



Mural realizado por jóvenes en riesgo, Colonia San José del Pino, Santa Tecla
Foto: Interpeace

Santa Tecla: un terreno fértil para reducir la violencia

San Salvador, El Salvador, 28 de marzo de 2014

En Santa Tecla los esfuerzos de prevención apoyados por la municipalidad, la comunidad y la cooperación internacional prepararon un terreno fértil en el que la tregua entre pandillas y el proceso de reducción de la violencia han podido incrementar sus frutos en beneficio de las relaciones entre pandillas, comunidad, policía y municipalidad.

Santa Tecla, un terreno fértil para la reducción de la violencia

Todos los Derechos Reservados, Interpeace, 2014

Interpeace

Oficina Regional para América Latina

11 Avenida 14-75 zona 10

Guatemala, Guatemala, 01010

+502 2381 9700



Con el apoyo de



IDRC | **CRDI** Canada

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



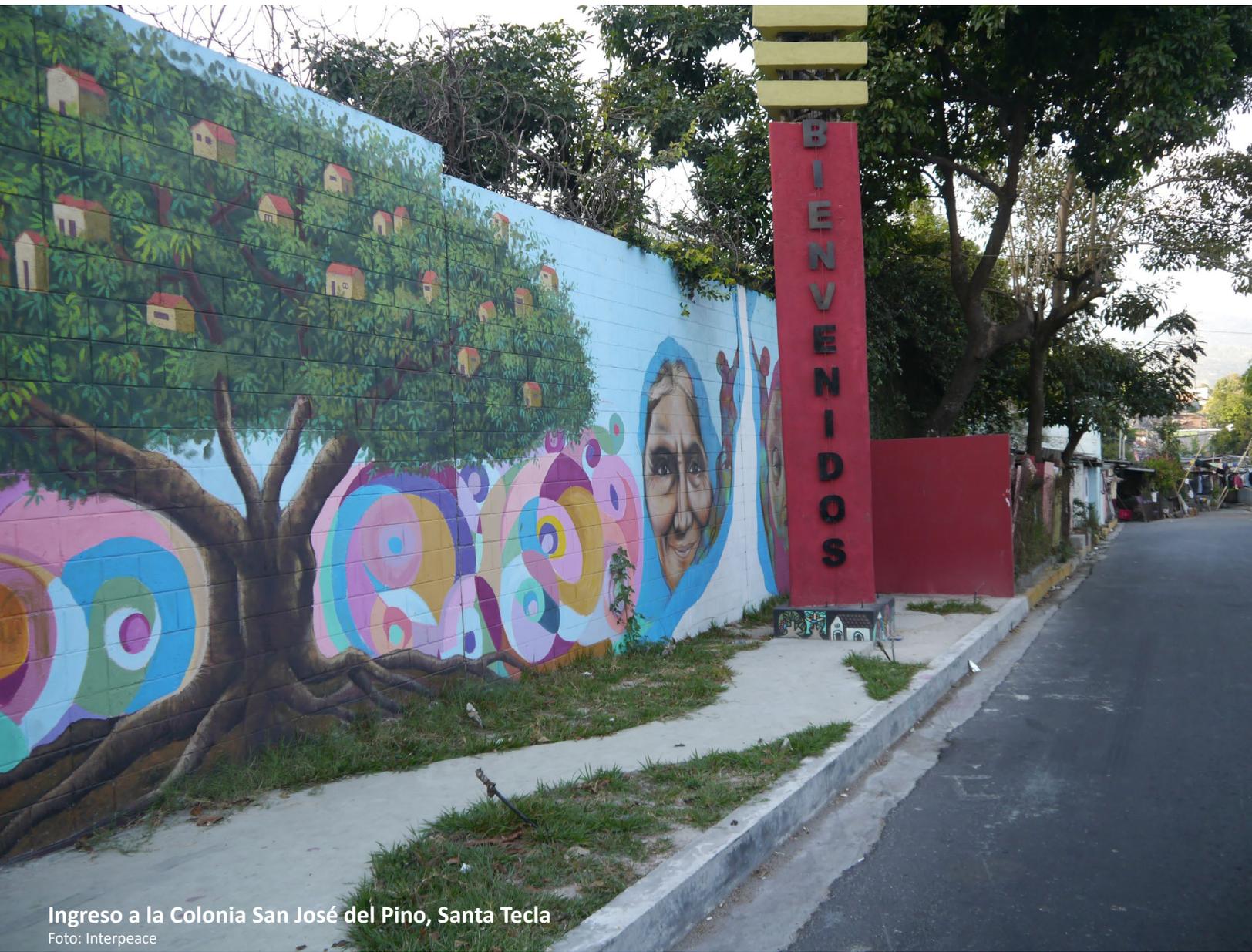
Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

