Seguridad Ciudadana 4

Miradas latinoamericanas

Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos

imdhd

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

Miradas latinoamericanas

Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

La presente publicación ha sido posible
gracias al apoyo proporcionado por la Fundación Heinrich Böll.

Miradas latinoamericanas.
Seguridad Ciudadana y derechos humanos
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Rocío Culebro, Directora Ejecutiva

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Benjamín Franklin 186 Col. Escandón,
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11800, México D.F.
Tel. (55) 5271 7226
www.imdhd.org

Enero de 2012, México D.F. (Primera Edición)

Diseño gráfico y editorial: Gabriela Monticelli
Diseño de portada:Gabriela Monticelli.
Taller de Sueños • *contacto.taller.ds@ gmail.com*

Índice

Introducción 5

El Salvador violento visto desde José Alfredo 7
Benjamín Cuellar Martínez

La nueva estrategia de seguridad en Río de Janeiro. 31
Äsa Odin Ekman

La violencia en México. 53
Edgar Cortéz

Introducción

Los tres artículos que integran está publicación, tienen como objetivo brindar una serie de datos, análisis y relatos de cómo se vive la seguridad en Brasil, El Salvador y México. Muchos se preguntarán que tienen en común: la convivencia en la favelas brasileiras con el aumento de homicidios, las políticas relacionadas con la seguridad establecidas por el primer gobierno proveniente de la izquierda en el pequeño país Centroamericano y México que continúa siendo un país cuyas estrategias federales y estatales son dispares y en ocasiones contrarias, de tal forma que se carece de una política que logre hacer un frente concordante para combatir el narcotráfico y la violencia exacerbada, cuya consecuencia ha sido una población dañada directa e indirectamente.

Qué tienen en común estás tres visiones, se preguntará el lector. La constante es que en los tres Estados, la población enfrenta altos niveles de impunidad y corrupción, políticas desatinadas, desproporcionadas y desesperadas que en poco contribuyen a brindar seguridad y acceso a la justicia para sus habitantes. Por el contrario, se cometen graves violaciones a los derechos humanos. Esta situación ha llamado la atención en los ámbitos locales e internacionales, incitando la intervención del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, mediante acuerdos e implementación de políticas con los gobiernos de la región. Dicha injerencia ha sido a tal grado, que se ha descubierto cómo sus propias agencias de combate al narcotráfico incurren en actos de corrupción con los mismos cárteles –provenientes de México, Colombia, Centroamérica y de otros países– que transportan, distribuyen y comercializan drogas y armas con el país del norte.

Benjamín Cuéllar, director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana de San Salvador –perteneciente al sistema educativo de la Compañía de Jesús–, ha dedicado parte de su vida a la defensa de los derechos humanos y ahora desde el ámbito académico nos comparte un análisis sobre la seguridad; por su parte Äsa Odin, investigadora noruega, como parte de su acercamiento con otras realidades vivió en las favelas de Río de Janeiro varios meses, posteriormente estuvo en el IMDHD realizando una pasantía y presenta un análisis de las políticas de seguridad aplicadas a las favelas y Edgar Cortez, coordinador de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal nos da una visión general que guarda la violencia en nuestro país, el recuento no acaba. La pregunta es ¿esto es un túnel sin salida?

El IMDHD continuará con el esfuerzo de debatir sobre el problema de la inseguridad, las políticas que el gobierno mexicano ha establecido así como su coordinación con los gobiernos estatales. A unos meses de tener elecciones federales, bien vale la pena preguntarse cuál puede o pueden ser las salidas al constante incremento de la violencia en México, sin perder de vista lo que ocurre en los países de nuestra región; pero sobre todo qué podemos hacer o cómo debemos actuar los ciudadanos para no permitir una mayor impunidad, ni tener miedo para salir de nuestras casas. Por último, ¿qué propondrán los candidatos que quieren ser presidentes de la República Mexicana?, cualquiera que sea su propuesta, debe ser analizada y discutida por todas y todos los ciudadanos.

Benjamín Cuéllar Martínez

Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), IDHUCA

El Salvador violento, visto desde *José Alfredo*

Introducción

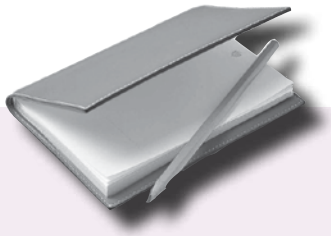
Hablar de seguridad ciudadana en El Salvador es, como dicen en México, "mentar la soga en casa del `horcado´". Tras esta afirmación no sería extraño observar, en el mejor de los casos, más de alguna cara de extrañeza. Y es que existen razones para que alguien siga creyendo que luego del fin de la guerra, por muy mal que estén las cosas, las cosas no están tan mal como antes del cese de las hostilidades; o que los acuerdos entre quienes hicieron la guerra iban a traer consigo, así nomás, la paz. Hay, además, quienes pensaron o aún piensan que la llegada del llamado "primer Gobierno de izquierda" al Órgano Ejecutivo daría un "golpe de timón" en esta materia y en otras que, históricamente, han tenido sumido a las mayorías populares[1] del país en la más injusta desigualdad en todas sus dimensiones.

Pero no; simplemente no ha sido así durante los casi veinte años transcurridos después del enfrentamiento armado entre fuerzas gubernamentales –cuando el partido ARENA[2] tenía la sartén por el mango– y el FMLN,[3] que entonces era la más pura expresión de la rebeldía armada. Quién sabe cuántas personas habrán sido asesinadas en las últimas dos décadas. Eso no se conoce a cabalidad; de lo que sí hay certeza es que

[1] Esta población –señaló el Rector mártir de la UCA, Ignacio Ellacuría– "vive en unos niveles en los que apenas puede satisfacer las necesidades básicas fundamentales" y se encuentra "marginada frente a unas minorías elitistas, que siendo la menor parte de la humanidad utilizan en su provecho inmediato la mayor parte de los recursos disponibles". Su condición de desposeída no es tal por "leyes naturales o por desidia personal o grupal, sino por ordenamientos sociales históricos" que la mantienen en una "posición estrictamente privativa y no meramente carencial" de lo que le es debido. Eso ocurre por que es explotada y porque indirectamente se le impide "aprovechar su fuerza de trabajo o su iniciativa política".

[2] ARENA: Alianza Republicana Nacionalista, partido fundado por el mayor Roberto D'Abuisson; sobre éste pesan las acusaciones de haber fundado los escuadrones de la muerte y ordenado la ejecución de monseñor Óscar Arnulfo Romero, IV arzobispo de San Salvador, el 24 de marzo de 1980. ARENA gobernó el país de 1989 al 2009.

[3] FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.



Ningún pueblo merece lo que están sufriendo hoy los que habitan el "triángulo norte" centroamericano y el territorio mexicano; no se merecen lo que están sobrellevando en lo relativo a los altos niveles de inseguridad y violencia que los golpean, con las peores expresiones de crueldad que ya se asemejan a lo padecido durante las guerras y las dictaduras de hace unas décadas.

las instituciones estatales no han sido capaces de encarar el desafío de pacificar el país.

La "cuenta nueva" mortal, luego de un falso "borrón" impuesto mediante la amnistía aprobada el 20 de marzo de 1993, arroja un saldo fatal de decenas de miles de muertes violentas que –en su mayor proporción– resultan ser producto del uso indiscriminado de armas de fuego. A ello habría que agregar otros delitos que tienen en vilo a los sectores sociales en las más altas condiciones de vulnerabilidad, entre los cuales destacan las extorsiones o "rentas".

Ningún pueblo merece lo que están sufriendo hoy los que habitan el "triángulo norte" centroamericano y el territorio mexicano; no se merecen lo que están sobrellevando en lo relativo a los altos niveles de inseguridad y violencia que los golpean, con las peores expresiones de crueldad que ya se asemejan a lo padecido durante las guerras y las dictaduras de hace unas décadas. Ninguno. Sin pelear puestos en una luctuosa clasificación regional donde sus respetivas pobrerías nacionales son las más sacrificadas, en el caso de la experiencia salvadoreña hay que considerar de dónde se viene y adónde le prometieron al país que estaría –al menos acercándose– a estas alturas de su historia.

De eso se quiere hablar en este texto, sin dejar de poner el dedo en la llaga. Porque, moleste a quien moleste allá arriba y afuera, el abajo y adentro en esta tierra exige exhibir –además de lo que ocurre– todas las responsabilidades frente a cómo está la situación. Además, el problema no es el dedo sino la llaga. Sobre todo, cuando el primero nos puede indicar el sendero a seguir para superar la segunda: el Estado degradado que es hoy El Salvador y que linda en lo fallido. También habrá que incluir en esta reflexión, entonces, las pistas para retomar lo que en su momento la Organización de las Naciones Unidas (ONU) denominó "el camino de la paz".[4]

[4] "Después de doce años de lucha armada, el gobierno y la Fuerza Armada, por un lado, y las fuerzas insurgentes, por el otro, decidieron poner fin a una cruenta guerra que dejó miles de muertos, heridos y desaparecidos, y millones de dólares en daños materiales. La paz se consolidó, finalmente, el 16 de enero de 1992, con el llamado Acuerdo de Chapultepec,

1) La distancia entre los dos...

Ese transitar hacia la paz teniendo como guía los acuerdos suscritos por la entonces guerrilla y el entonces Gobierno –hoy cada cual en la cancha contraria– prometía mucho al considerar que los cuatro objetivos grandes, ambiciosos y necesarios del proceso iniciado el 4 de abril de 1992 eran terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña.

Eso quedó escrito y rubricado entonces por las partes enfrentadas en el campo de batalla y negociantes en la mesa de Ginebra, Suiza; además, fue avalado con la firma del Secretario General de la ONU. Javier Pérez de Cuéllar dejó constancia de ello dentro del documento, en los siguientes términos: "He aceptado llevar a cabo este esfuerzo a pedido del Gobierno y del FMLN y porque he recibido seguridades de ambas partes de que existe un propósito serio y de buena fe de buscar dicho fin por la vía de la negociación".[5]

Después de ese, se negociaron y establecieron otros acuerdos más concretos; pero la idea magistral estaba concentrada en lo anterior. Sobre la base de la seriedad y la voluntad de los dos bandos, se quería cortar de tajo y de entrada el sangramiento. Eso que parecía ser lo más enmarañado y que además era condición básica para seguir adelante con las otras tres metas del "camino de la paz", se logró con todo éxito de la manera más ejemplar.

Del resto de sus objetivos no se puede decir lo mismo. Porque el país ni es democrático ni el respeto de los derechos humanos es la regla general; tampoco la sociedad salvadoreña puede presumir de estar unida, siquiera en torno a una causa y no más. La seguridad ciudadana es uno de los mejores ejemplos de lo anterior. Porque, parafraseando al enorme José Alfredo, la distancia entre los dos –el ideal y el estado de cosas actual– es cada día más grande. Como anillo al dedo queda la inspiración del maestro Jiménez, en el afán por resumir en diez palabras lo que está pasando.

Pero antes, hay que ubicar esa condición necesaria para que las mayorías populares disfruten una decente calidad de vida y a la cual se dedica la presente

firmado en la capital mexicana. A la par de ese cese del fuego, también se decidió emprender un sólido camino hacia la construcción de la democracia, a la reconstrucción de la infraestructura dañada y la recuperación de la memoria histórica pérdida durante esos años". Ver http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/56/102/

[5] Naciones Unidas. *Acuerdos de El Salvador: En el Camino de la Paz*, reimpresión hecha por ONUSAL, Oficina de Información Pública, Imprenta El Estudiante, San Salvador, DPI/1208-92615, Noviembre 1993, p. 1.

reflexión –la seguridad ciudadana– como "la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados".[6] No hay donde perderse con la definición anterior, la cual se encuentra consignada en el informe más reciente producido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la materia.[7]

Regresando del "deber ser" a la realidad, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llegó a sostener que "con el paso del tiempo la experiencia salvadoreña se ha convertido en un ejemplo a partir del cual las Naciones Unidas han retomado algunos de sus procedimientos más relevantes para aplicarlos, cuando corresponda, a otros procesos de pacificación en diferentes partes del mundo".[8] Hay que ver, entonces, cómo se encuentra la tan afamada experiencia y eso puede hacerse de dos maneras.

La primera, que es la que a continuación se incluye, citando fuentes periodísticas que dan cuenta de los datos brindados por la institución estatal encargada por mandato constitucional de garantizar la seguridad ciudadana, con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos; también mediante la información proporcionada por el Instituto de Medicina Legal (IML).

Del primer día de enero al 16 de noviembre del 2011, la cifra de homicidios dolosos ascendía a 3,808 según informes oficiales de la Policía Nacional Civil (PNC). El promedio gira alrededor de las doce víctimas diarias. Durante los mismos trescientos veinte días pero en el 2010, hubo 3,539 muertes violentas; es decir, doscientas sesenta y nueve menos para el mismo período del año en curso. Por citar algo de lo que ocurre en ese escenario, del viernes 30 de septiembre al martes 2 de octubre del 2011 –ambos días incluidos– la cantidad llegó a las cuarenta y ocho víctimas, lo cual se traduce en dieciséis asesinatos cada veinticuatro horas.

Esa tendencia que no baja de la docena y que si fluctúa lo hace hacia arriba, se confirmó el sábado 15 y el domingo 16 de octubre en medio de lo más tupido de la tormenta o depresión tropical "E-12" cuando –se supone– debería haber mermado la realización de este tipo de hechos criminales. Pero no; veintiséis personas murieron, catorce el primer día y doce el siguiente. Y dos fines

[6] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, p. 9, Ver http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

[7] Ver http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm

[8] Ver http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/56/102/

de semana después, fueron ejecutadas dieciséis personas el sábado 29 y quince el domingo 30.

Entre el 17 de noviembre y el 31 de diciembre, faltaban cuarenta y cinco días para finalizar el 2011. Si a los 3,808 homicidios dolosos cometidos hasta el 16 de noviembre se suman los doce promediados cada veinticuatro horas en lo que resta del año, la proyección alcanzaría las quinientas cuarenta víctimas más. El saldo total del 2011 podría ser, entonces, de 4,348 personas asesinadas y superaría al de los años anteriores más recientes.

Un dato que se debe mencionar es el de los asesinatos de mujeres: en el 2010 constituyó un poco más del 14% del total.[9] "Los países con tasas comparativamente altas de homicidios –señala al respecto el reciente informe titulado "Carga global de la violencia armada"– también registran tasas más altas de femicidios. En países como El Salvador y Guatemala, no sólo un gran número de hombres jóvenes son víctimas de asesinatos, sino también una cantidad considerable de mujeres y niñas".[10]

[9] Molina Vaquerano, Fabio. *Epidemiologia de los Homicidios en El Salvador Año 2010*, Corte Suprema de Justicia, Instituto de Medicina Legal Dr. Roberto Masferrer, Unidad de Estadísticas del I.M.L., San Salvador, 04 de julio 2011, p. 1, ver http://www.csj.gob.sv/IML/2011/PDF/imlanuario2010.pdf

[10] Small Arms Survey. Carga global de la violencia armada, ver http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Ex-summary-SPA.pdf

En cuanto a la segunda forma de poner al desnudo la distancia entre las aspiraciones formuladas en Ginebra –hace casi veintidós años– y el entorno de una "paz armada", tras poco menos de dos décadas sin guerra entre fuerzas gubernamentales e insurgentes, está en el informe que en la misma ONU se presentó, ¡Sí! El organismo intergubernamental universal que ensalzó el "proceso salvadoreño" y lo promocionó como "ejemplar", el jueves 27 de octubre del 2011 prestó su sede en esa misma ciudad suiza para dar a conocer al mundo el citado documento de Small Arms Survey.[11]

"El Salvador –se afirma en el mismo– *fue el país más afectado por la violencia letal entre 2004 y 2009, seguido por Irak y Jamaica"*. Durante ese período, el promedio superó las sesenta muertes violentas por cada cien mil habitantes; eso significa que en dicho lustro, el país mantuvo la tasa anual más alta en el mundo. Tal mortandad, que trágicamente ya se hizo costumbre como estadística funesta de una situación inaceptable, ocurre en un país que no alcanza a tener los seis millones de habitantes y cabe en menos de veintiún mil kilómetros cuadrados.

[11] Ibíd.

2) La vida no vale nada...

¿Por qué está pasando eso hoy, si la guerra acabó hace tanto? ¿O no terminó nunca? El "adiós a las armas" formal, ¿fue suficiente o sólo alcanzó para una "pax romana" a la salvadoreña en el siglo XXI? Lo que hoy más aflige sobre todo a las mayorías populares, en gran medida tiene que ver con el "salto mortal" que dieron quienes conducían el vehículo llamado El Salvador por el "camino de la paz" cuando –el 20 de marzo de 1993, iniciando el entonces promisorio andar– unos por acción aprobaron y otros por omisión toleraron la amnistía, garantía de impunidad para quienes antes de la guerra y durante la misma violaron derechos humanos, cometieron delitos contra la humanidad y crímenes de guerra.

