

La prevención de la violencia en el centro de las políticas de seguridad ciudadana y paz social

Max Loría Ramírez y Ana Lucía Cascante
Abril 2014

- La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de los habitantes de América Latina. Es también una de las áreas que los Estados tratan de afectar positivamente con políticas públicas que buscan ser integrales y especialmente efectivas.
- Costa Rica ha mostrado que es posible detener el crecimiento de las tasas de homicidios y otros delitos, así como mejorar el sentimiento de inseguridad que llegó a ser grande en el país. Las políticas públicas implementadas siempre buscaron atender todas las dimensiones de la complejidad del fenómeno, desde el fortalecimiento del control y la aplicación de la ley, hasta las políticas de prevención e inclusión social.
- Este artículo describe las principales acciones en materia de prevención de la violencia implementadas por el Vice-Ministerio de Paz durante la Administración Chinchilla Miranda. Luego de revisar someramente las políticas en general de seguridad ciudadana, se concentra en las acciones implementadas a raíz del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social



Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y la Paz Social en Costa Rica

En el país desde la década de 1990 las tasas de denuncias de varios delitos empezaron a crecer, hasta los años 2009-2010 donde llega a tener las tasas más altas de su historia, y el problema de la inseguridad ciudadana se convierte en la primera preocupación de los costarricenses. Con el inicio de la Administración Chinchilla Miranda, las políticas públicas de seguridad ciudadana y paz social toman un papel protagónico en la agenda nacional. Se establecen compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo y se elabora la Política de Estado en materia de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) como estrategia para articular los esfuerzos públicos.

El primero de estos instrumentos es el Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón 2011-2014. El capítulo relacionado con los temas de seguridad ciudadana y paz social presenta los principales desafíos que la administración Chinchilla Miranda: 1-Aumento de la criminalidad, 2- Respuesta institucional, 3- Crimen organizado y actividades conexas, 4- Política de Estado y 5- Financiamiento permanente. Se plantean como objetivos estratégicos: Fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario, reforzamiento de la lucha contra el crimen organizado y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la convivencia, donde se incluyen las políticas de prevención de la violencia.

La articulación de las políticas institucionales de seguridad ciudadana y prevención de violencia, se encuentra plasmada en la POLSEPAZ, que se elaboró con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta, que como misión tiene orientar la acción estatal para desencadenar procesos de construcción y afianzamiento de la paz, es la gran sombrilla de lineamientos que durante los últimos 4 años ha dirigido a los diferentes actores hacia las mejoras de la calidad de vida de los costarricenses.

La elaboración de esta política tiene la virtud de ser el resultado de una amplia consulta nacional que involucró a los tres Poderes de la República, partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, opiniones de expertos, asociaciones de víctimas de la delincuencia y hasta grupos de jóvenes organizados en diferentes

formas, buscando apoyar de manera articulada e integral los esfuerzos que se venían realizando, así como las nuevas acciones tendientes a incidir sobre el fenómeno delictivo, las manifestaciones de violencia y percepción de inseguridad que tiene la ciudadanía. Se plantearon metas estratégicas articuladas, de corto, mediano y largo plazo, en el plano institucional, nacional y local, que involucran a todos los actores necesarios para la consecución de los objetivos finales y que se pueden resumir como sigue:

- Superación de las condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia.
- Rescate y creación de espacios y condiciones para fortalecer una cultura de paz social y mayor desarrollo humano.
- Utilización y fortalecimiento de las capacidades del Estado para garantizar una mayor seguridad ciudadana.
- Eliminación de las formas más próximas de violencia y victimización, considerando las especificidades de distintos segmentos de la población.
- Atención integral a las víctimas de la violencia y el delito.
- Intervención eficaz para desarticular las distintas formas de delincuencia organizada en el territorio nacional.

Los resultados de la implementación de estas políticas han sido positivos en términos tanto de mejora de las condiciones de seguridad, como del mismo sentimiento de los ciudadanos. Los datos que en el último informe del Organismo de Investigación Judicial (2012-2013) se presentan, indican de una manera objetiva la disminución de varios indicadores de denuncia de delitos. El delito de homicidio disminuyó 1.25% entre los años señalados. De la misma manera lo hicieron los delitos como asalto a vivienda en un 13.1%, robo a edificación en un 2.2% y robo a vehículos en un 5.4%¹.

