

CONVERSATORIO VIRTUAL

SEGURIDAD CIUDADANA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES

**ciudades
con futuro**
una iniciativa de CAF

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Desafíos y lecciones aprendidas para la prevención del delito y la violencia desde los gobiernos locales.

**REFLEXIONES
Y APRENDIZAJES**



Créditos

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición de CAF. La versión digital de esta publicación se encuentra en www.caf.com

© 2021 Corporación Andina de Fomento.
Todos los derechos reservados



ÍNDICE

01	INTRODUCCIÓN	04	05	EL CRIMEN ORGANIZADO EN TERRITORIOS VULNERABLES	11
02	CICLO ANUAL DE CONVERSATORIOS	05		• El capital social no solo es positivo	12
03	PRESENTACIÓN DE INVITADOS	06	06	EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS	13
04	ASENTAMIENTOS INFORMALES, SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS	07		• Programa “Fortaleza Ciudad con Futuro” Fortaleza, Brasil	13
	• Los asentamientos informales y sus características	07		• Unidades de policía pacificadoras (upp) Río de Janeiro, Brasil	15
	• Ejes de una política de seguridad en asentamientos informales	08	07	APRENDIZAJES	16
	• Desafíos al abordaje securitario de los asentamientos	10			

01

INTRODUCCIÓN

Por Julián Suárez Migliozi
Vicepresidente de Desarrollo
Sostenible de CAF

La inseguridad es una de las principales preocupaciones de la población: 4 de cada 10 latinos y caribeños siente, de manera constante, temor a ser víctima de un delito. Y no resulta extraño si tenemos en cuenta que nuestra región es la más violenta del mundo, con las tasas de homicidios más alta y donde se encuentran 14 de los 25 países con mayor tasa de feminicidios a escala global.

La criminalidad se traduce en costos, sociales y económicos, directos e indirectos, que atentan contra el desarrollo y el bienestar de los pueblos. Estudios recientes dan cuenta de que América Latina y el Caribe invierten, en promedio, 3,5 puntos del PIB en los servicios de seguridad y justicia. Este monto no sólo es **el doble** de lo que invierten las economías avanzadas en estas políticas, sino que también es el **equivalente** de lo que la región destina para la provisión de infraestructura de cada uno de nuestros países.

Pero no solo los datos objetivos sobre la criminalidad importan. También el temor a ser víctima de un delito impacta sobre la calidad de vida de las personas. Y ese temor no está necesariamente relacionado con la ocurrencia efectiva del delito, sino con dimensiones relacionadas con la calidad de los espacios públicos, la confianza en

las instituciones y, también, con la edad, género o etnia.

El delito y la violencia son fenómenos complejos y multicausales. Sin embargo, podemos identificar dos factores que, de manera especialmente relevante, favorecen la incidencia del delito en nuestra región:



América Latina sigue siendo el continente más desigual del planeta y esa situación está entre los factores que más paraliza las aspiraciones económicas y sociales de la mayoría sus países. A pesar de los importantes esfuerzos y logros de la región durante las últimas décadas, los desequilibrios y la dificultad para que la inclusión social sea una realidad, persisten.



La rápida urbanización de la región. Si bien este fenómeno es virtuoso en sí mismo, en la región se dio de manera no planificada, sin la provisión de bienes y servicios básicos por parte del Estado, de manera descontrolada, lo que redundó en mayor desigualdad, más exclusión, mayor vulnerabilidad. Por consiguiente, genera mayor desesperanza y fragilidad en el tejido social.

La agenda de seguridad de CAF forma parte de la **Iniciativa Ciudades con Futuro**, la cual promueve un modelo de gestión urbana que favorezca la inclusión social, la productividad y la sustentabilidad ambiental. Son los alcaldes y alcaldesas quienes más conocen los problemas que aquejan a sus territorios y, en las últimas décadas, han ido asumiendo más responsabilidades. CAF apoya a los gobiernos en la promoción de espacios públicos libres de miedo y en la prevención del delito y la violencia.

El espacio público es mucho más que un aspecto decorativo; desde aquí se pueden ofrecer soluciones proinclusión y productividad para las ciudades. En ese marco, es importante recoger ideas de cómo podemos seguir apoyando, y cómo podemos ser cada vez más efectivos, a los gobiernos para mejorar la seguridad de sus territorios y promover, así, el desarrollo de la región.





02

CICLO ANUAL DE CONVERSATORIOS

La agenda de seguridad ciudadana de CAF parte de una mirada desde el territorio y desde las necesidades, demandas y competencias de los gobiernos locales latinoamericanos. Propone acciones en el espacio público para generar espacios libres de miedo y en territorios críticos para mejorar el acceso a oportunidades de las poblaciones más vulnerables; impulsa políticas de prevención del delito y la violencia para disminuir los eventos criminales y el temor que ellos causan; y promueve como ejes transversales una gobernanza eficaz, con liderazgo de

los gobiernos locales; y la equidad de género, para visibilizar y dar respuesta a las demandas y necesidades de las mujeres y diversidades.

En ese marco, el “Ciclo Anual de Conversatorios sobre Seguridad Ciudadana” es una actividad que busca fortalecer el conocimiento de los gobiernos locales sobre buenas prácticas, lecciones aprendidas, desafíos y abordajes de la seguridad ciudadana en la región. En una combinación entre especialistas y casos, propone un intercambio fructífero que brinde herramientas y recursos para tomadores de decisiones. Es una propuesta de conocimiento para la acción, para una gestión local sustentable de la seguridad ciudadana.

