ascienden a 700.000 miembros de bandas aquí en Estados Unidos'.

En El Salvador y Honduras fueron identificados como principales perpetradores de crímenes violentos. En toda Centroamérica se dedican al tráfico de droga al por menor, y regularmente buscan presas en el flujo de vulnerables inmigrantes ilegales cuando están en camino a través de esa región y México, hacia EU. El hecho que bandas con igual nombre existen en toda Centroamérica, México y EU, eleva su capacidad de eludir a las agencias nacionales de aplicación de la ley. Mientras las maras son 'territoriales' en lo que concierne a límites entre el 'área fuerte' de cada banda, más allá de algunas localizadas 'áreas prohibidas' en centros urbanos, las maras centroamericanas ejercen menos control del territorio que las bandas de drogas de las favelas de Brasil.

Las maras aparecieron primero en Los Angeles, California, en los '80. La más antigua, 'la 18' (por la calle donde vivían en Ramparts) originalmente liderada por mexicanos, con un surtido de miembros latinos. Luego viene una segunda banda, que pronto se convirtió en sus archirivales: la Mara Salvatrucha (MS-13), formada por salvadoreños que huyeron del conflicto en su país -mara, deriva de marabunta, ejército de hormigas que devoran todo a su paso. A principio de los '90, terminaron las guerras en Centroamérica, y EU endureció sus normas de inmigración: el resultado más relevante fue la deportación masiva de inmigrantes de Centroamérica que tuvieron problemas con la ley, muchos de ellos miembros de bandas, y procedentes de Los Angeles. Tan sólo El Salvador ha recibido más de 8.000 de esos deportados, y continúa recibéndolos a una tasa por encima de cien por mes.

Los que volvieron al país reprodujeron las bandas a las que pertenecían en EU: maras locales con nombres como Salvatrucha y 'la 18' brotaron en El Salvador, luego en Honduras y Guatemala (y en menor grado en Costa Rica y Nicaragua). No son estructuras ligadas organizadamente, no más que las bandas de igual nombre en EU. Un experto de EU, especializado en el tema, John Hagedorn, describe la conexión como 'difusión cultural'. Igualmente, la organización de las bandas se basa más en costumbres compartidas que en estructuras; el liderazgo no está en manos de capos o 'padrinos', sino en las de 'veteranos' que recuerdan más a ancianos tribales. Los grupos pequeños que se conocen como clicas, que profesan lealtad a una mara tienden a operar con autonomía.

Las maras en Centroamérica tienden a atraer niños y jóvenes de 12 a 25 años, un segmento que suma cerca de un tercio del total de la población en El Salvador, Guatemala y Honduras. Si las estimaciones del total de miembros de bandas están dentro de un rango aproximado a la realidad, entonces la relativa extensión de las maras ha sido más amplia en Guatemala: en el

"Las maras aparecieron primero en Los Angeles, California, en los '80. La más antigua, 'la 18' (por la calle donde vivían en Ramparts) originalmente liderada por mexicanos, con un surtido de miembros latinos."

"Para junio de 2004, en El Salvador, de unos 12.000 arrestados por sospechas de ser miembros de bandas desde el lanzamiento de Mano Dura casi 7.000 fueron totalmente absueltos, y menos de 600 quedaron bajo custodia para ser enjuiciados."

grupo de edad vulnerable en Guatemala, 26 de cada mil serían por tanto miembros, comparado con poco menos de 16 por mil en Honduras y poco más de 17 en El Salvador. Hay que señalar que ahora un considerable número de mareros veteranos son adultos.

#### ¿Cuántos miembros de bandas?

Las cifras citadas en la reunión de jefes de policía centroamericanos en Belice, en diciembre de 2003, ubican el total de miembros de bandas en la subregión en poco más de 69.000 .

□ Honduras tiene, de acuerdo con sus autoridades, unos 36.000 miembros de bandas (probablemente sobreestimado). Las autoridades dijeron que también hay unos 65.000 a 70.000 'simpatizantes' que viven al borde de las bandas y son potenciales reclutas.

□ En Guatemala, los miembros de bandas se estima en unos 14.000. Las maras guatemaltecas no son estrictamente territoriales, pero incursionan más allá de sus vecindarios hacia donde se congregan turistas y compradores. La policía también informa de un alto grado de especialización delictiva en las bandas.

□ En El Salvador se calcula que hay unos 10.500 miembros de bandas. Las maras salvadoreñas son celosamente territoriales; en sus áreas fuertes, algunos recolectan dinero de 'protección' de los vecinos, a través de 'cooperativas de sólo-depósitos'.

□ En el resto de la subregión, se calcula que hay unos 8.585 mareros: 4.500 en Nicaragua, 2.600 en Costa Rica, 1.385 en Panamá y 100 en Belice.

□ México, en es entonces, se estimaba que tenía unos 3.000 miembros de bandas.

#### Las grandes ofensivas anti-bandas

En tres países que lanzaron grandes ofensivas anti-mara, que incluían arrestos masivos en 2003: Plan Escoba, en Guatemala; Mano Dura en El Salvador; y Operación Libertad en Honduras. Los dos últimos complementaron esas 'ofensivas' con legislaciones de largo alcance que llegaron al extremo de penalizar el sólo hecho de ser miembro (a menudo sólo por presunción basada en tatuajes y vestimentas), en vez del hecho real de cometer un delito. Hubo varios cuestionamientos a la constitucionalidad de esa clase de legislación, y los jueces se mostraron reacios a condenar o incluso dejar en custodia a los arrestados que no fueran acusados de haber cometido otro delito que el sólo hecho de pertenecer a una banda. El resultado fue arrestos por miles, seguido por la liberación de la mayoría. Para junio de 2004, en El Salvador, de unos 12.000 arrestados por sospechas de ser miembros de bandas desde el lanzamiento de Mano Dura casi 7.000 fueron totalmente absueltos, y menos de 600 quedaron bajo custodia para ser enjuiciados.