Precisamente 1993 se inscribe en la historia de esta posguerra popular prolongada,[12] como uno de sus años más violentos. ¿Cuál fue la tasa de homicidios entonces? Ciento cuarenta por cada cien mil habitantes, según el Observatorio Centroamericano sobre Violencia.[13] Si la Organización Mundial de la Salud (OMS) asegura, desde su conocimiento y experiencia, que la tasa soportable de homicidios sin llegar a ser epidemia tiene que estar debajo de las diez o nueve muertes de ese tipo, era un escándalo lo que ocurría en esa época de la historia salvadoreña.

¿Pero qué le siguió? En 1994, la tasa de víctimas mortales anduvo rondando las ciento sesenta por cada cien mil habitantes.[14] ¡Por favor! Y en un documento elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), que fue divulgado a inicios de 1998, se informó de forma clara y contundente lo siguiente: *"Genera una preocupación especial los altísimos niveles de homicidios dolosos, los cuales han mantenido una cifra promedio de 7,211 por año entre 1995 y 1997"*.[15]

De acuerdo con esa particular inquietud del ente oficial, pero de ese trienio en adelante comenzó la reducción de los indicadores mortales anuales por cada cien mil habitantes. Así, la tasa de 1995 giró alrededor de las ciento cincuenta víctimas y en 1997 de las ciento diez. Pero de 1999 al 2003, la tenden-

[12] Las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), una de las organizaciones guerrilleras salvadoreñas fundada el 1 de abril de 1970, planteó la guerra popular prolongada como su estrategia de lucha para la toma del poder. Veinte años después del conflicto, en su mayoría las víctimas de la situación de violencia siguen siendo de los estratos populares de la población; entonces, lo que se ha sufrido en El Salvador del 16 de enero de 1992 en adelante –parafraseando a las FPL– es realmente una posguerra popular prolongada.

[13] Ver http://www.ocavi.com/docs_files/file_162.pdf

[14] Ibíd.

[15] Consejo Nacional de Seguridad Pública. Diagnóstico de las Instituciones del Ramo de Seguridad Pública, febrero 1998, San Salvador, El Salvador, p. 1.

cia apuntó hacia una notoria baja de homicidios intencionales que –dolorosa y lastimosamente– se comenzó a revertir ese último año.

Una argumentación rigurosa con pruebas de lo que se afirma para explicar estos vaivenes sangrientos que han marcado a El Salvador "ejemplar", quizás nadie la tenga pues –como se verá luego– las partes que hicieron la guerra y después condujeron el país por el "camino de la paz" han sido del todo irresponsables. En el marco de un ambiente tenso y de una permanente descalificación entre sí, como el que ha prevalecido a lo largo de casi veinte años del cese al fuego oficial, resulta muy complejo y arriesgado que alguien pueda presumir de poseer la verdad real en este asunto y en otros esenciales para las mayorías populares.

Sin embargo, mientras no se demuestre lo contario, vale la pena sostener que la brutalidad de los "años pico" que van de 1993 a 1998 tiene que ver con la decisión política –convenientemente adoptada sin consulta– de premiar con la amnistía a los criminales de antes y durante la guerra, cuya impunidad aún vigente se tradujo en un inaceptable castigo para las víctimas y el descarado desprecio hacia sus demandas de verdad, justicia y reparación. Esa negativa opción estatal, pudo haber provocado que personas ofendidas por el actuar de uno u otro bando buscaran "justicia por mano propia" o a través de la "mano de obra" experta, barata y abundante entre los militares y guerrilleros que –tras el conflicto– quedaron "a la buena de Dios" o "en las manos del diablo".

Así se "resolvió" el problema, al menos en parte, para algunas mentes sofocadas por las determinaciones oficiales que le apostaron a un falso "perdón y olvido"; pero se complicó la situación para el país porque la venganza nunca sería solución alguna para avanzar en el "camino de la paz". Así de sangrienta comenzó la posguerra. Pero la curva mortal descendió a partir del fin de 1998 quizás porque la gente que tenía el "valor" para buscar esa criminal forma de "cobrarse las facturas" se fue reduciendo; quizás, también, por los efectos de un cambio de normativa penal y procesal penal al pasar de un sistema inquisitorio a uno acusatorio.

La cuestión es que el repunte se dio cuando Francisco Flores,[16] el tercer mandatario del partido ARENA, consolidando el llamado "populismo punitivo" anunció el 23 de julio del 2003 el lanzamiento del Plan "Mano dura" y la Ley "anti maras", en una espectacular puesta en escena de cara a las elecciones presidenciales del siguiente año. Así las cosas, en la víspera del vigésimo aniversario del fin de la guerra los homicidios intencionales rondan

[16] Presidente de la República del 1 de junio de 1999 al 31 de mayo del 2004.

los cien mil[17] en un país que –como ya se apuntó– no alcanza a albergar los seis millones de habitantes en sus menos de veintiún mil kilómetros cuadrados. ¡En serio! Por eso es que al igual que en el León, Guanajuato, al que le cantó el maestro, en El Salvador "en paz" la vida no vale nada.

3) Solamente la mano de Dios podrá castigarnos...

Flores apareció luciendo una chaqueta[18] de cuero hace más de ocho años, escoltado por el director de la PNC y el Ministro de la Defensa Nacional, para engañar de nuevo al país; al menos, esa era su intención. Había que tener un "enemigo" –las maras o pandillas– y un Gobierno "valiente", "decidido" y "audaz" que lo combatiera más allá de las "leyes suizas" y pese a tener en contra a "defensores de delincuentes". Si no, el riesgo para los intereses de ARENA en los comicios a realizarse en marzo del 2004 era real.

Las alarmantes cifras de la violencia en sus diversas manifestaciones y la desesperación de la gente sumida en tal escenario, fueron cartas de presentación útiles para justificar la ofensiva lanzada y la normativa propuesta con las cuales esa administración del Órgano Ejecutivo, en teoría, acabaría con semejante flagelo. Con grafitos propios de las pandillas más violentas del país como fondo, Flores pronunció su sorpresivo discurso que representó –en la práctica– una abierta declaración de guerra contra un enorme sector de jóvenes que trasciende al universo de las maras "Salvatrucha", "18" y "Mao Mao".

Transmitido en cadena nacional de radio y televisión y teniendo como telón de fondo una de las zonas más conflictivas de la ciudad capital, repitió una gala similar a la que montó cuatro años atrás para "entusiasmar" al país con su luego fracasada "Alianza por la seguridad". Pero, como sea, logró su objetivo. La preferencia electoral a la baja para su partido a mediados del 2003, dio un giro de ciento ochenta grados y ARENA pudo mantener el control de la Presidencia de la República con casi el 60% de los votos válidos emitidos durante los comicios del 21 de marzo del 2004.

Visto el resultado favorable de la jugada politiquera realizada por su antecesor, el nuevo mandatario no dudo en continuar por ese sendero pese a que la realidad le estaba diciendo a El Salvador que era del todo equivocado. Así,

[17] Elaboración propia a partir de datos del CNSP, el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI), la Fiscalía General de la República (FGR), el IML y la Mesa Técnica integrada por la FGR, el IML y la PNC.
[18] "Chumpa" en El Salvador, "chamarra" en México.

Antonio Saca mejoró la "propuesta" para enfrentar al mismo "enemigo" no obstante lo evidente de la fracasada "cruzada" estatal. Así surgió la "Mano súper dura", como el séptimo de sus programas presidenciales incluidos en lo que denominó "País seguro: Plan de Gobierno 2004 – 2009".

"El Estado –decía al respecto– tiene la responsabilidad constitucional de realizar todas las acciones conducentes para procurar a los habitantes de la Nación la protección, conservación y defensa de los derechos fundamentales, particularmente la vida, la integridad física y moral y la libertad, los cuales se ven permanentemente amenazados por la criminalidad. Concibiendo la seguridad en forma amplia, y no solo referida a la necesidad de mantener el orden público y la tranquilidad ciudadana, creemos que el concepto también engloba la preocupación por la falta de trabajo, la delincuencia, el narcotráfico, la corrupción, la falta de recreación, la falta de vivienda, etc. Este proyecto persigue un accionar nacional conjunto en la búsqueda de la seguridad personal, buscando el involucramiento de las comunidades, los políticos, el Estado, la Sociedad Civil, la Empresa Privada, etc. Su ámbito de acción abarcará desde la prevención, hasta la reinserción, pasando por el combate a la delincuencia y los programas de rehabilitación".[19]

Y de eso, ¿qué? La realidad es infalible. Esa fue la apuesta de Saca, dado el significado que tenía para el electorado. Sin embargo, tras su célebre *"¡Se le acabó la fiesta a los 'malacates'!"*,[20] se pasó el tiempo entre anuncios pero en la cotidianeidad la gente siguió viviendo con el alma en un hilo. La ejecución del Plan "Mano súper dura" se limitó a algunas modificaciones en los procedimientos policiales e intentos de una mejor relación entre la PNC y la Fiscalía General de la República (FGR), así como el desarrollo de patrullajes disuasivos y redadas nocturnas con los llamados "Grupos de Tarea", tanto "Antipandillas" como "Conjunta".[21]

Pero en los ámbitos de la investigación criminal, la prevención de la violencia y la delincuencia, la rehabilitación y la reinserción de las personas responsables de los delitos, nada mejoró sustancialmente. El saldo mortal de la administración Saca, pues, giró alrededor de las dieciocho mil víctimas; con Flores anduvo por las diecisiete mil.

Para "sellar con broche de oro" este apartado, es válido traer a cuenta que el Ministro de la Defensa Nacional durante buena parte de la administración Saca –el general Otto Romero Orellana– ante la inseguridad reinante opinó a finales de octubre del 2009, ya retirado del cargo, que *"el primer paso obligado es organizar y controlar a toda la población del país, comenzando por los lugares mas* (sic)

[19] Ver http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/elsalvador/federal/presidente/Plan%20Pais%20Seguro.pdf
[20] "Malacates": delincuentes.
[21] Fuerzas policiales y militares combinadas en lo urbano y lo rural, respectivamente.

conflictivos, requiriendo no sólo del uso de la Fuerza Armada, sino de toda la sociedad que conducida por su Fuerza Armada pueda tabularse y organizarse en barrios, colonias, cantones, de tal manera que no haya espacios o vacíos para cometer un ilícito. La función o tarea es compleja pero la Fuerza Armada puede hacerlo con la colaboración del Gobierno y la sociedad salvadoreña".[22]

4) ...hago siempre lo que quiero y mi palabra es la ley

Así siguió el país hasta que, el 15 de marzo del 2009, triunfó el eslogan de la campaña opositora: "Nace la esperanza, viene el cambio". De eso ya estaba convencida una buena cantidad de votantes que, por opción, constituían el "voto duro" de la antigua guerrilla convertida –tras entregar las armas– en la mayor fuerza política partidista después de ARENA. Pero faltaba un poco más y eso se lo dio al FMLN el candidato que su dirigencia llevó a la contienda: Mauricio Funes, un periodista que se caracterizó durante la guerra por su ácida crítica contra el régimen militar y después de la misma contra la derecha gobernante.

De su prometedora oferta propagandística en cantidad y calidad, aún suena en los oídos de las mayorías populares formulaciones tales como la siguiente: *"Históricamente a nuestros gobernantes les ha temblado el pulso para castigar a los evasores y a los que viven a costa del erario público. Nosotros si tenemos la voluntad y la fuerza para combatir estos males. A mi no me temblará el pulso ni me faltarán energías y voluntad para perseguir la evasión, el contrabando y combatir la corrupción".*[23]

El 1 junio del 2009, con la banda presidencial recién colocada en su pecho, prometió *"no hacer lo que algunos hicieron mal en este país: gobernar para pocos, ser complacientes con la corrupción, tener y ser cómplices del crimen organizado, pactar con el atraso en todas sus formas de expresión"*. El combate *"a la corrupción y a todas las formas de despilfarro y desvío del dinero público, serán cosas sagradas en nuestro gobierno"*, aseguró entonces. Y el 23 de septiembre del 2009, en su debut ante la Asamblea General de la ONU, afirmó sentirse obligado *"aún más en nuestro camino de responsabilidad, austeridad y lucha contra la corrupción anidada en la sociedad y el Estado"*.

O esta otra: *"¿Quién no se siente inseguro en nuestro país? El mes pasado cerró con una tasa promedio de diez homicidios por día. Para las autoridades de seguridad*

[22] Ver http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=4192458
[23] Ver http://eltenampa.blogspot.com/2007/11/discurso-de-mauricio-funes.html

pública el que hoy se cometan dos o tres asesinatos menos al día de los que se cometían hace tres años es un éxito. Para los y las salvadoreñas, sólo cuando nuestros hijos puedan vivir con seguridad, sólo cuando podamos salir a nuestros trabajos o regresar de ellos sin el temor de ser asesinados, sólo cuando dejemos de vivir en la zozobra diaria de que algo nos pueda ocurrir, entonces podremos hablar de que las políticas de combate a la delincuencia están dando resultados. Mientras tanto, mientras eso no ocurra, el fracaso es visible […] Hay que cambiar el concepto de seguridad pública de este gobierno y comenzar a producir resultados. Además de apostarle a la persecución del delincuente y reforzar el presupuesto y la efectividad de la Policía Nacional Civil, también hay que atender las precarias condiciones de vida de la población que son fuente de inseguridad y violencia social".[24]

"En todos estos años, se ha privilegiado la represión del delito –afirmó Funes, el candidato– *en lugar de invertir en inteligencia policial y en prevención. La apuesta a la represión ha permitido que un pequeño grupo de amigos del presidente, dirigentes del partido ARENA, se hayan enriquecido con la implementación del modelo de seguridad privada. Un solo empresario, vinculado al partido de gobierno y apoyado en el resorte de la amistad y el compadrazgo, ha sido favorecido en las licitaciones públicas para la contratación de servicios de seguridad privada. No existe voluntad política para reducir los altos niveles de criminalidad en el país. Preguntémonos, ¿por qué el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción gubernamental siguen sin ser combatidos con eficacia? ¿Qué intereses esconden que no ha habido Presidente de la República que en dieciocho años pueda asegurar con solvencia que ha combatido esta forma de delincuencia? Todo indica que tanto la delincuencia común como la criminalidad organizada han sobrepasado la capacidad del gobierno para enfrentarla".*[25]

Y remató con esto: *"Sólo los que queremos un cambio estable en el país, acabaremos con este problema. Siendo candidato, el Presidente Saca aseguro que durante su gobierno 'a los malacates se les acabaría la fiesta'. No sólo no se les ha acabado la fiesta, la han trasladado a Casa Presidencial. Nosotros si combatiremos la delincuencia, nosotros si acabaremos con la fiesta que hoy celebran los delincuentes".*[26]

¿Qué hay a estas alturas de su Gobierno, que ya se encuentra en el medio día de su período? No había cumplido un año aún cuando, el 16 de marzo del 2010, Funes el presidente preguntó: *"¿A ustedes de qué les sirve que metamos a la cárcel o exhibamos públicamente a ex funcionarios que vivían en forma inescrupulosa de los fondos del Gobierno? ¿De qué les sirve que haya toda una persecución y exhibición pública de funcionarios que en el pasado hacían corrupción"?.*[27] Y durante esa

[24] Ibíd.
[25] Ibíd.
[26] Ibíd.
[27] Henríquez, Estela. Funes: "No me interesa perseguir a los corruptos", La Prensa Gráfica,

misma alocución le comunicó al país que no le interesaba *"perseguir a los corruptos"*. Esa actitud personal y gubernamental, que no es más que el estímulo de la impunidad, se ha confirmado a lo largo de los dos años y medio que lleva en el cargo.

En cuanto a la agobiante inseguridad ciudadana, al iniciar su mandato el 1 de junio del 2009 estaba frente a la oportunidad de oro para que su Gobierno del "cambio" –con alto capital político y sin que lo despeinaran los vientos electorales– hiciera valer lo prometido por su "líder". Sin embargo, lo mismo que ante la corrupción, el escenario siguió igual al de antes en el fondo aunque con una que otra diferencia en la forma. Las "manos duras" en cualquiera de sus versiones –"normal", "súper" o "mega"– que son parte de la "herencia maldita" que Funes dice haber recibido de las administraciones de ARENA, no han sido superadas en lo que va de su administración. Al contrario, lo que se ha hecho es más de lo mismo y en mayor cantidad.

La participación "excepcional" de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en tareas de seguridad pública, es algo que quedó plasmado en el Acuerdo final de paz firmado por los bandos que hicieron la guerra el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, ciudad de México. Además, se encuentra normada constitucionalmente. Sin embargo, a partir del 16 de julio de 1993 eso es letra muerta. En esa fecha, año y medio exacto de finalizado el conflicto armado, los militares salieron de sus cuarteles y desde entonces de Cristiani a Funes todos los mandatarios salvadoreños –en lugar de regresarlos a los mismos– los han mantenido realizando los famosos "patrullajes disuasivos", que no disuaden a nadie.

