ESTE TRABAJO FUE FINANCIADO POR LA
**OPEN SOCIETY FOUNDATIONS**

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

**Ignacio Cano & Emiliano Rojido**

INFORME FINAL

**REALIZACIÓN:**

LAV
LABORATÓRIO DE ANÁLISE DA VIOLÊNCIA

**EN COLABORACIÓN CON:**

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

# ÍNDICE GENERAL


ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS 3

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN 4

PRESENTACIÓN 5

I. INTRODUCCIÓN: HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 6

II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO 12

III. METODOLOGÍA 16

IV. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS 18

V. TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS 25

- V.I. CONTROL DE FACTORES DE RIESGO O PROTECCIÓN 27
- V.II. PROMOCIÓN DE CAMBIOS CULTURALES 29
- V.III. PROTECCIÓN A GRUPOS DE RIESGO 29
- V.IV. MEJORAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL 30
- V.V. REINSERCIÓN, MEDIACIÓN O NEGOCIACIÓN DIRIGIDA A VICTIMARIOS 33
- V.VI. ESTRATEGIAS INTEGRADAS DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA LETAL 36
- V.VII. DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS SEGÚN ESTRATEGIA Y TIPO 38

VI. ESTUDIOS DE CASO DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS 39

- VI.I. 'LEI SECA', BRASIL 40
- VI.II. 'CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN PARA LA VALORACIÓN DE LA VIDA', VENEZUELA 53
- VI.III. CAMBIOS LEGISLATIVOS Y PROGRAMAS PARA PREVENIR EL FEMICIDIO 59
- VI. IV. 'FICA VIVO!', BRASIL 76
- VI.V. 'PAZ Y JUSTICIA', HONDURAS 91
- VI.VI. 'ALCATRAZ', VENEZUELA 101
- VI.VII. 'PEACE MANAGEMENT INITIATIVE', JAMAICA 111
- VI.VIII. 'TREGUA DE LAS MARAS', EL SALVADOR 127
- VI.IX. TODOS SOMOS JUÁREZ, EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO 146
- VI.X. 'ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL HOMICIDIO', COLOMBIA 162

VII. CONCLUSIONES 172

VIII. BIBLIOGRAFÍA 176

IX. ANEXOS 182

IX.I. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PROGRAMAS 182
IX.II. GUIÓN DE ENTREVISTA EN ESTUDIOS DE CASO 186
IX.III. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS 187

# ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

## Tablas


TABLA 1. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN REGIÓN, PAÍS, Y TASA DE HOMICIDIOS PARA CADA 100 MIL HABITANTES....19
TABLA 2. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN AÑO DE INICIO....20
TABLA 3. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE....20
TABLA 4. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN APOYO DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES....21
TABLA 5. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN TIPO DE PREVENCIÓN....22
TABLA 6. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN PÚBLICO OBJETIVO....23
TABLA 7. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN COBERTURA TERRITORIAL..23
TABLA 8. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS SEGÚN ESTRATEGIA Y TIPO....38
TABLA 9. ESTUDIOS DE CASO SEGÚN TIPO DE PROGRAMA....39
TABLA 10. LEYES O NORMATIVAS SOBRE FEMICIDIO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE....64
TABLA 11. CATEGORIZACIÓN DEL RIESGO DE FEMICIDIO SEGÚN LOS CEM-PERÚ....71
TABLA 12. CATEGORIZACIÓN DE LOS NIVELES DE RIESGO DE LAS DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA, FISCALÍA DE LA MUJER EN GUATEMALA....72
TABLA 13. NÚMERO DE ACCIONES Y PRESUPUESTO POR ÁREA DEL PROGRAMA TODOS SOMOS JUÁREZ....149
TABLA 14. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PROGRAMAS....182
TABLA 15. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN MÉXICO....187
TABLA 16. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO....187
TABLA 17. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE....188
TABLA 18. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN BRASIL....190
TABLA 19. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN COLOMBIA....191
TABLA 20. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN VENEZUELA....192
TABLA 21. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN PAÍSES ANDINOS....193
TABLA 22. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN EL CONO SUR....194


## Figuras


FIGURA 1. MAPA ANAMÓRFICO DE HOMICIDIOS (2012)....7
FIGURA 2. TASAS DE HOMICIDIO POR 100 MIL HABITANTES EN LOS MUNICIPIO DEL ABCD PAULISTA....48
FIGURA 3. IMÁGENES DE LA CAMPAÑA PARA LA VALORIZACIÓN DE LA VIDA....56
FIGURA 4. MUERTE DE MUJERES COMETIDAS POR MARIDOS O EX-MARIDOS EN 12 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)....61
FIGURA 5. HOMICIDIOS EN GREATER AUGUST TOWN....123
FIGURA 6. HOMICIDIOS EN FRANKLYN TOWN Y DUNKIRK....123
FIGURA 7. NÚMERO MENSUAL DE HOMICIDIOS EN EL SALVADOR....136
FIGURA 8. TASA MENSUAL DE HOMICIDIOS EN EL SALVADOR....137
FIGURA 9. NÚMERO DE HOMICIDIOS POR MES REGISTRADOS EN CIUDAD JUÁREZ....158

# EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

**Coordinador**

Ignacio Cano

**Investigadores**

Emiliano Rojido

João Trajano Sento-Sé

**Asistentes de investigación**

Ramón Chaves

Janiely Bezerra

Bárbara de Sá

**Apoyo administrativo**

Wagner Aguiar de Souza

**Laboratório de Análise da Violência**

**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

# PRESENTACIÓN

Este es el resultado de un estudio sobre programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe, realizado entre los años 2015 y 2016, y financiado por la Open Society Foundations en el marco de una estrategia general de control de los homicidios. Dentro de esta misma estrategia se sitúan otras iniciativas como la elaboración del Protocolo de Bogotá sobre la Calidad de los Datos de Homicidio (2015) o la campaña de concientización sobre los homicidios en América Latina, actualmente en curso. Nuestra región es, desgraciadamente, el subcontinente con mayores tasas de homicidio en el mundo y necesita reaccionar ante el problema. Es tarea de todos, incluyendo al poder público y a la sociedad civil, participar en esta reacción.

# I. INTRODUCCIÓN: HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A pesar de la tendencia histórica de disminución global de la violencia (Lappi-Seppala y Lehti, 2014; Pinker, 2011; Eisner, 2003, 2014), ese continúa siendo un serio problema para la humanidad. Solamente en 2012 murieron 475.000 personas por homicidio intencional (UNODC, 2014) y se estima que en los últimos quince años aproximadamente 6 millones de individuos han fallecido por dicha razón. Esto coloca a los homicidios como una causa de muerte más importante que los conflictos armados que han tenido lugar durante el mismo período de tiempo (Butchart, Mikton, Dahlberg, y Krug, 2015).

América Latina y el Caribe se destacan por la alta incidencia de violencia letal. Con apenas 8% de la población, la región concentra el 33% de los homicidios del planeta, seguida por África con 31%, Asia con 28%, Europa con 5%, América del Norte con 3% y Oceanía con 0,3% (Jaitman, 2016; UNODC, 2013). Adicionalmente, el 25% de los homicidios del mundo se concentra en apenas cuatro países latinoamericanos: Brasil, Colombia, México y Venezuela (Avelar, 2016; Eisner, 2015).

La región ocupa una posición preocupante no sólo en términos absolutos sino también en cuanto a la evolución reciente. En contraste con lo sucedido en otros continentes, América ha experimentado un aumento de la violencia entre 2000 y 2012, pasando de una tasa de 15,2 a 21,5 homicidios por cada cien mil habitantes. La tasa del año 2012 es sensiblemente superior a la global (8,3) y a la de Europa (2,2), Asia (3,6), Oceanía (4,4) y África (8,3) (UNODC, 2013; Vilalta, 2015).

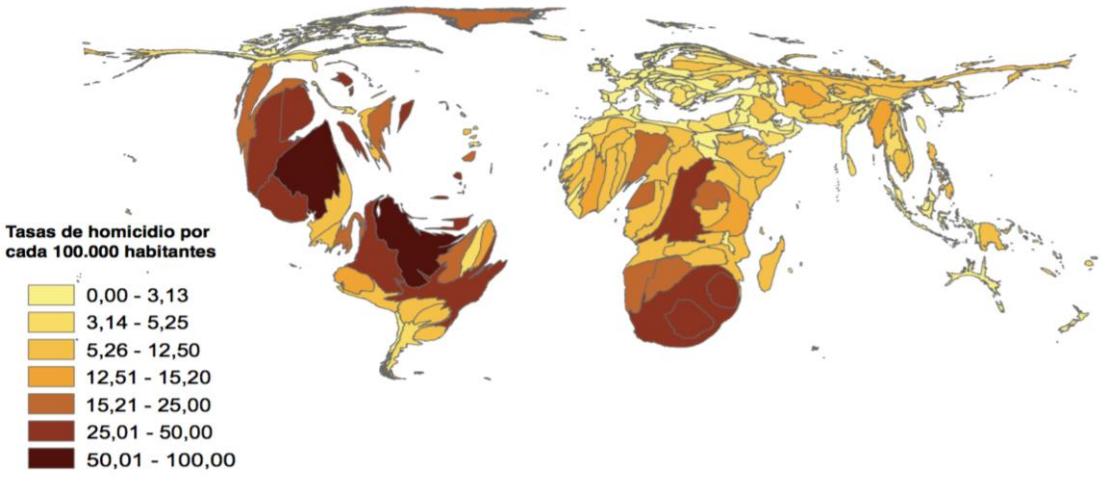
No obstante, debe advertirse que las cifras agregadas esconden una alta heterogeneidad al interior de las regiones (UNODC, 2013). En este sentido, la UNODC divide a las Américas en cuatro subregiones que presentan importantes divergencias en sus tasas: Norteamérica (4,5), Centroamérica (33,8), Sudamérica (16,6) y el Caribe (22,4). La tendencia o variación de las tasas también difiere de un caso para otro, siendo que entre 2000 y 2012 se reduce en Norteamérica (-40%) y Sudamérica (-20%), y aumenta fuertemente en Centroamérica (60%) y el Caribe (90%). Centroamérica es, en la actualidad, la subregión con la tasa promedio de homicidios más elevada del planeta (UNODC, 2013; Vilalta, 2015).

Así como sucede con las regiones, también al interior de las subregiones existen desigualdades en la distribución de los homicidios. En Sudamérica, por ejemplo, las tasas del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) se aproximan a los valores de Europa, mientras al norte de la subregión (Venezuela y Colombia) las tasas se asemejan a los altos valores de

Centroamérica (UNODC, 2013). A su vez, en los países y ciudades más violentas, la incidencia de los homicidios también suele concentrarse en ciertas localidades o áreas urbanas.

Para ilustrar gráficamente la distribución de los homicidios, la Figura 1 muestra cómo se vería el mundo si el tamaño de los países estuviera ponderado por su tasa de homicidios.

**FIGURA 1. MAPA ANAMÓRFICO DE HOMICIDIOS (2012)**[1]




Este mapa presenta la distribución de tasas de homicidios alrededor del mundo por medio de una representación anamórfica. El tamaño de cada país representa el peso con respecto a su tasa de homicidios. Como resultado de esto Centroamérica y el Caribe, algunos países de Sudamérica y la región sur del continente africano aparecen mas grandes.
**Fuente:** Instituto Igarapé, 2015

Los países de la región también tienen una posición desfavorable en relación al nivel de esclarecimiento y condena de los homicidios. Entre el 80% y el 85% de los homicidios son esclarecidos en Asia y Europa, mientras que en América este porcentaje es de solo el 50%. Por su parte, la tasa de condenación, que es igual al número de condenados por cada 100 víctimas de homicidio doloso, es de 24 en nuestro continente al tiempo que de 48 en Asia y de 81 en Europa. Esto indica una insuficiente respuesta del sistema de justicia criminal que se traduce en elevados niveles de impunidad homicida (UNODC, 2013).[2]

En cuanto al perfil social de las víctimas de homicidio, la mayoría de las víctimas en el mundo son jóvenes de entre 15 y 29 años, aunque este perfil es más marcado en el continente americano (UNODC, 2013). Por otro lado, países con altas tasas suelen poseer muchos homicidios de carácter instrumental, a veces realizados de forma asociativa y relacionados a delitos como el control de territorios y mercados ilegales. En países con bajas tasas el

[1] Extraído de Eisner (2015: 5).
[2] Apenas como ejemplo, en Honduras solo el 3% de los homicidios resulta en una condena contra el perpetrador, en tanto que ese porcentaje es del 79% en países como Inglaterra y Gales (Eisner, 2015).

homicidio es un fenómeno más individual y suele tener lugar en círculos sociales más cercanos a la víctima (Eisner, 2015).

Más allá del sufrimiento de las víctimas individuales, la violencia letal tiene consecuencias negativas para las sociedades (Waters, Hyder, Rajkotia, Basu, & Butchart, 2005). No sólo involucra costos directos asociados a los servicios médicos y de justicia criminal, sino también significativos costos indirectos relacionados con la reducción de la productividad, la erosión de capital humano y social, el debilitamiento de la legitimidad del Estado, el desincentivo de las inversiones y el turismo, el deterioro de la calidad de vida, etc. (Butchart, 2008; Waters et al., 2005).

De hecho, la violencia está suscitando creciente interés por parte de la comunidad internacional. En 2014, la 67ª Asamblea Mundial de la Salud solicitó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la elaboración de un plan de acción que prepare a los servicios para prevenir y responder de forma adecuada a las situaciones de violencia (OMS, 2014). Por otro lado, en 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas definió como uno de los objetivos dentro de la 'Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible' "promover sociedades pacíficas e inclusivas"[3], lo que implicará, entre otras cosas, desarrollar acciones estratégicas para reducir la violencia (United Nations, 2015).

Los organismos multilaterales se han dedicado en las últimas décadas a la reflexión e implementación de iniciativas de prevención de la violencia, particularmente en América Latina y el Caribe (por ejemplo, BID, 2014; CAF, 2014; PNUD, 2013; OEA, 2012; Banco Mundial, 2011). Al examinar documentos provenientes de esas instituciones, se advierte fácilmente que los homicidios son un tema muy presente, aunque no siempre sean conceptualizados como problema central.

La tasa de homicidios es un indicador común de la violencia en las sociedades, y presenta ventajas relativas con respecto a otros delitos y manifestaciones de violencia. Los datos de homicidio suelen tener menor nivel de sub-registro, además de permitir la comparabilidad entre países y la triangulación de registros provenientes del sector de la salud y de las estadísticas criminales. Por esa razón, la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes se considera el indicador más común de la distribución y evolución de la violencia en las

[3] Este es el Objetivo 16 de la 'Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible', cuya formulación exacta es la siguiente: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles."

sociedades[4] y es frecuentemente utilizada como información de contexto y/o criterio para la selección de áreas o grupos a ser intervenidos. Si bien los homicidios suelen figurar en la vasta literatura sobre prevención de la violencia y la criminalidad, existe escasa literatura específica en la materia. Esto se explica fundamentalmente porque los homicidios suelen ser concebidos en el marco de un concepto más global de violencia.

De una forma general, la vinculación de los homicidios a otras formas de criminalidad violenta puede suceder básicamente de tres maneras: i) por ser el homicidio producto de causas que son comunes a otros comportamientos violentos; ii) por estar el homicidio determinado por otros comportamientos violentos (por ejemplo, en el caso del homicidio seguido de robo); y iii) por representar el homicidio la máxima intensidad de un continuo de violencia vinculado a un fenómeno general (por ejemplo, en el caso del femicidio y la violencia de género). Esta forma de visualizar el homicidio, no a partir de su especificidad[5] sino como un epifenómeno o como la expresión extrema de otras manifestaciones de violencia, orienta la producción de numerosas recomendaciones internacionales y políticas públicas. A partir de esta perspectiva se establecen bases para un abordaje holístico de reducción de la violencia, de la cual los homicidios son parte.

En América Latina y el Caribe diversos organismos internacionales (por ejemplo, BID, 2014; CAF, 2014; PNUD, 2013; OEA, 2012; Banco Mundial, 2011) promueven el desarrollo de estrategias amplias para la reducción de la violencia y a criminalidad asociadas a la idea de seguridad ciudadana[6]. La seguridad ciudadana, en contraste con los paradigmas más tradicionales de seguridad, tiene una vocación preventiva e inter-sectorial, y apuesta a articular componentes sociales (actividades culturales para jóvenes), ambientales (recuperación de espacios públicos), relacionados a factores de riesgo (control de armas) y vinculados al sistema de justicia criminal (policía comunitaria, justicia restaurativa, mejora del sistema penitenciario, etc.). Desde esta perspectiva suele recomendarse un amplio abanico de iniciativas muy variadas entre sí, con la expectativa de impactar no solo en la criminalidad general sino incluso en la reducción específica de los homicidios.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su "Global Status Report on Violence Prevention" también se basa en un concepto amplio de violencia

[4] Para un análisis crítico de la calidad de los datos de homicidio en América Latina y el Caribe, ver: Ribeiro, Borges & Cano (2015).

[5] La posibilidad de concebir el homicidio como un fenómeno específico no equivale a desconocer su complejidad, ni en lo que concierne a su conexión con otros comportamientos violentos ni en relación a sus múltiples etiologías.

interpersonal[7] para ofrecer recomendaciones de prevención en el ámbito nacional e internacional. Sintéticamente, ofrece a los países una serie de sugerencias como: i) reforzar la obtención de datos para revelar el verdadero alcance del problema; ii) elaborar planes de acción nacionales integrales y basados en datos; iii) integrar la prevención de la violencia en otras plataformas de salud; iv) reforzar los mecanismos de liderazgo y coordinación; v) velar por que los programas de prevención sean completos, estén integrados y se basen en evidencias; vi) garantizar que los servicios para las víctimas sean integrales; vii) reforzar el apoyo a los estudios de evaluación de los resultados; viii) aplicar las leyes vigentes y examinar su impacto; ix) promulgar y aplicar políticas y leyes adaptadas a diferentes tipos de violencia; x) fortalecer las capacidades para la prevención de la violencia (UNODC, 2014: 10). Adicionalmente, la UNODC recomienda a la comunidad internacional: i) reforzar el programa mundial de prevención de la violencia; ii) fortalecer el apoyo al establecimiento de programas de prevención de la violencia completos e integrados; iii) reforzar las iniciativas de las organizaciones regionales y subregionales para que colaboren con las oficinas nacionales a fin de recopilar datos y difundir los resultados obtenidos; iv) potenciar la colaboración entre las organizaciones internacionales y los organismos donantes; v) establecer líneas de base y metas, y hacer un seguimiento de los avances (UNODC, 2014: 10).

Desde el ámbito de la salud pública, la OMS también utiliza un concepto general de violencia[8] al proponer estrategias de prevención. Entre las principales recomendaciones ofrecidas por esta organización, cabe señalar: i) favorecer el establecimiento de relaciones seguras y estables entre los niños y sus padres y cuidadores; ii) reducir la disponibilidad y uso indebido de alcohol; iii) reducir el acceso a medios letales; iv) mejorar las habilidades para la vida y las oportunidades para los niños y jóvenes; v) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; vi) cambiar las normas culturales que apoyan la violencia; vii) mejorar los sistemas de justicia penal; viii) mejorar los sistemas de bienestar social; ix) reducir la distancia social entre grupos en conflicto; y x) reducir la desigualdad económica y la pobreza concentrada (OMS, 2008; OPS, 2013). En paralelo a las estrategias de prevención para reducir la violencia a largo plazo, se entienden necesarias medidas para atenuar las consecuencias más inmediatas de la violencia. Asimismo, se sostiene que este tipo de medidas podrían contribuir

[6] Para mayor información sobre los programas de seguridad ciudadana implementados en América Latina y el Caribe, consultar: http://citizensecurity.igarape.org.br/

[7] La violencia interpersonal puede ocurrir entre miembros de la familia, parejas, personas conocidas y extrañas, incluyendo maltrato infantil, violencia juvenil, violencia de pareja, violencia sexual y abuso de ancianos.

a interrumpir el ciclo de violencia, manifestado por ejemplo en el aprendizaje de conductas agresivas por parte de los niños o en la venganza de actos violentos anteriores por parte de diferentes grupos de jóvenes. En síntesis, la OMS también recomienda: i) comprometer al sector de la salud en la prevención de la violencia; ii) proporcionar salud mental y servicios sociales para las víctimas de la violencia; iii) mejorar la respuesta de emergencia a las lesiones causadas por la violencia, y iv) reducir la reincidencia entre los ofensores (OMS, 2008; OPS, 2013).

En 2014, la OMS y la Universidad de Cambridge celebraron una conferencia para la reducción de la violencia, de la cual se derivaron las siguientes recomendaciones: i) priorizar las áreas con mayores problemas: focalizar los países de bajos y medianos ingresos, los hot-spots y las ciudades más violentas; ii) diseminar, adaptar y replicar las mejores prácticas en otros países; iii) aprovechar el poder de la *big-data* para la reducción de la violencia, mejorando el alcance de los datos, su acceso y estándares; iv) proteger a los más vulnerables, focalizándose en niños, jóvenes y mujeres; v) mejorar el liderazgo, la gobernanza y las políticas de prevención de la violencia; y vi) crear alianzas estratégicas globales para prevenir (Krisch, Eisner, Mikton & Butchart, 2015:8)

En suma, el problema de la violencia ha adquirido protagonismo internacional y viene siendo abordado desde diversos ámbitos como el sistema de justicia criminal, el sistema de salud y la sociedad civil organizada. Sin embargo, las recomendaciones para la reducción de los homicidios suelen estar enmarcadas en un concepto general de prevención de la violencia. Las recomendaciones focalizadas y específicas son todavía escasas.

[8] Para la OMS la violencia es entendida en sentido amplio, incluyendo diversas manifestaciones de violencia intencional (violencia juvenil, maltrato infantil, violencia de pareja, violencia sexual, etc.), accidental y auto-infringida.

## II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo general de este estudio es *mapear la existencia de programas de prevención y reducción de homicidios en la región y ofrecer un análisis crítico* de los mismos. De ese modo, se pretende contribuir a una mejor comprensión de estos programas y al mismo tiempo ofrecer un abanico de opciones posibles a gestores públicos o miembros de la sociedad civil organizada que quieran emprender o perfeccionar iniciativas en esta dirección. De una forma más amplia, esta investigación tiene como propósito estratégico ayudar a elevar el perfil de la cuestión de la violencia letal en América Latina.

Idealmente, sería deseable ofrecer también al lector una conclusión sobre la eficacia y eficiencia de cada uno de estos programas, lo que sería de gran importancia para decidir sobre las iniciativas que deberían ser empleadas. Sin embargo eso no será posible en este trabajo sino en un número muy reducido de casos. Y ello por varias razones. La primera es que la gran mayoría de los programas de prevención de la violencia no cuentan con evaluaciones de impacto, mucho menos evaluaciones de costo-beneficio, metodológicamente rigurosas que permitan emitir un juicio concluyente. La mayoría de las iniciativas cuenta, como mucho, con auditorías y evaluaciones de implementación que relatan las actividades desarrolladas, a menudo realizadas por el propio personal que ejecuta el programa. Estas evaluaciones de implementación ocasionalmente muestran la evolución de los homicidios durante el proceso, pero raramente permiten atribuir inequívocamente la causalidad de los resultados a las medidas que fueron tomadas. Así, la presencia de líneas-base, de grupos de control, de series temporales o de otras estrategias cuasi-experimentales es escasa. En segundo lugar, muchos de estos programas son relativamente recientes, de modo que no transcurrió el tiempo necesario para que alcancen sus resultados potenciales y puedan ser sometidos a evaluación. En tercer lugar, algunos de esos programas presentan una evaluabilidad reducida, sea porque no son claros en sus objetivos y componentes, porque incluyen un gran número de intervenciones de naturaleza diversa entre las que es muy difícil establecer cuáles están provocando impacto, o porque la política afecta simultáneamente al conjunto del territorio, imposibilitando la creación de grupos de control. En cuarto lugar, incluso en los casos minoritarios en que existen evaluaciones de impacto, los resultados no siempre son concluyentes y a menudo existen controversias sobre el grado de éxito alcanzado. En este sentido, ofrecer un diagnóstico final sobre la evidencia existente exige el examen cuidadoso de un volumen de datos y de literatura que no estamos en condiciones de asumir para todos los programas. En consecuencia, este estudio presentará un balance sobre la presumible eficacia de las políticas apenas para unos pocos casos seleccionados.

De forma general, las iniciativas contempladas en este estudio tienen que *cumplir al menos uno de los dos siguientes criterios:*

i) programas que *se proponen como meta explícita la reducción de los homicidios.* Estos programas pueden ser nacionales, estatales o locales, desarrollados por el poder público, por la sociedad civil organizada, por otros actores como empresas privadas o por una combinación de los anteriores. Serán considerados tanto los programas exitosos como los fracasados, así como también aquellos en que no existe aún una evidencia de impacto, en el entendimiento de que puede y debe aprenderse tanto de las experiencias con éxito como de las que no funcionaron y deben ser evitadas en el futuro.

ii) programas que incluso sin un objetivo declarado de reducir la violencia letal tuvieron un *impacto comprobado en la disminución de los homicidios* en algún momento. En este caso, se exige que las iniciativas puedan ser encuadradas en el campo de la seguridad pública o de la violencia. En otras palabras, programas de otras áreas, como podría ser por ejemplo la reducción de cultivos ilícitos, no serán incorporados a pesar de que puedan haber tenido un efecto en la reducción de homicidios.

En relación a este segundo grupo de programas de efecto comprobado sobre la reducción de homicidios, independientemente de la intención original, la dificultad mayor es, como ya fue mencionado, la determinación de impacto a partir de evidencias que no siempre son definitivas. Por tanto, reconocemos que las decisiones en un sentido u otro aplicadas a un programa concreto serán necesariamente discutibles.

El presente estudio considera específicamente programas, es decir, intervenciones deliberadas y ejecutadas en un momento concreto, diseñadas con la intención de alterar algún aspecto relevante de la realidad. Así, no serán incluidos sucesos estructurales que afectan a una sociedad y que no podrían ser conceptualizados como un programa, como el fin de una guerra civil, siguiendo la lógica de que no constituyen intervenciones que otros gestores públicos puedan imitar. Tampoco serán contemplados cambios en la legislación ni inversiones cotidianas en la mejora del sistema de justicia criminal (como la mejora del equipamiento y de las capacidades de investigación policial, por ejemplo), a pesar de que puedan tener un efecto sobre la criminalidad y la violencia, a no ser que hayan sido propuestos con el objetivo declarado de reducir los homicidios.

Este ejercicio no se propone alcanzar la meta de la exhaustividad, por otra parte extremadamente difícil en una región tan amplia y diversa, sino simplemente presentar los tipos de iniciativas más importantes. Por lo tanto, es posible que existan otros programas

adicionales a los descritos aquí, especialmente en el nivel local, que no hayan sido detectados por nuestra búsqueda. En suma, el objetivo no fue ofrecer un registro de todos los programas existentes sino una compilación crítica de las principales opciones posibles.

América Latina ha experimentado en las últimas décadas un conjunto de programas de prevención de la violencia de forma amplia tanto en ámbitos nacionales como locales, a veces financiados por organismos internacionales. Sin embargo, aunque varios de ellos mencionan de alguna forma el fenómeno de los homicidios, pocos se proponen explícitamente reducir su magnitud. En ese sentido, el resultado de este estudio dependerá del grado en que los programas de prevención de la violencia se focalizan en el tema de los homicidios. En suma, los programas que se centren en los homicidios serán incluidos y analizados, mientras que las políticas de prevención de la violencia en un sentido inespecífico, mucho más numerosas, serán dejadas de lado. Esta es una diferencia tenue que requiere decisiones de inclusión y exclusión que siempre pueden ser cuestionadas. Por ello fueron desarrollados progresivamente criterios que pueden ser resumidos de la forma siguiente:

i) Fueron excluidos programas que mencionaban la tasa de homicidios apenas como un indicador general de violencia o seguridad. Dada su ubicuidad y comparabilidad, muchas políticas mencionan la tasa de homicidios por 100.000 habitantes como uno de los indicadores, o el indicador principal, a través del cual será medido el impacto de la intervención. Cuando no hay una referencia explícita a la reducción de homicidios entendemos que la tasa de homicidios funciona apenas como una métrica general de la violencia o la seguridad e interpretamos, por consiguiente, que no hay focalización en los homicidios, por lo que el programa no es incluido. Estas políticas son bastante frecuentes en el campo de la seguridad ciudadana, de forma que si hubiéramos tomado el criterio opuesto hubiéramos tenido que incorporar muchos programas de carácter muy general.

ii) Fueron excluidos los programas que utilizaban la tasa de homicidios como un criterio de selección de los territorios que serían beneficiados por intervenciones de prevención de la violencia. Paralelamente a lo explicado en el punto anterior, concluimos que no hay focalización en los homicidios cuando la tasa es apenas un criterio para la elección de las áreas a ser intervenidas, junto a la pobreza o la vulnerabilidad social, sin que esto tenga una relación con el objetivo de la intervención. Este es también un escenario relativamente frecuente en el campo de seguridad, aunque no tanto como el mencionado en el punto anterior.

iii) Fueron incluidos los programas que, cuando menos, incorporaban una meta concreta de reducción de homicidios como parte de la intervención. En este caso, evaluamos que el grado de focalización era suficiente y que podíamos entender esta meta como un objetivo implícito de la intervención en el sentido de reducir homicidios. A pesar de ello, varios de esos programas no contenían una lógica explícita de cómo el tipo de intervención provocaría una reducción de la violencia letal. En ese sentido, hay que subrayar que el grado de focalización exigido contempla apenas un mínimo, pues si fuéramos rigurosos en la exigencia de una lógica explícita relativa al mecanismo teórico que afecta directamente los homicidios varios programas deberían ser desconsiderados.

Por otro lado, la existencia de una meta específica de reducción de homicidios, digamos 5% o 10% en un plazo de algunos años, era una condición suficiente pero no necesaria para la inclusión de los proyectos, pues iniciativas que dejaban claro el propósito de disminución de homicidios fueron incluidas independientemente de si mencionaban o no una expectativa concreta de reducción.

iv) Como ya fue explicado, políticas que se referían a la prevención de la violencia en general fueron consideradas inespecíficas y, por tanto, no fueron incorporadas en el análisis. Por otro lado, programas que mencionaban como objetivo la reducción de la "violencia armada" fueron interpretados como suficientemente focalizados en el homicidio y por tanto incluidos, considerando la alta letalidad de las armas de fuego, especialmente en el contexto regional.

Algunos de los programas seleccionados son grandes iniciativas nacionales de complejidad considerable mientras otros son esfuerzos locales con alcance menor. Cabe al lector y al gestor público valorar en qué medida cada una de esas experiencias podría constituir una inspiración para actuar en su propia realidad.

El análisis de los programas seleccionados está dividido en dos partes. En la primera, se analiza el conjunto de programas que cumplieron los criterios de inclusión. A partir de esta evidencia empírica fue creada una tipología de intervenciones de reducción de homicidios que es presentada en uno de los capítulos siguientes. En la segunda, se presentan un conjunto de estudios de caso, cada uno de los cuales representa un tipo de intervención diferente.

## III. METODOLOGÍA

La primera fase consistió en la identificación de los programas que se ajustaban a los objetivos del estudio. En primer lugar, se llevó a cabo una revisión de literatura especializada y se procedió a realizar búsquedas en internet. Para tales fines se utilizaron como descriptores las palabras "homicidio", "femicidio", "feminicidio", "prevención", "reducción" y "programa". Para incrementar la eficacia de la búsqueda fue utilizado el navegador Google correspondiente a cada país sobre el que se requirió información. Según el caso, la búsqueda fue realizada en español, portugués, inglés o francés. Fueron examinadas y verificadas, como mínimo, las primeras 10 páginas de resultados derivadas de cada consulta en cada país. En relación a la temporalidad, a pesar de que no determinamos un intervalo particular para los programas, las búsquedas priorizaron los últimos 25 años. Los informes y artículos encontrados fueron archivados y clasificados según programa y país. La información de contacto de diversos actores claves identificados (académicos, instituciones gubernamentales, organizaciones sociales etc.) fue organizada en un banco de datos y utilizada en el procedimiento siguiente.

En segundo lugar, se realizó un esfuerzo para complementar y verificar los resultados de la búsqueda en la internet. Un correo electrónico fue enviado a más de 500 contactos para solicitar colaboración en la identificación de programas de prevención de homicidio en cada país de la región. Fueron solicitados documentos sobre las iniciativas de interés y se realizaron entrevistas telefónicas con informantes calificados. Las informaciones correspondientes a cada programa fueron sintetizadas en resúmenes,[9] usados para discutir y decidir, entre los miembros del equipo de investigación, la inclusión o no de cada uno de los programas. Posteriormente, fue diseñada una matriz para analizar los programas considerados pertinentes. La matriz codifica y sistematiza informaciones sobre las instituciones responsables de los programas, sus características, fuentes de financiamiento, procedimientos de evaluación, etc.[10] El examen de los contenidos de la matriz permitió la construcción de una tipología de programas que será expuesta en secciones siguientes.

La segunda fase comenzó con una selección de programas que representara los distintos tipos de intervención. Estos programas seleccionados fueron objeto de un estudio de caso. Con este fin, el equipo de investigación visitó cada uno de esas iniciativas en sus

[9] Cada resumen tuvo una extensión aproximada de 2 páginas, y fueron estructurados en cuatro secciones: descripción, objetivos, resultados y observaciones.
[10] Para observar la Matriz de programas, ver Anexo I.

respectivos países y realizó entrevistas semi-estructuradas[11] con actores relevantes para el desarrollo del programa, tales como responsables directos, financiadores, beneficiarios, especialistas y otras voces cualificadas que pudieran ofrecer una perspectiva externa. Cuando fue posible, el equipo intentó también realizar visitas de campo para observar in situ el desarrollo de la intervención. Las visitas a los proyectos se dieron entre octubre de 2014 y mayo de 2016. Además, fue recogida y examinada la literatura especializada existente sobre el programa en cuestión, incluyendo estudios, evaluaciones, informes y publicaciones científicas.

Este abordaje permite profundizar en la naturaleza, la lógica, la implementación y el impacto del programa estudiado, lo que ayuda a entender mejor cómo funciona, sus ventajas comparativas, sus limitaciones y problemas. La elección de los programas que constituirían estudios de caso no se centró necesariamente en aquellos con mayor grado de éxito o visibilidad sino en aquellos que permitían comprender mejor cómo funciona el tipo de intervención que representan.

[11] Para observar el guión general de entrevista, ver Anexo II. Sin embargo, el guión tuvo algunas modificaciones en relación al contexto y el tipo de programa abordado.

## IV. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS

En esta sección se realiza un análisis general de los 93 programas de prevención de homicidios identificados en América Latina y el Caribe, a partir de un universo de casos a priori desconocido. Es importante dejar claro que cuando un mismo programa era aplicado en varios países, para nuestros propósitos contaba una vez para cada uno de esos países. Así, por ejemplo, 'Cure Violence[12]', que fue encontrado en 9 países de la región —en general financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o por la agencia de cooperación de los Estados Unidos (USAID), aparece nueve veces dentro de las 93 iniciativas mapeadas.

Como ya fue mencionado, la selección de los programas no es exhaustiva y está sujeta a omisiones e inexactitudes en la medida en que ha sido realizada, básicamente, a través de informaciones recogidas en la internet. La probabilidad de localización de un programa depende de varios factores, como el nivel de documentación de las experiencias, su grado de transparencia y de visibilidad pública. Paralelamente, la información que se presenta aquí sobre los programas está sujeta a definiciones metodológicas que son siempre discutibles y a la interpretación de los documentos por parte de los investigadores. Esperamos que la divulgación de este trabajo fomente la revisión y actualización de este mapeo, así como ayude a estimular la formulación de nuevos programas en América Latina y el Caribe.

La distribución de los programas por *regiones*, que puede ser observada en la Tabla 1, revela que 4 corresponden a México, 18 a países del Triángulo Norte centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras), y 20 a otros países de América Central y el Caribe (Belice, Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana e Trinidad y Tobago). En América del Sur la mayor concentración de programas se observa en Brasil (14) y en Colombia (10), en tanto la densidad es algo menor en Venezuela (5), en los países Andinos (Bolivia, Ecuador y Perú, con 10 casos entre los tres) y el Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, con 12 casos). La lista completa de los 93 programas puede ser observada en anexos.

[12] 'Cure Violence' es un programa de interrupción de la violencia entre pandillas juveniles que está inspirado por la experiencia del proyecto 'Ceasefire' en Chicago y que será mencionado en uno de los tipos de intervención que serán presentados a seguir.

**TABLA 1. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN REGIÓN, PAÍS, Y TASA DE HOMICIDIOS PARA CADA 100 MIL HABITANTES**

| Región | País | Tasa de homicidios por 100.000 hab. (2014) | Número de Programas (%) | |
|---|---|---|---|---|
| **México** | | 15.7 | 4 (4%) | |
| **Triángulo Norte** | El Salvador | 64.2 | 6 (7%) | 18 (20%) |
| | Guatemala | 31.2 | 6 (7%) | |
| | Honduras | 74.6 | 6 (7%) | |
| **América Central y el Caribe** | Belice | 34.4 | 2 (2%) | 20 (22%) |
| | Costa Rica | 10.0 | 2 (2%) | |
| | Jamaica | 36.1 | 4 (4%) | |
| | Panamá | 17.4* | 7 (8%) | |
| | Puerto Rico | 18.5 | 1 (1%) | |
| | República Dominicana | 17.4 | 2 (2%) | |
| | Trinidad y Tobago | 25.9 | 2 (2%) | |
| **Venezuela** | | 62.0 | 5 (5%) | |
| **Colombia** | | 27.9 | 10 (11%) | |
| **Brasil** | | 24.6 | 14 (15%) | |
| **Países Andinos** | Bolivia | 12.4* | 3 (3%) | 10 (11%) |
| | Ecuador | 8.2 | 3 (3%) | |
| | Perú | 6.7 | 4 (4%) | |
| **Cono Sur** | Argentina | 7.6 | 3 (3%) | 12 (13%) |
| | Chile | 3.6 | 4 (4%) | |
| | Paraguay | 8.8 | 3 (3%) | |
| | Uruguay | 7.8 | 2 (2%) | |
| **TOTAL** | | | **93 (100%)** | |

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

Estos datos sugieren que, como cabría esperar, existe una relación entre la tasa de homicidios y la cantidad de programas desarrollados por los países para responder a ese problema. Al respecto, se observa que los países con 5 o más programas tienden a tener tasas de homicidio superiores a 25 (Triángulo Norte, Colombia, Venezuela y Brasil), en tanto que los países con menor cantidad de programas suelen presentar tasas más modestas (Cono Sur, México y los países Andinos, y, en menor medida, América Central y el Caribe).

Al examinar los programas según *año de inicio*, se destaca el hecho de que aproximadamente dos tercios (70%) corresponden a los últimos 10 años. Esta acumulación de casos en los años más recientes podría deberse a un mayor destaque de la violencia en la agenda pública y social de los países o al propio incremento de la violencia en diversos países

de la región, aunque tampoco pueden descartarse sesgos derivados de la aproximación metodológica de esta investigación.[13]

**TABLA 2. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN AÑO DE INICIO**

| Año | Número de Programas | % |
|---|---|---|
| 1991-1995 | 5 | 5 |
| 1996- 2000 | 5 | 5 |
| 2001-2005 | 15 | 16 |
| 2006-2010 | 31 | 33 |
| 2011-2015 | 34 | 37 |
| Sin datos | 3 | 3 |
| **TOTAL** | **93** | **100** |

Las *instituciones responsables* de los programas son preponderantemente públicas. La mayoría opera en la órbita de los gobiernos nacionales (55%) mientras que 12% depende de gobiernos regionales (por ejemplo, Estados en países federales) y 5% de gobiernos locales. La participación de iniciativas de la sociedad civil es relativamente escasa (12%), aunque podría estar subestimada[14]. Por último, hay un caso desarrollado por empresas privadas.

**TABLA 3. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

| Tipo de institución | Número de Programas | % |
|---|---|---|
| Gobierno Nacional | 51 | 55 |
| Gobierno Regional | 11 | 12 |
| Gobierno Local | 5 | 5 |
| Sociedad Civil | 11 | 12 |
| Empresa Privada | 1 | 1 |
| Otras | 6 | 6 |
| Sin datos | 8 | 9 |
| **TOTAL** | **93** | **100** |

La participación de *organizaciones internacionales* puede ocurrir de diversas maneras, incluyendo asistencia técnica en el diseño de los programas, financiamiento o evaluación. Según los datos relevados, se constata la participación de organizaciones internacionales en 32

[13] En efecto, la exploración de programas se basó en la búsqueda de materiales mediante internet y en la consulta a informantes calificados. Por un lado, el advenimiento de la sociedad de la información supone una mayor probabilidad de acceder a documentos nuevos frente a otros más antiguos. Por otro lado, para los entrevistados también podría resultar más sencillo recordar y reportar experiencias recientes.

[14] Es posible que programas impulsados por instituciones públicas tengan mayor envergadura y visibilidad que intervenciones desarrolladas desde la sociedad civil, usualmente más locales. De ser así,

programas (34%). La tabla 4 detalla información sobre el tema, no obstante, deben realizase dos advertencias: i) un programa puede recibir apoyo de una o más organizaciones internacionales simultáneamente, y ii) no puede aseverarse que los casos en que no se verifica participación de organizaciones internacionales no la hayan tenido efectivamente, debido a eventuales restricciones de acceso a información. El SICA y el BID son las organizaciones de mayor incidencia sobre los programas de prevención de homicidios, aunque también es notoria la participación de USAID y PNUD. Tanto SICA como USAID tienden a concentrar su actuación en América Central y el Caribe (incluyendo el Triángulo Norte) en tanto que BID y PNUD mantienen una presencia más diversificada entre los países de la región.

**TABLA 4. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN APOYO DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

| Organizaciones Internacionales | Número de Programas |
|---|---|
| AECID | 1 |
| BID | 10 |
| BM | 2 |
| CAF | 1 |
| INTERPOL | 1 |
| OEA | 1 |
| OIT | 1 |
| OPS | 1 |
| PNUD | 7 |
| SICA | 11 |
| UE | 1 |
| UNFPA | 1 |
| UNICEF | 2 |
| USAID | 7 |

En relación a los *criterios de inclusión*, ya mencionados en el capítulo de objetivos, 84 programas (90%) fueron incluidos en el relevamiento por poseer objetivos específicos de reducción de homicidios, en tanto 9 (10%) lo hicieron por tener un impacto comprobado sobre el fenómeno a pesar de no reconocer como objetivo declarado la reducción de homicidios.

Una forma habitual de clasificar los programas de prevención a la violencia es de acuerdo al *tipo de prevención* que se proponen. En este sentido, la prevención primaria busca intervenir sobre la población en general, la prevención secundaria se circunscribe a grupos vulnerables o de riesgo y la prevención terciaria se dirige a individuos y grupos que han

la probabilidad de no identificar estas últimas experiencias en el levantamiento de programas sería claramente mayor.

protagonizado hechos de violencia, ya sea como víctimas o como ofensores, para evitar la reincidencia o la revictimización. Al examinar las experiencias de prevención de homicidios en la región se observa que las iniciativas de prevención terciaria son preponderantes. De hecho, 35% de los programas se orientan exclusivamente a la prevención terciaria, en tanto que si sumamos las iniciativas que combinan este tipo de prevención con otros alcanzamos el 70% de los casos. Por otro lado, es interesante señalar que casi uno de cada cinco programas contempla los tres tipos de prevención.

**TABLA 5. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN TIPO DE PREVENCIÓN**

| Tipo de prevención | Número de Programas | % |
|---|---|---|
| Primaria | 14 | 15 |
| Primaria y Secundaria | 4 | 4 |
| Secundaria | 10 | 11 |
| Secundaria y Terciaria | 15 | 16 |
| Terciaria | 33 | 35 |
| Primaria, Secundaria y Terciaria | 17 | 18 |
| **TOTAL** | **93** | **100** |

Los programas también pueden ser distinguidos de acuerdo a si poseen o no una *focalización* relacionada a sub-poblaciones o a territorios específicos. Así, encontramos que 56 iniciativas (60%) poseen un foco social (priorización de ciertos perfiles sociales) y 34 (37%) un foco territorial (priorización de ciertas zonas). Al respecto, debe considerarse que ambas categorías no son excluyentes, ya que pueden existir programas cuya focalización sea simultáneamente social y territorial.

De acuerdo con el *público objetivo*, se observa que 28% de los programas están dirigidos a jóvenes y 22% a víctimas y testigos de procesos penales. Por otro lado, se encontraron 13 iniciativas que buscan reducir el femicidio o más genéricamente el homicidio de mujeres, cuyo análisis más detallado puede observarse en el estudio de caso correspondiente. También se hallaron 4 programas dirigidos hacia agentes de policía, un grupo muy vinculado a las situaciones de violencia tanto en el papel de víctima como de victimario. Finalmente, una de cada cuatro iniciativas se destina a la población en general, sin restricción o priorización de determinados grupos sociales.

**TABLA 6. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN PÚBLICO OBJETIVO**

| Público objetivo | Número de Programas | % |
|---|---|---|
| Jóvenes | 26 | 28 |
| Mujeres | 13 | 14 |
| Víctimas y testigos de procesos penales | 20 | 22 |
| Policías | 4 | 4 |
| Otras poblaciones en situación de riesgo | 8 | 9 |
| Población en general | 26 | 28 |
| **TOTAL** | **93** | **100** |

El examen de la *cobertura territorial* de los programas muestra una mayoría de iniciativas de alcance nacional (66%), seguida de las locales (25%) y regionales (10%). Una parte de las iniciativas de cobertura nacional corresponde a programas internacionales aplicados en diversos países de la región[15]. Los dos casos más destacados en este sentido son Cure Violence (implementado en Puerto Rico, Trinidad y Tobago, Honduras, Colombia, México, Jamaica, El Salvador, Brasil y Guatemala), y la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central - CARSI (aplicada en Honduras, El Salvador, Guatemala y Panamá). En ambos casos se destaca la presencia de organismos internacionales, particularmente de USAID.

**TABLA 7. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN COBERTURA TERRITORIAL**

| Cobertura | Número de Programas | % |
|---|---|---|
| Nacional | 61 | 66 |
| Regional | 9 | 10 |
| Local | 23 | 25 |
| **TOTAL** | **93** | **100** |

Finalmente, apenas 15 (16%) programas fueron objeto de *evaluaciones de impacto*. . Entre ellos, obviamente, los 9 que no tenían como meta declarada la reducción de los homicidios y que entraron en el análisis en función de su impacto. Así, sólo 6 entre los programas que se propusieron reducir los homicidios disponían de evaluaciones de impacto.

La mayoría de estas evaluaciones (10) fueron realizadas de forma externa, mientras que las restantes fueron desarrolladas de manera mixta, esto es, con la participación

[15] Es importante señalar que la unidad de registro de nuestro relevamiento es "programa-país", por lo cual un mismo programa aplicado en 4 países contará como 4 casos diferentes en este estudio.

combinada de actores externos y los propios responsables del programa. No se constataron casos evaluados de forma interna, lo que coincide con la recomendación general de que el evaluador no sea el evaluado, evitando así conflictos de intereses y facilitando la transparencia y objetividad del proceso evaluativo. Además, la ausencia de evaluaciones internas se vincula a los criterios adoptados en el relevamiento, pues la exigencia de metodologías rigurosas de evaluación (diseños experimentales o cuasi-experimentales, series temporales, etc.) demanda competencias especializadas, que suelen ser externas. No se consideraron como evaluaciones de impacto las auditorías y los informes de seguimiento, que suelen formar parte de las rutinas internas de monitoreo.

En suma, las evaluaciones de impacto de este tipo de proyectos en América Latina y el Caribe son realmente infrecuentes. Los motivos por detrás de esta situación pueden ser diversos, tales como: i) la falta de datos válidos y confiables, ii) la limitada oferta de recursos humanos técnicamente capacitados; iii) la compleja evaluabilidad de muchas intervenciones como producto de la amplitud de las estrategias; iv) la falta de planeamiento de los procesos evaluativos al momento de diseñar los programas (definición de indicadores, líneas de base, etc.); y v) la ausencia de una cultura de evaluación por parte de las autoridades políticas, reforzada por una débil demanda de prestación de cuentas por parte de la ciudadanía. La instauración de una rutina de evaluación de los programas en la región es una condición fundamental para desarrollar intervenciones eficaces y eficientes.

Las sociedades con mayor incidencia de homicidios tienden a poseer una capacidad limitada para realizar evaluaciones e investigación en materia de prevención. De hecho, la gran mayoría de la literatura científica sobre prevención de la violencia se refiere a los Estados Unidos y a países de Europa, sociedades con bajas tasas de homicidio. En este sentido, es urgente desarrollar más investigación en lugares donde la violencia se halla más concentrada (Krisch et al., 2015). De la misma forma, la adaptación de experiencias internacionales a la realidad de América Latina también debe pasar por la realización de evaluaciones de estas intervenciones en el contexto regional.

## V. TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS

Como ya fue mencionado anteriormente, el objetivo de esta sección es trazar un panorama analítico que permita identificar los tipos de intervenciones desarrolladas en América Latina y el Caribe con el propósito de reducir los homicidios o aquellas que, aunque tengan objetivos más amplios, hayan tenido un impacto comprobado en la disminución de la violencia letal.

La tipología es empírica, o sea, está basada en la existencia de casos concretos desarrollados en la región y no en una reflexión teórica sobre todas las posibilidades existentes. Esto significa que la tipología no es exhaustiva, en la medida en que intervenciones innovadoras podrían no haber sido descubiertas o podrían aparecer en el futuro, abriendo así la posibilidad de crear nuevos tipos.

Basta un único caso de intervención en la región para establecer un tipo concreto. En la práctica, algunos tipos están representados por un gran número de ejemplos mientras otros son intervenciones atípicas o excepcionales, que podrían, sin embargo, inspirar otros ejemplos. De cualquier forma, no cuesta reiterar que el criterio de selección o inclusión no exige que las intervenciones sean necesariamente exitosas, de forma que algunas de ellas podrían provocar efectos limitados, inexistentes o inclusive negativos.

La tipología está dividida en seis *grandes áreas o estrategias*, que son las siguientes:

i) *Control de Factores de Riesgo o de Protección.* Este tipo de políticas intenta disminuir la incidencia de factores que han demostrado estar asociados a un menor o mayor riesgo de homicidios, como el alcohol o las armas de fuego. De esa forma, no se trata de un abordaje sistémico sobre todos los posibles elementos que podrían incidir en la violencia letal sino de intervenciones puntuales sobre factores específicos, como los mencionados anteriormente. Dentro de los factores de prevención, podemos mencionar las estrategias de prevención situacional, que intentan reducir la probabilidad de que se cometan homicidios en locales determinados a través de alteraciones en el espacio, como la mejora de la iluminación o la creación de equipamientos culturales o deportivos. Esta estrategia posee ya una larga tradición en el campo de la prevención de violencia en América Latina, pero no suele estar vinculada a los homicidios.

ii) *Promoción de Cambios Culturales.* Estos programas pretenden reducir los homicidios a través de la promoción de valores contrarios a la violencia, con el objetivo de transformar la cultura. Así, por ejemplo, los programas que promueven una 'cultura de paz'. De nuevo, este

tipo de abordajes es mucho más común en el caso de prevención general de la violencia y más infrecuente en el campo específico de los homicidios.

iii) *Protección a Grupos de Riesgo.* Estas propuestas están dirigidas a personas y grupos sometidos a un alto riesgo de ser víctima de homicidio, a los que ofrece algún tipo de medida protectora. En algunos casos, se trata de personas concretas o de grupos muy específicos, como sindicalistas o jóvenes amenazados de muerte. En otras ocasiones, contemplan grupos amplios, incluso mayoritarios como es el caso de las mujeres, que están sujetas a determinadas formas de victimización letal. En este sentido, la lucha contra el homicidio de mujeres perpetrado por sus compañeros ha representado la punta de lanza del combate contra la violencia de género en la región y ha dado lugar a nuevos tipos penales, como los 'feminicidios' o 'femicidios'. Como ya fue mencionado, alteraciones en la legislación sólo fueron consideradas cuando tenían como objetivo la prevención de homicidios, y la creación del femicidio se encaja en esta situación. Sin embargo, las nuevas leyes creadas en este sentido, al no tratarse de programas, no serán incorporadas individualmente al estudio, ni codificadas a través de la planilla, sino analizadas de forma conjunta en un estudio de caso específico sobre el tema (ver sección sobre Cambios legislativos y programas para prevenir el femicidio).

iv) *Mejoras en el Funcionamiento del Sistema de Justicia Criminal.* Estas iniciativas buscan incrementar la eficacia del sistema de justicia en el enfrentamiento de los homicidios. Este abordaje se diferencia en buena medida de los anteriores en el sentido de que no propone nuevas intervenciones sino apenas perfeccionar los mecanismos habituales por los cuales el Estado enfrenta la criminalidad en general y los homicidios en particular. Las medidas propuestas pueden estar relacionadas a la prevención, como el patrullaje, a la investigación para incrementar la tasa de esclarecimiento de homicidios, o a otros aspectos, como la reducción de la propia letalidad de las intervenciones policiales, en sí misma un tipo específico de homicidio.

v) *Reinserción, Mediación o Negociación dirigida a Victimarios.* Estas iniciativas abordan a los victimarios reales o potenciales como interlocutores y no simplemente como objeto de la represión del aparato del Estado. Por ese mismo motivo, estas son las experiencias más controvertidas. El conjunto contempla estrategias de reinserción de ex-presidiarios, mediaciones con miembros de grupos armados para que reduzcan la violencia e, incluso, treguas o acuerdos globales del propio Estado con algunos grupos armados para disminuir la violencia letal. Este último caso es probablemente el más polémico y el que implica mayor riesgo político, pero por otro lado es una estrategia que ha mostrado, en

ocasiones, capacidad de reducir drásticamente la incidencia de homicidios en un período muy breve de tiempo.

vi) *Estrategias integradas de reducción de la violencia letal*. En la mayoría de los casos, se trata de planes de reducción de la violencia o de la inseguridad de forma general, que abordan un amplio conjunto de acciones de ámbito diverso y que cuentan con un componente relacionado a los homicidios. En algunos casos, sin embargo, se han propuesto estrategias específicamente diseñadas para reducir los homicidios a partir de varios tipos de intervención del poder público.