El impacto de esas acciones sobre la situación general de seguridad pública ha sido variado. Datos publicados por la policía nacional salvadoreña, muestra que el más citado titular en la tasa de delito, el de homicidio, permanecía alto hasta fines del mandato del Presidente Francisco Flores en agosto de 2004, pese a la campaña que puso tras las rejas, brevemente, a más de 19.000 sospechosos de ser miembros de maras. En enero-agosto de ese año, 1.797 salvadoreños sufrieron muertes violentas (un nivel compatible con una tasa anual de 41 por 100.000). Un detalle desconcertante: 92,7% de esas muertes violentas fue atribuido a la violencia doméstica y sólo 7,3% a la actividad criminal (no había desglose de muertes atribuidas a la actividad de bandas).

En 2004, una 'cruzada' anti-delito lanzada por el Presidente de Guatemala, Oscar Berger, no sólo de acciones contra las maras, mostró mucho mejores resultados, con la proyectada tasa anual de homicidios cayendo de 26 por 100.000 en la primera mitad del año a 16 por 100.000 en la segunda. Guatemala también ha mostrado un desglose diferente de homicidios, con 50% atribuido

" El Presidente Saca prometió no sólo revisar las partes cuestionadas de la legislación anti-bandas de Flores, sino buscar amplio consenso a fin de hacerla permanente. "

a peleas entre bandas y 30% a incidentes relacionados con drogas.

Los datos sobre delitos, de diferentes fuentes no siempre es fácil que coincidan. Cuando los jefes policiales centroamericanos reunidos en Belice, en diciembre de 2003, oyeron un informe de un 'comité técnico' que trabajaba en un plan anti-bandas para toda la región, y que responsabilizaba a las maras de casi 45% de los homicidios en El Salvador y Honduras, y de 20% en Guatemala. Es revelador que el nuevo gobierno en El Salvador, luego de lanzar a fines de 2004 la ofensiva Súper Mano Dura contra las maras, que intentaba ser aun más fuerte que la anterior, decidió a principios de 2005 cambiar el énfasis, de la represión a rehabilitación, lanzando el esquema Mano Extendida. El Presidente Saca prometió no sólo revisar las partes cuestionadas de la legislación anti-bandas de Flores, sino buscar amplio consenso a fin de hacerla permanente. Esto se suma a una admisión oblicua que el enfoque no fue muy exitoso.

Yendo hacia el norte

A fines de 2003, las agencias mexicanas de aplicación de la ley admitían que las maras se convertían en un problema dentro de su territorio. Se informó que un número considerable había huido de las ofensivas anti-bandas en Centroamérica y se establecieron principalmente en áreas de frontera, en particular en la frontera sur con Guatemala, donde las autoridades calculan que unos 3.000 mareros operan en ambos lados de la línea divisoria. Ciudad Hidalgo (Suchiate), al otro lado de Ayutla, en Guatemala, fue descrita por las autoridades de la ciudad como 'rebasada' por las maras. Muchos siguieron hacia el interior, a Tapachula, donde ha surgido un nuevo fenómeno: el reclutamiento de jóvenes mexicanos (una estimación pone el número de acólitos locales en más de 700). Los mareros han sido detectados también siguiendo la senda de migrantes ilegales hacia EU (para muchos de ellos, antes deportados de EU, un viaje de retorno).

Desde 2003, las autoridades mexicanas arrestaron 1.193 miembros de la MS-13, cuyo crecimiento fue descrito como 'alarmante' por el vice-ministro del interior, Armando Salinas, en su testimonio ante el senado mexicano en abril de 2005. En las recientes operaciones en los estados de Chiapas, Oaxaca, Aguascalientes y Veracruz, Salinas informó que la policía capturó a 96 'líderes' de esa banda y al grueso de sus bases. Eso sugiere que la extensión de las maras en México quedó confinada principalmente a la ruta de los migrantes hacia el norte.

Vinculando las bandas con otras amenazas

Los esfuerzos de los gobiernos centroamericanos para coordinar esfuerzos anti-bandas comenzaron a fines de 2003. Un intento de El Salvador y Honduras por lograr que su legislación anti-mara sea adoptada por el resto, no pudo obtener aceptación en la cumbre subregional de diciembre de ese año en Belice. Pero los gobiernos de esos dos países acordaron armonizar sus procedimientos penales y policiales para facilitar 'la supresión de las maras y otras asociaciones similares.

Un primer paso en esa dirección fue un acuerdo sobre 'órdenes de arresto recíprocas' que les permitiría transportar mareros arrestados a través de sus fronteras sin tener que seguir los procedimientos normales de extradición. Esa iniciativa en particular fue más tarde tomada por el resto (aunque aún debe ser implementado). A mediados de 2004, la cuestión tuvo un giro cuando la policía salvadoreña informó que las maras en su país habían desarrollado lazos con el terrorismo internacional y el tráfico de drogas: que las guerrillas de las Farc de Colombia habían comenzado a reclutar a miembros de Mara Salvatrucha y 'la 18', las dos bandas más grandes, para 'promover la actividad de la droga' en El Salvador. Se afirmaba que las Farc proveían las drogas a cambio de armas. Por separado, la policía afirmaba que los 'carteles' mexicanos de tráfico de drogas de Tijuana, Sinaloa, Nuevo

"Para entonces, esas historias tuvieron el efecto de elevar el problema de las maras de ser de seguridad pública al de seguridad nacional."