¹ Más información sobre estas políticas y sus resultados en: LORÍA, ARAYA y VARGAS. Análisis de la seguridad interna y externa en Costa Rica. San José: Fundación Friedrich Ebert, 2013.



Prevención de la violencia en el centro de las políticas de seguridad

Derivado de los lineamientos de estas políticas, se actualiza el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, que comprende acciones hasta el año 2014. La prevención de la violencia supone el desarrollo de un conjunto de acciones estratégicas tendientes a evitar que se cometa un acto violento o delictivo. Dentro del Plan se contemplan tres modalidades de prevención: la prevención situacional, la prevención comunitaria y la prevención social.

Modalidades de prevención

Tipologías de la prevención	Características
Prevención situacional	Se refiere a las medidas que pueden afectar el entorno inmediato, mediante la disminución de las situaciones de riesgo que favorecen el acto violento o incrementan las posibilidades de capturar a los infractores. En este tipo de prevención se incluyen acciones que dificultan el acceso de la persona infractora al objetivo o que hacen más difícil la comisión de delitos. Trata de reducir los efectos y las consecuencias de las actitudes delictivas.
Prevención comunitaria	Se refiere al contexto inmediato, donde se implementan las acciones de prevención, que pueden ser de diversa clase. Este tipo de prevención genera una efectiva movilización de recursos dirigidos hacia la construcción de capital social. Implica la articulación de redes de apoyo en las comunidades, conformadas tanto por la ciudadanía, como por instituciones que tienen el fin de intervenir, en forma directa, sobre los problemas locales que incrementan el riesgo social y la violencia.
Prevención social	Está focalizada en acciones de política social -empleo, educación, vivienda, salud, etc.- que pretenden disminuir la exclusión e inhibir el desarrollo de factores que inducen, a los individuos, a incurrir en patrones de comportamiento violento.

Se ha promovido también el concepto de paz social. El concepto de paz social está íntimamente relacionado con el de prevención –sobre todo de prevención “social”–, pero también con otros abordajes, como los de prevención situacional, prevención comunitaria y prevención criminal, con los cuales comparte el objetivo de fortalecer la convivencia y el tejido social mediante creación de condiciones y habilidades para resolver conflictos, la creación y el desarrollo de modelos de empoderamiento de segmentos vulnerabilizados de la población, la participación comunitaria y la generación de espacios para la convivencia ciudadana, el diálogo, la educación, el deporte, la recreación y la cultura.

El Plan tiene varios componentes, tratando de actuar sobre las causas verdaderas de la violencia y atendiendo algunos de los principales factores de riesgo. A continuación se explica el desarrollo de estos componentes, con algunos de los logros obtenidos.

Protección especial a la niñez, la adolescencia, la juventud y la familia

Toda política de prevención debe concentrarse en la atención a las personas jóvenes, este el grupo etario más afectado por los problemas de violencia. Este componente buscaba articular las políticas para generar oportunidades educativas y para el buen uso del tiempo libre de los jóvenes a través de actividades deportivas, recreativas y artísticas. Algunos de los programas desarrollados son:

- **La Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de Violencia**, en la que participan 665 jóvenes de 123 colegios. Esta tiene como objetivo promover la participación ciudadana adolescente, el ejercicio de sus derechos y deberes y mediante la promoción de una cultura de paz en sus respectivos centros educativos. La Red desarrolla talleres y cursos de capacitación sobre diversos temas de prevención, y promueve el desarrollo de proyectos que los jóvenes deben ejecutar en sus mismas comunidades.
- **Programas de Cultura, Arte, Recreación y Deporte (ESTRATEGIA CARD)**. En ellos se han visto involucrados más de 5.000 niños y jóvenes, mediante una estrategia de buen uso del tiempo libre para la reducción de factores de riesgo, que promueva valores positivos de solidaridad, respeto y convivencia.