En suma, a continuación se presentan los diversos tipos de intervención que fueron identificados de acuerdo a las estrategias ya enunciadas.

## V.i. CONTROL DE FACTORES DE RIESGO O PROTECCIÓN

**TIPO 1: CONTROL DE ARMAS DE FUEGO.**

Las armas de fuego son el principal vector de la violencia letal en el mundo, pero su peso es aún mayor en el continente americano. Según las cifras del Estudio Global sobre Homicidios (UNODC, 2013), 41% de los homicidios en el mundo y 66% en el continente americano son cometidos con arma de fuego. En varios países de América Latina, particularmente en aquellos con alta incidencia de violencia letal, la proporción es aún mayor. Por tanto, no es de extrañar que esta sea una de las políticas con mayor implantación en la región a la hora de disminuir los homicidios, además de ser relevante en la prevención de suicidios y accidentes.

El control de armas de fuego puede ser ejercido de diversas formas:

i) *disminución del stock de armas de fuego* en circulación, como por ejemplo a través de programas de entrega de armas por parte de los ciudadanos o de canje de armas a cambio de una recompensa económica o alguna otra ventaja. Las armas, después de recolectadas, son usualmente destruidas en ceremonias que sirven para difundir su peligrosidad o, en algunos casos, entregadas a los cuerpos de seguridad. Este tipo de programas posee larga tradición en la región y ha sido apoyado por gobiernos, por organizaciones de la sociedad civil y por organismos internacionales, como UNLIREC. Aunque estas iniciativas han conseguido eliminar de circulación miles de armas, en general no es posible determinar el impacto de estas retiradas en el stock global. De cualquier forma, la crítica más común contra estos programas es que las armas que tendrían mayor probabilidad de ser entregadas por los ciudadanos,

armas viejas o en desuso, serían justamente las que tendrían menor probabilidad de ser usadas para cometer crímenes y, por ende, aquellas con menor propensión a incidir en la tasa de homicidios.

ii) *restricción del porte de armas*. En este caso, el objetivo no es eliminar las armas sino evitar que sean portadas en ámbitos públicos y, con ello, disminuir la probabilidad de su utilización. La prohibición de porte puede ser temporal o definitiva y puede ser desarrollada a través de alteraciones en la ley o de medidas administrativas. A menudo, la prohibición de porte está acompañada de un incremento de la fiscalización y/o de campañas públicas. Algunas de estas iniciativas, como las que se llevaron a cabo en El Salvador, en Bogotá y en Cali, cuentan con evaluaciones de impacto, varias de las cuales constatan un impacto moderado pero significativo en la reducción de homicidios (Villaveces et al, 2000; Cano, 2007).

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

**TIPO 2: CONTROL DEL CONSUMO DE ALCOHOL.**

El consumo de alcohol es, aunque en menor medida que las armas, también un factor de riesgo para la violencia en general y para la violencia letal en particular. En el caso de los homicidios, el alcohol está asociado con la violencia interpersonal en los conflictos cotidianos, que pueden provocar resultados fatales. Así, en muchos países la incidencia de homicidios aumenta en días y horarios festivos, en los que el consumo de alcohol también es elevado.

En función de los problemas de salud que el consumo excesivo de alcohol presenta, y también como consecuencia de su asociación con los accidentes de tránsito y con la violencia, son comunes las campañas de prevención del uso abusivo. En algunos casos, sin embargo, la tentativa de controlar el consumo es resultado de un diagnóstico local que lo vincula a los homicidios y es consecuencia directa de una estrategia de reducción de la violencia letal. Estos son los casos de interés para nuestro estudio.

La restricción al consumo de alcohol puede comportar campañas de concientización y aumento de la fiscalización, así como también restricciones a los días y horarios en que los establecimientos pueden dispensar este tipo de bebidas. Bogotá ('La Hora Zanahoria') y Diadema (Brasil) están entre los casos más conocidos en la región de ciudades que restringieron el horario de venta de alcohol en el marco de sus políticas de seguridad.

**TIPO 3: PREVENCIÓN SITUACIONAL EN ESPACIOS PÚBLICOS.**

Como ya fue señalado, la prevención situacional como estrategia de prevención de la violencia cuenta con una larga tradición en América Latina, principalmente a través de la recuperación de espacios públicos deteriorados que suelen estar asociados a la presencia de violencia o, más comúnmente, a una percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos. Así, se espera que la mejora en la iluminación, la construcción de equipamientos deportivos y culturales o la instalación de sistemas de vigilancia, como las cámaras, logrará una reocupación pública de esos espacios previamente abandonados o deteriorados. Ese movimiento debería, idealmente, generar un círculo virtuoso que progresa de una mayor percepción de seguridad hacia una menor incidencia criminal y vice-versa. Sin embargo, estas iniciativas suelen estar encuadradas dentro de planes de prevención de la violencia en un sentido amplio o de promoción de la seguridad ciudadana. Excepcionalmente, y esos son los casos de interés aquí, estas medidas de prevención situacional pueden inscribirse dentro de una estrategia de reducción de los homicidios o pueden tener un efecto comprobado en este sentido.

## V.ii. PROMOCIÓN DE CAMBIOS CULTURALES

**TIPO 4: PROMOCIÓN DE VALORES CONTRA LA VIOLENCIA LETAL.**

Este tipo de abordajes se centra en la difusión de mensajes y valores que puedan transformar a las personas para construir una sociedad menos violenta. Muchas de estas campañas de concientización pública están referidas a fomentar una cultura de paz o de convivencia de forma amplia. Sin embargo, algunas de ellas, que son las que entran dentro de nuestro campo, utilizan conceptos relacionados a la violencia letal, como la "valorización de la vida", o hacen mención explícita a la eliminación de los homicidios, como la campaña 'Guatemala 24-0' que promueve 24 horas sin homicidios. En general, este tipo de campañas no cuenta con evaluaciones que permitan medir su impacto efectivo en la violencia letal.

## V.iii. PROTECCIÓN A GRUPOS DE RIESGO

**TIPO 5: PROTECCIÓN A GRUPOS DE RIESGO DE SUFRIR HOMICIDIOS.**

Estos programas tienen como objetivo la protección a personas, colectivos o categorías sociales que se encuentran bajo riesgo de sufrir homicidios. Las estrategias de

protección pueden ser variadas, incluyendo protección policial, retirada de las personas amenazadas de su entorno, acogida en centros especializados, cambios legislativos para aumentar las penas de homicidio contra esos grupos y diversas formas de apoyo económico, psicológico e institucional a las víctimas.

Entre los beneficiarios de este tipo de programas podemos mencionar:

i) *individuos concretos que han sufrido amenazas de muerte* y que pasan a integrar programas de protección de testigos o de víctimas. Uno de los programas para menores de edad de mayor volumen en la región es el 'Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte' (PPCAM) en Brasil, con centenas de beneficiados en todo el país.

ii) miembros de *categorías profesionales o políticas de alto riesgo*, como es el caso por ejemplo del 'Programa de Prevención y Protección a Líderes Sindicales y Trabajadores Sindicalizados del Estado Colombiano'.

iii) *amplias categorías sociales que sufren riesgos específicos*. El ejemplo más claro es el de la mujer, que sufre riesgo de maltrato y, en último extremo, de muerte por parte de su pareja o ex-pareja. En las últimas décadas, América Latina ha comenzado a desarrollar estrategias contra la violencia doméstica, que ha pasado de ser considerada un problema privado a ser objeto de diversas políticas públicas, muchas de ellas precedidas o acompañadas de cambios legislativos que endurecen el tratamiento a los agresores domésticos e intentan mejorar la protección a las víctimas. Aunque el enfoque más común tiende a ser la prevención de la violencia contra la mujer de una forma general, diversas intervenciones hacen referencia a la reducción del homicidio de mujeres como objetivo declarado. De hecho, la creación del tipo penal de 'femicidio' o 'feminicidio', con un tratamiento penal más duro en relación al homicidio común, puede ser interpretada como una tentativa de desarrollar una política pública de reducción de homicidios contra mujeres, a menudo acompañada de medidas de protección, como la creación de centros de acogida para mujeres en riesgo.

### V.iv. MEJORAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

Se inscriben aquí diversas tentativas de optimizar el funcionamiento de la Policía, la Fiscalía, el Poder Judicial o el Sistema Penitenciario para con ello reducir la incidencia de homicidios. Para ser consideradas en este estudio, estas medidas deben constituir un 'programa', es decir deben haber sido articuladas de forma conjunta en un momento determinado con el objetivo de disminuir la violencia letal. No son contempladas mejoras

incrementales en las dotaciones, la formación o el equipamiento de las instituciones del sistema de justicia criminal, que suceden de forma cotidiana en todos los países.

**TIPO 6: INTERVENCIONES POLICIALES EN ÁREAS DE RIESGO.**

En algunos países de la región el poder público ha desarrollado intervenciones policiales innovadoras en locales de alta incidencia de homicidios que tienen como objetivo explícito la reducción de la violencia letal o que, incluso cuando tienen objetivos más amplios, han obtenido impactos significativos en este sentido. Ejemplos del primer tipo de intervenciones son el programa 'Fica Vivo' en Minas Gerais o el 'Pacto Pela Vida' en Pernambuco, mientras que un ejemplo del segundo tipo serían las 'Unidades de Polícia Pacificadora' (UPP) en Río de Janeiro, todos ellos en Brasil.

En varios de esos casos, la presencia policial en áreas de alto nivel de violencia letal está acompañada también de otros tipos de intervención preventiva, como la realización de talleres culturales con jóvenes de las comunidades en el programa 'Fica Vivo'.

De cualquier forma, la elaboración de estrategias policiales para la reducción de los homicidios no deja de ser una innovación significativa en la región, pues tradicionalmente el homicidio es considerado una externalidad o un fenómeno relativamente periférico, mientras que las prioridades policiales corresponden a otros tipos de crímenes (tráfico de drogas, crímenes contra la propiedad, secuestros, etc.).

**TIPO 7: OTRAS INTERVENCIONES POLICIALES DE PATRULLAJE.**

Se encuadran en este tipo todos los programas policiales del área de prevención que no estén focalizados en áreas de alta incidencia de homicidios, que constituyen el tipo anterior, y que pretendan reducir los homicidios o lo hayan conseguido en la práctica a través de un programa de policía preventiva. Un ejemplo sería el Plan Cuadrante de la Policía Nacional de Colombia, cuya evaluación mostraría que habría conseguido una disminución de los homicidios en las áreas en que fue implantado.

**TIPO 8: MEJORA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS HOMICIDIOS.**

Son estrategias que pretenden mejorar la tasa de esclarecimiento y de condenación del crimen de homicidio, de forma que una proporción más elevada de los victimarios pueda

ser objeto de castigo penal. Las tasas de impunidad en varios países de la región son muy elevadas, incluso en el caso de los homicidios, lo que significa que muchos homicidas continúan impunes. Por otro lado, los estudios criminológicos tienden a señalar un alto grado de reincidencia entre los autores de homicidio. El caso más extremo en este sentido es el fenómeno del sicariato, presente en varios países de la región, que equivale a la contratación de personas especializadas en cometer asesinatos a cambio de dinero. Como resultado de todas estas consideraciones, cualquier intervención que intente mejorar las tasas de esclarecimiento de homicidios se presenta como una alternativa con una lógica plausible.

Por otra parte, el sistema de justicia criminal se suele caracterizar por una fuerte inercia institucional, de forma que los programas específicos con objetivos concretos no son muy frecuentes. En algunos países, las policías crearon unidades especiales para la investigación de homicidios o de crímenes contra la persona (como Departamentos de Homicidio), que suelen contar con más medios que las unidades convencionales y con una capacitación más especializada, todo ello con la esperanza de mejorar los resultados de sus investigaciones. Un ejemplo interesante es el de Honduras, donde la 'Asociación para una Sociedad Más Justa', una organización de la sociedad civil, desarrolló un proyecto junto al poder público para intentar mejorar las tasas de esclarecimiento en las investigaciones sobre homicidios.

**TIPO 9: REDUCCIÓN DE LA LETALIDAD POLICIAL.**

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

Ocasionalmente, algunos gobiernos o algunas fuerzas policiales han desarrollado programas para intentar reducir la letalidad policial. Este tipo de iniciativas no sólo pueden disminuir directamente el número de homicidios provocados por la intervención de la policía, sino que tiene potencial para una reducción más amplia, en la medida que intervenciones violentas de la policía acostumbran a ser respondidas con mayor violencia por parte de los

grupos criminales. En esos contextos, los delincuentes suelen también atacar a la policía y provocar víctimas entre los agentes de la ley, estimulando un círculo vicioso. Así, una intervención menos violenta por parte de la policía podría ayudar a reducir la letalidad de forma más amplia.

Un ejemplo de este tipo de iniciativa de reducción de la letalidad policial lo constituye el "Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco" (PROAR) lanzado por el gobierno del Estado de São Paulo en 1995, aunque posteriormente interrumpido. Bajo ese programa, todos los policías que se envolvían en incidentes que resultaban en la muerte de una persona participaban obligatoriamente de un curso de reciclaje de 6 meses, tiempo durante el cual eran retirados del trabajo en la calle y recibían atención psicológica. La lógica del programa era evitar que un agente sometido a situaciones de estrés, en función de su participación en enfrentamientos armados, elevara posteriormente la probabilidad de un uso excesivo de la fuerza.

Más recientemente, la Policía Militar de Río de Janeiro divulgó en 2015 el "Programa de Gestão e Controle do Uso da Força", que incluye la creación de un "Índice de Aptidão para o Uso da Força", que mide el uso de la fuerza policial de cada agente a través del consumo individual de munición y establece umbrales máximos.

## V.v. REINSERCIÓN, MEDIACIÓN O NEGOCIACIÓN DIRIGIDA A VICTIMARIOS

Como ya fue mencionado, bajo este epígrafe se incluyen iniciativas dirigidas a los victimarios no como objeto de represión y persecución del sistema de justicia criminal sino como interlocutores para conseguir que modifiquen su conducta. En verdad, si el sistema de justicia criminal funcionara de forma eficiente para identificar, procesar, condenar y rehabilitar a los responsables por homicidios, este tipo de iniciativas no sería necesaria ni probablemente habría sido concebida.

### TIPO 10: RESINSERCIÓN O REHABILITACIÓN DE AUTORES DE VIOLENCIA ARMADA.

El objetivo es reinsertar en la sociedad a personas que se envolvieron en violencia armada, particularmente las pertenecientes a grupos armados, promoviendo su incorporación a actividades educativas, laborales o recreativas que les ofrezcan una alternativa a la vida anterior. Este tipo de programas puede aplicarse tanto a ex-presidiarios como a integrantes de grupos armados. En el primer caso, se trataría de programas de reinserción de ex-convictos,

existentes en muchos países, pero que podrían ser aplicados a la violencia armada. En el segundo caso, se ofrece a los miembros de grupos criminales una alternativa para que dejen estos grupos o para que los grupos dejen las actividades delictivas relacionadas a la violencia armada. En esta línea, podemos mencionar el 'Proyecto Alcatraz' en Venezuela, en el que una empresa privada ofrece una vida alternativa, a través del deporte, la formación y el trabajo, a jóvenes que integran bandas criminales y pandillas de la zona. Dado que algunos de estos jóvenes podrían tener pendientes causas penales y que se trabaja directamente con personas con comportamientos potencial o efectivamente criminales, estos programas son controvertidos y delicados desde el punto de vista político y jurídico. Por otro lado, considerando la baja capacidad de resocialización de la gran mayoría de los sistemas prisionales, si este tipo de programas tiene éxito se podría alcanzar, potencialmente, un resultado más favorable para la sociedad en términos de reducción de homicidios que el obtenido por el procesamiento criminal de algunos integrantes.

**TIPO 11: MEDIACIÓN CON GRUPOS ARMADOS.**

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

El objetivo de estas intervenciones es disminuir el grado de violencia entre los grupos armados u obtener el cumplimiento de determinadas normas que reduzcan los niveles de violencia, de forma análoga al papel que el Derecho Internacional Humanitario desempeña entre actores armados convencionales. El ejemplo más común de este tipo es el programa "Cure Violence", del que encontramos registro en 9 países de la región. Está inspirado en el

proyecto "Ceasefire"[16] de Chicago e implementado por organizaciones de la sociedad civil en diversos países de la región, a menudo con financiamiento de organizaciones internacionales o de los EEUU. La idea central es establecer relaciones con las diferentes pandillas juveniles y grupos armados a través de trabajadores comunitarios con fuerte inserción local, de forma que, cuando se produzca un incidente violento, estos agentes (llamados 'interruptores') puedan intervenir de inmediato para intentar evitar una venganza, que podría desatar una espiral de violencia entre los grupos. Este tipo de abordaje parece tener mayor probabilidad de éxito cuando la violencia tiene carácter inter-grupal y cuando los grupos armados tienen un carácter más territorial y menos vinculado a actividades criminales organizadas. Una evaluación de su impacto en 7 comunidades de Chicago realizada por Skogan et al (2009), comparando sus resultados con los de otras comunidades de perfil parecido a través de una metodología de series temporales, arrojó una reducción estadísticamente significativa en el número de personas que fueron víctimas de disparos de arma de fuego en 4 de las 7 localidades. La disminución se situó entre 16 y 34 por ciento. Sin embargo, el descenso de los homicidios cometidos con armas de fuego fue estadísticamente significativo en apenas una comunidad, aunque los autores apuntan a la dificultad de obtener significancia estadística con números pequeños. Por otro lado, los 'homicidios en represalia' bajaron significativamente en 4 comunidades. Desgraciadamente, no encontramos evaluaciones de impacto para los proyectos de 'Cure Violence' implementados en América Latina y el Caribe.

En Jamaica, el proyecto 'Peace Management Initiative' creado por el Ministerio de Seguridad Nacional desarrolló una filosofía de intervención con grupos armados muy semejante a 'Cure Violence' de forma independiente, que subsiste hasta hoy y que inspira incluso otras iniciativas del poder público.

Al margen de estos ejemplos liderados por el Estado, otras intervenciones comunitarias comparten la misma filosofía de reducción de daños en los conflictos entre pandillas y grupos armados. En Venezuela, por ejemplo, un grupo de madres de miembros de bandas cumple esta función de negociar para reducir la violencia entre ellos, en el proyecto denominado 'Comisiones de convivencia de Catuche'.

[16] Existe otro proyecto anterior con el mismo nombre, 'Operation Ceasefire', que fue desarrollado en Boston y que comparte algunas características centrales con el de Chicago, como la tentativa de bajar los homicidios a partir del trabajo con grupos de jóvenes con alto riesgo de involucrarse en enfrentamientos armados. Por otro lado, las dos iniciativas presentan también diferencias significativas. De cualquier forma, fue principalmente la experiencia de Chicago la que fue exportada a los países latinoamericanos en los últimos años.

**TIPO 12: NEGOCIACIÓN CON GRUPOS ARMADOS.**

En este caso, no se trata de una mediación del conflicto entre grupos armados sino de una negociación entre representantes de estos grupos y del Estado, con el objetivo de reducir la violencia. Dado el alto costo político que una negociación con criminales puede representar, no es raro que las conversaciones sean secretas y que los gobernantes no siempre reconozcan este tipo de iniciativas o los acuerdos que se puedan alcanzar.

El ejemplo más conocido de esta estrategia es la llamada "tregua entre las maras" de El Salvador en 2012, en la que el gobierno mejoró las condiciones de algunos de los líderes de las pandillas en las prisiones y permitió el contacto entre ellos y sus respectivas organizaciones a cambio de una reducción de los homicidios entre ellas y en relación a los agentes públicos. Los riesgos políticos de estos procesos son elevados, entre ellos la legitimación que el Estado puede otorgar a grupos criminales, la posibilidad de que estos se fortalezcan a lo largo del proceso (o por lo menos de que esta sea la percepción de los ciudadanos), el posible surgimiento de críticas por parte de la oposición política y la posibilidad de que los grupos criminales pasen a 'administrar' los homicidios como forma de negociar permanentemente con el poder público. Por otro lado, el caso de El Salvador también ejemplifica las ventajas potenciales de este tipo de dinámicas cuando ciertos grupos, criminales o no, son responsables por buena parte de la violencia, pues nadie duda de que la tasa de homicidios bajó abruptamente en el país, en un primer momento, como consecuencia de la 'tregua'.

## V.vi. ESTRATEGIAS INTEGRADAS DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA LETAL

Este último bloque de proyectos se caracteriza por incluir intervenciones que incorporan varias acciones de diferente naturaleza con el objetivo de prevenir la violencia y, específicamente, la violencia letal. Se trata de planes de prevención o estrategias generales de intervención relativamente ambiciosas en comparación con los tipos anteriores, en la medida en que incluyen intervenciones diversas, todas ellas con el mismo fin. Paralelamente, el impacto de estos programas suele ser, justamente por ese mismo motivo, muy difícil de evaluar, por el desafío de calibrar el impacto de cada una de las acciones que los componen y por la práctica imposibilidad de generar grupos de control.

Estas estrategias de prevención pueden ser aplicadas a nivel nacional, regional o local, en general por parte del poder público, aunque sin descartar la participación de otros actores. Dentro de esta área podemos distinguir dos tipos.

**TIPO 13: PLANES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA QUE INCORPORAN UN COMPONENTE DE HOMICIDIO.**

Estas intervenciones, comunes a varios países de la región, incluyen distintas acciones convergentes, de naturaleza diversa, todas ellas pensadas para reducir la violencia o para promover la seguridad. Como ya fue relatado, para que sean incluidas en nuestro estudio precisan contener un componente específico de reducción de homicidios o una meta en este sentido, no bastando con que utilicen la tasa de homicidios como indicador general o como criterio de selección de las áreas intervenidas. Esta exigencia no es cumplida en muchos casos, de forma que la mayoría de los planes de prevención de la violencia o de promoción de la seguridad no fueron incluidos en este trabajo. Por otro lado, en los casos en que sí hay un elemento de reducción de homicidios no siempre está clara la lógica que vincula cada intervención con la disminución de los homicidios ni la articulación entre las diversas acciones planeadas.

Un ejemplo muy conocido de este tipo de programas es "Todos Somos Juárez" en México, en el que una estrategia concertada del Gobierno Federal, el gobierno regional y la sociedad civil implementó una amplia serie de medidas intersectoriales, desde inversiones en infra-estructura pública hasta intervenciones de los órganos de seguridad federales pasando por la creación de mesas temáticas para viabilizar la participación de la comunidad. Todo ello fue planeado con el objetivo de superar la inseguridad y, entre otras cosas, reducir la elevadísima tasa de homicidios que la ciudad enfrentaba en 2009 y 2010.

**TIPO 14: ESTRATEGIAS INTEGRADAS PARA LA REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS.**

A diferencia del tipo anterior, en el que la reducción de homicidios es apenas un componente, en este caso se contemplan estrategias que reúnen acciones diversas en ámbitos diferentes diseñadas específicamente con la intención de reducir los homicidios. En general, son planes desarrollados por alguna institución pública, como es el caso de la Estrategia Nacional contra el Homicidio, formulada por la Policía Nacional de Colombia en 2011.

En este tipo de abordajes es máximo el grado de focalización en la reducción de homicidios, aunque permanece la dificultad de evaluar el impacto de medidas simultáneas de diferente naturaleza.

## V.vii. DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS SEGÚN ESTRATEGIA Y TIPO

La distribución de los 93 programas relevados por este estudio según la tipología detallada anteriormente se presenta en la Tabla 8.

**TABLA 8. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS SEGÚN ESTRATEGIA Y TIPO**

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

Los programas más frecuentes son, por orden, los dedicados a la "protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios" (25); los "Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio" (19); la "Promoción de valores contra la violencia letal" (13); la "Mediación con grupos armados" (12); y el "Control de armas" (8). Otros tipos menos frecuentes son la "prevención situacional en espacios públicos", iniciativa habitualmente asociada al control de delitos contra la propiedad; las "Estrategias integradas para la reducción de los homicidios", que representan un alto grado de focalización del problema y de complejidad; la "Reducción de la letalidad policial", abordaje aún novedoso en la región; y la "Negociación grupos armados" que implica varios riesgos para el Estado, como ya se mencionó anteriormente.

## VI. ESTUDIOS DE CASO DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS

Como ya fue explicado en la sección dedicada a la metodología, fueron realizados estudios de caso sobre una serie de programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe. La selección de los programas fue efectuada con el objetivo de representar, a través de cada experiencia, alguno de los tipos que componen la tipología. En total fueron realizados 10 estudios de caso, resumidos en la siguiente tabla:

**TABLA 9. ESTUDIOS DE CASO SEGÚN TIPO DE PROGRAMA**

| Estrategia | Tipo de Programa | Programa | País |
|---|---|---|---|
| **Control de Factores de Riesgo** | Control del consumo de alcohol | 'Lei Seca' de Diadema | Brasil |
| **Promoción de Cambios Culturales** | Promoción de valores contra la violencia letal | Campaña para la valoración de la vida | Venezuela |
| **Protección a Grupos de Riesgo** | Protección a grupos con riego de sufrir homicidios | Cambios legislativos y programas para prevenir el femicidio[17] | América Latina y el Caribe |
| **Mejoras en el Funcionamiento del Sistema de Justica Criminal** | Intervenciones policiales en áreas de riesgo | Fica vivo! | Brasil |
| | Mejoras en la investigación de los homicidios | Paz y Justicia | Honduras |
| **Programas de Reinserción Mediación o Negociación o dirigida a Agresores** | Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada | Proyecto Alcatraz | Venezuela |
| | Mediación entre grupos armados | Peace Management Initiative | Jamaica |
| | Negociación del Estado con Grupos Armados | La tregua de pandillas | El Salvador |
| **Estrategias Integradas de Reducción da Violencia Letal** | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Todos somos Juárez | México |
| | Estrategias integradas para a reducción de los homicidios | Estrategia Nacional contra el Homicidio | Colombia |

[17] Como ya fue mencionado, este estudio de caso es diferente a los restantes, dado que en vez de centrarse en un caso concreto analiza de forma general las iniciativas legislativas y los programas para el control de los femicidios en la región.

## VI.i. 'LEI SECA', BRASIL [18]

**TIPO 2: CONTROL DEL CONSUMO DE ALCOHOL**

—

— 1. Datos Básicos:

— Nombre del Proyecto: “Lei seca”.

— Institución: Municipalidad de Diadema, en San Pablo.

— Tipo de Institución: Gobierno local.

— Fechas: desde 2002 hasta el presente.

— Foco: bares y establecimientos comerciales con expendio de bebidas alcohólicas.

— Áreas cubiertas: Municipio de Diadema.

—

— 2. Contexto y antecedentes históricos.

Diadema es un municipio de la zona metropolitana de San Pablo que cuenta con una población de aproximadamente 400.000 mil habitantes. En la segunda mitad el siglo XX, una gran cantidad de personas se asentaron en ese territorio, construyendo sus viviendas de forma no planificada, con débil presencia del estado y escaso acceso a servicios públicos como educación, salud, iluminación, saneamiento, etc. La pobreza y el desempleo eran características endémicas del lugar, al tiempo que proliferaban los comercios y las economías informales como una alternativa.

La seguridad no escapaba a ese marco de precariedad y vulnerabilidad social. Con una tasa superior a 102 homicidios por cada 100.000 mil habitantes, Diadema era a fines de los noventa el municipio más violento de San Pablo y uno de los más violentos de todo Brasil. El trabajo de la policía no sólo no representaba una solución, sino que era parte constitutiva del problema. Los policías eran acusados de cometer actos de tortura y ejecuciones sumarias. De manera similar procedían los “justicieros”, agentes privados que actuaban castigando a los “bandidos” (a veces, por encargo) y manteniendo el “orden” de la comunidad.

Además de estar relegados por el poder público y expuestos a la violencia, los residentes de Diadema eran estigmatizados por pertenecer a ese lugar. Muchos habitantes

[18] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes: se entrevistaron a 3 integrantes o ex-integrantes de la Prefeitura de Diadema, además de a 2 miembros del Instituto Sou da Paz, a 1 integrante de la Policía Militar del Estado de San Pablo y a 2 académicos. En total se concretaron 8 entrevistas, realizadas en San Pablo durante marzo de 2016. Adicionalmente, se

empadronaban su automóvil en el municipio vecino de San Bernardo do Campo o cambiaban el municipio de residencia en su currículum al momento de buscar empleo. Diversas estrategias cotidianas eran desplegadas para minimizar la vergüenza de ser de Diadema, una percepción que era amplificada por los medios de comunicación.

Un evento de violencia que definitivamente marcaría la historia de Diadema fue el caso de brutalidad policial ocurrido en marzo de 1997 en la Favela Naval. El hecho, filmado por un video-aficionado, reveló impresionantes escenas de maltrato policial que acabarían con la ejecución sumaria de un joven del lugar. Las imágenes fueron emitidas en televisión abierta y provocaron gran repercusión nacional e internacional. Los cuestionamientos y las demandas hacia las autoridades no se hicieron esperar luego del escándalo de la Favela Naval y la comunidad de Diadema se movilizó frente a lo sucedido. En este contexto se creó el Conselho Municipal de Segurança Pública (COMUSP), que era integrado por diversos actores sociales (Prefeitura, Policía Militar y Civil, Ministerio Público, iglesias, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, vecinos, etc.) con el propósito de dar seguimiento a la situación de la violencia, propiciar el debate público y fomentar la participación de la comunidad en las políticas de seguridad. El COMSUP intentó sensibilizar y comprometer a todos los candidatos de las elecciones municipales del año 2000 en esta dirección.

En el año 2001 José de Fillipi Júnior, del Partido de los Trabajadores, asume el gobierno municipal y crea la 'Coordenadoria de Defesa Social' (a la postre, Secretaría de Defesa Social), una unidad orientada al diseño, implementación y monitoreo de las políticas de seguridad. La Coordenadoria tenía entre sus objetivos asesorar a las autoridades locales en materia de políticas de seguridad; desarrollar la Guardia Civil Municipal (GCM); generar acciones coordinadas con las Policías Civil y Militar; fomentar la participación de la sociedad civil; y analizar la criminalidad para intervenir eficientemente en las áreas de mayor incidencia.

Vinculado a estos dos últimos puntos, el Instituto Fernand Braudel realizó un análisis de los homicidios ocurridos en Diadema entre 1997 e 1999. El objetivo era conocer la dinámica de la violencia para orientar, a partir de ese diagnóstico, acciones preventivas. El estudio demostró que los homicidios sucedían preponderantemente los fines de semana, en horas de la noche y la madrugada, y en inmediaciones de bares. Adicionalmente se evidenció que la mayor parte de los hechos eran producidos por conflictos interpersonales (riñas, ajuste de cuentas, violencia doméstica, etc.), que envolvían el uso de armas de fuego y provocaban varias víctimas, generalmente jóvenes del sexo masculino.

---

analizaron publicaciones y otros documentos proporcionados por los informantes y gestores de la

Con ese estudio por base se propone una ley de cierre de bares para reducir los homicidios en Diadema. La idea, debatida y respaldada por el COMUSP, fue incorporada al primer Plan Municipal de Seguridad ("Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura"), liderado por Regina Miki desde la Coordenadoria de Defesa Social[19]. Además de la 'Lei Seca', el Plan incluía varios componentes: mejora en el sistema de vigilancia y monitoreo por cámaras; fortalecimiento de la Guardia Civil Municipal (GCM) y adopción de un patrullaje de proximidad[20]; integración del trabajo de la GCM y las policías; proyectos sociales de prevención secundaria; campañas de desarme[21] y de concientización sobre el consumo de alcohol y drogas; integración de políticas sociales y ambientales (iluminación, urbanización, etc.); y fortalecimiento de la participación social y comunitaria a través del COMUSP.

La experiencia de Diadema fue objeto de reconocimiento nacional e internacional. Así, fue catalogada como 'BEST' en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái en 2006[22]. Más allá del nivel de éxito alcanzado, existe consenso en cuanto a la contribución de la experiencia de Diadema para inaugurar una época de mayor protagonismo del poder municipal en el sector de la seguridad pública de Brasil. Ese nuevo actor no se limitó apenas a colaborar con los actores tradicionales del sistema de justicia criminal sino que aportó instrumentos propios, generalmente de carácter participativo, preventivo e multi-agencial[23].

— 3. Objeto de la intervención.

La meta fue la reducción del número de homicidios mediante la restricción del horario de venta de bebidas alcohólicas en los bares y establecimiento similares del Municipio de

iniciativa.

[19] El caso de Diadema catapultó en 2011 a Regina Micky como Secretaria Nacional de Segurança Pública.

[20] La GCM, legalmente creada en Diciembre de 1999, pasó de una dotación de 137 a 230 efectivos entre los años 2001 y 2003. A su vez, el modelo de policiamiento pasó a enfatizar el patrullaje a pie, de moto y bicicleta, con el objetivo de prevenir acciones delictivas y aumentar el contacto de las fuerzas del orden con la población.

[21] Además de la entrega voluntaria de armas de fuego, la campaña contemplaba un trabajo de promoción de una cultura de paz con escolares y la destrucción de armas de juguete. Según informan los gestores del programa, en sólo 9 meses de la Campaña del Desarme de Armas de Fuego, se recolectaron alrededor de 1.400 armas y unas 15.000 armas de juguete que fueron intercambiadas por libros infantiles y de historietas.

[22] Ver: http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp1310.html

[23] En Brasil existen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Si bien constitucionalmente la seguridad pública es competencia básicamente de los estados, los restantes poderes desempeñan funciones en la materia. El involucramiento de los municipios en funciones de seguridad ha aumentado en los últimos años, aunque es variable según el caso. Su accionar está normalmente restricto a actividades de prevención social (proyectos educativos, asistenciales, etc.), situacional (cámaras de vigilancia, alarmas, etc.) y policial (guardias). Las Guardias Municipales tienen la misión de preservar el

Diadema, en San Pablo, considerando el diagnóstico previo ya mencionado que señalaba que muchas muertes acontecían los fines de semana por conflictos interpersonales en la proximidad de los bares.

— 4. Descripción de la intervención.

Si bien el Plan Municipal de Seguridad involucró múltiples intervenciones simultáneas[24], este documento se centra en la ley de cierre de bares, popularmente conocida como "Lei Seca" e inspirada en la "ley zanahoria" aplicada desde 1995 en la ciudad de Bogotá. La "Lei Seca" representa el buque insignia de las políticas de seguridad de Diadema, habiendo sido capaz articular el esfuerzo de diversos actores: el ejecutivo municipal, ejerciendo la regulación y fiscalización de su territorio; el poder legislativo municipal, los concejales, que aprobaron y dieron soporte a la medida; la Coordenadoria de Defesa Social, que coordinaba el proceso desde el punto de vista técnico y controlaba la GCM; el poder federal, que contribuyó financieramente; las policías estatales; y la sociedad civil y los vecinos que canalizaron sus propuestas a través del COMUSP.

A partir del diagnóstico realizado por el Instituto Braudel, la "Lei Seca" fue ideada como una intervención sobre los lugares y momentos de mayor incidencia de homicidios. Se estima que en Diadema existen alrededor de 4.000 bares. Particularmente en los barrios más populares, los "botecos"[25] forman parte del paisaje, siendo una opción de renta y ocio para los vecinos. A pesar de no ser una medida simpática, la normativa tuvo un fuerte respaldo de la opinión pública,[26] siendo aprobada en Marzo de 2002 por unanimidad en la Cámara Municipal para entrar en vigor a partir de julio.

La ley nº 2107 establecía el horario de 06 a 23 horas para el funcionamiento de bares y similares, es decir, otros establecimientos con suministro de bebidas alcohólicas para consumo

---

patrimonio público (edificios, parques, etc.) y organizar el tránsito, aunque en la práctica también pueden contribuir en tareas de represión. Para mayor información, ver Sento-Sé (2005).

[24] Desde la creación de la Coordenadoria de Defesa Social se implantaron 3 Planes Municipales de Seguridad en Diadema: el primero entre los años 2001 y 2004, el segundo entre 2005 y 2010 y el tercero desde 2011. Este estudio se centra, por tanto, en una medida que surgió en el primer plan y luego mantenida en los siguientes.

[25] Los botecos son pequeños bares típicos de las ciudades brasileñas, donde clientes habituales se encuentran para beber o comer. En Diadema, la mayor parte de los botecos son informales, es decir, operan sin las habilitaciones y licencias requeridas a tales efectos.

[26] Es cierto que algunos dueños de bares se resistieron, pero otros entendieron la iniciativa como necesaria para reducir la violencia. Encuestas anuales de opinión pública realizadas por el Instituto Gallup entre 2002 y 2006 situaron la aprobación de la ley por encima del 80% de la población de Diadema. (Dualibi, 2007)

en el propio local. Adicionalmente, prohibía la concesión de licencias para establecimientos localizados a una distancia menor a 300 metros de centros educativos.

Por otro lado, la normativa preveía la concesión de licencias especiales para la prorrogación del horario de funcionamiento de bares, las cuales debían estar sujetas a la decisión de una Comisión[27] conformada a tales efectos y al cumplimiento de una serie de requerimientos de vigilancia sanitaria, medio ambiente y acústica, accesibilidad para personas con deficiencia, certificación del cuerpo de bomberos, y otras medidas destinadas a garantizar la seguridad e integridad física de los clientes.

Entre las sanciones por incumplimiento, la ley establecía la aplicación progresiva de: i) notificación por escrito para regularizar en un plazo no superior a 30 días; ii) multas económicas aplicables por duplicado en caso de reincidencia; iii) cancelación del régimen especial de funcionamiento; y iv) cierre administrativo del establecimiento. Luego del cierre y transcurrido el plazo de 12 meses, podía reconsiderarse la concesión de una nueva licencia de funcionamiento en caso de ser atendida la normativa vigente.

Las disposiciones jurídicas establecidas son importantes, pero como manifestara un entrevistado "de nada sirve tener una ley si no tiene efectos prácticos". En este sentido y según varias de las personas consultadas, la clave de la experiencia de Diadema fue el proceso de fiscalización. Este elemento, incluso, habría sido un diferencial frente a otros municipios que aplicaron o "importaron" la ley sin lograr la mismos resultados aparentes.[28]

Para la fiscalización fue creado el programa Diadema Legal, integrando a fiscales municipales, miembros de GCM y de la policía Militar. Equipos constituidos por miembros de esos organismos circulan cotidianamente por las calles de Diadema para garantizar el cumplimiento de la normativa. La conformación inter-institucional de los grupos de inspección habría sido una medida importante, no sólo por un asunto de complementariedad funcional, sino para disminuir el riesgo de corrupción de los inspectores.

La ciudadanía también tuvo un papel decisivo en las tareas de fiscalización. Desde su origen, la iniciativa había sido debatida en el COMUSP, lo que facilitó la concienciación y el involucramiento de los vecinos. En palabras de un entrevistado, "la población estaba dispuesta

[27] La Comisión está compuesta por miembros del Departamento de Desarrollo Urbano, de la División de Tributos Mobiliarios, de Vigilancia Sanitaria, Medio Ambiente, Guardia Civil Municipal y División de Abastecimiento.

[28] Otra razón ofrecida por los entrevistados para explicar que la "Lei Seca" funcionara en Diadema mejor que en otros municipios tiene que ver con el diagnóstico. En efecto, la ley fue un instrumento específico para enfrentar un problema de violencia asociado al consumo de alcohol. Evidentemente, la etiología o los factores determinantes de los homicidios pueden ser distintos en otros lugares.

a dejar un poco de lado el derecho a la recreación porque lo que estaba en cuestión era el derecho elemental a la vida.” La colaboración de los vecinos fue clave para la constatación de infracciones, así como la creación del “Disque-denuncia”, una línea telefónica para la recepción de denuncias. Por ejemplo, la denuncia de vecinos permitió identificar ciertos bares que comenzaron a trabajar a puertas cerradas, cosa que habría sido muy difícil de otro modo. Otra dificultad sobre la cual algunos vecinos alertaron fue la presencia de 'informantes' ('olheiros'). Los “olheiros” eran motociclistas que acompañaban discretamente las rondas de fiscalización para alertar a los dueños de los bares sobre una eventual inspección. Una vez advertida la presencia de “olheiros” estos eran detenidos por las autoridades para dar continuidad a las operaciones.

Según varios entrevistados, el entusiasmo de la población ha decaído con el tiempo, en parte como resultado del desgaste en la movilización social, en parte como consecuencia de la reducción efectiva de la violencia en Diadema. En este sentido, en los últimos años algunos políticos locales han manifestado que la ley habría ya cumplido un ciclo, ya que restringe excesivamente la recreación y el comercio, y no se correspondería con la realidad actual de Diadema.

— 5. Factores que pueden condicionar la intervención.

Varios factores podrían haber influenciado la implementación de la “Lei Seca” y la situación de violencia hacia la que estaba dirigida.

En primer lugar, como se indicó antes, el Plan Municipal de Seguridad supuso la puesta en marcha de un conjunto de acciones que posiblemente tuvieron algún impacto, tanto sobre aplicación de la ley como sobre la incidencia de los homicidios. En este sentido, no es posible precisar qué habría sucedido con la “Lei Seca” en caso de que se hubiera aplicado aisladamente. En la misma línea, la movilización y el compromiso de la sociedad civil con las políticas de seguridad, básicamente a través del COMUSP, es un elemento que no forma parte de la ley pero que parece haber condicionado su implementación y eficacia.

En segundo lugar, un factor relevante en la seguridad de Diadema tiene que ver con la labor de la Policía Militar. Antes del episodio de la Favela Naval, Diadema era un depósito de policías con problemas disciplinares graves, ya fuese por abuso de la fuerza o por corrupción. Ser asignado a trabajar en esa localidad era entendido por los agentes como un castigo de la corporación. Luego del escándalo público de la Favela Naval, la Policía Militar fue objeto de duras críticas desde ámbitos sociales y gubernamentales. Como respuesta, se modificó la

selección de la agentes destinados a Diadema, se enviaron mejores policías, en mayor cantidad, y se aplicó un sistema de patrullaje más cercano y sensible a las demandas de la comunidad. Esto podría haber reducido la violencia que era protagonizada directamente por la policía, además de prevenir y reprimir la violencia cometida por terceros. Por otro lado, la modificación de la presencia policial podría haber generado una mayor percepción de legitimidad hacia las autoridades e instituciones públicas en la población, lo que favorecería a su vez el cumplimiento de la "Lei Seca".

En tercer lugar, aunque vinculado a lo anterior, el nivel de articulación entre el municipio y la Policías Militar también podría afectar la fiscalización de la normativa. Algunos entrevistados señalaron que el hecho de que la Policía Militar dependa del Estado y que el comando alterne aproximadamente cada dos años dificulta la continuidad de las acciones integradas. Al respecto, se plantea la necesidad de reiniciar una y otra vez ciclos de diálogo que atañen a las políticas de seguridad municipal. En este sentido, la mayor o menor afinidad política entre gobernantes estaduales y municipales también aparece como un aspecto importante, que podría favorecer u obstaculizar los trabajos de fiscalización.

En cuarto lugar, el descenso en el número de homicidios y la supuesta mejora en el desempeño de la Policía Militar podrían haber estado asociadas a una mayor eficiencia de las investigaciones de la Policía Civil[29]. Según diversos entrevistados, el porcentaje de homicidios esclarecidos en Diadema habría aumentado en los últimos años del 10% a alrededor del 80%. Esa disminución de la impunidad habría favorecido también la reducción de los homicidios, ya sea por efecto de la disuasión o incapacitación de potenciales ofensores. De la misma forma, una mayor percepción de justicia también podría haber contribuido al respeto por las leyes y normativas vigentes.

En quinto lugar, es posible que la 'Lei Seca' haya motivado, sobre todo los fines de semana, un desplazamiento de jóvenes desde Diadema hacia municipios vecinos como San Bernardo y Sao Paulo. Según algunos entrevistados, este movimiento para el consumo de bebidas alcohólicas fue aprovechado comercialmente por otros municipios que asistieron a la vez a un aumento de la violencia. Esa situación habría generado cuestionamientos políticos hacia las autoridades de Diadema, que respondieron invitando a aplicar la misma normativa. Con todo, esta situación plantea dos cuestiones interesantes sobre este tipo de iniciativa: i) la primera, dice respecto a la posibilidad de un desplazamiento de la violencia de un municipio a

[29] Según algunos entrevistados, la Coordenadoria de Defesa Social también habría jugado un papel clave en este aspecto, haciendo un seguimiento de los homicidios y cruzando las informaciones policiales con otras fuentes como el Instituto de Medicina Legal.

otro; ii) la segunda, lleva a pensar si el apoyo de la población de Diadema hacia la 'Lei Seca' hubiera sido el mismo de no haber existido una alternativa realista para al consumo de bebidas alcohólicas.

En sexto lugar, el "*pancadão*" emerge en Diadema con posterioridad a la 'Lei Seca' y podría condicionar su eficacia. El *pancadão* es básicamente una fiesta callejera en la que los jóvenes se reúnen para sociabilizar, escuchar y bailar funk[30]. Estos eventos son habituales los fines de semana y congregan hasta 2000 personas en cada fiesta. Para la GCM y la policía el *pancadão* se ha convertido en una fuente de conflictos, producto del volumen de la música que molesta a los vecinos, del consumo de drogas y alcohol que allí se produce y de eventuales hechos delictivos y de violencia entre los jóvenes. De hecho, la 'Lei Seca' es inútil para restringir la venta de alcohol en este tipo de fiestas. Como dijo un entrevistado, "el bar se cierra pero la calle no". Hay quienes sostienen la hipótesis de que Diadema habría limitado excesivamente los lugares nocturnos para la sociabilidad juvenil, dando oportunidad para el surgimiento de espacios alternativos como el del *pancadão*. Este fenómeno también dificulta la relación entre las autoridades municipales y los dueños de bares, que reclaman de competencia desleal sintiendo que el peso de fiscalización municipal no es ecuánime. Las influencias de este fenómeno sobre la discusión, el acatamiento y los efectos de la normativa son evidentes.

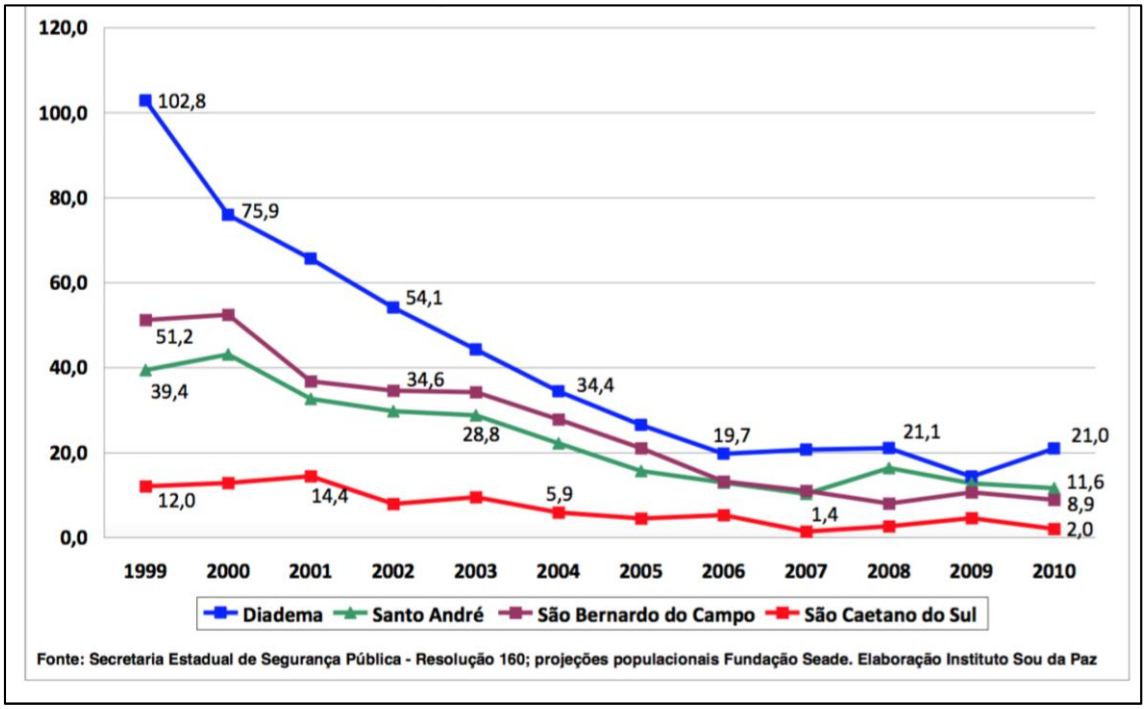
— 6. Monitoreo e Impacto.

La evolución de los homicidios pasó a ser monitoreada por la Coordenadoria de Defesa Social de Diadema a través del Observatório Municipal de Segurança Pública. Dicha unidad también sistematiza datos administrativos vinculados al proceso de fiscalización de la 'Lei Seca'. Según el Observatorio, por ejemplo, en los 10 primeros años de vigencia de la ley fueron aplicadas 3.134 notificaciones, 337 multas y 21 clausuras; además de otorgadas 34 licencias especiales para el funcionamiento de bares y similares después de las 23 horas.

Los homicidios se redujeron de forma expresiva luego de la entrada en vigor de la normativa que restringía los horarios de dispensa de alcohol. Diadema sufrió un pico de violencia extraordinariamente alto en 1999, con una tasa de homicidios que alcanzaba la cifra de 102.8 por cada 100 mil habitantes. En 2004, apenas dos años después de la entrada en vigencia de la normativa, la tasa de homicidios descendió a 34.4, y todavía continuaría bajando en los años siguientes.

No obstante, al analizar los datos de homicidio es importante observar dos cosas: i) que la disminución comienza antes de la aplicación de la ley en julio de 2002; y ii) que la tendencia apuntada no constituyó una particularidad de Diadema, sino un fenómeno general del estado de Sao Paulo[31]. El gráfico a continuación presenta la tasa de homicidios entre 1999 y 2010 para los municipios de la región metropolitana de Sao Paulo.

**FIGURA 2. TASAS DE HOMICIDIO POR 100 MIL HABITANTES EN LOS MUNICIPIO DEL ABCD PAULISTA**




**Fuente:** Instituto Sou da Paz (2011) O panorama da situação da violência e da criminalidade no município de Diadema (SP).

Como se adelantó antes, el Plan Municipal de Seguridad del año 2001 implicó un conjunto de intervenciones simultáneas que hace difícil aislar el efecto de la 'Lei Seca' sobre los homicidios. Por otro lado, al comparar la trayectoria de Diadema con la de otros municipios se debe considerar que en algunos otros casos también se aplicaron normativas similares de restricción del horario de funcionamiento de bares.

Kahn & Zanetti (2005) examinaron un conjunto de ciudades de la región metropolitana de Sao Paulo, parte de las cuales aplicaron alguna clase de restricción a la dispensa de alcohol. Una primera aproximación descriptiva muestra que la tasa de homicidios entre 2001 y 2003 experimentó una reducción mayor (-9.8%) en las ciudades con 'Lei Seca' que entre las que no la tenían (-0.6%). Con todo, la normativa no sería condición necesaria ni suficiente para la baja

[31] En todo el Estado de San Pablo, la tasa de homicidios pasó de un valor entre 35.3 y 31.2 en el período entre 1999 y 2002 a una tasa de 14.5 en el año 2010.

de los homicidios, dado que existe disminución en algunos municipios sin ella y también aumento en otros que la aplican.

Buscando medir el impacto de la 'Lei Seca' sobre los homicidios, Kahn & Zanetti (op cit.) analizan datos mensuales de la policía para la región metropolitana de San Pablo entre los años 2001 y 2004. Los autores emplean un modelo general para series históricas que asume una variable independiente dicotómica (antes y después de la adopción de la "Lei Seca") para comparar diferencias de media y varianza de los homicidios[32]. Los resultados muestran que de los 16 municipios incluidos en el estudio, la ley habría contribuido a reducir significativamente los homicidios en 4: Osasco, Embu, Mauá y Diadema. En el total de estas ciudades se habrían salvado unas 750 vidas entre 2002 y 2004, lo que representa 21% de la disminución de los homicidios de Sao Paulo en el periodo[33]. Concretamente en relación a Diadema, el promedio mensual de homicidios habría caído de 19.8 a 12.3, lo que resulta en un efecto de 7,5 vidas salvadas por mes como consecuencia de la ley (Kahn & Zanetti, 2005).

Sin embargo, como los propios autores del estudio indican, son necesarias algunas matizaciones. En primer lugar, el impacto de la ley fue significativo apenas en ciudades con alta cantidad mensual de homicidios, lo que podría acarrear en alguna medida un efecto de "regresión a la media" en estos casos que fuese interpretado erróneamente como impacto del programa. En segundo lugar, en las cuatro ciudades donde el efecto de la ley fue constatado existen Guardias Municipales, lo que hace plausible la existencia de un efecto interactivo entre ambos elementos. En tercer lugar, aspectos vinculados a la intensidad de aplicación de la ley o la cantidad de bares en las ciudades no fueron considerados en el análisis, lo cual podría influenciar los resultados. En cuarto lugar, no se establecieron "grupos de control" ni se controlaron factores teóricamente relevantes (sociales, económicos, criminales, etc.) que podrían explicar la evolución de los homicidios.

[32] El estudio utiliza dos procedimientos. En el primero se asume la fecha de entrada en vigor de la 'Lei Seca' como momento de la intervención. En el segundo, se utiliza un procedimiento llamado "intervention detection" (determinado por los datos), que procura el momento del cambio a partir de la ruptura de la tendencia y no de forma apriorística. Una vez que el momento de la intervención es identificado empíricamente, una nueva variable independiente dicotómica es adicionada al modelo causal. En principio, los resultados obtenidos de esta forma permitirían controlar falsos positivos y considerarían la posible heterogeneidad en los tiempos de aplicación de la ley. En Itapevi e Barueri, 2 de los 6 municipios en los que la ley habría tenido un efecto significativo según el primer procedimiento, se muestra mediante el segundo procedimiento que la baja de los homicidios habría ocurrido mucho tiempo después de la entrada en vigor de la ley, lo que debilitaría la plausibilidad de una conexión causal entre ambos fenómenos.