Laredo, Michoacán, Milenio y Mérida establecieron contactos con las maras y promovían el reclutamiento de jóvenes para el comercio de drogas, a través de música rap, Internet y filmes.

Oscar Alvarez, ministro de seguridad de Honduras, siguió el ejemplo afirmando que había recibido informes de 'varios países' sobre árabes de Oriente Medio 'posiblemente reclutando a miembros de maras'. Agregó que 'la información muestra que no sería sólo al-Qaeda que estaba operando en eso, sino también Hamas'. El Vice-Presidente de Guatemala, Eduardo Stein, citó inteligencia de países vecinos para afirmar que era probable que las maras hayan establecido lazos con al-Qaeda. No sólo que esas afirmaciones no fueron corroboradas, sino que en octubre de 2004, cuando los jefes de Interpol se reunieron en Cancún, México, El comisionado policial salvadoreño, Saúl Hernández, que encabeza la oficina subregional de Interpol para Centroamérica, dijo: 'En ningún momento en la región hubo ninguna indicación que [las maras] tiendan a involucrarse en actividades como terrorismo o crimen organizado a un nivel más alto.' Pero para entonces, esas historias tuvieron el efecto de elevar el problema de las maras de ser de seguridad pública al de seguridad nacional.

#### Entrando en la arena militar

En una cumbre extraordinaria celebrada en Tegucigalpa el 1 de febrero de 2004, los presidentes centroamericanos acordaron instruir a sus funcionarios de seguridad para que elaboren planes para una 'fuerza subregional de respuesta rápida para confrontar al narcoterrorismo y otras amenazas emergentes'. Se pidió a los cancilleres que elaboren un programa de implementación a considerar en la próxima cumbre y, con suerte, adoptar un acuerdo que volvería válido en todo Centroamérica, las órdenes de arresto emitidas por cualquier gobierno de la subregión -la iniciativa de 'órdenes de arresto recíprocas' propuesta por El Salvador y Honduras. Los presidentes también acordaron promover una política común tendiente al 'control de compras, propiedad y portación de armas en toda la región'. Los primeros en aceptar la iniciativa fueron Guatemala y El Salvador. El 17 de marzo, sus presidentes se comprometieron a crear una nueva unidad binacional antidelito. Cada país se comprometió a asignar 20 oficiales de policía a una fuerza que será desplegada a lo largo de un 'cinturón' de 20 kilómetros en ambos lados de la frontera, apuntando no sólo a las maras sino también a traficantes de drogas, contrabandistas y ladrones.

En abril de 2005 se dio un paso más. En una reunión en Antigua, Guatemala, los militares centroamericanos y jefes de seguridad, develaron ante el General Bantz Craddock, jefe del Comando Sur de EU, una propuesta para crear un 'grupo de elite' formado por miembros de los ejércitos y fuerzas de la policía civil de todas las naciones centroamericanas, como un 'mecanismo regional para combatir las diversas amenazas, principalmente el tráfico de drogas y el crimen organizado'. Buscaban de EU entrenamiento, orientación, armamentos, vehículos y equipos de comunicaciones. Se informó que Craddock expresó que hallaba 'interesante' la iniciativa y que la comunicaría a las autoridades de EU.

Esta inclusión del problema de las maras con otras 'amenazas emergentes', en realidad coincide con el proyecto de reforma de las fuerzas militares de la subregión recomendada por EU, hace poco menos de dos años, basado en la premisa que 'hay una nueva serie de peligros claros y presentes a la seguridad nacional, la soberanía, y la seguridad pública en Centroamérica: redes criminales transnacionales de terroristas, narcóticos y traficantes de armas, contrabandistas extranjeros, y traficantes de personas,' y que deben ser frenados por servicios pequeños, con armas ligeras, dedicadas principalmente a tareas policiales y asistencia para hacer frente a desastres naturales.

**Criminales disputan por el control con los estados**

**El poder de las bandas de drogas de Brasil, con base en las favelas creció hasta el punto que ellas pueden desafiar la autoridad del estado, ambos con su potencia de fuego en una versión de guerra 'asimétrica' y estableciendo y aplicando sus leyes dentro del territorio que controlan. Repetidas 'ofensivas' contra ellas, a menudo incluyendo el uso de fuerzas militares, no ha dejado una huella duradera sobre esa situación.**

“ La policía cayó sobre los juerguistas y arrestó a 150, y se incautó de un surtido de armas y drogas - pero eso no puso fuera de acción al PCC. ”

En noviembre de 2003 la banda de drogas dominante en São Paulo, Primeiro Comando da Capital (PCC), lanzó 54 ataques coordinados contra instalaciones de la policía, vehículos e incluso hogares de policías: fueron muertos tres policías y 12 heridos. Recién a los seis días las autoridades pudieron lanzar un contraataque, con 7.200 policías militares en cerca de mil áreas, bastiones del PCC. En la primera barrida, fueron arrestados 44 miembros de bandas, pero el PCC se sintió bastante confiado como para celebrar una fiesta en una mansión paulista suburbana para celebrar la ofensiva. La policía cayó sobre los juerguistas y arrestó a 150, y se incautó de un surtido de armas y drogas -pero eso no puso fuera de acción al PCC.

En Río, en la segunda etapa del Carnaval de Río, las bandas atacaron locales policiales y sitios turísticos, pegaron fuego a buses de la ciudad y ordenaron que cierren a comercios y escuelas. Fue enviado el ejército para restaurar el orden, pero la calma duró poco. No sólo las guerras entre bandas siguieron escalando en las favelas de la ciudad, sino que sus líderes también ordenaron una campaña de intimidación y represalias contra oficiales de prisión en venganza por introducir estrictos controles para evitar el ingreso de armas, celulares y drogas. Un alto funcionario de prisión fue muerto, otro escapó apenas de un atentado contra su vida. La intimidación fue efectiva: el gobernador del estado destituyó al director, al vice-director y al jefe de seguridad de otra de las 14 prisiones en el complejo Bangú, por haber cedido a la presión de las bandas y relajar los controles.