Y con el actual Gobierno –además de lo anterior– se encuentran resguardando deficientemente la periferia de los centros penales, maltratando en el registro a quienes ingresan a los mismos y haciendo también de guardias fronterizos para dizque frenar el contrabando y el tráfico de drogas, armas, vehículos, personas y más. Tanto se quiere echar mano de la milicia que hasta se propuso ya ocuparla para "disciplinar" a jóvenes de entre doce y dieciséis años, en riesgo de su reclutamiento por parte de las maras; es decir, son las juventudes en condiciones económicas y sociales más vulnerables a las que piensan incluir en este "servicio militar obligatorio", que por el rango de edad pensado –abajo de los dieciocho años– viola el artículo 38, inciso 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

miércoles 17 de marzo del 2010, ver http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/101225–funes-no-me-interesa-perseguir-a-corruptos.html

Menudo uso "excepcional" el de la FAES en unas misiones que no le corresponden. Paradoja de nuestros días: este Gobierno, el primero de "izquierda" en el país, lo que ha hecho es aumentar ese protagonismo castrense indebido. Pero el problema no termina ahí pues, a la mitad de su período y tras la firma del Asocio para el Crecimiento con los Estados Unidos de América (EUA),[28] Funes recibió el lunes 7 de noviembre del 2011 la "renuncia" del original Ministro de Justicia y Seguridad Pública. Manuel Melgar, alto dirigente del FMLN, quien no era bien visto por la Casa Blanca; en EUA lo acusaban y lo acusan de haber participado en la masacre de la "Zona rosa", hecho en el cual fueron ejecutados cuatro "marines" estadounidenses y ocho civiles que no tenían ninguna participación en el conflicto armado.[29] Cierto o no, el ahora ex funcionario siempre estuvo vetado por el principal aliado de todos los gobiernos salvadoreños, incluido el actual.

Así, en medio de una larga y cuestionable lentitud presidencial para nombrar al sustituto de Melgar, se escuchó cualquier cantidad de cosas que iban desde lo más absurdo hasta lo más tramposo y manipulador de cara a una población que –en su mayoría– nunca encontró la paz. Esa paz que le prometieron y no llega después de hace casi dos décadas, cuando dejaron de combatir militarmente entre sí la insurgencia y el Gobierno de la época. Por mucho que haya presumido la ONU acerca de su intervención en El Salvador como un "proceso exitoso", al día de hoy le toca señalar al país como el más violento o uno de los más violentos del mundo; la inseguridad y la criminalidad son, pues, el problema medular de una realidad que no es la que le ofrecieron a las mayorías populares.

Entre todo lo hablado alrededor del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública destaca eso de la "militarización" de la PNC y de la política estatal en ese ámbito. "Militarizar", según el Diccionario de la Lengua Española o de la "Real Academia", como es más conocido, quiere decir: *"Infundir la disciplina o el espíritu militar, someter a la disciplina militar y dar carácter u organización militar a una colectividad"*. ¿Cuál de estas tres acepciones le queda mejor a lo que está ocurriendo ahora en el país? La tercera, sin duda.

¿Por qué? Pues porque las dos primeras las desmiente la historia salvadoreña de entre 1970 y 1992. Esa etapa de lo ocurrido en el país, es prueba fehaciente de que su pueblo no se deja ni infundir por esa "disciplina" ni ser sometido por la misma. Aunque existen antecedentes, en esto resulta aleccionador lo sucedido durante el tiempo transcurrido entre el 1 de abril de 1970 –cuando un

[28] Ver http://spanish.sansalvador.usembassy.gov/noticias/2011/11/03.html
[29] Ver http://archivo.elfaro.net/secciones/especiales/perfiles/perfil1.html

grupo de hombres que no pasaba de diez, decidió empuñar las armas– hasta el 16 de enero de 1992, cuando otros las entregaron.

A partir de entonces, los llamados "cuerpos de seguridad" adscritos a la FAES –entre los cuales destacaba la Guardia Nacional, más conocida como "la Benemérita"– se dedicaron con mayor intensidad y ferocidad a perseguir a la oposición política. Eran "delincuentes terroristas" y así se llevaron de encuentro a decenas de miles de personas de la población civil que –sin ser guerrilleras– asesinaron y desaparecieron, después de haberlas torturado o no, entre otras tantas barbaridades. Y pese a ello, no lograron parar esa lucha.

Salvo excepciones, hasta el 15 de octubre de 1979 la tropa no había participado directamente en la represión oficial. Los altos jefes militares, sí; eran quienes –al mando de la soldadesca y desde sus cargos gubernamentales– decidieron aplicarle la "mano dura" en extremo a quienes calificaban de "comunistas", cuando éstos eran los menos. Pagaron, como dicen, "justos por pecadores" y se vino la guerra que no ganó ni el ejército oficial ni el insurgente. En realidad, no ganó nadie; la perdió el país. Bueno, quizás sí ganaron algunos pocos: los de siempre y sus lacayos de antes junto a los de ahora.

Volviendo a la tercera dimensión de "militarizar" –*"dar carácter u organización militar a una colectividad"*– se debe considerar que eso ha pasado y está pasando pero no con el reciente y muy polémico nombramiento del general de división, hasta hace poco Ministro de la Defensa Nacional, David Munguía Payés. La militarización de la corporación policial y de toda la seguridad pública, viene ocurriendo desde hace un buen rato. No comenzó con el brinco de un Ministerio al otro que le hicieron dar a ese alto oficial castrense, general quien hoy sí tiene y tendrá cada vez más quien le escriba.

No, por favor. Empezó desde que el FMLN y el Gobierno de Alfredo Cristiani, acordaron meterle al personal de la PNC un veinte por ciento de cada bando; a eso se sumaron las "trampas" de todos conocidas que se hicieron mutuamente en ese terreno, cuando recién nacía la institución, al ingresar "civiles" que no eran tales sino que provenían de las filas de ambos bandos Es que "entre bomberos no se patean la manguera". Así, casi la mitad o más de la mitad de la plantilla policial inicial se armó con militares de uno u otro grupo.

Antes de designar a Munguía Payés, Funes dijo literalmente: *"Qué me digan quienes han criticado la posibilidad de que el ministro de la Defensa Nacional sea nombrado ministro de Justicia y Seguridad, que me diga en qué parte de los Acuerdos de Paz en su letra o espíritu o en qué parte de nuestro ordenamiento constitucional se prohíbe*

que un militar en situación de retiro que por lo tanto pasa a ser civil puede ocupar un cargo como el de Ministro de Justicia y Seguridad".[30]

Pues a esa exigencia, la respuesta es evidente. Más que el nombramiento de el "hombre de toda confianza" de Funes, es el uso de los militares en tareas de seguridad pública lo que violenta –de manera evidente– los artículos 168 (numeral 11) y 212 constitucionales; en el caso de los acuerdos de paz, el mantener e incrementar la actividad militar en este terreno se contrapone al literal F del romano primero, dentro del capítulo sobre la FAES del Acuerdo de Chapultepec. Se trata del empleo permanente de esa institución que va de los cerca de tres mil soldados con Cristiani, hace casi dieciocho años, a los casi nueve mil con el actual mandatario. Se contraría entonces lo determinado por ambos documentos citados: el uso excepcional de la institución armada, como se le conoce.

El nombramiento del general de división, no es tan importante en la práctica aunque sí muy emblemático como un mal símbolo; su llegada al cargo, pues, no es más que la cereza en el pastel. No obstante, si se discute este tema Funes la lleva de perder pues la PNC –según el mismo Acuerdo de Chapultepec– *"estará bajo la dirección de autoridades civiles (artículo 168, numeral 17 de la constitución). Estas serán: el Presidente de la República, el Ministro, el Viceministro, el Director General de la Policía, los Subdirectores Generales, el Inspector General, los Jefes de División de cada servicio y los Jefes de las Delegaciones Departamentales".*

El mismo Munguía Payés sostuvo, cuando protegieron a los responsables de la masacre en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA),[31] que esos militares seguían ostentando dicha calidad pese a estar en

[30] Ver http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/declaraciones/item/1707-posterior-a-la-inauguraci%C3%B3n-del-congreso-nacional-de-la-corporaci%C3%B3n-de-municipalidades-de-la-rep%C3%BAblica-de-el-salvador-comures-14-noviembre-de-2011.html

[31] El 7 de agosto del 2011, nueve de esos militares se escondieron en un cuartel cuando INTERPOL libró las respectivas órdenes de detención internacional con fines de extradición –las llamadas "alertas rojas"– solicitadas por Eloy Velasco, juez sexto de la Audiencia Nacional de España. El 20 de agosto, Funes declaró que era la Corte Suprema de Justicia la que debía decidir y que esperaba "tome en cuenta todos los elementos de juicio […] De tal manera que la decisión final sea la más adecuada apegada a Derecho, pero sobre todo la más conveniente para el país y para mantener el clima de estabilidad política que hemos construido a lo largo de estos veinte años de vigencia a (sic) los acuerdos de paz". En su sentencia del 24 de agosto, la Corte en pleno –con diez votos– resolvió declarar que esas "alertas rojas" eran "únicamente aviso de localización". Para eso, pasó por encima del artículo 327 del Código Procesal Penal que determina que la PNC detendrá "a una persona, aun sin orden judicial," si existe –entre otras cosas– "difusión o circular roja de instituciones policiales internacionales". El Ejecutivo, en lugar de capturar a los reclamados por la justicia universal con policías, los "resguardó" en un cuartel regenteado por el Ministerio de la Defensa Nacional cuyo titular era entonces el Munguía Payés. El jefe de éste y del director policial, Carlos Ascencio, se llama Mauricio Funes. Si a ello se suma la

situación de retiro. Por tanto, él también continúa siéndolo pese a que el 31 de mayo del 2011 –ocupando el cargo de Ministro de la Defensa Nacional– firmó la orden general No. 06/011 mediante la cual se mandó a sí mismo a esa condición, teniendo como horizonte su posible candidatura presidencial en las elecciones del 2014.

A todo lo anterior, cabe agregar que el 1 de septiembre del 2010 se aprobó la Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal; ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, entró en vigencia. Pero, más que eso, lo que se debe rescatar es que la idea de su elaboración surgió tras lo ocurrido el 20 de junio del mismo año: delincuentes, criminales de la mara "18" incendiaron un bus del transporte público en Mejicanos con pasajeros incluso.

En esa ciudad pegada a la capital del país, San Salvador, murieron en el instante –en un solo instante infernal– más de diez personas entre las cuales se encontraba una niña cuyo paso por este mundo apenas alcanzó los dieciocho meses. En los días inmediatos tras el bestial suceso, la cifra se incrementó hasta alcanzar las dieciséis víctimas. Casi simultáneamente, en esa fecha fatal fueron ametralladas dentro de otro bus tres personas: dos niñas y un hombre.

El fin de semana siguiente se contabilizaron más de cincuenta asesinatos en un país donde hace casi veinte años terminó una guerra que produjo, antes y durante la misma según los cálculos más aceptados y quizás más conservadores, setenta y cinco mil muertes violentas entre la población civil no combatiente a lo largo de una década más o menos; hay que agregarles ocho mil personas desaparecidas, junto a una abundante cantidad de detenciones ilegales, víctimas de torturas, desplazadas internamente u obligadas a migrar fuera del territorio nacional.

La Ley antes mencionada es, pues, reactiva y poco efectiva como lo han sido todas las políticas gubernamentales de la posguerra en materia de seguridad pública. Esa normativa es la profundización de aquel "populismo punitivo" de años atrás, con el que se ha querido responder a un legítimo clamor popular: ¡seguridad! Además, como complemento a la anterior, se prometió la aprobación de otra ley para la rehabilitación o reinserción de las personas que quieran abandonar las pandillas e integrarse a la sociedad; se presentó el proyecto a la Asamblea Legislativa y se perdió en el olvido.

decisión arbitraria e ilegal de la CSJ, la conspiración estatal contra la justicia se consumó y sentó un muy mal precedente que –quiérase o no– reafirma el protagonismo y la inmunidad militar a casi veinte años después del fin de la guerra.

Como no se conoce la actual política estatal en la materia, pues el Gobierno se ha negado a presentarla a los organismos de la sociedad, sólo es posible mencionar algunos aspectos que se observan de lo que podía ser algo de la estrategia oficial: aumento de penas a jóvenes en conflicto con la ley e investigación de policías que han cometido delitos como homicidios, extorsión, robo, secuestro y asociaciones ilícitas.

Agréguese a eso un sistema penitenciario colapsado en cantidad y en calidad: con cerca de veinticinco mil personas privadas de libertad, mezcladas las condenadas con las que aún no lo han sido, en una infraestructura con capacidad para albergar a ocho mil. Y como ya no caben en las cárceles, esta es hora que las bartolinas policiales tienen dos mil trescientos inquilinos en espacios que –sumados unos con otros– lo mucho que pueden albergar es la mínima cantidad de entre trescientos y trescientos cincuenta.

Finalmente, hay que señalar lo relativo a la alineación total en el combate al narcotráfico a la estrategia estadounidense. ¿El Salvador va a entrar o está ya en una nueva guerra, sin que aún no haya salido bien de la anterior? En esa línea, ¿se va a continuar apostándole a la Fuerza Armada como la solución? ¿Pretenden seguir pegándole a la bestia del crimen organizado en las patas, sin tocarle la cabeza? Estas y otras interrogantes surgen luego de leer un artículo de opinión, publicado el 14 de mayo del 2011 en un periódico de circulación nacional. El título del mismo: "Nuestra apuesta por la seguridad en el hemisferio";[32] su autor: Hugo Roger Martínez Bonilla.

¿El Salvador va a entrar o está ya en una nueva guerra, sin que aún no haya salido bien de la anterior? En esa línea, ¿se va a continuar apostándole a la Fuerza Armada como la solución? ¿Pretenden seguir pegándole a la bestia del crimen organizado en las patas, sin tocarle la cabeza?

"Es en Mesoamérica donde, en los últimos años, se libra la guerra provocada por el crimen organizado, que ha encontrado en el narcotráfico y ahora en los delitos de cuello blanco sus principales alimentos", afirmó entonces el canciller del actual Gobierno auto nominado "del cambio". Eso aclara la primera de las incógnitas: el país no se dirige a otra contienda armada, pues ya está esta. La respuesta a

[32] Ver http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/191261-nuestra-apuesta-por-la-seguridad-en-el-hemisferio.html

la segunda, cae por su propio peso: obviamente, en tal escenario los militares son la "solución" o –en todo caso– el componente principal de la misma. No hay vuelta de hoja. Esa medicina propuesta, aunque quisieron no la pudieron aplicar del todo los de antes por la férrea oposición del FMLN y porque no les alcanzó el tiempo. Pero hoy, el FMLN…

En su texto, el canciller Martínez agregó lo siguiente: *"Y es aquí donde se puede librar la batalla para revertir la tendencia. Nuestra historia regional, y en particular la de El Salvador, es una muestra de que aquí somos capaces de encarar los problemas más devastadores y de resolverlos"*. Lo anunciado por el jefe de la diplomacia nacional plantea otras preguntas, cuyas respuestas son claras para algunas personas; para otras…

¿Cuál es el territorio que abarca Mesoamérica? Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, esta región comprende nueve entidades federativas del sureste mexicano y los siete países centroamericanos. No incluye, pues, el norte de México. Y es allá donde se encuentra el principal campo de batalla en el conflicto al cual se refiere Martínez, sin que el Gobierno de Felipe Calderón logre salir victorioso a pesar de haber inundado la región con sus tropas. Al menos siete de cada diez habitantes de ese país opinan que está perdiendo o ya perdió.

La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en el documento titulado "Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma", sostiene de manera contundente que *"es imperativo rectificar la estrategia de 'guerra a las drogas' aplicada en los últimos treinta años en la región"* pues, a estas alturas, se está *"más lejos que nunca del objetivo proclamado"*: su erradicación.

Entonces, ¿será cierto que El Salvador está preparado para ganarla por su "historia" y porque sus gobernantes –tanto los pasados como los actuales– han mostrado fehacientemente ser "capaces" de resolver los problemas estructurales de desigualdad, exclusión, violencia e impunidad? Para nada. ¿Pensará el canciller salvadoreño que los acuerdos políticos de hace dos décadas o más, solucionaron esos males? Quizás sí. ¿Creerá que las instituciones estatales son lo suficientemente sólidas para salir airosas de semejante y tan peligrosa "aventura"? Pues Funes –quien lo nombró en el cargo– las etiquetó como "frágiles" el 28 de septiembre del año pasado, cuando inauguró el Primer Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia.[33]

[33] Ver http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/749-foro-de-transparencia.html

Otra pregunta. ¿Y las víctimas de esta nueva guerra? El mismo Martínez la responde en su artículo así: *"Las víctimas son nuestros jóvenes, los que ante la falta de alternativa se convierten en gatilleros de estos grupos criminales, y los que empeñados en construir un mejor futuro para sí mismos y sus familias encuentran violencia como único paisaje en nuestras calles y barrios"*. Pero como no lo dice de forma explícita, hay que precisar aún más de qué jóvenes habla. En su mayoría, de quienes viven en condiciones de pobreza y les toca ver siempre –cada día y de todas las formas posibles– la insultante opulencia de las minorías; de quienes ante sí sólo les van quedando las tres opciones que José Ramón Juániz siempre nos recuerda: el encierro, el entierro o el destierro.