[33] Como forma de control, también se analizaron 3 grandes ciudades de la zona metropolitana de San Pablo que no aplicaron la 'Lei Seca': Santo André, Sao Bernardo y Guarulhos. Entre ellas tres, los homicidios solo mostraron una reducción significativa en Santo André, que redujo en -4.3 la media mensual de homicidios entre 2002 y 2004.

Otra evaluación del impacto de la 'Lei Seca' en Diadema fue realizada por Duailibi, Ponicki, Grube, Pinsky, Laranjeira & Raw (2007). En este caso los autores analizaron con una regresión log-lineal datos policiales de homicidio (de 1995 a 2005) y de violencia contra las mujeres (de 2000 a 2005). El efecto de la hora de cierre de bares fue modelado como una variable que asumía valor 0 antes de julio de 2002, 0,5 en julio de 2002 (mes de entrada en vigor de la ley), y 1 en los meses posteriores. Para controlar las condiciones económicas locales se utilizó la tasa mensual de desempleo de la región metropolitana de Sao Paulo. Además, se utilizó una variable ficticia (*'dummy variable'*) para considerar el efecto de la ley nacional de control de armas, aprobada durante el periodo analizado. Para el control de los cambios en las intervenciones policiales se crearon dos variables ficticias. La primera incluye las observaciones a partir de enero del año 2000, momento de creación de la Guardia Civil Municipal y de la realización de operativos especiales contra el tráfico de drogas. La segunda, a partir de julio del 2000 cuando se iniciaron las operaciones de fiscalización de la ley [34].

El estudio concluye que la ley generó una reducción significativa de 319 homicidios[35] durante los 3 primeros años de su aplicación, lo que representa una disminución de 44% de lo que cabría esperar sin la ley. Las agresiones contra mujeres no mostraron diferencias estadísticamente significativas. Por otra parte y desde un abordaje cualitativo, los autores destacaron siete factores que habrían contribuido al éxito de la medida restrictiva de la venta de alcohol en Diadema: i) un registro preciso de los datos; ii) el análisis de los homicidios que posibilitó el desarrollo de estrategias específicas para resolver los problemas; iii) la sensibilización pública y el apoyo popular a la ley; iv) la orientación a los vendedores de bebidas mediante reuniones informativas periódicas; v) el proceso de fiscalización; vi) la ejecución activa, equitativa y honesta de los controles, y vii) la aplicación efectiva de sanciones progresivas (Duailibi, Ponicki, Grube, Pinsky, Laranjeira & Raw, 2004)[36].

A pesar de ser objeto de investigaciones y de haber concitado una gran atención en materia de políticas de prevención de la violencia, la 'Lei Seca' de Diadema no ha sido evaluada con diseños cuasi-experimentales que permitan controlar el efecto de “terceras variables” y arribar a conclusiones más categóricas. Con todo, existen algunas evidencias para sustentar la eficacia de la medida en la reducción de los homicidios en Diadema. Esa también fue la opinión

[34] También se estimaron modelos con y sin una variable de tendencia lineal para controlar la evolución de la violencia por otros motivos diversos.
[35] Esta estimativa puede oscilar entre 193 y 445, considerando un intervalo de confianza de 95%.
[36] Se trata de un estudio similar a Dualibi et al (2007), realizado por el mismo equipo de investigadores en el marco de una colaboración entre el Pacific Institute for Research and Evaluation (PIRE) y la Universidade Federal de Sao Paulo (UNIFESP). La publicación de año 2007 se focaliza en el análisis cuantitativo del impacto de la ley y presenta más detalles técnicos por tratarse de un artículo científico.

generalizada de los informantes de este trabajo, si bien en ciertos casos se argumentó que la medida fue sobre-estimada y manejada políticamente[37].

— 7. Síntesis.

Con una tasa superior a 102 homicidios por cada 100.000 mil habitantes, Diadema era a fines de los noventa el municipio más violento de San Pablo y uno de los más violentos de todo Brasil. Como reacción se creó el Conselho Municipal de Segurança Pública (COMUSP), integrado por diversos actores sociales (Prefeitura, Policía Militar y Civil, Ministerio Público, iglesias, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, vecinos, etc.) con el propósito de dar seguimiento a la situación de la violencia y fomentar la participación comunitaria en las políticas de seguridad. En el año 2001 José de Fillipi Júnior asume el gobierno municipal y crea la Coordenadoria de Defesa Social, con el fin de diseñar, implementar y monitorear las políticas de esta área. La Coordenadoria elaboró un Plan Municipal de Seguridad contemplando diversas intervenciones o medidas preventivas. A partir de un diagnóstico del fenómeno de los homicidios efectuado por el Instituto Braudel, una de las principales iniciativas impulsadas sería la ley de cierre de bares, la cual fue inspirada en la "ley zanahoria" de la ciudad de Bogotá y fue conocida como 'Lei Seca'. La ley municipal nº 2107 estableció el horario de 06 a 23 horas para el funcionamiento de bares y similares y creó un sistema progresivo de sanciones por incumplimiento. Sin embargo, según varios entrevistados lo más destacable de la experiencia fue el operativo de fiscalización, basado en equipos constituidos por fiscales municipales, miembros de Guardia Civil y de la policía Militar. La ciudadanía también tuvo un papel decisivo, apoyando la iniciativa y colaborando con denuncias para la realización de los controles.

Varios factores podrían haber condicionado la implementación de la 'Lei Seca'. Entre ellos, las múltiples medidas del Plan Municipal de Seguridad que fueron implementadas en paralelo; significativas modificaciones en el desempeño de las fuerzas del orden; relaciones políticas e institucionales entre los actores involucrados en las tareas de fiscalización, etc. La aplicación de la ley también enfrentó desafíos como el desplazamiento de jóvenes desde

[37] Nilson Vieira (2006) afirma que en Diadema ha montado un auténtico "mito de la ley seca", basado en una visión simplificada del fenómeno de la violencia y en la omisión de otros esfuerzos desarrollados por los gobiernos estadual y municipal. En el mismo sentido, el Coronel de la Reserva de la Policía Militar y ex-Secretário Nacional de Segurança, José Vicente da Silva Filho, considera que "a Prefeitura faz grande marketing, tratando o caso como a melhor ação de todos os tempos contra a criminalidade. Porém, a redução da violência vinha acontecendo no município um ano antes da lei entrar em vigor, graças a ampliação dos investimentos do Estado em gestão e efetivo das Polícias Civil e Militar". Diário do Grande ABC, Setecidades, 11 de junio de 2012.

Diadema hacia municipios vecinos para beber, o la realización de multitudinarias fiestas callejeras conocidas como "*pancadão*". Ambas alternativas para el consumo de bebidas alcohólicas en horarios restringidos de venta indudablemente limitan o cualifican los efectos esperados por la aplicación de la ley.

De hecho, los homicidios se redujeron de forma expresiva después de la 'Lei Seca'. Diadema sufrió un pico de violencia extraordinariamente alto en 1999, con una tasa de homicidios que alcanzaba la cifra de 102,8 por cada 100 mil habitantes. En 2004, apenas dos años después de la entrada en vigencia de la normativa, la tasa de homicidios descendió a 34,4 y todavía continuaría bajando en los años siguientes. Esto no supone necesariamente que la baja de los homicidios se deba, total o parcialmente, a la ley de cierre de bares. De hecho, la disminución comienza antes de la aplicación de la ley en julio de 2002, y la tendencia apuntada no constituyó una particularidad de Diadema sino un fenómeno general del estado de Sao Paulo.

Algunas investigaciones intentaron evaluar el impacto específico de la 'Lei Seca' sobre la evolución de los homicidios en Diadema. En general, los resultados concuerdan en que la medida fue eficaz y señalan que se salvaron entre 7 y 9 vidas mensuales en relación a lo que cabría esperar sin aplicación de la ley (Kahn & Zanetti, 2005; Duailibi et al 2004, 2007). Con todo, la "Lei Seca" de Diadema no ha sido evaluada con diseños cuasi-experimentales que permitan controlar el efecto de "terceras variables" y arribar arrojar conclusiones más sólidas.

Más allá de la discusión sobre su eficacia, la experiencia de Diadema presenta ideas interesantes. Entre ellas, pueden mencionarse: i) el gran potencial del ámbito municipal para la prevención de la violencia; ii) las posibilidades de generar sinergia articulando el trabajo de diferentes instituciones y la participación de la sociedad civil; iii) la importancia de partir de diagnósticos técnicos para desarrollar estrategias específicas y ajustadas al contexto local; iv) la necesidad de garantizar el cumplimiento de los instrumentos normativos a través de adecuados procedimientos de fiscalización; v) la importancia de realizar un seguimiento continuo de las intervenciones públicas, atendiendo los cambios del contexto (como el desplazamiento a otros municipios o el *pancadão*) y evaluando sus resultados.

## VI.ii. 'CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN PARA LA VALORACIÓN DE LA VIDA', VENEZUELA [38]

**TIPO 4: PROMOCIÓN DE VALORES CONTRA LA VIOLENCIA LETAL**

- Datos Básicos:
- Nombre del Proyecto: Campaña de Sensibilización para la Valoración de la Vida.
- Institución: Laboratorio de Ciencias Sociales y Observatorio Venezolano de Violencia.[39]
- Tipo de Institución: sociedad civil.
- Financiamiento: aproximadamente USD 30.000.
- Fechas: agosto de 2011 a junio de 2012.
- Foco: barrios violentos y socio-económicamente vulnerables.
- Áreas cubiertas: ciudad de Caracas –municipios Libertador, Chacao y Sucre-, Maracay, Valencia, Barquisimeto, Maracaibo, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Puerto Ordaz, Cumaná y Nueva Esparta.
- Personal: participaron como responsables de la iniciativa 15 personas pertenecientes al LACSO-OVV y las universidades nacionales. Además fue fundamental la colaboración de autoridades y miembros de la Central Única de Autos Libres y Por Puesto. Para la realización de las piezas gráficas se contrataron 2 fotógrafos profesionales. Las personas que hicieron de modelo para la campaña trabajaron de forma voluntaria. La mayoría eran madres que habían perdido a sus hijos por la violencia o que residían en entornos problemáticos.

- Contexto y antecedentes históricos.

La idea de lanzar una campaña orientada a reducir la violencia letal surge luego de un periodo de extraordinario crecimiento de los homicidios en Venezuela. Entre 1998 y 2010 los homicidios prácticamente se cuadriplican, al pasar de 4.550 a 17.600, según datos del Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV). En esos momentos Mariana Caprile culminaba su formación en Comunicación Social en la Universidad de Chile, presentando un trabajo de

[38] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes: se entrevistaron a 2 miembros de LACSO responsables por el proyecto, a 1 miembro de la Universidad Católica del Táchira a cargo de la campaña en la ciudad de San Cristóbal, y a 1 representante de la Central Única de Autos Libres y por Puesto, actor clave del proceso de difusión. Otras entrevistas fueron buscadas, pero el hecho de que se tratara de una iniciativa muy puntual y ya culminada las hizo imposibles. En total, se llevaron a cabo 4 entrevistas, realizadas en Caracas durante noviembre del 2015. También se analizaron documentos publicados y proporcionados directamente por los gestores de la campaña.

[39] El Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) surge en 2005 como una iniciativa del Laboratorio de Ciencias Sociales congregando a varios actores académicos, como la Universidad Central de Venezuela, la Universidad de Oriente, la Universidad del Zulia, la Universidad Católica del Táchira, la Universidad Católica de Guayana y la Universidad Centro-occidental Lisandro Alvarado.

tesis que posteriormente sería propuesto al OVV y transformado en la Campaña de Sensibilización para la Valoración de la Vida.

Los impulsores de la iniciativa creyeron en la importancia de advertir a la sociedad sobre la banalización de la violencia que ganaba presencia en el país. Sin contar con experiencias similares que sirvieran antecedente en la materia, se elaboró una propuesta de comunicación y se buscaron los apoyos para implementarla.

En un principio la idea fue hacer usos de diversos medios, como afiches, carteles públicos, radio, televisión y redes sociales. Posteriormente, las restricciones de apoyos y financiamiento acotarían la campaña básicamente a la utilización de afiches. Para la difusión de estas piezas gráficas, se visualizó como oportunidad el uso de la parte trasera de los autobuses, un espacio habitualmente utilizado por los propietarios de los vehículos con fines privados, como publicidad, la exposición de mensajes religiosos o fotografías familiares. Esta propuesta de instalar carteles ambulantes, entendida como un canal innovador de acceso a la población, fue presentada al Instituto Nacional de Transporte Terrestre (INTT), ente adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, con competencia en materia de transporte terrestre. Sin embargo, el gobierno desestimó la iniciativa bajo el argumento de que la superficie pretendida estaría reservada para campañas públicas de prevención de los accidentes de tránsito. Algunos entrevistados manifiestan que la negativa fue una manera de evitar el reconocimiento de que la violencia es un problema grave en Venezuela.

En la búsqueda de apoyos alternativos, surgió la posibilidad de trabajar junto a la Central Única de Autos Libres y por Puesto, organización gremial que nuclea 320 organizaciones del trasporte, asociaciones civiles y cooperativas, con un total de aproximadamente 80 mil afiliados en la zona metropolitana de Caracas. Al transportar personas y valores por diversas partes de la ciudad, los transportistas eran una población expuesta a crímenes violentos como robos, secuestros y homicidios. Esta vulnerabilidad percibida motivaría a la Central a brindar su apoyo para la realización de la campaña. También lo haría el hecho de que no se tratara de una iniciativa del gobierno chavista, al cual acusaban de no proveer seguridad y de ser un competidor desleal, por poseer su propia empresa de transporte y determinar simultáneamente las reglas de funcionamiento del sector[40].

[40] Entre las principales quejas apuntadas por la Central al gobierno, se destacan la seguridad, los aspectos vinculados a la renovación de la flota y la importación de repuestos.

— Objeto de la intervención.

Según los realizadores de la campaña, el objetivo era sensibilizar sobre el valor de la vida por medio de una serie de mensajes (escritos y audiovisuales) que empleaban un lenguaje cercano, sencillo y directo, dirigidos a captar la atención del potencial homicida para, idealmente, propiciar en él un cambio de conducta.

— Descripción de la intervención.

La iniciativa fue impulsada por el Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) y el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), quienes fueron los responsables por el financiamiento de la campaña, su diseño y la estrategia de comunicación. En la etapa de implementación resultó clave la participación de la Central Única de Autos Libres y por Puesto, la cual convocó la adhesión voluntaria de sus afiliados.

La campaña se llevó a cabo, de manera simultánea, en las ciudades de Caracas –municipios Libertador, Chacao y Sucre-, Maracay, Valencia, Barquisimeto, Maracaibo, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Puerto Ordaz, Cumaná y Nueva Esparta. Esta amplia cobertura se hizo posible gracias a la alianza que existe entre el OVV y la Universidad del Zulia, la Universidad de Oriente, la Universidad Católica del Táchira, la Universidad Católica de Guayana, la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado de Lara y la Universidad Central de Venezuela. Estudiantes de esas universidades colaboraron con la difusión mediante la distribución de materiales y actividades relacionadas.

La población objetivo de la campaña fueron las personas de sexo masculino, entre 15 y 25 años de edad, pertenecientes a sectores de nivel socio-económico bajo. Según diversos estudios, se trata del perfil social con mayor riesgo de involucrarse en comportamientos violentos. Para acceder a este grupo específico se priorizaron las líneas de transporte público con recorrido por los barrios más violentos y vulnerables la ciudad.

La campaña contempló la creación y colocación de más de mil afiches en puertas y vidrios traseros de ómnibus y taxis. Los mensajes hacían uso de un lenguaje accesible y directo, apelando a enaltecer el valor intrínseco de la vida. De hecho, el eslogan principal fue “¡Valora la Vida!”. No se trató de una iniciativa orientada a desincentivar la comisión de delitos como el robo o las agresiones, sino específicamente a que el victimario se abstenga de quitarle la vida a sus víctimas. Con ese propósito, la campaña intentó sensibilizar a la población sobre las consecuencias de la violencia letal, utilizando mensajes que, a través de la figura de la madre

como víctima indirecta de la violencia homicida, apelaran a la emoción y propiciaran la empatía.

**FIGURA 3. IMÁGENES DE LA CAMPAÑA PARA LA VALORIZACIÓN DE LA VIDA.**









Junto al trabajo con piezas gráficas, en 2012, también fue publicado en redes sociales un video de la campaña.[41] El mismo estuvo protagonizado por jóvenes residentes del barrio Petare, quienes escribieron un tema musical con orientación de la compañía productora (Prahka Producciones Cinematográficas), LACSO y el OVV. El mensaje central del video, "Una bala trae más balas", advierte sobre los círculos de venganza que son generados por la violencia, lo que se conoce en Venezuela como "la culebra".

— Monitoreo e Impacto.

La campaña de sensibilización para la valoración de la vida en Venezuela es una experiencia muy concreta que no contó con rutinas rigurosas de monitoreo y evaluación. Si bien en principio la propuesta incluía el uso de diversos canales de comunicación (afiches, radio, televisión y redes sociales), las restricciones de financiamiento acabaron por restringirla básicamente al uso de piezas gráficas en líneas de transporte público. La falta de apoyo por parte del gobierno, en el marco de un ambiente político muy polarizado, también contribuyó a limitar el alcance de esta iniciativa.

Según los entrevistados, algunos medios de comunicación, como radios y periódicos, se hicieron eco de la campaña. Si bien no se realizó ningún estudio de opinión pública, la

[41] Ver el video en: https://www.youtube.com/watch?v=tLL2Fs5b0w4

campaña habría sido recibida de forma positiva tanto por los trabajadores del transporte como por el público en general. Con todo, no hay garantía de que este tipo de iniciativa tenga impacto directo sobre los homicidios, aunque sí pueda resultar útil para alertar a la sociedad civil y al gobierno sobre la importancia de ofrecer respuestas eficaces en materia de violencia.

— Síntesis.

La campaña de sensibilización para la valoración de la vida en Venezuela fue impulsada en 2012 por el Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) y el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), e implementada con colaboración de la Central Única de Autos Libres y por Puesto. Esta iniciativa implicó básicamente la creación y colocación de más de mil afiches en puertas y vidrios traseros de ómnibus y taxis.

El propósito de la campaña fue sensibilizar sobre el valor de la vida por medio de una serie de mensajes que captaran la atención del potencial homicida para, idealmente, propiciar en él un cambio de conducta. La población objetivo fueron las personas de sexo masculino, entre 15 y 25 años de edad, pertenecientes a sectores de nivel socio-económico bajo. Según diversos estudios, se trata del perfil social con mayor riesgo de involucrarse en comportamientos violentos. Para acceder a este grupo específico se priorizaron las líneas de transporte público con recorrido por los barrios más violentos y vulnerables de diferentes ciudades de Venezuela.

El mensaje de los afiches busca enaltecer el valor de la vida, apelando a generar empatía a través de la figura de la madre como una víctima indirecta de la violencia homicida. Junto con el trabajo de piezas gráficas, en septiembre de 2012 también fue publicado un video que, con el mensaje “una bala trae más balas”, advierte sobre los círculos de venganza que son generados por la violencia.

La campaña fue una experiencia muy concreta que no fue sometida a monitoreo o evaluación. Según los entrevistados, el proyecto habría sido recibido de forma positiva por los trabajadores del transporte y por el público en general. Sin embargo, no hay evidencias de que este tipo de iniciativa consiga reducir los homicidios, a pesar de que puede tener un efecto movilizador para alertar a la sociedad civil y al gobierno sobre la importancia del tema y sobre la necesidad de generar políticas públicas para hacerle frente.

## VI.iii. CAMBIOS LEGISLATIVOS Y PROGRAMAS PARA PREVENIR EL FEMICIDIO

### TIPO 5: PROTECCIÓN A GRUPOS DE RIESGO DE SUFRIR HOMICIDIOS

— Introducción.

Una de las estrategias de reducción de homicidios es definida por su foco en la protección de grupos de riesgo, antes que por la naturaleza o características de las intervenciones. Esta estrategia puede contemplar diversos tipos de caso, estar dirigida a poblaciones acotadas (dirigentes sindicales) o amplias (mujeres), y basarse en medidas simples o complejas. El femicidio y la discusión de alternativas para su prevención ha adquirido en los últimos años un lugar destacado en la agenda académica, política y social de América Latina y el Caribe.

Excepcionalmente, este estudio de caso no analizará una experiencia concreta de un país sino que intentará ofrecer una visión general de la prevención del femicidio en la región. Una diferencia adicional a otras iniciativas examinadas en este análisis es que aquí se presentan cambios legislativos como una parte central de la estrategia. Anteriormente se indicó que este estudio no se incluiría iniciativas legislativas a no ser que tuvieran el propósito manifiesto de disminuir los homicidios. Creemos que las leyes relativas a femicidios se ajustan plenamente a esta condición.

El concepto femicidio (*femicide* en inglés) surge a mediados de los años 70s en la academia inglesa a partir de los trabajos de Diana Russell que hacen referencia al "asesinato de mujeres realizado por hombres, motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de la mujer" (Naciones Unidas, 2013: 15). Posteriormente, en los años 90s, Marcela Lagarde crea el neologismo 'feminicidio' para dar cuenta de la violencia extrema que, con complicidad del Estado, existía contra las mujeres en México y países de América Central. Precisamente, es en el contexto latinoamericano donde el concepto sería más profundizado, debatido y traducido en leyes y normativas de los sistemas de justicia (Naciones Unidas, 2013).

En su definición genérica el femicidio o feminicidio corresponde al homicidio intencional de mujeres por el hecho de ser mujeres o por razones de género (CEPAL, 2015). Sin embargo, el concepto no es unánime en la medida en que no existe una definición

consensuada en la literatura especializada (PATH, InterCambios, MRC, WHO, 2009; Boira, Marcuello-Servós, Otero, Sanz Barbero, Vives-Cases, 2015).[42]

En el ámbito de las leyes y normativas nacionales también existe diversidad sobre el significado del término. Entre las concepciones más restrictivas se encuentra el llamado femicidio íntimo, que se limita a homicidios de mujeres en el matrimonio, en las relaciones de pareja o en casos de consanguinidad. Entre las concepciones más amplias se incluye una variedad mayor de homicidios de mujeres en el ámbito público y privado, motivaciones relacionadas al género, así como la eventual responsabilidad del Estado en la falta de protección a las víctimas (CEPAL, 2015).

De la misma forma, se observan diferencias substantivas y de especificación en las definiciones de las organizaciones internacionales. Así por ejemplo, las Naciones Unidas (2006) consideran el femicidio como el homicidio de mujeres por razones de género. Por su parte, la Organización de Estados Americanos (2008) entiende femicidio como la muerte violenta de mujeres por razones de género, sea dentro de la familia, en la unidad doméstica o en cualquier otro espacio de relaciones interpersonales, por parte de cualquier persona, que sea perpetrada o tolerada por los Estados y sus agentes por acción u omisión. Vinculado con este punto, se debate la necesidad de diferenciar femicidios directos e indirectos, siendo que los primeros se refieren a las muertes intencionales de mujeres por causas de género, y los segundos, a las muertes de mujeres por causas indirectas de discriminación de género, como la muerte por abortos clandestinos, la mortalidad materna, el tráfico de mujeres, etc. (CEPAL, 2015: 70)

La falta de consenso en la definición del femicidio afecta a las posibilidades de operacionalizar, dimensionar e intervenir sobre el fenómeno. A esa dificultad se le suman limitaciones y críticas de otro tipo. Por ejemplo, en términos jurídicos la figura del femicidio es muchas veces cuestionada por ser contraria a principios penales básicos como (ver CEPAL 2015: 73):

[42] Algunos autores prefieren usar “feminicidio” en lugar de “femicidio” para explicitar el componente de impunidad estatal de los homicidios de mujeres por causa de género (Lagarde, 2008). No obstante, ambos términos son comúnmente usados de manera indistinta. En este trabajo se opta por usar “femicidio”, ya que es el término original y tiene un carácter más general al no requerir la presencia de impunidad estatal sistemática. Por supuesto, en las citas textuales se mantienen los términos literales.

- Principio de legalidad: “todas las conductas que se definen como delitos deben estar claramente identificadas por las leyes, descritas de un modo unívoco”.

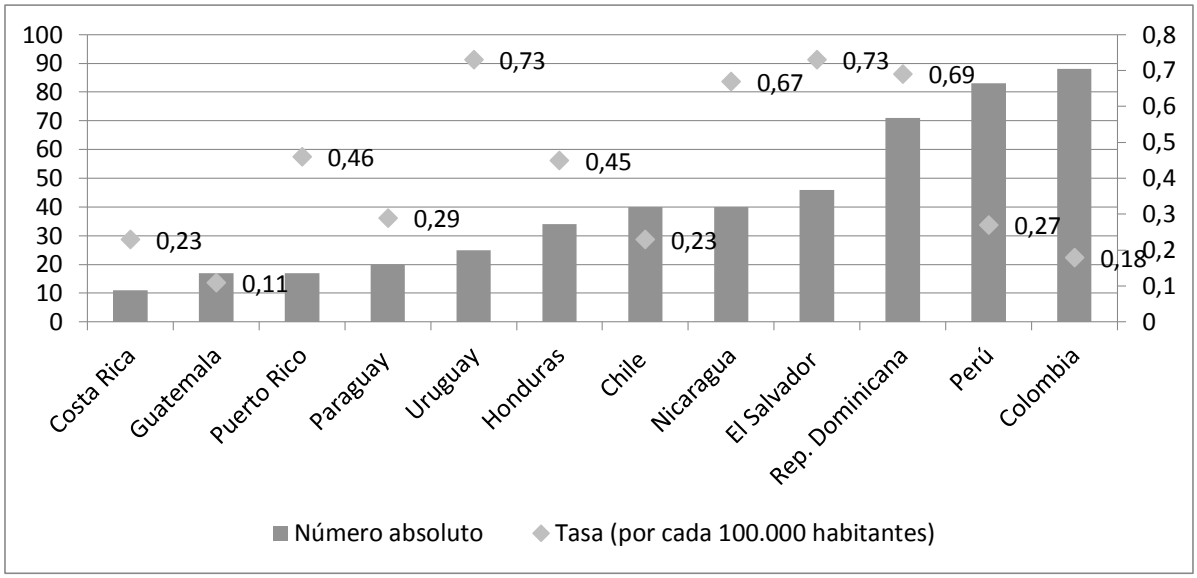
- Derecho penal de autor: condenar un grupo de personas que cometen delito, antes que el propio delito. Ese podría ser el caso “por ejemplo, si el femicidio se definiera como una conducta que solo pueda ser perpetrada por varones en contra de las mujeres, pero no por mujeres contra otras mujeres, aun tratándose de parejas”.

- Proporcionalidad en las penas: “caso de establecer una pena muy superior para las muertes de mujeres a manos de varones que para las muertes de varones a manos de mujeres en circunstancias similares”.

La medición del fenómeno sufre de falta de indicadores y datos confiables. En este sentido, según CEPAL, “el femicidio es una de las problemáticas donde se hace más evidente el vacío de información, ya que, entre otras cosas, existen fuentes de información heterogéneas, con importante sub-registro, falta de validación metodológica, ausencia de cifras oficiales y de determinación del organismo que las debe generar” (CEPAL, 2015:48). A pesar de esta limitación, el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL recolecta datos provenientes de los gobiernos de la región para dar cuenta de la magnitud de muertes de mujeres a manos de sus maridos o ex-maridos[43]. Ese parece ser el indicador más próximo de femicidio recolectado de forma sistemática en la región. El gráfico a continuación presenta el último año disponible para los países que reportan datos (2015).

**FIGURA 4. MUERTE DE MUJERES COMETIDAS POR MARIDOS O EX-MARIDOS EN 12 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)**

[43] La definición de CEPAL presenta varios problemas, como la falta de especificaciones sobre la intencionalidad del agresor (para diferenciar los homicidios dolosos de los culposos) o sobre los motivos y circunstancias de la muerte (para diferenciar femicidios de otras causas de muerte violenta). Un problema adicional es que el denominador de la tasa de femicidios para cada 100.000 habitantes incluye a todas las mujeres, mientras que el numerador considera solamente las de más de 15 años. Otros indicadores usados como *proxy* de femicidio son las muertes violentas de mujeres (Cepal, 2015) y las muertes de mujeres con presunción de homicidio (CESF, 2011).




**Fuente**: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Diciembre de 2013

El gráfico muestra que la tasa de femicidios cada 100.000 mujeres es más elevada en países como Uruguay, El Salvador, República Dominicana, Nicaragua y Honduras. Sin embargo, solamente se cuentan los casos de femicidio íntimo, por lo que si se adoptara una definición más amplia esas cifras seguramente estarían subestimadas.

El objetivo de esta sección es revisar la reciente incorporación del femicidio en el marco legislativo y penal de los países de América Latina y el Caribe como una estrategia para disminuir los homicidios atribuibles a la inequidad de género. Por otra parte, también se busca identificar los principales programas de prevención desarrollados en la región. [44]

Tanto la promulgación de leyes como la creación de programas tienen como propósito, a partir de estrategias diferentes, la prevención de la violencia letal contra las mujeres. En el primer caso, se espera alcanzar ese propósito básicamente por medio de la punición de los agresores, es decir, a través de un aumento de la severidad de las penas como mecanismo para disuadir e incapacitar a los responsables. En el segundo caso, la reducción del femicidio se busca a través de múltiples actividades de prevención, desarrolladas por diferentes actores, y orientadas a la víctima potencial, al agresor y/o a las condiciones ambientales.

[44] Siguiendo los criterios generales de este trabajo, fueron desconsideradas las iniciativas que abordan de forma general la violencia doméstica o de género sin foco específico en el fenómeno del femicidio.

- Iniciativas legislativas sobre femicidio en América Latina y el Caribe.
- Tipificación penal del femicidio.

En América Latina y el Caribe el primer país en legislar sobre femicidio fue Costa Rica en 2007. Sin embargo, fue a partir de los homicidios de mujeres en *Ciudad de Juárez* (México) que el fenómeno ganó mayor notoriedad. De hecho, en el año 2009, con el inicio del juicio de los homicidios del "campo algodonero de Juárez" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el término 'feminicidio' fue usado por primera vez en la sentencia de un tribunal internacional.

En la actualidad, al menos 15 países de la región han incluido el femicidio en sus marcos jurídicos. Las estrategias seguidas por estos países fueron diferentes y, en algunos casos, han cambiado con el tiempo. En este sentido, 6 países (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia y México) han desarrollado leyes integrales para el tratamiento del femicidio y 8 países han reformulado disposiciones de sus respectivos códigos penales en esta dirección. Entre estos últimos, la mayoría (Venezuela, Chile, Perú, Panamá, Ecuador, Honduras, Brasil y Colombia) tipifican el femicidio como delito autónomo, mientras que Argentina lo considera como un agravante de homicidio.

De forma general, el camino seguido por varios países de la región parecería ser el siguiente: i) una primera generación de políticas contra la violencia doméstica sin sanción penal diferenciada; ii) una segunda generación de políticas que consideran el femicidio como agravante de homicidio (por ejemplo, de forma similar al infanticidio); y iii) una tercera generación que tipifica el femicidio como delito autónomo.

La tabla a seguir presenta las normativas o leyes vigentes sobre femicidio en la región, considerando el país, el año de surgimiento, la definición, el tipo penal o la forma jurídica. En relación al tipo penal fueron identificadas tres categorías: delito autónomo en el marco de una ley integral de violencia contra la mujer, delito autónomo simple dentro del código penal, y agravante del crimen de homicidio[45].

[45] Esta distinción entre la incorporación del femicidio a partir de la reforma de códigos penales o de la creación de leyes integrales es destacada en el informe ONU-ÚNETE (2013). Según el informe, contar con leyes integrales tiene la ventaja de "que en ellas se incorporaran aspectos importantes para la comprensión y aplicación del delito de femicidio/feminicidio, y para su persecución, sanción y reparación"( ONU-ÚNETE , 2013: 18).

**TABLA 10. LEYES O NORMATIVAS SOBRE FEMICIDIO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

| País | Año | Ley o Normativa | Especificación | Tipo penal | Definición textual del femicidio/feminicidio |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bolivia** | 2013 | Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia | Ley No. 348 | Delito autónomo en una ley específica de violencia contra la mujer | Violencia Feminicida: Es la acción de extrema violencia que viola el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de la mujer por el hecho de serlo. (Art.7.2) |
| **México** | 2012 | Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia | Ley DOF 15-01-2013 | Delito autónomo en una ley específica de violencia contra la mujer | Matar a una mujer por razones de género (Art. 21 refiere al Art. 325 del Código Penal) |
| **Nicaragua** | 2012 | Ley Integral contra la violencia hacia las Mujeres | Ley No.779 | Delito autónomo en una ley específica de violencia contra la mujer | El hombre que, en el marco de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, diere muerte a una mujer.(Art.9) |
| **El Salvador** | 2010 | Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres | Ley No.520 | Delito autónomo en una ley específica de violencia contra la mujer | Muerte de una mujer mediada por motivos de odio o desprecio por la condición de mujer. (Art. 45) |
| **Guatemala** | 2008 | Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer | Decreto 22-2008 | Delito autónomo en una ley específica de violencia contra la mujer | Muerte violenta de una mujer, ocasionada por relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. (Art. 3.e) |
| **Costa Rica** | 2007 | Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres | Ley No.8589 | Delito autónomo en una ley específica de violencia contra la mujer | Muerte de una mujer con quien se tuvo una relación de casamiento o unión declarada, o no. (Art. 21) |
| **Brasil** | 2015 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley No. 13.104 | Delito autónomo simple | Matar a una mujer por razones de su sexo, cuando el crimen es basado en violencia doméstica y familiar, en menosprecio o discriminación de la condición de mujer. (Art. 121) |
| **Colombia** | 2015 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley "Rosa Elvira Cely" No. 1.751 | Delito autónomo simple | Muerte violenta de una mujer por su condición de mujer (Art. 2) |
| **Venezuela** | 2014 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia | Delito autónomo simple | El homicidio de una mujer, cometido por un hombre, por motivos estrictamente vinculados con su género.(Art. 57) |
| **Ecuador** | 2014 | Reforma del Código Penal o Ley | Código Orgánico Integral penal | Delito autónomo simple | Matar a una mujer como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, por el hecho de ser mujer o por su condición de género. (Art. 141) |
| **Perú** | 2013 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley No. 30.068 | Delito autónomo simple | Matar a una mujer por su condición de mujer.(Art. 108-A) |
| **Panamá** | 2013 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley No. 82 | Delito autónomo simple | Causar la muerte a una mujer basada en la pertenencia al sexo femenino, por causa de la discriminación o cualquier otra forma de violencia (Art. 4.7) |
| **Chile** | 2010 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley No. 20.480 | Delito autónomo simple | Reforma las normas sobre parricidio: Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el delito tendrá el nombre de femicidio (Art.390.b) |
| **Argentina** | 2012 | Reforma del Código Penal o Ley | Ley No. 26.791 | Agravante | Homicidio de una mujer por un hombre por placer, codicia, odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión (Art. 1.1 e 1.4) |

**Fuente:** Elaboración propia con base en: ONU-ÚNETE, 2013; CEPAL, 2015; Ley 13.104 (Brasil) 2015; Ley 1751 (Colombia) 2015, Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Venezuela), 2014.

Todos los casos analizados hacen referencia a la muerte de mujeres por razones de género. En algunos países la definición es acompañada de motivaciones más específicas, sea odio (El Salvador y Argentina), discriminación (Panamá y Brasil), orientación sexual o identidad de género (Argentina). En otros países el femicidio es definido en el marco de las relaciones estructurales de dominación y poder (Nicaragua, Guatemala, Ecuador). Asimismo, en algunos casos se indica que este tipo de delito es cometido por hombres contra mujeres (Venezuela, Nicaragua, Argentina), mientras que otros no son explícitos al respecto.

Como fue señalado, 6 países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y México) tipifican el femicidio como delito autónomo creando leyes integrales y en algunos casos nuevas instituciones con competencia en la materia. Costa Rica fue el precursor en legislar sobre femicidio en el continente (2007); sin embargo, tipifica únicamente el femicidio íntimo, entendiéndolo como la muerte de una mujer provocada por una persona con la que tiene o tuvo una relación de casamiento o unión, declarada o no (Art. 21- Ley No. 8589). Bolivia tipifica el feminicidio en el marco de una ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia donde define la violencia feminicida y el delito de feminicidio (Artículo 252 bis). México incluye la tipificación del feminicidio y una serie de medidas de emergencia para enfrentar la violencia feminicida en territorios específicos. En los restantes casos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua), a partir de una definición más amplia, "el delito de femicidio/ feminicidio está incorporado en leyes especiales integrales que, además de incluir otros tipos penales, establecen órganos especializados en materia penal para investigar y sancionar los delitos creados en la ley, y definen los mecanismos encargados de diseñar y ejecutar políticas públicas para prevenir, atender y proteger a las mujeres víctimas de hechos de violencia" (ONU - ÚNETE, 2013:17 -18).

Los otros 8 países (Venezuela, Chile, Perú, Panamá, Ecuador, Honduras, Brasil y Colombia) simplemente agregan el femicidio como delito autónomo en sus códigos penales. Entre ellos, los países que tipificaron más recientemente el femicidio como delito autónomo fueron Brasil y Colombia, en 2015. En ambos casos el femicidio es entendido como el homicidio por la condición de ser mujer. Brasil lo considera como un crimen especialmente grave ("hediondo") vinculado al menosprecio o discriminación de la condición de mujer (art. 121 del Decreto-Ley 2.848). Por su parte, Colombia, después de haber sancionado el femicidio como un agravante de homicidio, lo incluye como un delito autónomo en su código penal para castigar a quien causa la muerte violenta de una mujer por su condición de mujer o por motivo de su identidad de género, sea en el ámbito privado o en el público (Art. 2 Ley 1761).

Venezuela también comenzó considerando el femicidio íntimo[46] como un agravante del homicidio (CEPAL, 2015). Sin embargo, desde 2014 el femicidio es considerado un delito autónomo, siendo "el homicidio de una mujer, cometido por un hombre, por motivos estrictamente vinculados con su género". Esta tipificación incluye el femicidio íntimo, no íntimo[47] y por conexión[48] (Art. 57. Ley de reforma parcial de la ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia).

Ecuador aprobó en 2014 el Código Orgánico Integral Penal, que en su artículo 141 tipifica el femicidio como el crimen en que una persona, "como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género". Perú, país que tipificaba como parricidio los casos de femicidio, reformuló su código penal en 2013 para establecerlo como un delito autónomo, con base en la definición básica de dar muerte a una mujer por su condición de ser mujer (Art. 108-A, Ley 30062). Partiendo de una definición similar, Panamá también tipificó el femicidio como un delito autónomo.

En Chile, la tipificación implicó una adaptación del antiguo delito de parricidio para incorporar el femicidio como una de sus categorías constitutivas. En este país, así como en Costa Rica, el femicidio es considerado un delito acotado a las relaciones en el ámbito privado y familiar[49]. Por último, Argentina es actualmente el único caso que considera el femicidio como un agravante para los homicidios de mujeres realizados por hombres en función de la violencia de género (Ley 26.791).

[46] "Cuando intencionalmente el cónyuge, ex-cónyuge, concubino, ex-concubino, persona con quien la víctima mantuvo vida marital, unión estable de hecho o relación de afectividad, con o sin convivencia, haya dado muerte a una mujer"(Art. 57).

[47] "Aquel hombre que intencionalmente le haya dado muerte a la mujer, aprovechándose de una relación laboral, académica, profesional o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad, en menosprecio del cuerpo de la víctima para la satisfacción de instintos sexuales" (Art. 57).

[48] "El hombre que intencionalmente haya dado muerte a alguna mujer por estar ésta involucrada en el contexto como la trata, en las asociaciones delictivas o en redes internacionales de industrias ilícitas" (Art. 57).

[49] En Chile, organizaciones sociales e integrantes del parlamento llevaron adelante un proyecto de ley que argumenta que los crímenes por el hecho de ser mujer exceden los relacionamientos privados y alcanzan el ámbito público (Muñoz D'Albora, 2009).

— Medidas de Protección dispuestas en la legislación.

Algunas leyes de violencia contra la mujer, más allá de tipificar el femicidio, incorporan medidas de protección como refugios para mujeres en riesgo de muerte (Costa Rica[50], Guatemala[51] y Chile[52]), resarcimientos o protección para descendientes o familiares de las víctimas (Chile[53], Guatemala, México Panamá,[54] y Perú).

Pocos casos incorporan medidas de rehabilitación para agresores. En Brasil la Ley *Maria da Penha* menciona los Centros de Educación y Rehabilitación de Agresores. Por otro lado, en Perú el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables trabaja en la reinserción de hombres con sentencias judiciales por violencia como estrategia para prevenir la violencia y la muerte de mujeres (Resolución Ministerial 0163-2015)[55].

Otras leyes están orientadas a diversos actores del sistema de justicia criminal. Por ejemplo, en Colombia se establece el "otorgamiento de garantías de seguridad para los testigos, los familiares de las víctimas de la violencia feminicida, lo mismo que a los operadores de la justicia" (Art.7.h, Ley 1751). Paralelamente, en países como El Salvador,[56] Costa Rica[57] y

[50] El "Protocolo interinstitucional de intervención para la atención de mujeres en situación de riesgo alto de muerte por violencia" prevé la atención en "Centros de Atención Especializada y Albergue Temporal para Mujeres Agredidas y en riesgo de muerte".

[51] El artículo 16 de la "Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer" prevé la creación de "Centros de Apoyo Integrales para las Mujeres Sobrevivientes de Violencia".

[52] El "Protocolo para la atención a víctimas de femicidio", según el convenio subscripto por Carabineros de Chile, Ministerio del Interior, Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), incluye casas para la atención de mujeres en situación de violencia (SERNAM, 2012): "el rol de SERNAM consiste en contactar a las afectadas y los afectados y ofrecer patrocinio jurídico y apoyo de la red que compone el Circuito del Femicidio, en la que participan Carabineros de Chile, centros de Atención a Víctimas, CAVD, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el SERNAM. Los CAVD entregan atención reparatoria mientras que el Servicio Nacional de Menores entrega apoyo y protección a los hijos e hijas de las víctimas" (SERNAM, 2014:553).

[53] "Protocolo Intersectorial para niños, niñas y adolescentes víctimas indirectas de homicidio o parricidio en contexto de Violencia Intrafamiliar", del Servicio Nacional de Menores (SENAME). (SERNAM, 2012).

[54] Según el artículo 71 de la ley Nº 82: "la reparación a la víctima será proporcional al daño causado. La reparación deberá ser decretada por la autoridad judicial que conozca del caso concreto. Cuando la víctima haya fallecido, el derecho a la reparación se extiende a sus sucesores, de acuerdo con lo establecido en la ley".

[55] http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/06/09/1248180-1.html)

[56] En El Salvador, el artículo 47 sanciona la no actuación para garantizar el derecho de la víctima a la justicia: "Quien en el ejercicio de una función pública propiciare, promoviere o tolerare, la impunidad u obstaculizare la investigación, persecución y sanción de los delitos establecidos en esta ley, será sancionado con pena de prisión de dos a cuatro años e inhabilitación para la función pública que desempeña por el mismo plazo". (Ley No.520).

[57] En el caso de Costa Rica, "se sanciona penalmente a quien en ejercicio de una función pública promueva la impunidad u obstaculice una investigación policial, judicial o administrativa, relacionada con acciones de violencia contra la mujer" (Naciones Unidas, 2013: 24).

Guatemala[58] son previstas medidas particulares para personas que en el ejercicio de su función pública incentiven o toleren la impunidad del femicidio (CEPAL, 2015: 72).

Algunas leyes buscan generar cambios en el sistema de administración de justicia para adecuar la institucionalidad y los procedimientos a las exigencias de las nuevas normativas (Naciones Unidas, 2013). Ejemplos en este sentido son los casos de El Salvador y Nicaragua, donde la implementación de leyes integrales dio lugar a procedimientos de coordinación interinstitucional con el objetivo de garantizar la mayor celeridad y veracidad de las investigaciones y decisiones judiciales (ONU - ÚNETE, 2013: 20). También vale la pena mencionar el "Modelo de Atención Integral" de Guatemala, que incluye tribunales especializados en "Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer", así como la especialización de otras instituciones como las "Fiscalías de delitos contra la vida e integridad física de la mujer" (GGM, 2010: 36).

En algunos países (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, México y Perú) las leyes sobre femicidio también contemplan el trabajo de la policía o de las Fiscalías. En este sentido, a partir de la aprobación de la ley de femicidio Nicaragua fortaleció sus unidades especializadas en delitos contra la violencia de género y México creó el "Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Homicidio desde la Perspectiva del Feminicidio" con el objetivo de contribuir al trabajo de los funcionarios del sistema de justicia (Gobierno de México, 2009).

Por otra parte, agencias internacionales como ONU-Mujeres fomentan la construcción de un "Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)" con el objetivo de facilitar la investigación eficaz (CEPAL, 2015:30). Con esa base, países como Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Perú están desarrollando instrumentos para la investigación del femicidio, incluyendo guías sobre la recolección de evidencias, procedimientos judiciales e investigaciones, bien como mecanismos para fomentar el acceso de las mujeres al sistema de justicia (OACNUDH & FGR, 2012: 6).

[58] En Guatemala se considera la responsabilidad de parte del Estado "por la acción u omisión en que incurran las funcionarias o funcionarios públicos que obstaculicen, retarden o nieguen el cumplimiento de las sanciones previstas en la presente ley, pudiendo ejercer contra éstas o éstos la acción de repetición si resultare condenado, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o civiles"(Art. 12, Decreto n° 22-2008).

## 3. Programas de prevención de femicidios en América Latina y el Caribe

Los esfuerzos realizados para la inclusión del femicidio en el plano legislativo no tienen, en la mayoría de los países de la región, correlato en el desarrollo de programas de prevención (CEPAL, 2015; Cladem, 2013; Procuraduría General de la República, México, 2006, Defensoría del Pueblo-Bolivia, 2012; GGM, 2010; CESF, 2011). A pesar de ser frecuentes las iniciativas orientadas a controlar la violencia doméstica, pocos programas están enfocados en la reducción de los femicidios.

Entre los programas existentes se pueden identificar tres tipos:

- Campañas de sensibilización a la población.
- Capacitación de funcionarios del sistema de justicia criminal.
- Implementación de escalas de riesgo o alarmas.

### 3.1. Campañas de sensibilización

Las campañas de sensibilización tienen como objetivo central generar cambios en los patrones culturales y estereotipos de género de la población. La mayoría son campañas de prevención de violencia doméstica con algún tipo de foco sobre el femicidio.

En Panamá en el año 2012 fue lanzada la campaña “Alto al Femicidio” y más recientemente en el Cono sur se adoptó la campaña “Ni una Menos”, que denuncia la muerte de mujeres por violencia de género. Otro ejemplo es la campaña boliviana impulsada por la ONU y el Ministerio de Justicia en el año 2010 bajo el lema “Ni una más, violencia nunca más”. Ese mensaje fue emitido en varios idiomas (castellano, aimara y quechua) con materiales de difusión y spots televisivos sobre violación de mujeres, trata y femicidio, que fueron difundidos en todo el país (OEA, 2014).

Ejemplos similares se encuentran en Chile con la campaña “¡Cuidado! El machismo mata”, desarrollada por la “Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres” en el año 2015; o "Nuestra decisión está tomada, NO más feminicidio", desarrollada por diferentes organizaciones que promueven los derechos de mujeres en Bolivia, Perú y Ecuador. [59]

[59] Se puede consultar la campaña en el siguiente link: https://www.youtube.com/watch?v=tKEC6GsgGck

### 3.2. Capacitación de funcionarios del sistema de justicia criminal

Una de las principales justificaciones para la capacitación de funcionarios del sistema de justicia criminal es la necesidad de generar competencias técnicas y sensibilidad en la atención de los casos de riesgo de vida o femicidio.

En este sentido, los Centros de Emergencia de la Mujer (CEM) de Perú han incorporado módulos sobre femicidio en los cursos de capacitación a los promotores de justicia (MIMP, 2012). Esos programas pretenden "fortalecer las capacidades de los operadores policiales, fiscales y de justicia para detectar e identificar el riesgo de que se produzca feminicidio y tentativas". Más allá de eso, los CEMs también desarrollan programas de concientización y de rehabilitación para las víctimas o familiares de víctimas de femicidio (MIMP, 2012:76).

En el caso de México, el instituto Nacional de las Mujeres también desarrolla seminarios para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, así como jornadas de capacitación a funcionarios sobre Derechos Humanos, justicia y femicidio (SNPASEVM, 2011). También en México, el Gobierno Federal creó en 2004 la "Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua", a raíz de denuncias sistemáticas de corrupción e ineficiencia del sistema local de justicia en relación a los femicidios. Esa Fiscalía especial tuvo como objetivo auxiliar a las entidades locales en la investigación de delitos, dando atención a las denuncias de homicidios y desapariciones de mujeres así como a los familiares de las mujeres muertas o desaparecidas.

Otras iniciativas en este sentido fueron desarrolladas por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), buscando mejorar las capacidades de respuesta institucional en la prevención y atención de la violencia, trata y femicidio, a partir de cursos de capacitación para profesionales y seminarios.[60]

### 3.3 Escalas de riesgo o alarmas

Las escalas de riesgo pueden ser usadas como una forma de sensibilización de las mujeres y de la población en general, así como una herramienta para los servicios públicos que lidian con mujeres en situaciones de riesgo.

Una experiencia de sensibilización fue aplicada en El Salvador por ISDEMU a partir de la difusión de escalas de riesgo, para informar a las mujeres sobre las etapas de la violencia y

[60] Para más información consultar el link: http://www.isdemu.gob.sv/

alertar sobre el riesgo de femicidio. Esa escala fue presentada en la forma de "un termómetro" que se inicia con bromas agresivas y tiene como punto más alto el femicidio. La idea del "termómetro" es mostrar la violencia doméstica como un fenómeno con diferentes expresiones que pueden desembocar en la muerte de las mujeres. De manera similar, en México fue implementada una escala de clasificación de los niveles de violencia llamada "Violentómetro". La escala fue desarrollada por la Universidad Politécnica de Gestión con Perspectiva de Género y difundida por medio de material gráfico en forma de regla o termómetro para "visualizar las diferentes manifestaciones de violencia que se encuentran ocultas en la vida cotidiana y que muchas veces se confunden o desconocen"[61].

En Perú, 149 Centros de Emergencia de la Mujer (CEM) también aplican escalas de riesgo al tiempo que ofrecen "gratuitamente patrocinio legal, evaluación y apoyo psicológico, orientación y apoyo social" (MIMP, 2012: 27). La prevención del femicidio mediante el uso de escalas de riesgo comprende la evaluación de tres ejes: agresor, víctima y relación entre ambos. El resultado de esta evaluación "se expresa en una escala que ubica o clasifica al caso como leve, moderado o severo. El CEM cataloga los casos de mayor a menor siendo los de mayor riesgo los casos que concentran la mayor atención del servicio" (MIMP, 2012: 42).

**TABLA 11. CATEGORIZACIÓN DEL RIESGO DE FEMICIDIO SEGÚN LOS CEM-PERÚ[62]**

| Categorización | Definición |
|---|---|
| Riesgo Leve | Existen indicadores de violencia familiar o sexual, pero son pocas las probabilidades de que la violencia se repita en función de factores protectores con los que cuenta la víctima. |
| Riesgo Moderado | Existen factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que la violencia física, psicológica o sexual se vuelta a repetir por la debilidad de los factores protectores y por la presencia de factores de riesgo activo en el agresor. Se trata de una violencia moderada en magnitud y frecuencia. |
| Risco Severo | Existen factores de riesgo y ausencia de factores protectores. La violencia se agrava poniendo en peligro la integridad física de la víctima. En el caso de violencia familiar, generalmente se trata de una situación de violencia frecuente, de mediana o larga duración que es acompañada de amenazas de muerte o daño físico. Esta categoría se asocia a los casos de feminicidio o tentativas. |

**Fuente:** MIMP, 2012: 44.

Las acciones preventivas de los CEMs están pautadas por la escala de riesgo, lo que puede suponer trasladar a las mujeres a refugios, iniciar procesos judiciales o investigaciones policiales, más allá del apoyo con atención médica y psicológica.

[61] Para más información consultar el link:
http://www.genero.ipn.mx/Materiales_Didacticos/Documents/ARTICULO3BCD.pdf
[62] La ficha de registro se detalla en anexo.

En Guatemala, a partir de la Ley del año 2008 se implementó un modelo de atención integral que tiene como objetivo principal evitar la re-victimización de la violencia doméstica y prevenir el femicidio. El programa es implementado por la Oficina de Atención a la Víctima (OAV) del Ministerio Público con la Fiscalía de la Mujer y la Oficina de Atención Permanente. La Fiscalía de la Mujer es la institución encargada de iniciar la indagación y ofrecer medidas dependiendo de la clasificación de riesgo de las denuncias. La clasificación determina tres niveles de riesgo:

**TABLA 12. CATEGORIZACIÓN DE LOS NIVELES DE RIESGO DE LAS DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA, FISCALÍA DE LA MUJER EN GUATEMALA**

| Tipos de riesgos | Definición |
|---|---|
| Riesgo 1 | Agresiones psicológicas o amenazas, sin riesgo de lesiones o de vida |
| Riesgo 2 | Amenazas y lesiones leves, sin riesgo de vida |
| Riesgo 3 | Riesgo de vida |

**Fuente:** GGM, 2010, página 62.

El "Servicio Nacional de la Mujer" (SERNAM) es el organismo del Gobierno de Chile dedicado a realizar actividades de prevención de la violencia doméstica. En el marco del programa "Chile Acoge" (2010), ese servicio desarrolla una serie de acciones para prevenir la violencia intrafamiliar, como la iniciativa de botones de pánico que está pensada para mujeres víctimas de violencia con riesgo vital. Más de 690 mujeres han recibido el botón de pánico, "que consiste en la instalación, en el celular personal, de un número de emergencia para mujeres que se encuentran en alto riesgo con el fin de que puedan recibir atención inmediata" (SERNAM, 2014: 553).