Se presentan aquí las ideas clave del primero de esos encuentros, centrado en seguridad y asentamientos informales. Este conversatorio reunió a destacados/as especialistas de la región que compartieron sus conocimientos, lecciones aprendidas, recomendaciones y herramientas para la gestión de la seguridad en estos territorios críticos de las ciudades latinoamericanas.



03

PRESENTACIÓN DE INVITADOS



TOBIAS SCHLEIDER

Es Abogado y Especialista en Derecho Penal por la Universidad Nacional de Mar del Plata y Doctor de la Universidad de Buenos Aires, en el área de Filosofía del Derecho. Es investigador y profesor de grado y posgrado, y coordinador de la Licenciatura en Seguridad Pública de la Universidad Nacional del Sur. Ha participado en proyectos de investigación en asociación con organismos multilaterales, instituciones académicas y del sector público. Hoy en día es miembro de la Comisión Directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y dirige el Grupo de Investigación Seguridad en Democracia y el área de Gobiernos Locales y Políticas de Seguridad de esa institución. También se desempeña como consultor internacional y asesor de instituciones públicas y privadas y organismos multilaterales. Y es director de la revista Pena y Estado, orientada al tema de política criminal



FLAVIA CARBONARI

Magister en Estudios Latino Americanos (Georgetown University); Licenciada en Relaciones Internacionales (PUC-SP) y Licenciada en Periodismo (PUC-SP). Trabajó por 12 años en el desarrollo e implementación de proyectos de desarrollo social y seguridad ciudadana en el Banco Mundial en Latino América, África y en el Sudeste Asiático. Fue consultora en proyectos de desarrollo e investigación con ONG's de Brasil, como el Foro Brasileiro de Seguridad, y otros organismos internacionales, como el BID; y en temas de relaciones internacionales con *think tanks* como el Woodrow Wilson Center y el Council en *Foreign Relations* en Washington. Trabajó como asesora especial del Secretario de Coordinación, Formación y Carrera del Ministerio de Seguridad de la Nación entre 2016-2019. Es de Brasil, pero vive en Argentina desde 2013.



CNEL. EDUARDO HOLANDA

Es Secretario Municipal de Seguridad Ciudadana de Fortaleza y Coronel de la Reserva Remunerada del Cuerpo de Bomberos Militares de Ceará. Licenciado en Derecho por la Universidad Federal de Ceará, Especialista en Políticas Públicas del Colegio Metropolitano de Fortaleza y Magíster en Ingeniería Aeronáutica por el Instituto de Tecnología Aeronáutica. En 1988 ingresó a la Academia de Policía Militar de Ceará General Edgar Facó, siendo declarado oficial con Licenciatura en Seguridad Pública en 1990. Ocupó diversos cargos en el Sistema de Seguridad Pública del Estado, destacando el de Comandante General del Cuerpo de Bomberos Militares de Ceará en el período 2019/2020. También se desempeña como instructor de los Cursos de Formación de la Policía Militar de Ceará y del Cuerpo de Bomberos Militares de Ceará. Autor y coautor de trabajos en las áreas de seguridad pública, seguridad aérea y prevención de suicidios.



SERGIO AGUAYO

Estudió relaciones Internacionales en El Colegio de México y realizó la Maestría, doctorado y posdoctorado en la Universidad Johns Hopkins. Desde 1977 es profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y actualmente coordina el Seminario sobre Violencia y Paz en dicha institución. Tiene el Nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores y ha enseñado en diversas universidades de México, Estados Unidos y Europa. En 2014 y 2015 impartió un curso sobre "Violencia en la Cuenca del Caribe" en la Universidad de Harvard, donde fue nombrado Profesor Visitante. Escribe para Reforma y otros 14 periódicos, es integrante de Primer Plano, programa semanal de Canal 11, y de 2009 a marzo de 2015 participó en la Mesa Política de Carmen Aristegui en MVS. Ha escrito docenas de artículos académicos y libros, entre los que destaca Remolino. El México de la sociedad organizada, los poderes fácticos y Enrique Peña Nieto.

04

ASENTAMIENTOS INFORMALES, SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES HAN SIDO DEFINIDOS COMO GRUPOS DE MÁS DE 10 VIVIENDAS EN TERRITORIOS PÚBLICOS O PRIVADOS, QUE SON CONSTRUIDOS SIN PERMISO DEL DUEÑO, SIN NINGÚN TIPO DE FORMALIDAD LEGAL Y SIN CUMPLIR CON LAS LEYES DE PLANIFICACIÓN URBANA (ONU)

Los asentamientos informales y sus características

Los asentamientos informales han sido definidos como grupos de más de 10 viviendas en territorios públicos o privados, que son construidos sin permiso del dueño, sin ningún tipo de formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana (ONU).

Estas áreas de las ciudades tienen un precario acceso a servicios urbanos básicos, junto con una mala calidad de la titularidad del lugar habitado, y un hacinamiento muy importante tanto al interior como al exterior de la vivienda. Por otra parte, los servicios son deficientes, incluyendo el transporte público, las instituciones de atención a la salud y a la educación.

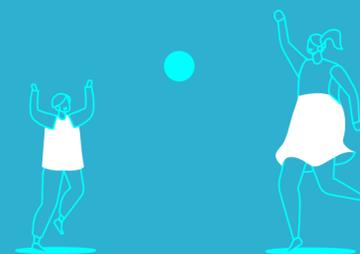
Esto conduce a una situación de **gran vulnerabilidad** y a una **exclusión** que se traduce en la estigmatización y en la persecución de sus habitantes, simplemente por el lugar en el que habitan.