El Proyecto de apoyo a la reducción de la violencia en El Salvador
cuenta con el apoyo financiero de



UNION EUROPEA

Las opiniones expresadas en el presente documento no reflejan necesariamente la opinión de las entidades donantes. Las ideas, reflexiones y comentarios incluidos en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores. Se autoriza la reproducción parcial o total, siempre y cuando se cite la fuente como corresponde.



Ingreso a la Colonia San José del Pino, Santa Tecla

Foto: Interpeace

Con el paso del tiempo, las dinámicas de violencia en El Salvador se adaptaron a las características de cada territorio afectando las relaciones entre los jóvenes, la comunidad y las autoridades locales. De igual manera, la reducción de la violencia iniciada en marzo del 2012 se ha ajustado a las necesidades de cada uno de los municipios en donde el proceso ha sido implementado.

En Santa Tecla, este nuevo impulso llegó en un momento en que esfuerzos anteriores ya habían comenzado a dar frutos, particularmente con relación a la progresiva reducción de los homicidios. De un total de 92 homicidios en 2005 (equivalente a una tasa de 69.8 homicidios por cien mil habitantes), los esfuerzos impulsados por la municipalidad contribuyeron a que en 2010 la cantidad total de homicidios fuera de 29 (equivalentes a 22 homicidios por cien mil habitantes). No obstante, el municipio de Santa Tecla no fue ajeno al dramático incremento que se observó durante 2011 en todo el territorio nacional. En ese año, el total de homicidios fue de 55 (41.5 por cien mil habitantes). Cifra que, no obstante supuso un importante incremento, no se acercó a la reportada en 2005.

A diferencia de otros municipios, en Santa Tecla uno de los resultados de la guerra entre pandillas fue que, luego de



Santa Tecla: un terreno fértil para reducir la violencia

años de violenta confrontación, la M-S terminó por imponerse en el territorio. La violenta disputa por el territorio dejó entonces de ser uno de los factores que incidían en el aumento de homicidios en el municipio.

En ese contexto, la tregua entre pandillas y la posterior declaración de Santa Tecla como libre de violencia permitieron que el municipio recuperara la tendencia a la baja en materia de homicidios. En 2013 la cifra fue de 17 (equivalente a 14 homicidios por cien mil habitantes) que es la tasa más baja reportada desde 2005.

En Santa Tecla los esfuerzos de prevención apoyados por la municipalidad, la comunidad y la cooperación internacional prepararon un terreno fértil en el que la tregua entre pandillas y el proceso de reducción de la violencia han podido incrementar sus frutos en beneficio de las relaciones entre pandillas, comunidad, policía y municipalidad.¹

1. Este documento recoge un conjunto de opiniones expresadas por los actores centrales del proceso de reducción de la violencia en Santa Tecla, es decir, el poder municipal, representantes de la organización comunitaria y, por supuesto, miembros de la pandilla MS. Su objetivo es destacar las principales transformaciones que los actores observan, los retos, obstáculos y las expectativas sobre el proceso.