**4. Monitoreo e impacto.**

La falta de información de calidad es una de las principales limitaciones para dimensionar el fenómeno del femicidio y generar programas eficaces de prevención (CEPAL, 2015). En la región, los estudios sobre femicidio son predominantemente descriptivos y cualitativos, y se orientan en general a argumentar la necesidad de políticas públicas sobre el tema. En muchos casos se identifican obstáculos en los sistemas de justicia criminal y se ofrecen sugerencias para su superación, en otros se busca interpretar la evolución de los indicadores; sin embargo, son muy escasas las evaluaciones sobre el impacto de intervenciones públicas en la materia.

No obstante, en los últimos años algunos países experimentaron avances. Colombia, por ejemplo, desarrolló un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia de Género. Argentina trabaja en la implementación de una Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de femicidios y de homicidios agravados por el género, y Guatemala está creando un Sistema Nacional de Información Sobre Violencia en Contra de la Mujer, con datos sobre femicidio.

Una excepción a la ausencia de evaluaciones de impacto es el caso de la Ley *Maria da Penha* en Brasil. Posenato Garcia et al (2013) evalúan el impacto de la ley sobre la mortalidad de las mujeres por agresiones utilizando la técnica de series temporales interrumpidas. Entre las conclusiones se destaca que no hubo reducción de las tasas anuales de mortalidad, comparando con los períodos anteriores y posteriores a la implementación de esta ley. En este sentido, se señala que las tasas de mortalidad cada 100 mil habitantes pasaron de 5,28 en el período anterior a la ley (2001-2006) a 5,22 en el período posterior (2007-2011) (Posenato Garcia et al, 2013). Sin embargo, es importante resaltar dos observaciones. En primer lugar, en relación a la variable dependiente, el estudio mide el efecto de la ley sobre la mortalidad de mujeres por agresiones y no precisamente sobre femicidio[63]. En segundo lugar y en relación a la variable independiente, el análisis no controla por medio de métodos multivariados la presencia de otros factores intervinientes ni los niveles de operacionalización e implementación local de la ley. Por otro lado, la ley *Maria da Penha* define y reglamenta la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, pero la tipificación específica del femicidio como delito autónomo solo ocurre en Brasil en el año 2015. En consecuencia, las conclusiones de esta evaluación deben ser tomadas con cautela.

Una evaluación posterior de la ley *Maria da Penha* fue realizada por Cerqueira et al (2015) utilizando un modelo de diferencias en diferencias, donde el grupo de tratamiento (homicidio de mujeres) fue controlado con el grupo de control (homicidio de hombres). El estudio se propuso distinguir los factores asociados a la violencia social, que afectarían de forma general los homicidios tanto de hombres como de mujeres, de otros factores ligados específicamente a la cuestión de género que afectarían apenas a los homicidios de mujeres. Con este fin, se estimaron modelos explicando los homicidios de mujeres y los homicidios de mujeres dentro de la residencia, siendo este último un indicador más próximo del fenómeno

[63] Los datos fueron obtenidos del *Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)* y fueron considerados las muertes de mujeres de todas las edades, ocurridas en Brasil entre 1º de enero de 2001 y 31 de diciembre de 2011. Fueron analizadas las siguientes causas de muerte: otras causas extremas de traumatismo accidentales; lesiones auto-provocadas intencionalmente; agresiones, y eventos cuya intención es indeterminada. No fueron consideradas las muertes por intervenciones legales o operaciones de guerra (Posenato Garcia; 2013: 384)

de violencia doméstica. También fueron considerados efectos fijos locales y temporales, más allá de variables de control como la prevalencia de armas de fuego y el consumo de bebidas alcohólicas en las microrregiones brasileras. En contraste con los resultados alcanzados por Posenato Garcia et al (2013), esta evaluación apunta que la introducción de la ley *Maria da Penha* generó efectos estadísticamente significativos sobre la disminución de los homicidios de mujeres asociados a la cuestión de género. Si bien no se desprende directamente del análisis cuantitativo, tres mecanismos podrían estar operando en esta reducción, según Cerqueira et al (2015): i) aumento de los costos de la pena para los agresores; ii) aumento del empoderamiento y de las condiciones de seguridad para que la víctima pueda denunciar; y iii) perfeccionamiento de los mecanismos jurisdiccionales, que posibilitan una atención más efectiva por parte del sistema de justicia criminal para los casos de violencia doméstica.

**5. Síntesis**

A pesar del creciente protagonismo del femicidio en la agenda académica, social y política de la región, no existe una definición consensuada del concepto ni una operacionalización armonizada de indicadores concretos.

La mayor parte de los países de la región han enfocado el problema del femicidio en el plano legislativo, sea con la creación de leyes específicas (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia y México), adjuntando nuevos delitos a sus códigos penales (Venezuela, Chile, Perú, Panamá, Ecuador, Honduras, Brasil, Colombia), o estableciendo agravantes al homicidio (Argentina). Así, la tipificación del femicidio supone un aumento del castigo a los agresores, en especial con la imposición de penas de privación de libertad más severas en relación a los homicidios. Otros tipos de medida propuestos en la legislación son la protección a víctimas y a sus hijos (Chile, Perú y Guatemala), la protección a testigos y funcionarios judiciales involucrados en los juicios (Colombia), refugios para mujeres en riesgo de muerte (Costa Rica, Guatemala y Chile) y resarcimiento o protección para los descendientes o familiares de víctimas (Chile, Guatemala, México, Panamá y Perú).

En algunos casos (El Salvador, Guatemala y México) la implementación de nuevas leyes también implicó cambios en el sistema judicial, determinando la creación de organismos especializados en la temática de género y en femicidios. Paralelamente, varios países han elaborado protocolos para la investigación y procesamiento jurídico de este delito (Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Perú).

Sin embargo, los esfuerzos legislativos y judiciales generalmente no presentan un correlato en la implementación de programas generales de prevención del femicidio. Los pocos ejemplos existentes en el contexto regional se limitan a campañas de sensibilización dirigidas a la población (Bolivia, Perú y Ecuador, Chile, El Salvador y México), capacitación de funcionarios públicos del sistema de justicia criminal (Perú, México y El Salvador) e implementación de mecanismos para detectar o predecir casos de violencia extrema, tales como escalas de riesgo o botones de pánico (Guatemala, Perú y Chile).

Una de las limitaciones para generar programas de prevención se vincula a la falta de indicadores y datos de calidad. Según el Observatorio de Género de la CEPAL, "el femicidio o feminicidio es una de las problemáticas donde se hace más evidente el vacío informativo, ya que existen fuentes de información heterogéneas, hay un importante sub-registro, falta validación metodológica, y se carece de cifras oficiales y de determinación de los organismos que las deben generar" (CEPAL, 2015:48). De la misma forma, existe una enorme escasez de evaluaciones sobre el impacto de las leyes y programas que están siendo implementados. La mayoría de los estudios sobre femicidio buscan describir o dimensionar el fenómeno, con base en los escasos datos disponibles o en abordajes cualitativos. Es poco lo que se sabe sobre la eficacia de las medidas que están siendo implementadas en la región. Solamente en el caso de Brasil fueron encontradas evaluaciones que estiman impacto de la Ley *Maria da Penha* en los homicidios de mujeres. Evidentemente, datos de mayor calidad son un elemento necesario no solo para priorizar recursos y distinguir lo que funciona de lo que no funciona en términos de prevención, sino también para mejorar el debate ciudadano sobre femicidio en una región simultáneamente caracterizada por la violencia y la inequidad de género.

## VI. iv. 'FICA VIVO!', BRASIL [64]

**TIPO 06: INTERVENCIONES POLICIALES EN ÁREAS DE RIESGO**

- Datos Básicos:
- Nombre del Proyecto: Fica Vivo!
- Institución: Secretaria de Estado de Defesa Social, Gobierno de Minas Gerais
- Tipo de Institución: Gobierno Regional
- Financiamiento: aproximadamente US$ 5.500.000 hasta el año 2006
- Fechas: desde Agosto de 2002 hasta la actualidad
- Foco: comunidades o favelas con alta incidencia de homicidios
- Áreas cubiertas: Estado de Minas Gerais
- Personal: En 2006, el programa contaba con 15 centros locales para organizar las actividades y apoyar a la comunidad, 30 profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, educadores etc.), 15 grupos de patrullaje en zonas de riesgo, y 202 monitores que impartían talleres.
- Número de beneficiarios: en 2006, aproximadamente 11.500 jóvenes participaron de actividades desarrolladas por el programa.

- Contexto y antecedentes históricos.

La capital del estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, experimentó un importante aumento de la violencia sobre la mitad década de los noventa y los primeros años del siglo XXI. En efecto, su tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 12,7 a 42,9 entre 1994 y 2002.

En función de ese escenario, la Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos creó en 2001 el Fórum Interinstitucional "Direitos Humanos e Segurança Pública", ámbito integrado por organismos públicos y privados con el propósito de desarrollar políticas efectivas que combatiesen la criminalidad y promoviesen los derechos humanos. Se planteaba así la

[64] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes: se observó in-situ uno de los espacios de implementación del programa, se entrevistó a 6 miembros o ex-miembros del equipo Fica Vivo! (autoridades y técnicos), 1 monitor de talleres, 1 integrante del Ministerio Público, 1 integrante de la Policía Militar y 1 integrante de la Policía Civil. Por otro lado, se llevaron a cabo 5 entrevistas con referentes académicos especialistas en violencia. En total se realizaron 15 entrevistas en Belo Horizonte durante abril y mayo de 2016. Finalmente, se analizaron las publicaciones así como otros documentos ofrecidos directamente por los informantes y gestores del proyecto.

idea de generar sinergia entre dos frentes de acción no siempre muy articulados: los operadores de seguridad pública y los militantes de derechos humanos.

El Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública de la Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP-UFMG) participaba del Fórum Interinstitucional y una de sus contribuciones fue un diagnóstico sobre las características de los homicidios en Belo Horizonte. El estudio evidenciaba, entre los principales resultados, una alta concentración de los homicidios ("hotspots") en áreas pobres de la ciudad, proximidad residencial entre víctimas y victimarios, y un perfil bastante definido en relación a las personas involucradas en esos hechos: se trataba preponderantemente de jóvenes de sexo masculino y raza negra.

Una vez definido el problema, el CRISP realizó junto a otros actores una serie de reuniones para diseñar una propuesta de intervención. La propuesta a la que se arribó presentaba dos componentes, uno de 'represión cualificada' por parte de la policía y otro de prevención social. Se enfocaba en los jóvenes involucrados en grupos criminales o con alto riesgo de hacerlo, tenía una fuerte base comunitaria y se inspiraba en la experiencia "Ceasefire"[65] de la ciudad de Boston (EEUU).

Para la implementación de una experiencia piloto fue seleccionada la región del Morro das Pedras, un conglomerado al oeste de Belo Horizonte con una población de 30.000 personas y una tasa de homicidios que rondaba los 200 cada cien mil habitantes. La experiencia fue directamente coordinada por el CRISP con la colaboración de diversos actores (la Policía Militar, la Policía Civil, la Policía Federal, el Ministerio Público, el Poder Judicial, asociaciones comerciales, organizaciones sociales, referentes locales, etc.) y representó el inicio del "Programa e control de homicidios", que acabó llamándose "Fica Vivo!". Una de las razones que motivaron el cambio de nombre del programa fue evitar la estigmatización de las comunidades con referencias directas a los homicidios o la violencia.

La experiencia en Morro das Pedras fue valorada positivamente por sus protagonistas y por la ciudadanía en general. Los resultados indicaban una bajada de los homicidios de aproximadamente 45%, así como la posibilidad de que los vecinos circulasen más libremente. El programa planteaba ideas prometedoras: priorizar las comunidades más violentas; focalizar en la reducción de los homicidios y no en el tráfico de drogas como era tradición; efectuar una 'represión cualificada' buscando incapacitar a los ofensores contumaces; combinar acciones de prevención social con patrullaje ostensivo; involucrar de manera activa a la comunidad local,

[65] Para mayor información, consultar: http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188741.pdf

etc. El nuevo gobierno del estado en 2003, encabezado por Aécio Neves, decidió incorporar el programa dentro de la Secretaria de Defesa Social (SEDS)[66].

El Fica Vivo! ha experimentado varias transformaciones en sus 15 años de trayectoria. Surgió como una intervención piloto en una única región de Belo Horizonte, coordinada desde la sociedad civil y ha pasado a constituir una de las principales políticas estaduales de gobierno en esta área, cubriendo 32 regiones en todo Minas Gerais. Este largo proceso ha implicado cambios de organización, de abordaje metodológico, de presupuesto, de liderazgos, etc. Como señaló un entrevistado, visto con perspectiva histórica "hay muchos Fica Vivos".

A continuación se presentan las características más representativas de este programa, para lo cual se evita profundizar, deliberadamente, en aspectos accesorios o de carácter coyuntural.

— Objeto de la intervención.

El Fica Vivo! tiene como objetivo central reducir la incidencia de homicidios dolosos, mediante acciones de prevención y represión, en áreas de riesgo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte y de otros municipios de Minas Gerais con altos niveles de violencia.

El programa también busca contribuir a los siguientes objetivos adicionales: i) prevenir los conflictos y las rivalidades violentas involucrando adolescentes y jóvenes; ii) ampliar la sensación de seguridad; y iii) fortalecer la red de protección socio-comunitaria de los adolescentes y jóvenes atendidos.

— Descripción de la intervención.

Desde el punto de vista organizativo el Fica Vivo! se estructura en una Coordinación General, Coordinaciones Municipales y el Fórum Municipal.

La Coordinación General tiene por función establecer las directrices del programa y hacer el seguimiento de su ejecución por parte de las Coordinaciones Municipales. Es presidida por la Secretaría de Defensa Social y está compuesta por representantes de diversas instituciones: Tribunal de Justicia, Asamblea Legislativa, Ministerio Público, Policía Militar, Policía Civil, Secretaria de Desarrollo Social y Deportes, Secretaria de Educación, y CRISP-UFMG.

[66] Mediante el Decreto 43334/2003.

Por su parte, compete a las Coordinaciones Municipales implementar las acciones del programa en el territorio. Este ámbito también es inter-agencial y está compuesto por: Alcaldía Municipal, Cámara Municipal, Ministerio Público, Poder Judicial, Policía Militar, Policía Civil y sociedad civil organizada. Mensualmente también tiene lugar el Fórum Municipal, una reunión de todos los involucrados al programa con el propósito de monitorear sus resultados y discutir las estrategias o acciones necesarias. Esta dinámica de trabajo marcadamente local de algún modo busca ajustar el programa a las demandas específicas de cada comunidad o región.

Como se adelantó antes, el Fica Vivo! tiene dos componentes básicos: la prevención social y la intervención estratégica. Siguiendo esa lógica, en cada municipio donde se desarrolla el programa se conforman grupos de trabajo que operan de manera articulada para la reducción de los homicidios.

La intervención estratégica se orienta a la facilitar la coordinación de la SEDS con instituciones del sistema de justicia criminal como el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía Militar y la Civil. Los principales elementos de este componente son el Grupo de Intervención Estratégica (GIE) y el Grupo Especializado en Policiamiento de Áreas de Riesgo (GEPAR)[67].

El GIE es un espacio que congrega a la SEDS y a las otras instituciones del sistema de justicia criminal con el fin de optimizar la producción, circulación y análisis de estadísticas y otras informaciones. El GIE es responsable de tareas de inteligencia policial y del examen de las dinámicas criminales en un determinado territorio, a partir de la identificación de grupos delictivos, homicidas contumaces, modus operandi, etc. Su actuación es clave para orientar la 'represión cualificada', la definición de objetivos y estrategias de actuación.

El GEPAR es una unidad policial de patrullaje preventivo, con vocación comunitaria, que se establece de manera permanente en las regiones donde funciona el Fica Vivo!. Los agentes de la Policía Militar que componen el GEPAR se postulan voluntariamente y deben cumplir ciertos requerimientos, como tener un tiempo mínimo de experiencia en actividades operativas y no haber cometido infracciones disciplinarias graves. Después de la selección, sus integrantes son formados con un curso de 180 horas de capacitación. Una vez que un grupo de policías del GEPAR es asignado a una región, permanece en ella por un periodo de dos años, tiempo que se estima necesario para conocer la comunidad y desarrollar vínculos con la población.

[67] Para mayor información, consultar la instrucción 002/05-CG que regula el funcionamiento del GEPAR.

Los ejes de trabajo del Fica Vivo! en el territorio son básicamente tres: prevención, 'represión cualificada', y promoción social. El componente de protección social busca ofrecer una red de atención local para prevenir la violencia, mejorar la convivencia y el ejercicio de ciudadanía. Para ello, se ofrecen diferentes servicios a la población entre 12 y 24 años residente en las comunidades intervenidas por el programa. Las actividades desarrolladas en este marco son de diverso tipo: atención psico-social, talleres de deporte, de arte, cultura, etc.

La selección de las regiones a ser intervenidas por el programa considera la tasa de homicidios, aunque también se considera un índice de vulnerabilidad social construido a partir indicadores como el promedio de años de estudio, el porcentaje de analfabetismo, el desempleo, la tasa de mortalidad infantil, etc. La decisión sobre las comunidades a intervenir se toma en el GIE y es seguida del despliegue el GEPAR en esos territorios .

Una vez que el GEPAR asume el control de la comunidad, los equipos técnicos del Fica Vivo! realizan un estudio de campo para conocer la historia de la comunidad, sus características socio-culturales, las dinámicas criminales y la red local de servicios públicos (educación, salud, ocio, etc.). Con ese diagnóstico se pretende ajustar el abordaje a las especificidades del lugar y aprovechar al máximo los recursos comunitarios. El proceso de implantación del Fica Vivo! prosigue con la celebración de un evento de presentación en la localidad, con la búsqueda de un espacio adecuado para la instalación del Centro de Prevención de la Criminalidad y con la búsqueda de candidatos para trabajar como monitores de los talleres.

Los Centros de Prevención a la Criminalidad son la base local del programa; están administrados por gestores sociales y son el lugar de referencia para el trabajo de los técnicos y los monitores de los talleres. Los monitores son personas nativas de las mismas comunidades intervenidas por el programa que enseñan actividades como teatro, grafiti, música, fútbol, etc. Más allá de esa función educativa, los monitores tienen el objetivo de dialogar con los jóvenes, interesarlos en tareas socialmente productivas, fomentar su cohesión social, contribuir a desactivar conflictos y a dirimirlos de forma no violenta. El hecho de ser vecinos de los jóvenes les proporciona conocimiento sobre el territorio y facilita la construcción de vínculos de confianza. Los criterios utilizados por el Fica Vivo! para la selección de monitores son que residan en la comunidad, tengan experiencia en la materia de su taller (deportes, cultura, arte, etc.) y sean referentes locales positivos. No se permite que una persona trabaje en más de un taller del Fica Vivo! simultáneamente.

Los monitores reciben una remuneración mensual de aproximadamente US$ 250 dólares americanos[68] y su trabajo se desarrolla dos veces por semana, durante dos horas y media cada vez[69]. Entre sus funciones está registrar la asistencia de los jóvenes (habitualmente entre 10 y 20 personas por taller) y realizar informes sobre el funcionamiento de los talleres, la situación de la región y los beneficiarios. A pesar de ser un actor clave del programa, los monitores no reciben capacitación especial.

Los técnicos del programa (psicólogos, asistentes sociales, educadores, etc.) orientan el trabajo de los monitores, y realizan atendimientos psico-sociales en los Centros de Prevención de la Criminalidad. En cada Centro trabajan aproximadamente 3 técnicos, que reciben una breve capacitación por parte del programa. El desempeño de los técnicos y los monitores, así como el funcionamiento general de los Centros, es supervisado por un gestor social.

Un tema sensible para el Fica Vivo! es la interlocución que se da en el territorio entre los técnicos y monitores por una parte y el GEPAR por otra. La articulación entre ellos es, en principio, una idea fundacional del programa, que pretende prevenir las causas próximas y últimas de la violencia y aplicar una 'represión cualificada'.

Los técnicos del área social, al establecer un contacto directo con potenciales víctimas y perpetradores, acceden a información relevante sobre las fuentes de conflicto en la comunidad. Esto puede envolver cosas como la identificación de personas o grupos problemáticos, la anticipación de círculos de venganza entre jóvenes o bandas, el arribo de un cargamento de armas de fuego, etc. Si bien esta información es significativa para la policía, los técnicos del área social deben mantener cierta reserva profesional para no perjudicar a los beneficiarios del programa y para merecer su confianza. Asumir un papel de informantes policiales no solo pondría en riesgo su trabajo sino inclusive su integridad física. No obstante, el dilema ético se torna más complejo cuando omitir dar ciertas informaciones a las autoridades puede comprometer la vida de terceros. Sin que existan recetas para responder a las diferentes situaciones, es importante destacar que técnicos y monitores mantienen distancia con respecto a la policía, especialmente a los ojos de los beneficiarios. Según un entrevistado, en el territorio esta relación “nunca se negó, pero se oculta”. A pesar de lo

[68] El equivalente a R$ 800 reales según el tipo de cambio vigente en Agosto de 2016: 3,2 reales por dólar.

[69] Periódicamente, el programa también realiza “olimpíadas” deportivas con los jóvenes de diversos talleres. Este evento ha sido destacado como positivo durante las entrevistas, dado que otorgaría cierta visibilidad pública a los jóvenes, generando nuevos espacios de integración y llevándolos a desplazarse y conocer su ciudad.

delicado del asunto, el vínculo existe y algunas informaciones son compartidas en el ámbito del Fórum Municipal. Por ejemplo, cuando los técnicos del área social reciben quejas de abusos cometidos por ciertos agentes de la GEPAR, alertan a los comandantes de policía para que puedan examinar y corregir la situación. En sentido inverso, las instituciones del sistema de justicia criminal muchas veces orientan a los técnicos del área social a priorizar la atención a determinados individuos en situación de riesgo, como cuando los jóvenes van a egresar de prisión y retornar a la comunidad sin contar con el apoyo de vínculos familiares. Finalmente, este tipo de interlocución permite algunas veces pronosticar una explosión de la violencia, por ejemplo, a partir de una disputa entre bandas, e iniciar un proceso de diálogo con las partes para desactivar el conflicto, sin que se asuma por ello un papel activo de mediación.

A pesar de su complejidad, la articulación entre los abordajes social y policial, es, para la mayor parte de los entrevistados en este estudio, uno de los aspectos más interesantes del Fica Vivo!.

— Factores que pueden condicionar la intervención.

Un primer factor a mencionar se vincula a la demanda por extender la *cobertura de la intervención*. La valoración positiva del Fica Vivo! por parte de los medios de comunicación y la ciudadanía habría llevado al gobierno a expandir el programa. Este proceso, ocurrido fundamentalmente entre los años 2005 y 2010, impactaría de diversas maneras sobre el Fica Vivo![70]. Por un lado, eso contribuyó a consolidar su institucionalización, a dotarlo de infraestructura, recursos económicos, respaldo político y visibilidad pública. No obstante, por otro lado, habría presentado algunos efectos negativos, tales como: la incorporación de criterios políticos, además de los técnicos, para la selección de las comunidades a intervenir; la limitación a la realización de diagnósticos antes de aplicar el programa en nuevas localidades, para acelerar los tiempos de implementación; el colapso de la estructura de gestión, que pasó a operar con un número mayor de técnicos, con una formación menor y enfrentados a una heterogeneidad de problemas locales (narcotráfico, redes de prostitución, etc.)[71]. De esta forma, se llegó a sugerir que el propio "éxito" del Fica Vivo! podría haber afectado su integridad como política pública.

[70] El numero de jóvenes atendidos entre 2005 y 2010 pasó de 4.814 a 13.420. A su vez, el número de atenciones, definido a partir de la cantidad de veces que los jóvenes acceden al programa, pasó de 24.646 a 227.058 en ese mismo periodo.

[71] Según algunos entrevistados, la adopción de criterios políticos de selección habría llevado al Fica Vivo a instalarse en comunidades sin mayores problemas de violencia y homicidio. De la misma forma, el intento de instalarse "a ciegas" y sin diagnósticos previos habría provocado la expulsión del programa por parte de grupos narcotraficantes armados en la Vila Ideal, región metropolitana de Belo Horizonte.

Derivado del punto anterior, un segundo factor tiene que ver con la *gestión*. Para acompañar el crecimiento del Fica Vivo! la SEDS estableció en 2007 un convenio con el Instituto Elo, una organización de la sociedad civil de interés público (OSCIP)[72]. El instituto Elo proporcionaría al gobierno un sistema flexible para la contratación de personal y administración del programa. Sin embargo, muchos de los entrevistados señalaron que en la práctica el Instituto Elo no estaba comprometido con el programa ni poseía la capacidad metodológica y de gestión necesaria para administrarlo.

Más allá de la gestión del Instituto Elo el programa tuvo sus propios problemas de crecimiento. Durante sus primeros años el Fica Vivo! tenía una dimensión acotada y operaba con equipos técnicos comprometidos con los objetivos del programa. Según varios entrevistados, el proceso de institucionalización de la iniciativa y el aumento de su cobertura conllevó un cambio en el perfil de los equipos, que pasaron de estar conformados por militantes a estar integrados por trabajadores. La gestión de esos recursos humanos, más numerosos que antes, motivó una mayor burocratización de las relaciones de laborales. Estos cambios también habrían alcanzado a los monitores, ya que como resultado de la mayor demanda pasaron a ser reclutadas personas sin el perfil adecuado. Ante esa dificultad, el programa optó por flexibilizar el criterio de un taller para cada monitor, permitiendo que una persona trabajase en varios talleres en algunos casos. Un resultado perverso de esa decisión fue la conversión de los monitores en trabajadores dependientes del programa, un esquema que se distanciaba bastante de la propuesta original.

Un tercer elemento que habría condicionado el funcionamiento del programa tiene que ver con la *metodología*. Hasta el año 2009 el programa no contaba con una metodología documentada sino apenas con una serie conceptos orientadores que eran conocidos de manera más o menos tácita.[73]. Esta circunstancia fue valorada de forma negativa por algunos entrevistados y destacada como positiva por otros. Por un lado, entre los aspectos negativos se señala el riesgo de debilitar la integridad del programa y la escasa capacidad para planificar, gestionar el conocimiento y evaluar. Al no existir protocolos universales, detallados y estandarizados, buena parte de lo que se hacía en el programa quedaba sujeto a las perspectivas particulares de quienes ejecutaban la intervención. Esto sucedía con el abordaje social de técnicos y monitores, pero también con el policial, donde cada comandante del GEPAR podía asumir su papel de forma diferente. Por otro lado, entre los aspectos positivos de

[72] Para mayor información al respecto, consultar: http://www.institutoelo.org.br/site/

[73] En este sentido, un aspecto que dotó de cierta sustentabilidad al programa fue la designación como coordinadores de personas provenientes de cargos técnicos, que contaban con conocimiento sobre los logros y desafíos de la iniciativa a partir de su propia trayectoria.

no contar con una metodología formalizada se destaca la flexibilidad del programa para adaptarse a las particularidades de los territorios. En palabras de un entrevistado "es una política a cielo abierto, la complejidad de los lugares no cabe en la metodología". Esta característica, fundamentalmente en los primeros años, habría otorgado autonomía a los técnicos y monitores para construir respuestas a los problemas con que se enfrentaban.

Es interesante mencionar que los entrevistados que valoran la flexibilidad metodológica original suelen atribuir a la expansión del Fica Vivo! una mayor rigidez en los procedimientos que afectaría negativamente el desempeño. Por su parte, quienes valoran una propuesta metodológica más formalizada, tienen a suponer que de haberla tenido antes se podría haber gestionado mejor la expansión del programa, sin comprometer su integridad.

Un cuarto factor a destacar se vincula no ya a las particularidades de quienes ejecutan el programa sino al espacio donde el mismo es aplicado. En este sentido, la presencia de *redes sociales* (escuelas, iglesias, ONGs, etc.) en el territorio podría afectar el desarrollo y los resultados del Fica Vivo!. En la fase de diagnóstico, previa a la implementación, se registran los actores presentes en la comunidad que pueden ser aliados potenciales del Fica Vivo!. Las articulaciones son construidas localmente, siendo que redes amplias y fuertes tienden a condicionar favorablemente el desarrollo del programa, y por el contrario, la ausencia de las mismas lo dificultan[74]. No obstante, algunas comunidades tienen redes sociales negativas basadas en un vínculo entre los vecinos y las bandas criminales, lo que puede plantear dificultades adicionales al programa. Por último, el involucramiento de las autoridades locales es variable entre las diferentes regiones, dependiendo de la composición político-partidaria del gobierno municipal y de su vínculo con el gobierno estatal, que es responsable del programa.

Cambios en las *políticas de seguridad y en la disponibilidad de recursos económicos* también condicionaron el programa. Un punto de inflexión en este sentido habría ocurrido al final del mandato del gobernador Aécio Neves en 2010, afectando particularmente al Fica Vivo. Varios entrevistados señalan que desde entonces la SEDS ha perdido su gobernanza del sector seguridad y que Minas Gerais ya no tiene una política pública en la materia. Las restricciones presupuestales golpearon el Fica Vivo!, afectando el programa como un todo y la relación entre sus componentes.

[74] Una paradoja común en esta área es que en los contextos más violentos, es decir donde más se necesitan, las redes sociales suelen ser débiles y, en algunos casos, también más resistentes a trabajar con jóvenes problemáticos.

La participación de la Policía Militar a través del GEPAR había sido fomentada y sostenida por la disponibilidad de recursos provenientes de la Secretaría de Defensa Social que, al restringirse, impactaron sobre esa colaboración. Como consecuencia, se produjo un debilitamiento del GEPAR explicado por razones económicas, políticas e institucionales, ya que según varios entrevistados los delitos contra la propiedad fueron priorizados sobre los homicidios y la Policía Militar pasó a gestionar el GEPAR con independencia del Fica vivo!. Por un lado, efectivos del GEPAR de comunidades consideradas bajo control pasaron a ser reasignados a otras funciones. Por otro lado, la Policía Militar comenzó a seleccionar de forma autónoma las regiones a intervenir, de modo que algunas comunidades pasaron a contar con presencia del GEPAR sin la presencia del componente social del Fica Vivo!. Estos cambios también incrementaron la tensión en las regiones donde ambos componentes convivían[75].

En el momento de realizar el trabajo de campo para este estudio, en mayo de 2016, el Fica Vivo! atravesaba posiblemente la mayor crisis institucional de su historia: no había coordinadores designados, había rescindido su convenio de administración con el Instituto Elo y el vínculo entre los componentes social y policial parecía haberse desgastado.

— Monitoreo e Impacto.

Desde el punto de vista del monitoreo, en el inicio del programa el CRISP-UFMG realizaba el seguimiento de los indicadores y la realización de diagnósticos. Después de la institucionalización por parte del Estado, el GIE pasó a monitorear los indicadores de resultado. No obstante, según algunos entrevistados, los datos representaban una limitación porque se usaban datos policiales para evaluar un programa que era parcialmente policial.

Posteriormente, el Instituto Elo fue responsable de reportar indicadores de gestión. Por otra parte, realizó una encuesta a 293 beneficiarios en el año 2014. Entre otras cosas, el levantamiento indica que el 96% de los jóvenes cree que el Fica Vivo! es importante o muy importante para su comunidad y el 84% se declara satisfecho o muy satisfecho con su participación en el programa.

Entre otros reconocimientos, Fica Vivo! fue una experiencia catalogada como BEST en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái en 2006[76].

[75] Según algunos entrevistados, desde una perspectiva policial hay quienes sostienen que el trabajo de técnicos y monitores es “pasar la mano por la cabeza de los bandidos”, en una palabra, consentirlos. Por otro lado, los técnicos del área social acusan a la policía de miopía e incomprensión sobre su trabajo.
[76] Ver: http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp1259.html

En relación a evaluaciones de impacto, la experiencia ha sido objeto de varios estudios por parte de los investigadores de Minas Gerais, algunos de ellos incluso de corte cuasi-experimental. El trabajo más riguroso es el realizado por Peixoto, Andrade y Azevedo (2008b), que utiliza la metodología de diferencias-en-diferencias y un modelo de mínimos cuadrados generalizados para comparar la evolución de las tasas de homicidios semestrales de los sectores censitarios localizados en 7 comunidades objeto del programa con la de otros sectores censitarios que constituyen el grupo de control. La novedad más importante es que estos sectores censitarios del grupo de control son escogidos a través de un escore de propensidad, que estima la probabilidad de haber sido seleccionados como áreas para la intervención a partir de una serie de variables relevantes[77]. Esto permite comparar las zonas del programa con otras relativamente semejantes. La conclusión de los autores es que Fica Vivo! parece haber tenido un efecto considerable en la reducción de homicidios en la comunidad piloto, Morro das Pedras, con una reducción de la tasa del orden de 45 por 100.000 habitantes. La estimativa es que el programa evitó 15 homicidios en esta comunidad entre 2004 y 2006 (Peixoto, Andrade y Azevedo, 2008a). Sin embargo, entre las otras 6 comunidades donde Fica Vivo! operaba, apenas en una se estimó reducción de la evolución homicidios. En otra comunidad, los resultados fueron contradictorios entre los diversos semestres y en 4 de ellas los coeficientes indicaban un aumento de la tasa después de la entrada del programa.

Silveira, Assunção, da Silva y Beato Filho (2010) usan un modelo linear generalizado con una distribución de Poisson para estimar el impacto de Fica Vivo! sobre el número de homicidios en la comunidad de Morro das Pedras, comparándolo con los homicidios en favelas violentas y no violentas y con el resto de la ciudad. La conclusión a la que llegan es que en su primer semestre de funcionamiento en la comunidad (segundo de 2012) la entrada del programa está asociada a una reducción de 69% del número de homicidios en comparación con los grupos de control. En la práctica, estamos hablando de una reducción de 14 homicidios entre agosto y noviembre de 2001 a 7 homicidios entre agosto y noviembre de 2002. Como en el primer semestre del programa, éste consistió apenas en el componente policial (el social llegó después), los autores le atribuyen a la actuación de la policía este resultado. Sin embargo, la continuidad del programa en los años siguientes y su grado de implementación no parecen estar siempre asociados a la intensidad de la reducción de homicidios. Por ejemplo, entre junio

[77] La importancia de esta estrategia radica en que, si se comparan las áreas del programas con el resto de la ciudad o incluso con el resto de las favelas, esta comparación puede estar fuertemente sesgada por el hecho de las áreas donde el proyecto decide intervenir tienden a ser muy diferentes, mucho más violentas, que el resto.

de 2003 y abril de 2004 los homicidios aumentan a pesar de que se trata de un período en que el programa, después de algunas interrupciones, parece estar en pleno funcionamiento.

Matta y Andrade (2006) intentan evaluar el impacto del programa sobre la criminalidad en general, a través de la técnica de diferencia-en-diferencia, comparando los sectores censitarios donde el programa trabajó con el resto del municipio a través de una regresión de mínimos cuadrados. La conclusión a que llegan es que Fica Vivo! redujo la criminalidad en 2,7% en comparación con el resto del municipio.

Andrade y Peixoto (2006) llevan a cabo una evaluación de costo-beneficio y costo-efectividad, comparando 8 programas de prevención a la criminalidad, incluyendo el Fica Vivo!. De los 8, es justamente Fica Vivo! el que parece presentar una relación costo-efectividad, con un total de 1.548 crímenes evitados para cada millón de reales invertido[78]. Por su parte, Peixoto, Andrade y Azevedo (2008a) estimaron que, para la comunidad Morro das Pedras, cada homicidio evitado salió por un costo de entre 201.000 y 214.000 reales[79], considerando un gasto medio por beneficiario de aproximadamente 4 reales al mes.

En suma, las evidencias apuntan a que el programa tuvo éxito, si consideramos su impacto en Morro das Pedras, la comunidad piloto. Sin embargo, es preciso tomar los resultados con cautela en función de varios hechos: i) los resultados no son consistentes entre las diversas comunidades ni a lo largo del tiempo; ii) en función del reducido tamaño de las comunidades, las reducciones de homicidios son relativamente pequeñas en números absolutos, lo que se traduce en estimativas inestables; iii) los estudios existentes se centraron sobre todo en esa primera comunidad y sólo algunos consiguieron grupos de control comparables a través de los escores de propensidad; iv) el año de 2001, anterior al inicio del programa; fue un año con una alta incidencia de crímenes y de homicidios en Morro das Pedras, de forma que la reducción posterior podría deberse, en alguna medida, al fenómeno conocido como regresión a la media (Shadish, Cook & Campbell, 2002).

— Síntesis.

El Fica Vivo! es un programa diseñado por el Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública de la Universidade Federal de Minas Gerais e inspirado en la experiencia "Ceasefire" de Boston (EEUU). Su objetivo central es reducir la incidencia de homicidios dolosos en comunidades de alta incidencia mediante una combinación de acciones de

[78] Aproximadamente US$312,500, al cambio de agosto de 2016.
[79] Entre US$62.000 y US$67.000, al cambio vigente en agosto de 2016.

prevención social y de represión policial. Después del éxito de una experiencia piloto implementada en 2002 en la región de Morro das Pedras, en Belo Horizonte, la iniciativa fue institucionalizada y pasó a la órbita de la Secretaria de Defesa Social (SEDS) a partir del año 2003, siendo expandida a otras comunidades.

El programa propone un abordaje multi-agencial con impronta local y comunitaria. Sus componentes centrales son dos: la 'protección social' y la 'intervención estratégica', este último vinculado a la actuación del sistema de justicia criminal. Sus principales elementos son el Grupo de Intervención Estratégica (GIE) y el Grupo Especializado en Policiamiento de Áreas de Riesgo (GEPAR). El primero es un espacio que congrega a diversas instituciones del sistema de justicia criminal para optimizar la producción, circulación y análisis de informaciones criminales. Su actuación es clave para orientar la 'represión cualificada', la definición de objetivos y las estrategias de actuación. El GEPAR es una unidad de patrullaje preventivo, con vocación comunitaria, que se establece de manera permanente en las regiones donde funciona el Fica Vivo!.

El componente de protección social, por otra parte, busca ofrecer una red de atención local para prevenir la violencia, mejorar la convivencia y el ejercicio de ciudadanía. Para ello, se ofrecen diferentes servicios a la población entre 12 y 24 años residente en las comunidades intervenidas por el programa. Las actividades desarrolladas en este marco son de diverso tipo: atención psico-social, talleres de deporte, de arte, cultura, etc.

La selección de las regiones a ser intervenidas por el Fica Vivo! se efectúa en base a la tasa de homicidios, aunque también se considera un índice de vulnerabilidad. La decisión inicial se realiza en el GIE, para que, a continuación, el GEPAR se despliegue en esos territorios. Luego de que el GEPAR asume el control de la comunidad, los equipos técnicos del Fica Vivo! realizan un estudio de campo para conocer las dinámicas criminales y los recursos comunitarios pre-existentes en el territorio. El proceso de implantación del Fica Vivo! prosigue con la celebración de un evento de presentación en la localidad, con la búsqueda de un espacio adecuado para la instalación del Centro de Prevención de la Criminalidad, y con el sondeo de candidatos a trabajar como monitores de los talleres para los jóvenes.

Los Centros de Prevención a la Criminalidad son la base local del programa, están administrados por gestores sociales y son el lugar de referencia para el trabajo de los técnicos y monitores. Los monitores son personas nativas de las mismas comunidades intervenidas por el programa que trabajan enseñando actividades como teatro, grafiti, música, fútbol, etc. Más allá de esa función educativa, ellos tienen el objetivo de dialogar con los jóvenes, interesarlos

en tareas socialmente productivas, contribuir a desactivar conflictos y a dirimirlos de forma no violenta. Los técnicos del programa (psicólogos, asistentes sociales, educadores, etc.) orientan el trabajo de los monitores, y realizan atendimientos psico-sociales en los Centros de Prevención de la Criminalidad. En cada Centro trabajan aproximadamente 3 técnicos, que reciben una breve capacitación. El desempeño de los técnicos y los monitores, así como el funcionamiento general de los Centros, es supervisado por un gestor social.

A pesar de su complejidad, la articulación entre los abordajes social y policial es uno de los aspectos más destacados del programa. Esa interlocución, que no está exenta de problemas en la medida en que una excesiva proximidad de la policía alejaría a los jóvenes de la comunidad, pretende contribuir a prevenir las causas próximas y últimas de la violencia y a aplicar una 'represión cualificada'.

Las evidencias presentadas en algunos estudios apoyan la conclusión de que el programa consiguió reducir los homicidios de forma significativa , al menos en un primer momento, en su primera comunidad, Morro das Pedras, pero son mucho menos claras en relación a otros lugares y a otros momentos.

En función de su propio “éxito”, el programa tuvo una importante expansión de su cobertura entre los años 2005 y 2010, lo que podría haber afectado su integridad como política pública. Dicho crecimiento tuvo impacto sobre aspectos de la gestión, afectando las relaciones laborales, el compromiso de los técnicos y el perfil de los monitores. La metodología del programa, que no había sido documentada hasta el año 2009, también experimentó cambios, volviéndose más estructurada y estandarizada. Según algunos entrevistados, esto habría mermado la flexibilidad al programa para adaptarse a las particularidades de los territorios sobre los que opera. Por último, cambios en la agenda política y en la disponibilidad de recursos económicos habrían condicionado la gobernanza de la seguridad en Minas Gerais, afectando particularmente al Fica Vivo! a partir de 2011.

## VI.v. 'PAZ Y JUSTICIA', HONDURAS [80]

**TIPO 8: MEJORA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS HOMICIDIOS**

**1.Datos Básicos:**

a. Nombre del Proyecto: Paz y Justicia (PyJ).
b. Institución: Asociación por una Sociedad Más Justa (ASJ).
c. Tipo de Institución: ONG.
d. Financiamiento: aproximadamente 1 millón de US$ al año, financiados en su mayoría por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.
e. Fechas: desde 2005 hasta el presente.
f. Foco: comunidades seleccionadas.
g. Áreas cubiertas: 4 comunidades en Tegucigalpa y 2 en San Pedro Sula, todas ellas zonas de alta incidencia de homicidios.
h. Personal: En la oficina de Tegucigalpa: 1 coordinador, 3 psicólogos, 2 abogados, 4 investigadores (ex-policías), 1 administrativo y 1 encargado de informática. En la oficina de San Pedro Sula: 1 coordinador, 4 investigadores (ex-policías), 2 abogados, 2 psicólogos y 1 administrativo.
i. Número de casos: alrededor de 200 homicidios anuales en el conjunto de las comunidades atendidas en las dos ciudades.

**2. Objeto de la intervención**.

El objetivo central es la reducción de la impunidad asociada a los crímenes de homicidio en determinadas comunidades de alta incidencia a través de una mejora de las investigaciones, del esclarecimiento de esos crímenes en la justicia y de la condena de los responsables. De una forma más amplia, la meta es promover la obtención de justicia por parte de las familias de las víctimas.

Como objetivos complementarios, podemos mencionar el apoyo a las familias de las víctimas para minimizar el daño sufrido y el estímulo a la mejora del funcionamiento del sistema de justicia criminal, que también debería redundar en una disminución de la impunidad. En este sentido, uno de los miembros del equipo nos dijo que "nos aseguramos de que el proceso [penal] camine. Somos una veeduría real. [....] Estamos controlando al estado."

[80] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes. Fueron realizadas entrevistas grupales con los equipos técnicos del proyecto en Tegucigalpa y en San Pedro Sula, incluyendo psicólogos, investigadores y abogados. Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas individuales con 3 miembros del equipo del proyecto, 3 beneficiarios, además de 3 policías y 2 miembros de la Fiscalía que colaboraban con PyJ. En total fueron realizadas 2 entrevistas grupales y 11 entrevistas individuales. Se observó directamente la atención a un caso, una familia que fue acompañada a declarar al Juzgado y que recibió apoyo para mudarse a otra ciudad al día siguiente. Por otro lado, se analizó la documentación del proyecto y textos usados en presentaciones públicas por parte de los gestores.

**3. Descripción de la intervención.**

Los dos pilares del programa son la investigación criminal y la atención psicológica. PyJ cuenta con un equipo de investigadores experimentados que son, en todos los casos, ex-policías. Esta condición es de gran importancia tanto por la competencia técnica como por la capacidad de ganarse la confianza de la Policía y la Fiscalía. Cada investigador tiene asignada una comunidad determinada en la que desarrolla su función.

Los integrantes del proyecto le dan seguimiento a todos los homicidios que suceden en su área a través de la prensa local. Cuando identifican un caso, acuden a la morgue e intentan conversar con la familia y ofrecer su apoyo. En segundo lugar, los contactos con la policía y la propia red de inteligencia construida por el proyecto también ayudan a detectar homicidios en la zona.

Los miembros de PyJ se presentan ante la familia de la víctima como una organización no lucrativa de inspiración religiosa, como "cristianos valientes" en palabras de varios entrevistados, que tiene como misión ayudar en las investigaciones y apoyar a la familia.

Los investigadores de PyJ recaban toda la información e inician la investigación sobre la muerte. Las evidencias que obtienen son repasadas a la Policía y posteriormente a la Fiscalía, para construir un proceso penal. La participación directa en las investigaciones llega hasta el punto, por ejemplo, de entrar en las comunidades dentro de los vehículos de la policía para identificar sospechosos o lugares donde hay evidencias del crimen. En estas situaciones, los investigadores de PyJ y los testigos que a veces los acompañan usan pasamontañas para no ser identificados. Frecuentemente los familiares de las víctimas se convierten en 'colaboradores' de PyJ y parte esencial de la red de inteligencia que va siendo construida. Informan a PyJ sobre nuevos casos de homicidio y ayudan a recoger, discretamente, información sobre los sospechosos. La condición de 'colaborador' es secreta y sólo conocida por los miembros de PyJ que trabajan en esa zona. En el contacto con ellos se sigue un estricto protocolo para preservar la seguridad de todos. Los encuentros, por ejemplo, tienen lugar siempre fuera de la comunidad y en lugares públicos, mientras que las llamadas telefónicas usan mensajes en clave y son borrados de los teléfonos móviles posteriormente. Los miembros de PyJ destacan la importancia de estas medidas de seguridad, que han sido reflejadas en un manual, para la continuidad del proyecto.

Una de las consecuencias del énfasis en la seguridad es el bajísimo grado de visibilidad institucional del proyecto, que no divulga sus actividades, a no ser para sus donantes. Cuando entran en contacto con los familiares de las víctimas o con los operadores de justicia con los

que colaboran, los miembros del proyecto se presentan como miembros de la institución más amplia, la Asociación para una Sociedad Más Justa, y es así que son conocidos incluso por personas que tienen una larga relación profesional con ellos. En el caso de las familias, los investigadores de PyJ no mencionan, al menos en un primer momento, su condición de ex-policías para evitar suspicacias.

Los policías y fiscales entrevistados confirmaron que la población local muestra desconfianza ante las instituciones del estado. Además, la presencia de la policía o la fiscalía en estos territorios puede desencadenar represalias de los grupos armados contra los individuos considerados responsables por ella. En consecuencia de estos dos elementos, policías o fiscales no pueden, por ejemplo, entrar ostensivamente en las comunidades y entrevistar a los testigos sin colocarlos en riesgo. En ese sentido, la intervención de PyJ es mucho más discreta para poder ser efectiva. Otra de las ventajas de PyJ señaladas por policías y fiscales es la existencia de mayores recursos y la rapidez en su gestión. Por ejemplo, el proyecto alquila vehículos para el transporte de testigos, de forma que estos vehículos cambian en cada ocasión y no pueden ser identificados ni rastreados por los grupos criminales.

Todos los entrevistados coincidieron en que una de las grandes contribuciones de PyJ radica en el "manejo de testigos", especialmente en el caso de los testigos protegidos. La legislación hondureña contempla la existencia de este tipo de 'testigo protegido' cuya identidad sólo es conocida por el juez y la fiscalía. Acuden a declarar vistiendo una larga túnica negra con una capucha que oculta su rostro (el 'chacal') y hablan a través de un distorsionador de voz. A pesar de estas precauciones, la conducción hasta y desde el juzgado causa ansiedad en los testigos y temor por la posibilidad de ser reconocidos. Los miembros del proyecto explican el proceso a los testigos, los preparan para dar testimonio y los acompañan antes y después de la declaración para garantizar su protección.

En las comunidades en las que el proyecto no está implantado, es decir, en la gran mayoría de los casos en el país, es común que la Fiscalía no consiga volver a localizar al testigo cuando llega el momento del juicio (en general dos años o dos años y medio después de los hechos) debido a cambios de domicilio o de número telefónico. Paz y Justicia, sin embargo, mantiene contacto regular con el testigo, lo que garantiza su localización, y le proporciona transporte de ida y vuelta al juzgado. Además, el proyecto ejerce una labor pedagógica sobre los testigos, insistiendo en la importancia de su testimonio para acabar con la impunidad y reforzando la confianza y la percepción de que estarán seguros durante el proceso. Algunos de los beneficiarios entrevistados reconocieron que si no hubiera sido por el apoyo de Paz y

Justicia es muy probable que sus familiares, testigos en el proceso por homicidio, hubieran desistido de declarar y hubieran dejado la justicia "en manos de Dios".

En suma, las ventajas comparativas de los investigadores de PyJ en comparación con el aparato del estado pueden ser resumidas en los siguientes puntos: i) mayor cantidad de recursos a su disposición; ii) concentración de su tarea en áreas específicas; iii) mayor confianza por parte de la población; iv) en función de los elementos anteriores, capacidad de construir una red de inteligencia local que parece tener un impacto significativo en las investigaciones.

Así, en la medida en que se acumulan los casos en una comunidad la red de inteligencia local va creciendo y permite una resolución más fácil de los crímenes, pues los potenciales informantes aumentan en número y permiten incluso el cruce de informaciones entre varias fuentes. De esa forma, podría decirse que el costo marginal de resolver cada nuevo caso es decreciente en el tiempo.

El criterio de selección de los casos atendidos por el proyecto es que el homicidio haya sido cometido contra un habitante de la colonia o por un habitante de la misma. Adicionalmente, cuando se tienen noticias de que un residente de la comunidad ha cometido un delito fuera, éste también puede ser objeto de investigación. Sin embargo, cuando el cadáver simplemente es arrojado dentro de la zona sin que el crimen tenga otra relación con el local, el caso es desconsiderado.

En algunas de las comunidades en que el proyecto trabaja los técnicos de PyJ manifestaron la imposibilidad de investigar todos los casos y, en función de eso, la necesidad de concentrar las investigaciones en algunos casos para obtener mejores resultados. La prioridad sería centrar las investigaciones no en hechos determinados sino en estructuras criminales. El criterio de preferencia correspondería a los casos de maras y, más específicamente, de líderes locales de las maras, porque la condena de estos líderes permitiría desarticular los grupos criminales, al menos por un tiempo.

Los investigadores de PyJ manifestaron que conseguir la confianza de policías y fiscales no fue un proceso fácil. En la actualidad parece existir una relación de cooperación bien establecida, de forma que los policías y los miembros de PyJ entregan juntos el caso al fiscal. De hecho, el proyecto mantiene acuerdos formales tanto con la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), órgano de investigación policial, como con la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC), órgano de investigación de la Fiscalía. El único momento en que los investigadores de PyJ no pueden estar presentes es la declaración ante el juez.

La recepción de los operadores del sistema de justicia criminal al proyecto parece ser muy positiva y los entrevistados confirmaron esta percepción. Para policías y fiscales, que suelen trabajar con centenas de casos cada uno y no pueden dedicarle el tiempo ni los recursos necesarios a cada uno de ellos, la presencia del proyecto significa una contribución de recursos adicionales y una mayor facilidad para solucionar los casos. PyJ mantiene, por ejemplo, un libro con fotos de sospechosos en cada región que es de utilidad para las investigaciones y cuenta con impresoras a color que facilitan el trabajo de los funcionarios policiales. Por otro lado, la escasa visibilidad pública del proyecto les permite a los operadores del sistema de justicia criminal recibir el crédito por la resolución de los casos, lo que ayuda a disminuir potenciales celos institucionales.

Los investigadores de PyJ describen los problemas de coordinación entre las instituciones del estado, particularmente la Policía y la Fiscalía, y destacan su propio papel como articuladores externos entre las instituciones para agilizar su funcionamiento y tornarlo más eficiente.

Las familias de las víctimas reciben diversos tipos de apoyo. El más general e importante es el apoyo psicológico, que incluye terapia y acompañamiento durante el duelo, usualmente durante varios meses a un año. Las reuniones y sesiones de terapia, que pueden ser individuales o familiares, se realizan en clínicas establecidas al efecto. Al parecer, muchas de las familias no tendrían los recursos o los contactos para poder tener acceso a un psicólogo fuera del proyecto.

La atención psicológica ofrecida presenta varias ventajas. La primera es, obviamente, el cuidado psicológico y el apoyo para poder enfrentar el duelo. Paralelamente, este apoyo contribuye para generar confianza en las familias y las compromete, de alguna forma, a continuar con el proceso penal. De hecho, el psicólogo tiene la sensibilidad y el perfil ideal para ganarse la confianza de la gente, especialmente cuando hay menores de edad involucrados. En suma, la atención psicológica cumple el doble objetivo de apoyar a las víctimas, a menudo olvidadas por el sistema de justicia criminal, y de estrechar lazos con las familias para maximizar la posibilidad de que colaboren con el esclarecimiento del crimen.

Cuando alguno de los miembros de las familias afectadas son integrantes de maras u otros grupos de crimen organizado, la investigación prosigue normalmente, pero ellos no reciben apoyo psicológico para no comprometer la seguridad del proyecto. En ese sentido, la inteligencia local es también esencial para saber quién es quién en la comunidad e identificar los riesgos.

Además de la ayuda psicológica, las familias reciben otros tipos de apoyo en caso de necesidad. Entre ellos, se puede mencionar la entrega de cestas básicas con alimentación y la ayuda para matricular a sus hijos y para comprar libros si deben cambiar de escuela. Si se evalúa que la familia corre riesgo en su local de residencia, PyJ organiza la evacuación hacia otro lugar u otra ciudad y lleva a cabo el transporte de sus bienes. Los abogados del proyecto no sólo asesoran legalmente a la familia en el proceso penal sino que también prestan su ayuda en el ámbito civil, como por ejemplo para la obtención de documentos.