Las autoridades del estado respondieron con una gran ofensiva anti-bandas, Pressão Máxima (Presión Máxima), desplegando más de 800 oficiales de policía con la declarada intención de atacar unos 600 blancos en las 20 áreas con las más altas tasas de delito. La primer área a ser atacada, Morro do Dende, tenía una red de túneles y barracas clandestinas con literas para los pistoleros de las bandas de drogas. Fueron hechos más de 100 arrestos y se incautaron de drogas, armas y municiones. La escalada de la acción policial con apoyo del ejército contra las bandas de drogas continuaron durante y después del Carnaval, pero sus enemigos siguieron lo bastante fuertes para montar un gran ataque sobre una prisión de Río a fines de mayo de 2004, que provocó el peor episodio de violencia de prisión en siete años, con un total de 39 muertos. El ataque fue montado por pistoleros del Comando Vermelho (CV), que liberaron a 14 de sus camaradas presos.

La policía a menudo ha afirmado que en realidad es superada en armas por las bandas, que se estima que tienen, en conjunto, un arsenal de unas 150.000 armas, que van desde armas de mano a rifles de asalto, granadas impulsadas por cohetes e incluso minas terrestres. Las armas provienen de una variedad de fuentes: del contrabando desde países vecinos, robadas de arsenales militares, o compradas en el mercado negro. Las bandas de drogas también están en el límite externo del tráfico de armas.

#### Comienzos

Esas poderosas bandas locales de drogas comenzaron en un ambiente único. Nacieron en prisiones de alta seguridad, donde la legislación antiterrorista

"El CV comenzó a sufrir de rivalidades internas y deserciones en la segunda mitad de los '80."

impuesta por la dictadura militar en 1969, ubicó juntos a ladrones de bancos con miembros de grupos políticos revolucionarios. Estando próximos, los primeros adoptaron algunos rasgos organizativos de los últimos. A fines de los '70, los ladrones bancos en prisión se organizaron primero en un grupo conocido primero simplemente como O Colectivo ('El Colectivo'), primero para autodefensa, más tarde como medio de dominar la prisión. Pronto se dieron cuenta que la prisión era la base ideal para dirigir la actividad delictiva fuera. O Colectivo se convirtió en Falange Vermelho ('Falange Roja'), pronto renombrada por sus robos de bancos y secuestros. Los medios lo llamaron Comando Vermelho (CV), y el nombre pegó. Cuando Río se convirtió en escala para la cocaína de países andinos, el Comando Vermelho adoptó eso como una nueva, altamente rentable línea de negocios. A mediados de los '80, el Comando Vermelho tomó control de los puntos de venta de marihuana, conocidos como bocas de fumo, en varias favelas de Río.

El CV comenzó a sufrir de rivalidades internas y deserciones en la segunda mitad de los '80. Para mediados de los '90, tres grupos disidentes se convirtieron en bandas rivales: el Comando Vermelho Jovem (CVJ), Terceiro Comando (TC) y Amigos dos Amigos (AA). La primera de esas ha desaparecido, y muchos de sus miembros fueron reabsorbidos en el Comando Vermelho. Ese proceso de división llevó a la intensificación de las guerras por el territorio, acompañadas de la creciente militarización de las bandas (con extensivo uso de armamento militar y sofisticados equipos de comunicaciones y vigilancia), como también crecientemente sofisticadas estructuras administrativas y de gerencia.

#### Controlando las favelas

El líder de la banda local asumió el rol del tradicional jefe, o dono, previamente asociado con la lotería ilegal conocida como jogo do bicho o el comercio de marihuana. Algún dono pudo haber quedado dominando en una o más favelas. En cada una de ellas él preside sobre una estructura encabezada por un gerente general, responsable del negocio y la seguridad de la operación. Debajo de él está un sistema de varios pisos que ha variado muy poco durante los años. En el lado comercial, la pirámide desciende a través de los gerentes de venta hasta los empaquetadores, gerentes de puntos de venta y vendedores; en el aspecto de la seguridad, desde guardias personales hasta soldados y observadores.

Los donos que manejan las favelas no son el más alto escalón en el negocio de drogas. Encima de ellos están los atacadistas, o mayoristas, que manejan la importación de cocaína y su financiamiento, a través de sus conexiones en países productores y contactos en el negocio de lavado de dinero. Ellos tienden a disfrutar conexiones bien ubicadas en los corredores del poder, la justicia y las agencias de aplicación de la ley (patrón ya familiar en el caso de los bicheiros, los banqueros de la lotería ilegal). El único caso conocido de un dono que avanzó en la escala es el del líder de CV, Luiz Fernando da Costa (alias Fernandinho Beira Mar).

En las favelas, los donos juegan el rol de benefactores locales, construyendo centros deportivos y proveyendo varias formas de asistencia personal. Las bandas también imponen su propio sistema de leyes, que obliga a pagar 'impuestos' para pagar servicios como gas y electricidad, estableciendo toques de queda e imponiendo obligaciones sobre la población local. Sus reglas no son todas beneficiosas; sus súbditos tienen que soportar imposiciones como el cierre forzoso de locales comerciales y escuelas como señal de luto cuando es muerto algún miembro de la banda; la requisa de sus hogares, edificios de asociaciones comunitarias y clubes, e incluso iglesias, para usar como depósitos para drogas o armas; y el reclutamiento forzoso de menores para actuar como mensajeros de las bandas, observadores e incluso vendedores de drogas (principalmente porque bajo la ley los menores no pueden ser procesados).

"La protección de la industria turística durante el Carnaval fue encarado de forma separada del núcleo del problema de control de las bandas de drogas en las favelas."

#### Nuevo enfoque en Río

Para el Carnaval de 2005, las autoridades del estado probaron un nuevo enfoque, diferente a los tradicionales ataques rápidos de ingreso y salida de años previos. Desplegaron 31.000 policías con tres objetivos limitados: evitar la recurrencia de la lucha entre bandas que hizo tan violenta la temporada del Carnaval 2004; obstruir la distribución de drogas desde los distritos de favelas más cercanas a la atracción principal del Carnaval; y patrullaje de saturación para mantener a los criminales lejos de los turistas.

Aunque previamente, una campaña de diversión causó la impresión que las autoridades desplegarían una fuerza combinada de 1.500 hombres de la policía federal y estatal para atacar bastiones clave de las bandas de drogas en las favelas. En términos de arrestos e incautación de drogas y armas, la operación rindió muy poco. Sin ocultar eso, las autoridades dieron la impresión que esa incursión era sólo la primera de muchas. Como era predecible, las bandas mantuvieron bajo perfil. Al iniciarse el Carnaval, la campaña real salió a la luz.

Los resultados fueron variados. No hubo batallas entre bandas desbordándose en la ciudad, o disturbios tácticos en prisiones. Sin embargo, los delitos contra los turistas subieron 21% sobre 2004 -en general, el mismo ritmo del 20% de incremento en ocupación de hoteles (el número total de delitos contra turistas que fueron denunciados en el Carnaval de 2005 fue 56, lo que significa que sólo un turista de cada 11.000 fue víctima de un delito).

La protección de la industria turística durante el Carnaval fue encarado de forma separada del núcleo del problema de control de las bandas de drogas en las favelas. Para afrontar esto último, el gobierno del estado de Río presentó lo que llama un exhaustivo plan de seguridad. Fue develado en diciembre de 2004 en la primera reunión del gabinete de seguridad de una nueva multi-agencia, el Gabinete de Gestão Integrada (GGI). Presidido por el secretario de estado de seguridad pública, Marcelo Itagiba, incluye al jefe de la policía civil del estado, Alvaro Lins; el comandante de la policía militar del estado, Coronel Hudson Aguiar; y representantes del secretariado federal de seguridad pública (Senasp), de la policía federal (PRF) y la Policía Rodoviária Federal (PRF).

El plan prevé el despliegue de la Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), una nueva unidad de elite de la fuerza federal de seguridad pública, creada en 2004, como también del ejército -este último en un rol muy específico, la recuperación de armas robadas de arsenales militares. Explícitamente se dijo que ese plan no será repetición de operaciones previas que incluyen la 'ocupación' de la favela por un tiempo, que en opinión del secretario Itagiba sólo tuvo un breve éxito forzando a las bandas de drogas a mudarse a otra parte. Dice que el nuevo enfoque consistirá en 'acciones continuas en un área determinada'.

El plan también alcanza nuevos terrenos no sólo apuntando a bandas locales manejadas por donos de las favelas. Por un lado, apunta a ahogar la provisión de drogas a las favelas de Río. Ahí es donde entra el PRF: afirma haber reunido suficiente inteligencia para rastrear las principales rutas a lo largo de las cuales se transporta la marihuana desde centros de abastecimiento como Capitán Bado y Pedro Juan Caballero, en Paraguay. La política de interdicción aérea introducida en octubre de 2004, más el fortalecimiento de la presencia militar y policial a lo largo de la frontera amazónica, se espera que afecte el flujo de cocaína. Itagiba habló sobre establecer un 'anillo' alrededor de Río para estrangular el tráfico. El plan también intenta golpear a personas en lo alto de la cadena en el tráfico de cocaína, que es donde la policía federal ingresa. Itagiba aludió a 'una línea que va hasta el congreso nacional, como ha sido probado en otras investigaciones por la policía federal'. Eso significa apuntar a los matutos, distribuidores en gran escala, a los atacadistas, o importadores mayoristas -y sus patrones políticos. [Ver Ejército y FNSP en roles de orden público, página 16.]

## Los experimentos de 'policía comunitaria'

Desde finales de los '90, el BID ha promovido la policía comunitaria (o, para usar la intrincada definición de los profesionales, 'seguridad comunitaria / pública/ciudadana'). Y ha financiado un considerable número de programas nacionales para promover 'la paz y la seguridad y coexistencia ciudadana' que combina dos enfoques: la de 'salud pública' (prevención de la violencia) y la de 'justicia penal' (control de la violencia). Esos esquemas incluyen la creación de sistemas de información, fortalecimiento institucional, prevención de la violencia juvenil, programas de relaciones entre la policía y la comunidad, y programas de rehabilitación y conciencia social. Muchos afirman haber tenido éxito, pero no siempre en la reducción del delito.

"Una de las historias de éxito de este enfoque es el de Bogotá, donde dos alcaldes sucesivos, Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, combinaron el programa del BID con otros esquemas para revertir el gran aumento en delitos y violencia que se registró en los '80 y principios de los '90."

Los objetivos tienden a ser similares pero las prioridades de financiación difieren, aunque en general la porción mayor va a la comunidad y otras acciones para prevenir la violencia juvenil y la delincuencia, mientras la segunda mayor porción va al fortalecimiento de las instituciones. La asignación para programas de policía comunitaria y fortalecimiento del sistema de justicia penal fluctúan considerablemente; en los cuatro casos ilustrados, de 30% en Colombia, a 4% en Honduras. Comentando eso, un estudio del Banco Mundial dice que mientras el tamaño del préstamo proyectado sugiere que los países son serios al invertir en la reducción de la violencia, aún no hay suficientes datos para determinar si es buena la relación resultados-dinero.

Una de las historias de éxito de este enfoque es el de Bogotá, donde dos alcaldes sucesivos, Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, combinaron el programa del BID con otros esquemas para revertir el gran aumento en delitos y violencia que se registró en los '80 y principios de los '90. Sus esfuerzos combinaron un amplio rango de iniciativas: mejorar el acceso a la justicia; control del consumo de alcohol y accidentes de tránsito; asistencia a grupos vulnerables como los jóvenes en riesgo; la recuperación de espacios públicos como los parques; esfuerzos por fortalecer la fuerza policial; y la reforma judicial. Luego de seis años, algunos de los resultados fueron notables: la tasa de homicidio se redujo a la mitad, y el número muertes se redujo en 41%. En julio de 2004, el gobierno de Jamaica celebró el éxito de un esquema lanzado el año previo por la Fuerza Policial de Jamaica (JCF) en conjunción con otra agencia del gobierno: el Programa de Intervención Social Antidelito (ASIP). Eso incluyó una serie de proyectos descritos por Derrick Kellier, ministro de estado en el ministerio de seguridad nacional, como orientado a apoyar 'la amplia estrategia organizacional de policía con base en la comunidad'.

Aunque lo que claramente no fue capaz de lograr, fue frenar la tasa creciente de delito. Mientras ASIP celebraba, la policía difundía cifras que mostraban que en los primeros cuatro meses y medio del año hubo 563 asesinatos, una cifra equivalente al 57% de los denunciados en todo 2003. Más de dos tercios de los asesinatos ese año tuvieron lugar en la Región Metropolitana de Kingston, St Andrew y parte de St Catherine -algunas de las áreas apuntadas por los proyectos de ASIP. [Los asesinatos denunciados en Jamaica subieron de 1.038 en 1997, a 1.138 en 2001, antes de caer a 975 en 2003.] Los funcionarios no ven una contradicción. Afirman que aprendieron de sus errores -desbandando la Unidad Administrativa de Delito (CMU) de la JCF e iniciaron procedimientos penales contra su líder, el Superintendente Principal Reneto Adams, y creando la independiente Autoridad Investigativa Nacional (NIA). La policía comunitaria y esquemas como ASIP, señalan, son iniciativas de más largo aliento.

“El experto chileno anti-delito, Hugo Frühling dice que el impacto de esquemas como ese sobre el delito es difícil de determinar.”

Ellos no son los únicos con esa opinión. El experto chileno anti-delito, Hugo Frühling dice que el impacto de esquemas como ese sobre el delito es difícil de determinar. En parte, eso es porque las autoridades no conducen seguimientos que hagan posible detectar cambios en ese sentido. Frühling también dice que las menores tasas de delito no fueron el principal beneficio de los programas de policía comunitaria en muchos casos exitosos, incluyendo los de Chicago y Nueva York en EU. En cambio, muchos que abogan por esos programas, en América Latina y otras regiones, afirman que el beneficio más importante de esas iniciativas es reducir abusos de la policía. Frühling es uno de los expertos principales de América Latina en seguridad pública. Profesor en el instituto de asuntos internos de la Universidad de Chile y director de su centro para el estudio de seguridad ciudadana, sirvió en los '90 como secretario ejecutivo del consejo coordinador de seguridad pública del ministerio del interior chileno. También actuó como consultor sobre esquemas de reforma policial en México, Jamaica, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador, y Nicaragua, por el BID, el PNUD y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editó un libro

#### Cuatro intervenciones del BID para reducir la violencia

##### Colombia

*Coexistencia Pacífica y Apoyo a la Seguridad Ciudadana*

Desembolso: 1998 - 4-1/2 años.

Presupuesto: BID: US\$57m. Local: US\$38,6m. Total: US\$95,6m.

Agencias de Ejecución: Fondo Proyecto de Desarrollo Nacional; Departamento Nacional de Planeamiento; Distrito Capital; Municipalidades.

Población a la que se dirige: Urbana: Bogotá, Cali; municipalidades de Medellín.

Objetivo: Reducir la violencia y la inseguridad fortaleciendo los esfuerzos para prevenir, contrarrestar y controlar actos delictivos y de violencia.

##### Jamaica

*Seguridad Ciudadanía y Programa de Justicia*

Desembolso: 2001 - 4 años.

Presupuesto: BID: US\$16m. Local: US\$4m. Total: US\$20m.

Agencia de Ejecución: Ministerio Nacional de Justicia y Seguridad (MNSJ).

Población a la que se dirige: Urbana: Área Metropolitana de Kingston.

Objetivo: Elevar la seguridad ciudadana y la justicia reduciendo la violencia, fortalecer manejo de delitos y mejorar los servicios judiciales.

##### El Salvador

*Proyecto de apoyo del Programa Social de Paz*

Desembolso: 2002 - 4-1/2 años.

Presupuesto: BID: US\$27,9m. Local: US\$7,5m. Total: US\$35,4m.

Agencia de ejecución: Ministerio del Interior.

Población a la que se dirige: Urbana: San Salvador y municipalidades de alta población.

Objetivo: Mejorar la seguridad ciudadana y reducir las tasas de delito juvenil y la violencia.

##### Honduras

*Proyecto de Coexistencia Ciudadana y Paz*

Desembolso: 2003 - 3-5 años.

Presupuesto: BID: US\$20m. Local: US\$2,2m. Total: US\$22,2m.

Agencia de Ejecución: Municipalidad de San Pedro Sula.

Población a la que se dirige: Municipalidades del Valle Sula.

Objetivo: Mejorar los niveles de paz, coexistencia y seguridad ciudadana, prevención de la violencia y fortalecimiento de las instituciones.

"Frühling advierte que no se considere como panacea a la policía comunitaria. Dice que sin cambios institucionales profundos, entrenamiento en estrategias, sostenida participación comunitaria y coordinación con agencias del gobierno, los programas de policía comunitaria pueden terminar siendo sólo poco más que novedades que sólo benefician a un pequeño grupo de personas."

publicado por el BID (Calles más seguras: Estudios de Policía Comunitaria en América Latina) que presenta estudios de esquemas de policía comunitaria lanzados entre 1998 y 2000 en cuatro ciudades latinoamericanas: São Paulo y Belo Horizonte en Brasil, Bogotá en Colombia, y Villa Nueva en Guatemala. Los califica como generalmente positivos. Los lazos más cercanos resultantes entre la policía y la comunidad, dice, 'revitaliza las fuerzas policiales existentes, eleva los niveles de apoyo social, y alienta cambios de más largo alcance en sus estructuras y operación'. Además, señala, todos son ahora sustentables y disfrutan de considerable apoyo de la comunidad.

Frühling advierte que no se considere como panacea a la policía comunitaria. Dice que sin cambios institucionales profundos, entrenamiento en estrategias, sostenida participación comunitaria y coordinación con agencias del gobierno, los programas de policía comunitaria pueden terminar siendo sólo poco más que novedades que sólo benefician a un pequeño grupo de personas. El plantea una descentralización administrativa de todo el sistema de aplicación de la ley para producir controles más directos del programa por oficiales de nivel medio que están más cerca de la comunidad.

También recomienda mayor flexibilidad en los turnos de trabajo y programas para que los oficiales de policía comunitaria respondan a las exigencias de la policía comunitaria sobre los oficiales. Eso evitaría situaciones como las de Guatemala, donde las autoridades inicialmente introdujeron policía comunitaria incrementando las horas de trabajo de los pocos oficiales disponibles, generando frustración y resistencia entre ellos. También insiste en aumentar las capacidades de resolución de conflictos. Analizando esas y otras iniciativas similares, el Banco Mundial (en la sección dedicada al delito y la violencia de su estudio El Pobre Urbano en América Latina) también concluye que 'uno de los puntos de entrada más efectivos para prevención del delito y la violencia es el nivel municipal' porque ese es el nivel más cercano del gobierno con el pueblo y donde los proyectos pueden ser diseñados para apuntar a las necesidades específicas de la comunidad local. Además, muchos de los servicios prestados a nivel municipal 'también son los elementos básicos de prevención del delito y la violencia'. El estudio, sin embargo, advierte: 'Una acción efectiva del gobierno local requiere que todos los gobiernos municipales trabajen juntos, no aislados. Requiere apoyo de diferentes sectores de la comunidad, como la justicia, salud, educación, medios, policía, servicios sociales, el sector privado y las ONG. También requiere apoyo de los más altos niveles del gobierno y lazos entre el nivel nacional, estatal, regional o provincial.'

El estudio del Banco Mundial dice que 'si bien no hay "bala de plata" para el problema del delito y la violencia urbana y poca evaluación sistemática hasta la fecha, las experiencias de diferentes políticas [...], sugieren que un marco de trabajo que combine varias fortalezas pueden llevar a una exitosa estrategia de prevención y reducción del delito y la violencia'. Sugiere que un marco de trabajo para la acción local debe incluir algunos de los elementos siguientes:

- ☐ Reforma judicial y policial: asegurar que el orden, la imparcialidad y el acceso al debido proceso es mantenido en las actividades diarias de la comunidad y reducir el temor del público al delito.
- ☐ Prevención social: apuntando a programas multi-agencias y 'desarrollo orientado hacia la comunidad' (CDD) que aborde las causas y factores de riesgo del crimen y la violencia.
- ☐ Prevención de situaciones: medidas que reducen las oportunidades para delitos concretos y problemas de violencia a través de intervenciones en el espacio urbano, tales como 'prevención del delito a través de un diseño del medio ambiente' (CPTED) y renovación urbana.

## Prevención del delito: valoración del Banco Mundial

### Lo que da resultados

- ☐ Visitas frecuentes a hogares por enfermeras de niños (reduce el abuso infantil); visitas semanales de maestros para preescolares; terapia familiar y entrenamiento de padres sobre delincuencia y preadolescentes en riesgo.
- ☐ Desarrollo organizativo para innovación en escuelas, clarificar y comunicar normas consistentes en escuelas; enseñar capacidad de competencia social en las escuelas; entrenar a jóvenes de alto riesgo en 'capacidad de pensamiento'.
- ☐ Entrenamiento vocacional a hombres ex-delincuentes.
- ☐ Acción para disminuir las molestias sobre propietarios por problemas de drogas en viviendas alquiladas.
- ☐ Patrullas policiales extras en sitios 'calientes' de delito; observación de infractores frecuentes por unidades policiales especializadas; encarcelación de infractores de alto riesgo.
- ☐ Programas de rehabilitación con tratamientos enfocados en el riesgo para delincuentes convictos; programas de tratamiento comunitario para usuarios de drogas en prisión.

### Lo que no da resultados

- ☐ Programas de recompra de armas; movilización comunitaria contra el delito en áreas pobres de alta delincuencia.
- ☐ Visitas de la policía a hogares de parejas luego de violencia doméstica.
- ☐ Consejos individuales y en grupos a estudiantes en las escuelas.
- ☐ Educación de resistencia al abuso de drogas; clases de prevención de la droga concentradas sobre el temor y apelando a otras emociones.
- ☐ Programas basados en enriquecimiento del tiempo libre en las escuelas; trabajos de verano o programas de trabajo subsidiados para jóvenes en alto riesgo; programas de entrenamiento no residenciales de jóvenes en riesgo.
- ☐ Arrestos de jóvenes por ofensas menores; arrestos de desempleados sospechosos por violencia doméstica; arrestos incrementados o incursiones sobre sitios de mercado de drogas; exhibición policial.
- ☐ Campamentos correccionales usando entrenamiento militar; visita de jóvenes infractores a prisiones de adultos; chocante libertad condicional y bajo palabra y división de sentencias; supervisión intensa a libertad condicional o bajo palabra.

### Lo que luce prometedor

- ☐ Arrestos activos de choferes alcoholizados; multas por actos delictivos; cortes para delitos de drogas.
- ☐ Interrogatorio policial a personas sospechosas; análisis para solución de problemas en el sitio de cada delito; mayor respeto a infractores arrestados.
- ☐ Más oficiales de policía en ciudades; reunión de la policía comunitaria para fijar las prioridades; control de las bandas por trabajadores comunitarios y funcionarios de control de la libertad condicional o policías.
- ☐ Asistencia con consejeros basados en la comunidad; programas de recreación luego de la escuela basados en la comunidad.
- ☐ Refugios para mujeres golpeadas.
- ☐ Escuelas que agrupen estudiantes en pequeñas unidades; elevar la capacidad de las escuelas a través de desarrollo organizativo; técnicas mejoradas de manejo de las aulas.
- ☐ Entrenamiento vocacional para adultos, basado en la prisión.

## Brasil entrena al ejército para tareas policiales

**Los gobiernos de América Latina y el Caribe, a menudo han pedido a los militares que 'apoyen' a la policía cuando el crimen violento está fuera de control. Hay poca evidencia que ellos marquen una diferencia -pero crece la presión para considerar el crimen, o al menos el crimen organizado, como una de las 'nuevas amenazas a la seguridad' que los militares deben confrontar. Brasil, por mucho tiempo renuente a que los militares efectúen tareas policiales, ha tomado un paso en esa dirección.**

“Un detalle que ha surgido de ese anuncio es que hay una sola unidad del ejército, estacionada en Capacava, en el interior del estado de São Paulo, entrenada específicamente en operaciones domésticas.”

Hasta ahora, los militares de Brasil sólo fueron llamados para realizar operaciones para 'garantizar la ley y el orden' (GLO), cuando la policía estaba en riesgo de ser superada. En 2004, poco después de tres operaciones GLO en Río de Janeiro, Minas Gerais y Piauí, el senado federal aprobó un proyecto de ley que facilita a los gobiernos estatales convocar a las fuerzas armadas para ayudar contra el crimen organizado, y autoriza el despliegue de las fuerzas armadas contra amenazas localizadas a la seguridad pública, en circunstancias especiales y por periodos limitados.

En junio, el alto mando del ejército anunció que su brigada de infantería 11ra, de 4.500 hombres, estacionada en Campinas (unos 95 kilómetros al noroeste de São Paulo) comenzaría a ser entrenada para realizar tareas policiales. Eso incluye equipar a la brigada con armas de menor calibre, proyectiles de goma y equipos protectores. El vocero de la brigada dijo que eso era parte de un amplio plan de reorganización de la brigada, que también prevé incrementar el número de unidades de policía militar (no confundir con las fuerzas del estado del mismo nombre, pero que no son parte de las fuerzas armadas). Un detalle que ha surgido de ese anuncio es que hay una sola unidad del ejército, estacionada en Capacava, en el interior del estado de São Paulo, entrenada específicamente en operaciones domésticas. Aparte de las compañías militar-policiales, hay nueve batallones con entrenamiento que es descrito como 'similar' pero no específicamente diseñada para operaciones del ejército en las calles de las ciudades brasileñas.

Pero el gobierno del Presidente Lula da Silva eligió expandir también sus otras opciones. En julio anunció la creación de una nueva unidad de la policía federal, la Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), para tareas de seguridad pública. Fue descrita como una fuerza 'virtual', porque sus oficiales se eligen entre los mejores de las fuerzas policiales del estado y entrenados en la academia de policía federal, aunque luego no son enviados a cuarteles especiales propios, sino enviados a sus estados natales a esperar ser movilizados 'cuando lo exijan las emergencias'. El total de la fuerza se planea en 1.500 hombres. Su debut se produjo en diciembre, cuando un contingente de 142 hombres, con sólo armas de mano, fue desplegado en Vitoria, capital del estado de Espírito Santo, luego de una serie de ataques sobre el servicio de buses de la ciudad, que fue primero enfrentado por una unidad del ejército. Oficiales de la FNSP también fueron despachados a Río para unirse a una fuerza de tareas combinada estatal-federal en un gran esfuerzo por arrebatar el control de las favelas de la ciudad de las altamente organizadas y bien armadas bandas de drogas (ver páginas 9-11).

INFORME ESPECIAL es un servicio de cartas informativas (6 por año) de Latin American Newsletters, 61 Old Street, Londres EC1V 9HW, Inglaterra; Teléfono +44 (0) 20 7251 0012; Fax: +44 (0) 20 7253 8193; eMail subs@latinnews.com - visite nuestra dirección en el internet: <http://www.latinnews.com> Las tarifas de suscripción serán enviadas a pedido. Envío aéreo para los suscriptores de ultramar. Copyright © 2004 en todos los países. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, archivada en sistemas de clasificación o recuperación de datos, retransmitida en modo alguno, electrónico, eléctrico o químico, mecánico, óptico, fotográfico o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de Latin American Newsletters. REFERENCIAS: Las referencias a números previos se harán así [ver IE-02-06]: Informe Especial 2002, N° 6.