Parque recuperado, Colonia San José del Pino, Santa Tecla
Foto: Interpeace

El territorio, las pandillas y la violencia

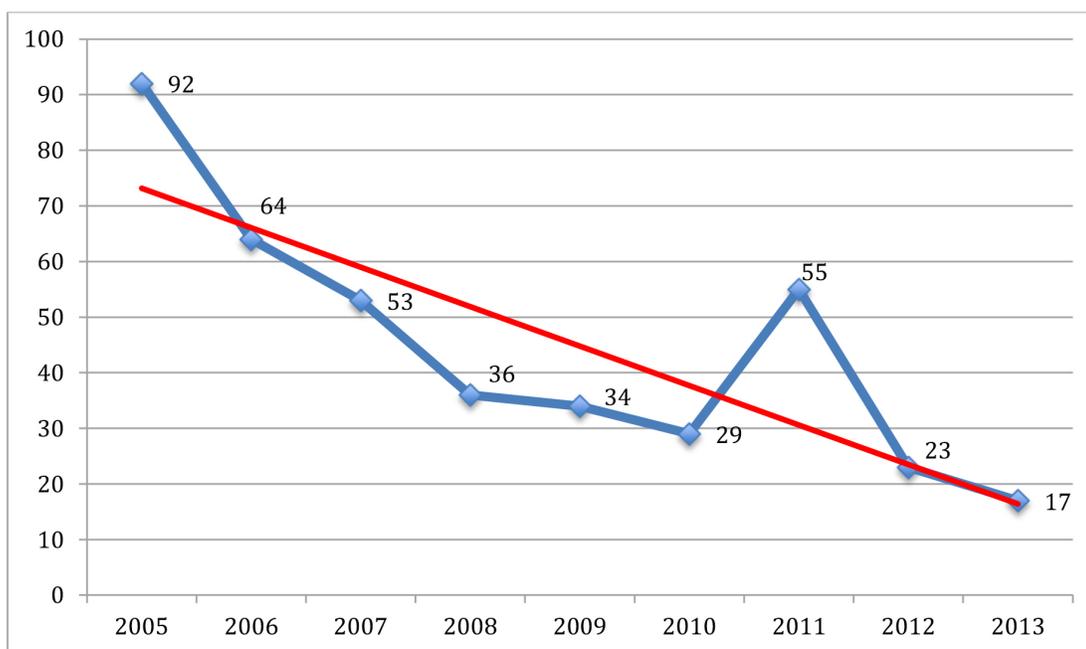
El municipio de Santa Tecla, departamento de La Libertad, está compuesto por 90 colonias, 11 cantones y 25 comunidades, con una población total de 121,908 personas, de la cual el 89% vive en centros urbanos. La población femenina supera a la masculina en un 10%. De acuerdo con el censo de 2007, la tasa de desempleo en este municipio era de 13%, siendo este porcentaje superior al del nivel departamental (11.56%).

Santa Tecla fue testigo de la transformación que las pandillas tuvieron desde los años noventa, cuando pasaron de ser grupos de jóvenes confrontados en riñas callejeras hasta llegar a la guerra y el posterior control del territorio por una de ellas.

Como lo relata uno de los facilitadores del proceso de reducción de la violencia y miembro de la pandilla que opera en ese territorio: «pasamos de los golpes y las piedras, a los cuchillos y los machetes y acabamos empuñando armas largas». Todo esto sucedió con el consecuente resultado del incremento de la violencia criminal en todo el municipio.

Con el paso del tiempo y el aumento de la represión por parte de las fuerzas de seguridad, las pandillas fueron marginadas y excluidas de la sociedad, con lo cual su relación con la comunidad se deterioró al extremo de estar mediada por el miedo y la violencia. Un facilitador del proceso de reducción de la violencia y miembro de la MS en Santa Tecla explica que las pandillas empezaron a reconocer a la sociedad, y en específico a la comunidad, como algo diferente y ajeno a la pandilla.

Homicidios en Santa Tecla 2005-2013



Fuente: datos proporcionados por el IML, DIGESTYC y Vice Ministerio de Seguridad y Justicia



La defensa del barrio, uno de los pilares de la identidad de las pandillas, paulatinamente adquirió un doble perfil. Por un lado, defender el territorio de la agresión de la pandilla contraria y así preservarlo como resguardo y proveedor de los beneficios obtenidos por extorsión; y, por otro lado, cerrar la comunidad al acceso de las fuerzas de seguridad. Ambas situaciones se beneficiaron del trazo urbano desordenado y la situación de abandono en que se encontraban históricamente las comunidades y colonias. De acuerdo con uno de los jóvenes facilitadores, ese tipo de colonias y comunidades, por el trazo concéntrico y estrecho de sus calles, la oscuridad y el abandono general en que se encontraban, proveyeron a los pandilleros la posibilidad de concentrarse y protegerse. El entrevistado narra que era posible encontrar filas de hasta treinta o cuarenta jóvenes durmiendo en los estrechos callejones de estas colonias, conocidos como pasajes, mientras otros “montaban guardia” es decir, vigilaban para prevenir cualquier agresión. Algunas colonias y comunidades se convirtieron en

refugio y centro de operaciones de grandes grupos de jóvenes marginados y perseguidos.