- Mediante las metodologías de “**arte grafitti**”, mosaico y murales, alrededor de 50 centros educativos en el país se intervinieron con alcance a toda la población estudiantil, docente y administrativa. Se contó con el apoyo de la empresa privada, que ayudó con donaciones de pinturas y materiales e incluso con voluntariado necesario para la intervención artística en las escuelas².
- En el deporte se ha multiplicado la metodología de “**Fútbol Calle**”, en muchas comunidades en las cuales el valor agregado de la capacitación es que se donan los implementos deportivos necesarios para dejar capacidades instaladas en la comunidad. El “fútbol calle” es una buena forma de enseñar valores como el respeto, la tolerancia y la disciplina.
- **Programa Prevención de la violencia a través de la música.** Este programa se desarrolló en las comunidades de Limón, Guararí de Heredia, Hatillo, La Carpio, San Sebastián y Santa Cruz de Guanacaste. Con el apoyo de UNICEF, se contactó con organizaciones de jóvenes que realizaban diversas actividades musicales y se les capacitó en temas de prevención de la violencia. Se les apoyó con la compra de instrumentos musicales y otros necesarios artículos necesarios para el fortalecimiento de sus organizaciones y sus capacidades.
- **El programa CONVIVIR** es desarrollado por el Ministerio de Educación y se diseñó con el apoyo del Programa “Redes para la Convivencia – Comunidades sin Miedo” del Sistema de Naciones Unidas. El programa consiste en el desarrollo de destrezas en resolución pacífica de conflictos, y en la elaboración de Planes de Convivencia a lo interno de cada centro. Estos planes deben atender los factores de riesgo, y desarrollar intensas actividades deportivas y artísticas para promover un mayor interés de los estudiantes en el proceso educativo. Se crearon también los Protocolos específicos para atender situaciones de consumo/tráfico de drogas, presencia de armas, acoso o “bullying” y situaciones de agresión sexual.
- Los **Centros Cívicos para la Paz**³. Son una estrategia de trabajo que procura la intervención en espacios públicos para que las comunidades, y en particular los jóvenes, puedan contar con oportunidades de recreación, arte, cultura y deporte, como instrumentos para la prevención de la violencia y la promoción de la paz social. Esto se traduce en la construcción y equipamiento de una infraestructura que albergara programas como: Escuela de Música y otras artes, Escuela de Deporte, Centro de Cuido y Desarrollo Infantil, Centro Comunitario Inteligente y Biblioteca. Se están construyendo con recursos del Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social. El primero se construyó en Garabito, se está ya construyendo en San Carlos y Santa Cruz y otros se construirán en Desamparados, Cartago, Heredia y Pococí.

Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en prevención de la violencia

La participación y el liderazgo de los gobiernos locales son cruciales para el éxito de las políticas de prevención de la violencia. Los municipios tienen una especial capacidad para conocer y dar solución a los problemas más cotidianos de las comunidades, tienen más poder para convocar a los actores institucionales que atienden en los espacios locales y tienen competencias fundamentales para controlar factores de riesgo determinantes para la inseguridad, como el mejoramiento de los espacios públicos y el control de la venta y consumo de alcohol. El liderazgo de los Alcaldes puede articular de mejor forma la intervención pública en el espacio local, y sus esfuerzos pueden complementar los del Gobierno Nacional de una especial manera.

En el país hay muchos ejemplos que pueden ilustrar esto de buena forma, algunos de ellos son: funcionamiento de cuerpos de policía municipal centrados en la prevención y el control de los factores de riesgo, inversiones concretas para recuperar espacios públicos, promoción de actividades deportivas, re-

³ Para mayor información sobre este proyecto buscar: Observatorio de la Violencia. Informe Estadístico N°7, Centros Cívicos para la promoción de Paz Social. San José: Vice-Ministerio de Paz, 2011.