La citada Comisión Latinoamericana planteó en febrero del 2009 un *"nuevo paradigma"* que se basa en *"tres grandes directrices"*: encarar *"el consumo de drogas como una cuestión de salud pública"*, disminuir *"el consumo mediante acciones de información y prevención"*, y centrar *"la represión sobre el crimen organizado"*. La última de las tres propuestas, responde otra pregunta. ¿Dónde golpear a esta bestia? Hay que pegarle fuete y bien, focalizando la represión en su cabeza. Y eso exige, más que militares patrullando el territorio nacional o cuidando penales y fronteras, mucha y muy buena inteligencia para la investigación de los delitos y un inmenso valor para tocar lo intocable.

Martínez terminó su artículo de opinión, con la siguiente sentencia: *"Si nosotros perdemos esta guerra, la pierde toda América. Por eso no tenemos otra opción que ganarla"*. A quienes de alguna forma tuvieron que ver con la lucha popular de las décadas de 1970 y 1980, eso deberá recordarles que Ronald Reagan definió a este "paisito" como la última trinchera de la batalla estadounidense ante la "agresión del comunismo internacional"; otros, más o menos por esa época, le cantaron y aun ahora le siguen cantando a El Salvador, por ser *"la tumba donde los rojos terminarán"*. Eso es parte de la letra del himno de ARENA. Pero para el canciller salvadoreño, hoy *"El Salvador será la tumba donde los narcos terminarán"*. Y su jefe, a pesar de los pesares y con probablemente más de veinte mil homicidios al cierre de su reinado, continúa haciendo lo que quiere y siendo el rey. Al menos, eso cree.

Conclusión y propuesta

En la posguerra salvadoreña de casi dos décadas, la violencia y la inseguridad ciudadana –junto con la exclusión social y la impunidad– han sido los principales obstáculos para hacer realidad los grandes objetivos del proceso pacificador: respeto irrestricto de los derechos humanos, democratización del país y unificación de la sociedad.[34]

[34] Acuerdo de Ginebra, firmado el 4 de abril de 1990 por ambos bandos enfrentados en la guerra interna salvadoreña.

Si además de lograr el fin del enfrentamiento armado, en los años siguientes se hubiese avanzado hacia esas metas hoy la sociedad sería más segura, incluyente y justa. Pero no; por eso la violencia es intolerable, más allá de ser el primer país o no con más homicidios en el mundo. Ahora, a medio término del actual Gobierno, vale la pena hacer un alto en el camino y darle una oportunidad a la reflexión desde, con y para las víctimas de una situación que debe empezar a superarse.

El Salvador sigue sin ser democrático, pues el respeto de los derechos humanos no es igual para todas las personas y grupos de población; tampoco puede presumir de estar unido, siquiera en torno a una causa. La seguridad ciudadana es el mejor ejemplo de ello. A partir del fin de los combates entre sí, las dos fuerzas políticas han conducido el país desde los diversos órganos estatales, violando flagrantemente el Acuerdo de Chapultepec y la Constitución de la República –por acción u omisión– al incorporar a la Fuerza Armada en planes generales y misiones específicas en ese ámbito.

Esa ha sido su apuesta principal desde el 16 de julio de 1993, cuando Alfredo Cristiani sacó de sus cuarteles a tres mil militares para realizar "patrullajes disuasivos" en zonas rurales. Mauricio Funes tiene a más de ocho mil en esa función y otras más. ¿Qué pruebas tuvieron los anteriores mandatarios y cuáles tiene el actual para presumir de que tal política es exitosa? ¿Disminuyeron los homicidios intencionales realizados sobre todo con armas de fuego? ¿De verdad se han reducido las extorsiones o las víctimas de éstas denuncian menos por desconfiar de las instituciones? ¿Es menor la migración de la gente que, además de salir a buscar trabajo digno, huye de la violencia?

A esas preguntas, lógicamente es necesario agregar otra. ¿De qué sirve militarizar aún más la política estatal de seguridad ciudadana? Antes de que se nombrara un guerrillero o que se cometiera el error de designar un soldado para conducir el Ministerio respectivo, ya estaba la FAES en esas funciones.

Pese a ello, el país –según las Naciones Unidas, que tanto aplaudió su "proceso de paz"– ha sido hasta hace poco el más violento del mundo y sigue rondando esa deshonrosa calificación.

El impacto de incluir a la FAES en funciones de seguridad ciudadana, del modo que se ha hecho hasta ahora, es el de que –pese a la falta de resultados positivos– la milicia goce de mayor prestigio y credibilidad que la Policía. Eso es muy peligroso. También preocupa que se profundicen situaciones tales como la de "acuartelar" al personal de la PNC, sin adoptar medidas que minimicen o anulen sus consecuencias negativas; entre éstas destacan la desintegración de familias o la violencia dentro de las mismas, así como el estrés que genera abusos en perjuicio de quienes se encuentran en las colmadas bartolinas policiales –como violaciones sexuales y tratos crueles, inhumanos y degradantes– o de la gente que demanda sus servicios. Entre otras inquietudes estaría, además, el futuro de la Inspectoría General de la PNC.

La impunidad se nutre de la deficiente investigación científica del delito y del mal uso o el abuso del "criterio de oportunidad".[35] Ese es otro gran riesgo, si continúa perdiendo su esencia civil la PNC. Sobre todo, cuando la FGR no cumple con valor, imparcialidad y eficiencia sus funciones; además, cuando integrantes del Órgano Judicial protegen violadores de derechos humanos y actores principales dentro de otras expresiones del crimen organizado.

Esta cadena de yerros ha lesionado y lesiona uno de los valores más grandes de la sociedad: su juventud. Ese sector mayoritario de población es el que pone más víctimas y está "en riesgo" en las zonas donde vive en condiciones de vulnerabilidad económica y social, por el acoso y la violencia de las pandillas así como por el hostigamiento y la violencia policial y militar. En suma, sobrevive abandonada a su suerte por el Estado o condenada a muerte por la criminalidad.

Ante ese panorama y el horizonte que se plantea, van cinco propuestas:

1. Desplegar una política estatal de prevención social de la violencia, que ataque sus causas estructurales creando –por ejemplo– condiciones para promover el trabajo decente mediante la generación de procesos de formación y oportunidades con miras al desarrollo individual y de país, priorizando en mujeres y jóvenes.

[35] Declaración fiscal y judicial de un delincuente incriminando a otro, lo que favorece al primero con la baja de la pena o su libertad.

2. Estimular un esfuerzo analítico y presupuestario para combatir la delincuencia mediante un adecuado trabajo de inteligencia policial, privilegiando la investigación científica del delito y la correcta aplicación del "criterio de oportunidad".

3. Nombrar en su momento a la persona idónea para dirigir la FGR, que cuente con los recursos necesarios para el desarrollo de su labor y la capacitación de su personal; además, que sea capaz de garantizar una buena coordinación con las otras instituciones del sistema nacional de justicia.

4. Aplicar con valentía la ley y reprimir la delincuencia sin privilegios ni distinción de ningún tipo en lo relativo a sus responsables, golpeando a las pandillas que cometen delitos y a las cabezas de todo el crimen organizado que incluye violadores de derechos humanos, corruptos y traficantes de droga, armas, personas y vehículos, entre otros.

5. Encarar con urgencia –para cambiarla radicalmente– la actual situación de las personas adultas, jóvenes y adolescentes privadas de libertad, tanto en centros penales como en las bartolinas policiales, por violar la Constitución que manda readaptarlas y prevenir los delitos.

Por último, una breve reflexión. ¿Qué queda ante el fracaso de la militarización de la seguridad? ¿Potenciar la privatización de la misma? Debe entenderse esta última como el incremento de servicios de empresas particulares para los que tienen recursos o, bien, el pago de la "renta" –la extorsión– para las mayorías populares. ¿O será la hora de unirse toda la sociedad y las fuerzas políticas, empezando por ARENA y el FMLN, para encarar por fin y en serio este gran obstáculo y poder hablar de una paz verdadera?

Y si no lo hacen esos dos partidos irresponsables como gobiernos y responsables, en gran medida, de las decenas de miles de víctimas de la violación de sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal, ¿será la hora de que irrumpa la fuerza de la ciudadanía para pasar de la indignación a la acción organizada?

Mucho se habla de retrocesos cuando en realidad, en el marco de los compromisos incluidos en los acuerdos de paz, sólo se avanzó en la forma. Falta entonces lograr progresos sustantivos en el fondo. Este se encuentra en el primer acuerdo del proceso, el de Ginebra, mediante el cual se inició el desmontaje del conflicto armado y se estableció el camino a la paz que pasa –irremediable e ineludiblemente– por superar la conflictividad social y así garantizar

el respeto irrestricto de los derechos humanos, la democratización del país y la unificación de la sociedad. Esa es la agenda pendiente.

Referencias y fuentes:

- http://www.laprensa.com.sv/el-salvador/judicial/227651-fin-de-semana-cierra-con-31-homicidios.html
- http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-PRESS-RELEASE-SPA.pdf
- http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1059.html#Derechos Humanos
- http://www.ocavi.com/docs_files/file_418.pdf
- http://eltenampa.blogspot.com/2007/11/discurso-de-mauricio-funes.html
- http://es-es.facebook.com/note.php?note_id=170039919752125

Äsa Odin Ekman

Es estudiante de sociología en la Universidad de Cambridge en Inglaterra. Ha realizado trabajo de campo en el área de seguridad, en el conjunto de favelas Complexo da Maré en Río de Janeiro, y en Caracas, Venezuela. Fue colaboradora voluntaria del IMDHD durante 2011.

La nueva política de seguridad en Río de Janeiro

Por muchos años, las *favelas* de Río de Janeiro, Brasil han llamado la atención internacionalmente. La violencia y corrupción manifestadas en películas como Ciudad de Dios y Tropa de Elite 1 y 2 han generado tanto fascinación como temor del público en general. Con la apertura de bares y tiendas llamados *Favela Chic* en Paris y Londres, la *favela* se convirtió, paradójicamente, en un concepto de moda.

Actualmente, Río de Janeiro se encuentra otra vez en el centro del debate sobre seguridad, pero esta vez como un modelo a seguir. Después de décadas de conflictos urbanos y tasas altísimas de homicidios en estas mismas favelas, la ciudad está viviendo un momento de optimismo con la esperanza de que, por fin, se está acabando la violencia. Ese optimismo es el producto de una nueva política de seguridad impulsada por el gobernador Sergio Cabral, que se enfoca en una nueva estrategia policial en la lucha contra las facciones de drogas, que por muchos años han controlado las *favelas* de la ciudad. Esa estrategia hace parte de las preparaciones para los eventos deportivos que tendrán lugar en la ciudad en los próximos años: *los juegos militares en 2011, la copa mundial en 2014 y los juegos olímpicos en 2016*. La estrategia, denominada "contra-insurgencia" en los cables de Wikileaks, se enfoca en "reconquistar territorios" controlados por grupos delincuentes, principalmente en las partes de la ciudad cerca de los estadios deportivos y zonas turísticas.

Esa nueva política ha sido elogiada internacionalmente, como un ejemplo para otros países latinoamericanos que sufren por altas tasas de homicidios vinculados al crimen organizado[1]. Se pretende repetir el suceso de las Olimpiadas en Barcelona en 1992, donde las preparaciones para los eventos deportivos incitaron inversiones en infraestructura y mejoramientos sociales. Más allá del interés mundial, el gobernador

[1] E.g. Benjamin Lessing, *Ciudad de Dios: ¿un ejemplo para México?*, Nexos 03/11/2010

goza de un apoyo muy fuerte por parte de la prensa brasileña, particularmente el imperio mediático *O Globo*.

Esto está produciendo un consenso alrededor de la actual política, que hasta cierto punto termina en una alarmante falta de debate crítico. Sin embargo, existen voces críticos, que iluminan los aspectos más problemáticos de la actual política. Este artículo intenta, por medio de entrevistas con algunos de ellos, reunir algunas de las críticas principales hacia la nueva política de seguridad. Es sólo a través de un debate más crítico y constructivo que podremos entender, primero, qué es lo nuevo en esa nueva política de seguridad, y segundo, qué lecciones brinda el caso de Río de Janeiro a los otros países de América Latina.

Raíces y estructura del tráfico de drogas de Rio de Janeiro

Para comprender la actual política de Río de Janeiro, hay que entender las particularidades de la manera en que se da el tráfico y la venta de drogas, comparando con otros países en la región. Primero, las llamadas facciones de drogas operan por una lógica territorial no solamente en el tránsito de la mercancía, sino en la propia venta de los productos.[2] Los puntos de venta, las *"bocas de fumo"*, están ubicados en lugares fijos en las *favelas*, lo cual requiere que cada facción mantenga control sobre territorios específicos, para defender su derecho a vender. Eso, en su turno, implica la necesidad de armamento, y explica la frecuencia de violencia y conflictos entre las facciones en las zonas urbanas. Conflictos territoriales ocurren cuando una facción intenta a tomar una *favela* actualmente ocupada por otra. Más frecuentemente, la violencia y los tiroteos son las consecuencias de asesinatos de venganza, confrontaciones con la policía o tentativas a robar armas o drogas de otras facciones. Segundo, la estructura de dichas facciones es diferente de la de los carteles colombianos o mexicanos, por ejemplo. Las facciones cariocas no funcionan como organizaciones estrictamente jerárquicas, sino más como redes que enlazan actores locales. Paradójicamente, entonces, las facciones de drogas tienen un aspecto territorial y un de movilidad al mismo tiempo.

[2] Existe un debate sobre lo apropiado que es el concepto de "territorial" porque su uso sirve como una justificación de una política del Estado muy represiva, demasiado enfocada en controlar, por fuerza, ciertos barrios y areas. Creo apropiado verlo como una característica entre varias del narcotráfico, no para justificar una u otra política, sino para entender la forma que toman el control por y los conflictos entre las facciones de drogas.

Todo esto está vinculado con los procesos históricos por los cuales surgió el narcotráfico en Río de Janeiro. Los detalles del origen de las facciones de drogas son disputados, pero se destacan algunas tendencias generales como explicación de la estructura y las características del narcotráfico. Primero son los antecedentes del delito organizado en Río de Janeiro.

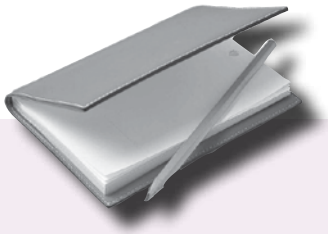
Cada banquero tenía sus áreas regulares de venta, que intentaba protegerse de otros banqueros, dando lugar a conflictos territoriales. Contrataban a jóvenes para vigilar y avisar sobre la llegada de la policía. Eventualmente, se desarrollaron vínculos entre policiales y banqueros, estableciendo la corrupción y la relación entre el delito organizado y las fuerzas del estado.

Antes del crecimiento notable del narcotráfico, el crimen estaba organizado alrededor del *"jogo do bicho"* - el juego del animal, un tipo de lotería ilegal y muy popular.[3] Hasta los fines de los años 70, cuando el mercado fue monopolizado y cuando fueron creadas loterías legales, el *jogo do bicho* estaba organizado en redes de banqueros con bastante autonomía.

Otro antecedente importante era la idea del *"malandro"*, el criminal social.[4] El malandro era un criminal que ofrecía protección a su comunidad contra otros delincuentes, y a su vez recibía la protección de los moradores contra la policía. Se comprometía a no robar dentro de la comunidad, e inclusive a veces redistribuía productos robados a los residentes. El delincuente, entonces, también tenía un papel político –la protección– y social –la ayuda que proporcionaba- .

Las causas más directas del crecimiento del poder de la delincuencia organizada y de la violencia están relacionadas con acontecimientos específicos durante las décadas 70 y 80[5]. Ya existía desde el inicio del siglo XX amplia venta de mariguana en las favelas, y más tarde cierto comercio limitado de cocaína a la clase media. En los años 70, la venta de cocaína aumentó como consecuencia del incremento de la producción colombiana, lo cual permitía precios más bajos y un lucro mayor. Crecieron, entonces, las pequeñas redes de traficantes operando en las favelas. Estas redes fueron fortalecidas a fines de los 70 desde las cárceles. En la cárcel en Ilha Grande, en el estado de Río de Janeiro, nació la *Falange Vermelha* – la Falange Roja, que se convertiría even-

[3] Michel Misse, "Mercados ilegais, redesde proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro". *Estudos Avançados* 21 (61), 2007.
[4] Luke Dowdney, *Children of the Drug Trade*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2003.
[5] Misse, 2007.



Como los antiguos malandros que protegían las comunidades, las facciones de drogas consiguen poner cierto orden y ley, y además prestan servicios sociales y culturales a los moradores. Es muy poco común que ocurran asaltos y robos en las favelas, y los traficantes imponen castigos fuertes a quién rompa las reglas de la comunidad. Los traficantes en ocasiones financian instituciones y servicios sociales, como guarderías, y pueden inclusive ayudar a individuos con problemas económicos.

tualmente en la primera facción de drogas, el *Comando Vermelho* – el Comando Rojo. Muchos de sus integrantes estuvieron presos por robos de bancos, autobuses, entre otros delitos, que bajo las nuevas prácticas policiales de la dictadura brasileña fueron considerados 'delitos políticos'. El capital acumulado entonces fue invertido en el narcotráfico, que surgió como un eje alternativo del crimen organizado.