Después de años de una violenta confrontación entre las dos pandillas dominantes en el país, en Santa Tecla terminó por imponerse territorialmente la pandilla MS, mientras que la ya precaria presencia del Estado en estos territorios, terminó por reducirse a la incursión esporádica de las fuerzas de seguridad a través de operativos represivos y de persecución.

No obstante el control territorial por parte de una sola pandilla, como otros territorios en El Salvador, Santa Tecla fue uno de los municipios altamente afectados por la violencia homicida. En el año 2005 fueron reportados 92 homicidios equivalentes a una tasa de 69.8 por cada cien mil habitantes. Sin embargo, a diferencia de otros municipios en donde los homicidios tendieron a incrementarse en el periodo 2005-2010, Santa Tecla reportó un descenso significativo del total anual de homicidios. En 2006 fueron reportados 63 homi-

cidios y para el año 2010 el total reportado fue de 29, equivalentes a una tasa de 22 homicidios por cien mil habitantes, la tasa más baja reportada ese año para los ahora declarados municipios libres de violencia.

Luego del drástico aumento de los homicidios en todo el territorio nacional en 2011, la tregua pactada entre las pandillas en marzo de 2012 produjo un inmediato descenso de los homicidios en el municipio. En dicho año fueron reportados 23, una significativa reducción respecto de lo reportado el año anterior. En ese contexto, la incorporación de Santa Tecla a los “municipios libres de violencia”, contribuyó a acentuar la nueva tendencia a la baja, de tal manera que, en 2013, fueron reportados 17 homicidios, el total anual más bajo en el período 2005-2013.

“Nosotros no nos tomamos las comunidades, el Estado las abandonó primero”

La historia de algunas comunidades y colonias en Santa Tecla demuestra que las pandillas sentaron sus raíces allá donde la presencia del Estado era débil, si no ausente. Uno de los facilitadores entrevistados explica que las pandillas en las comunidades de Santa Tecla se originaron en contextos socio-económicos precarios y en entornos urbanos carentes de servicios sociales, infraestructura y apoyo por parte del gobierno central y los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales mínimos.

Esta situación antecedió el surgimiento de las pandillas. La colonia San José del Pino, por ejemplo, fue fundada en 1970 en un terreno donado a la iglesia Católica por el propietario de una finca de

café para que 520 viviendas fueran construidas por sus propios habitantes. La colonia fue concebida como una primera solución formal a la problemática de vivienda de la población de bajos ingresos.

De acuerdo con los miembros de la junta directiva de la colonia, algunos de ellos residentes de ésta desde sus inicios, la primera muestra de la presencia del Estado se dio al adoquinar e instalar alumbrado público en la calle de ingreso a la colonia, aproximadamente quince años después de su fundación. Desde sus inicios la colonia San José del Pino fue constituida por población pobre, situación que se agravó durante la guerra civil, pues el Estado redujo su presencia a operaciones militares contrainsurgentes en todo el país que generaron migración interna y externa. Algunos de esos migrantes se establecieron en los alrededores de la colonia. De esos asentamientos nació la comunidad San Rafael, la cual está separada de la colonia San José del Pino únicamente por un puente peatonal. La comunidad San Rafael se integró con pobladores de la colonia que ya no encontraron espacio para sus casas así como de población proveniente de otras regiones del mismo municipio y del país. Los habitantes de la comunidad San Rafael, a diferencia de los de la Colonia San José del Pino, no cuentan con títulos de propiedad de los terrenos donde están construídas sus viviendas.

Si bien tanto la colonia como la comunidad sufrieron la transición de la violencia producida por la guerra civil a la violencia producida por las pandillas, los vínculos entre ellos eran mínimos. Desde la perspectiva de las juntas directivas, una de las diferencias existentes entre la comunidad y la colonia es el nivel socio-económico de sus habitantes, lo cual les impedía establecer lazos de colaboración. Mientras la Colonia San José del Pino desarrolló, con el paso del tiempo, un trazo urbano



Colonia San José del Pino, Santa Tecla

Foto: Interpeace

mínimo y con ello infraestructura básica como calles, plazas, un centro comunal y una escuela, entre otros, la comunidad San Rafael carece de todo eso.