² Se ha contado con el apoyo de empresas como Florida Bebidas, Walmart, Jiménez y Tanzi y otras.



creativas y culturales dirigidas especialmente a los jóvenes, construcción de Centros de Cuido y Desarrollo Infantil para la formación de mejores ciudadanos, creación de espacios como “skate parks” para que los jóvenes puedan expresarse y recrearse sanamente, instalación de oficinas de empleo que busquen generar oportunidades laborales especialmente a los jóvenes en situación de riesgo, participación en los grupos locales de seguridad comunitaria, centros de mediación y resolución pacífica de conflictos, festivales, marchas por la paz y muchos programas y eventos que se impulsan y ejecutan desde el municipio⁴.

El Vice-Ministerio de Paz creó la Oficina de Gestión Local como instancia asesora de los gobiernos locales en el proceso de elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Los mismos dan un papel protagónico a las municipalidades como entes articuladores de las acciones de prevención de violencia en el cantón. Actualmente muchos cantones han sido beneficiados por la asesoría de esta oficina y 19⁵ han elaborado el Plan Local de Prevención de la Violencia.

Comunicación para la paz

Las campañas de comunicación pueden informar a los ciudadanos sobre la situación real de la inseguridad, y sobre los diferentes programas que se realizan para mejorar, pueden también promover valores importantes para la Cultura de Paz. Se ejecutaron campañas como:

- Campaña de prevención de violencia armada⁶. Para sensibilizar a la población con respecto a los problemas y riesgos de las armas de fuego.
- Campaña “+ Dialogo + Paz”, para promover la resolución alterna de conflicto y el valor del diálogo como forma de resolver los problemas

4 LORIA; Max. Prevención de la violencia en las comunidades. En *La Nación*, 5 de febrero del 2014.

5 Se han elaborado Planes Locales de Prevención de la Violencia en: 1- Distrito Merced, 2- León XIII / La Peregrina, 3- Los Chiles, 4- Santa Cruz, 5- Aguirre, 6- Limón, 7- Moravia, 8- Montes de Oca, 9- Heredia, 10-Desamparados, 11- Turrialba, 12- San Ramón, 13- Palmares, 14- Garabito, 15- Pococí, 16- Escazú, 17- Belén, 18- Santa Ana y 19- Cartago. Actualmente se está trabajando también con Dota y Goicoechea.

6 Elaborada por FUNPADEM con el financiamiento del Gobierno de Canadá.

entre las personas.⁷

- Campaña “Salí, conviví, disfruta”, de aprovechamiento de los espacios públicos. Para convocar a la convivencia y fortalecer la cohesión social en las comunidades⁸.
- Campaña de valores a lo interno del Ministerio de Justicia. Para promover el valor del trabajo, la ética y la convivencia en los funcionarios públicos.

Abordaje de la problemática armas de fuego

Muchos estudios internacionales comprueban que sociedades con más armas son sociedades con más violencia, y especialmente con más homicidios. Comprueban también que tener y portar armas de fuego genera más riesgos y peligros que los que se pueden evitar con ellas. En Costa Rica, hay más de 200.000 armas inscritas, y haciendo un cálculo conservador se estima que por cada una inscrita hay al menos otra que circula de manera ilegal. Se sabe que causan el 70% de los homicidios en el país, y esto tanto por razones asociadas a la delincuencia, como por motivos de problemas de convivencia. Las armas de fuego se han convertido en un factor de riesgo muy importante de la violencia y la inseguridad⁹.

El Vice-Ministerio de Paz ha sido líder en la promoción de una sociedad con menos armas, y ha promovido programas como:

- Los programas “Escuelas Libres de Armas” y “Al Cole Sin Armas¹⁰” que ha impactado a más de 30.000 niños y jóvenes de más de 200 centros educativos de todo el país. Tiene el objetivo de sensibilizar a la población docente y estudiantil sobre la problemática generada alrededor de las armas de fuego.

7 Elaborada por la empresa En-Comunicación con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

8 Elaborada en el marco del Programa Conjunto “Redes para la Convivencia – Comunidades Sin Miedo del Sistema de Naciones Unidas”.

9 Observatorio de la Violencia. *Informe Estadístico N° 6. Armas de Fuego y violencia en Costa Rica*. San José: Vice-Ministerio de Paz, 2011. / ARIAS, Randall y SOLANO, Paola. *Violencia armada e inseguridad en Costa Rica*. San José: FUNPADEM, 2013.

10 Para el desarrollo de estos programas se ha contado con el apoyo de PNUD y UNICEF.



- Se impulsó la reforma a la Ley de Armas, que actualmente se discute en la Asamblea Legislativa y que es crucial para lograr un país con menos armas de fuego en la sociedad.
- Diseño y ejecución, en conjunto con la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) de la ya mencionada campaña de comunicación de prevención de la violencia armada, a nivel nacional, en la que se buscaba sensibilizar a la población joven sobre los peligros asociados al uso de las armas de fuego.

Resolución Pacífica de Conflictos para la mejor convivencia

Para fortalecer la convivencia y la paz social, es necesario promover el diálogo, la comunicación y otros mecanismos de solución pacífica de conflictos. Esto alude a la capacidad de resolver disputas satisfactoriamente para las partes sin recurrir a la violencia. Atender el conflicto adecuadamente, en un tiempo prudencial, evitará una escalada que puede terminar en violencia¹¹.

El Vice-Ministerio de Paz ha sido también líder en este campo y ha promovido en especial estos programas:

- Programa de Casas de Justicia. Son centros de mediación y resolución de conflictos en las comunidades. Tienen la capacidad de atender a las personas y guiarlas para que ellas mismas puedan llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios. En los últimos 4 años se pusieron en funcionamiento 8 Casas de Justicia, llegando a un total de 17 en el país. Desde el 2010 las mismas atendieron a 192.000 personas, otorgando servicios de mediación y orientación gratuita a las personas de la comunidad que enfrentan un conflicto¹².

- Programa Dialoguemos. Se puso en marcha un

¹¹ LORIA; Max. Resolución pacífica de conflictos. En *La Nación*, 30 de noviembre del 2013.

¹² Las Casas de Justicia funcionan en 1- Ministerio de Economía, 2- Ministerio de Trabajo, 3- San Pedro con UCR, 4- San Pedro con ULACIT, 5- Heredia, 6- Mora, 7- San José con la Municipalidad, 8- San José con la Fundación AVATAR, 9- Curridabat, 10- Desamparados, 11- Palmares, 12- Santa Cruz, 13- Liberia, 14- Limón, 15- Pococí, 16- Alajuela y 17 Cartago.

ambicioso programa de capacitación y sensibilización llegando a miles de personas a los largo de todo el país. En particular desarrollo el Programa Dialoguemos que está dirigido a la formación de “gestores” especializados en las mismas comunidades y centros educativos, con la capacidad de ayudar a los demás a resolver sus conflictos de manera pacífica.

También se puso en marcha una Campaña de resolución alterna de conflictos, que promovió el valor del diálogo como forma de resolver los conflictos.

Conclusiones.

Costa Rica ha logrado enseñar al mundo que es posible revertir el crecimiento de la criminalidad y la delincuencia. Las políticas desarrolladas han sido exitosas porque han sido integrales, y han sabido atender los diferentes componentes del complejo y multi-causal problema de la violencia.

La sostenibilidad en el mediano y largo plazo de estos logros, depende del fortalecimiento de las políticas de prevención de la violencia, que estén concentradas en las personas jóvenes y que promuevan la participación de los gobiernos locales y de las comunidades. Seguir mejorando en esta área crucial de nuestro desarrollo, depende de que verdaderamente se ubique a la prevención de la violencia en el centro de las políticas de seguridad ciudadana y paz social. Solo así, podremos seguir construyendo el país de paz y convivencia al que siempre hemos aspirado.



Autores

Max Loría Ramírez

Político. Viceministro de Justicia y Paz 2010-2014. Su experiencia laboral se ha desarrollado al rededor de los temas de seguridad ciudadana en los Ministerios de Seguridad Pública y Justicia y Paz.

Ana Lucía Cascante

Política. Asesora del Viceministro de Justicia y Paz 2010-2014. Ha desarrollado su actividad investigativa en temas de prevención de violencia.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 45 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional. Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.