Los apoyos recibidos excluyen transferencias económicas, para no generar dependencia, con la única excepción de pequeñas cantidades destinadas a reembolsar el transporte de los testigos hacia el lugar de la declaración o de los pacientes de terapia hacia la clínica. De la misma forma, los testigos que van a declarar reciben el pago equivalente al salario del día de trabajo perdido.

Independientemente de las ayudas, el psicólogo y/o el investigador encargado del caso mantienen el contacto regular con las familias a lo largo de todo el proceso penal para mantenerlos informados y para conocer sus necesidades, estableciendo una relación de proximidad. Los beneficiarios entrevistados manifestaron confianza en el proyecto y gratitud por esta relación, que tiene un carácter eminentemente personalizado con el técnico que los atiende. Esta compartimentalización de las relaciones y los contactos también contribuye para la seguridad de las personas involucradas.

Los beneficiarios entrevistados manifestaron un conocimiento razonable del andamiento de los procesos penales aunque, en los casos con juicios ya realizados, no sabían exactamente la condena a la que los reos habían sido condenados.

A pesar de la especificidad de la función de cada uno, psicólogos e investigadores parecen haber conseguido un alto grado de integración en su trabajo dentro del proyecto, llegando a asumir cada uno, parcialmente, la función del otro. En otras palabras, los psicólogos están atentos a las informaciones y contactos que puedan ayudar a la investigación mientras que los investigadores se preocupan por el cuidado psicológico a las familias.

**4.Factores que pueden condicionar la intervención.**

La intervención fue diseñada específicamente para reducir la impunidad del tipo de homicidios más comunes en las colonias que fueron objeto del programa. En general, se trata de homicidios cometidos por miembros de grupos criminales asociados a las Maras, especialmente la Mara 13 y la Mara 18. Los autores de los crímenes suelen ser vecinos o

conocidos de las víctimas y normalmente hay testigos de lo sucedido. La impunidad está basada en la capacidad de intimidación sobre estos testigos y en el miedo a las represalias. Por otro lado, en el sistema de justicia criminal hondureño la importancia de la prueba testimonial es determinante para conseguir una condena.

Por eso, el proyecto está pensado para proteger a los testigos y para infundirles confianza sobre su seguridad a lo largo del proceso. El mayor desafío es convencer a los testigos a superar el temor y declarar, especialmente contra miembros de las maras. Hay relatos de personas que permanecieron sin salir de sus domicilios durante meses después de ser testigos de un crimen, por miedo a las represalias. En ese sentido, el modelo Paz y Justicia está muy vinculado a la existencia de la figura del 'testigo protegido' en la legislación hondureña, que le permite declarar oficialmente sin que su identidad sea conocida por los acusados. Si no existiera esta posibilidad, la protección de los testigos sería mucho más difícil.

Cuando se consiguen condenas penales contra los homicidas, es posible crear un círculo virtuoso y convencer a más personas a colaborar. Así, considerando que el grado de reincidencia de este tipo de crímenes tiende a ser elevado, no es raro que una vez abierto un proceso contra un reo aparezcan evidencias de otros crímenes anteriores cometidos por esa persona. Por otro lado, la existencia de una respuesta penal de acuerdo con el estado de derecho puede evitar ciclos futuros de venganza entre las personas cercanas a las víctimas, reduciendo la tendencia a tomarse la justicia por su mano.

Un elemento importante para entender el funcionamiento del programa es el tipo de estructuras criminales a las que se enfrenta. Por un lado, son estructuras afiliadas a las maras más peligrosas y violentas del país, razón por la cual algunas personas tenían dudas inicialmente sobre la viabilidad de la intervención. Por otro lado, sin embargo, se trata de grupos locales y relativamente poco estructurados, que pueden ser desarticulados, en la opinión de los técnicos del programa, a través de la prisión de algunos líderes. Probablemente, el proyecto sufriría dificultades mucho mayores y también mayores riesgos a la seguridad de los técnicos y de los beneficiarios si tuviera que enfrentar estructuras criminales más organizadas, más sofisticadas y menos vinculadas a sus territorios.

Otro elemento relevante del escenario local es la profunda religiosidad existente en Honduras, que justifica la auto-presentación de los miembros del proyecto como "cristianos valientes" y que refuerza la importancia del aspecto espiritual en el contacto con los beneficiarios.

En la medida en que las relaciones dentro del proyecto tienen un fuerte carácter personal, tanto con los beneficiarios como con los operadores del sistema de justicia, la alta rotatividad de los policías en sus funciones representa una dificultad adicional, pues las relaciones de confianza y cooperación deben ser reconstruidas con el nuevo funcionario.

Por último, dados los limitados salarios de los integrantes de la policía en Honduras, es posible para una institución privada ofrecer una remuneración a ex-policías que compite con ventaja con el salario público, lo que le permite contratar personal altamente especializado.

**5. Monitoreo e impacto.**

El proyecto recoge informaciones sobre homicidios, diligencias, capturas y sentencias a partir de los casos de homicidios acompañados en las regiones intervenidas. Cada investigador alimenta la base de informaciones. Los datos de homicidio proceden de los libros de levantamiento de cadáveres de la policía.

Sin embargo, a pesar de la recogida de estos datos, no fue posible obtener un conjunto de informaciones consolidadas que permitiese estimar con precisión el efecto del proyecto sobre las investigaciones y las sentencias de homicidio.

De cualquier forma, los datos existentes muestran una reducción del número de homicidios en las comunidades donde el proyecto ha estado implantado por un período más largo, tanto en Tegucigalpa como en San Pedro Sula. La visión de todos los entrevistados, tanto los técnicos del proyecto como los fiscales y policías que colaboran con ellos, es que esta disminución de los homicidios es resultado directo del trabajo de Paz y Justicia. Hasta el punto de que varios policías y fiscales entrevistados solicitaron la expansión del proyecto a otras comunidades del país. Sin embargo, no ha sido realizada aún una evaluación rigurosa que establezca cual fue el impacto real del proyecto.

**6. Síntesis.**

Paz y Justicia es un proyecto innovador y osado en el que una organización de la sociedad civil contrata investigadores para poder resolver las investigaciones de crímenes de homicidio sucedidos en comunidades de alta incidencia, tomando para sí una función que es característica del estado.

Mientras las instituciones del estado siguen cada una de ellas una lógica intra-institucional que a menudo pierde de vista el andamiento general del caso y las propias

víctimas, Paz y Justicia se centra en los familiares de la víctima con los que establece una relación personal a lo largo de todo el proceso penal, ofreciendo además apoyo psicológico y ayuda con alimentación y educación de los hijos.

En comparación con las instituciones del estado, el proyecto cuenta con mayores recursos, ya que están focalizados en algunas áreas y trabajan con un número reducido de casos, y los recursos pueden ser utilizados con mayor agilidad. En la práctica, los integrantes del programa manifiestan que son ellos los que ejercen una labor de coordinación entre las diversas instituciones públicas, sobre todo entre la Policía y la Fiscalía. Por otra parte, las personas sienten mayor confianza en una organización no lucrativa que en las propias instituciones del estado. Al mantener relaciones regulares con las familias, el proyecto consigue localizarlas a la hora de prestar declaración en el juzgado y las acompaña en este proceso para protegerlas y transmitirles confianza. Cuando los beneficiarios se encuentran en riesgo, Paz y Justicia organiza su traslado a otra residencia y los apoya en este proceso. En este sentido, el proyecto desarrolla también las funciones de un programa de protección a testigos, que también debería ser una función estatal. De hecho, existe un programa oficial de protección a testigos, pero con muchas más limitaciones que PyJ.

En suma, al mismo tiempo que intenta disminuir la impunidad relativa a los crímenes de homicidio, Paz y Justicia también ofrece apoyo a las víctimas, que tienden a ser olvidadas por los sistemas de justicia criminal. La reacción de los beneficiarios entrevistados es de gratitud, pues, en palabras de un técnico, "la gente no cree que haya gente que los pueda tratar bien."

No se realizó aún una evaluación de impacto, pero hay claros indicios de la disminución de la violencia en las áreas en que el proyecto ha estado implantado durante años. Todos los actores consultados, dentro y fuera del proyecto, lo atribuyen a la influencia de la intervención.

Aunque los técnicos del proyecto creen que éste podría funcionar en otros países con un contexto cultural similar, particularmente en América Central, su éxito depende de una configuración de factores internos y externos que no es fácil de replicar.

Algunos de los técnicos entrevistados, así como algunos financiadores, manifiestan su intención de que el proyecto acabe estimulando al estado a asumir parte de estas funciones y a actuar de forma más eficiente, considerando que el proyecto ejerce una labor que le correspondería en principio al propio estado. Sin embargo, el potencial de inspirar al estado está limitado por los escasos recursos de este último. Así, mientras Paz y Justica concentra sus

recursos en áreas reducidas, el estado tendría muchas dificultades para igualar este nivel de inversión en todo el territorio. De hecho, parte del impacto del proyecto se debe justamente a que la labor de Paz y Justicia provoca también la focalización del esfuerzo estatal en estos mismos territorios, orientando la selectividad en la dirección de aquellos casos con mayor probabilidad de resolución. En consecuencia, una extensión del proyecto a un mayor número de territorios podría acabar reduciendo el impacto en cada uno de ellos.

## VI.vi. 'ALCATRAZ', VENEZUELA [81]

**TIPO 10: RESINSERCIÓN O REHABILITACIÓN DE AUTORES DE VIOLENCIA ARMADA**

- Datos Básicos:
- Nombre del Proyecto: Alcatraz.
- Institución: Fundación Santa Teresa, Compañía Anónima de Ron Santa Teresa.
- Tipo de Institución: Empresa privada.
- Financiamiento: aproximadamente 300.000 USD al año
- Fechas: desde 2003 hasta el presente.
- Foco: bandas delictivas de la localidad El Consejo.
- Áreas cubiertas: Municipio José Rafael Revenga, Estado de Aragua.
- Personal: 4 funcionarios dedicados en exclusividad, apoyados por líderes comunitarios y técnicos con participación periódica. El número total de personas involucradas al proyecto es de aproximadamente 10.
- Número de beneficiarios: desde el inicio del proyecto se atendieron a 9 grupos y a un total de 163 beneficiarios.

- Contexto y antecedentes históricos.

A fines de los años noventa el municipio de Revenga contaba con aproximadamente 45.000 habitantes y era uno de los más violentos de Venezuela. El desempleo y la pobreza también eran problemas extendidos que afectaban particularmente a El Concejo, localidad donde la Compañía Anónima de Ron Santa Teresa (CARST) constituía la principal fuente de trabajo[82]. Esta empresa, dedicada a la elaboración y comercialización de ron, acusó las

---

- [81] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes: se observó in-situ el espacio de implementación del programa, donde se entrevistó a 2 miembros del equipo (un gerente y un técnico) y a 1 beneficiario. Por otro lado, se llevaron a cabo 7 entrevistas con académicos y referentes de la sociedad civil venezolana en materia de violencia. En total se realizaron 10 entrevistas, en Caracas y en la localidad de El Concejo (Estado de Aragua), durante noviembre del 2015. Finalmente, se analizaron las publicaciones así como otros documentos que nos fueron ofrecidos directamente por los gestores del proyecto.
- [82] La Hacienda Santa Teresa (adquirida en 1885) y la CARST (fundada en 1955) son propiedad de los Vollmer, una familia de origen alemán y mucha tradición en el lugar.
-

dificultades económicas del momento a través de una reestructuración que prescindió de los servicios del 70% de sus trabajadores (Granda, 2006). Dicha circunstancia tuvo un gran impacto en la comunidad de El Concejo; la crisis social y la violencia se profundizaron, lo que afectó a su vez a la propia empresa.

- El Proyecto Alcatraz surge en el año 2003 luego de que tres jóvenes invadieran la CARST reduciendo al personal de seguridad y robando sus armas con el propósito de enfrentar a otras bandas juveniles del lugar. A pesar de lograr la fuga inicialmente, los responsables fueron capturados por agentes de seguridad de la CARST. Notificado de ese acontecimiento, el dueño de la empresa solicitó un encuentro con los ofensores antes de presentar la denuncia frente las autoridades policiales. En esa reunión se les propuso elegir entre reparar el daño ocasionado mediante 3 meses de trabajo no remunerado o ser entregados a la policía e ir a prisión. Los jóvenes aceptaron la primera alternativa propuesta y suscribieron lo que se entendió como un "pacto de caballeros". Al poco tiempo de iniciados los trabajos en la hacienda, otros integrantes de la misma banda delictiva pidieron sumarse a la experiencia, que veían como una oportunidad para cambiar de vida. Dicha demanda fue atendida y así se inició, casi espontáneamente, el proyecto Alcatraz. Con el tiempo otras bandas delictivas serían reclutadas y se formalizaría, a partir de un incidente concreto, un modelo de intervención.

-

- Objeto de la intervención.

El objetivo central del Proyecto Alcatraz (PA) es reducir la tasa de homicidios del municipio Revenga, en el Estado Aragua, a través de la reinserción social de los jóvenes que integran las bandas responsables por la violencia y la criminalidad, ofreciéndoles oportunidades de transformación y de inserción laboral. Complementariamente, se busca desarrollar las capacidades asociativas de la población, integrando a las redes comunitarias en la resolución de los problemas de seguridad.

-

- Descripción de la intervención.

El Proyecto Alcatraz (PA) es una iniciativa de *prevención social de la violencia* que combina trabajo intensivo, educación laboral, práctica de rugby, formación en valores, asistencia psicológica, apoyo familiar, justicia restaurativa y trabajo comunitario. El proyecto toma su nombre de la cárcel de Alcatraz, en California, Estados Unidos. Según sus promotores, este nombre "se refiere al hecho de que la peor cárcel es uno mismo y el gran reto es escaparse de sí mismo"[83]. En este sentido, el PA se presenta como una alternativa a la prisión

[83] Alcatraz también es un ave marina, lo que representa la posibilidad de una vida en libertad. La imagen de este pájaro es el logotipo del proyecto.

que exige como contrapartida a sus beneficiarios un cambio de identidad asociado a los valores de respeto, responsabilidad, transparencia, pro-actividad, humildad y confianza.

El *financiamiento* del proyecto está básicamente a cargo de la CARST, aunque también se reciben apoyos por parte de actores privados, de la gobernación de Aragua y de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, IDRC, y la Corporación Andina de Fomento. Para la recaudación de fondos se realizan dos eventos masivos cada año: un campeonato de rugby y una carrera de montaña.

La *población objetivo* del PA son las "bandas delictivas" del Municipio de Revenga. Estas bandas se componen de un número variable de jóvenes (generalmente entre 10 y 20) mayoritariamente involucrados en la perpetración de delitos y comportamientos violentos. Se trata de un proyecto de prevención secundaria y terciaria, dado que los beneficiarios son ofensores consumados o personas que presentan un alto riesgo de involucramiento criminal. Una de las características centrales de esta iniciativa es el reclutamiento de bandas completas y no apenas de ofensores individuales. La selección de las bandas se realiza considerando las localidades con mayores niveles de violencia. Al ingresar a una comunidad, se intenta establecer alianzas con los líderes comunitarios y se solicita autorización a los vecinos por medio de asambleas. Solo después de la aceptación de la comunidad, se inicia el reclutamiento voluntario de una banda delictiva. Es interesante destacar que el PA prevé que diversas bandas convivan con otras que anteriormente eran sus enemigas. Este abordaje apunta a cortar los círculos de venganza entre los jóvenes (lo que se conoce como "la culebra"), a reforzar su voluntad por abandonar el mundo delictivo y a facilitar su reingreso comunitario al término del proyecto.

Las características de la intervención y la constitución del *equipo de trabajo* han variado a lo largo del tiempo. Durante los primeros años estuvo a cargo de trabajadores de la CARST, que no tenían formación específica en gestión de proyectos sociales y se dedicaban al PA a tiempo parcial. Las actividades eran realizadas de manera poco planificada, situación que cambió a partir de una consultoría desarrollada en 2010 para sistematizar la iniciativa. Actualmente trabajan en el proyecto 4 funcionarios con dedicación exclusiva además de algunos técnicos (por ejemplo, los psicólogos y trabajadores sociales) con participación periódica. También apoyan esta experiencia los 'líderes comunitarios', jóvenes que provienen de las mismas comunidades de origen que los beneficiarios y reciben una capacitación de dos a tres meses para operar como nexo entre los gestores del proyecto y sus beneficiarios. Su función es acompañar la evolución de los beneficiarios, desactivar conflictos y observar los

aspectos disciplinarios[84]. Además, realizan un acompañamiento de los jóvenes que egresan del PA en sus zonas de residencia.

La intervención se estructura en *tres fases*, con una duración total de dos años, más otro de seguimiento. La *primera fase* es de *aislamiento* y tiene una duración de tres meses. Los participantes son apartados de su entorno natural y preparados para asumir un nuevo estilo de vida[85]. Esta fase implica trabajo intensivo en la hacienda, desintoxicación, formación en valores, entrenamiento en habilidades sociales y apoyo psicológico. Si bien el trabajo no es remunerado, se proporciona manutención integral a los beneficiarios durante este período.

La *segunda fase* es de *reintegración comunitaria* y tiene una duración de siete a nueve meses. Los jóvenes regresan a su entorno y acuden diariamente a trabajar en la hacienda, obteniendo una beca laboral que representa una ayuda económica para la manutención. Se reciben clases de rugby, formación en valores y terapia psicológica individual o grupal. También se inician las experiencias de trabajo comunitario y justicia restaurativa. En cuanto a la primera, se efectúan actividades para lograr un acercamiento positivo de los beneficiarios a su comunidad, como mejorar la jardinería, limpiar espacios públicos o pintar escuelas. En cuanto a la segunda, se busca responsabilizar a los jóvenes por sus actos, promover la resolución pacífica de conflictos y recomponer el vínculo social con las víctimas. Cada beneficiario debe elegir una de sus víctimas para disculparse y reparar el daño ocasionado. En caso de que la ofensa a reparar haya sido más grave, los técnicos del proyecto se comunican previamente con la víctima o sus familiares para evaluar las posibilidades de un proceso de reparación.

La *tercera fase* es de *formación laboral* y tiene una duración de doce meses. En ella los beneficiarios reciben orientación vocacional, se les concede una oportunidad laboral en la CARST o en otras empresas, y son preparados para desempeñar un oficio al egresar del proyecto[86].

Los técnicos realizan un *seguimiento* semanal del progreso individual de los jóvenes mientras participan del proyecto. Al culminar las tres fases y egresar, existe un periodo adicional de un año de acompañamiento (brindando asistencia psicológica, jurídica, etc.) con el

[84] Frente a faltas leves se incentiva el diálogo y la reparación del daño, las faltas graves son analizadas por un comité de disciplina. Tres faltas leves equivalen a una grave, en tanto tres faltas graves suponen la expulsión del proyecto.

[85] Durante esta fase los jóvenes ven a su familia apenas una vez al mes.

[86] Para ampliar la oferta de posibilidades, en los últimos años la CARST ha impulsado un taller de construcción popular con miras a hacer una cooperativa de vivienda y un emprendimiento de producción de café. Sin embargo, el PA no contempla la colocación definitiva de los participantes en el mercado de trabajo.

propósito de disminuir el riesgo de reincidencia. Además de trabajar con los jóvenes junto a sus pares, el PA también aborda los *ámbitos familiar y comunitario*. En este sentido, la Red de Madres busca capacitar en valores y ofrecer formación laboral a las figuras femeninas más cercanas (madres, esposas, hermanas, etc.) a los beneficiarios. El propósito es incidir en el entorno social inmediato del joven haciendo que sus personas más próximas sean parte del proceso de reinserción social. Adicionalmente, el PA trabaja de manera coordinada con los Consejos Comunales para facilitar el reingreso a las comunidades.

Entre todos los componentes de la intervención el de mayor visibilidad es la *práctica del rugby*. Siendo un deporte poco practicado en Venezuela, el rugby se ha convertido en una marca del PA y de la CARST, cuyo eslogan publicitario es: "Jugamos al rugby. Hacemos ron". Este "deporte de villanos jugado por caballeros" es un símbolo de identidad para los "alcatraces", quienes participan del campeonato nacional y consiguieron en 2016 el título de campeones. Aunque la práctica del rugby se vincula fundamentalmente a las preferencias personales de Alberto Vollmer, dueño de la CARST, desde el PA se destacan varias contribuciones positivas de este deporte para la reinserción social de los jóvenes: promueve el trabajo de equipo y el sentido de pertenencia; fomenta la disciplina y el respeto a las reglas; y consume energías. La realización de actividades que implican adrenalina, riesgo, rigor, sacrificio y fuerza física permite aprovechar destrezas adquiridas que antes eran usadas en actividades delictivas para el desarrollo de actividades convencionales.

— Factores que pueden condicionar la intervención.

En relación al *propio proyecto* un elemento ineludible tiene que ver con la figura de Alberto Vollmer. Como ya se mencionó antes, el PA surge de una manera casi espontánea a partir de un evento específico. La necesidad de mejorar las condiciones de seguridad de la empresa, una reacción filantrópica de Alberto Vollmer (conocido como "la oveja roja de la oligarquía"), su gusto por el rugby y su gran influencia local, permitieron iniciar la construcción de una intervención de modo básicamente empírico y voluntarista. No solamente el surgimiento, también el crecimiento y la consolidación del PA deben bastante a los atributos personales de Alberto Vollmer. De acuerdo con varios informantes entrevistados, su capital social fue clave para que el proyecto lograra aprobación entre los vecinos, reuniera apoyos de otras empresas privadas para la inserción laboral de los jóvenes y contara con la colaboración de autoridades públicas como la gobernación de Aragua y la policía. El hecho de que la CARST sea una de las principales fuentes de empleo en la localidad también es un elemento a considerar para comprender la fuerza y sustentabilidad que ha tenido el PA .

Los *factores políticos* son otro elemento que puede condicionar la intervención. En este sentido, algunos entrevistados señalan que uno de los propósitos velados del PA pudo haber sido conquistar la simpatía del gobierno chavista. Más allá de la intencionalidad con que se hizo, el PA obtuvo reconocimiento por parte del presidente Chávez, quien invitó a Alberto Vollmer a integrar en el año 2006 la comisión sobre reforma policial en Venezuela. A nivel local, luego de algunas resistencias iniciales, el PA obtuvo un apoyo de las autoridades locales y la policía. Para algunos de los informantes entrevistados, esto también implica riesgos que deben considerarse. En última instancia, el PA supone la aplicación de penas substitutivas por parte de una empresa, lo que conlleva una administración de justicia paralela fuera del ámbito de las instituciones públicas. La interacción entre la empresa y las instituciones del sistema de justicia criminal es particular, considerando que los jóvenes vinculados al proyecto son menos acosados por la policía que otros. En algunas ocasiones, cuando los jóvenes son arrestados su liberación es intermediada por parte de la CARST. Según algunos entrevistados, la misma fortaleza que permite a la empresa contribuir a la seguridad pública puede generar privilegios e impunidad, erosionando la ley y la legitimidad de las instituciones del Estado.

La receptividad de la *comunidad* también afecta el desarrollo de la intervención. Las primeras reacciones hacia el PA no fueron totalmente positivas. Muchos vecinos no comprendían el proyecto y consideraban injusto privilegiar con un empleo a los "malandros" frente a otras personas honestas que merecían una oportunidad. Según varios entrevistados, esta situación habría incentivado incluso a algunos jóvenes a exagerar los delitos cometidos a efectos de entrar en el PA, con la expectativa de conseguir un empleo. Los impactos positivos sobre la seguridad, la inclusión de componentes comunitarios en la lógica del proyecto y la visibilidad alcanzada por el proyecto se tradujeron con el tiempo en una postura menos estigmatizadora y más colaborativa por parte de la opinión pública local. El apoyo comunitario es fundamental tanto para reforzar positivamente el proceso de cambio de los jóvenes como para facilitar su reinserción social.

A partir de las entrevistas realizadas es posible destacar algunos *dilemas o limitaciones* que podrían comprometer el proceso o los resultados del PA. En primer lugar, existe la posibilidad de que los jóvenes que ingresan al proyecto y deponen las armas se vuelvan vulnerables frente a sus enemigos, aumentando las probabilidades de victimización. De forma análoga, el cambio de vida de los beneficiarios también puede generar envidia y convertirlos en blanco de las agresiones de otros jóvenes.

En segundo lugar, otra dificultad para ganarle espacio a la criminalidad es que al retirar una banda delictiva del territorio se puede estar incentivando el fortalecimiento o surgimiento

de otra. En este sentido, la aparición de nuevos líderes, generalmente más jóvenes e inexpertos que los anteriores, puede aumentar inesperadamente la conflictividad y la violencia. En efecto, de los 17 integrantes de la última banda en ingresar al programa, 10 eran menores de edad, y de ellos, varios habían cometido homicidios.

En tercer lugar, pueden existir tensiones entre los objetivos típicos de una empresa y los de un programa de prevención social de la violencia con foco en los jóvenes. En este sentido, algunos críticos sospechan que en el PA hay una instrumentalización de los jóvenes para mejorar la seguridad de la empresa, conseguir mano de obra barata, mejorar la imagen corporativa y propiciar una cercanía política con el gobierno de turno[87]. El hecho de que las drogas sean entendidas como un factor de violencia y que la empresa se dedique a la producción de bebidas alcohólicas también fue objeto de crítica.

—

— Monitoreo y Evaluación.

El PA surgió de manera casi espontánea, sin planificación, diagnósticos o rutinas consolidadas de monitoreo y evaluación. La sistematización de la intervención ocurrió mucho después de iniciado el proyecto, en el año 2010, a partir de una consultoría que fue contratada a tal fin.

Si bien existen algunos estudios puntuales (por ejemplo Granda, 2006; San Juan et al., 2006; Zubillaga, 2009; Monsalve y Zambrano, 2010), no es posible conocer el impacto de esta experiencia sobre la tasa de homicidios. La lectura descriptiva de datos policiales muestra una fuerte disminución de la tasa de homicidios en el Municipio de Revenga entre 2003 y 2013, al pasar de 114 a 12 homicidios cada 100 mil habitantes. Según la opinión de los informantes entrevistados, es plausible que la disminución de la violencia en la región esté conectada a la implementación del PA. No obstante, la falta de evaluaciones rigurosas no permite afirmar en qué medida la reducción de los homicidios está provocada por la intervención.

Considerando toda su trayectoria, el PA ha logrado desmantelar nueve bandas delictivas y ha contemplado a 163 beneficiarios pertenecientes a distintos sectores de la localidad: La Placita (19); El Cementerio (43); Los Cerritos (16); Juan Moreno I y II (33); La Huerta o Vecindad (8); La Gruta (8); Los Cerritos (8); Santa Rosalia (11); Juan Moreno I, II y III (17). De los 163 jóvenes que participaron del proyecto, 75 han sido formados (culminaron

[87] Aunque fueran ciertas, no todas estas sospechas son necesariamente descalificadoras. En principio no habría problemas con que la empresa contribuya a la seguridad comunitaria en el marco de su política de Responsabilidad Social Empresarial, incluso si puede beneficiarse directa (menos robos) e indirectamente (marketing o relacionamiento con autoridades) por hacerlo.

todas las fases del proyecto) y, de ellos, 24 se encuentran insertos en el mercado de trabajo. En contrapartida, 43 jóvenes desertaron del proyecto (principalmente durante la fase 1) y, entre ellos, 11 fallecieron.

Más allá del objetivo de reducción de homicidios, varios entrevistados señalaron otros posibles resultados de esta iniciativa: reducir la estigmatización y los prejuicios hacia los jóvenes, sensibilizar a la población y a diversos actores sobre el problema de la violencia, fomentar la práctica de un deporte que se ha vuelto distintivo de la localidad, mejorar los vínculos y la participación comunitaria, disminuir la truculencia de los agentes policiales, mostrar que se puede castigar y al mismo tiempo ofrecer oportunidades de superación, etc.

Esta experiencia recibió varios reconocimientos internacionales y ha sido objeto de interés desde otros países de la región como Colombia y El Salvador para su posible replicación[88]. No obstante, al valorar la experiencia se debe tener en cuenta el alto nivel de focalización territorial (municipio de Revenga) y la limitada cobertura de casos del proyecto (163 jóvenes). En este sentido, la replicación de esta iniciativa a otros contextos o a gran escala constituye un ejercicio incierto[89].

— Síntesis.

El Proyecto Alcatraz es una iniciativa de prevención de la violencia impulsada y financiada por una empresa privada: la Compañía Anónima de Ron Santa Teresa. Su principal objetivo es reducir los homicidios y para ello se reclutan bandas delictivas completas en las localidades más violentas del municipio de Revenga. Allí los jóvenes son llevados a convivir y compartir trabajo intensivo, actividades de educación laboral, práctica de rugby, formación en valores, asistencia psicológica, apoyo familiar, justicia restaurativa y trabajo comunitario. Desde su origen en el año 2003 han participado de esta experiencia 163 jóvenes pertenecientes a nueve bandas.

La intervención se estructura en tres fases, con una duración total de dos años más otro de seguimiento. La primera fase es de aislamiento del entorno, la segunda implica procesos de justicia restaurativa y reintegración comunitaria, en tanto la tercera supone

[88] Por ejemplo, fue elegido por el Banco Mundial como Caso de Estudio para Erradicar la Pobreza en la Conferencia de Juventud Paz y Desarrollo, en Sarajevo, 2004; fue considerado Mejor Proyecto de Inclusión Social a través del Deporte por 'Beyond Sport Award', en Inglaterra, 2009; fue seleccionada como BEST en el Concurso de Buenas Prácticas de Ciudades para un Futuro más Sostenible, en Dubái, 2010; y fue catalogado como "Best of the Best for Risk Taking" por la Young Presidents Organization, en 2013.

[89] Actualmente se está implementando una versión de esta experiencia a nivel nacional, conocida como "Proyecto Alcatraz 2.0".

orientación vocacional y formación laboral. Los técnicos hacen un seguimiento semanal del progreso de los jóvenes durante las tres fases y, al egresar, un acompañamiento adicional con el propósito de disminuir el riesgo de reincidencia. Además de trabajar con los jóvenes y sus pares, también se abordan los ámbitos familiar y comunitario para aumentar las probabilidades de reinserción.

La práctica del rugby es una característica peculiar del Proyecto Alcatraz. A través de ese deporte se fomenta el trabajo en equipo, la disciplina y el sentido de pertenencia de los jóvenes.

De alguna manera este proyecto asume funciones del Estado, como castigar a los infractores de la ley penal y facilitar su reinserción social. En este sentido, algunos entrevistados advierten del riesgo de alejarse de los parámetros legales y de las garantías del debido proceso, generando privilegios a los beneficiarios del proyecto.

Aunque existen algunos estudios específicos, el Proyecto Alcatraz no ha sido objeto de evaluaciones de impacto. La lectura descriptiva de datos policiales muestra una fuerte disminución de la tasa de homicidios en el municipio de Revenga entre 2003 y 2013, al pasar de 114 a 12 homicidios cada 100 mil habitantes. Según la opinión de los informantes entrevistados, es plausible que la disminución de la violencia en la región esté conectada a la implementación del proyecto. No obstante, la falta de evaluaciones rigurosas no permite afirmar esto de forma categórica.

Esta experiencia logró reconocimientos internacionales y ha sido objeto de interés desde otros países de la región. No obstante, al valorar esta posibilidad se debe tener en cuenta su alto nivel de focalización territorial y su limitada cobertura. En este sentido, la replicación de esta iniciativa a otros contextos o a gran escala constituye una incógnita.

En definitiva, se trata de un caso interesante que sería muy importante evaluar para conocer con rigor sus resultados. Más allá de ello, esta experiencia tiene aspectos a ser destacados, entre ellos: i) las posibilidades de contribución de las empresas a la seguridad pública; ii) la importancia de aplicar abordajes no meramente punitivos y orientados a la reinserción social; iii) el enfoque grupal, a partir de las bandas delictivas y no apenas de individuos en conflicto con la ley; iv) la idea de aprovechar competencias que los jóvenes traen (fuerza, riesgo, etc.) para fines convencionales como el rugby; y v) el enfoque de justicia restaurativa y de reinserción comunitaria.

## VI.vii. 'PEACE MANAGEMENT INITIATIVE', JAMAICA [90]

**TIPO 11: MEDIACIÓN ENTRE GRUPOS ARMADOS**

- Datos Básicos:
- Nombre del Proyecto: *Peace Management Initiative* (PMI), Kingston.
- Institución: Peace Management Initiative (PMI).
- Tipo de Institución: ONG, pero ejecutando un proyecto diseñado y financiado, fundamentalmente, por el Gobierno Nacional.
- Financiamiento: 12 millones y medio de dólares jamaicanos para el área de Kingston[91] (aproximadamente US$ 99.000).
- Fechas: desde 2002 hasta el presente.
- Foco: más de 60 comunidades seleccionadas en tres departamentos del país.
- Áreas: departamentos de Kingston, St. Catherine e Clarendon[92]. Nuestro análisis estará centrado en la experiencia de Kingston.
- Personal: actualmente, para el área de Kingston, la intervención cuenta con un coordinador, 2 personas de apoyo administrativo, 4 oficiales de campo y unos 20 promotores comunitarios (*community liaison officers*). Estos últimos reciben una pequeña beca o contribución como compensación por su participación.

Es importante destacar que PMI es a la vez el nombre de la estrategia y del proyecto, pero también de la organización de la sociedad civil que fue creada para ejecutarlo.

---

- [90] El material utilizado para este estudio de caso está basado, especialmente, en la realización de 6 entrevistas individuales y dos entrevistas colectivas, estas últimas realizadas, por un lado, con académicos y, por otro, con representantes del poder ejecutivo. En total fueron 8 entrevistas, que se llevaron a cabo en Octubre de 2015 en Kingston con diversos actores: gestores de seguridad pública del estado, técnicos del programa PMI, académicos y miembros de la sociedad civil. Además, fuimos testigos del trabajo de campo de PMI durante un día, acompañando sus actividades en cuatro comunidades. Por último, fue revisada la documentación entregada por los ejecutores del proyecto y fueron estudiados diversos estudios y publicaciones sobre la experiencia.

[91] Un proyecto específico para el área de St. Catherine cuenta con un financiamiento adicional de 35 millones de dólares jamaicanos (US$276.000).

[92] Existe otro proyecto paralelo del mismo nombre (PMI) en el departamento de St. James, en el occidente del país, pero es desarrollado por otra organización de estructura parecida. Esta otra experiencia no fue visitada.

—

— Contexto histórico.

Jamaica es un país con una incidencia de violencia letal relativamente elevada. Hasta los años 80, la tasa de homicidio se mantuvo por debajo de 30 por 100.000 habitantes, pero sufrió un aumento significativo en las últimas décadas. En 2005 y en 2009, por ejemplo, los datos de la UNODC (UNODC, 2014[93]) reflejaron una tasa superior a 60. La debilidad del sistema de justicia criminal, con escasa inversión en pruebas forenses y bajas tasas de esclarecimiento y de condena, es otro de los elementos que conspira históricamente a favor de la violencia.

En los años 60 y 70, parte de la violencia comenzó a girar en torno de lo que se conoce como comunidades 'guarnición' (*garrison communities* en inglés). La política habitacional del gobierno ofrecía casas populares a sus partidarios y, de esta forma, se gestó una relación clientelista con comunidades que estaban políticamente alineadas con alguno de los dos grandes partidos, el Jamaica Labour Party (JLP) y el People's National Party (PNP). La violencia o la amenaza de violencia, ejercida por grupos organizados, e era usada para impedir que otros partidos hicieran campaña en estos territorios. El líder local de este grupo armado, en conexión con un representante parlamentario del partido correspondiente, ejercía un férreo control local, administraba 'justicia' y resolvía los conflictos internos. Por su parte, el tráfico de drogas encajó dentro de estas estructuras locales armadas. De esa forma, la policía dejó de tener acceso a algunas de estas *garrison communities*, que se tornaron territorios autónomos dentro del estado.

Posteriormente, con el declive de los partidos, la violencia en estas comunidades de baja renta dejó de tener un carácter político y se fue transformando en una lucha por espacio entre bandas que dominan ciertos territorios. Así, la violencia entre comunidades fue evolucionando progresivamente hacia una violencia dentro de cada comunidad. La prevalencia de una cultura de la masculinidad asociada a las armas y a la demostración de fuerza ante cualquier señal de 'falta de respeto' contribuyó a intensificar el problema. Cuando la policía intentaba entrar en estas áreas, enfrentaba a veces una gran resistencia y eran comunes las operaciones con víctimas de ambos lados. De hecho, en julio de 2001, el año anterior al lanzamiento de Peace Management Initiative, la intervención policial en la comunidad de Tivoli Gardens se saldó con un número estimado de 20 civiles, un policía y un soldado muertos.

El modelo de las *garrison communities* parece haber quedado definitivamente superado tras los sucesos de mayo de 2010, también en Tivoli Gardens. La operación policial

[93] UNODC (2014). Global study on homicide 2013: trends, contexts, data. Vienna: UNODC.

para capturar al jefe del narcotráfico local, Christopher "Dudus" Coke, se transformó en una batalla campal con un balance de más de 70 civiles y 4 integrantes de las fuerzas del orden fallecidos. Hubo muchas acusaciones contra los cuerpos de seguridad por uso excesivo de la fuerza en varios de esos casos. Christopher Coke, quien se consideraba que mantenía fuertes vínculos políticos con el partido en el poder, fue capturado algunas semanas después y extraditado a los EEUU. Este incidente marcó un cambio de fase en la seguridad pública jamaicana. Por un lado, fue el fin de los territorios completamente ajenos al control del estado. Por otro, como ya fue mencionado, supuso el ocaso de las *garrison communities* y de la lectura de la violencia en clave política, un proceso al que contribuyeron cambios en la legislación electoral para disminuir los fraudes (ver Levy, 2009[94]).

A raíz de los incidentes en Tivoli Garden, se creó también la Independent Commission of Investigations (INDECOM), una comisión que tiene como mandato la investigación de acusaciones contra miembros de las fuerzas del orden. No puede olvidarse que Jamaica es considerado uno de los países en el mundo con mayor letalidad policial. De hecho, el número de muertes anuales en intervenciones policiales, que solía ser de 300, ha disminuido a aproximadamente la mitad en los últimos años y algunos entrevistados le atribuyen un papel importante a INDECOM en ese proceso, aunque también mencionan cambios en la propia policía. Por otro lado, el surgimiento de algunas instancias en la sociedad civil, como la Jamaica Civil Society Coalition, también está asociado a las repercusiones de los incidentes de 2010.

—

— Objeto de la intervención.

El objetivo central es la interrupción, a través de la mediación y del trabajo con grupos de jóvenes, del ciclo de venganzas entre pandillas rivales que se suele seguir a un hecho violento entre ellos. Esta filosofía de la interrupción de la violencia intergrupal entre pandillas juveniles es muy semejante a otras iniciativas acontecidas, por ejemplo, en Boston, Chicago y Los Angeles, y particularmente al proyecto 'Cure Violence', que se ha extendido a varios países de la región con financiamiento del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, según todas las fuentes, la estrategia de interrupción de la violencia de pandillas fue desarrollada en Jamaica de forma independiente y sólo tuvo contacto con Cure Violence recientemente.

Podría decirse que este primer componente central de la intervención no persigue acabar con la violencia sino tan sólo "administrarla" (*'manage'*, como indica el propio nombre

[94] Horace Levy es un académico que ha trabajado estos temas hace mucho tiempo y es también uno de los integrantes del Consejo de PMI desde el inicio.

del proyecto), limitando su intensidad y reduciendo los daños. Esta estrategia parte de la disposición a relacionarse directamente con los autores de la violencia e implica cierta capacidad para responder inmediatamente a una situación de crisis, como sería el homicidio de un joven a manos de un grupo rival.

En segundo lugar, el programa intenta ofrecer algún tipo de apoyo a las víctimas y sus familias, así como a la comunidad en su conjunto, para superar el trauma provocado por la violencia. Dentro de esta dimensión se encuadra el servicio de consejo y apoyo a las víctimas, a través de asistentes sociales.

En tercer lugar, PMI pretende modificar los valores y la vida de los jóvenes, promoviendo una cultura de paz y ofreciendo una alternativa de resocialización por medio de proyectos productivos y educativos, de forma que puedan dejar atrás a las pandillas o, al menos, a las actividades delictivas y violentas. Este tercer conjunto de objetivos se define con los términos de *'mainstreaming'* y de *'demobilization'*, que podrían ser traducidos como 'normalización' y 'desmovilización'. Otros términos usados por el proyecto son la construcción de 'capital social' y la consolidación del respeto por la ley y el estado de derecho. Este tercer componente sí pretende encontrar una solución permanente al problema de la violencia de las pandillas.

En su conjunto, aunque PMI puede ser considerado un programa de prevención de la violencia armada de forma general, no hay dudas sobre el alto grado de focalización en los homicidios, considerando que son estos los que inician y perpetúan los ciclos de venganza que deben ser interrumpidos.

—

— Descripción de la intervención.

En enero de 2002, en el contexto descrito anteriormente, el Ministro de Seguridad Nacional decidió lanzar la iniciativa denominada '*Peace Management Initiative*' como una forma alternativa de enfrentar el problema de la violencia que evitase el derramamiento de sangre asociado a la dura represión policial. Con ese fin, creó un Consejo de 14 personas respetables que dedicaban su tiempo de forma voluntaria para mediar en la violencia que ocurría en las comunidades. El consejo estaba presidido por un obispo y compuesto por 3 líderes religiosos, 2 académicos, 3 representantes de cada uno de los dos partidos políticos principales (JLP y PNP), un representante de la policía, otro del Ministerio de Seguridad

Nacional y un alto cargo de la Disputes Resolution Foundation[95]. El consejo se reunía cada dos semanas y visitaba las comunidades en conflicto celebrando reuniones y marchas. La presencia de los partidos políticos era vista como esencial, dada la vinculación política de parte de la violencia en aquella época.

Según nuestras fuentes, era la primera vez que el estado llamaba a la sociedad civil a participar directamente para intentar reducir la violencia, reconociendo implícitamente que la represión al crimen por sí sola no era suficiente. Los integrantes de la sociedad civil tendrían, por un lado, mayor legitimidad que el propio estado para dirigirse a estos grupos de jóvenes y, por otro, podrían actuar con mayor agilidad y de forma menos burocrática. Uno de los principales desafíos que enfrentó el proyecto en su comienzo fue la volátil situación de la comunidad Mountain View. Después de una serie de iniciativas, fue posible reducir la violencia en la comunidad y varios actores atribuyeron a PMI un papel importante en este proceso.

Básicamente, la intervención de PMI en momentos de crisis está centrada en la idea de cortar ('interrumpir' es el término más común en otras iniciativas de ese tipo en curso en otros países) las explosiones de violencia que responden a ciclos de venganza entre dos o más grupos. De hecho, el término nativo usado por los participantes para referirse a su misión durante una crisis es precisamente 'desactivar' ('*defuse*'), equiparando la situación a un explosivo que debe ser desactivado. Las estrategias son semejantes a las usadas en la mediación de conflictos bélicos convencionales. Inicialmente, los miembros de PMI se reúnen por separado con los dos contendientes a puerta cerrada para después intentar una reunión conjunta en la que generar un mínimo grado de confianza que permita alcanzar una tregua o un alto el fuego. Cuando se firma públicamente un Acuerdo de Paz — como sucedió en junio de 2008 en August Town, uno de los casos de éxito más difundidos— la publicidad y formalidad del evento aumenta la presión para que sea respetado.

En algunos casos, PMI fomenta la creación de Consejos de Paz (*Peace Councils*) con participación de diversos sectores de la comunidad. Estos órganos tienen como meta evitar futuras crisis de violencia o resolverlas en el plazo más breve posible. El Consejo se reúne regularmente, permitiendo, si tiene éxito, construir confianza entre las partes y desmentir los rumores de actos violentos que se extienden por las comunidades y que, si no son aclarados, pueden llevar a venganzas reales. Algunos entrevistados destacaron el papel del componente religioso en todo este proceso, considerando que el presidente del Consejo era un obispo y que muchas de las reuniones acababan en una oración colectiva.

[95] Esta es una organización no gubernamental que trabaja estrechamente con el gobierno para la promoción de mecanismos no violentos de resolución de conflictos.

Ese trabajo de mediación fue realizado inicialmente por los miembros del Consejo de PMI. Progresivamente, esta función fue asumida por el personal técnico del proyecto, que pasó a ser localmente conocido y respetado. Por otro lado, en la medida en que la violencia intergrupal se fue transformando de un enfrentamiento político a una simple disputa por territorios, el papel de los partidos políticos en el Consejo fue naturalmente en declive.

La mediación precisa de una proximidad en relación a los grupos de jóvenes que cometen actos de violencia y esta vinculación debe darse, obviamente, no cuando la crisis se produce sino preferiblemente antes, para que exista la legitimidad para intervenir. Esto exige también que los miembros de PMI no pasen información sensible a la policía sobre los sospechosos o criminales que conozcan a través de su trabajo y que no la llamen en caso de crisis, pues caso contrario perderían automáticamente la confianza de los jóvenes y podrían ser vistos como chivatos o traidores. Por otro lado, esto aumenta la desconfianza de la policía, que ve con recelo los contactos con criminales o probables criminales. De hecho, la relación de PMI con la policía es escasa y sus miembros le piden a veces a la policía que no entre en la comunidad cuando ellos están dentro. Algunos entrevistados revelaron que la policía, a pesar de ocupar un asiento en el Consejo de PMI, no comparece a las reuniones hace años. La forma que PMI encontró para intentar resolver esta tensión entre la necesaria proximidad con los autores de la violencia y las consecuencias legales y políticas de relacionarse con personas real o potencialmente responsables de cometer crímenes fue determinar que el proyecto no trabaja con individuos que estén siendo buscados por la policía. Sin embargo, dada la poca colaboración con la policía, se desconoce lo que esto significa en términos prácticos, ya que no está claro que los integrantes de PMI sepan quiénes son esos individuos. En suma, si por un lado fue el estado que organizó la estrategia, por otro lado los agentes responsables por la aplicación de la ley parecen manifestar una cierta resistencia y hay quejas dentro del programa en relación a la falta de apoyo de algunos funcionarios.

Otra de las estrategias favoritas del programa, una vez que la crisis ha pasado o antes de que se instaure, son los ‘retiros’ de 3 días para los jóvenes de las pandillas. Los retiros consisten en estancias en ambientes rurales, lejos de su zona de conflicto, en las que se enseña una serie de contenidos prácticos, se insiste en la disciplina y se procura un contacto entre los jóvenes que supere los enfrentamientos tradicionales. El énfasis en la disciplina parece darle a esta iniciativa un sentido análogo al de los ‘boot camps’ en Estados Unidos, basados en la creencia de que el rigor y el esfuerzo pueden educar a los jóvenes para evitar comportamientos anti-sociales.

Uno de los puntos a destacar en relación a la estrategia de PMI es que el proyecto queda vinculado permanentemente a una comunidad después de entrar en ella, incluso cuando la crisis ya ha pasado. Es decir, que no existen criterios de salida que permitan decidir cuándo el trabajo en un lugar debe ser finalizado para concentrarse en otros. Los propios técnicos del programa indicaron que no hay criterios de salida de una comunidad porque "nunca dejamos una comunidad'.

El segundo componente de la intervención ya mencionado, la atención a las víctimas y a la comunidad, se traduce en apoyos para los funerales, por ejemplo, y sobre todo en ayuda terapéutica y psicológica para enfrentar el trauma. Así, cuando la violencia extrema cesa, el equipo visita las casas de las familias afectadas.

En relación al tercer componente, de transformación de la vida de los jóvenes, podemos distinguir dos líneas. La primera intenta modificar la cultura y los valores imperantes a través de cursos sobre técnicas de mediación[96], actividades comunitarias o deportivas (como Ligas de Fútbol), conferencias de líderes, etc. La segunda está focalizada en ofrecer oportunidades educativas y laborales a los jóvenes, como apoyo a cursos escolares o de formación profesional. Otra forma de intervención es la oferta de créditos para que los jóvenes de las pandillas puedan comenzar pequeños negocios como criaderos de pollos y pequeñas fábricas de ladrillos. La idea aquí es que el grupo de jóvenes como un todo encuentre una actividad legal y productiva en que ocuparse, manteniendo su red de relaciones, bajo el argumento de que los jóvenes no quieren resocializarse de forma individual. Aquí encaja el concepto de '*mainstreaming*' que puede ser interpretado como una tentativa de atraer al grupo para un perfil de actividades más convencional y productivo. Sin embargo, varias de esas pequeñas empresas ya fueron abruptamente interrumpidas por episodios de violencia. La otra cara de este proceso de '*mainstreaming*' es la tentativa de reducir el proceso de criminalización que se cierne sobre los jóvenes de estas comunidades, independientemente del grado de involucramiento que cada uno de ellos tenga en acciones criminales o violentas.

Los miembros del equipo técnico de PMI relatan que la organización también abre espacio para la entrada de muchas otras agencias y programas del estado, para que puedan desarrollar sus actividades en la comunidad una vez que la crisis ha cesado. La confianza que PMI despertaría entre los jóvenes de la comunidad posibilitaría la introducción de otras instituciones públicas. En ese sentido, PMI describe su actuación como un gran acuerdo de

[96] En cooperación con la Dispute Resolution Foundation.

colaboración entre múltiples instituciones públicas y privadas, cada una de las cuales con una misión específica.

A lo largo de los años, la actividad pura de mediación de incidentes armados parece haber disminuido progresivamente y, en esa misma medida, PMI se ha volcado más hacia actividades dirigidas a la comunidad, tanto desde el punto de vista de transformación actitudinal y de generación de capital social como en el sentido de ofrecer oportunidades formativas y profesionales. De forma coherente con esta evolución, el equipo de PMI prefiere hablar ahora de 'violencia comunitaria' en lugar de 'violencia de pandillas o grupos juveniles'. De esa forma, si la violencia es una característica de la comunidad, sería necesaria también una intervención comunitaria para hacerle frente. Esta evolución implicó que PMI tendiera a focalizarse más en determinadas comunidades, en lugar de responder a cualquier llamada.

Algunos de los participantes de PMI describen el dilema vivido por sus integrantes entre atender a las nuevas emergencias que surgían regularmente o intentar consolidar el proceso de 'pacificación' en las comunidades que habían superado la crisis más aguda, a través de los componentes segundo y tercero ya descritos. En esta disyuntiva, parece que las nuevas explosiones de violencia acababan siempre recibiendo mayor atención, a pesar de que los mejores resultados podrían haber sido obtenidos justamente en los lugares con un trabajo más prolongado (ver Levy, op. cit.).

En 2014, las autoridades jamaicanas conocieron y visitaron el proyecto 'Cure Violence' de interrupción de violencia entre pandillas basado en la experiencia de Chicago y que está siendo implementado en diversos países de la región con financiamiento norteamericano. Considerando que el principio era el mismo que el aplicado por PMI, el gobierno jamaicano contrató a Cure Violence para dar apoyo técnico a PMI. Los entrevistados, todos ellos jamaicanos, declararon que el proceso fue en realidad un intercambio de experiencias entre las dos instituciones, que aprendieron una de la otra. En su opinión, el trabajo de PMI está más centrado en las comunidades que en las pandillas, incorpora asistentes sociales y acompaña las comunidades durante más tiempo. Por su parte, PMI habría aprendido de Cure Violence a mejorar sus registros y a incorporar la gestión de casos individuales como un modelo de tratamiento y no de servicios. Todos en PMI reconocen que su estructuración interna y su manejo de las informaciones ha mejorado como consecuencia de su relación con Cure Violence.

— Estructura institucional.

PMI, como organización, tiene un equipo muy reducido, que basa sus actividades en una relación personal entre sus integrantes y los jóvenes de las comunidades. Con un presupuesto también muy limitado, su capacidad de intervención es bastante reducida, especialmente en lo relativo a proyectos de formación y profesionales, a no ser que cuente con convenios con otras instituciones de mayor porte.

El estado financia apenas los gastos corrientes, el local y los salarios del equipo central, mientras que cualquier otro gasto debe salir de proyectos específicos para los cuales la organización tiene que buscar fondos. Estos nuevos financiamientos le permiten expandir el servicio, como ocurrió con el proyecto de St. Catherine, pero confieren también una mayor inestabilidad al trabajo de la organización. PMI ya recibió fondos de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y de las cooperaciones japonesa y canadiense. Por parte del estado jamaicano, el financiamiento de PMI fue encuadrado como uno de los proyectos del *Citizen Security and Justice Programme* (CSJP), un amplio programa de prevención de violencia financiado por el BID y el *Department for International Development* del gobierno británico (DFID), con diversos componentes. Mientras que el abordaje de CSJP es de prevención a medio y largo plazo, el gobierno espera que PMI actúe inmediatamente en los conflictos violentos para contenerlos.

La relación de PMI con el estado se presenta como ambivalente. Por un lado, la iniciativa , como ya fue relatado, surgió del Ministro de Seguridad Nacional, que luego convocó al Consejo. Además, el estado financia el proyecto hasta hoy, por lo menos en sus gastos corrientes, dentro de su programa oficial de prevención de la violencia. Esto significa que PMI presenta informes mensuales de prestación de cuentas de su trabajo al gobierno. Por otro lado, la organización busca financiamiento privado y sus integrantes insisten en que son plenamente autónomos de las decisiones del gobierno. Algunos de ellos relataron que el gobierno “quiere apropiarse de la marca PMI” en los últimos tiempos, pero que la organización ha mantenido su independencia.

—

— Factores que pueden condicionar la intervención.

El primer requisito para este tipo de estrategia es que la violencia tenga un carácter intergrupal, sin el cual las nociones de mediación y de interrupción carecen de sentido. En Jamaica hay un consenso sobre la naturaleza intergrupal de buena parte de la violencia y, de la misma forma, hay un convencimiento de que la mediación y la contención de la violencia son

un abordaje adecuado. Tanto es así que otras instituciones también operan bajo este paradigma[97].

En segundo lugar, la posibilidad de realizar este tipo de intervenciones para reducir la violencia inter-grupal depende críticamente del tipo de agrupación con la que se pretende trabajar. Muchos estudios sobre pandillas han intentado clasificarlas y estudiar su evolución, desde las que serían apenas grupos juveniles con recurso ocasional a la violencia a las que constituirían ejemplos del crimen organizado. Así, lo que puede hacerse en cada caso depende de esta naturaleza. Los integrantes de PMI diferencian las 'pandillas de esquina' ('*corner crews*'), con las que ellos trabajan, de las bandas del crimen organizado ('*criminal gangs*'), de las que se intentarían mantener alejados. Las primeras usarían la violencia de forma episódica para defender su territorio y su comunidad y habrían sido objeto de un proceso de criminalización por parte de la sociedad y de la policía que debería ser revertido. Las segundas utilizarían la violencia de forma instrumental y planeada y no sería posible cualquier negociación con ellas. La diferencia entre ambos grupos sería crucial no sólo desde el punto de vista técnico y operativo sino también en términos de la posibilidad de obtener legitimidad social para la mediación, algo sería factible apenas con los grupos menos involucrados en el crimen.

Levy (2012) distingue incluso tres tipos de grupos: las 'pandillas de esquina' ('*corner crews*'), que serían benéficas y ejercerían las funciones que cabría esperar de cualquier agrupación juvenil; las 'pandillas de autodefensa' ('*defence crews*'), que se diferenciarían de las anteriores en su disposición a utilizar la violencia de forma organizada para fines de autodefensa propia y de su comunidad; y las bandas criminales ('*criminal gangs*'). Las dos primeras podrían ser objetivo de la intervención y deberían ser rescatadas de la criminalización, a pesar de que la segunda y la tercera compartirían su disposición a imponer un orden a través de la violencia, por ejemplo ejecutando personas consideradas indeseables

[97] Por ejemplo, tuvimos la oportunidad de tener contacto con el programa '*Proactive Violence Interruption Strategy*' (PVIS) desarrollado por la policía jamaicana desde 2012, concretamente por su capellán en colaboración con otros sectores dentro de la policía, como la policía comunitaria y la de investigaciones. Esta iniciativa, que no pudimos conocer en profundidad, habría movilizado un equipo de 450 pastores en toda la isla, coordinados por el Capellán de la Policía, para que acudieran inmediatamente, junto con un grupo de voluntarios, al local de un homicidio. En ese contacto inicial, intentarían hablar con la familia de la víctima y evitar futuras venganzas. Al mismo tiempo, intentarían convencer a la gente de que dejara la aplicación de la justicia en manos de la policía y de que colaborara en la investigación. Curiosamente, el equipo de PMI no había oído hablar de la experiencia de PVIS y muchos de ellos dudaban, al igual que otros observadores externos, de que la mediación o la interrupción pudieran ser ejercidas por la propia policía. De cualquier forma, el ejemplo sirve para mostrar la fuerza de ese modelo de intervención en Jamaica, tanto dentro como fuera del aparato del estado.

("*jungle justice*"). El problema es que estas diferenciaciones son tenues y dinámicas, de forma que no es fácil saber con quién y cuándo se podría trabajar. De cualquier modo, algún tipo de diferencia entre los grupos es central para estas intervenciones y hay consenso en que los grupos que cometen actos violentos pueden ser divididos entre aquellos que pueden ser objeto de programas de prevención o resocialización y los que deben ser combatidos de forma tradicional. Así, tratar a los primeros de la misma forma que a los segundos solo agravaría la criminalización y profundizaría su evolución en la dirección de un mayor involucramiento criminal.

De hecho, los integrantes de PMI reconocen que no trabajan en áreas donde las estructuras criminales ejercen un claro dominio del territorio. Por otro lado, varios informantes relataron que el trabajo de PMI en el occidente del país, que no fue analizado aquí, sería de mucha mayor dificultad por la presencia de bandas criminales organizadas en torno a fraudes telefónicos contra residentes en los Estados Unidos. Esas bandas no ejercerían dominio territorial sino que llevarían a cabo actividades criminales organizadas con beneficios económicos muy elevados y con un uso de la violencia igualmente intenso.

—

— Monitoreo y Evaluación.

En relación al monitoreo, PMI entrega al gobierno, como ya fue señalado, informes mensuales de prestación de cuentas, basados en la descripción de actividades y en el relato de casos individuales. Estos informes no son públicos.

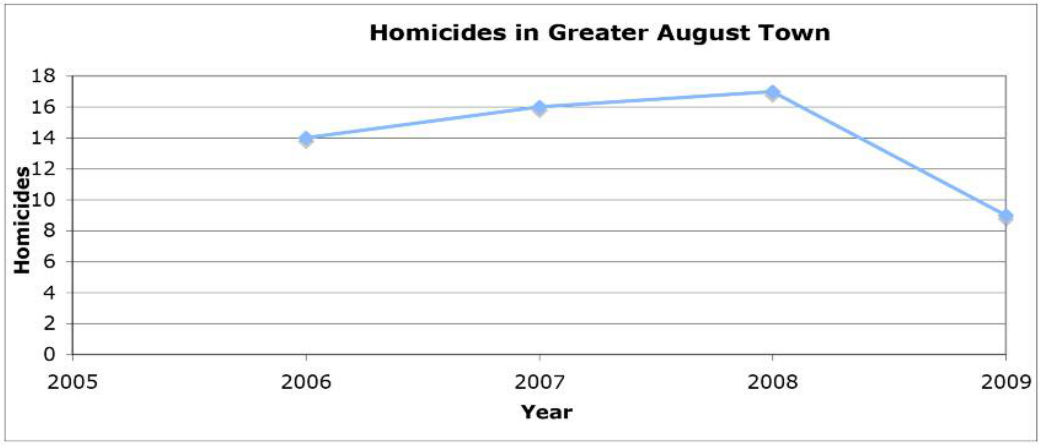
En cuanto a evaluación, el proyecto fue sometido a dos evaluaciones formales, la primera solicitada por PMI y realizada en 2006 por Trevor Spence, Georgia Sinclair y Alicia Hayman[98]. La segunda fue encomendada por el gobierno de Jamaica en conjunto con la cooperación internacional y desarrollada por Andrew McLean e Sherrone Blake Lobban[99]. Esta última abarca todos los programas oficiales clasificados como de seguridad comunitaria o de prevención de la violencia, 10 en total, de forma que el PMI es solo uno de las iniciativas evaluadas. A rigor, ninguna de las dos es una evaluación de impacto aunque ambas intentan estimar de alguna forma el efecto del proyecto.

[98] Spence, T.; Sinclair, G. & Hayman, A. (2006) Peace Management Initiative (PMI: a Review of the PMI. Final Report.

[99] McLean, A. & Lobban, S.B, (2009) Assessment of Community Security and Transformation: Programmes in Jamaica. Report Comissioned by the Government of Jamaica.

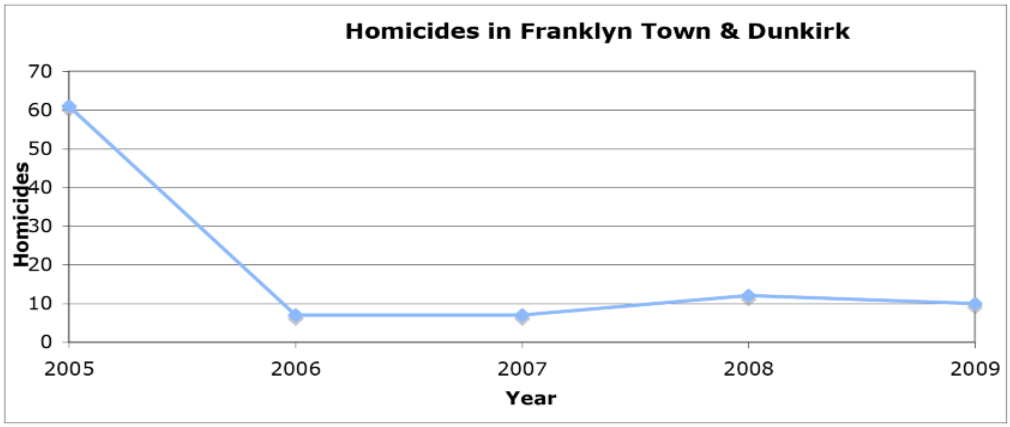
Además de las dos evaluaciones, varios especialistas locales han estudiado la experiencia y han reflexionado sobre ella. Levy (2012, op. cit.) concluye que PMI consiguió frenar la violencia en algunas de las comunidades donde trabajó. Para ejemplificar el impacto, muestra la evolución de los homicidios en algunas de estas comunidades, como las que pueden apreciarse a seguir.

**FIGURA 5. HOMICIDIOS EN GREATER AUGUST TOWN**




— **Fuente:** Levy, 2012. pg. 65

**FIGURA 6. HOMICIDIOS EN FRANKLYN TOWN Y DUNKIRK**




— **Fuente**: Levy, 2012. pg. 66

Estas evidencias muestran que hubo una reducción significativa de los homicidios en algunas comunidades, pero no prueban que se debiera directa o exclusivamente a la influencia de PMI. De hecho, el propio Levy y el resto de los autores que han estudiado el tema, incluyendo los autores de las dos evaluaciones, son cautelosos en afirmar que otros factores concurrieron para lograr estas reducciones de la violencia, como el papel de las propias comunidades, la actuación policial o la presencia en paralelo de otros proyectos de prevención. Las autoridades también comparten esta visión de que no hay pruebas definitivas del impacto de PMI, aunque sí indicios que apuntan en una dirección positiva. Por otro lado, las caídas de los homicidios en las áreas donde el proyecto se implantó no siempre fueron permanentes.

La evaluación realizada en 2006 señala que PMI es un proyecto con un perfil excepcional y un 'nicho' exclusivo, en la medida en que ha conseguido establecer una relación con los protagonistas de la violencia. Por otro lado, los autores afirman que su papel es demasiado amplio y ambiguo, especialmente considerando su ambicioso mandato (que incluye mediación, bienestar de la comunidad y desarrollo social) y el pequeño número de técnicos. Por eso, recomiendan que la organización reevalúe su planificación estratégica definiendo su punto de entrada y de salida del 'proceso de paz' en cada comunidad. Los autores comparan la situación del proyecto a una carrera de relevos en la que, sin embargo, hay un único relevista en todos los tramos que se ve obligado a pasarse el testigo a sí mismo. Con esa imagen, refuerzan la necesidad de que PMI se especialice en un papel determinado que no pueda ser llevado a cabo por otros, esto es, la relación con los grupos de jóvenes que cometen violencia.

La evaluación de 2009 apunta en una dirección semejante. Define a PMI como una organización de tamaño reducido y escasos recursos, sobre todo en función de la naturaleza variada de sus actividades, excesivamente dependiente de su escaso personal y de la contribución voluntaria de los miembros del Consejo. Le reconoce a la institución su profundo conocimiento del terreno y su agilidad para intervenir, pero considera que se ve presa del dilema entre profundizar su intervención en algunas comunidades o ampliar su alcance territorial. Analiza la distinción entre violencia comunitaria y violencia criminal propuesta por los ejecutores del proyecto, pero considera que la línea que separa ambas se volvió progresivamente tenue. Registra también la resistencia de diversos actores en el país a apoyar iniciativas que conceden recursos a individuos armados. Por otro lado, define como poco clara la relación entre PMI Kingston y PMI St. James. En cuanto a las sugerencias, recomienda que el presupuesto sea ampliado y que sea más estable, y que la organización se especialice exclusivamente en la mediación y el apoyo a las víctimas, dejando los proyectos de desarrollo o inserción por cuenta de otras instituciones, con las que debería establecer acuerdos formales. Como máximo, sugiere que PMI disponga de fondos para proyectos de muy corta duración (3 meses), el tiempo necesario para que estas otras instituciones comiencen sus actividades. Paralelamente, PMI podría aconsejar a estas organizaciones sobre cómo focalizar sus programas en los jóvenes que presentan un mayor riesgo.

Comprensiblemente, los propios gestores de PMI se quejan también del volumen reducido y de la inestabilidad de su financiamiento, que les impide planificar con un plazo mayor.

Desde el punto de vista metodológico, este tipo de proyectos son muy difíciles de evaluar en función de varios elementos: i) la naturaleza amplia de sus intervenciones; ii) el número reducido de homicidios por comunidad; iii) la concurrencia de varios proyectos y de varios sucesos al mismo tiempo en cada comunidad. Además, el hecho de que la intervención inicial se dé fundamentalmente durante una emergencia lo hace muy susceptible al problema metodológico que se conoce como 'regresión a la media'. En otras palabras, después de una crisis es probable que los homicidios caigan no necesariamente en función de la intervención sino simplemente como resultado de la excepcionalidad de las circunstancias que llevaron a ese punto crítico. En este sentido, existe el riesgo de que parte de esa caída natural sea atribuida, de manera excesivamente optimista, al proyecto en sí. En el caso de Jamaica, varios entrevistados relataron la voluntad firme de la comunidad de salir de la violencia en función de la crisis que estaban experimentando. Este elemento relativamente intangible sería esencial para entender la evolución posterior y no estaría vinculado a ningún proyecto.

—

— Síntesis.

La experiencia de PMI en Jamaica está centrada en la idea de hacer cesar, a través de la mediación, los ciclos de venganza en los conflictos de grupos de jóvenes que habitan áreas periféricas del país y controlan estos territorios. Este es un modelo común en otros países, especialmente en los Estados Unidos, sobre cómo abordar las disputas entre pandillas juveniles y disminuir su efecto negativo. Dado que para mediar, es necesaria una proximidad a los actores de la violencia, este papel tiende a ser desempeñado por la sociedad civil y despierta una cierta resistencia entre los agentes de la ley, entrenados para arrestar e investigar a los responsables de los crímenes, no para mediar con ellos. En el caso jamaicano, la relación de PMI con el estado es profundamente ambivalente, pues es una experiencia convocada y financiada (al menos en parte) por el estado, pero protagonizada por obispos, profesores y asistentes sociales. De esa forma, el estado se preserva en relación a un contacto próximo con posibles criminales y, al mismo tiempo, intenta reducir la violencia por medios no convencionales.

Además de su labor de mediación que resulta en treguas y 'acuerdos de paz', PMI se ha dedicado progresivamente a desarrollar acciones de apoyo a las víctimas y enfrentamiento del trauma, así como iniciativas de reinserción social que les ofrezcan a los jóvenes alternativas a las pandillas o alternativas a las propias pandillas para que renuncien a la violencia. En este sentido, parece claro que el mandato de la organización es excesivamente amplio y difuso para

su propio tamaño y su reducida financiación, especialmente considerando que en esta área de desarrollo social hay muchas otras instituciones públicas que poseen esta misión.

- Hay indicios claros de que PMI contribuyó, junto con otros actores, a reducir la ola de violencia en algunas comunidades, a pesar de que nunca se realizó una evaluación de impacto rigurosa, en parte porque no fue así planeada y en parte por la dificultad técnica de esta tarea.

- La posibilidad de aplicar este modelo de mediación entre pandillas depende, en primer lugar, de que la violencia tenga un carácter inter-grupal en el país. En segundo lugar, hay un amplio consenso en el sentido de que algunas agrupaciones juveniles serían susceptibles a este enfoque preventivo y de contención, en cuanto otras, de carácter más netamente criminal, serían inmunes a este tipo de abordaje. Lo que no es consensual, sin embargo, es dónde se situaría este límite entre agrupaciones rescatables con este tipo de medios y aquellas para las cuales sólo cabría la represión convencional, una línea ciertamente tenue con situaciones intermediarias y dinámicas. Las bandas juveniles que usan la violencia sobre todo para defender su territorio contra otros grupos rivales parecerían ser un blanco más adecuado para este tipo de intervenciones.

## VI.viii. 'TREGUA DE LAS MARAS', EL SALVADOR [100]

**TIPO 12: NEGOCIACIÓN CON GRUPOS ARMADOS**

**1.Datos Básicos:**

- a. Nombre del Proyecto: 'Proceso de Pacificación' entre las maras, popularmente conocido como 'Tregua de las Maras'.
- b. Tipo de institución: gobierno nacional, en cooperación con integrantes de la sociedad civil.
- c. Tipo de Institución: gobierno nacional
- d. Fechas: marzo de 2012 a, aproximadamente, mayo de 2013 (fin del mandato de Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad). La fecha inicial es clara, pero la final está sujeta a interpretaciones.
- e. Personal: no hay personal especialmente dedicado, con excepción de los mediadores.

**2. Contexto y antecedentes históricos.**

El Salvador es un país que fue sacudido por una guerra civil particularmente cruenta entre 1980 y 1991, en la que se calcula que aproximadamente 80.000 personas perdieron la vida. Después de los Acuerdos de Paz de 1991 existía la esperanza de que el país recobrase la seguridad perturbada por tantos años de violencia política. Sin embargo, diversos motivos, entre ellos la desmovilización de millares de combatientes de ambos bandos en un contexto de exclusión social, provocaron un aumento dramático de la violencia letal. En 2011, los datos de la UNODC, provenientes de la policía salvadoreña, reflejaban una tasa de 69,9 homicidios por 100.000 habitantes, la más elevada del mundo después de Honduras.

Uno de los protagonistas centrales de la violencia en el país han sido las pandillas o 'maras', grupos juveniles con fuerte sentimiento de pertenencia e identidad que mantienen disputas violentas entre ellos y cometen regularmente crímenes graves. Las pandillas nacieron en las calles de Los Ángeles y fueron trasplantadas a partir de los años 90 de vuelta a El Salvador, donde crecieron de forma exponencial, cuando sus integrantes fueron deportados

[100] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes: 10 entrevistas con miembros de la sociedad civil salvadoreña, 4 entrevistas con altos cargos del estado salvadoreño y 2 miembros de instituciones internacionales. Muchos de los entrevistados, tanto del estado como de la sociedad civil, tuvieron participación directa en el proceso que culminó en la tregua y algunos de ellos fueron protagonistas centrales. En total, se realizaron 16 entrevistas individuales de campo, 15 de las cuales tuvieron lugar en agosto de 2015 en San Salvador y una más por la internet. Por otro lado, se examinaron diversas publicaciones académicas, artículos de prensa y otros materiales relativos a la tregua.

de los Estados Unidos. Las dos pandillas principales son la Mara Salvatrucha o 'La MS13' y el Barrio 18, o 'La 18', que se enfrentaron tradicionalmente de forma violenta por el dominio de las calles. En 2005, el Barrio 18 se dividió en dos grupos: Sureños y Revolucionarios. El nivel de violencia y de polarización fue tal que, por ejemplo, la mayoría de los equipos de fútbol salvadoreños tuvieron que renunciar a llevar los números 13 y 18 en sus camisetas. Sus miembros portaban tatuajes que los identificaban como miembros de por vida, pues la salida no era una opción tolerada.

La respuesta del estado en la primera década del siglo XX estuvo orientada a políticas cada vez más duras y represivas, como los planes "Mano Dura" y "Super Mano Dura", que culminaron en la criminalización de la simple pertenencia a la pandilla. Algunas de las leyes aprobadas, posteriormente declaradas inconstitucionales, permitían el encarcelamiento de cualquier grupo de jóvenes que portase tatuajes identificados con una mara. Esta política de arrestos masivos y posteriormente de condenas masivas llenó las cárceles salvadoreñas, cuyas condiciones son consideradas infrahumanas por el hacinamiento y la precariedad. Esta estrategia de endurecimiento y de indiscriminación en el trato de las maras no logró reducir su influencia ni su operatividad. Por el contrario, las pandillas también se reforzaron y se endurecieron en este período, multiplicando su capacidad de acción y su control territorial. Una de las consecuencias más visibles para la población fue la generalización de las extorsiones. Dueños de autobuses o simplemente residentes de ciertas áreas son obligados a pagar 'cuotas' regularmente para poder trabajar o simplemente desplazarse.

El fracaso de las políticas más represivas en su tentativa de contener a las pandillas provocó un cierto alejamiento en relación al 'manodurismo' por parte de algunos actores políticos y de los últimos gobiernos, sobre todo desde el punto de vista retórico. Se empezaron a discutir políticas de prevención aunque nunca se llegaron a realizar inversiones significativas en esta dirección. En los últimos años se discutió la posibilidad de promulgar una ley que facilitase la reinserción de los miembros de las maras que quisieran abandonar estos grupos, pero hasta 2015 ninguna iniciativa en este sentido había sido aprobada. De cualquier forma, el fracaso de las políticas más duras y represivas es uno de los factores que abrió el espacio para iniciativas diferentes y más osadas como la llamada tregua de las maras.

**3. Objeto de la intervención.**

En realidad, como no se trata de una iniciativa que parta de un plan detallado ni público, no es posible hablar con claridad de sus objetivos, que de hecho eran diferentes para los diversos actores. Para comenzar, el propio nombre es objeto de disputa.

Para los mediadores, para figuras destacadas del gobierno de la época y para los sectores de la sociedad civil que apoyaron la iniciativa, se trataba de un 'proceso de pacificación' mientras que el nombre de 'tregua de las maras' habría sido dado por la prensa o por los críticos. Así, para los mediadores la meta final era una solución permanente y colectiva, por un lado de la delincuencia promovida por las pandillas y, por otro, de la exclusión social de sus miembros que estaría en el origen del problema. En ese sentido, la tregua sería apenas un instrumento para generar las condiciones para promover cambios mucho más profundos y lograr, en última instancia, la reinserción colectiva de todos los integrantes de las pandillas. La dinámica negociadora entre las pandillas, la sociedad civil y el estado debería producir las condiciones para reducir la violencia entre las propias pandillas y entre éstas y el estado para, a partir de ahí, encontrar fórmulas de generación de renta que substituyesen a las actividades criminales. En palabras de un líder religioso, "tregua, como el nombre dice, es algo temporal y tiene que transformarse en un proceso de pacificación". El término 'pacificación' no es casual y remite a la idea del fin de la guerra. De hecho, varios de los protagonistas del proceso se refieren a las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla del FMLN en 1991, que desembocó en el fin de la guerra civil, como un referente permanente. Aunque admitan diferencias entre la identidad, los propósitos y los modus operandi de los grupos guerrilleros y de las pandillas, mantienen que, hoy como ayer, los altos niveles de violencia sólo pueden ser reducidos a través de negociaciones con los grupos armados. En este sentido, consideran las tentativas gubernamentales de eliminar o proscribir a las pandillas como inútiles y contraproducentes. A pesar de estas esperanzas de solución global, la continuidad de las extorsiones y la incapacidad de generar medios de renta alternativos a ellas desempeñaron un papel central en la desmoralización del proceso.

Para otros sectores sociales, entre ellos diversos agentes del estado y sectores críticos con la iniciativa, se trataba de una tregua, ya fuese entre las maras o entre ellas y el gobierno, que permitía mantener bajos los niveles de homicidio a cambio de determinadas concesiones, pero cuya expansión a otros objetivos más amplios y cuya misma sostenibilidad estaban en entredicho. Sus detractores usan epítetos peyorativos como 'tregua hipócrita', expresión frecuentemente usada por el Fiscal General de la época, o 'pacto mafioso'.

En suma, la falta de una definición clara y consensual de cuáles serían los objetivos de la estrategia abrió espacio para múltiples interpretaciones y especulaciones, y acabó influenciando decisivamente su desarrollo y desenlace.

**4. Descripción de la intervención.**

El 8 de marzo de 2012 un grupo de treinta dirigentes de las dos pandillas principales que cumplían penas bajo un régimen de internamiento especial en el Centro Penal de Máxima Seguridad de Zacatecoluca fue trasladado, sin que esto trascendiera públicamente, a diversos centros penales, en los que el régimen era menos restrictivo. Seis días después, el periódico "El Faro" publicaba la noticia de que el traslado era el resultado de una negociación entre el gobierno y las pandillas de la cual habría surgido un pacto para reducir los homicidios[101]. Esta información habría sido suministrada por agentes de la inteligencia del estado, cercanos a la policía, aparentemente disconformes con sectores próximos a los militares y a la figura del General Munguía Payés, que luego se revelaría como el principal promotor de la iniciativa. Munguía Payés era general del Ejército y ministro de Justicia y Seguridad Pública en aquel momento. Las fuentes entrevistadas para esta investigación informaron que una de las discrepancias entre los dos grupos era la proporción de los homicidios que estaría relacionada a las pandillas, más alta según la inteligencia militar (alrededor de 90%) y menor según la policía (en torno de 40%). Para confirmar la existencia del pacto, la nota de El Faro informaba que en los últimos días el número diario de homicidios, que solía estar alrededor de 14, había bajado bruscamente a menos de 6. La noticia también relataba que, además de las mejores condiciones penitenciarias, algunos pandilleros habrían recibido dinero a través de sus familias. Este es un extremo disputado hasta hoy, sostenido por el periódico a través de fuentes personales y documentales, y negado vehementemente por los promotores del proceso como una invención de sectores de inteligencia rivales.

En un primer momento, el gobierno presidido por Mauricio Funes, el primero encabezado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FNLN) en la historia del país, negó la negociación y atribuyó los traslados a diversos motivos de escasa credibilidad: que habían recibido informes de que habría un ataque al penal de Zacatecoluca; que algunos de los pandilleros trasladados sufrirían enfermedades graves; y que habría acabado el plazo máximo legal para mantenerlos en régimen especial. Un mediador relató que esta negativa del gobierno respondía al compromiso con los líderes de las maras para que tuvieran tiempo de

[101] http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/

difundirlo internamente. Finalmente, el 20 de marzo los dos mediadores centrales, el obispo castrense Monseñor Colindres y el ex-guerrillero y ex-diputado del FMLN Raúl Mijango[102], ofrecieron una conferencia de prensa en la que negaron que se hubiera producido una negociación con el gobierno y relataron que ellos habían intermediado un acuerdo de no agresión entre las propias pandillas en el que el papel del gobierno había sido apenas de facilitador[103]. Manifestaron también que los miembros de las pandillas tenían voluntad de contribuir en la solución al problema de la violencia que asolaba el país, presagiando así un proceso más amplio de transformación. Los mediadores entrevistados por esta investigación contaron que los líderes de las pandillas, de mayor edad, estarían cansados de la violencia y genuinamente interesados en una salida que beneficiara a sus familias. Afirmaron también que el traslado de los líderes de las pandillas era esencial para facilitar la transmisión de las órdenes al resto de la organización. Paralelamente, las ventajas recibidas en la prisión son también descritas como importantes para empoderar a los líderes dentro de sus grupos. Además, muchas de esas ventajas, como recibir visitas de familiares, serían, en su opinión, derechos legales de los presos que no habrían sido respetados anteriormente.

El día 22 de marzo Mijango presentó un comunicado firmado por los principales portavoces de las maras en el que se comprometían a eliminar los homicidios mutuos y suspender los ataques contra los agentes de la ley. Un nuevo comunicado en mayo declaraba que los centros escolares del país habían sido declarados 'zonas de paz'. En ese mismo mes, Monseñor Colindres visita la Organización de Estados Americanos (OEA) y pide apoyo a la iniciativa. La OEA, de hecho, tomó la decisión osada de convertirse en uno de los pilares del proceso. Su secretario general visitó El Salvador en julio y participó en una ceremonia de entrega de armas por parte de pandilleros. La OEA firmó un acuerdo con el gobierno salvadoreño para apoyar el proceso y creó un Comité Técnico a tal efecto. Para la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la organización, responsable por la operación, el proceso en El Salvador sería un ejemplo de la estrategia denominada 'smart security', basada en evidencias y con un enfoque multidimensional.

El 16 de junio Munguía declara públicamente que, después de 100 días, el número de homicidios diarios había bajado de 14 a 6 y que el gobierno respaldaba la iniciativa aunque no hubiera negociado con los pandilleros. En un determinado momento, varias fuentes

[102] La elección de los mediadores, además de su relación personal con el ministro, no parece haber sido casual, pues uno de ellos representaría a la izquierda y el otro, obispo castrense, a los sectores más conservadores.

[103] http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/254500-pandillas-acordaron-una-tregua-entre-ellas-asegura-fabio-colindres

confirmaron que fue posible lograr un día sin ningún homicidio en el país, para hacerlo coincidir con un importante discurso del presidente en Cartagena de Indias.

A lo largo del proceso los líderes de las pandillas son entrevistados por la prensa y sus caras y declaraciones se tornan parte del noticiario, convirtiéndose en actores públicos. Se divulga que los líderes de las pandillas reciben diversos beneficios en relación a su condición anterior, como mejores condiciones de habitación en la cárcel, visitas nocturnas, pantallas de televisión o acceso a dinero que les llevan sus familiares. La mayor parte de estos beneficios estarían contemplados en la ley, aunque fueran percibidos como privilegios por buena parte de la opinión pública. Otro cambio significativo fue que el ejército dejó de estar a cargo de registrar a los familiares de los presos antes de las visitas, registros que habían originado denuncias por abusos. Paralelamente, hubo también incidentes que excederían los límites legales, como la entrada de prostitutas o la salida de algunos líderes de la prisión para participar en ceremonias religiosas. Estos incidentes, que recibieron mucha publicidad, suscitaron indignación popular y contribuyeron a desmoralizar el proceso.

En octubre, otras maras se declararon dispuestas a dar fin a las agresiones mutuas y a incorporarse al proceso. El 23 de enero de 2013, la MS 13 y Barrio 18 (Sureños y Revolucionarios) divulgaron un acuerdo para declarar a varios municipios como 'zonas libres de violencia', comprometiéndose a no cometer actos violentos contra sus moradores. Explicaron que el cese de las extorsiones, sin embargo, sólo sería posible en la medida en que se encontraran actividades económicas alternativas para sus miembros. Ilopango fue declarado oficialmente el primer municipio libre de violencia y otros le siguieron en los meses siguientes. Esta evolución abrió espacio para que los alcaldes adquirieran protagonismo en el proceso y empezaran a formular proyectos sociales y económicos para los pandilleros y sus familias. De esa forma, las negociaciones bajaron, en algunos casos, al nivel local y permitieron acuerdos en determinados territorios. Los mediadores relatan que la anuencia del gobierno nacional era necesaria para ejecutar los proyectos sociales en el nivel local, pues caso contrario la policía acababa arrestando a los pandilleros que participaban en ellos.

La Fundación Humanitaria fue creada para apoyar este tipo de iniciativas y coordinar la ayuda de la cooperación internacional con esta finalidad. La Unión Europea, por ejemplo, fue uno de los principales financiadores de los proyectos de esta fundación. La Unión Europea financia también a Interpeace, una ONG internacional dedicada a la consolidación de procesos de paz en el mundo y que, en El Salvador, ha tenido un papel destacado en la negociación con las maras. El principal mediador, Mijango, así como jóvenes integrantes de las maras que trabajaban en funciones de mediación pasaron a recibir sueldos de la organización.

A pesar de la intensa reducción de los homicidios, la llamada tregua sufrió un fuerte desgaste político. En primer lugar, la propia idea de negociación con grupos criminales generaba rechazo en muchos sectores. En segundo lugar, existía la percepción de que el gobierno ofrecía privilegios a los miembros de las maras encarcelados. En tercer lugar, y tal vez este fuera el factor más importante, la continuidad de las extorsiones que afligían a muchos ciudadanos le restaba apoyos. En ese sentido, la posibilidad de que la tregua se convirtiera en un primer paso rumbo al abandono de las actividades delictivas nunca se concretó, por lo menos a nivel nacional.

Llegados al mes de mayo de 2013 la tregua contaba con más detractores que defensores. El fiscal general era, como ya se mencionó, un enemigo frontal del proceso. La iglesia católica, que inicialmente dio un apoyo implícito en la figura del obispo castrense y, posteriormente, del nuncio apostólico, acabó desmarcándose completamente después de que la Conferencia Episcopal divulgase el 12 de mayo de 2013 un pronunciamiento en el que concluía que la tregua "no ha producido beneficios a la población honrada". Los partidos políticos, tras un comienzo dubitativo, criticaron la tregua y la convirtieron en objetivo del debate político-partidario y de la tensión entre el gobierno y la oposición. Diversos sectores de la sociedad civil se manifestaron contra la falta de transparencia y la opacidad del proceso y cuestionaron su sostenibilidad. Los EEUU, siempre un actor relevante en el país, se habían mostrado reticentes y habían vetado el uso de los recursos provenientes de fondos de cooperación de su país para programas que beneficiaran personas que hubieran cometido crímenes. Por su parte, la opinión pública salvadoreña no apoyaba la iniciativa. Una encuesta a una muestra representativa de la población en mayo de 2013 reflejaba que 83,1% de las personas tenía 'poca' o 'ninguna' confianza en la tregua y 72,6% creía que había reducido 'poco' o 'nada' la delincuencia (IUDOP, 2013).

En esta coyuntura, el 17 de mayo de 2013 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el nombramiento de miembros del ejército para cargos en seguridad pública, área que, según los acuerdos de paz, debería permanecer en manos de civiles. Esto suponía la salida automática del general Munguía del ministerio de Seguridad. Aunque fue nombrado Ministro de Defensa, y a pesar de que el gobierno se comprometió a continuar el proceso, su salida del Ministerio de Seguridad neutralizaba al principal padrino del proceso. De hecho, las maras publicaron un comunicado lamentando la decisión de la Corte.

Poco después de la toma de posesión del nuevo ministro, Ricardo Perdomo, ocurrió un incidente de gran repercusión en el que dos conocidos líderes de las pandillas salieron del presidio para participar de una ceremonia religiosa y una entrevista televisiva en una iglesia

evangélica, incidente que se saldó con la destitución del Director General de Centros Penales. A partir de ahí, las condiciones para los líderes de las maras en prisión y las facilidades a los mediadores se fueron endureciendo progresivamente. Por esta razón, adoptamos como límite final de la iniciativa la salida de Munguía del ministerio, aunque en realidad el fin fue paulatino a partir de ese momento. De hecho, durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2014 los partidos principales adoptaron posturas ambivalentes. Aunque diversos actores políticos se expresaron contra la tregua, recientemente han aparecido evidencias de que ambos partidos intentaron negociar con las maras de forma reservada durante esa campaña. El nuevo presidente de El Salvador, Salvador Sánchez Cerén, del mismo partido que su antecesor, creó en septiembre de 2014 un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, con amplia participación de la sociedad civil. Las iglesias evangélicas y algunos sectores de la sociedad civil volvieron a proponer el tema del diálogo con las maras en dicho Consejo, pero la propuesta fue rechazada. El propio presidente no cerró la puerta inicialmente a la posibilidad del diálogo con las pandillas, hasta el discurso del día 5 de enero de 2015, cuando dijo que "nosotros no podemos volver al esquema de entendernos y de negociar con las pandillas porque eso está al margen de la ley[104]", momento en el cual algunos analistas sitúan el fin formal del proceso. En febrero de 2015 los líderes de las pandillas fueron devueltos al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca, lo que significaba la reversión de la medida más simbólica tomada por el gobierno anterior.

El año de 2015 fue un año con un altísimo nivel de homicidios en el que El Salvador, con toda probabilidad, recuperó la condición de país más violento del mundo. El ejército y la policía realizaron numerosas operaciones que tuvieron como resultado la muerte de pandilleros, algunas de las cuales señaladas como ejecuciones sumarias, y las pandillas atacaron y mataron a un alto número de agentes de la ley. En un paso más de alejamiento de la estrategia pasada, en abril de 2016 fue aprobada una ley que convertía en delito los pactos con pandillas y un mes más tarde Raúl Mijango, el principal mediador, fue detenido acusado de 'agrupación ilícita'.

El año 2016 comenzó con niveles elevadísimos de violencia letal durante los tres primeros meses. El 26 de marzo las tres pandillas principales (la MS13 y las dos ramas de la 18: 18-Sureños y 18-Revolucionarios) divulgaron un comunicado en el que afirmaron haberse comprometido con un cese el fuego, que significaba el fin de los ataques mutuos y de la tentativa de invadir territorios. En esta ocasión, el acuerdo se negoció por líderes fuera de la

[104]http://www.laprensagrafica.com/2015/01/06/gobierno-toma-distancia-de-la-tregua-entre-pandillas#sthash.KvsY3m1e.dpuf

prisión. Como no hubo participación del estado, esta nueva iniciativa no se encuadra en el tipo aquí estudiado y no será objeto de análisis. El 29 de marzo el gobierno anunció medidas extraordinarias de represión a las pandillas, con el apoyo de todas las fuerzas políticas. El segundo trimestre de 2016 experimentó una bajada pronunciada de los homicidios, que se situaron en un promedio de 11 al día, aproximadamente la mitad de lo observado en el primer trimestre del año pero aún muy superior a los valores alcanzados durante la tregua de 2012 (alrededor de 5). Como era previsible, el gobierno atribuyó este descenso a las medidas que adoptó y las pandillas a su acuerdo de cese el fuego.

**5. Monitoreo y Evaluación.**

Como no se trata propiamente de un programa planificado sino de una iniciativa en relación a la cual la ambigüedad de los diversos actores ha sido constante, no existe ningún sistema de monitoreo, mucho menos de evaluación. Por otro lado, la variable dependiente más importante, la tasa de homicidios, es fácil de medir y es publicada regularmente a partir de los registros del Instituto de Medicina Legal y de la Policía Nacional Civil. En este sentido, es importante destacar que, a pesar de algunos problemas, las cifras oficiales de homicidios del país son consideradas como razonablemente confiables y que las diversas instituciones productoras de datos se esforzaron en los últimos años en generar mecanismos para promover la convergencia de los datos.

Si el gobierno tenía dudas sobre la capacidad de los líderes de las pandillas para disminuir los homicidios, los hechos demostraron que esa capacidad era real. El número diario de homicidios cayó a un tercio del nivel anterior en un plazo de días y se mantuvo mucho tiempo así. Dado lo abrupto del cambio de tendencia y su coincidencia en el tiempo con la orden dada por los líderes de las maras, no hay dudas sobre cuál fue la causa de la alteración.

El gráfico siguiente, tomado de un artículo de 'El Faro'[105] —el periódico que divulgó la tregua y que ha sido un actor clave en el proceso—, muestra la evolución del número mensual de homicidios desde 2002 a 2016.

[105] http://www.elfaro.net/es/201607/el_salvador/18871/La-tendencia-a-la-baja-en-los-homicidios-se-ratific%C3%B3-en-junio.htm

**FIGURA 7. NÚMERO MENSUAL DE HOMICIDIOS EN EL SALVADOR**



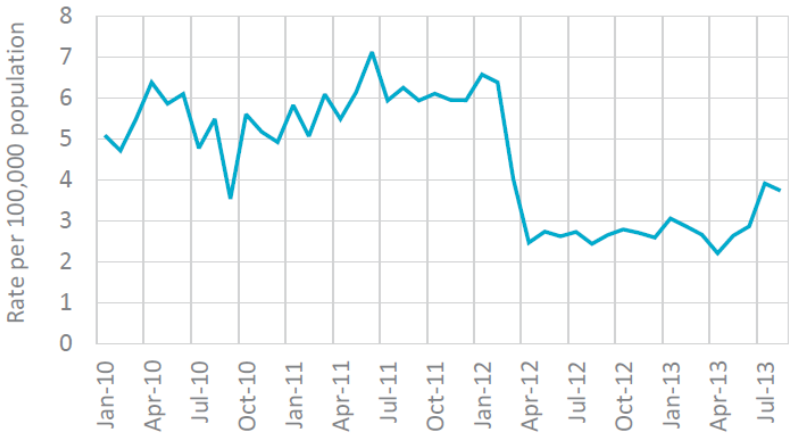
| | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septie.. | Octubre | Noviem.. | Diciem.. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 740 | 664 | 611 | 353 | 353 | 331 | | | | | | |
| 2015 | 336 | 307 | 484 | 418 | 643 | 677 | 470 | 918 | 685 | 684 | 449 | 586 |
| 2014 | 234 | 247 | 309 | 284 | 394 | 372 | 351 | 346 | 333 | 291 | 341 | 410 |
| 2013 | 198 | 183 | 173 | 143 | 174 | 186 | 253 | 245 | 245 | 240 | 257 | 216 |
| 2012 | 413 | 404 | 255 | 157 | 173 | 167 | 175 | 157 | 169 | 179 | 177 | 168 |
| 2011 | 361 | 313 | 377 | 341 | 384 | 343 | 370 | 390 | 371 | 385 | 375 | 361 |
| 2010 | 401 | 339 | 325 | 386 | 355 | 370 | 292 | 338 | 217 | 344 | 315 | 305 |
| 2009 | 374 | 321 | 368 | 343 | 385 | 370 | 352 | 337 | 397 | 438 | 334 | 363 |
| 2008 | 271 | 262 | 255 | 226 | 256 | 279 | 263 | 281 | 241 | 269 | 303 | 273 |
| 2007 | 334 | 275 | 274 | 304 | 285 | 263 | 341 | 289 | 306 | 307 | 252 | 267 |
| 2006 | 325 | 251 | 304 | 305 | 359 | 342 | 366 | 382 | 324 | 346 | 331 | 293 |
| 2005 | 297 | 261 | 252 | 280 | 314 | 338 | 394 | 339 | 353 | 356 | 287 | 341 |
| 2004 | 206 | 206 | 242 | 213 | 274 | 227 | 259 | 321 | 221 | 245 | 252 | 267 |
| 2003 | 210 | 200 | 190 | 234 | 233 | 204 | 216 | 191 | 171 | 180 | 168 | 183 |
| 2002 | 238 | 172 | 202 | 188 | 174 | 175 | 171 | 186 | 194 | 199 | 210 | 235 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC y del Instituto de Medicina Legal.

En ese gráfico pueden reconocerse los impactos de diversos hechos descritos anteriormente. El siguiente gráfico, tomado del estudio global de homicidios de la UNODC,[106] muestra el impacto súbito de la tregua en la serie de la tasa mensual.

[106] UNODC (2014) Global Study on Homicide 2013. Viena: UNDOC.

**FIGURA 8. TASA MENSUAL DE HOMICIDIOS EN EL SALVADOR**




Source: National Police of El Salvador (2013).

Algunos analistas, a partir de una estimativa basada en series temporales, han calculado que alrededor de 5.501 homicidios fueron evitados como consecuencia de la intervención (Katz & Amaya, 2015). Este mismo estudio encontró una correlación positiva entre el número de miembros de la pandilla MS13 presos que eran originarios de un municipio, en el momento inicial, y la intensidad de la caída de los homicidios en ese municipio con la entrada en vigor de la tregua. Paralelamente, el número de miembros de Barrio 18 presos en cada municipio se correlacionaba positivamente con el incremento de los homicidios después del fin de la tregua.

Sin embargo, dos advertencias fueron levantadas contra la interpretación directa del impacto de la tregua. La primera es que podría tratarse, en alguna medida, de una estrategia de esconder los homicidios en lugar de eliminarlos, consiguiendo que no fueran registrados (ver, por ejemplo, Cruz & Durán-Martínez, 2016). La segunda, complementaria con la anterior, es que las desapariciones forzadas habrían aumentado en la medida en que cayeron los homicidios, lo que levantaría la hipótesis de que las primeras habrían substituido a los segundos. Sin embargo, incluso los críticos de la tregua reconocen que el aumento de las desapariciones es de una magnitud claramente inferior al descenso de los homicidios. En suma, sin descartar la posibilidad de ocultamiento de algunos cadáveres, la gran mayoría de las fuentes reconoce una caída muy importante de los homicidios.

Algunas voces que cuestionan la dimensión atribuida a las pandillas en el conjunto de la violencia experimentada en el país llegan a afirmar que la tregua, para alcanzar tal impacto, debe haber incluido a otros grupos criminales, como narcotraficantes, y no sólo a las maras. De

cualquier forma, esta posibilidad estaría referida a la identidad de los protagonistas pero no afectaría a la naturaleza de la intervención.

**6. Balance de la tregua o proceso de pacificación.**

En el lado positivo, no hay dudas de que se generó una reducción de la violencia letal sin precedentes por su rapidez, su gran magnitud y su alcance nacional. De hecho, es muy difícil encontrar ejemplos comparables en el mundo de una contracción tan intensa y tan veloz en el número de muertes violentas provocadas por actividades criminales. Descensos tan drásticos suelen resultar sólo de la resolución de conflictos armados.

Otro elemento positivo destacado por varios entrevistados es la atención que se generó hacia las precarias condiciones de las cárceles en el país, con la exposición pública de esa situación y la entrada del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en los presidios para fines de verificación.

De forma más amplia, varios entrevistados favorables a la iniciativa destacaron que el proceso, a pesar de su desenlace final, mostró que es posible reducir los homicidios y abrió el espacio para discutir procesos de diálogo con los grupos armados que, en su opinión, es la única solución posible a la violencia en el país.

En el lado negativo aparecen diversos elementos. El primero, casi unánime, es la ambigüedad y la falta de transparencia del proceso, principalmente por parte del gobierno. Como relató un alto cargo, "lo hacíamos pero como que escondíamos la mano."

El gobierno inicialmente se declaró un simple facilitador de una negociación entre pandillas y mantuvo siempre que no fue parte de la negociación, pero la transferencia y la concesión de ventajas a los líderes presos negaba esta narrativa. Paralelamente, el presidente parecía respaldar claramente el proceso e incluso buscar apoyos externos en sus conversaciones con organismos internacionales y otros gobiernos. Progresivamente, en la medida en que los homicidios se mantuvieron bajos por un tiempo prolongado, el gobierno fue asumiendo en mayor medida la paternidad de la iniciativa, que acabó, tal vez de forma inevitable, tornándose un blanco de la discusión política y partidaria. El gobierno, en su ambigüedad, parece haber intentado disminuir los costos políticos y, al mismo tiempo, cosechar los frutos centrales de la iniciativa, pero esta apuesta parece no haber resultado porque la propia ambigüedad incrementó el desgaste político. Por otro lado, la falta de transparencia ayudó a producir numerosos rumores sobre la tregua.

En segundo lugar, y tal vez este sea el punto central, la decisión de establecer un diálogo con grupos criminales inevitablemente genera resistencias y cuestionamientos en la medida que supone algún grado de legitimación de esos grupos y de desmoralización del estado. Las ventajas concedidas en ese diálogo tienden a ser percibidas como privilegios indebidos a criminales que, como sucedió en El Salvador, comandan organizaciones que continúan cometiendo crímenes contra la población. Con el fin de la tregua y el nuevo ascenso de los homicidios, la interpretación más común en el país fue atribuirle justamente al proceso este crecimiento de la violencia por el supuesto fortalecimiento de las pandillas, reflejado en un control territorial más intenso y expandido a nuevas áreas del país. Así, es consensual que las pandillas ampliaron las zonas bajo su control desde 2012, aunque la causa sea disputada. En este contexto de falta de control territorial del estado en algunas áreas, algunos actores han llegado a usar el término 'estado fallido' en el debate político reciente, causando notable irritación en el gobierno.

Por otro lado, no hay evidencias concretas de que el aumento de la violencia a partir de 2014 sea consecuencia de la tregua anterior. Algunos analistas opinan que es simplemente una continuación de la tendencia al alza que se había observado en los años anteriores a la tregua. Para los defensores del proceso, la subida de la violencia confirma la necesidad del diálogo y de la negociación y culpan al gobierno de dificultar incluso los esfuerzos de mediación entre las propias maras. Para los opositores, las pandillas ya poseían una fuerza significativa antes de la tregua, como el proceso puso de manifiesto. En este sentido, hay dos narrativas contrapuestas en relación a los mecanismos por los que la tregua, y su ausencia, inciden sobre la violencia. Para los mediadores, el proceso redujo los homicidios sobre todo porque fue posible mediar los conflictos entre las pandillas a nivel local y nacional, introduciendo mecanismos alternativos de resolución, parando las venganzas y respetando los territorios de los otros grupos. Para otros sectores, opuestos a la iniciativa, la violencia bajó porque los líderes dieron orden para que esto sucediera a cambio de privilegios personales en las cárceles. La nueva bajada de los homicidios a partir del acuerdo de cese el fuego entre las propias maras en marzo de 2016 parecería prestar apoyo a esa primera interpretación, la de que la violencia surge básicamente de las disputas entre las pandillas, y mostraría que es posible reducirla mediante acuerdos mutuos en los que no sería necesaria la participación del gobierno.

De cualquier forma y en ausencia de pruebas concretas, la interpretación dominante en el país es que la tregua recrudeció la violencia. El propio presidente actual, Sánchez Cerén, afirmó en su discurso de 5 de enero de 2015 que "nosotros no quisimos seguir esa estrategia

[de alentar la tregua] porque eso lo que permitió es que las pandillas se incrementaran, las pandillas se fortalecieran". De esa forma, en lugar de centrarse en las vidas que el proceso puede haber salvado durante los 15 meses en que funcionó, la opinión pública presta más atención a la continuidad de las extorsiones y al nuevo ascenso de la violencia, que acaba funcionando como 'evidencia' retrospectiva de su fracaso. En palabras de un alto cargo, "la tregua fue dañina porque no permitió una reducción real de la violencia, como lo prueba el aumento posterior [...] Cuando las prebendas se acabaron, aumentaron los homicidios. Sólo se retrasó la muerte de estas personas".

En ese sentido, aunque la reducción de la tasa de homicidios puede ser la meta central de un gestor público del área de seguridad, no se puede contar con que la opinión pública comparta necesariamente esta prioridad. Especialmente si las víctimas de los homicidios son en su gran mayoría miembros de las propias organizaciones criminales mientras que las víctimas de delitos como la extorsión son los ciudadanos comunes.

El tercer punto negativo lo constituye la estrategia comunicacional utilizada, tal como reconocen todos los actores involucrados, tanto nacionales como internacionales. La evaluación de la estrategia se divide entre los que piensan que fue mala, pésima o inexistente. En función de la propia ambigüedad gubernamental, la divulgación del proceso quedó a cargo de los mediadores y de las pandillas mientras el gobierno asistía como espectador a divulgaciones improvisadas que tenían un alto costo político. Para muchos, restó la impresión de que, de algún modo, se hacía apología de la delincuencia y se presentaba una visión idealizada de los grupos criminales. Hay consenso en el sentido de que todos los detalles del diálogo no pueden ser divulgados, pero hay unanimidad en la conclusión de que, independientemente del contenido que se decidiera publicar, ello debería ser objeto de una estrategia deliberada y cuidadosa.

**7. Factores que pueden condicionar la intervención.**

La experiencia de El Salvador revela, por un lado, la potencialidad que tales estrategias tienen para reducir la violencia y, por otro, los enormes riesgos a los que un diálogo o negociación con grupos criminales está sometido.

De hecho, este tipo de iniciativas presenta una capacidad de control de los homicidios considerablemente más poderosa y acelerada que la mayoría de las medidas posibles, siempre que se dé en contextos de alta violencia, derivada fundamentalmente del conflicto entre grupos organizados, y siempre que existan estructuras fuertes con las que negociar para que

se puedan aplicar los acuerdos. Podría decirse, por ejemplo, que esta opción estaría limitada a asociaciones criminales que Hagedorn (2008) caracteriza como 'bandas institucionalizadas', esto es, grupos que cuentan con organización compleja, papeles múltiples y especializados para sus miembros, adaptación al ambiente que enfrentan, existencia de símbolos de pertenencia y capacidad de satisfacer necesidades comunitarias.

Al mismo tiempo, negociar con grupos criminales es una decisión delicada y llena de paradojas, que suele implicar costos políticos significativos. No se trata de una medida exclusivamente técnica sino de un proceso político que incluye no solo al gobierno y a los grupos criminales sino también a la sociedad en general que tiene que darle sustentación. Paralelamente a este proceso político corre otro que tiene lugar entre los líderes de las organizaciones criminales y el resto de sus miembros. Hay que recordar que estos grupos no son necesariamente monolíticos y jerárquicos, como lo mostró la división de la Pandilla 18 en dos grupos antagónicos. Si los líderes están en prisión y reciben ventajas personales, esto puede comprometer la aceptación de las decisiones por el resto de la organización. Según todos los testimonios, se produjeron disensiones dentro de las pandillas en el caso salvadoreño, que fueron acalladas a través de la violencia contra los disidentes, muchos de los cuales resultaron muertos. Encontramos aquí la primera paradoja de que la violencia en las relaciones internas de las pandillas habría sido usada como un instrumento para reducirla en sus relaciones externas.

Una segunda paradoja, relacionada con la anterior, es que el estado debe fortalecer a los grupos criminales, o al menos a sus líderes, para que estos consigan imponer sus órdenes y aplicar los acuerdos alcanzados. Así, si muchas iniciativas del poder público en diversos países se destinan a desarticular a los grupos integrantes del crimen organizado, en estas situaciones se observa la situación inversa, pues sólo su fortalecimiento y consolidación interna puede permitir el éxito de la negociación. Obviamente, si el acuerdo no se alcanza o se rompe, esto puede fácilmente provocar acusaciones de que el proceso fortaleció a los criminales, como sucedió en El Salvador.

Otro elemento preocupante es que, una vez que se establece el control de los homicidios como elemento de la negociación, existe el riesgo de que los grupos ilegales modulen los homicidios al alza o a la baja en función de sus intereses, perpetuando el proceso para su ventaja. Por eso, la existencia de una salida definitiva a la situación que genera violencia constituye un objetivo altamente deseable, si es posible, porque la sostenibilidad de un proceso de negociación permanente es siempre difícil. Una sospecha que suele pender sobre este tipo de dinámicas es la posibilidad de que los diversos grupos criminales, en

principio enfrentados entre sí, acaben uniéndose durante el proceso contra el estado. Si en El Salvador no hay evidencias claras de que ello haya ocurrido en el terreno militar o de la violencia, sí puede decirse que sucedió en el plano político, pues las maras consiguieron articular reivindicaciones comunes de naturaleza netamente política. En ese sentido, las pandillas ganaron peso como un actor político en el país. En palabras de un miembro de la sociedad civil: "hoy son casi un nuevo movimiento insurgente". En algunos de sus últimos comunicados, incluso animaron a sus miembros a votar en las elecciones y se comprometieron a mantener el orden (ver Tager Rosado, 2016).

Una tercera paradoja en el caso salvadoreño es que muchas de las concesiones en la negociación por parte del gobierno eran en realidad derechos de los presos, como tener condiciones mínimamente dignas de habitabilidad en las prisiones o el fin de las revistas vejatorias a los familiares. Así, se puede concluir que el estado estaba negociando el cumplimiento selectivo de sus obligaciones legales, algo que difícilmente fortalece el estado de derecho.

**8. Síntesis.**

Entre marzo de 2012 y mayo de 2014 El Salvador vivió una experiencia inusitada en la que los líderes de las principales pandillas en prisión se comprometieron a reducir los homicidios a través de acuerdos en los que renunciaban a ataques mutuos y a ataques contra las fuerzas del orden, además de cesar el reclutamiento obligatorio y respetar los centros educativos. A partir de ahí, los dirigentes de esos grupos fueron transferidos a centros penales en regímenes menos rigurosos y recibieron diversos beneficios penitenciarios, evidenciando el papel del estado en el proceso, por más que el gobierno insistiera en que no negoció con grupos criminales. Retrospectivamente, los representantes del estado argumentan que las capturas de pandilleros aumentaron durante la tregua para ejemplificar que el gobierno no fue blando en relación a las maras.

Posteriormente, se declararon 'municipios libres de violencia', lo que abrió la puerta para diversos acuerdos locales que incluyeron programas sociales y económicos para los pandilleros y sus familias.

No era la primera vez que el gobierno dialogaba con las maras. De hecho, hay múltiples evidencias de esos contactos, más o menos encubiertos, durante los últimos gobiernos, pero era la primera vez que eran divulgados acuerdos con resultados concretos. A raíz de esos acuerdos, los homicidios en el país bajaron rápidamente a un tercio del nivel

anterior y se mantuvieron de esa forma durante muchos meses, evidenciando la capacidad de las pandillas, y de sus liderazgos, de contener la violencia. Sin embargo, las extorsiones continuaron y no prosperaron las tentativas de encontrar una salida colectiva que pudiera acabar definitivamente con la violencia. Eso, sumado al desgaste político del proceso, provocó el fin de la iniciativa, progresivamente, a partir de mayo de 2013, recuperándose e incluso superándose los antiguos niveles de violencia letal en el país a partir de 2014 y 2015.

La opinión pública se posicionó claramente contra la tregua, llamada 'proceso de pacificación' por sus promotores, que era percibida como la concesión a los líderes de los grupos criminales de privilegios y de un espacio de legitimación y de apología de sus posiciones. La continuidad de las extorsiones socavó el apoyo al proyecto y la ambigüedad de la posición del gobierno, que se resistió a reconocer su papel, tampoco ayudó. Hoy en día el país está dividido entre la mayoría que considera la experiencia un grave error y una minoría que cree genuinamente que ese es el único camino posible para resolver una situación que tendría profundas raíces en la exclusión social y que afectaría, según sus cálculos, a medio millón de personas integradas, de una forma u otra, en las pandillas. En palabras de uno de los mediadores, "este conflicto no es ideológico pero sí político porque se refiere a un problema estructural". Varios de los protagonistas de la mediación parecen haber experimentado una transformación personal, en algunos casos casi una conversión, y manifiestan una fe inquebrantable en este tipo de solución a pesar del ambiente adverso. Algunos describen esta visión como un cambio de paradigma y lo comparan a la transición en curso en relación a los usuarios de drogas, a los que anteriormente se encarcelaba y ahora se ofrece tratamiento en varios países. La dialéctica utilizada se asemeja a la encontrada en los tiempos de la negociación con la guerrilla del FMLN, a veces explícitamente, y se usa con frecuencia la comparación con 'los acuerdos de paz'.

La palabra tregua ha sido sustituida en el debate político actual por el término diálogo, un concepto que se contrapone a la idea de negociación con criminales y que es aprobado por muchos sectores, incluyendo al gobierno. El problema es que la idea de diálogo es interpretada de formas muy diferentes por los diversos actores. Para algunos, es un preludio de la negociación, para otros es simplemente una forma de estímulo a abandonar la violencia. Para la iglesia católica, por ejemplo, el diálogo tiene un carácter humanitario para convencer a los pandilleros de a pie a que dejen la delincuencia de forma individual. Por otro lado, para los defensores de la negociación no existe una salida posible que no sea colectiva, de forma que las apelaciones a la reinserción individual serían inocuas.

En la época en que el proceso tenía una imagen más positiva, algunos otros países centro-americanos pensaron en la posibilidad de inspirarse en el ejemplo salvadoreño, pero ninguna propuesta prosperó. En Guatemala, los primeros sondeos no recibieron apoyo suficiente. En Honduras, las maras anunciaron el fin de los homicidios en mayo de 2013 a cambio de una serie de peticiones a las autoridades. El anuncio se produjo a través de la mediación del arzobispo de San Pedro Sula y contó con el respaldo de la OEA, pero, a pesar de una declaración inicial de apoyo del Gobierno, el acuerdo nunca se confirmó.

Los peligros de un proceso de ese tipo son tan evidentes que algunos analistas creen que debe ser una opción empleada sólo como último recurso, cuando no hay alternativas (ver por ejemplo, Katz & Amaya, 2015), dado que el riesgo no es solamente que el resultado pueda ser ineficaz sino también que acabe siendo contraproducente.

Algunas recomendaciones extraídas de la experiencia salvadoreña que pueden ser ofrecidas a los gestores públicos que quieran plantearse esta estrategia son las siguientes:

i) Es necesario tener una meta clara antes de iniciar el proceso y una idea precisa de la temporalidad, para no generar falsas expectativas. Decidir, por ejemplo, si el objetivo es solo reducir homicidios en alguna medida a cambio de determinados incentivos o si ese es solo el primer paso para una solución amplia a la cuestión de los grupos delincuenciales, con la desmovilización de sus miembros. Si la tregua es concebida como un paréntesis, como una oportunidad para implementar otras medidas más profundas, es preciso tener clara la hoja de ruta en esa dirección, pues caso contrario la sostenibilidad de este período transicional podrá tornarse cada vez más difícil. En El Salvador la indefinición del objetivo y la expectativa de muchos actores de que se podría conseguir una solución global provocaron que la reducción de homicidios fuera percibida como un fracaso. De la misma forma, es imprescindible decidir a priori qué es lo que el estado puede y no puede ofrecer en el curso de la negociación, que debe estar pautada, obviamente, por límites legales. Si la meta final es realmente la reinserción de los integrantes de estos grupos, deben existir programas creíbles y bien financiados con este objetivo. En El Salvador, diversos analistas consideran que el gobierno se equivocó al no poner en marcha dichos proyectos de reinserción, los cuales, si hubieran tenido éxito, podrían haber cambiado el tenor del diálogo con las maras o lo hubieran incluso tornado innecesario.

ii) Es imperativo reflexionar sobre la sostenibilidad política del proceso antes de comenzarlo. Considerando los riesgos políticos, es muy conveniente que la decisión sea tomada no sólo por el gobierno sino en conjunto por las principales fuerzas políticas del país,

para evitar que se convierta en arma electoral. En El Salvador, un país con un alto grado de polarización política, los dos principales partidos han mantenido contactos con las maras a lo largo del tiempo y han acusado a los rivales de hacer lo propio. Lo ideal es que el diálogo, o la negociación, sean protagonizados no por mediadores individuales sino por alguna institución, de preferencia con participación de la sociedad civil. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia de El Salvador habría sido una instancia apropiada si hubiera decidido optar por esta estrategia.

iii) En función de los dos puntos anteriores, es preciso desarrollar una estrategia comunicacional que tenga como principio central la transparencia y mantenga a los ciudadanos informados de los puntos más importantes, con excepción de detalles de la negociación cuya divulgación sería prejudicial. Caso contrario, es muy posible que se extienda la impresión de que se trata de un proceso escondido u oculto en el que las autoridades no dicen toda la verdad y que surjan rumores que lo desacrediten.

## VI.ix. TODOS SOMOS JUÁREZ, EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO [107]

**TIPO 13: PLANES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA QUE INCORPORAN UN COMPONENTE DE HOMICIDIO**

### 1. Datos Básicos:

a. Institución: Gobierno federal, en cooperación con el gobierno estadual (Chihuahua), el gobierno municipal y la sociedad civil.
b. Tipo de Institución: gobierno federal
c. Financiamiento: 5.033 millones de pesos mexicanos sólo en 2010 y 2011, lo que corresponde aproximadamente a US$400 millones[108]
d. Fechas: febrero de 2010 a noviembre de 2012 (fin del gobierno Calderón).
e. Foco: Municipio de Ciudad Juárez

### 2. Contexto y antecedentes históricos.

Ciudad Juárez, uno de los principales centros urbanos del estado mexicano de Chihuahua, es una ciudad fronteriza con Estados Unidos, circunstancia que siempre ha marcado su historia. El Paso (Texas) es su ciudad gemela al otro lado de la frontera.

Históricamente, Juárez fue un centro de actividades recreativas para los turistas norteamericanos, entre ellas actividades ilegales, como el consumo de alcohol durante el período de la Ley Seca vigente en los EEUU.

En las últimas décadas, Juárez se especializó en la industria intensiva en mano de obra destinada a la exportación (maquila). Esto la convirtió en un centro receptor de migrantes, principalmente de género femenino, que venían a trabajar a la industria, además de aquellos que tenían como destino los EEUU. Este tipo de industria generó gran actividad económica pero, al mismo tiempo, tornó a la ciudad muy vulnerable a las crisis económicas, como la que se desató a finales de la década pasada. En esos años, varios entrevistados describieron situaciones de hambre en la población.

[107] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes. Se realizaron entrevistas individuales con 9 integrantes de la sociedad civil que participaron en las Mesas temáticas organizadas por Todos Somos Juárez, 4 miembros de la sociedad civil y académicos que no participaron en las Mesas, 2 integrantes de los gobiernos federal y estadual que participaron en las Mesas y 1 integrante del equipo de apoyo técnico a las Mesas. En total fueron entrevistadas 16 personas en Ciudad Juárez y en la Ciudad de México entre marzo de 2015 y abril de 2016. Por otro lado, se visitaron algunas de las obras de infra-estructura financiadas por 'Todos Somos Juárez'. Además, se analizó la documentación oficial del proyecto y algunos textos académicos publicados sobre la intervención.
[108] Con la tasa de cambio de febrero de 2016.

El nombre de Ciudad Juárez empieza a asociarse al noticiario nacional e internacional sobre crímenes a raíz de los asesinatos de mujeres, los femicidios, sucedidos a partir de los años 90 y nunca suficientemente esclarecidos[109].

Ya en la década siguiente, en mitad de la crisis económica de 2008, la ciudad vivió una crisis de la seguridad sin precedentes. Si hasta 2007 el número de homicidios por año se situaba entre 200 y 300, a partir de 2008 se vivió una explosión tal que en 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) contabilizó 3.798 homicidios, un valor superior a 200 homicidios por cada 100.000 habitantes.

La violencia no sólo aumentó en intensidad sino que también se volvió más espectacular y más cruel, con exhibición de cuerpos mutilados y cabezas. En principio, la violencia se manifestaba como una guerra entre los cárteles de Juárez y de Sinaloa, este último encabezado por el Chapo Guzmán. Estos grupos reclutaron a pandillas barriales como soldados en su conflicto. Muchos integrantes de la policía local eran acusados de pertenecer a los grupos criminales, particularmente al cartel de Juárez. La policía de El Paso detuvo a Saulo Reyes, jefe de la policía local, en enero de 2008 por tráfico de marihuana. Los asesinatos de policías se tornaron cada vez más comunes; en un incidente muy conocido los asesinos desplegaron las cabezas de ocho de ellos.

Las extorsiones a personas y negocios se hicieron frecuentes, según algunos para substituir la renta de la venta de drogas, imposibilitada por el exterminio mutuo de ambos cárteles. Se calcula que 37 mil negocios cerraron sus puertas, lo cual deprimió aún más la economía local. Como resultado de este escenario, se estima que el 24% de los habitantes dejó la ciudad para vivir en El Paso o en otros lugares.

En 2008, las autoridades municipales y estaduales reclamaron al gobierno federal la presencia del Ejército, lo que coincidía con la estrategia de guerra al narcotráfico del gobierno Calderón, que ya estaba en marcha en otros estados. Esta estrategia dejó al Ejército como principal responsable de la lucha contra el crimen organizado y se centró en la neutralización de los cabecillas de estos grupos criminales. En pocos años, México vio crecer dramáticamente el número de homicidios y la crueldad con que eran cometidos.

Aunque las élites locales de Ciudad Juárez apoyaron la llegada del Ejército, este apoyo se desvaneció en la medida en que los militares fueron acusados de cometer robos y diversos abusos y en función de que la violencia no hacía sino crecer.

[109] Para más información, consultar el estudio de caso sobre femicidios.

A pesar del clima de temor e intimidación, la sociedad civil comenzó a organizarse contra la inseguridad. Se realizaron marchas en 2008 y en 2009 para pedir el fin de la violencia. Dos de los grupos más activos fueron los 'Juarenses por la Paz' y el 'Observatorio para la Seguridad', además de un colectivo de médicos que se organizaron contra los secuestros. A estas alturas, Ciudad Juárez era conocida como la ciudad con la mayor tasa de homicidios del mundo.

El día 31 de enero de 2010 un grupo de jóvenes que celebraban una fiesta en una casa privada de la colonia Villas de Salvárcar fueron atacados con armas de fuego con un saldo de 15 muertos. El presidente Calderón, en visita oficial a Japón, declaró inicialmente que se trataba de un ajuste de cuentas entre 'pandilleros', pero en seguida quedó claro que muchas víctimas eran estudiantes sin relación alguna con el crimen. La indignación popular por las palabras del presidente, en el marco de la desesperación por la violencia reinante en la ciudad, desembocaron en una visita oficial de Calderón a Juárez el día 11 de febrero, en la que pidió perdón y se dispuso a escuchar las múltiples reclamaciones. En un incidente muy recordado, una de las madres de las víctimas le espetó públicamente que 'no era bienvenido' a la ciudad y, en el discurso de abertura, un líder local le corrigió diciéndole que no llegaba tarde dos horas, atraso por el que el presidente se había disculpado, sino dos años.

Esta visita oficial del presidente a Juárez se puede considerar como el marco inicial del que surgió la iniciativa "Todos Somos Juárez' (TSJ). Aunque fuentes del gobierno federal manifestaron que existía ya la intención de iniciar un proyecto de prevención a la violencia en Juárez, no hay duda de que la tragedia de Villas de Salvárcar fue el detonante del proceso que siguió y colocó al gobierno federal en una posición políticamente más vulnerable y, con ello, más proclive a seguir sugerencias de la sociedad local.

**3. Objeto de la intervención.**

El objetivo central del proyecto, que aparece tanto en los documentos oficiales como en el discurso de los entrevistados, es la "reconstrucción del tejido social", que habría sido destruido por la violencia, a través de una reducción de los crímenes y las conductas violentas.

Aunque la intervención no estuviera dirigida única ni exclusivamente a los homicidios, todos los actores consideraban la reducción de los homicidios como la primera meta, tanto por su importancia en sí como por su vinculación con otros delitos.

La disminución de la violencia debería suceder a través de dos caminos. Por un lado, la recuperación de los espacios públicos y la mejora de las condiciones de vida, esto es,

prevención social y situacional. Por otro, la mejora del funcionamiento del sistema de justicia criminal.

**4. Descripción de la intervención.**

La intervención puede resumirse en tres ejes centrales: a) la inversión social; b) los cambios en los órganos del sistema de justicia criminal, como policías y Fiscalía; c) los mecanismos de participación social y la arquitectura institucional que dio soporte al programa.

Esas tres dimensiones están interrelacionadas y algunas iniciativas continúan hasta hoy, pero nos centraremos aquí en el período de febrero de 2010 a noviembre de 2012, que es el final de la gestión del presidente Calderón, considerando que el gobierno siguiente, aunque continuó algunas de las políticas, no se apropió del nombre 'Todos Somos Juárez'.

El programa se articuló en torno de 160 compromisos específicos, agrupados en seis áreas, que son listadas en el cuadro siguiente, junto con el presupuesto respectivo asignado a cada una de ellas en 2010. Esos compromisos fueron divulgados en abril de 2010 para ser cumplidos en un plazo de apenas 100 días.

**TABLA 13. NÚMERO DE ACCIONES Y PRESUPUESTO POR ÁREA DEL PROGRAMA TODOS SOMOS JUÁREZ**

| Área de política pública | Número de acciones | Presupuesto 2010* (millones de pesos) |
|---|---|---|
| Seguridad | 12 | 870 |
| Economía | 11 | 215 |
| Empleo | 5 | 92 |
| Salud | 40 | 706 |
| Educación, cultura y deporte | 72 | 800 |
| Desarrollo Social | 20 | 700 |
| Total | 160 | 3,383 |

*Dato aproximado sujeto a actualizaciones.

**Fuente:** Estrategia Todos Somos Juárez, reconstruyamos la ciudad. En: www.todossomosjuarez.gub.mx

En el área de seguridad, los compromisos incluyeron: mejora del atendimiento de las llamadas de emergencia, aumento del número de fiscales y agentes de investigación, eliminación de los carros que circulaban sin placas, establecimiento de 'corredores seguros' en algunas áreas de la ciudad, fiscalización de los centros de diversión nocturna, depuración de las policías y aumento de la transparencia en las investigaciones de abusos contra los derechos humanos.

En el área económica, destacan los créditos a proyectos productivos, el estímulo a los emprendedores y formación de jóvenes empresarios, la legalización de carros importados y la celebración del Foro Empresarial.

En el área de empleo las iniciativas incluían becas de capacitación laboral, proyectos de ocupación productiva, talleres de formación y un Programa de Empleo Temporal.

En el área de salud, se pueden mencionar diversos proyectos para fortalecer los centros de tratamiento de adicciones, la contratación de médicos, enfermeras y otros profesionales de salud, así como de psicólogos para servicios de salud mental, la mejora de los operativos de alcoholimetría en el tránsito, la creación de centros para la reinserción social de enfermos mentales, la afiliación de más de 200.000 nuevos beneficiarios al Seguro Popular, el aumento de camas en hospitales, la construcción de 9 unidades de atención primaria de salud y la conclusión del Hospital Psiquiátrico.

En el área de educación, cultura y deporte, el área con mayor número de acciones, podemos destacar programas de prevención de adicciones y talleres escolares para prevenir la violencia, programas de becas, creación de grupos corales y de orquestas juveniles, inclusión de una asignatura de cultura de la legalidad en las escuelas, promoción de programas de ampliación de la jornada escolar, iniciativas de fortalecimiento académico para alumnos de primaria, programas de atención a niños y jóvenes en situación de calle, fortalecimiento de los centros para jóvenes discapacitados, telesecundarias para poblaciones indígenas, construcción de nuevas escuelas secundarias, rehabilitación de escuelas existentes, creación de incubadoras de empresas en las universidades, rehabilitación de museos, cines y teatros, adquisición de acervos para bibliotecas, concursos de talentos artísticos, y construcción o rehabilitación de centros deportivos.

Por fin, en el área de desarrollo social se encuadraban iniciativas como el incremento de los fondos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) destinados a programas de organizaciones no gubernamentales, rehabilitación de parques, pavimentación, incorporación de familias al programa Oportunidades, que brinda apoyo a personas en situación de pobreza extrema, mejoramiento de viviendas y expansión de guarderías.

**4.1 Inversión Social.**

De acuerdo con los datos oficiales, 74% del presupuesto del programa en los años 2010 y 2011 estaba destinado a compromisos de salud, educación, cultura, deportes y desarrollo social. Es decir que la mayoría de los recursos habrían sido dedicados a inversión social o, alternativamente, a proyectos de prevención social de la violencia.

El volumen de inversión en Juárez en aquellos años fue muy significativo considerando que, en años posteriores, el presupuesto federal de prevención de la violencia para todo

México ascendió a menos de 3 mil millones de pesos, es decir, menos de lo que había sido gastado en Juárez en un solo año[110].

Entre todas las inversiones, las que merecieron mayor destaque por parte de los entrevistados fueron la construcción de parques y de infraestructura educativa y sanitaria. Aunque hubo algunas críticas al hecho de que los ciudadanos no siempre fueron consultados sobre estos proyectos de infraestructura y al uso que acabó siendo dado a los equipamientos, muchos de ellos subutilizados hoy, nadie duda de que la inversión fue notable.

De alguna forma, toda esta inversión venía a compensar una percepción de abandono histórico de la ciudad por parte de los gobiernos federales y estaduales. Por ejemplo, el número de escuelas secundarias era muy inferior al de otras ciudades de dimensión similar y algo parecido sucedía con otros tipos de servicios e infra-estructuras públicas.

En la mayoría de los casos, las acciones del gobierno federal en Juárez eran la continuación de proyectos que ya existían, aplicados ahora a la ciudad de forma concentrada. En ese sentido, algunas voces criticaron lo que, en su opinión, sería un exceso de centralismo en la gestión del proyecto y reclamaron que los proyectos no se hubiesen formulado específicamente para la realidad local y en diálogo con los ciudadanos.

Por otro lado, la voluntad del gobierno federal de mostrar resultados casi inmediatos y lo exiguo de los plazos establecidos (100 días) imposibilitaría un largo proceso de consultas y de maduración de los proyectos.

Otra de las críticas recurrentes, asimismo relacionada a la velocidad del proceso, está dirigida a la falta de control sobre los gastos y a la concesión de financiamientos a algunas organizaciones que no tendrían la experiencia o la competencia técnica necesaria en el campo de actuación correspondiente, pero que habían sido atraídas por la generosidad del financiamiento. Los propios procesos de prestación de cuentas habrían sido por demás simplificados e incapaces de detectar posibles desvíos de fondos.

Por otro lado, algunos entrevistados reclamaron de la influencia de los criterios partidarios en la distribución de recursos de algunas áreas o de la cooptación de organizaciones de la sociedad civil por los gobiernos o los partidos.

[110] Ciudad Juárez recibió además fondos para la prevención de la violencia provenientes de los EEUU dentro de la Iniciativa Mérida, pero en volumen muy inferior al aportado por el gobierno federal mexicano.

**4.2 Actuación del sistema de seguridad pública.**

Aunque inicialmente diversos sectores sociales apoyaron la entrada del Ejército, en 2010 el desgaste de las Fuerzas Armadas en la ciudad era grande, por las múltiples acusaciones de visitó la ciudad, la demanda más común era la retirada del ejército, demanda ésta con un gran calado político porque de alguna forma cuestionaba la militarización de la seguridad pública que había sido una de las señas de identidad de la política del presidente.

En poco tiempo, el Ejército dejó la ciudad y fue substituido por la Policía Federal, que también fue objeto de frecuentes acusaciones de cometer abusos, particularmente extorsión. Un gran número de personas están convencidas de que fue esta corporación la que introdujo la extorsión en la ciudad, pues ella era relativamente desconocida antes.

Una de las demandas más concretas que la sociedad civil le hizo al presidente fue el envío de 200 investigadores adicionales a la Fiscalía para poder reducir las tasas de impunidad. Después de más de un año llegaron finalmente 40 investigadores. A pesar de su limitado número, varios sectores están convencidos de que la mejora de las investigaciones fue esencial para reducir la criminalidad. Los entrevistados relatan una mejora sustancial de la tasa de esclarecimiento criminal de los homicidios, que era bajísima, y de otros crímenes estratégicos. Los relatos mencionan la desarticulación de bandas criminales y la obtención de condenas penales contra sus responsables como ejemplos de éxito. Esto habría sido fundamental, por ejemplo, para la reducción del fenómeno de la extorsión, para lo cual las policías también habrían contribuido significativamente. De hecho, la Policía Federal mandó un grupo anti-secuestro y la Policía Estadual creó un grupo anti-extorsión.

Para combatir los robos de vehículos, se adoptaron inspecciones de locales de desguace de carros y se organizaron campañas para evitar que los vehículos circulasen sin matrículas, lo que favorecía la circulación de carros robados.

Durante los primeros años en que la seguridad pública quedó a mano de fuerzas federales, la Policía Municipal tuvo un papel marginal, acusada como estaba de estar aliada al cártel de Juárez. Sin embargo, la Policía Municipal ganó mayor protagonismo a raíz del nombramiento de Julián Leyzaola como Secretario de Seguridad Pública del municipio en marzo de 2011. El papel de la policía local se tornó decisivo después de la retirada progresiva de la Policía Federal a partir de julio de 2011. Leyzaola es una figura controvertida hasta hoy. Sus defensores afirman que él consiguió restringir severamente los niveles de corrupción de la

policía local, aplicando controles de confianza[111], expulsando a los que cometían irregularidades y destinando los mejores cuadros a las áreas centrales de la ciudad que se pretendía recuperar. Sus detractores, en cambio, subrayan los múltiples abusos a los derechos humanos que la policía cometió bajo su mandato, particularmente las detenciones masivas de jóvenes que vivían en áreas degradadas o violentas. Muchos de esos jóvenes, para ser liberados, debían pagar una multa, lo que era percibido como una nueva forma de extorsión. Se calcula que más de 100.000 jóvenes fueron detenidos anualmente, de forma indiscriminada, entre 2011 y 2013.

La sociedad local se dividió entre los partidarios de Leyzaola, defensores de una política de mano dura a pesar de que pudiera provocar abusos, y los críticos a su gestión, que consideraban que las violaciones a los derechos humanos cometidas no solo eran ilegales sino también ineficientes del punto de vista de reducción de la violencia.

### 4.3 Mecanismos de coordinación y de participación social.

Para intentar garantizar el éxito y la rapidez del programa, el presidente colocó a un asesor próximo como coordinador de los funcionarios federales responsables por la intervención. La comisión a cargo del proyecto, que incluía también funcionarios estaduales y municipales, se reunía semanalmente durante un año, y posteriormente con una frecuencia inferior, para acompañar los avances y resolver los obstáculos. Cada quince días, la comisión se reunía con los miembros de la sociedad civil que tomaban parte en los órganos de participación.

En la opinión de algunos de los participantes del proceso, este mecanismo de coordinación transversal y al máximo nivel entre las instituciones fue central para que los objetivos fueran cumplidos en plazos breves. La declaración de Ciudad Juárez como 'emergencia nacional' ayudó a simplificar los procedimientos administrativos y a agilizar las inversiones. Se hizo uso además de estrategias creativas desde el punto de vista administrativo, como el hecho de que jóvenes en áreas de riesgo fueran definidos en situación de 'discapacidad psicosocial', lo que permitió el acceso a fondos federales para discapacitados.

Si hay algún elemento que caracteriza al proyecto Todos Somos Juárez en su proyección pública es el de la participación social. De hecho, la sistematización de la experiencia realizada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2014) destaca, sobre cualquier

[111] 'Control de confianza' es una estrategia de evaluación periódica de los agentes de policía en México, incluyendo el uso de polígrafos para ver si mienten, con el objetivo de depurar a los policías corruptos.

otro, este punto. Lo que se ha venido a conocer como 'Modelo Juárez', que inspiró intervenciones semejantes en 21 ciudades del país, es más que nada un modelo de participación.

Conviene comenzar por la historia de ese proceso para entender cómo se gestó. A partir de febrero de 2010, fueron convocadas seis Mesas de Trabajo compuestas por miembros de la sociedad civil y del poder público en sus diferentes esferas, con el objetivo de escuchar las demandas de la ciudadanía e intentar desarrollar en conjunto las propuestas para enfrentar los problemas. Las seis mesas se ocupaban respectivamente de los siguientes temas: Trabajo, Salud, Economía, Educación, Desarrollo Social y Seguridad.

Durante la visita de Calderón, revestida de una cierta tensión, como ya fue relatado, algunas personas y grupos no fueron admitidos en el local de la reunión y la policía llegó a reprimir a los manifestantes que intentaron entrar. Estos grupos pretendían cuestionar directamente la política de guerra a las drogas que el presidente había adoptado en 2006. En ese momento, existía la expectativa de que una de las mesas sería dedicada a derechos humanos y que, dentro de este ámbito, se trataría la cuestión de la política de la guerra a las drogas y sus consecuencias. Sin embargo, el gobierno federal evaluó que esos sectores eran excesivamente proclives a la confrontación y decidió no continuar con la mesa de derechos humanos. En ese momento, los sectores más críticos de la sociedad civil de Ciudad Juárez decidieron no participar en TSJ. Sin embargo, algunos integrantes de estos grupos, a pesar de no concordar necesariamente con la decisión del gobierno federal, optaron por integrar la Mesa de Seguridad y ser portavoces de esta visión de derechos humanos dentro de ella.

En cada mesa, el coordinador era necesariamente un miembro de la sociedad civil, que era quien convocaba las reuniones. Este era un elemento importante para el empoderamiento de la sociedad civil. Los primeros integrantes civiles de las mesas fueron convocados por el gobierno. A partir de ahí, las propias Mesas adoptaron criterios de inclusión, generalmente exigiendo que los miembros nuevos fueran propuestos por un miembro antiguo, que no fueran afiliados a un partido político y que pasaran un tiempo trabajando en uno de los comités o comisiones antes de integrar la plenaria. El perfil general buscado parece haber sido el de ciudadanos con tiempo disponible para dedicar a la tarea y con disposición de mantener una actitud propositiva y constructiva en relación al trabajo conjunto con los gestores públicos, a pesar de ser eventualmente críticos con esa gestión. La mayoría de los participantes en el proceso describen que la actitud de los ciudadanos integrantes en las mesas era más crítica inicialmente y más propositiva en un momento posterior, con lo que el grado de cooperación

fue en aumento. En palabras de un entrevistado, este proceso habría inspirado el cambio de una "cultura de protesta a una cultura de propuesta".

El trabajo de la Mesa, que mantenía una reunión plenaria mensual, se organizó a través de comités o comisiones que trataban de asuntos específicos. En la Mesa de Seguridad, por ejemplo, se crearon, entre otros, comités de cultura de la legalidad, de identificación de autos (que circulaban sin matrícula), de sistema de indicadores, de secuestro y extorsión, de 'corredores seguros' o de inteligencia ciudadana.

La Mesa de Seguridad fue compuesta básicamente por miembros de las organizaciones de la sociedad civil 'Juarenses por la Paz', 'Comité Médico Ciudadano' y 'Observatorio Juarense para la Seguridad Pública'. Sus integrantes eran empresarios, académicos y profesionales que se habían movilizado en relación a la inseguridad. Una de las principales críticas contra la Mesa de Seguridad, y de manera más general contra el 'modelo Juárez' de participación, es la selectividad. De forma más precisa, la experiencia es acusada de reflejar especialmente la visión de seguridad de los empresarios, en primer lugar por la nutrida participación de estos últimos en la Mesa y en segundo lugar por el tipo de acciones y objetivos elegidos. Así, por ejemplo, según algunos entrevistados, los 'corredores seguros' eran localizados en áreas comerciales. Algunos de los miembros de la Mesa reconocen este sesgo en el proceso a favor de una visión empresarial de la seguridad, mientras otros opinan que las medidas tomadas beneficiaban a toda la población y no solo a los empresarios que, de todas formas, ya se encontraban más protegidos que la población común.

En relación a algunos temas, los integrantes de la Mesa se dividían entre aquellos que eran menos y más sensibles a los derechos humanos. Estos últimos llevaban las denuncias de violaciones a los derechos cometidas por las fuerzas policiales a la Mesa y, en ese sentido, consideran que contribuyeron a disminuir los abusos en alguna medida, especialmente en el caso de los abusos sexuales. Entre los académicos más orientados a los derechos humanos dentro de la Mesa, tampoco hay consenso sobre cómo debería haber sido la participación, porque algunos consideran que los grupos de derechos humanos deberían haber sido invitados mientras otros creen que los grupos más militantes hubieran dificultado la labor más operativa y el trabajo conjunto con los gestores públicos. Un caso emblemático de división en la Mesa se dio en torno de la figura del Secretario de Seguridad, Leyzaola, como ya fue explicado.

Según sus integrantes, la Mesa de Seguridad tenía un carácter ejecutivo, sus acuerdos eran vinculantes y revisados de forma periódica. Se decidió priorizar la atención a seis delitos:

homicidios, robos de vehículos con y sin violencia, secuestro, extorsión, y robos a comercios. Cada reunión comenzaba con la presentación de indicadores de los seis delitos monitoreados, a partir de la información que el Comité de Indicadores reunía de varias fuentes. Considerando que los jefes de policía estaban presentes, este ejercicio presenta semejanza con el 'modelo Compstat[112]' de acompañamiento de indicadores criminales y de exigencia de prestación de cuentas, que es usado por las policías en diversos países de América Latina.

Esta dinámica le permitía a la sociedad civil influir en alguna medida en las políticas y las medidas adoptadas por los cuerpos de seguridad. En la Mesa se decidieron, por ejemplo, estrategias contra el robo de carros, fiscalizando los talleres de desguace y obligando a que los vehículos no circulasen sin matrícula. La inteligencia criminal obtenida por la sociedad civil también llegaba a la Mesa, pues muchas víctimas no denunciaban inicialmente los crímenes a la policía por falta de confianza.

La diferencia más clara entre la Mesa de Seguridad y el resto de las mesas es que la primera no manejaba recursos públicos, ni decidía sobre su utilización, sino que se dedicaba a articular políticas públicas. De hecho, esta es la única Mesa que perdura hasta el día de hoy y muchos piensan que eso sucedió justamente porque no dependía de los recursos públicos, que se extinguieron con el fin del programa. Actualmente, la Mesa de Seguridad está fuertemente vinculada a un Fideicomiso creado por los empresarios de Chihuahua para promover políticas de prevención a la violencia (FICOSEC), de forma que la mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo de la Mesa son empresarios que integran FICOSEC. Esta conexión refuerza, de forma retrospectiva, la sensación de que siempre se privilegió la visión de los empresarios. La Mesa mantiene la meta de convertir a Ciudad Juárez en la ciudad más segura de México en 2020.

Más allá de las Mesas, diversas voces coinciden en que TSJ ayudó a movilizar a diversos sectores para la prevención de la violencia, entre otras cosas por el financiamiento que dirigió hacia la sociedad civil. Sin embargo, la percepción dominante es que fueron sobre todo los miembros de la sociedad civil organizada y los sectores de más recursos los que se integraron al proyecto. Otra crítica común es que TSJ no tomó en cuenta suficientemente a las organizaciones que existían en la ciudad antes de su llegada. Por otro lado, el proyecto aportó recursos para crear asociaciones de jóvenes y ayudó a crear redes juveniles.

**5. Factores que pueden condicionar la intervención.**

[112] Este modelo fue inspirado en la experiencia de la policía de Nueva York y exportado a muchos países de la región.

Podemos citar algunos elementos que funcionaron como oportunidades y riesgos en el contexto de Todos Somos Juárez. Entre los factores que condicionaron el escenario de forma negativa, se cuentan:

i) la profunda crisis económica que se abatió sobre la ciudad;

ii) su posición geográfica como punto de conexión de los tráficos de personas y mercancías, legales e ilegales, a Estados Unidos. En palabras de un entrevistado, "El Paso es el banco y aquí es el mercado", o sea, la disputa y la violencia quedan del lado mexicano mientras que los recursos producto de los tráficos ilegales permanecen, en buena parte, al otro lado de la frontera;

iii) la política de seguridad del gobierno federal, que se basó en la guerra a los cárteles de drogas a partir del gobierno Calderón.

Entre los elementos que contribuyeron como oportunidades para un desenlace más favorable, podemos mencionar:

i) la existencia de grupos ciudadanos movilizados contra la violencia y la inseguridad, antes del inicio del programa, a cuyas demandas el programa en parte respondía;

ii) la disposición del gobierno federal a invertir sumas considerables de recursos en Ciudad Juárez, como compensación ante el abandono histórico de la ciudad y también en función del alto costo político de la crisis desatada por el caso de Villas de Salvárcar.

**6. Monitoreo e Impacto.**

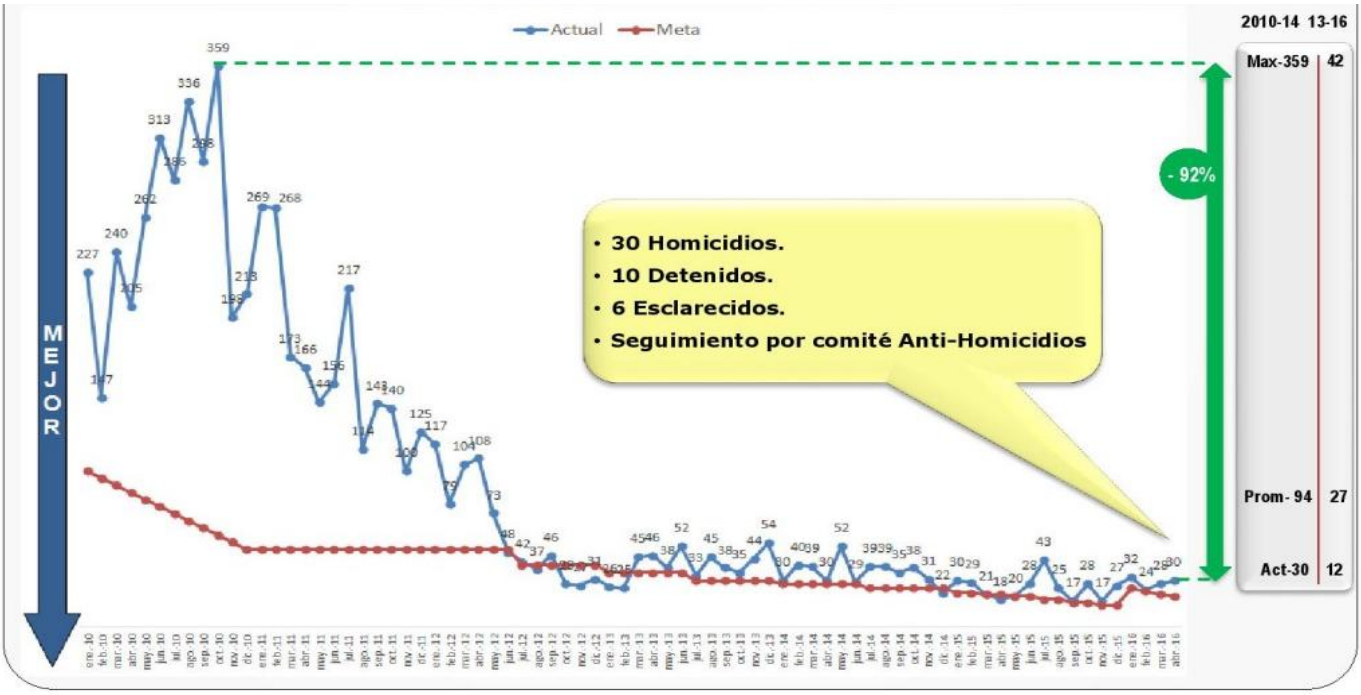
El proyecto recibió una gran atención nacional e internacional y produjo numerosos datos sobre su implementación y resultados. Existen algunas sistematizaciones de la intervención, especialmente de su componente participativo que, como ya fue mencionado, es el que ha inspirado otras acciones semejantes en diversas ciudades. Sin embargo, ni se realizó una línea base al inicio ni se ha llevado a cabo una evaluación de impacto con un mínimo de rigor, que pueda permitir medir con exactitud el efecto del proyecto.

De hecho, un proyecto de estas dimensiones y con todos estos componentes aplicados simultáneamente en un momento de emergencia es difícilmente evaluable. Por otro lado, Ciudad Juárez vivió una explosión de la violencia tan súbita e intensa, es decir, un momento tan excepcional, que podría ser esperable que la violencia se redujese en alguna medida simplemente con el retorno a un momento de mayor normalidad. Formulado de forma más técnica, podríamos decir que dado el carácter 'epidémico' del estallido de la violencia en

Juárez a partir de 2007, la regresión a la media siempre podrá ser una hipótesis alternativa para explicar el descenso posterior.

De lo que nadie duda, ni siquiera los sectores más críticos con el programa, es de que la violencia letal realmente se redujo de forma drástica y progresiva a partir de 2010, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, divulgado por la Mesa de Seguridad. Si en ese año hubo varios meses con más de 300 víctimas de homicidio, la frecuencia cayó rápidamente en 2011 y en 2012, tal que en el segundo semestre de ese último año ningún mes registró más de 50 homicidios. La tendencia se ha mantenido en ese nivel desde entonces.

**FIGURA 9. NÚMERO DE HOMICIDIOS POR MES REGISTRADOS EN CIUDAD JUÁREZ**




Fuente: Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. Consultado en: http://www.mesadeseguridad.org/author/mesa/

— En suma, la epidemia de homicidios en Ciudad Juárez definitivamente pasó, aunque la incidencia de violencia sea todavía elevada y aunque algunos crímenes sean aún cometidos con un grado de crueldad que no se conocía antiguamente.

— Muchos espacios públicos que habían sido abandonados fueron recuperados por la población, en particular el centro de la ciudad al que la municipalidad le dedicó especial atención. Las extorsiones y los robos también decrecieron y el clima general de impunidad disminuyó notablemente.

—

— Causas del descenso de los homicidios.

— De la misma forma que hay unanimidad sobre el desenlace final, la reducción de la violencia, hay una gran variedad de versiones sobre las causas del fenómeno. En ausencia de una evaluación de impacto, es natural que las interpretaciones sobre un proceso tan complejo y con tantas dimensiones diverjan en función de los actores.

— La primera hipótesis es que la reducción de la violencia letal se debió a la intervención del estado, de dos formas diferentes: la primera es la actuación de los cuerpos de seguridad y de los órganos del sistema de justicia criminal y la segunda es la gran inversión en infra-estructuras y en prevención social, que les habría dado a los jóvenes alternativas a la participación en grupos criminales. Muchos de los entrevistados destacan el papel de la policía y la fiscalía en combatir la delincuencia, desarticular grupos criminales y recuperar territorios. La mejora de la eficacia en las investigaciones y una policía menos corrupta, aunque poco respetuosa de los derechos humanos, son dos puntos frecuentemente mencionados. La simple retirada de los cuerpos federales, el Ejército y la Policía Federal, tuvo, en opinión de diversos entrevistados, un papel destacado en la bajada de los homicidios. Por otro lado, nadie duda de que los proyectos de prevención social fueron importantes, aunque no hay acuerdo sobre la dimensión de su impacto.

— La segunda hipótesis está referida al papel de los órganos de participación social y de coordinación asociados a TSJ. En general, aunque la mayoría de los entrevistados piensa que la participación fue importante para la ciudadanía y para reorientar algunas políticas, el papel que se le atribuye en la reducción de homicidios suele ser menor, aunque no irrelevante. Varios miembros de la propia Mesa de Seguridad estuvieron de acuerdo con esta percepción. Por otra parte, la colaboración más estrecha entre las autoridades federales, estaduales y municipales, provocada por su participación conjunta en las Mesas, también es mencionada como un factor que ayudó a incrementar la eficacia del aparato del estado. En suma, aunque el modelo de participación ha sido la iniciativa más difundida y la parte central del denominado ‘modelo Juárez’, no hay tanta convicción de que haya sido este componente el protagonista central en la reducción de homicidios.

— La tercera hipótesis general está centrada en el papel de los grupos criminales en la reducción de homicidios. La versión más extendida es que habría habido un acuerdo entre el gobierno y los cárteles, o entre los propios cárteles, para bajar los niveles de violencia. Aunque no hay ninguna evidencia concreta que apoye esta teoría, muchos entrevistados le conceden crédito en función de la capacidad tradicionalmente atribuida a los gobiernos federales de regular la criminalidad organizada y en función del papel adjudicado a los propios policías y militares en la génesis de la violencia. Otros, sin embargo, discrepan y argumentan que si realmente hubiera existido un acuerdo del gobierno federal con el crimen organizado, la reducción de los homicidios no hubiera sucedido apenas en Ciudad Juárez. Otra versión es que habrían sido los propios grupos criminales quienes habrían decidido reducir la violencia en función de sus altos costos locales y de la limitación de su capacidad de recaudación. Una tercera posibilidad es que un cártel hubiera ganado la guerra al otro, con lo que la violencia cesaría. Por último, una cuarta narrativa relacionada al papel de los cárteles es que el elevado número de muertes y de prisiones dejó a los cárteles sin 'soldados' para continuar la 'guerra'. En cualquier caso, el carácter epidémico de los homicidios en la década pasada y el papel central de los grupos criminales en este proceso provocan que muchas personas estén convencidas de que la bajada de los homicidios no se puede explicar exclusivamente por el papel del estado.

— Al margen de esas tres grandes explicaciones, la salida de la severa crisis económica es citada como una causa relevante de reducción de la violencia. Por último, hay también quien mencione el papel de las agencias de justicia criminal de Estados Unidos, que se habrían involucrado directamente en la lucha contra los cárteles, como un factor significativo.

— 8. Síntesis.

— Ciudad Juárez vivió una explosión súbita de homicidios a partir de 2007, principalmente protagonizados por los cárteles de la droga, y un crecimiento de otros crímenes asociados como extorsiones, secuestros y robos. Las autoridades locales y estaduales solicitaron apoyo a las fuerzas federales, pero los homicidios continuaron aumentando. En 2010, una masacre de jóvenes en Villas de Salvárcar, que el presidente atribuyó equivocadamente en un primer momento a un ajuste de cuentas entre pandilleros, desencadenó una polémica que desembocó en la visita de Calderón a la ciudad para reunirse con ciudadanos indignados que reclamaban una enérgica actuación del gobierno.

— A partir de ahí nació el proyecto Todos Somos Juárez (TSJ), que convocó a los tres niveles de gobierno y a la sociedad civil con el objetivo de restaurar el "tejido social", afectado por la violencia. El programa contemplaba 160 objetivos, pertenecientes a 6 áreas, que debían ser alcanzados en el exiguo plazo de 100 días. La intervención tuvo tres pilares centrales. El primero fue una inversión muy importante en la construcción de infraestructuras, que de alguna forma venía a compensar el abandono histórico de la ciudad, y en prevención social de la violencia. El segundo eje estaba centrado en las fuerzas de seguridad pública y en el sistema de justicia criminal, a través de la coordinación de los organismos locales, estaduales y federales, de la mejora de la investigación criminal y de la reducción de la corrupción policial. Sin embargo, los cuerpos de seguridad pública también fueron acusados de numerosos abusos a los derechos humanos a lo largo de este proceso. Así, se realizaron frecuentes denuncias contra los militares por robo, contra los policías federales por extorsión y contra la policía local por detenciones arbitrarias.

— El tercer componente de TSJ lo constituyen los mecanismos de coordinación y participación, que han venido a definir lo que se conoce como 'modelo Juárez', el cual ha sido ya aplicado a diversas otras ciudades mexicanas. La participación se canalizó a través de Mesas temáticas dedicadas a seis áreas: Seguridad; Economía; Empleo; Salud; Educación, cultura y deporte; y Desarrollo Social. Estas mesas reunían a gestores públicos de los tres niveles de gobierno y a ciudadanos de a pie, los cuales ejercían la presidencia y convocaban las reuniones. Desde la perspectiva de los gestores públicos, TSJ representó una forma de coordinación que no había existido antes y una presencia muy próxima del gobierno federal, previamente percibido como muy distante. Desde la perspectiva de la sociedad civil, las mesas se convirtieron en una forma de rendición de cuentas por parte del poder público y en una manera de estimular el control social sobre las políticas públicas que, para muchas personas, constituye el mayor éxito de TSJ y el más exportable. Sin embargo, la participación social no fue amplia e irrestricta pues estuvo centrada en los sectores más movilizados y articulados previamente. Los integrantes de la mesa no fueron elegidos por la sociedad civil sino invitados en un primer momento por el gobierno, de forma que, según uno de los entrevistados, "el gobierno decidió quien representaba a la sociedad civil". De hecho, las reuniones de las mesas no eran abiertas al público. La Mesa de Seguridad, una de las más destacadas y la única que continúa hasta el momento, estaba compuesta por empresarios, académicos y líderes de algunos movimientos. En este sentido, existe una percepción muy difundida, incluso entre algunos de los integrantes de la Mesa, de que se privilegió la visión de los empresarios sobre la seguridad. La Mesa de Seguridad se enfocó en 6 delitos centrales, que pasó a monitorear mensualmente a partir de diversas fuentes, estableciendo metas progresivas.

— La evolución de los homicidios a partir de la segunda mitad de 2010 experimentó una reducción casi tan drástica como había sido su subida anterior, de forma que en la segunda mitad de 2012 los homicidios ya habían vuelto a un nivel parecido, aunque algo superior, al que manifestaban hasta 2007. Extorsiones, secuestros y robos también fueron reducidos de forma significativa. En palabras de un entrevistado, "en ningún lugar del mundo se ha dado una recuperación como en Juárez".

— En ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas, la explicación para esta evolución positiva está abierta a múltiples interpretaciones, comenzando por el impacto de TSJ y por una actuación más eficaz de la policía y la fiscalía, y siguiendo por una atribución a los propios cárteles criminales de la responsabilidad por esta reducción. La mejora en la situación económica y el carácter extraordinario de la explosión de violencia anterior también son factores a tomar en cuenta.

— No se puede explicar lo que sucedió en Juárez sin entender el contexto más amplio de la guerra contra las drogas desarrollada por el presidente Calderón a partir de 2006, estrategia para la cual TSJ significó un punto de inflexión. A partir de ese momento, Calderón, sin desarticular plenamente la guerra a las drogas, comenzó a pensar en una política de prevención a la violencia que fuera aplicada en paralelo y llegó a referirse a TSJ como su principal legado en esta área. Existen versiones diferentes sobre esta nueva orientación, pues algunos piensan que Calderón ya había percibido los límites de su estrategia y estaba buscando un cambio de rumbo y otros creen que fue la experiencia de Juárez la que precipitó este viraje estratégico. De lo que no cabe duda es que, en palabras de un entrevistado, "hay un antes y un después de Juárez en la política contra las drogas" del gobierno federal.

— La intensidad de la violencia vivida en aquellos años fue tan elevada que muchos en la ciudad están convencidos de que el objetivo de la mencionada reconstrucción tejido social sólo será posible a largo plazo, pues esa generación fue profundamente dañada como atestiguan los numerosos huérfanos que hay en la ciudad.

— No hay consenso entre los entrevistados sobre si TSJ funcionaría en otras ciudades o países, pero no hay duda de que lo que sucedió en Juárez responde a circunstancias locales muy particulares. El primer obstáculo para replicar el proyecto es su alto costo, que sería imposible extender, por ejemplo, para el conjunto del territorio nacional. De hecho, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) lanzado en 2014 por el gobierno federal se inspira en la experiencia de Juárez, pero con una inversión muy inferior para cada uno de los territorios contemplados.

—

## VI.x. 'ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL HOMICIDIO', COLOMBIA [113]

**TIPO 14: ESTRATEGIAS INTEGRADAS PARA LA REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS**

— [113] Las evidencias utilizadas para este estudio de caso son las siguientes: 3 entrevistas colectivas y 7 individuales realizadas en diciembre de 2015, totalizando la consulta a 14 informantes calificados pertenecientes a instituciones públicas y de la sociedad civil. Entre los actores entrevistados se encuentran la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia, el Instituto de Medicina Legal, el Departamento Nacional de Planeación, la Fundación Ideas para la Paz, y las Alcaldías de Bogotá, Medellín y Cali. Adicionalmente, se analizaron publicaciones y otros documentos relacionados con la iniciativa.

- Datos Básicos:
- Nombre del Proyecto: Estrategia Nacional contra el Homicidio.
- Institución: Policía Nacional de Colombia.
- Tipo de Institución: Gobierno Nacional.
- Fechas: inicia en 2010 y finaliza en 2012.

- Contexto y antecedentes históricos.

La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, perteneciente al Ministerio de Defensa, estructurado en Direcciones y descentralizado en Departamentos o Metropolitanas. La institución tiene un perfil predominantemente técnico y tiene como misiones tanto el patrullaje ostensivo como la investigación criminal. Las políticas de seguridad son establecidas por las autoridades gubernamentales, tanto a nivel nacional como municipal, en tanto cabe a la policía el desarrollo de las competencias técnicas para alcanzar los objetivos definidos.[114]

Un actor relevante para la definición de las políticas nacionales es el Consejo Superior de Política Criminal, un organismo colegiado y asesor del Presidente de la República en materia de seguridad. Este Consejo es presidido por el Ministerio de Justicia e integrado por el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Educación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Director General de la Policía Nacional, el Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Director General del Departamento Nacional de Planeación. Entre sus funciones se halla coordinar a las diversas instituciones del sector, recopilar y mejorar las estadísticas, encomendar estudios científicos sobre la criminalidad, monitorear el sistema penitenciario, analizar el marco jurídico procesal y penal, preparar proyectos de Ley y diseñar un plan nacional de política criminal[115].

[114] Como mecanismo para blindar a la corporación de los avatares de la política partidaria, los agentes policiales no tienen derecho al voto en Colombia.
[115] Para más información sobre las atribuciones del Consejo Superior de Política Criminal, consultar: http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2014/Decretos2014/DECRETO%202055%20DEL%2016%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf

Otro actor político clave son las autoridades locales. En un modelo único en América Latina, los alcaldes tienen autonomía para establecer prioridades en el trabajo policial, definir sus planes de seguridad y asignar los recursos económicos para desarrollarlos. En efecto, el artículo 315 de la Constitución de la República establece que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. Es a nivel municipal donde en última instancia se concretizan todas las iniciativas de seguridad. De hecho, en cuanto el Ministerio de Defensa cubre el presupuesto de funcionamiento básico de la Policía Nacional, son las alcaldías las que financian el desarrollo de planes o proyectos locales de seguridad.

Por un lado, las políticas provenientes del gobierno nacional requieren del compromiso y la corresponsabilidad de los alcaldes para que las actividades sean cofinanciadas y/o ejecutadas. Por otro lado, la aplicación de los principios estratégicos de la Policía Nacional para enfrentar ciertos problemas también está supeditada a las decisiones del alcalde. Así, la pertinencia y el grado de implementación de una iniciativa como la Estrategia Nacional contra el Homicidio puede resultar dispar de un municipio a otro, entre otras cosas por las especificidades delictivas de cada territorio, por la definición de prioridades municipales, por la manera en que los alcaldes visualizan resolver sus problemas, por la dotación de recursos económicos disponibles y por el tipo de relacionamiento con la Policía Nacional.

Uno de los principales lineamientos durante la primera gestión del Presidente Juan Manuel Santos fue la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC). La PNSCC priorizó ciertos delitos (como homicidios, lesiones personales y hurtos) y fue implementada de manera focalizada en los municipios con mayor incidencia criminal del país, buscando precisamente articular el esfuerzo de distintas entidades nacionales y locales. Particularmente en relación a los homicidios, la PNSCC se planteó como meta bajar un 30% los homicidios entre 2010 y 2014, esto es, pasar de una tasa nacional de 34 homicidios por cada cien mil habitantes a una tasa de 24. También se propuso aumentar el porcentaje de homicidios que llegan a juicio, si bien en este caso no se estableció una meta por la falta de estadísticas que sirvieran como línea de base[116].