1 DE CADA 4 latinoamericanos/as vive en asentamientos informales. No se trata de situaciones aisladas, sino de un panorama generalizado de nuestra región.

En estos territorios es muy frecuente que se presente una **concentración desproporcionada de la violencia, que suele coincidir con una menor presencia del Estado**. Ciertos grupos sociodemográficos son más vulnerables a ser víctimas de violencias y delitos, mientras otros grupos pueden ser cooptados por redes criminales o redes de tráfico de personas, más asiduamente que otros.

Finalmente, la cuestión de género es un tema especialmente importante en esta sección de las sociedades. La violencia basada en género (VBG) suele reforzarse a partir de violencias institucionales en estas áreas: centros educativos donde se la naturaliza, estaciones policiales que cuestionan la responsabilidad de las víctimas por provenir de asentamientos ya estigmatizados, prestadores de salud que culpabilizan a las mujeres abusadas.





Ejes de una política de seguridad en asentamientos informales

Dadas las particularidades de los asentamientos, se necesitan políticas de prevención de la violencia y el delito especialmente diseñadas para estos territorios.

Ejes de las políticas de prevención de la violencia y el delito en asentamientos informales:



La preservación de la **convivencia pacífica**.



El respeto de los **derechos humanos**.



La **integración** de todos los sectores de la sociedad.

La inclusión, como contraposición a la exclusión, tiene que ser uno de los ejes, con el fin de lograr sociedades más igualitarias. El aislamiento real, pero también simbólico, de los habitantes de asentamientos informales potencia las problemáticas y agrava las condiciones ya complejas de convivencia y vivencia cotidiana en estos lugares.

Las intervenciones que mayor efectividad han demostrado son las denominadas “de tipo **integral**”. Las políticas de prevención de la violencia y el delito securitarias deberían ir de la mano con oportunidades sociales y económicas concretas para grupos de alto riesgo. Asimismo, las acciones represivas y las acciones de prevención deben estar balanceadas. Una no existe sin la otra. Es preciso el trabajo de la policía, pero la prevención y el liderazgo político de la ciudad son claves para obtener resultados **sustentables** que mejoren la seguridad ciudadana.

“LA PREVENCIÓN, CON EL PAPEL DE LA CIUDAD TAN FORTALECIDO, ES CLAVE PARA LA SUSTENTABILIDAD DE CUALQUIER OTRO TIPO DE ESFUERZO ORIENTADO A MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA”

Flavia Carbonari

Experta internacional en prevención del delito y la violencia

Orientaciones de política

● **Comunicar, participar y conocer:** las intervenciones que han resultado exitosas, en una primera etapa dan **participación** a la comunidad, así como a sectores de la academia y de la sociedad civil para **comunicar** lo que se va a hacer y consultar qué es lo que se espera. Es fundamental, de manera comunitaria, **mapear** las problemáticas del territorio y relevar el estado de situación del asentamiento.

● **Refuncionalizar, fortalecer y mejorar:** también importa mejorar la infraestructura emblemática del asentamiento, fortalecer a las instituciones del barrio y refuncionalizar el espacio público.

● **Proteger y empoderar:** en una etapa subsiguiente se recomienda adoptar acciones comunitarias para proteger o empoderar a los sectores más vulnerables a la violencia al interior de los asentamientos, incluyendo iniciativas educativas, culturales, laborales; junto con el fomento de espacios de participación barriales y toma de denuncias.

● **Integrar:** incluir a los/as pobladores/as de los asentamientos informales a la sociedad a la que pertenecen de pleno derecho. Garantizar la provisión de *servicios básicos*, que haya *salud* y *educación* a su alcance, y que puedan acceder a la *justicia*.

● **Territorializar:** *regularizar* el acceso a la titularidad de la tierra y abordar la *disputa por la apropiación del espacio público* a través de la presencia, y no la ausencia, del Estado.