El *Comando Vermelho* nunca fue una organización estrictamente jerárquica, con un líder principal. Funcionaba más como una red, dentro y fuera de la cárcel. Prestaba dinero y recursos a quien quería abrir una *boca de fumo*, para después recibir una parte del lucro. Vinculaba, entonces, actores relativamente autónomos, dentro de una amplia red. A partir del 1983-84, el *Comando Vermelho* intentó monopolizar el mercado de drogas, incorporándolo todo en su red. Sin embargo, como consecuencia de la creciente desconfianza entre varios de los actores del *Comando Vermelho*, esa ambición fracasó, y surgieron nuevas facciones en los 90s, por la iniciativa de integrantes anteriores del propio *Comando Vermelho*. Actualmente, Río de Janeiro tiene tres facciones principales: el *Comando Vermelho*, el *Terceiro Comando Puro*, y *Amigos dos Amigos*.[6]

El narcotráfico sigue operando con la lógica de redes, con semejanzas a las redes del *jogo do bicho*. Cada *boca de fumo* tiene un gerente general, que es el principal responsable de la venta y de todos los empleados. Estos últimos incluyen los vendedores de drogas (*vapores*); los soldados; los vigilantes (*olheiros* y *fogueteiros*), gran parte de ellos adolescentes, estacionados en diferentes partes de la *favela* para poder vigilar el movimiento de las personas y avisar de la llegada de la policía. Cada *favela*, en su turno, pertenece a un dueño, que "posee" varias favelas, a veces vive en otro lugar o inclusive puede estar preso.

[6] Terceiro Comando Puro surgió de, y acabó sustituyendo, Terceiro Comando, después de un conflicto interno en 2006.

Los narcotraficantes tienen un papel muy importante en las favelas que dominan, áreas que por mucho tiempo han sido desatendidas por el Estado. Como los antiguos *malandros* que protegían las comunidades, las facciones de drogas consiguen poner cierto orden y ley, y además prestan servicios sociales y culturales a los moradores. Es muy poco común que ocurran asaltos y robos en las favelas, y los traficantes imponen castigos fuertes a quién rompa las reglas de la comunidad. Los traficantes en ocasiones financian instituciones y servicios sociales, como guarderías, y pueden inclusive ayudar a individuos con problemas económicos. También organizan actividades como fiestas de baile funk que son muy populares entre los jóvenes. Hasta cierto punto, entonces, constituyen una fuerza política en la comunidad y ocupan un hueco abandonado por el Estado.

A diferencia de la policía, los traficantes generalmente vienen de las mismas comunidades en las cuales operan, y así existe cierta confianza entre ellos y los moradores. Esto marca un gran contraste de la relación que tiene la comunidad con la policía. Históricamente, la policía principalmente entra en las favelas para hacer detenciones, de una manera abusiva y violenta, inclusive a veces con el famoso *caveirão*, el tanque de combate. En las entrevistas hechas por Luke Dowdney, es claro que los habitantes en la mayoría de las ocasiones se sienten más seguros con los traficantes que con la policía, como consecuencia de los abusos que comete ésta. Por otro lado, los moradores están obligados a colaborar con los narcotraficantes, quieran o no quieran, y saben que gran parte de la violencia tiene su raíz en el narcotráfico. Dowdney lo llama de una "reciprocidad forzada", pero añade que "no es la pura ausencia del Estado que posibilita que las facciones de droga sigan dominando las favelas, sino que su falta de mantener acuerdos con los moradores de las *favelas*. Esos acuerdos, forman un *contrato social* que las facciones apoyan de una manera muy efectiva.

Sin embargo, a lo largo de los años, ciertas cosas han cambiado en ese contracto social, y en la manera general en que las facciones dominan las favelas. Ha aumentado el número de adolescentes en las filas del narcotráfico. Los narcotraficantes usan armas mayores, y son cada vez menos discretos con estas y la venta de drogas. Cada vez es más común que los traficantes provienen de otras comunidades, lo cual puede significar menos respeto para los moradores. Las poblaciones de las *favelas cariocas*, entonces, llevan mucho tiempo entre la espada y la pared, entre una fuerza del Estado con poco interés en atender sus necesidades, y el crimen organizado, con muchachos armados hasta los dientes en las calles.

La nueva estrategia: ¿Un nuevo paradigma de política de seguridad?

Tras una historia de confrontaciones violentas entre policía y traficantes, el gobernador del estado de Río de Janeiro, Sergio Cabral, lanzó un nuevo programa de seguridad en 2008. Esa nueva política tiene su punto de partida justamente en la lógica territorial: "reconquistar territorios" como un requisito previo para poder pacificarlos[7]. Primero entra el Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE, conocido en el mundo entero de las películas *Tropa de Elite 1y 2* por sus tácticas violentas) para "liberar" la *favela* de los narcotraficantes. Después se instala una Unidad Policial Pacificadora (UPP), un nuevo cuerpo de la policía militar, cuyo objetivo es la prevención del delito y el mejoramiento de la relación entre la policía y la comunidad a través de mayor diálogo y colaboración.

Hoy existen dieciocho estaciones de UPP en Rio de Janeiro, la última instalada en el mes de junio de este año,[8] operando en aproximadamente 55 de las más de 800 favelas de la ciudad. [9] Aún así continúa existiendo cierta venta de drogas, pero dice el Secretario de Seguridad del Estado, José Mariano Beltrame, que el objetivo principal no es eliminar por completo la venta de drogas, sino liberar las favelas de las armas. La circulación de armas, aunque todavía existente, ahora es de una escala muy baja y las armas que existen aún son de calibres menores. Vitor Abdala, un periodista de Rio de Janeiro que mantiene una posición crítica hacia la nueva política de seguridad, explica que el principal logro de las UPPs es que con la presencia permanente de la policía, ya no hay tiroteos entre la policía y los traficantes.[10] En el pasado, esto ha sido una de las principales fuentes de violencia en las comunidades.

Las acciones realizadas por las UPPs son generalmente consideradas exitosas. En algunos casos han sido relativamente pacíficas. Curiosamente, los delincuentes fueron notificados a tiempo para salir de las *favelas* antes de la llegada de la policía,[11] y así la violencia ha sido mínima. Dicen algunos entonces que las UPPs marcan una nueva actitud por parte del gobierno en la lucha

[7] La expresión "reconquistar territorios" viene de una entrevista con Sergios Cabral, http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/sergio-cabral-"isso-e-uma-guerra-e-como-em-toda-guerra-voce-tem-que-reconquistar-territorios"

[8] Actualmente, parece que se está preparando para realizar una operación en otro conjunto de favelas, el Complexo da Maré y en Rocinha

[9] El número exacto depende según la metodología, pero la mayoría de las aproximaciones están entre 800-1000.

[10] Entrevista realizada por teléfono el 26/08/2011

[11] Luiz Antonio Machado da Silva: "Afinal, é qual das UPPs?" Marzo 2010, *Observatorio das Metropoles*, Universidad Federal de Rio de Janeiro.

contra el tráfico. En vez de la antigua posición de confrontación violenta, el gobierno está aplicando una estrategia más constructiva. En vez de una policía puramente represiva, se está intentando a crear una relación de confianza y respeto entre la policía y las comunidades.

Esta romantización de la nueva política de seguridad presenta una sola parte de las ocurrencias en las favelas afectadas. Existen algunos casos más complicados, que subrayan los aspectos problemáticos de la estrategia y que el programa de las UPPs "no cambia la forma con que el poder público mira a las comunidades pobres," en las palabras de Sandra Carvalho, directora de la ONG Justiça Global.[12] Cuestionando la narrativa pacífica, Vera Malaguti, profesora de sociología en la Universidad Cândido Mendes, añade que "cada favela pacificada es precedida por una pequeña masacre."[13]

El ejemplo más obvio de este "paradigma bélica", como dice Vera Malaguti, es el caso del Complexo do Alemão. En noviembre de 2010, los narcotraficantes iniciaron una ola de violencia en Rio de Janeiro. Encendieron carros y autobuses en las autopistas, inclusive un carro oficial perteneciente al Comando Aeronáutico. Algunos piensan que la violencia ocurrió como represalia a las instalaciones de UPPs, mientras otros alegan que fue una muestra de fuerza ante las relaciones corruptas entre los narcotraficantes y algunos cuerpos policiales. Como consecuencia, la policía militar y las fuerzas armadas entraron en la *favela* de Vila Cruzeiro. Los delincuentes huyeron al cercano *Complexo do Alemão* (Complexo del alemán), conformado por 13 favelas y es considerado el cuartel general de la facción *Comando Vermelho,* y la parte más peligrosa de la ciudad. La policía militar, entonces, tomó la decisión de también entrar en el Complexo do Alemão, donde hubo una intervención de escala grande antes de los juegos Panamericanos en 2007, con por lo menos 44 muertos, de los cuales 19 fueron considerados ejecuciones sumarias.[14] Con la ayuda de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, en algo que parecía una intervención de guerra, consiguieron "liberar" la *favela* de la facción. Sin embargo, murieron 42 personas y 73 fueron heridos. Cientos de narcotraficantes huyeron, y según ciertas fuentes, algunos lo consiguieron con la ayuda de la propia policía.

En el Complexo do Alemão, todavía no se ha instalado ninguna UPP, lo cual debe ocurrir en junio de 2012, pues la *favela* sigue en peligro ya que pueden regresar los narcotraficantes. Mismo así, la reacción inicial de los mo-

[12] Entrevista realizada por teléfono el 01/09/2011.
[13] Entrevista realizada por teléfono el 02/09/2011.
[14] En febrero de 2011, el capitán que se hizo famoso en esa intervención, Leonardo da Silva Torres, llamado "o Trovão", fue preso por haber revendido las armas sustraídas en la operación a narcotraficantes en la favela Rocinha.

radores parece haber sido generalmente positiva, algo sorprendente dado la historia de hostilidad y mala confianza de los habitantes de las favelas contra la policía. Una encuesta hecha por la *Fundação Getulio Vargas* (FGV) en enero de 2011 en el *Complexo do Alemão*, indica que la opinión de los moradores sobre la policía se está mejorando. 49% dijo que la policía trataba bien a los habitantes, comparado con el 26% en la encuesta realizada en 2010. 72% de la población entrevistada da una nota entre 7-10 para la acción policial del estado en Complexo do Alemão.[15] Esta encuesta se está repitiendo actualmente para verificar si esta opinión perdura o ha sido modificada.

Pero si la idea de la UPP es ir más allá de una mera presencia militar, y para que esta nueva política tenga suceso a largo plazo, las operaciones en el Complexo do Alemão y las experiencias en las otras comunidades en los meses después de la intervención inicial, nos obligan a hacer ciertas preguntas críticas de la declarada exitosa estrategia y problematizar la percepción de que constituyen algo nuevo:

1. *¿Estamos realmente viendo un nuevo comportamiento por parte de la policía, que respeta los derechos de todos los ciudadanos?*

La idea publicitada de la UPP es una policía comunitaria, en constante diálogo con la población. Sin embargo, en muchas comunidades, la policía sigue con ciertas antiguas prácticas que no caben dentro de una supuesta relación de confianza y respeto a todos los moradores y sus costumbres. Por un lado, eso incluye claras ilegalidades como búsqueda violenta de personas en casas, sin mandatos judiciales. A varios ciudadanos del Complexo do Alemão que sus casas fueron ilegalmente allanadas por la policía que además robó sus pertenencias[16]. Esto parece una forma de autoritarismo social y cultural. En la primera *favela* de ser ocupada por las UPPs, Santa Marta, cerraron la radio comunitaria Radio Santa Marta, se llevaron el equipo y detuvieron temporalmente a los funcionarios presentes, por no contar con los permisos oficiales[17]. En otras favelas,

[15] Fernando de Holanda Barbosa Filho y Márcio Grijó Vilarouca, *Índice da Percepção da Presença do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 14 febrero, 2011.

[16] http://extra.globo.com/casos-de-policia/policiais-foram-flagrados-referindo-se-ao-alemao-como-um-garimpo-para-achar-dinheiro-drogas-fuzis-1055876.html

[17] Como nota Justica Global, eso ocurrió, ironicamente, en el dia mundial de la libertad de la prensa. http://global.org.br/programas/radio-santa-marta-e-fechada-e-comunicadores-populares-sao-detidos/

las UPPs han prohibido las populares fiestas de baile funk que inicialmente fueron organizadas por los narcotraficantes. Las razones dadas por la policía tienen que ver tanto con quejas de ruido como el hecho que el baile funk, como muchos narcocorridos mexicanos, glorifican al narcotráfico y la violencia.

"Es obvio que con la instalación de las UPPs en varias comunidades tenemos de hecho una reducción en el número de muertos, o en confrontaciones con la policía, o heridos por balas perdidas, o por los mismos traficantes," dice Sandra Carvalho, la directora de Justiça Global. Añade, "pero hay una serie de violaciones de derechos humanos que continúan aconteciendo o se intensificaron." Por ejemplo, los moradores de muchas comunidades tienen que respetar el toque de queda, su ir y venir a las comunidades está siendo vigilado y controlados. "Peor que eso es que vemos un crecimiento muy grande en la criminalización. Son muchos los moradores que han recibido multas, por desprecio, por resistencia, por desobediencia, que son llevados a cortes criminales especiales, donde ellos están sometidos a un juicio penal. Además, están obligados a pagar una multa o tienen que cumplir una pena alternativa -como cuatro meses de servicio voluntario. Y eso por cuestiones que jamás deberían motivar ese tipo de acción."[18]

En primero lugar, es grave lo que efectivamente constituye una criminalización, o al menos una severa restricción, de la vida cotidiana y la cultura de la *favela.* Es lógico que el Estado ponga sus propias reglas y regulaciones alrededor de fiestas y eventos de la comunidad. Pero en vez de usar la informalidad de las existentes prácticas de las favelas como una excusa para prohibirlas, sería deseable que se buscaran formas de dar espacio para ellas dentro del nuevo reglamento. Es problemático que la restricción de la cultura popular esté entre las primeras acciones del Estado en su re incursión a las comunidades.

En segundo lugar, es importante que las nuevas regulaciones sean ejercidas de una manera clara y por las instituciones que correspondan. Parece problemático que sea un brazo de la policía militar que ejerza el papel de regular cuestiones civiles. Como dice el delegado de policía Orlando Zaconne en una entrevista a la revista Caros Amigos, "Hay áreas de la UPP donde la policía militar

[18] Entrevista realizada por teléfono 01/09/2011

Efectivamente, gran parte de este autoritarismo y agresividad está, como ya había sucedido anteriormente, principalmente dirigida a los jóvenes, quienes están más dispuestos a entrar en el crimen organizado.

decide sobre los horarios de funcionamiento de establecimientos comerciales. Eso no puede existir, porque quien resuelve eso es la alcaldía. El problema es que se coloca en las manos de la policía la gobernabilidad del Estado y esto refuerza la idea de un Estado policial apoyado por el resto de la sociedad que no está en el gueto."[19]

Efectivamente, gran parte de este autoritarismo y agresividad está, como ya había sucedido anteriormente, principalmente dirigida a los jóvenes, quienes están más dispuestos a entrar en el crimen organizado. Existe entonces el riesgo que en vez de ser incluidos, los jóvenes siguen siendo estigmatizados como elementos peligrosos. Cabe problematizar, entonces, dicha respuesta positiva hacia la entrada del BOPE y las UPPs en las comunidades. Es posible que muchas personas de la comunidad se sientan más seguras bajo una política que incluye una mayor represión de otras personas de la misma comunidad, principalmente los jóvenes. Si bien es cierto, que parte de la población local se siente segura con el aumento de la presencia de la policía - como demuestra también dicha encuesta de la FGV es importante que esto no tenga el resultado de una nueva marginalización. La participación ciudadana no debe ser reducida a la denuncia de algunos habitantes contra otros.

Entre las acusaciones dirigidas hacia las UPPs, la más grave quizá sea que en los casos de la *favela* Morro do Borel[20] y en Santa Teresa, [21] los funcionarios de las respectivas UPP están involucrados en casos de extorsión. La práctica de extorsión es frecuente en la zona oeste de la ciudad, en las favelas controladas por exfuncionarios de la policía, el ejército, y los cuerpos de bomberos (la llamada "milicia" – ver abajo). Esto implicaría que en ciertos casos las UPPs no

[19] Tatiana Merlino, "Entrevista: Orlando Zaconne. 'Hoje estado brasileiro mata mais que na ditadura'. *Caros Amigoes*, 16/12/2010.

[20] Diana Brito, "Policiais militares de UPP são acusados de extorsão no Rio". *Folha de Sao Paulo* 03/05/2011

[21] O Globo, "Policiais da UPP de Santa Teresa são presos com 13 mil origem desconhecida", *O Globo online* 06/09/2011 http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/09/06/policiais-da-upp-de-santa-teresa-sao-presos-com-13-mil-de-origem-desconhecida-925301872.asp

traen consigo el Estado de derecho, sino la ya existente forma de dominación extra-judicial por representantes del Estado. El riesgo para este tipo de abuso crece justamente cuando los funcionarios de la policía militar tienen la posibilidad de controlar actividades que en otras partes de la ciudad estarían administradas por otras instituciones del Estado.