**3. Objeto de la intervención.**

[116] Para mayor información sobre la PNSCC, consultar http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf

— La "Estrategia Nacional contra el Homicidio" formulada por la Policía Nacional surge en 2010 como parte de la "Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana", cuando el Mayor General Óscar Naranjo desempeñaba el cargo de Director General de la Policía de Colombia. Dichas estrategias, la primera más específica que la segunda, definen un conjunto de lineamientos operativos destinados a incrementar la eficacia y eficiencia de las unidades policiales.

La Estrategia Nacional contra el Homicidio[117] es una iniciativa interna de la Policía Nacional que diseñó un conjunto de orientaciones y medidas policiales desarrolladas con el objetivo específico y explícito de reducir la tasa de homicidios en Colombia. De esa forma, respondería a la pregunta de qué es lo que la policía podría hacer, en cada uno de sus cometidos y misiones, para ayudar a disminuir la incidencia de la violencia letal en el país. En este sentido representa, al menos en el papel, el esfuerzo más sistemático que fue encontrado hasta ahora para reflexionar sobre cómo la policía podría priorizar la reducción de homicidios en su trabajo.

**4. Descripción de la intervención.**

En primer lugar, es importante registrar que el hecho de que la Estrategia contra el Homicidio fuese una iniciativa interna de la Policía Nacional y de que fuera formulada varios años atrás, siendo posteriormente substituida por nuevas estrategias que son aplicadas en el momento actual, limitaron en alguna medida nuestra capacidad de obtener perspectivas externas a la institución policial sobre la misma, considerando que varios actores relevantes del área de seguridad pública en el país no la conocían, o al menos no en detalle.

Más que un modelo concreto de intervención, la Estrategia Nacional contra el Homicidio representa una “caja de herramientas” destinada mejorar la eficacia de la policía en el control de los homicidios. Como ya se mencionó antes, los aspectos vinculados a su gestión y financiamiento quedan en gran medida supeditados a las administraciones locales de gobierno.

A nivel táctico y operacional la Estrategia está dividida en los siguientes componentes: intervención policial, inter-agencial, normativo, cultura ciudadana, participación ciudadana, gerencia de recursos, medios de comunicación, Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y evaluación. Sin pretender un detalle exhaustivo de cada uno, se describen a continuación las principales actividades asociadas tomando como referencia el documento oficial.

[117] Para consultar el documento oficial, ver: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Polic%EDa%20para%20la%20Seguridad.pdf

En primer lugar, el *componente de intervención policial* contempla actividades preventivas, disuasivas, de control, inteligencia e investigación criminal. Las actividades preventivas incluyen medidas para fomentar la denuncia ciudadana; el establecimiento de comités de vigilancia para diagnosticar el fenómeno del homicidio (modus operandi, víctima, victimario, etc.); el análisis sobre el uso de armas de fuego y la eventual suspensión de permisos de tenencia y porte. Las actividades disuasivas abarcan aspectos como la promoción de recompensas a cambio de información que permita esclarecer homicidios y la implementación de intervenciones específicas de acuerdo al mapeo de homicidios. Las actividades de control involucran la incautación de armas y municiones en los sitios más violentos; la rápida atención a denuncias de rapiña y violencia intrafamiliar; y la identificación de personas en establecimientos públicos y horarios de alta afectación de homicidios. Las actividades de inteligencia suponen la implementación del Plan Nacional de Inteligencia Policial por Cuadrantes; el uso de técnicas de geo-referenciación; y la ejecución de planes contra bandas delincuenciales y de sicarios. Por último, las actividades de investigación criminal comprenden la creación de una unidad anti-sicarial; la individualización de autores intelectuales y materiales; y la difusión pública de los 20 homicidas más buscados.

En segundo lugar, el *componente inter-agencial* contiene medidas como la realización de convenios con instituciones relacionadas a la seguridad; el intercambio de información con organismos judiciales; y la conformación de un comité para fortalecer las acciones de prevención del homicidio vinculando a la Fiscalía General de la Nación, Autoridades Municipales, Secretaría de Gobierno y Medicina Legal.

En tercer lugar, el *componente normativo* incluye la sugerencia de normas regulatorias ante las autoridades político-administrativas (porte de armas, horario de funcionamiento de los establecimientos públicos, toque de queda a menores, etc.); la promoción del autocontrol y el respeto a los derechos humanos; el ajuste de los procedimientos policiales a un marco de cultura de la legalidad; y el otorgamiento de incentivos a las patrullas destacadas en acciones de prevención y represión del homicidio.

El *componente de cultura ciudadana* establece jornadas pedagógicas y campañas de desarme voluntario; pactos de convivencia donde se promuevan la tolerancia y el respeto por la vida; la construcción de una cultura de los derechos de la infancia y de resolución pacífica de conflictos cotidianos; y el lanzamiento de la campaña “Todos ponemos” para incentivar la colaboración de la ciudadanía con información que contrarreste la impunidad de los homicidios.

En quinto lugar, el *componente sistema de participación ciudadana* implica medidas como conformar escuelas de seguridad ciudadana para promover la convivencia; comprometer a las Redes de Apoyo y Solidaridad con la prevención y el suministro de información oportuna ante la posible ocurrencia de casos de homicidio; desarrollar acciones deportivas y culturales para la participación de grupos vulnerables; coordinar centros de conciliación y establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Por su parte, el *componente gerencia de recursos* supone gestionar el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes; reorientar el sistema de cámaras en función de la ocurrencia de homicidios; nombrar un oficial responsable por el seguimiento y evaluación de los homicidios en los municipios más afectados; fortalecer sistemas de información y análisis delincuenciales con enfoque local y regional; y emplear aplicativos tecnológicos que permitan conocer en tiempo real el comportamiento de los delitos.

En séptimo lugar, el *componente medios de comunicación* involucra mesas de trabajo para comunicar al personal uniformado sobre los casos de homicidio más relevantes; destacar la participación heroica de los ciudadanos en la represión del homicidio; difundir públicamente el nombre y la fotografía de los 20 sospechosos más buscados por homicidio; presentar los resultados logrados en la lucha contra el homicidio; y promover debates públicos en universidades y centros de investigación.

El componente denominado *Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)* está orientado a ejecutar de manera confiable y transparente los mecanismos de retroalimentación de la información delincuencial del país entre los organismos con funciones de Policía Judicial, con el fin de permitir un proceso objetivo de análisis y prospección del delito; incrementar los investigadores en actos urgentes; y mejorar la relación de capturas por casos esclarecidos.

Por último, el *componente de evaluación* prevé el levantamiento de una serie de indicadores relacionados a la incidencia de homicidios; las capturas en flagrancia y por orden judicial; la incautación de armas; la desarticulación de bandas delincuenciales; la implementación de acciones preventivas y de control; y la gestión de recursos en los niveles regional y local para contrarrestar los homicidios.

**5. Factores que pueden condicionar la intervención.**

Algunos factores pueden haber condicionado el desarrollo de la Estrategia Nacional contra el Homicidio en Colombia. En primer lugar, la escasa participación de la Policía en la

definición de las políticas de seguridad en el nivel nacional[118], pero también en alguna medida en el municipal. Como se indicó antes, el alcalde es la primera autoridad local de policía, estableciendo las prioridades y otorgando los recursos para la seguridad en el territorio. En este sentido, existe una doble cadena de mando, ya que las unidades de policía deben reportar simultáneamente al Ministerio de Defensa y a la alcaldía correspondiente. Esto representa una potencial fuente de conflictos institucionales, lo que quedó de manifiesto en las entrevistas realizadas. Mientras algunos entrevistados manifestaron que la Policía Nacional debe subordinarse al gobierno nacional y municipal respetando el mandato constitucional; otros indicaron que, más allá de las deliberaciones políticas, es la policía la que ocupa la calle y posee la capacidad técnica para resolver los problemas de seguridad.

Relacionado al punto anterior, un factor que limita la implementación de la Estrategia es que no es aplicable por igual en todos los lugares. La incidencia del fenómeno del homicidio, sus factores o causas específicas, la agenda y los enfoques locales de seguridad, los recursos económicos disponibles y la coordinación entre instituciones son elementos que dependen fuertemente de las características de los municipios. En consecuencia, los niveles de pertinencia, viabilidad y ejecución efectiva de la Estrategia son variables según el caso, lo que puede comprometer la integridad de esta iniciativa.

Un tercer aspecto a destacar sobre el desarrollo de la Estrategia se vincula con el cambio de autoridades de la corporación policial. La salida de Óscar Naranjo como Director General de Policía en 2012, y la posterior asunción del cargo por José Roberto León Riaño (2012-2013) y por Rodolfo Palomino López (2013 en adelante), implicó modificaciones en el tratamiento de los homicidios. Si la Estrategia Nacional contra el Homicidio suponía una batería de medidas que apuntaban a reducir los homicidios de forma focalizada, bajo los nuevos directores este problema pasó a ser abordado de manera transversal a la prevención de otras manifestaciones criminales. En otras palabras, los homicidios dejaron de ser enfrentados como problema específico y prioritario, y pasaron a ser visualizados como el producto de diferentes delitos (narcotráfico, violencia doméstica, secuestros, extorsiones, peleas entre bandas, etc.) sobre los que se ejerce un enfoque preventivo. En este sentido, la Policía Nacional lanzó en 2012 el Plan Integral para la Seguridad del Ciudadano (conocido como “Corazón Verde”), que reemplaza los abordajes anteriores con 16 estrategias para la

[118] Llama la atención el hecho de que, pese a su importancia, el Ministerio de Defensa no sea parte de las instituciones que conforman el Consejo Superior de Política Criminal. Según algunos entrevistados, esto hace que los espacios de coordinación existentes resulten insuficientes.

reducción de la criminalidad[119]. Según algunos entrevistados este cambio podría deberse a que los homicidios dejaron de ser prioridad en materia de seguridad, pasando a ocupar su lugar los delitos contra la propiedad, como el hurto y el robo.

**6. Monitoreo e Impacto.**

La Estrategia Nacional contra el Homicidio no ha sido objeto de evaluaciones que puedan comprobar o descartar su impacto sobre el fenómeno de los homicidios. Esto resulta, al menos en parte, de las características de la iniciativa, que consiste en un conjunto de orientaciones antes que en un modelo concreto de intervención, y también del hecho de que su aplicación era necesariamente dispar al estar supeditada a decisiones de las autoridades municipales.[120]

Por otro lado, el escaso periodo de vigencia de la iniciativa también limitó las posibilidades de evaluación. La Estrategia Nacional contra el Homicidio tuvo una duración máxima de dos años, lo que es un tiempo reducido para obtener resultados significativos si se consideran los tiempos necesarios para la implementación.

En Colombia el monitoreo de los homicidios es efectuado por diferentes instituciones, como el Departamento Nacional de Planeación (que realiza un seguimiento de resultados de las políticas nacionales), la Policía Nacional y las alcaldías. Colombia viene registrando una tendencia descendente en su tasa de homicidios en los últimos años. Según datos de la Policía Nacional, en el año 2002 el país contaba con 68.3 homicidios cada cien mil habitantes, cifra que en 2006 se reduce a 36.8, y en 2010, año de implementación de la Estrategia, a 32.7. Los años subsiguientes mostraron leves oscilaciones en la evolución de la tasa de homicidio, siendo que en 2011 aumentó a 34.1, en 2012 bajó a 3,.3, en 2013 fue de 32,6, y en 2014 de 27,9.

---

[119] 'Corazón Verde' se estructura en los siguientes componentes: i) Estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana; ii) Estrategia de Intervención Integral Contra el Narcotráfico; iii) Estrategia Institucional contra las Bandas Criminales; iv) Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables; v) Estrategia Institucional de Seguridad Vial; vi) Estrategia Contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades; vii) Estrategia Contra el Hurto de Celulares; viii) Estrategia Integral Contra los Delitos Informáticos; ix) Estrategia Nacional Contra el Secuestro y la Extorsión; x) Estrategia Integral Contra la Extorsión en Menor Cuantía o Microextorsión; xi) Estrategia de Intervención de Infancia y Adolescencia; xii) Estrategia Contra el Contrabando; xiii) Estrategia de Intervención Integral Contra el Terrorismo; xiv) Estrategia Institucional para la Restitución de Tierras; xv) Sistema Integrado de Seguridad Rural; y xvi) Estrategia de Intervención Integral contra la Explotación Ilícita de Yacimiento Minero. Para mayor información, consultar: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/16-estrategias

[120] Además de que la ejecución de actividades vinculadas a la Estrategia podía variar de caso a caso, una dificultad para la evaluación sería la interacción con otras iniciativas de seguridad desarrolladas por los Municipios.

En principio, la evolución de los homicidios no parece sugerir un impacto expresivo de la Estrategia Nacional contra el Homicidio. Tampoco el hecho de que se haya discontinuado y sustituido en 2012 por un abordaje diferente.

**7. Síntesis.**

La Estrategia Nacional contra el Homicidio surge en el año 2010 como parte de la Estrategia para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, cuando ésta estaba bajo el mando del Mayor General.

Más que un modelo concreto de intervención, la Estrategia Nacional contra el Homicidio representa una "caja de herramientas" destinada mejorar el desempeño de la policía en el control de los homicidios. A nivel táctico y operacional la Estrategia posee varios componentes, a saber: intervención policial, inter-agencial, normativo, cultura ciudadana, participación ciudadana, gerencia de recursos, medios de comunicación, Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), y evaluación.

Entre los factores que podrían haber condicionado el desarrollo de esta iniciativa se destaca la escasa participación de la Policía en la definición de las políticas de seguridad, tanto a nivel nacional como municipal. Relacionado al punto anterior, los niveles de viabilidad y ejecución efectiva de la Estrategia son necesariamente variables según cada municipio, lo que puede comprometer de alguna forma la integridad de esta iniciativa.

Por último, la vigencia de la Estrategia está vinculada con el cambio de autoridades de la corporación policial. La salida de Óscar Naranjo como Director General de Policía en 2012 implicó modificaciones en el tratamiento de los homicidios. Si la Estrategia Nacional contra el Homicidio suponía una batería de medidas que apuntaban a reducir los homicidios de manera específica, este crimen pasó a ser abordado de manera transversal a la prevención de otras manifestaciones delictivas, tales como narcotráfico, violencia doméstica, peleas entre bandas, etc. En este sentido, la Policía Nacional lanzó en 2012 el Plan Integral para la Seguridad del Ciudadano que reemplaza los abordajes anteriores con 16 estrategias para la reducción de la criminalidad.

La Estrategia Nacional contra el Homicidio no ha sido objeto de evaluaciones que puedan comprobar o descartar su impacto sobre el fenómeno de los homicidios. Si bien Colombia viene registrando una tendencia descendente en su tasa de homicidios en los últimos años, los datos más recientes no parecen sugerir un impacto expresivo de la Estrategia

Nacional contra el Homicidio, especialmente tomando en cuenta que fue interrumpida y sustituida en 2012 por un abordaje diferente.

Considerando la gran variedad de medidas propuestas, la variabilidad entre los municipios y el tiempo relativamente corto durante el cual estuvo en vigor, no se puede descartar que, en alguna medida, la Estrategia haya quedado en el papel, es decir, como un propósito más que como un programa efectivamente implementado. Incluso así, representa un ejemplo interesante de una reflexión sistemática sobre cómo podría ser repensado el papel de la policía con el objetivo de disminuir los homicidios.

## VII. CONCLUSIONES

Este trabajo procuró y sistematizó los programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe en los últimos años. En total, fueron analizadas 93 iniciativas que cumplían los criterios de inclusión del estudio. La idea central es ofrecer a la sociedad civil y a los gestores públicos interesados un panorama crítico sobre las opciones disponibles para intervenir contra los homicidios.

La primera conclusión que se desprende de la investigación es que tales intervenciones centradas en los homicidios son relativamente escasas, pues predominan en la región los programas generales de prevención a la violencia y la criminalidad, en los que el homicidio es tratado apenas como una manifestación extrema y abordado de forma transversal. Los propios organismos internacionales que han tenido un protagonismo en el área de prevención y seguridad tienden a endosar esta visión.

En otras palabras, el grado en que las políticas preventivas se focalizan sobre los homicidios es reducido, a pesar de los dramáticos niveles de violencia letal imperantes en muchos países latinoamericanos y caribeños. La tasa de homicidios es comúnmente utilizada como instrumento, pero en el sentido de una medida general de violencia y/o como un criterio de selección de los territorios intervenidos.

Como cabría esperar, la frecuencia de programas de prevención de homicidios tiende a ser mayor en los países con una elevada incidencia de violencia letal -- como en el Triángulo Norte Centroamericano, Colombia y Brasil-- y menor en sub-regiones con tasas de homicidio relativamente bajas, como los países andinos y del Cono Sur. Estos programas son protagonizados en su mayoría por los gobiernos nacionales y regionales, aunque el papel de la sociedad civil no es despreciable. Dos tercios de los programas presentan cobertura nacional. Es reseñable que los gobiernos locales no tengan mucha presencia en esta área, aunque eso puede deberse en parte a una mayor dificultad para detectar los programas de ámbito local, que poseen menor visibilidad. En al menos un tercio de los programas encontramos la participación de organizaciones internacionales como el BID o SICA, además de agencias de cooperación internacional como la USAID.

Más de la mitad de los programas de prevención de homicidios pueden ser caracterizados como de prevención terciaria, es decir dirigida a personas y grupos que han sido autores y víctimas de la violencia, para evitar la reincidencia y la revictimización. En segundo lugar, aparecen las intervenciones de prevención secundaria, orientadas a personas de alto

riesgo de tornarse víctimas o victimarios. Y, en último lugar, los proyectos de prevención primaria, pensados para el conjunto de la población. Este resultado, que es exactamente el opuesto del que se obtiene en relación a los programas generales de prevención de la violencia, parece confirmar que la prevención de los homicidios necesita un grado mucho mayor de focalización en términos del perfil de los beneficiarios cuando se la compara con las iniciativas generales contra la criminalidad.

Por otra parte, alrededor de un tercio de los programas presenta algún grado de focalización territorial sobre áreas de mayor riesgo. En relación al perfil de los beneficiarios, jóvenes, víctimas o testigos de los procesos penales y mujeres son los tres colectivos que aparecen con mayor frecuencia.

A pesar de su número relativamente reducido, las iniciativas de reducción de homicidios llaman la atención por su variedad y multiplicidad de perspectivas. La naturaleza de los programas puede ser clasificada en seis áreas temáticas o estrategias diferentes: i) control de factores de protección o de riesgo, como armas o alcohol; ii) promoción de cambios culturales, como las campañas contra la violencia que intentan valorizar la vida; iii) protección a grupos de riesgo, algunos muy específicos como sindicalistas, otros amplios como las mujeres; iv) mejoras en el funcionamiento del sistema de justicia criminal, tales como intervenciones policiales en áreas muy violentas o el perfeccionamiento de la investigación criminal para elevar las tasas de esclarecimiento; v) programas de reinserción, mediación o negociación dirigidos a victimarios; vi) y estrategias integradas de reducción de la violencia. En cada una de esas áreas, algunas iniciativas concretas, 10 en total, fueron analizadas como estudios de caso en la presente investigación, como una aproximación al modo como este tipo de programas funciona en la práctica.

Entre estas últimas estrategias integradas de reducción de la violencia, la gran mayoría (19) son iniciativas globales contra la violencia y la criminalidad, que poseen un componente de control de homicidios. Apenas tres son estrategias desarrolladas únicamente contra los homicidios, lo que constituye otra comprobación de la falta de focalización anteriormente señalada. Entre estas tres, la Estrategia Nacional contra el Homicidio de la Policía Nacional colombiana constituye uno de los 10 estudios de caso que han sido incluidos en este trabajo. A pesar de que es difícil evaluar en qué medida tuvo un impacto efectivo, entre otras cosas por el breve tiempo en que estuvo en vigor y por la amplia variedad de medidas que incluye, no deja de constituir un caso interesante de cómo una institución policial puede orientar su actuación con el fin específico de contener los homicidios.

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

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

Apenas una minoría de los programas, menos de 20%, fueron sometidos a evaluaciones de impacto, un panorama desolador que puede ser atribuido, por un lado, a la falta de planificación y a limitaciones técnicas, acompañados de la ausencia de una cultura de evaluación, y, por otro, a las dificultades y desafíos que son enfrentados a la hora de evaluar los proyectos de prevención de la violencia. Entre los elementos que contribuyen a limitar la evaluabilidad, podemos destacar: i) ausencia de datos válidos y confiables; ii) efectos diferenciados a corto, medio y largo plazo; iii) cambios legislativos o programas universales ante los que es imposible generar grupos de control; iv) la relativa infrecuencia del fenómeno del homicidio, lo cual dificulta la aplicación de testes de significancia estadística y necesita de modelajes con distribuciones estadísticas diferentes de la normal (Poisson, etc.); v) programas sin objetivos claros o que reúnen un gran número de acciones simultáneamente sobre un territorio, con lo que resulta casi imposible evaluar el impacto de cada una de ellas; vi) desplazamiento criminal de la violencia en los territorios objeto de la intervención a otros territorios, lo que dificulta la evaluación del impacto global; vii) evaluación del trabajo de instituciones, como las policías, en función de la información que ellas mismas producen, lo que puede comprometer la validez y confiabilidad de los datos.

De cualquier forma, es preciso insistir en la necesidad de invertir en la evaluación de las intervenciones y en la investigación sobre prevención de manera general. Caso contrario,

los programas seguirán siendo formulados y evaluados en función de evidencias extraídas de otros países con realidades muy distantes de la región, principalmente de Europa y los Estados Unidos.

El hecho de que la mayoría de los programas de reducción de homicidios parezcan relativamente recientes, implementados en los últimos 10 años, puede indicar un aumento de la preocupación con el tema y un cambio de tendencia a la que este trabajo pretende contribuir. La región debe dedicar sin demora un grado de prioridad al homicidio compatible con la gravedad del problema.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA


- Andrade, Mônica Viegas; Peixoto, Betânia Totino. (2006) Cost Effectiveness of violence programs in Brazil en: World Bank Report, n. 36525. Washington, D.C: World Bank.

- Avelar, R. (2016). Where is Latin America? Reflections on Peace, Security, Justice and Governance in the Post-2015 Sustainable Development Agenda.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Respuesta del BID a los Principales Desafíos de Seguridad Ciudadana, 1998-2012.

- Banco Mundial (2011). Crime and violence in Central America: A development challenge. Washington DC: World Bank. Disponible en: https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf

- Boira, S.; Marcuello-Servós, C.; Otero, L.; Sanz Barbero, B.; Vives-Cases, C. (2015). Femicidio y feminicidio: Un análisis de las aportaciones en clave iberoamericana. Comunitania: International Journal of Social Work and Social Sciences Nº 10 / July 2015

- Butchart, A. (2008). New manual for estimating the economic costs of injuries due to interpersonal and self-directed violence. Injury Prevention : Journal of the International Society for Child and Adolescent Injury Prevention, 14(2), 143. http://doi.org/10.1136/ip.2008.018580

- Butchart, A., Mikton, C., Dahlberg, L. L., & Krug, E. G. (2015). Global status report on violence prevention 2014. Injury Prevention. http://doi.org/10.1136/injuryprev-2015-041640

- Cano, Ignacio (2007) ¿Vivir sin armas? Evaluación del proyecto Municipios libres de armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo. San Salvador: PNUD

- Cerqueira, D; Vieira Martins Matos, M.; Antunes Martins, A. P.; Pinto, J. (2015). Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão 2048, Brasilia.

- CLADEM (2013) Monitoreo sobre feminicidio/femicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Lima, Perú.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2015) Informe anual 2013-2014.El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile.

- Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios (CESF) (2011) Violencia Femenicida en México 1985 – 2010. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas. ONU Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres. México.

- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

- Corporación Andina de Fomento-CAF (2014). Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Bogotá. Disponible en: http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf.

— Cruz, J.M & Durán-Martínez, A. (2016) Hiding violence to deal with the state:Criminal pacts in El Salvador and Medellin. Journal of Peace Research. vol. 53 no. 2, pg. 197-210

— Defensoria del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia (2012) FEMINICIDIO EN BOLIVIA. Informe Defensorial, La Paz, Bolivia.

— Duailibi, Sérgio Marsiglia (2007). Políticas municipais relacionadas ao álcool: Análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP). Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Paulo. São Paulo.

— Duailibi, S.; Ponicki, W.; Grube, J.; Pinsky, I.; Laranjeira, R.; & Raw, M. (2004). Prevenção de homicídios em Diadema, Brasil. A influência de novas políticas do Álcool. Pacific Institute for Research and Evaluation. San Pablo.

— Duailibi, S.; Ponicki, W.; Grube, J.; Pinsky, I.; Laranjeira, R.; & Raw, M. (2007). The effect of restricting opening hours on Alcohol-Related Violence. American Journal of Public Health. December, 2007, Vol 97, No. 12.

— Eisner (2003) – Long-Term Historical Trends in Violent Crime. In Crime and Justice, 30, 83–142.

— Eisner, M. (2012). What Causes Large-scale Variation in Homicide Rates? (Working Paper, July 2012). Final revised version to be published in Heinze, Juergen and Kortuem, Henning (eds.) Aggression in Humans and Primates. Berlin: de Gruyter.

— Eisner, M. (2014). From Swords to Words: Does Macro-Level Change in Self-Control Predict Long-Term Variation Levels of Homicide?. Crime and Justice · August 2014. DOI: 10.1086/677662

— Eisner, M. (2015). Cómo reducir los homicidios en un 50% en los próximos 30 años. Notas de Homicidios 1 del Instituto Igarapé, Rio de Janeiro.

— Eisner, M., & Nivette, A. (2012). How to reduce the global homicide rate to 2 per 100,000 by 2060. In in: Welsh, B. and Loeber, R. (eds.) The Future of Criminology (Oxford Uni, pp. 219–228). New York.

— Gobierno de Mexico (2009) Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Homicidio desde la Perspectiva del Feminicidio. Check List para la Investigación Criminalística.

— Granda Álvarez, Indira. (2006). Análisis psicosocial del Proyecto Alcatraz: Un caso de gestión del delito en el ámbito comunitario. Tesis de grado en Psicología, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

— Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM) (2010) Informe de monitoreo de la aplicación de la ley contra el Feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Decreto 22-2008. Guatemala.

— Hagedorn, John (2008) A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

— Instituto Nacional de Estadística (INE) Guatemala (2014) " Violencia en contra de la mujer 2008 – 2013".

— Instituto Sou da Paz (2011). O panorama da situação da violência e da criminalidade no município de Diadema (SP).

— IUDOP (2013). Los Salvadoreños y Salvadoreñas Evalúan el Cuarto Año de Gobierno de Mauricio Funes. *Boletín de prensa, 27*(1). Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. *Consultado en: http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin4_2012.pdf*.

— Jaitman, L. (2016). Introducción: los costos del crimen en el bienestar. In Jaitman, L. (ed.) Los Costos del Crimen y la Violencia en el Bienestar en América Latina y el Caribe (Banco Inter., pp. 1 – 16). Washington D.C.

— Josephine Rubia Johansson (2014) Violence against women and femicides. Evaluation of legislation to end it in Guatemala. Universidade de Gothemburg. Master Thesis in Global Studies.

— Kahn, Tulio & Zanetti, André (2005). O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Estudos Criminológicos nº 4. San Pablo.

— Katz, C. & Amaya. L.E. (2015) La tregua entre las pandillas como una forma de intervención sobre la violencia. Implicaciones en políticas y prácticas. San Salvador: FUNDE.

— Krisch, M.; Eisner, M.; Mikton, C.; and Butchart, A (2015). Global Strategies to Reduce Violence by 50% in 30 Years: Findings from the WHO and University of Cambridge Global Violence Reduction Conference 2014. Cambridge, University of Cambridge.

— Lagarde, Marcela (2008), Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres, Retos teóricos y nuevas prácticas, M. Bullen y C. Diez (coords.) [en línea] http://www. ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf.

— Lamarca e Mario Vettore (2014) Qual é o impacto da Lei Maria da Penha na redução de homicídios femininos? Portal Determinantes Sociais da Saúde: [en línea] http://dssbr.org/site/2014/04/serie-qual-o-impacto-da-lei-maria-da-penha-na-reducao-de-homicidios-femininos-2/

— Lappi-Seppala, T., & Lehti, M. (2014). Cross-Comparative Perspectives on Global Homicide Trends. Crime and Justice, 43(1), 135–230. http://doi.org/10.1086/677979

— Levy, Horace (2009) Inner city. Killing STREETS. Reviving Community. Kingston: Arawak Publications.

— Levy, Horace (2012) Youth Violence and Organized Crime in Jamaica: Causes and Counter-Measures. An Examination of the Linkages and Disconnections. Final Technical Report. Kingston: The University of the West Indies (UWI) – Institute of Criminal Justice and Security (ICJS).

— Matta, R.; Andrade, M. V. (2006) Avaliação Econômica do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo. (Trabalho apresentado no XII Seminário de Economia Mineira, Diamantina, 2006).

— Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (2012) Intervención profesional frente al feminicidio. Aportes desde los CEM para la atención y prevención.

— Ministério Público Federal (2011) Cartilha lei maria da penha & direitos da mulher. Brasil.

— Monsalve, J.; Zambrano, M. (2010). Comunidad, Responsabilidad Social Empresarial y Delincuencia Juvenil. En: Jóvenes, violencia y seguridad ciudadana. Consejo General de Policía, Caracas.

— Morales H, (2012) "Prevención de la violencia contra las mujeres" Reflexiones sobre posibles acciones: ¿Cómo podemos contribuir a reducir los altos índices de violencia?. Impunity Watch.

— Muggah, R. & Aguirre , K. (2013). Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence. Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

— Muñoz D'Albora, (2009) "El proyecto de ley para la tipifi cación del femicidio en Chile y estado actual del debate parlamentario". Em : Tipificación del femicidio en Chile Un debate abierto.

— Murray, J. (2014). Universal Risk Factors for Violence? Evidence from Low- and Middle-Income Countries in the WHO and University of Cambridge Global Violence Reduction Conference 2014, Cambridge. Cambridge.

— Naciones Unidas (2013) La regulación del delito de feminicidio/femicidio en América Latina. Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres Ciudad de Panamá, Panamá

— Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1

— Naciones Unidas (2006) Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General, Nueva York.

— Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Fiscalía General de la República (FGR). (2012) Protocolo de actuación para la investigación del feminicidio. El Salvador.

— ONU - ÚNETE (2013) La regulación del delito de feminicidio/femicidio en America Latina. Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres Ciudad de Panamá, Panamá

— Organización de Estados Americanos - OEA (2008). Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém Do Pará (CEVI). Declaración sobre el Femicidio.

— Organización de Estados Americanos - OEA (2012). Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012. Washington DC.. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/alertamerica2012.pdf

— Organización de Estados Americanos - OEA (2014). Mecanismo de seguimiento de la convención Belém do Pará (MESECVI). Informe de implementación de las recomendaciones del CEVI segunda ronda: Bolivia. 23 y 24 de Octubre de 2014, Ciudad de México.

— Organización Mundial de la Salud (2008). Preventing violence and reducing its impact: how development agencies can help.

— Organización Mundial de la Salud (2014). 67ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en Ginebra del 19 al 24 de Mayo de 2014. Disponible en: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67-REC1/A67_2014_REC1-sp.pdf

— Organización Panamericana de la Salud (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.

— Organización Panamericana de la Salud (2013). Prevención de la violencia: la evidencia. El Paso, TX : OPS , 2013.

— Peixoto, B. , Andrade, M. & Azevedo, J.P. (2008a) AVALIAÇÃO ECONÔMICA DO PROGRAMA FICA VIVO: O CASO PILOTO. Texto para Discussão n. 336. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar.

— Peixoto, B. , Andrade, M. & Azevedo, J.P. (2008b) PREVENÇÃO E CONTROLE DE HOMICÍDIOS: UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO NO BRASIL. Texto para Discussão n. 337. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar.

— Pinker, S. (2011). The Better Angels of our Nature. New York: Viking.

— PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

— Posenato Garcia et al (2013) Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil,2001-2011. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, 22(3):383-394

— Procuraduría general de la república, México (2006). Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006. Libro Blanco: “Atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua” Subprocuraduría de derechos humanos atención a víctimas y servicios a la comunidad.

— Program for Appropriate Technology in Health (PATH), InterCambios, Medical Research Council of South Africa (MRC), and World Health Organization (WHO). (2009) Conference report: "Strengthening Understanding of Femicide. Using research to galvanize action and accountability". Washington, DC.

— Programa de Prevenção e Controle da Criminalidade no Brasil, Belo Horizonte, 37p (mimeo)

— Ribeiro, E.; Borges, D.; & Cano, I. (2015). Calidad de los Datos de Homicidio en América Latina. Disponible en: http://conferenciahomicidiosbogota2015.org/wp-content/uploads/2015/08/Calidad-de-los-Datos-de-Homicio-FINAL-ESPA%C3%91OL.pdf

— San Juan, A.; González, J.; Morales, M; Díaz, L. (2006). Informe de evaluación del proyecto Alcatraz. Estudio financiado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Caracas.

— SEGOB (2014) Modelo Juárez de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad. Secretaría de Gobernación. Gobierno de México.

— Sento-Sé, J.T. (2005) (org.) Prevenção da Violência. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

— SERNAM (2012) Plan nacional de violencia intrafamiliar en chile. Noviembre 2012–Diciembre 2013. Gobierno de Chile.

— SERNAM (2014) Cuentas Públicas. Gobierno de Chile.

— Shadish, W. Cook, T. & Campbell, D. (2002) Experimental and Quase-Experimental Designs for Generalised Causal Inference Brooks/Cole

— Skogan, W., Hartnett, S. , Bump, N. & Dubois, J. (2009) Evaluation of CeaseFire-Chicago. Document number: 227181 Washington, D.C.: U.S. Department of Justice

— Silveira, A. , Assunção, R. , da Silva, B. A. & Beato Filho, C. (2010) Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. Revista Saúde Pública 44(3):496-502

— Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) (2011) INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 2011. México

— Tager Rosado, A. (2016) "Parte del problema, parte de la solución: actores ilegales y reducción de la violencia en El Salvador" en Gottsbacher. M. & de Boer. S. (ed.) Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe. Mexico: Siglo XXI.

— UNODC (2013). Global Study on Homicide 2013.

— UNODC (2014). Global status report on violence prevention 2014. World Health Organization, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Development Programme.

— Vieira, Nilson. (2006). O mito da “lei seca” na redução da criminalidade. O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. San Pablo.

— Vilalta, Carlos (2015). Tendencias y proyecciones globales en la violencia homicida: 2000 a 2030. Notas de Homicidios 2 del Instituto Igarapé, Rio de Janeiro

— Villaveces,A., Cummings, P., Espitia, V.E., Koepsell,T.D., McKnight B. & Kellermann, A.L. (2000). Effect on a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities. JAMA. vol. 283(9). pg. 1205-1209

— Waters, H. R., Hyder, A. A., Rajkotia, Y., Basu, S., & Butchart, A. (2005). The costs of interpersonal violence--an international review. Health Policy (Amsterdam, Netherlands), 73(3), 303–15. http://doi.org/10.1016/j.healthpol.2004.11.022

— Zubillaga, V. (2009). La prevención de la violencia juvenil en Venezuela: una urgencia pendiente. Artículo presentado para la Conferencia “The Prevention of Youth Violence in Latin America: Lessons Learned and Future Challenges”. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D.C, October 27, 2009.

# IX. ANEXOS

## IX.i. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PROGRAMAS

**TABLA 14. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN DE PROGRAMAS**

| | | |
|---|---|---|
| **INSTITUICIONES RESPONSABLES DEL PROGRAMA** | **País** | Se refiere al país en el cual el programa es o fue aplicado. Si un programa es implementado en más de un país (por ejemplo, en países del Caribe) el registro es hecho en filas diferentes, conservando una línea para cada país en el cual el programa es implementado.<br>EJEMPLO: Uruguay |
| | **Institución responsable** | Se refiere al primer nivel jerárquico de la principal institución responsable por el programa.<br>EJEMPLO: Ministerio del Interior |
| | **Tipo de institución responsable** | 1-Gobierno Nacional<br>2-Gobierno Regional<br>3-Gobierno Local<br>4-Otras instituciones de Estado<br>5-Sociedad Civil<br>6-Empresa Privada<br>7-Otra<br>8-Sin datos |
| | **Institución ejecutora** | Se refiere a la institución, organismo o departamento que ejecuta directamente el programa.<br>EJEMPLO: Policía Nacional |
| | **Tipo de Institución ejecutora** | 1-Gobierno Nacional<br>2-Gobierno Regional<br>3-Gobierno Local<br>4-Otras instituciones de Estado<br>5-Sociedad Civil<br>6-Empresa Privada<br>7-Otra<br>8-Sin datos |
| | **Otras entidades ejecutoras** | Se refiere a otras instituciones involucradas en el diseño, implementación o evaluación del programa. Patrocinadores o financiadores NO deben ser considerados en este campo.<br>EJEMPLO: Universidad del Estado de Rio de Janeiro |

| | | |
|---|---|---|
| | **Organismos internacionales** | Se refiere a la participación de organismos internacionales en cualquier aspectos relativo al desarrollo de los programas: financiamiento, diseño, apoyo técnico, evaluaciones etc.<br>EJEMPLO: UNODC |
| **FINANCIAMENTO DEL PROGRAMA** | **Fuentes de financiamiento** | Se refiere a las instituciones financieras relacionadas al desarrollo del programa.<br>EJEMPLO: BID |
| | **Media anual de recursos asignados (US$)** | Se refiere a la cantidad de dólares americanos anuales que el programa moviliza en media, para cada ano de ejecución.<br>EJEMPLO: US$ 300.000 |
| **CARATERÍSTICAS DEL PROGRAMA** | **Nombre de la política (nivel general)** | Denominación de la política o plan general que enmarca al programa específico de interés.<br>EJEMPLO: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana |
| | **Descripción de la política (nivel general)** | Campo abierto para anotar las principales características (objetivos, metodología etc.) de la política. |
| | **Nombre del programa** | Denominación del programa específico de interés.<br>EJEMPLO: Fica Vivo! |
| | **Descripción del programa** | Campo abierto para anotar las principales características (objetivos, metodología etc.) del programa. |
| | **Se trata de un programa dirigido específicamente a la reducción de homicidios?** | 1-Sí<br>2-No<br>3-Sin datos |
| | **Se trata de un programa con impacto comprobado sobre los homicidios?** | 1-Sí<br>2-No<br>3-Sin datos |

| | | |
|---|---|---|
| | **Tema del programa** | 1- Control de armas<br>2- Control del consumo de alcohol<br>3- Prevención situacional en espacios públicos<br>4- Promoción de valores contra la violencia letal<br>5- Promoción a grupos con riesgo de sufrir homicidios<br>6- Intervenciones policiales en áreas de riesgo<br>7- Otras intervenciones policiales de patrulla<br>8- Mejoras en la investigación de los homicidios<br>9- Reducción da letalidad policial<br>10- Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada<br>11- Mediación con grupos armados<br>12- Negociación con grupos armados<br>13- Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio<br>14- Estrategias integradas para la reducción de los homicidios |
| | **Nivel de prevención** | 1-Primaria<br>2-Secundaria<br>3-Terciaria |
| | **El programa tiene foco territorial?** | 1-Sí<br>2-No<br>3-Sin datos |
| | **El programa tiene foco social?** | 1-Sí<br>2-No<br>3-Sin datos |
| | **Definición del público objetivo** | Indicar el público al que está destinado el programa.<br>EJEMPLO: Jóvenes, hombres y socioeconómicamente vulnerables. |
| | **Población en media anual atendida por el programa** | Media anual de personas atendidas efectivamente por el programa.<br>EJEMPLO: 5000 personas. |
| | **Cobertura territorial** | 1-Supranacional<br>2-Nacional<br>3-Regional<br>4-Local<br>5-Sin datos<br>6-No corresponde |

| | | |
|---|---|---|
| | **Fecha de inicio del programa** | Fecha o año de inicio de la ejecución del programa.<br>EJEMPLO: 2002 |
| | **Fecha de finalización del programa** | Fecha o año de finalización de la ejecución del programa.<br>EJEMPLO: 2020 |
| | **Especificar si existe una coordinación con otros programas o iniciativas** | Campo abierto para anotar otros programas relacionados. |
| **EVALUACIÓN DE PROGRAMA** | **El programa tiene evaluaciones de impacto?** | 1-Sí<br>2-No<br>3-Sin datos |
| | **Institución o órgano evaluador** | Se refiere a quién realizo la evaluación del programa.<br>EJEMPLO: Empresa DATA |
| | **Fecha de Evaluación** | Fecha o año de publicación del informe de evaluación.<br>EJEMPLO: 2008 |
| | **La evaluación fue interna, externa o mixta?** | Se refiere a si la evaluación fue realizada por la agencia ejecutora del programa (interna) por una agencia independiente (externa), o por los dos (mixta).<br>1-Interna<br>2-Externa<br>3-Mixta<br>4-Sin datos<br>5-No se aplica |
| | **Características de la evaluación** | Descripción de aspectos vinculados al tipo de diseño (Longitudinal, correlacional etc.), a las fuentes de datos y técnicas de análisis (regresión logística, clúster etc.) utilizadas en la evaluación. |

## IX.ii. GUIÓN DE ENTREVISTA PARA LOS ESTUDIOS DE CASO

- Cuáles fueron inicialmente los objetivos del programa?
- Quién diseño el programa y cuáles fueron las razones que llevaron a esa intervención?
- Qué instituciones son responsables por la ejecución y financiamiento del proyecto?
- Podría describir en qué consiste exactamente la intervención (actividades)?
- Existe algún tipo de focalización territorial o grupal en la aplicación del proyecto?
- Cuál es la relación del proyecto con otros proyectos o políticas?
- El proyecto fue implementado tal como fue diseñado? Cuáles fueron los principales cambios introducidos durante la implantación del proyecto?
- Cuáles son las principales innovaciones y diferencias de este proyecto/programa en relación a la situación anterior y en relación a otros proyectos?
- Cuáles han sido las principales dificultades y problemas enfrentados en el desarrollo del proyecto?
- Qué formas de monitoreo y evaluación existieron hasta hoy? Hay evaluaciones de impacto?
- En general, cuál fue la recepción del proyecto entre… los beneficiarios, la opinión pública y los gestores políticos?
- En qué medida cree que el proyecto sería aplicable a otros contextos o momentos?

## IX.iii. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS

**TABLA 15. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN MÉXICO**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | MÉXICO | Gobierno del Estado de México | Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2010 | MÉXICO | Gobierno del Estado de México | Todos somos Juárez | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2012 | MÉXICO | Procuraduría General de la República | Programa Federal de Protección a Personas | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2014 | MÉXICO | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |

**TABLA 16. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1996 | GUATEMALA | Ministerio Público | Servicio de Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2005 | EL SALVADOR | Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) | Municipios Libres de Armas. | Control de armas de fuego | Secundaria | Población en situación de riesgo |
| 2005 | HONDURAS | Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) | Paz y Justicia | Mejora en la investigación de los homicidios | Terciaria | Población en situación de riesgo |
| 2006 | EL SALVADOR | Comisión Coordinadora del Sector de Justicia | Programa de Protección de Víctimas y Testigos | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2007 | HONDURAS | Ministerio Público | Programa de Protección a Testigos | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2008 | HONDURAS | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) | Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2008 | EL SALVADOR | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) | Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2008 | GUATEMALA | Agencia de los Estados | Iniciativa Regional de Seguridad para América | Planes de prevención de la | Primaria, Secundaria, | Jóvenes |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) | Central (CARSI) | violencia que incorporan un componente de homicidio | Terciaria | |
| 2008 | GUATEMALA | Presidencia | Escuelas Abiertas | Prevención situacional en espacios públicos | Secundaria | Jóvenes |
| 2009 | EL SALVADOR | Sistema de las Naciones Unidas (SNU) | Prevención de Violencia y Construción de Capital Social | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Secundaria | Población en situación de riesgo |
| 2009 | GUATEMALA | Ministerio de Defensa Nacional | Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos | Control de armas de fuego | Secundaria | Población en general |
| 2012 | EL SALVADOR | Ministerio de Justicia y Seguridad Pública | La tregua entre pandillas | Negociación con grupos armados | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2012 | HONDURAS | Tribuna de mujeres contra los femicidios | Campaña nacional contra los femicidios | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria | Mujeres |
| 2013 | HONDURAS | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |
| 2014 | HONDURAS | Fuerza Interagencial Social | Plan Todos Para Una Vida Mejor | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2014 | GUATEMALA | Ministério de Gobernación | Política Nacional Prevención de da violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacifica 2014-2034 | Control de armas; Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en situación de riesgo |
| Sin datos | EL SALVADOR | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |
| Sin datos | GUATEMALA | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |

**TABLA 17. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | TRINIDAD Y TOBAGO | Ministry of National Security | Justice Protection Programme | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2001 | JAMAICA | Ministry of National Security | Justice Protection Programme | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2002 | JAMAICA | Ministry of National Security | Peace Management Initiative | Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada; Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | REPÚBLICA DOMINICANA | Ministerio de Interior y Policía (MIP) | Barrio Seguro | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2005 | COSTA RICA | Viceministerio de Justicia y Paz | Programa Escuelas Libres de Armas | Control de armas de fuego | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2005 | BELIZE | Attorney General | The Justice Protection Programme | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2006 | PANAMÁ | Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB); Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG); | Estrategia Nacional de Seguridad Pública de Panamá | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2008 | PANAMÁ | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) | Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2009 | COSTA RICA | Ministerio Público | Programa de protección de víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso penal. | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2009 | REPÚBLICA DOMINICANA | Ministerio Público | Programa de Protección de Víctimas y Testigos | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2010 | PANAMÁ | Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) | Estrategia Nacional de Seguridad Pública (PROSI: Programa de Seguridad Integral) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2010 | PANAMÁ | Gobernación de la provincia de Panamá | Armas y Municiones por Comida e Medicinas | Control de armas de fuego | Primaria, Secundaria | Población en general |
| 2011 | JAMAICA | Ministry of National Security | Citizen security and justice programme (CSJP) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2011 | BELIZE | Ministry of Human Development | Community Rehabilitation Department (CRD) | Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada; Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |
| 2012 | PORTO RICO | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |
| 2012 | TRINIDAD Y TOBAGO | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |
| 2012 | PANAMÁ | Instituto Nacional de la Mujer | Campaña: Alto al femicídio | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2014 | JAMAICA | Ministry of National Security | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |
| 2014 | PANAMÁ | Ministerio Público | Protocolo de Actuación de la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes del proceso penal (UPAVIT). | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2015 | PANAMÁ | Ministerio de Seguridad (Minseg) | Bairros seguros | Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |

**TABLA 18. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN BRASIL**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1994 | BRASIL | Polícia Militar do Estado de Sao Paulo | Programa de acompanhamento de policiais militares envolvidos em ocorrências de alto risco (PROAR) | Reducción de la letalidad policial | Secundaria y Terciaria | Policías |
| 1998 | BRASIL | Ministério Público Federal | Programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2001 | BRASIL | Prefeitura de Diadema | Plano Municipal de Segurança de Diadema; | Control de consumo de alcohol | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2002 | BRASIL | Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) | Fica Vivo! | Estrategias integradas para la reducción de los homicidios, Intervenciones policiales en áreas de riesgo | Secundaria y Terciaria | Jóvenes |
| 2003 | BRASIL | Governo Federal | Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Jóvenes |
| 2007 | BRASIL | Governo do Estado de Pernambuco | Pacto pela Vida (PPV-PE) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria | Población en general |
| 2008 | BRASIL | Governo do Estado do Rio de Janeiro | Unidades de polícia pacificadora (UPPs) | Intervenciones policiales en áreas de riesgo | Secundaria, Terciaria | Población en situación de riesgo |
| 2010 | BRASIL | Polícia Militar do Estado de Sao Paulo | Estudo de caso de ocorrências de alto risco (ECOAR) | Reducción de la letalidad policial | Secundaria y Terciaria | Policías |
| 2011 | BRASIL | Governo do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria da Segurança Pública | Programa Pacto pela Vida (PPV-BA) | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2012 | BRASIL | Governo do Estado do Rio Grande do Sul | Rio Grande do Sul na Paz | Planes de prevención de la violencia que incorporan un | Primaria, Secundaria | Población en situación de riesgo |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | componente de homicidio | | |
| 2014 | BRASIL | Policía Militar do Estado do Rio de Janeiro | Programação Especial de Treinamento e Acompanhamento Psicológico (PETAP) | Reducción de la letalidad policial | Secundaria y Terciaria | Policías |
| 2015 | BRASIL | Governo de Brasília | Viva Brasília - Nosso Pacto pela Vida | Estrategias integradas para la reducción de los homicidios | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2015 | BRASIL | Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro | Índice de Aptidão Para Uso da Força Policial (IAUF) | Reducción de la letalidad policial | Secundaria y Terciaria | Policías |
| Sin datos | BRASIL | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |

**TABLA 19. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN COLOMBIA**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1991 | COLOMBIA | Programa Departamentos y Municipios Seguros, DMS; Consejo Metropolitano de Seguridad El Gobierno Nacional; Consejería Presidencial para Medellín | Reducción de homicidios en Medellín | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en situación de riesgo |
| 1992 | COLOMBIA | Fiscalía | Programa de protección y asistencia a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 1993 | COLOMBIA | Ministerio de la Justicia | Controle de Armas | Control de armas de fuego | Secundaria | Población en general |
| 1994 | COLOMBIA | Ministerio de Justicia, el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional, COLCIENCIAS y el Departamento Nacional de Planeación | Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2000 | COLOMBIA | Consejería Presidencial para Medellín | Prevención y protección a líderes sindicales y trabajadores sindicalizados del estado colombiano | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Secundaria | Población en situación de riesgo |
| 2008 | COLOMBIA | Ministerio de Salud y Protección Social | Pacto por la vida | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Jóvenes |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2009 | COLOMBIA | Secretaria de Gobierno de Medellín | Plan Desarme en Medellín | Control de armas de fuego | Primaria, Secundaria | Población en general |
| 2010 | COLOMBIA | Policía Nacional | Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes | Otras intervenciones policiales de patrullaje | Primaria | Población en general |
| 2010 | COLOMBIA | Policía Nacional | Estrategia de la Policía Nacional contra el homicidio | Estrategias integradas para la reducción de los homicidios | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2013 | COLOMBIA | Sin datos | Cure Violence | Mediación con grupos armados | Terciaria | Jóvenes |

**TABLA 20. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN VENEZUELA**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | VENEZUELA | Fundación Santa Teresa | Proyecto Alcatraz | Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2006 | VENEZUELA | Ministerio Público | Coordinación Nacional de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2007 | VENEZUELA | CONSORCIO SOCIAL CATUCHE | Las Comisiones de Convivencia de Catuche | Mediación con grupos armados | Secundaria, Terciaria | Jóvenes |
| 2009 | VENEZUELA | Gobierno del Distrito Capital | Plan de Recuperación y Mantenimiento de Espacios de Encuentro para el fortalecimiento y embellecimiento de Caracas | Prevención situacional en espacios públicos | Primaria | Población en general |
| 2012 | VENEZUELA | Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO); Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) | Campaña de sensibilización para la valoración de la vida en Venezuela | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria | Población en general |

**TABLA 21. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN PAÍSES ANDINOS**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | ECUADOR | Ministerio Público | Sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal (spavt) | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2006 | PERU | Ministerio Público | Programa Nacional de Asistencia a Víctimas y Testigos | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2009 | PERU | Ministerio de promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano | Centros Emergencia Mujer (CEM) | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Secundaria | Mujeres |
| 2011 | ECUADOR | Ministerio del Interior | Plan nacional de seguridad integral | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria | Población en general |
| 2011 | PERU | MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA | Ordenanza nº 1568 de la municipalidad metropolitana de lima | Control del consumo de alcohol | Secundaria | Población en general |
| 2011 | BOLIVIA | Ministerio de la Justicia | Ni una más, violencia nunca más | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2014 | BOLIVIA | Alianza por la Solidaridad | Campaña: Nuestra decisión está tomada, NO más feminicidio | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2014 | PERU | Alianza por la Solidaridad | Campaña: Nuestra decisión está tomada, NO más feminicidio | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2014 | ECUADOR | Alianza por la Solidaridad | Campaña: Nuestra decisión está tomada, NO más feminicidio | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2015 | BOLIVIA | Ministerio Público | Sistema de Protección de Denunciantes y Testigos | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |

**TABLA 22. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE HOMICIDIOS EN EL CONO SUR**

| Ano de inicio | País | Institución responsable | Nombre del programa | Tema | Nivel de prevención | Público objetivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | URUGUAY | Ministerio del Interior | Programa de protección de testigos y denunciantes de hechos presuntamente delictivos (Decreto Nª209/2000) | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2003 | PARAGUAY | Junta Municipal de Asunción | Ord. N° 114/03 Proyecto de ordenanza "de prevención de la violencia y convivencia ciudadana" | Control del consumo de alcohol | Secundaria | Población en general |
| 2003 | ARGENTINA | Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos | Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2007 | CHILE | Red Chilena contra la Violencia | Campaña "Cuidado, el machismo mata" | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2008 | CHILE | Ministerio Público | Modelo OPA: Orientación, Protección y Apoyo | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2010 | PARAGUAY | Ministerio del Interior | Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana | Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio | Primaria, Secundaria, Terciaria | Población en general |
| 2010 | CHILE | Gobierno de Chile | Servicio Nacional de la Mujer | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2011 | ARGENTINA | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Programa nacional de entrega voluntaria de armas de fuego | Control de armas de fuego | Secundaria | Población en general |
| 2011 | PARAGUAY | Fiscalía | Programa de Protección a Testigos | Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios | Terciaria | Víctimas y testigos de procesos penales |
| 2015 | ARGENTINA | Ni una Menos | NI UNA MENOS Basta de Femicídios. | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |
| 2015 | CHILE | Ni una Menos | NI UNA MENOS Basta de Femicídios. | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | URUGUAY | Ni una Menos | NI UNA MENOS Basta de Femicídios. | Promoción de valores contra la violencia letal | Primaria, Secundaria, Terciaria | Mujeres |