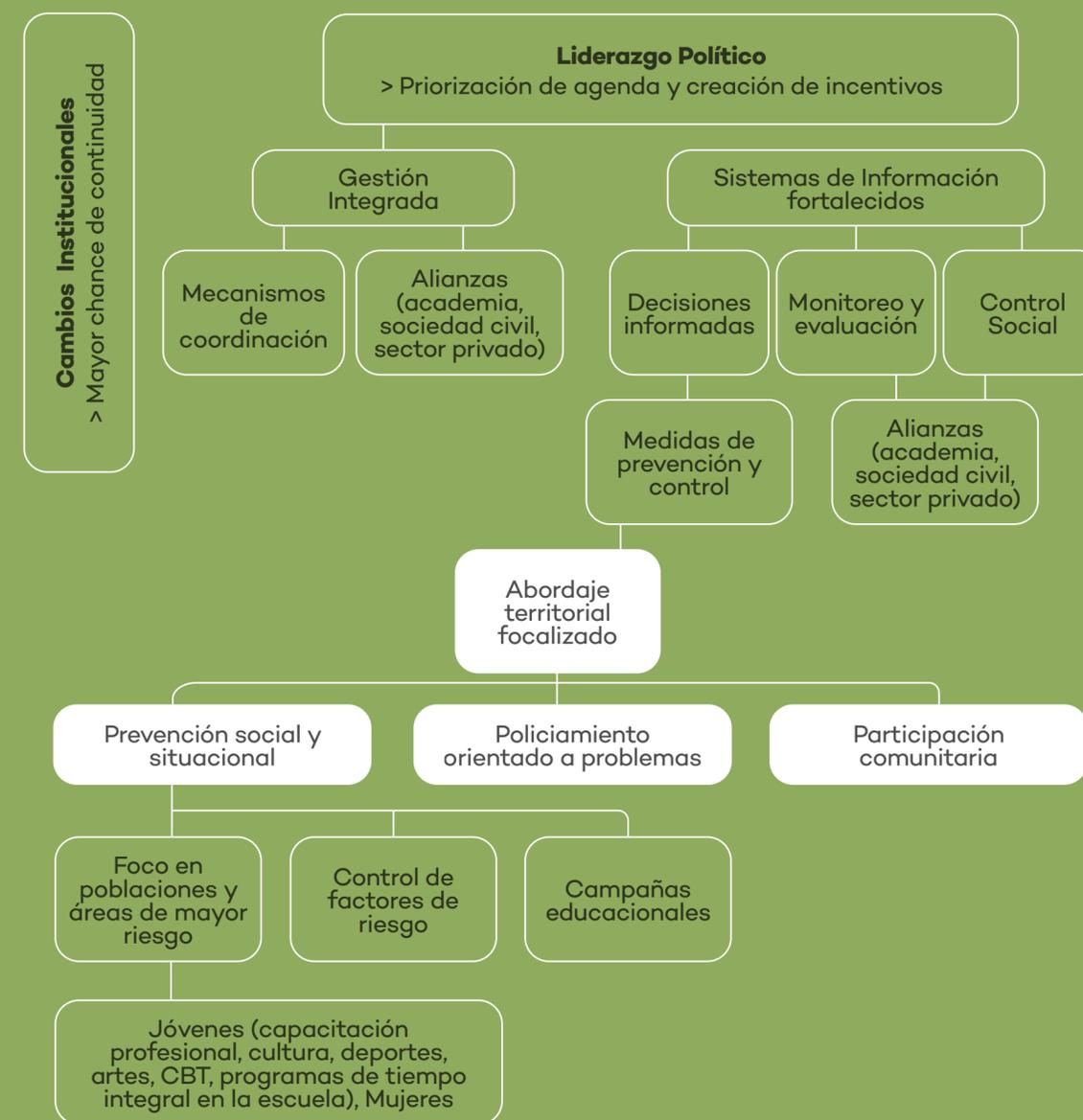
● **Lugarizar y crear gobernanza:** seleccionar equipos de seguridad y funcionarios *especializados* que sepan trabajar en territorios vulnerables y prever mecanismos de abordaje de la *violencia institucional*. Es preciso contar con burocracias locales con capacidades y competencias en la temática de seguridad, generar mecanismos de coordinación entre distintos niveles de gobierno y sostener el liderazgo político local en estas intervenciones.

● **Focalizar las políticas en áreas específicas y en grupos de alto riesgo:** hacer énfasis en espacios degradados o cooptados por bandas criminales mediante la recuperación y urbanización de espacios públicos; la prevención del delito mediante el diseño ambiental (CPTED), u otras alternativas; y focalizarse en grupos con mayor riesgo de victimización o de ser victimarios, como mujeres, varones jóvenes, población LGTB+, personas de la tercera edad, entre otros.

● **Transversalizar el enfoque de género,** que permita diseñar intervenciones específicas, analizar el *impacto diferencial* de las acciones sobre hombres y mujeres, y sea una guía para remediar las brechas en el acceso a las oportunidades y los derechos.

● **Recopilar y analizar datos e información:** fortalecer el sistema de información y el diseño de políticas basadas en evidencia. Los observatorios de seguridad, los sistemas de videovigilancia, la georreferenciación de delitos, y el análisis de datos resultan claves para comprender la dinámica territorial.

Factores de éxito



Fuente: Flavia Carbonari

Desafíos al abordaje securitario de los asentamientos

01

La insuficiente presencia o ausencia, en algunos casos, del Estado suele cubrirse por organizaciones delictivas de distinta entidad.

Muchas veces al interior de los asentamientos hay estructuras paralelas de gobierno, organizadas como milicias o grupos de narcotraficantes, que suelen brindar servicios que el Estado no está prestando: formas alternativas de salud, de educación, de servicios básicos, incluso de seguridad.

Por otra parte, la precariedad de la tenencia de los territorios puede dar lugar a disputas violentas y dar aumento a aumento del crimen violento y, por lo tanto, a mayor demanda de intervenciones más severas.



02

Las reacciones del Estado suelen ser más duras que en otros sectores de la sociedad. Incluso empleando fuerzas policiales especiales para actuar específicamente en estos territorios.

“LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES SON PLANTEADOS TANTO POR LAS ORGANIZACIONES DELICTIVAS, COMO POR EL ESTADO, POR OMISIÓN O REACCIÓN”

Tobías Schleider
Experto internacional en seguridad democrática



Los gobiernos locales han tenido más éxito cuando exigieron firmemente que las intervenciones provenientes de los gobiernos centrales sean, por un lado, temporales y, por otro, facilitadoras de una fase de desarrollo social y económico de ese asentamiento; que, además, respeten el principio de **mínima intervención**, y que se les dé **participación** a los equipos de seguridad de los municipio o de las alcaldías en la toma de decisiones, en el establecimiento de prioridades, en la construcción de indicadores, en el cronograma y, sobre todo, en la **estrategia de salida** de las fuerzas policiales de los territorios locales. Si esto no sucede, hay alto riesgo de que estas intervenciones se conviertan en meros operativos de saturación policial que sean un remedio temporario, y tengan consecuencias aún más violentas de las que se quieren remediar.

03

Resulta difícil conocer qué tipo de políticas son efectivas. En la región aún es escasa la evaluación de políticas de prevención del delito y la violencia en general, y en asentamientos informales en particular. Es preciso avanzar en la generación de información rigurosa, que permita identificar políticas específicas y eficaces, o que permita contar con datos para la toma de decisiones informada.



05

EL CRIMEN ORGANIZADO EN TERRITORIOS VULNERABLES

A nivel global, la mayoría de los estudios sobre el crimen organizado se han centrado únicamente en el protagonismo de los criminales y de las fuerzas policiales o de seguridad abocadas a su combate, dejando de lado otros actores relevantes, especialmente a la sociedad civil, que es un protagonista tan importante como los otros.

En el combate al crimen organizado se han podido identificar seis actores sociales que siempre están presentes y que participan de manera diferenciada, de acuerdo con sus características y objetivos, que a su vez se pueden subdividir en actores principales y actores secundarios.

ACTORES PRINCIPALES



Periodistas



Empresarios



Familiares de las víctimas

ACTORES SECUNDARIOS



Academia



Activistas de la sociedad civil



Religiosos

Se han identificado tres etapas en los casos de éxito en el combate del crimen organizado:

01

Tolerancia y convivencia: el gobierno y la sociedad toleran y coexisten con las bandas criminales. Las aceptan y legitiman.

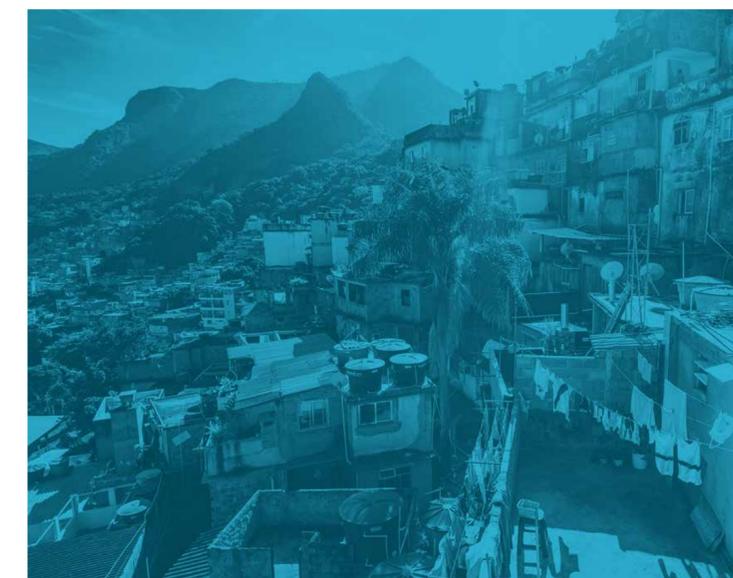
02

Rechazo: existen principalmente tres factores del accionar de los grupos criminales que generan rechazo por parte de la sociedad y del gobierno:

- La ocupación de espacios públicos y la creación de una gobernanza criminal;
- La ostentación de la riqueza de los capos criminales;
- La violencia excesiva, que adquiere una gran visibilidad. Este último es el factor detonante en el rechazo al crimen organizado. El asesinato de un sacerdote, de un empresario, fueron momentos parteaguas.

03

Investigación: luego de la etapa de rechazo comienza una etapa de indagación para intentar comprender la naturaleza del criminal, la esencia de estos grupos criminales.



El capital social no solo es positivo

El combate al crimen organizado necesita se dé la interacción, de la colaboración, entre el Estado y la sociedad civil.

NI LA SOCIEDAD PUEDE POR SÍ MISMA DARSE SEGURIDAD, NI EL ESTADO PUEDE, CON EL EJÉRCITO O CON LA POLICÍA ÚNICAMENTE, OBTENER UNA SEGURIDAD SUSTENTABLE.

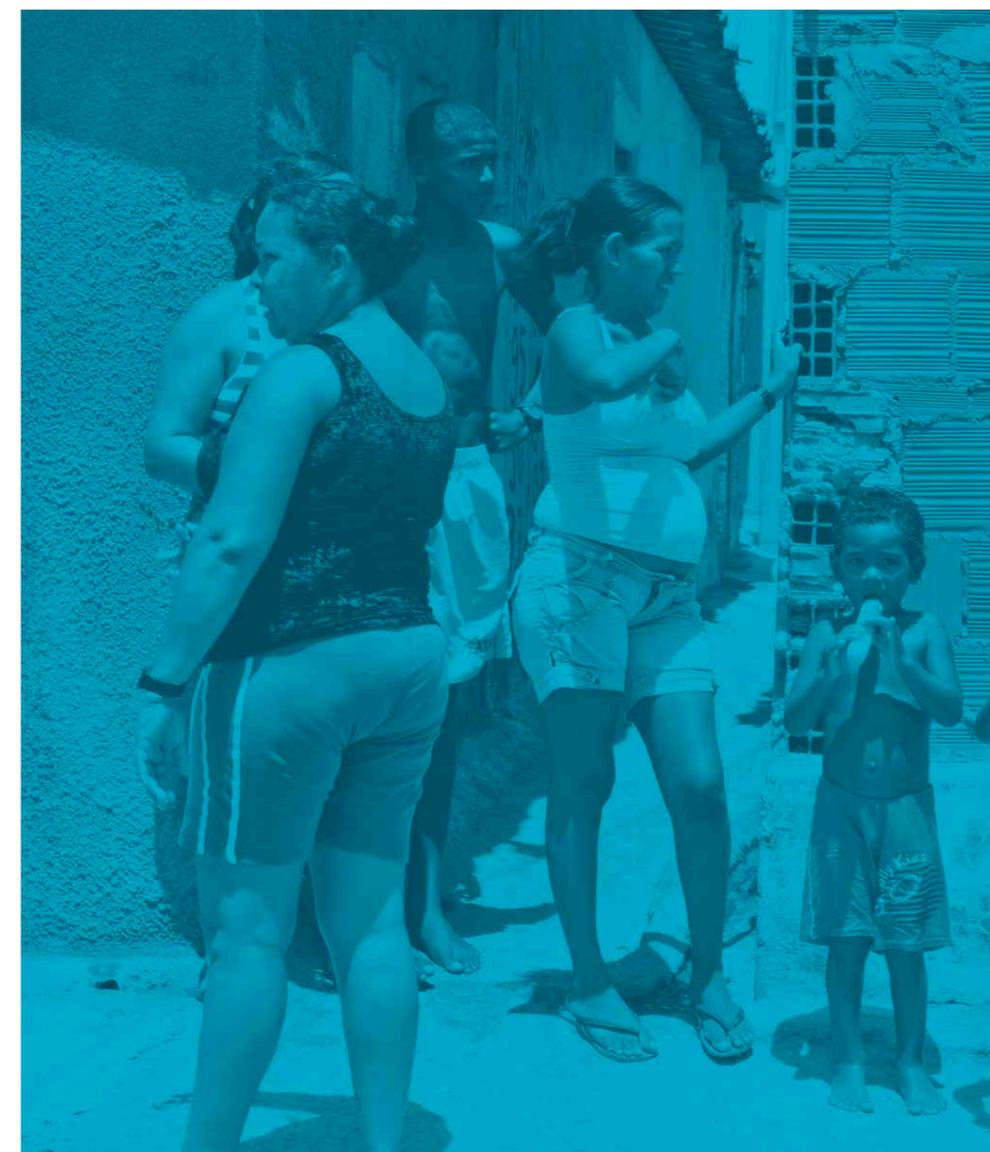
Sergio Aguayo

Analista y académico



En este marco, un concepto que resulta clave es el de **capital social**, que durante muchos años fue acuñado como un concepto excesivamente optimista acerca de la sociedad, porque suponía que era positivo, en sí mismo, que la sociedad se organice. Pero luego de varias investigaciones se llegó a la conclusión de que no necesariamente ello es así, sino que el capital social también puede tener consecuencias negativas. Es decir, que existen dos tipos de capital social: **capital social positivo y negativo**. Es decir que los territorios pueden organizarse tanto para apoyar a los criminales como para apoyar al Estado de derecho.

Es preciso, entonces, favorecer la construcción de capital social positivo y crear instancias de articulación entre el Estado y la sociedad para combatir al crimen organizado, especialmente en los territorios vulnerables donde éste suele asentarse.



06

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

CASO 1: Programa Fortaleza Ciudad con Futuro

El Programa Aldeia da Praia - Fortaleza Ciudad con Futuro, financiado por CAF, impulsa el ordenamiento territorial y puesta en valor del patrimonio urbano, la transformación productiva para la generación de empleo e ingresos y la mejora de la seguridad ciudadana. En ese marco, se está invirtiendo para que la Guardia Municipal, cuerpo de seguridad a cargo del municipio de Fortaleza, cuente con una mejor infraestructura, equipamiento y capacitación.

Es importante destacar que la seguridad pública en Brasil es competencia de los Estados, pero a la ciudadanía no le importa quién provee la seguridad, o que ente es competente en el tema, antes bien, exige que ese servicio sea provisto y que pueda ejercer sus derechos ciudadanos. Cada vez más las ciudades entien-

den que precisan involucrarse y contribuir a una mejor y más eficiente seguridad pública.

En Fortaleza se inició un proceso de **integración** del sistema estadual de seguridad pública con el sistema municipal. Y también un trabajo intersectorial al interior de la Prefectura, avanzando en la articulación de diversas Secretarías en acciones mancomunadas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana de la ciudad, desde una perspectiva integral y preventiva.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana (SESEC) de Fortaleza tiene como misión “promover una Fortaleza más segura y pacífica por medio de la seguridad ciudadana”. Y si bien su principal herramienta hoy es la **Guardia Municipal**, cuerpo de seguridad que cumple funciones policiales en el ámbito local y una de las mayores Guardias en número de efectivos del Brasil (con una proporción de 1 guarda cada 1160 hab.), busca un modelo de seguridad de **proximidad y de prevención**, actuando junto con la comunidad. No tiene como intención implementar acciones represivas sino antes bien preventivas y de control.

Para ello, la SESEC se preguntó ¿dónde están los principales problemas? y ¿cuáles son las acciones que el municipio puede realizar para que la sociedad se apropie de los espacios públicos? La seguridad ciudadana tiene **tres pilares:**

01

Cuidar el espacio público: con acciones de prevención situacional y de mejora y refuncionalización del entorno.

02

Controlar y aplicar la ley: fiscalizar entendiendo que cuando se hace cumplir la ley, especialmente en un área crítica o vulnerable, se mejora no solo la seguridad, sino que también disminuye el temor al delito. Estas acciones de control y fiscalización, que son de competencia local promueven el cumplimiento de la ley y visibilizan la presencia del Estado.

03

Hacer foco en las personas: especialmente aquellas con mayor vulnerabilidad.

LA SEGURIDAD CIUDADANA LA CONCEBIMOS COMO UNA SEGURIDAD DE PROXIMIDAD, DE PREVENCIÓN, DE ANTICIPACIÓN A LOS HECHOS E IDENTIFICACIÓN DE DÓNDE ESTÁN LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y LAS MAYORES VULNERABILIDADES.

Cnel. Eduardo Holanda

Secretario de Seguridad Ciudadana, Fortaleza

Componentes de seguridad ciudadana del Programa Fortaleza Ciudad con Futuro

01

Georreferenciamiento y transparencia de datos: geolocalización y mapeo del delito y la violencia para conocer qué sucede y dónde, para tomar decisiones basadas en evidencia, y poder destinar recursos a aquellas áreas críticas.

02

Articulación Interjurisdiccional: articulación entre aparato de seguridad municipal y el aparato de seguridad Policía Militar, Policía Civil, Cuerpo de Bomberos, del Estado.

03

Programas Integrales: trabajo conjunto entre la SESEC, la Secretaría de Desarrollo Económico, y la promoción de acciones ambientales y sociales. Las acciones de seguridad pública tienen que ir acompañadas con intervenciones sociales.

El estado se tiene que aproximar a la comunidad y llevar proyectos de integración e inclusión social, no solo represión y control. El ciudadano tiene que ser un aliado de la ciudad en la coproducción de la seguridad, es un actor social importante que puede ayudar a generar sensación de seguridad.

04

Capacitación y Equipamiento: Importante inversión en equipamiento y capacitación de la Guardia Municipal para que pueda desarrollar un trabajo de excelencia.

05

Tecnología de Seguridad: creación de un Centro Integrado de Comando y Control (CICC) para integrar a las distintas agencias que operan en la ciudad. El municipio cuenta hoy con 126 cámaras operando, muchas en territorios especialmente críticos. El CICC permitirá sumar a esas cámaras locales las del Estado, lo que permitirá contar con un total de **2.200 cámaras**, que darán una mirada electrónica amplia de la ciudad y permitirá brindar seguridad en lugares especialmente críticos, a los que difícilmente los hombres y las mujeres de la Guardia Municipal puedan llegar con tanta eficiencia.

06

Articulación con la ciudadanía: concepción de la seguridad ciudadana como acciones de represión del delito y de desarrollo socioeconómico.

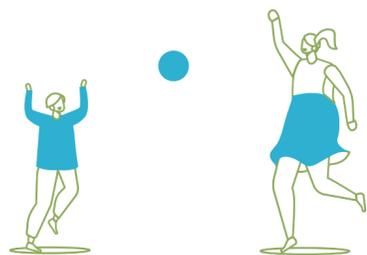
Por otra parte, se han construido **cuatro** células de protección comunitaria, que son torres emplazadas no solo en el área turística sino especialmente en las áreas más vulnerables, de acuerdo con los indicadores de desarrollo urbano. Cada torre cuenta con su propio sistema de videovigilancia, que llega a una distancia de 1 km de donde está emplazada y determina, mediante la información que procesa, como se hacen las rondas de los agentes allí asignados.

CASO 2: Unidades de Policía Pacificadora (UPP). Río de Janeiro, Brasil

Río de Janeiro, por mucho tiempo, fue considerada una **ciudad dividida** entre las favelas o asentamientos informales, los morros y el asfalto.

Por muchas décadas, y junto con el avance del narcotráfico, los asentamientos informales fueron quedando cada vez más aislados de la acción del Estado. La interacción que se establecía entre esas comunidades y el Estado era mediante la incursión de fuerzas policiales con acciones represivas y con alto grado de violencia, lo que repercutía en una profundización de la desconfianza hacia el Estado y la generación de **capital social negativo**, de tolerancia del narcotráfico.

En el año 2008, luego de varios programas fallidos, se lanza el Programa de Unidades de Policía Pacificadoras. Su objetivo no fue el de **eliminar** las drogas, sino el de desarmar el narcotráfico y llevar paz a la comunidad. El programa se diseñó en tres fases consecutivas:



01

Incursión de fuerzas de choque y saturación policial de los asentamientos informales.

02

Establecimiento de una policía comunitaria, especialmente entrenada para actuar en estos territorios y con un abordaje de proximidad y prevención.

03

Instalación de UPP sociales, con control por parte de la ciudad de Río y con el objetivo del desarrollo económico y social de estas áreas, para lograr la integración efectiva de estos espacios a la ciudad.

Por distintos motivos, fue un programa que no perduró. Fue una estrategia que ganó mucha escala antes de ser institucionalizada, dada la existencia de un alineamiento político entre el gobierno nacional, estadual y local del momento y un intento de avanzar rápidamente con la primera etapa, especialmente por cuestiones exógenas, sin contar con una gobernanza clara y sólida.

Fue un programa que quedó a medio camino en su implementación. Debido a una crisis fiscal, no pudo ser financiada la tercera etapa propuesta, relacionada con la UPP social; por lo tanto, no hubo capacidad para invertir en la dimensión social tal y como se había invertido en la dimensión de seguridad. Por otra parte, el instituto municipal encargado de la pata social del programa no tenía ni capacidad ni mandato para implementarla.

Y, como tercera cuestión, hubo una ausencia sistemática de procesos de inclusión de la comunidad en este proceso. Los habitantes de los asentamientos informales consideraban a las como una **estrategia de pacificación policial** y reclamaban que, con el pasar del tiempo, la policía se había ido convirtiendo en el nuevo jefe del morro, reemplazando a los grupos narcotraficantes. Además, y no menos importante, hubo casos de violencia institucional que minaron la confianza en las instituciones.

En el año 2018 explota nuevamente el conflicto al interior de las favelas y se da por finalizada la experiencia de las UPPs, a través de una intervención federal en esos territorios por parte de la Policía Militar.

A pesar de que quedó trunco, es un caso muy interesante. Durante 7 años sucedieron dos cosas: por un lado, hubo una **caída** muy significativa de las tasas de homicidios en estas áreas y, por otro lado, hubo un **aumento** de denuncias de otro tipo de crímenes como, por ejemplo, casos de violencia doméstica, o de amenazas, lo que fue analizado como un rasgo positivo del Programa, porque demostraba un aumento en la confianza hacia la institución policial por parte de los habitantes de los asentamientos informales.



07

APRENDIZAJES DE LA SESIÓN

01

Implicaciones de la vulnerabilidad

Los asentamientos informales presentan una situación de importante **vulnerabilidad**, en gran parte por **una menor presencia del Estado**, que suele traducirse, en una **concentración desproporcionada de la violencia**. En esos territorios, ciertos grupos socio-demográficos que allí habitan son más vulnerables a ser **víctimas** de violencias y delitos, y otros a ser **cooptados** por redes criminales o redes de tráfico de personas.

02

Tres ejes rectores de las intervenciones

En una tarea nada sencilla, dada la magnitud de la situación de vulnerabilidad de los asentamientos y la desconfianza que suele haber hacia instituciones estatales, las buenas prácticas y la experiencia internacional indican que una intervención de mejora de la seguridad mediante políticas de prevención de la violencia y el delito debería preservar la **convivencia pacífica**; abogar por el respeto de los **derechos humanos**, y por la **integración** de sus habitantes y de los asentamientos informales a la sociedad.

03

Integralidad con intervenciones precisas

Las intervenciones deben ser “integrales” y con participación de la comunidad. Esto implica incluir tanto acciones de represión y de control del delito y la violencia, con intervenciones policiales **temporales**, respetuosas del principio de **mínima intervención** y que cuenten con una **estrategia de salida**, como acciones de prevención, de mejora de las condiciones de vida y de desarrollo socioeconómico, incluyendo la regularización del acceso a la titularidad de la tierra, la recuperación y refuncionalización del espacio público, el fortalecimiento de organizaciones comunitarias, y la pro-

tección y empoderamiento de los grupos más vulnerables a la violencia.

La integralidad incorpora una lectura multifactorial y multidimensional al problema del delito y la violencia, pero no por ello se deben dejar de diseñar intervenciones especialmente focalizadas en aquellos grupos de mayor riesgo y vulnerabilidad (como mujeres, varones jóvenes, adultos/as mayores) y en aquellos factores de mayor riesgo (como homicidios por uso de armas de fuego, disputa del espacio público).

04

Incorporación del enfoque de género

Resulta clave incorporar de manera transversal el enfoque de género, para poder analizar el *impacto diferencial* de las acciones sobre hombres, mujeres y diversidades, y sea una guía para remediar las brechas en el acceso a las oportunidades y los derechos.

La intersección entre género y seguridad permite, además, definir intervenciones precisas para grupos específicos que contemplen tanto la seguridad objetiva (los hechos que realmente suceden) como la seguridad subjetiva (el temor a ser víctima del crimen).

05

Profesionalización, gobernanza y liderazgo local

Un aspecto especialmente importante es conformar equipos multidisciplinares y especializados que sepan trabajar en asentamientos informales y crear gobernanza, es decir, articular y coordinar acciones, para potenciar y complementar las intervenciones, entre distintas áreas del Estado y actores clave de la sociedad civil, con liderazgo estatal.

La evidencia disponible muestra que las intervenciones con mejores resultados fueron aquellas donde el gobierno local se involucró, liderando, coordinando, y articulando con otras jurisdicciones del Estado (especialmente el gobierno central), academia, sociedad civil y, especialmente, con la población de los asentamientos.

06

La importancia del capital social

Al diseñar intervenciones en territorios críticos, además de mapear problemas y conflictos, se recomienda analizar las características de su tejido social. Resulta relevante identificar el tipo de capital social que fluye y se construye en cada territorio. En muchas ocasiones y por múltiples motivos, la comunidad apoya y legitima a las organizaciones criminales, creando “capital social negativo”. Si eso o se tiene en cuenta, la intervención estatal será dificultosa y de escaso éxito. Si, por el contrario, la comunidad repele a las organizaciones delictivas, el Estado tendrá un actor clave en el cual apalancarse y fortalecer las políticas de control y prevención del delito y la violencia.

ciudades con futuro

una iniciativa de CAF

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Para ver el video completo de
este conversatorio ingresa aquí:



Si tienes **ideas para trabajar iniciativas de seguridad ciudadana en tu región**, queremos conocerte

Escribe a:
desarrollourbano@caf.com

La estrategia de CAF en ciudades está dirigida a contribuir con la mejora de los niveles de inclusión y de productividad de América Latina, a través de la mejora del acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece a sus ciudadanos y a las empresas. A través de la Iniciativa Ciudades con Futuro se plantea identificar, diseñar e implementar intervenciones urbanas que mejoren el acceso a esas oportunidades, contemplando una mayor y mejor resiliencia, equidad de género y gobernanza metropolitana.

caf.com
@AgendaCAF