Si existen varios ejemplos de abusos y mal comportamiento por parte de la nueva policía, debemos vincularlos además con las fallas en las condiciones de trabajo de los funcionarios de las UPPs. Tal vez el mejor componente de las UPPs sea que los funcionarios sean recién formados e integrados a la profesión. Esto quiere decir que es más difícil que se integren en las redes de corrupción dentro de la policía, y no llevan la experiencia de la "antigua" cultura policial. Sin embargo, si bien la idea es reinventar la relación entre la comunidad y la policía, y más generalmente, el papel de la policía en la comunidad, es problemático que gran parte de los funcionarios no eligieron voluntariamente integrarse a las UPPs. En una encuesta realizada en 2010, 70% de los funcionarios entrevistados dijeron que habían preferido incorporarse en otro brazo de la policía militar.[22]

Según Ignacio Cano de la Universidad Estatal de Río de Janeiro, esto refleja un conflicto o división dentro de la propia policía con respecto a las UPPs. En una entrevista con RioRadar.com dice que muchos policías piensan que la policía pacificadora no es una policía "verdadera", y que existe una frustración con el hecho que la mayoría de los recursos están siendo enviados a las UPPs. Existe el riesgo de una crisis de legitimidad dentro de la misma policía.[23]

A pesar de las grandes inversiones que se han realizado en las UPPs comparando con el resto de la policía, entre las mayores quejas de los funcionarios son la falta de recursos. Por ejemplo, en algunas de las UPPs, como la de São João, no se cuentan con locales fijos o bases permanentes. En vez de esto, la UPP tiene que funcionar desde trailer-contenedores, y en consecuencia, les faltan suficientes vestidores, baños, lavabos, etc.[24] Aunque los funcionarios

[22] Barbara M. Soares et al. "Unidades de Polícia Pacificadora: que pensam os policias?" Rio de Janiero: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Universidade Cândido Mendes, 2011.

[23] RioRadar: "Ignacio Cano on: UPPs" http://rioradar.com/archives/638

[24] Agência O Dia: "Daltam uniformed, banheiroes e coletes à prova de balas em UPPs, denunciam PMs". 01/08/2011 http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/faltam-

de las UPPs sean algo mejor pagados que la mayoría de la policía, los funcionarios siguen pensando que la paga no es buena,[25] y las UPPs sufren, entonces, por una falta de recursos[26]. En vista de los graves problemas de corrupción de los varios cuerpos de policía de Río de Janeiro, y además la seguridad y durabilidad de las unidades y sus funcionarios, esta falta de recursos puede incentivar el regreso de viejas prácticas represivas y abusos de la policía.

Cabe añadir, con respecto a los desafíos de recursos, que el gobierno del Estado está invirtiendo una gran cantidad de dinero en publicidad para el propio gobierno, con un enfoque especial en las UPPs. Comparando con la gestión anterior, se aumentaron los gastos en publicidad en por lo menos 35%.[27]

2. *¿Las UPPs constituyen una política para toda la ciudad? ¿Y esa política, contiene una dimensión social?*

Como mencionado anteriormente, las UPPs actualmente tienen presencia en 55 favelas, de las entre 800 y 1000 favelas que existen en la ciudad, y según la prensa, muchas comunidades que no tienen UPPs, las están pidiendo. La gran pregunta es si las UPPs pueden ser llevadas a toda la ciudad. Aún es temprano para responder a esta pregunta: no es claro si hay voluntad política, y es muy poco probable que haya suficientes recursos para tener una presencia de UPPs en toda la ciudad. Entonces, cabe hacer la pregunta cuáles son las consecuencias de la actual aplicación en relación a la ciudad en su conjunto. ¿Cómo cambia la geografía urbana? ¿Cuáles son las consecuencias para la violencia en la ciudad? Además, la estrategia de permitir la salida de narcotraficantes antes de llegar el BOPE y la UPP, amerita la pregunta de qué es el objetivo de las operaciones. ¿Es eso una estrategia temporal a corto plazo, o sólo mantener la seguridad durante los eventos deportivos que se tendrán? O alternativamente, ¿es eso una estrategia que, a largo plazo, tendrá el efecto de pacificar las favelas emblemáticas, con las mejores vistas

uniformes-banheiros-e-coletes-a-prova-de-balas-em-upps-denunciam-pms-20500728.html

[25] B.M. Soares, 2011.

[26] Hablando de recursos y sueldos, es importante notar que la policía de Río de Janeiro es entre los cuerpos policiales los peor pagos del país.

[27] Último Segundo: "Cabral eleva gasto com publicidade com 35%." 01/08/2011 http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/cabral+eleva+gasto+com+publicidade+em+35/n1597111119850.html

de la ciudad, y convertirlas en zonas seguras para los turistas y la clase media?

Se pueden dividir las favelas pacíficadas en tres grupos. El primero son las favelas ubicadas en los barrios ricos y turísticos. Esas favelas son generalmente las más clásicas y románticas, situadas en las montañas con una vista preciosa al mar y a la ciudad. La segunda categoría son las favelas cerca de estadios deportivos u otros lugares estratégicos para las actividades deportivas. Esas incluyen por ejemplo la Ciudad de Dios (Zona Oeste) y Mangueira (Zona Norte, cerca del famoso estadio de futbol Maracanã). En último lugar, hay los casos "circunstanciales", en las palabras de Vitor Abdala.[28] Esas son las favelas problemáticas que han sido ocupadas por razones contingentes. Esas incluyen las mencionadas de Alemão y Vila Cruzeiro, pero también la *favela* de Batam, invadida tras un caso polémico en el que dos periodistas y un motorista fueron torturados cuando fueron descubiertos al estar haciendo un trabajo secreto para el periódico O Dia.[29]

Una primera temática, entonces, es lo que ha acontecido con la geografía del crimen y de la violencia en las favelas que no caben en ninguna de estas categorías. La gran pregunta tras la huida de los narcotraficantes es, ¿se logró derrotar los narcotraficantes en estas favelas, o simplemente se les traslado a otras partes de la ciudad? Parece que disminuyeron las tasas de homicidios de la ciudad y el Estado en su totalidad. Sin embargo, en ciertas áreas específicas, se ha notado un aumento en el crimen, y el número de presos y denuncias, particularmente en zonas dominadas por el *Comando Vermelho*, que controlaba 13 de las 18 favelas que cuentan con UPPs. Esto sugiere una cierta migración del crimen hacia otras partes de la región metropolitana, como São Gonçalo y Niterói, pero también para el interior del Estado, como Duque de Caxias y São João de Meriti.[30] No es claro si esta migración resultará en un incremento permanente de violencia y crimen en estas áreas, pues parece ser no tan fácil para los delincuentes migrados establecerse en sus nuevas zonas de inmediato.

[28] RioRadar: "Interview w/ Vitor Abdala, Carioca Journalist and Blogger, Rio .40". 30/06/2011 http://rioradar.com/archives/429

[29] Favela do Batam es la única favela pacificada que anteriormente era dominada por milicias: ver abajo para una explicación y una discusión más amplia de este fenómeno.

[30] R7: "UPPs provocam aumento de prisões e denúncias fora do Rio" 21/06/2011 http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/upps-provocam-aumento-de-prisoes-e-denuncias-fora-do-rio-20110621.html

Una segunda temática se trata del turismo, y su papel en el impulso de la nueva estrategia de seguridad. El enfoque en el turismo no está solamente relacionado con la seguridad en puntos turísticos de la ciudad, sino con la transformación de las favelas en nuevos atractivos turísticos. El concepto de la *favela* como un punto turístico no es nada nuevo: los 'tours' de las *favelas* ya llevan años. Pero con la pacificación, se está incrementando el número de *favelas* que hacen parte del circuito turístico. Se está gastando 230, 000 reales en el programa Rio Top Tour que pretende llevar a turistas a Santa Marta para visitar la UPP,[31] y se está instalando hostales en las *favelas* donde antes no los había, como en la anteriormente peligrosísima Cantagalo. En ciertos casos, surgen conflictos como consecuencia de las nuevas inversiones. En el Morro da Providência, por ejemplo, se está planeando un gran teleférico, igual al teleférico ya instalado en Complexo do Alemão, y basado en el modelo colombiano. Sin embargo, muchos moradores están actualmente protestando contra estas obras, no solamente por los gastos enormes que implicarán, sino porque se hace necesaria la reubicación forzada de muchos moradores de sus casas y la destrucción de la plaza Américo Brum, la plaza principal y de mayor espacio de placer. Morro da Providência está, por casualidad, al lado del nuevo "Porto Maravilha" (Puerto Maravilla) donde se pretende recibir cruceros turísticos.

El nuevo interés no es necesariamente algo malo. Por lo contrario, la *favela* merece atención y reconocimiento por su riqueza y su diversidad cultural, y debe ser integrada con el resto de la ciudad para combatir la vieja dicotomía entre "asfalto e morro", la ciudad formal y la *favela*. Pero lo más importante no es integrar el territorio que ocupan las *favelas* en sí, sino los moradores, en todos los aspectos de sus vidas. En algunas de las *favelas* céntricas que han sido pacificadas, se teme que se está empezando un proceso de expulsión blanca, por lo cual el incremento de gastos de vida hace que los habitantes originales tengan que mudarse a barrios y favelas más lejanos del centro. Un componente importante de este proceso es la cuestión de vivienda. En Santa Marta, se están aumentando los precios de inmuebles hasta 200% y el alquiler que los moradores pagan, debido al nuevo interés de gente más adinerada de vivir ahí.[32]

[31] Veja: "UPPs passam a ser tradaas como atração turística." 22/08/2011 http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/upps-passam-a-ser-tratadas-como-%E2%80%98atracao-turistica%E2%80%99

[32] Neiva Vieira da Cunha & Marco Antonio da Silva Mello: "Novos conflitos na cidade: A UPP e o proceso de urbanisação na favela." *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle*

Otro componente de esta "expulsión blanca" es lo de los gastos generales. Con la "presencia del Estado", llega también la formalización. Anteriormente los moradores no pagaban o habían pagado muy poco por servicios como agua, luz, gas, televisión y cable, entre otros. Las regulaciones a pequeños negocios no habían sido aplicadas. Los moradores entonces han conseguido servicios que el Estado no les ha prestado o que son caros en el mercado formal a través de sistemas informales. Cuando se formalizan estos servicios y aplican las leyes, los precios naturalmente suben. Aunque la formalización y la regularización de la vida en las favelas sean un paso importante para integrarlas en la ciudad, es problemático cuando los moradores de repente tienen menos acceso a servicios, o cuando pequeños negocios tienen que cerrar, como ha ocurrido por ejemplo en Santa Marta.[33]

"La vida del trabajador es más cara hoy. Con la entrada de la política con control social, control territorial, entran varias empresas para vender sus productos, y con eso, viene el aumento de los precios para el trabajador. El sueldo mínimo continua siendo el mismo," dice el Rapper Fiell, morador de Santa Marta, y militante político que lanzó la Radio Santa Marta.[34] "El alquiler que antes era de 150 reales, ahora es de 400 reales. Y el salario está en 545 reales. Todo ese impacto es del pos-UPP, con la divulgación de la *favela* cambiada, "la *favela* pacificada". Cada día que pasa, la vida está más cara, y consecuentemente, habrá migración."[35]

Ese debate está vinculado con el tema de las inversiones sociales. En la publicidad del gobierno del estado de Río de Janeiro, la UPP es presentada como parte de una estrategia no solamente militar, pero también social. En enero de 2011, entonces, se lanzó el programa UPP Social, con el objetivo de "asegurar la consolidación del proceso de pacificación, promover la ciudadanía y el desarrollo social, económico y urbano en los territorios pacificados; efectuar la integración plena de estas áreas al conjunto de la ciudad".[36] La UPP Social recibe el apoyo de la ONU-HABITAT.

Social. Vol. 4, no 2. Jul/ago/set 2011, pp. 371-401.

[33] Ibid., p 394

[34] Entrevista realizada por teléfono el 31/08/2011.

[35] Un real vale más o menos 7.5 pesos mexicanos, entonces el sueldo mínimo brasileño equivale aproximadamente 4, 120 pesos mexicanos.

[36] http://www.uppsocial.com.br/o-projeto

La UPP Social consiste en varios programas, algunos de ellos organizados en conjunto con actores del sector privado u organizaciones de la sociedad civil. Estos programas incluyen inversiones en infraestructura, capacitación para jóvenes, un aumento en acceso a servicios públicos, etc. Esto se suma a otros programas sociales, como parte del Programa para Aceleración de Crecimiento (PAC) 1 & 2, que hace inversiones grandes en infraestructura, proyectos de emprendedores y vivienda, entre otras acciones.

La primera crítica hacia los proyectos sociales de las UPPs es que se han tardado mucho. Incluso el Secretario de Seguridad del estado, José Mariano Beltrame, habló sobre su frustración en este asunto, en una entrevista en mayo de 2011. Declaró, "Aunque las UPPs se estén agradando, yo tengo mis temores en relación con el pos-UPP … Si no hay inversiones masivas en la dignidad de los ciudadanos, en la generación de perspectivas para aquellas personas, no digo que el programa va a fallar, pero no es la policía que va a garantizar el éxito de todo esto."[37] Añade que la falta de programas sociales también impide el funcionamiento eficiente de la UPP, porque la policía acaba involucrándose en tareas y funciones que deberían pertenecer al área de trabajo social, inclusive dando clase de karate y música.

Entonces, mientras tanto, las inversiones sociales vinculadas con las UPPs no son suficientes para tener un impacto muy amplio en la vida de la población pobre. Dice Víctor Abdala que "si uno mira hacia la playa la vista es maravillosa, pero si uno mira para adentro de la *favela*, la vista continua siendo la misma."[38] Opina que la UPP Social no es tan bien estructurada como los proyectos ya existentes, como el Favela-Bairro o el PAC, y que es un error pensar que la UPP Social puede rápidamente conseguir lo que otros programas superiores aún están peleando por conseguir para fortalecer a la comunidad. Como consecuencia de su popularidad política, las UPPs y la UPP Social acaban siendo tratadas como una panacea.

Una segunda crítica más grave es que la UPP Social tiene un formato distorsionado de cómo realizar mejoras sociales. "Al mismo tiempo que las UPPs recibieron esas intervenciones que creo que

[37] O Globo: "Beltrame, sobre as UPPs: Nada sobrevive só com segurança. É hora de investimentos sociais." 28/05/2011 http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/05/28/beltrame-sobre-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-hora-de-investimentos-sociais-924557293.asp

[38] Entrevista realizada por teléfono el 26/08/2011

no son suficientes," comenta Vitor Abdala, "las otras favelas fueron completamente abandonadas." Eso es una consecuencia problemática de la tentativa de crear la '*favela* modelo'.

Paradójicamente, entonces, las *favelas* pacificadas están por un lado cambiando muy lentamente, pues las inversiones sociales no son suficientes para cambiar, en las palabras del MC Fiell, "la vida de las personas". Por otro lado, parece que algunas de las *favelas* están cambiando demasiado rápido, con inversiones en infraestructura y turismo. Así parece que las UPPs pueden ir más allá de una política temporal que tiene la seguridad de los juegos deportivos como objetivo principal. Es evidente que podrían traer ciertos efectos más durables en la geografía social y humana de la ciudad. Estamos realmente viendo una transformación de ciertas partes de la ciudad, pero una transformación muy selectiva. El riesgo es que tanto el narcotráfico como los antiguos moradores de las favelas se mudarán a la periferia de la ciudad, resultando en una "limpieza urbana" del centro.

3. *¿Se está cambiando la estructura de violencia de Rio de Janeiro?*

Una pregunta más general se trata de los cambios estructurales de la violencia y el narcotráfico de Río de Janeiro. Se destacan dos tendencias en particular. Primero, dice Luis Eduardo Soares, antropólogo, anteriormente Secretario de Seguridad del estado y la nación, y autor de varios libros sobre el tema de seguridad en una entrevista televisada, que la estructura del mercado de drogas en Río afirma que esta situación tendrá que cambiar a largo plazo.[39] Ya no es sustentable para los carteles de drogas seguir la estrategia carísima de ocupar tierra. Es probable, según él, que en el futuro los carteles usarán un sistema de distribución diferente, más semejante al de Europa. Eso quiere decir que las facciones en su forma actual tal vez estén en declive.