“El estigma lo teníamos desde antes que llegaron las pandillas”

Tanto la colonia San José del Pino como la comunidad San Rafael fueron fuertemente estigmatizadas como zonas de alto riesgo e incidencia criminal de las pandillas. Esta situación no solo acentuó la retirada de los servicios del Estado sino también aumentó la incursión represiva de las fuerzas de seguridad. Además, derivado de ese reconocido estigma a nivel nacional, sus habitantes resultaban afectados al momento de solicitar empleo o la contratación de servicios públicos o privados.

Tanto facilitadores del proceso de reducción de la violencia como miembros de las juntas directi-

vas de la colonia y de la comunidad, coinciden en que el origen del estigma se remonta a tiempos anteriores al aumento de las actividades violentas de las pandillas. Para ellos, la condición de asentamiento poblacional pobre fue el origen de un estigma que luego se intensificó durante la guerra civil ya que estos territorios fueron foco de una intensa actividad guerrillera.

El fin de la guerra no significó para la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael una mejora sustancial en sus condiciones socio-económicas y de infraestructura. El período del final de la guerra coincidió con el surgimiento de aproximadamente seis pandillas en el territorio. La MS llegó a inicios de los años noventa y terminó por controlar la totalidad del municipio. La actividad de las pandillas y el aumento de la violencia, hicieron que para el período comprendido entre 2003 y 2009, San José del Pino y San Rafael fueran consideradas las zonas más peligrosas de todo Santa Tecla. Para las fuerzas de seguridad y los medios de comunicación, San José del Pino y San Rafael eran un centro de formación de pandilleros

debido a la alta concentración de miembros de la MS en la zona.

San José del Pino y San Rafael son ejemplos de cómo el estigma contribuyó a reforzar la marginalidad y abandono de las comunidades y colonias. Las pandillas, que se desarrollaron en ese entorno, rápidamente convirtieron los territorios en refugios cerrados dejando únicamente la incursión policial represiva como opción para la presencia del Estado, situación que a su vez, no solo aumentaba el estigma sino reforzaba el encerramiento de las pandillas en los territorios. Un círculo vicioso con consecuencias negativas para todos.

Asumir el reto: el trabajo municipal de prevención

La prevención y reducción de la violencia fueron un reto asumido por la municipalidad de Santa Tecla desde el año 2002. Desde ese momento se dio inicio a una serie de preparativos que dieron como resultado una política de convivencia y seguridad ciudadana formulada en 2005. En el año 2008 se creó el Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia, el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local y los comités de diálogo para la convivencia. De acuerdo a un funcionario de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Santa Tecla, estas instancias prepararon el terreno para acercar la municipalidad a las comunidades, en especial aquellas que durante décadas habían estado sin presencia del gobierno local. La municipalidad inició acciones de prevención situacional, trabajó con jóvenes y con la comunidad y recibió, en año 2009, apoyo del PNUD para iniciar programas de emprendedurismo con jóvenes.

Rápidamente Santa Tecla ganó reconocimiento por la recuperación y creación de espacios públicos tales como el Paseo El Carmen, el estadio Las Delicias, la recuperación del Palacio Municipal y del Museo Municipal Tecleño, así como los circuitos culturales y de parques municipales. Estas acciones estuvieron acompañadas de la instalación de un sistema de video vigilancia en los espacios públicos recuperados. Además de haber destinado un 37% del presupuesto municipal para este tipo de programas, la Municipalidad de Santa Tecla también ha contado con apoyo de la comunidad internacional y los socios público-privados.

Todos estos esfuerzos empezaron a tener impacto en las áreas más céntricas del municipio y, al mismo tiempo, prepararon el terreno para enfrentar el mayor reto: recuperar territorios que habían sido históricamente abandonados.

La tregua y la reducción de la violencia

En Santa Tecla, la tregua y la declaración del municipio como “libre de violencia” contribuyeron a abrir aquellos territorios que, como San José del Pino y San Rafael, habían estado abandonados desde hacía décadas y que se habían convertido en territorios controlados en su totalidad por las pandillas.

En el año 2011 la policía intervino en la colonia y fueron instalados puestos policiales. Posteriormente, en el año 2012, se dio inicio a la implementación del proyecto conocido como Jóvenes Constructores con apoyo del PNUD y la Cruz Roja Salvadoreña. El proyecto fue dirigido a jóvenes entre 15 y 29 años y se eligió a 60 jóvenes para participar en el mismo. Sin embargo, después



Proyecto de hortalizas, Colonia San José del Pino, Santa Tecla
Foto: Interpeace

del proceso de selección y la participación en los cursos de formación solo se graduaron 19 jóvenes que iniciaron trabajos en dos programas: 8 jóvenes trabajan en el vivero para hortalizas (chile verde y dulce) y 10 jóvenes en el programa promovido por Fovial para el mantenimiento de caminos. Adicionalmente, el proyecto de RTI-USAID apoyó la recuperación de la infraestructura en la colonia. La definición de las áreas verdes a ser rescatadas fue hecha por la misma población. La recuperación de zonas verdes también fue apoyada por el PNUD, la alcaldía, FUNDASAL y el Banco de Desarrollo. Hasta el momento se han recuperado seis zonas verdes que consisten en mini parques a los cuales se les ha dotado de iluminación, pintura, bancas y basureros.

Una de las desventajas señaladas por los facilitadores entrevistados fue que las edades contempladas por estos proyectos dejaron fuera a la mayor parte de los miembros que integraban la pandilla. Esto hizo que otras iniciativas fueran implementadas para dar cabida al resto de miembros de la pandilla.

Luego de que el Alcalde de Santa Tecla, Oscar Ortiz, declaró el municipio como “libre de violencia” el 24 de enero de 2013, se dio inicio a una serie de iniciativas de reinserción y rehabilitación laboral para apoyar a jóvenes adultos pandilleros excluidos de los programas anteriores. Con ese apoyo se creó una granja avícola, un servicio de renta de bicicletas, un servicio de lavado de carros, una tienda de granos básicos, una tapicería y una hortaliza para el cultivo de chiles. Adicionalmente, se creó un proyecto de crianza de tilapia y la construcción de contenedores ecológicos para basura. Los jóvenes que participan en estas actividades se autodenominan “jóvenes constructores por la vida y la paz”.

Otro de los beneficios obtenidos con la tregua y el proceso de reducción de la violencia derivado del mismo en San José del Pino y San Rafael, fue la fundación de nuevas asociaciones para el desarrollo comunal, ADESCO. En el año 2013, tanto la colonia como la comunidad, pudieron contar con una ADESCO luego de más de 15 años. Durante ese período la organización vecinal en el territorio estuvo controlada por la pandilla. Esta situación, además de hechos violentos cometidos contra miembros de las asociaciones, había generado miedo y distanciamiento por parte de la comunidad, lo cual repercutió en el bajo interés de ésta por contar con una organización legítima.

Con proyectos productivos, asociaciones de vecinos y la voluntad de las pandillas de impulsar el proceso, se creó en 2013 un espacio en que participan representantes de la alcaldía y del gobierno central, jóvenes constructores por la vida y la paz y representantes de las ADESCO como un mecanismo para mejorar sus relaciones y comunicarse con el sector privado de la zona para mejorar las calles, implementar campañas de salud coordinadas por el Ministerio de Salud y otro tipo de infraestructura y actividades.

Desde el inicio de la tregua entre pandillas y el proceso de reducción de la violencia, se ha reportado en esta zona un homicidio en 2012 mientras que en 2013 no fue reportado ninguno. Adicionalmente, se reporta que durante esos dos años hubo una reducción del 60% de las denuncias de extorsión.



Línea divisoria entre la Colonia San José del Pino y la Comunidad San Rafael, Santa Tecla

Foto: Interpeace

La policía comunitaria en San José del Pino y San Rafael

Los esfuerzos iniciados desde 2002 en Santa Tecla, los beneficios obtenidos diez años después por la tregua y la declaración del municipio como libre de violencia en 2013 han sido las bases sobre las cuales el programa de policía comunitaria que abarca San José del Pino y San Rafael ha dado sus frutos.

El dominio de una sola pandilla en el municipio hizo que la defensa del territorio fuera altamente agresiva. La entrada de la policía no fue fácil y tuvo como detonantes hechos violentos. Años atrás, dos directivos de la ADESCO habían sido asesinados así como un agente policial. Esto condujo a tomar por la fuerza la colonia y la comunidad. De 2010 a 2012 se realizaron acciones reactivas denominadas operaciones de limpieza, que implicaron un elevadísimo uso de la fuerza policial.

Fue hasta enero de 2012 cuando se logró instaurar el programa de policía comunitaria tanto en la colonia como en la comunidad. El programa inició con una plantilla de 23 agentes pero, esta plantilla se redujo a 18 en 2013.

El programa de policía comunitaria funciona en una base provisional de policía cuyo responsable explica que el programa abarca el territorio de la colonia San José del Pino y de la comunidad San Rafael equivalente a una extensión de tres kilómetros cuadrados donde se atiende una población de aproximadamente 3000 habitantes. En este momento, explica, se cuenta con 18 agentes para cubrir el área. El Cabo Martínez también narra que el trabajo de la policía comunitaria inició definiendo, junto con los pobladores, los factores de riesgo del

territorio, entre los que sobresalieron la existencia de aguas negras a flor de tierra, la proliferación descontrolada de basureros, la falta de iluminación y áreas verdes.

A través de una serie de actividades conjuntas con la comunidad, la policía comunitaria también fortaleció lazos colaborativos con jóvenes miembros de las pandillas con quienes, conjuntamente, se logró implementar campañas de fumigación, limpieza de parques, pintado de paredes, juegos deportivos, eventos culturales, entre otros. Este modelo de policía comunitaria se está aplicando en el país también en Matasano, colonia Comasagua, colonia Santa Mónica, municipio Quezaltepeque y la colonia La Sabana pero sus recursos son limitados dado que no forma parte del organigrama institucional de la Policía.

Los retos

Si bien los retos aún son múltiples, en Santa Tecla son muchos los factores que han coincidido de manera afortunada para hacer que el proceso de reducción de la violencia continúe dando frutos. El trabajo iniciado por la alcaldía del municipio demostró que el papel del gobierno municipal en la prevención de la violencia, incluso durante la guerra entre pandillas y la posterior imposición de una de ellas, sentó las bases de la reducción de los homicidios. La tregua y la incorporación del municipio como libre de violencia contribuyeron a que la escalada de homicidios de 2011 no revertiera del todo los avances alcanzados hasta ese momento. Además, se logró abrir la oportunidad para entrar en territorios históricamente abandonados, los cuales seguían marginados de los esfuerzos municipales.



Iniciativa para la producción de tilapias en el centro de la Colonia San José del Pino.

Foto: Interpeace

La experiencia de Santa Tecla demuestra que la sostenibilidad del proceso de reducción de la violencia requiere del empoderamiento local. Esto incluye la voluntad de las pandillas, el apoyo decidido del sector privado en apoyar los proyectos productivos, la colaboración de la comunidad y el apoyo del gobierno central y municipal.

Uno de los factores más sobresalientes de la experiencia de Santa Tecla es la existencia de un programa de policía comunitaria que demuestra la importancia y efectividad del involucramiento de las fuerzas de seguridad en procesos comunitarios desde una perspectiva participativa y no únicamente represiva. Esto fue posible gracias múltiples factores, entre ellos, el proceso promovido por la municipalidad y la naturaleza del fenómeno de las pandillas en el municipio, que sentaron las bases para que las fuerzas de seguridad pudieran implementar la filosofía de la policía comunitaria.

Tanto el apoyo del gobierno municipal como la continuidad del programa de policía comunitaria requieren de su institucionalización para la sostenibilidad del proceso. Santa Tecla demuestra que revertir los efectos de décadas de abandono y violencia es una cuestión de decisión y continuidad de los esfuerzos.

Reducción de la violencia y construcción de paz

La violencia es uno de los obstáculos para la construcción de paz social especialmente en sociedades que recientemente han superado periodos de conflictos armados internos. En el Triángulo Norte de Centro América la violencia criminal es actualmente uno de los principales factores que afecta el tejido social y la legitimidad de las instituciones políticas además de producir la pérdida de miles de vidas. Interpeace apoya los esfuerzos de reducción de la violencia llevados a cabo por diversos actores nacionales en la región a través de la sistematización de las diferentes experiencias. En el Salvador, Interpeace sistematiza la experiencia de los once municipios denominados “libres de violencia”. Con este documento se persigue conocer y diseminar las lecciones que la trayectoria del proceso de reducción de la violencia ofrece.