Segundo, y vinculado con el primero, en los últimos años ha crecido rápidamente el poder de la *milicia*, presentando un desafío verdadero a los narcotraficantes. La *milicia* está integrada, principal-

[39] En el programa de televisión "Roda Viva," transmitido el 29/11/2010 en el canal TV Cultura

mente de ex funcionarios de los cuerpos de policía, bomberos y la militar, y parece algo a una combinación entre mafia y paramilitar. Los grupos de *milicias* venden protección en comunidades de bajo ingreso, y muchas veces han reemplazado los carteles por medio de conflictos violentos. La *milicia* no es un fenómeno totalmente nuevo. Favelas como Rio das Piedras, lleva décadas con varios tipos de vigilancia local. Pero la *milicia* solo surgió como una fuerza realmente importante en Río de Janeiro en conjunción con los juegos Panamericanos en 2007. La *milicia* hizo parte de una estrategia no oficial de seguridad para estos juegos deportivos, y en las palabras del entonces alcalde César Maia, fue considerada "auto-defensa comunitaria" y un "mal menor que el tráfico". Además, las *milicias* tenían vínculos políticos muy importantes. A veces sus propios integrantes eran elegidos,[40] en otros casos consiguieron establecer vínculos con políticos, que entonces fueron seleccionados con la ayuda de las milicias.

Las *milicias* ahora controlan gran parte de la Zona Oeste de la ciudad. El narcotráfico sigue operando en ciertas comunidades, pero en escala muy menor. Muchas veces las *milicias* imponen castigos muy fuertes, como expulsiones, para quien consume drogas dentro de la misma comunidad. Las *milicias* viven de la venta de protección, efectivamente un tipo de extorsión, y por negocios como las furgonetas, un tipo de transporte colectivo. La nueva dominación de las *milicias*, entonces constituye una nueva etapa en la historia del crimen organizado en Río de Janeiro, pues ejercen un control territorial parecido a lo de las facciones de drogas, pero con una base económica más diversificada.

De estas comunidades, una sola ha sido pacificada, la Favela do Batan, y pertenece a la categoría de casos "circunstanciales" – fue la *favela e*n que los periodistas de O Dia fueron secuestrados y torturados cuando fueron descubiertos haciendo un trabajo escondido sobre el fenómeno de las *milicias*. Según Ignacio Cano, profesor en la Universidad Estatal de Rio de Janeiro, ese caso de tortura marcó un cambio importante en la política hacia las *milicias*.[41] Dice que los políticos y el público empezaron a entender el peligro que constituyen las *milicias*, y que los políticos ya no las ven como una

[40] Justiça Global: "Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro." Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
[41] RioRadar: "Ignacio Cano on: Militias" http://rioradar.com/archives/630

parte de la política de seguridad. Sin embargo, como las *milicias*, muchas veces ayudadas por los vínculos que tienen con los cuerpos de policía, generalmente no se involucran en tiroteos con la policía, no son prioritarias en la política de las UPPs.

Hasta ahora, entonces, la estrategia de las UPPs realmente no se ha acercado a esa nueva problemática de la violencia carioca. Existe el riesgo, entonces, que las *milicias* se extiendan. Esto sería peligroso porque las *milicias* son hasta cierto punto más difíciles para combatir, por su formación y sus conexiones superiores a los de los traficantes. En el peor caso, las UPPs contribuirán al problema, quizás como ya está ocurriendo en las mencionadas denuncias en el mes de mayo (2011) en Morro do Borel y en septiembre en Santa Teresa, de que los funcionarios participaron en extorsión parecida a la de las *milicias*. Volvemos, entonces, a nuestra primera pregunta: *¿Estamos realmente viendo un nuevo comportamiento por parte de la policía?* Y añadimos que la nueva política de seguridad no está diseñada para lidiar con los desafíos de la seguridad emergente.

Es temprano para decir cuál será el resultado a largo plazo de la nueva estrategia de seguridad de Río de Janeiro. De cualquier manera, el caso carioca nos brinda la oportunidad de analizar un poco más críticamente algunos de los debates existentes sobre seguridad:

- ***La importancia de una presencia y estrategias permanentes:*** la mayor ventaja del programa de UPPs, como ya mencionamos varias veces, es la disminución de homicidios,[42] que en gran parte parece deberse a la presencia constante de la policía en las *favelas*. Esa se puede comparar con las viejas prácticas de entrar en las comunidades esporádicamente de una manera extremadamente violenta y abusiva y salir de inmediato. La permanencia de las estrategias policiales es un factor importante, pues Río y muchas otras partes de América Latina han sufrido mucho por las medidas de seguridad esporádicas. Es obvio que una estrategia policial no es suficiente para crear una paz durable, pero podría constituir un primero paso muy importante para por lo menos reducir las confrontaciones violentas entre la policía y las comunidades.

[42] Para ver una crítica hacia las tasas y las estadísticas de la violencia en las favelas pacificadas, vea Daniel Cerqueira, "Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro", Río de Janeiro: IPEA, octubre 2011.

Aunque sea lo contrario de una policía represiva en la teoría, vemos en Río de Janeiro qué cerca la idea (y todavía más el discurso) de la policía comunitaria puede ser una política autoritaria en la práctica. Entonces, hay que tener cuidado y no ver un cuerpo policial más social y cercano como una panacea.

- ***Lo difícil y problemático que puede ser la implementación de la idea de una policía comunitaria:*** la idea de un cuerpo policial comunitario es una policía más social, una policía que se dedica al mejoramiento de las condiciones de la comunidad y la seguridad. La idea en sí no es nada nuevo. La visión de una policía cuyo papel no es solamente mantener el orden, sino un papel social, ya se ha intentado a implementar en varios lugares. Pero la realización de la idea es problemática, pues presupone o requiere una policía que no sea corrupta, que no abuse de los ciudadanos, que no vea a los moradores de comunidades precarias como seres humanos inferiores, etc. O sea, justamente lo que no logra la policía en Río de Janeiro y para una mayoría de los países de América Latina (para no decir del mundo…). La realización de la policía comunitaria contiene entonces un peligro, pues una policía con un papel muy amplio y muy "social" también puede acabar siendo una policía omnipresente, que se impone en todos los aspectos de la vida cotidiana. Aunque sea lo contrario de una policía represiva en la teoría, vemos en Río de Janeiro qué cerca la idea (y todavía más el discurso) de la policía comunitaria puede ser una política autoritaria en la práctica. Entonces, hay que tener cuidado y no ver un cuerpo policial más social y cercano como una panacea.

- ***La fuerza de la publicidad y el poder de la narrativa:*** las UPPs evidentemente no cambian el aspecto militar y autoritario que siempre ha caracterizado la cultura policial en Río de Janeiro. Pero esa continuidad política no se nota en la prensa o en la narrativa oficial, y las críticas legítimas salen muy poco en los periódicos. Sin querer negar las ventajas que la nueva política trae, es claro que una gran parte de su popularidad es un producto de la cantidad de publicidad y la falta

de perspectivas críticas, lo cual permite que las prácticas problemáticas pueden seguir existiendo sin atención. Eso nos recuerda la importancia del papel informativo de las ONGs, en averiguar y destacar hechos importantes, que la prensa y los políticos no quieren divulgar. Esa narrativa alternativa es un primer paso muy importante para poder tener un debate más constructivo, basado en la realidad y no en las utopías de comunidades ejemplares divulgadas por el gobierno.

- ***Las limitaciones de una política enfocada en el turismo:*** en muchos países de América Latina vemos una preocupación con la disminución del turismo como consecuencia de la inseguridad. Es verdad que el turismo puede llevar muchas ventajas e impulsar mejorías e inversiones que sirvan para toda la comunidad. En el caso de Río de Janeiro vemos, infelizmente, que también puede distorsionar las prioridades de estas mismas inversiones. En vez de mejoras *generales*, son mejorías que favorecen la seguridad de los turistas e inversiones en áreas muy específicas y restringidas. La combinación de políticas de remoción y los procesos del mercado que siguen tras la incrementada seguridad, lleva el riesgo de una limpieza urbana.

El estado y la ciudad de Río de Janeiro evidentemente están pasando por una transformación; la cuestión es quién va a beneficiarse y a qué precio. Necesitamos, entonces, más tiempo para ver cuáles serán los resultados a largo plazo de las UPPs. Necesitamos, además, tiempo para ver si existirá la voluntad política para cambiar ese paradigma militarizado para la seguridad que, por más que se abarque lo social en el discurso de los políticos, existe en el fondo el cuestionamiento de cuál es la política real con respecto a la función de las UPPs.

Edgar Cortez

Coordinador del eje de seguridad ciudadana y justicia penal del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

La violencia en México ¿Un tunel sin final?

1) El punto de partida

Estamos en la recta final del gobierno de Felipe Calderón y es necesario revisar lo que ha pasado durante estos cinco años, indispensable evaluar qué resultados ha logrado este gobierno y dónde está el país al final de la administración federal. Muchos son los temas que debiera abarcar la revisión pero en realidad nos vamos a centrar en la seguridad pues el presidente Calderón, de acuerdo con sus prioridades efectivas nunca fue el presidente "del empleo" y se autoproclamó como el de "la seguridad".

Para identificar lo que se debe revisar recordemos parte del discurso que el presidente pronunció en el Auditorio Nacional el dos de diciembre de 2006, al día siguiente de protestar como presidente constitucional ante un Congreso y un ambiente político totalmente polarizado.

> *Hoy la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al Gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras.*
>
> *Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi Gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad; las instituciones responsables de la seguridad pública requieren transformaciones profundas para incrementar sustancialmente su eficacia.*

Los resultados que estas instituciones le deberán entregar a los mexicanos son vitales para recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social, seguridad de que nuestra vida, la de nuestras familias y nuestro patrimonio estarán protegidos.

Espacios públicos para nuestros hijos y no territorio para los delincuentes, no impunidad, no abuso de los poderosos, justicia para todos.

Por eso, instruyo al procurador general de la República y al Gabinete de Seguridad Nacional a que en un plazo no mayor de 90 días presenten un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia.

Para ordenar, depurar y fortalecer nuestros cuerpos policíacos, para crear cuanto antes un sistema único de información criminal que nos permita poner los más sofisticados avances tecnológicos a la defensa de nuestras familias.

Y ordeno a los secretarios de Marina y de Defensa a redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés y al propio tiempo a velar para que se mejoren cuanto antes y en la medida en que el Congreso lo disponga la condición humana y familiar de los soldados y los marinos de México.

Asimismo, en el próximo periodo ordinario de sesiones presentaré ante el Congreso una iniciativa de reformas legales con el objeto de mejorar la procuración y la administración de justicia, aumentar las penas para quienes más agravian a la sociedad y para que las leyes sean instrumento que protejan los derechos de los ciudadanos y no vías de impunidad para los criminales.

Sé, que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas.

Pero ténganlo por seguro, esta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia.

Pongamos fin a la impunidad, a la impunidad de los delincuentes que amenazan nuestras vidas y familias.

A la impunidad de los políticos que violentan la ley en su beneficio, a la impunidad de quienes abusan de una sociedad inerme cualquiera que sea su posición de privilegio político, económico o social.[1]

[1] Palabras al pueblo de México, desde el Auditorio Nacional, 2 de diciembre de 2006. http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-

2) Los pasos dados

Pocos días después de este discurso se anunció y puso en marcha el Operativo Conjunto Michoacán, 11 de diciembre de 2006, y menos de un mes después, el 2 de enero de 2007, el Operativo Tijuana. Uno de los objetivo de los operativos era detener uno de los signos visibles de la violencia, las personas asesinadas.

¿Qué sucedió al paso del tiempo? El número de personas asesinadas nunca dejo de crecer. De acuerdo con datos ofrecidos por el semanario *Zeta* en Tijuana, así ha crecido la cifra de personas asesinadas hasta julio de 2011.

Tomando en cuenta las tarjetas informativas de las fiscalías estatales y la federal, de secretarías de Seguridad Pública estatales y federal, en cuatro años y medio del sexenio del Presidente de la República, Felipe Calderón, Zeta ha documentado por lo menos 50 mil 490 asesinatos relacionados con el crimen organizado; la cantidad incluye lo que el Gobierno Federal clasifica como "ejecuciones", "enfrentamientos" y "homicidios-agresiones":[2]

* **2006:** 62 muertes relacionadas con el crimen organizado nada más en diciembre, cuando inició el actual sexenio.
* **2007:** 2 mil 826.
* **2008:** 6 mil 837.
* **2009:** 11 mil 753.
* **2010:** 19 mil 546.
* **2011:** 9 mil 466.

auditorio-nacional/

[2] 50 mil ejecuciones, Semanario Zeta, 11 de julio 2011 http://www.zetatijuana.com/2011/07/11/50-mil-ejecuciones/

Otro asunto sobre el que debemos volver la mirada son las desapariciones, pues esta siendo una realidad creciente en el país. En México hemos vivido cuando menos dos periodos en los que se ha registrado un número significativo de este delito de lesa humanidad. La primera fue durante los años setenta y ochenta durante la acción represiva en contra de los grupos armados, en aquel entonces sucedieron entre quinientas y mil desapariciones forzadas, las que hasta la fecha permanecen en la impunidad; la segunda sucede a fines de la década de los noventa.

Según la misma fuente si se compara el número de personas asesinadas durante el sexenio foxista, 8 780, con los números antes citados, representa un salto de 575 por ciento.

La cuestión del número de asesinatos presumiblemente vinculados a la delincuencia organizada, tuvo una primera respuesta por parte del ejecutivo federal hasta enero de 2011, ocasión en que presentó la *Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencial*[3]. Ahí se informó que entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010 se contabilizaban 34,612 asesinatos, declarando además que 2010 había sido el año más violento.

En el discurso del entonces vocero de seguridad, Alejandro Poiré en enero de 2011, hizo el compromiso de que la información se actualizaría periódicamente, sin embargo diez meses después eso no ha sucedido, no existen cifras oficiales actualizadas. Además la base recibió cuestionamientos en cuanto a su confiabilidad y según algunos de quienes participaron en la creación de dicha base de datos señalaron que alrededor del setenta por cientos de los casos no tiene el respaldo de una averiguación previa.

Este número creciente de asesinatos cargan la pesada losa de la impunidad pues no habrá justicia para muchos de estos muertos ni para sus familias y sobre ellos queda el estigma de ser considerados miembros o participantes de la delincuencia organizadas, acusación que en muchos casos no tienen sustento objetivo y científico, sino únicamente el discurso oficial.

Otro asunto sobre el que debemos volver la mirada son las desapariciones, pues esta siendo una realidad creciente en el país. En México hemos vivido cuando menos dos periodos en los que se ha registrado un número significativo de este delito de lesa humanidad. La primera fue durante los años setenta

[3] Presentación de la base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencial, 12 de enero de 2011. http://www.presidencia.gob.mx/2011/01/presentacion-del-vocero-de-seguridad-de-base-de-datos-de-homicidios-presuntamente-relacionados-con-la-delincuencia-organizada-en-dialogos-por-la-seguridad/

y ochenta durante la acción represiva en contra de los grupos armados, en aquel entonces sucedieron entre quinientas y mil desapariciones forzadas, las que hasta la fecha permanecen en la impunidad; la segunda sucede a fines de la década de los noventa.

> *La mayoría de los casos de desaparición forzada o involuntaria, que han sido documentados (116) durante los últimos años [entre 1996 y 1998], contienen indicios de la participación de instancias oficiales en su ejecución (107 casos). ..*
>
> *Muchos de los casos expuestos en el presente informe fueron ejecutados en el contexto de supuestas operaciones contrainsurgentes en los estados de Chiapas (8 casos), Oaxaca (13 casos) y Guerrero (42 casos) principalmente o en el contexto de operaciones contra el narcotráfico en los estados de Sinaloa (31 casos), Chihuahua (2 casos) y Baja California (4 casos). Ocho casos tuvieron como móvil el obtener un rescate en el Estado de Morelos.*[4]

En la actualidad este doloroso crimen aparece y se multiplica. La organización Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, en uno de sus informes plantea que han documentado más de doscientos casos de desaparición forzada en Coahuila y Zacatecas, trabajo que les he permitido perfilar aspectos como los siguientes:

> *Con respecto al perfil de las víctimas, la edad promedio de las personas desaparecidas es de 30 años, la mayoría son hombres, todas las personas son trabajadoras, siendo la ocupación recurrente la de empleados y vendedores, sin salario fijo y sin prestaciones sociales, sus familias dependían económicamente de lo que su familiar podía ir consiguiendo al día para la manutención. Sin embargo también nos encontramos otro grupo amplio de profesionistas como agrónomos, ingenieros civiles e industriales, arquitectos abogados, contadores, y pequeños comerciantes.*
>
> *Un dato característico de la desaparición forzada de personas en el noreste del país, es que éstas se dan de manera colectiva, y algunas de ellas estaban en tránsito por las carreteras de algunas de las entidades federativas.*
>
> …
>
> *Según nuestra experiencia, coincidimos con el Fiscal del Estado de Coahuila: consideramos que las desapariciones tienen patrones que indican su manufactura, básicamente en dos sentidos: privaciones de la libertad de parte de los grupos de la delincuencia organizada que operan en diversas regiones del país, que*

[4] *Imágenes de Represión*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 1998. P. 32

Víctor Quintana, activista social en Ciudad Juárez, presenta estos otros datos:

Diez mil huérfanos

230 mil desplazados

En Ciudad Juárez, 116 mil viviendas abandonadas.

En 2010, cierran 18 colegios particulares y solicitan su acceso a planteles públicos 44 mil alumnos.

Cien mil derechohabientes dados de baja en el IMSS.

Despoblamiento en comunidades rurales.

> *generalmente actúan con la connivencia de sectores de la estructura del Estado; y, por otra parte, detenciones arbitrarias realizadas directamente por las fuerzas policiales. Es tal el grado de abdicación de la función del Estado, que los mencionados grupos (abiertamente de carácter paramilitar), recorren carreteras y cruzan ciudades y localidades, dejando una estela de muerte y desapariciones, sin que autoridad alguna haga valer la Constitución que juraron defender.*[5]

Aún resulta difícil saber el número de desapariciones recientes que han sucedido en el país, el dato tal vez más cercano a la realidad es el expresado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas (GTDFI) al final de su visita a México en marzo pasado (2010).

> *El GTDFI recibió información diversa sobre el número de desapariciones forzadas. Mientras que las organizaciones civiles de derechos humanos reportaron que -de acuerdo con sus estimaciones- más de 3,000 personas habrían sido desaparecidas en el país desde el año 2006, la CNDH registró un aumento sostenido en el número de quejas sobre desapariciones forzadas, pasando de 4 quejas en el año 2006 a 77 en el año 2010.*
>
> *Para el GTDFI, sólo mediante una investigación independiente, imparcial, completa y efectiva, se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin una adecuada investigación de todos estos delitos. El mandato del GTDFI se refiere a las desapariciones forzadas. Sin embargo, el GTDFI condena todos los actos de desapariciones independientemente de la calidad del perpetrador.*[6]

Aunque en distintos contextos las desapariciones han sucedido en México, la constante es la impunidad, un Estado incapaz u omiso para investigar, las víctimas de antaño y las actuales viven el calvario de buscar a sus seres queridos en medio de una adversidad casi total.

Otra realidad consecuencia de la inseguridad y la violencia es el desplazamiento forzado de personas. Esta situación apenas emerge entre las principales problemáticas, veamos algunas de las cifras conocidas.

[5] Informe de FUNNDEC al Comisionado Rodrigo Escobar, Relator especial para México de la CIDH, 29 de septiembre de 2011. http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=633&descargable

[6] Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU al final de su visita a México. http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf

En diciembre de 2010 se estimó que cerca de 230 mil personas habían huido de la violencia, moviéndose a otras partes de México o a Estados Unidos.[7]

Ampliemos ahora nuestra mirada para mirar la incidencia delictiva general en el país. Este año el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentó los resultados de la Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2011)[8] y entre sus resultados destaca lo siguiente:

- En el año 2010 fueron cometidos 22 millones 714 mil 927 delitos
- Del anterior número 20 millones 897 mil 336 no fueron denunciados, lo que representa el 92 por ciento y constituye la llamada "cifra negra"
- Las principales causas por las cuales las víctimas no realizaron su denuncia fueron la desconfianza en las autoridades y la inutilidad de hacerlo; representaron 48.5 por ciento del total de las razones argumentadas
- En cuanto a los nueve principales delitos del fuero común denunciados, la lista es encabezada por el robo, asalto en la calle o en el transporte público, el cual representa 24.2 por ciento, seguido de la extorsión, con 23.7. Muy atrás, con 12.1 por ciento, se encuentra el robo total o parcial de vehículos, y en orden descendente, con proporciones menores a 10 por ciento, siguen: el fraude, las amenazas verbales, el robo en casa habitación, el hurto en forma distinta a las anteriores; otros delitos, como el secuestro o secuestro exprés y los sexuales, y al final figuran las lesiones, con 5.1 por ciento.
- Del total de los delitos denunciados en 28.6 por ciento de los casos no pasó nada o no se resolvió; en 35.1 no hubo inicio de averiguación previa porque no procedió o no se especificó; en 17.5 por ciento está en trámite; en 5.7 recuperó sus bienes; en 5.6 por ciento de las averiguaciones se puso al delincuente a disposición de un juez; en 3.2 hubo mediación (nos pusimos de acuerdo) y en 2.6 por ciento hubo otro resultado.

[7] Desplaza violencia a 230 mil, periódico Reforma, sección nacional. http://www.reforma.com/nacional/articulo/633/1265903/?titulo=desplaza-violenciaa-230-mil-en-mexico

[8] Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública 2011 http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx

- Sobre la percepción de inseguridad los ciudadanos consideraron en un 63% que los delitos han aumentado en su entidad y 69 % se siente más inseguro en el estado donde actualmente vive.

De acuerdo con estos datos lo que queda claro es que la incidencia delictiva no ha dejado de crecer, al grado que durante el año que abarca la ENVIPE se calcularon casi 17 millones 850 mil víctimas de delito; por tanto los ciudadanos viven la permanente exposición a la información de las muertes en contexto de violencia y experimentan la inseguridad en sus entornos inmediatos.

Vale la pena ahora mirar lo que se refiere a recursos destinados a la política de seguridad, sobre todo porque ha sido un renglón privilegiado en cuanto a destino de los recursos públicos. Veamos la siguiente tabla que muestra lo destinada a las diferentes secretarías en el actual sexenio. Las cifras presentadas son millones de pesos.

DEPENDENCIA	2007	2008	2009	2010	2011
Secretaría de la Defensa Nacional	32,200	34,861	43,623	43,320	50,039
Secretaría de Marina	10,951	13,382	16,059	15,846	18,270
Secretaría de Seguridad Pública	13,664	19,711	32,916	35,732	35,519
Procuraduría General de la República	9,216	9,307	12,309	12,069	11,997
Fondo de aportaciones para la seguridad pública (FASP)					7,124
Secretaría de Gobernación- Fondo de Subsidio la Seguridad Municipal (SUBSEMUN)					4,303
TOTALES	66,306	77,261	104,907	106,967	127,252

Como puede observarse los recursos destinados a seguridad prácticamente se han duplicado entre 2007 y 2011; destacando los incrementos en el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública. Recursos se han destinado y muchos pero los resultados no son alentadores y además estaría lo que se refiere a la insuficiente rendición de cuentas, de manera que tampoco se puede determinar el grado de corrupción que pudiera existir en el ejercicio de tan importantes cantidades.

A la par de lo anterior está lo que sucede en el ámbito del respeto a los derechos humanos. A lo largo de este gobierno tanto el sistema regional como el universal de protección de derechos han realizado numerosas visitas a México y también se nos ha evaluado sobre el estado que guardan los derechos humanos, destaca el *Examen Periódico Universal* primera ocasión en la que se presenta una evaluación más integral.

La constante en todas estas revisiones es que los problemas de derechos humanos siguen vigentes y creciendo, al grado que la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los derechos para todas y todos" en el informe *A dos años del Examen Periódico Universal* concluye que existe "un contexto cada vez más adverso para la vigencia de los derechos humanos".[9]

Más recientemente Human Rights Watch en su informe Ni seguridad[10], ni derechos llega a conclusiones como la siguiente:

> *Human Rights Watch pudo observar que existe una política de seguridad pública que fracasa seriamente en dos aspectos. No sólo no ha logrado reducir la violencia, sino que además ha generado un incremento drástico de las violaciones graves de derechos humanos, que casi nunca se investigarían adecuadamente. Es decir, en vez de fortalecer la seguridad pública en México, la "guerra" desplegada por Calderón ha conseguido exacerbar un clima de violencia, descontrol y temor en muchas partes del país.*

Una conclusión de esta naturaleza se fundamente en datos como los presentados por la misma organización.

> *Human Rights Watch encontró evidencia de un aumento significativo de casos de violaciones de derechos humanos desde que Calderón inició su "guerra*

[9] México, a dos años del Examen Periódico Universal. Balance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Red Todos los derechos para Todas y todos, junio de 2011 http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/Informe_EPU_Final.pdf

[10] Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México. Human Rights Watch 2011. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf

Es necesario señalar que de aquello ofrecido por el Presidente Calderón al inicio de su gobierno, en donde hay algunos resultados es la parte de los procesos legislativos, a través de los cuales se logró la reforma constitucional en seguridad y justicia penal (junio de 2008), la reforma constitucional en materia de derechos humanos (marzo de 2010) y la reciente reforma constitucional de amparo (junio 2011). Sin embargo la primera avanza muy lentamente y aún en la mayoría del país no rige el nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

contra el crimen organizado". En los cinco estados analizados, se observó que miembros de las fuerzas de seguridad aplican torturas sistemáticamente para obtener confesiones por la fuerza e información sobre organizaciones delictivas. Y la evidencia sugiere que habría participación de soldados y policías en ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en todo el país.

Entre las apuestas del presidente Calderón para lograr seguridad ha estado la de la cooperación con el gobierno norteamericano y una de sus principales acciones ha sido la de la Iniciativa Mérida. El más reciente trabajo de Washington for Latin America (WOLA), *Un relato Aleccionador*[11], llega a conclusiones como las siguientes:

> *Casi cuatro años después de la puesta en marcha de la "Iniciativa Mérida", no se han obtenido mejoras significativas en materia de seguridad pública. En lugar de frenar la violencia, la captura o muerte de docenas de capos del crimen organizado la ha generalizado. Los grupos del crimen organizado, cuyo número se ha expandido de aproximadamente seis confederaciones nacionales a las doce existentes en la actualidad, se han enfrentado al Estado, y entre ellos, en una guerra de todos contra todos.*

En el mismo documento WOLA recomienda puntos como éste:

> *"lo mejor es no financiar a fuerzas armadas abusivas. Pero si Estados Unidos elige entrenar y financiar a unas fuerzas armadas con historial de abusos, tiene la absoluta obligación de presionar para que se genere un clima que favorezca el respeto a los derechos humanos. Esto supone terminar con la impunidad por los abusos cometidos por militares, y promover e incentivar políticas que premien el respeto por los derechos humanos. No se trata solamente de ofrecer capacitación en la materia".*

[11] Un Relato Aleccionador. Las lecciones del Plan Colombia para la política exterior estadounidense hacia México y otros países. http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary_sp.pdf

Es necesario señalar que de aquello ofrecido por el Presidente Calderón al inicio de su gobierno, en donde hay algunos resultados es la parte de los procesos legislativos, a través de los cuales se logró la reforma constitucional en seguridad y justicia penal (junio de 2008), la reforma constitucional en materia de derechos humanos (marzo de 2010) y la reciente reforma constitucional de amparo (junio 2011). Sin embargo la primera avanza muy lentamente y aún en la mayoría del país no rige el nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

Por otro lado en cuanto a la transformación de las instituciones, ese es un punto pendiente casi por completo, donde más ha insistido el Ejecutivo es en la profesionalización de las policías y eso se ha traducido en el proceso de aplicación de exámenes de confianza, en lo cual el avance es poco y lento.

En el mismo periodo los estados con altos niveles de violencia como Veracruz, Chihuahua, Guerrero y Michoacán no llegan ni a 20% en la certificación de sus cuerpos policiacos.

Respecto de las instituciones municipales, se han aplicado poco más de 32,053 evaluaciones, aunque hay 167,787 agentes, lo que representa un avance de 19 por ciento.

Entre los años 2008 al 2011, de los 280,117 elementos estatales, sólo se han examinado a poco más de 46,291, lo que representa 16%, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3) ¿Dónde estamos?

Luego de cinco años de un política lineal impuesta por el gobierno federal y secundada por los gobiernos locales no existen las evidencias de éxito de la llamada guerra. De lo que se puede dar cuenta es un número creciente de personas asesinadas cuyos casos quedaran en la impunidad; cada vez más personas desparecidas ante lo cual las autoridades no hacen prácticamente nada y un número creciente de personas que deben abandonar trabajos, casas y proyectos de vida e ir a buscar algún lugar que sea seguro y donde reiniciar su vida. A la par el respeto y protección a los derechos humanos atraviesan uno de los peores momentos pues la política actual cree, en los hechos, que se puede prescindir de ellos y que el autoritarismo y la represión son el camino más corto a la seguridad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó a fines de 2010 un informe sobre Seguridad Ciudadana y plantea el reto de construir seguridad desde y para los ciudadanos pero no como acciones aisladas sino bajo la lógica de una política de Estado.

La economía del país casi no crece, lo que se traduce en que las oportunidades de desarrollo para las personas son escasas y exiguas; lo que se traduce en una economía formal excluyente y al mismo tiempo una economía informal inclusiva. De acuerdo con cifras oficiales la mayor parte de la población económicamente activa labora en la economía informal.

Frente al fracaso de la política norteamericana y nacional de creación de seguridad se levantan cada vez más voces que insisten en las alternativas y que suman diversas propuestas para construir alternativas reales y, sobre todo, adecuadas para las personas. Van algunos ejemplos:

La Comisión Global de Política de Drogas en un reciente trabajo[12] plantea la necesidad de un cambio sustantivo en la política planetaria y entre sus recomendaciones aparecen.

- ✔ Terminar con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros.
- ✔ Alentar a los gobiernos a que experimenten con modelos de regulación legal de las drogas (especialmente cannabis) a fin de socavar el poder del crimen organizado y para salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos.
- ✔ Asegurar que esté disponible una variedad de modalidades de tratamiento, incluyendo no sólo los tratamientos con metadona y buprenorfina, sino también programas de tratamiento asistido con heroína que han probado ser exitosos en muchos países europeos y en Canadá.
- ✔ Aplicar los principios y políticas de derechos humanos y de reducción de daños tanto a las personas que usan drogas como a aquellos involucrados en los segmentos inferiores de los mercados ilegales de drogas, tales como campesinos, correos, y pequeños vendedores.

[12] Guerra a las drogas. Informe de la Comisión Global de Política de Drogas, junio 2011 http://www.globalcommissionondrugs.org/Report

Otra referencia importante es el trabajo de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, el cual inicia diciendo lo siguiente:

> *La violencia ha tomado en numerosas regiones del país dimensiones y formas nunca antes vistas, lo que ha causado un daño irremediable contra las personas, las familias y las comunidades, llegando incluso a debilitar el proyecto de desarrollo nacional. Con este fondo, se han multiplicado la preocupación y los cuestionamientos respecto a la manera como nuestros gobiernos -federales, estatales y municipales- enfrentan el problema. Numerosos foros, expresiones sociales y propuestas elaboradas desde todos los sectores evidencian la necesidad de construir una política de Estado encaminada a transformar el paradigma dominante en la seguridad y la justicia.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó a fines de 2010 un informe sobre Seguridad Ciudadana y plantea el reto de construir seguridad desde y para los ciudadanos pero no como acciones aisladas sino bajo la lógica de una política de Estado.[13]

A pesar de las diversas voces tanto nacionales como internacionales que señalan la necesidad de cambiar la estrategia, vemos un presidente obcecado e incapaz de escuchar, repitiendo a cada momento que la ruta seguida desde fines de 2006 será la misma hasta el fin de su gobierno. Si se sigue haciendo lo mismo los resultados serán iguales, más violencia y muerte, pero no más seguridad para las personas.

El país ya está instalado en el proceso electoral del 2012 y seguramente la seguridad será un tema destacado en las propuestas de partidos y candidatos frente a lo cual los ciudadanos tendremos que ser mucho más exigentes, no sólo deben decirnos que nos darán seguridad sino que deben explicar con precisión: cómo lo harán, en qué tiempo y qué referencias tendremos para saber qué se está avanzando, pero sin vulnerar los derechos humanos.

Pero tal vez lo más importante es ser conscientes que en el tema de la seguridad así como en otros asuntos públicos, no hay milagros ni salvadores, sólo en la medida en que los ciudadanos y las ciudadanas nos involucremos y decidamos participar, sólo entonces estaremos dando los primeros pasos para una solución que dé como resultado una seguridad acorde a las personas y no a los gobiernos.

[13] *Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos*. CIDH 2010. http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia

Miradas latinoamericanas.
Seguridad Ciudadana y derechos humanos

Enero de 2012, México D.F. (Primera Edición)
1,000 ejemplares

Los tres artículos que integran está publicación, tienen como objetivo brindar una serie de datos, análisis y relatos de cómo se vive la seguridad en Brasil, El Salvador y México. Muchos se preguntarán que tienen en común: la convivencia en la favelas brasileiras con el aumento de homicidios, las políticas relacionadas con la seguridad establecidas por el primer gobierno proveniente de la izquierda en el pequeño país Centroamericano y México que continúa siendo un país cuyas estrategias federales y estatales son dispares y en ocasiones contrarias, de tal forma que se carece de una política que logre hacer un frente concordante para combatir el narcotráfico y la violencia exacerbada, cuya consecuencia ha sido una población dañada directa e indirectamente.

Qué tienen en común estás tres visiones, se preguntará el lector. La constante es que en los tres Estados, la población enfrenta altos niveles de impunidad y corrupción, políticas desatinadas, desproporcionadas y desesperadas que en poco contribuyen a brindar seguridad y acceso a la justicia para sus habitantes. Por el contrario, se cometen graves violaciones a los derechos humanos. Esta situación ha llamado la atención en los ámbitos locales e internacionales, incitando la intervención del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, mediante acuerdos e implementación de políticas con los gobiernos de la región. Dicha injerencia ha sido a tal grado, que se ha descubierto cómo sus propias agencias de combate al narcotráfico incurren en actos de corrupción con los mismos cárteles –provenientes de México, Colombia, Centroamérica y de otros países- que transportan, distribuyen y comercializan drogas y armas con el país del norte.

imdhd
INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE