

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

Max Loría Ramírez

NOVIEMBRE 2014

- Los actores progresistas deben enfrentar el reto de mejorar la seguridad ciudadana a través de políticas de prevención de la violencia como prioritarias en el contexto de una política de Estado democrática y progresista de seguridad ciudadana y paz social. Define la prevención como el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito.
- Las buenas prácticas y lecciones aprendidas en América Latina en áreas de trabajo de prevención de la violencia destacan la policía comunitaria, el control de las armas de fuego, la necesidad de concentrarse en comunidades de atención prioritaria, la participación del gobierno local, la prevención de la violencia juvenil y la prevención de la violencia social de género.
- Las recomendaciones buscan articular las políticas de Estado con los programas de prevención, la institucionalidad y la coordinación para el desarrollo de las actividades, el trabajo con jóvenes y con comunidades prioritarias, el desarrollo de la cultura ciudadana y la prevención de la violencia armada.



Índice

■ Introducción.....	5
■ La estrategia integral de seguridad ciudadana y paz social	5
■ La prevención de la violencia en la estrategia progresista de seguridad	5
■ Buenas prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia internacional	7
Reforma al sector de seguridad: policía comunitaria y plan cuadrante.....	7
Control de armas de fuego	8
Comunidades vulnerables y participación del gobierno local	9
Prevención de violencia juvenil.....	10
Prevención de violencia social de género.....	11
■ Recomendaciones prácticas para los programas de prevención de la violencia desde la perspectiva progresista	12
Lograr políticas de Estado que incorporen planes nacionales de prevención de la violencia.....	12
Fortalecer la institucionalidad para la prevención y crear instancias de coordinación inter-institucional.....	12
Concentrar sus acciones en la población joven como grupo meta.....	12
Trabajar en las comunidades definidas como prioritarias bajo el liderazgo de los gobiernos locales	13
Impulsar la cultura ciudadana.....	14
Promover programas de prevención de la violencia armada.....	14
■ Bibliografía.....	15



Introducción

La seguridad ciudadana y la violencia siguen siendo problemas importantes para todos los países de América Central, según diversas encuestas de opinión pública, en algunos incluso son el de mayor preocupación para las personas. Por muchos años la política progresista despreció las posibilidades de hacer propuestas en este campo de la seguridad ciudadana. Muchos actores no entendieron la relevancia del problema, y sobre todo, las grandes implicaciones para el ejercicio de los derechos y libertades de las personas. La violencia y la inseguridad tienen elevados costos económicos y en el campo de la salud pública, pero lo más preocupante es que han impedido la construcción del tejido social que nuestros países necesitan para fortalecer la cohesión social y poder construir sociedad más justas y solidarias.

Con el tiempo, hemos ido comprendiendo esta situación, y hemos empezado a generar propuestas y programas políticos para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en América Central. Frente al fracaso de las estrategias de “mano dura” implementadas con fuerza e insistencia en varios de los países desde los gobiernos llamados de “derecha”, hemos insistido en que para disminuir la violencia no es necesario sacrificar los derechos fundamentales de las personas. Hemos insistido en que para que haya más paz social, se requiere de más democracia; al final hemos entendido que los valores de la seguridad, la libertad y la solidaridad, no se oponen entre sí necesariamente, sino que pueden promoverse de manera integral y complementaria.

La estrategia integral de seguridad ciudadana y paz social

El progresismo centroamericano debe defender estrategias integrales de seguridad ciudadana y paz social. Que sea integral significa que deben atenderse todos y cada uno de los componentes del sistema de administración de justicia, y que debe fortalecerse los campos del control y la represión justos y democráticos, de la rehabilitación y reinserción con oportunidades para las personas privadas de libertad, de la atención a las víctimas y muy especialmente de la priorización de los programas de prevención de la violencia. Estos son el centro de la estrategia integral y progresista de seguridad.

La política integral se opone a las estrategias “mano dura” porque violenta los derechos de las personas y significa retrocesos importantes en la transición democrática, que mucho ha costado a los países centroamericanos. Pero especialmente le cuestiona por su incapacidad para alcanzar más seguridad. El resultado de la aplicación de estas políticas ha sido más violencia en nuestras comunidades, y más fragmentación y exclusión en nuestras sociedades.

Pero es muy importante resaltar que la política integral no se opone a la justa y democrática sanción y represión del delito. Lo cierto es que una sociedad que no es capaz de convivir en paz, es una sociedad que no tendrá un futuro democrático, ni futuro alguno tampoco. Para la adecuada convivencia, deben existir mecanismos de control y represión de aquellas conductas que terminan en violencia y violación de los derechos y libertades de los demás. La policía y la administración de justicia son actores claves en este campo y su fortalecimiento es un aspecto muy importante en el marco de una estrategia de reforma a los sistemas nacionales de justicia y seguridad.

Especialmente el tema de la policía debe ser revisado con interés por las estrategias progresistas. En la región, los antecedentes de esta institución están relacionados más bien con los valores contrarios a los que queremos promover. Las policías en América Central deben continuar su proceso de re-construcción casi total, con el objetivo de mejorar su eficiencia en la lucha contra la criminalidad, pero también deben hacerlo en el marco de la democracia y el absoluto respeto a los derechos fundamentales de las personas. Se vuelven entonces fundamentales temas como la capacitación y formación de los agentes de policía y de los mandos medios y superiores, el equipamiento y los protocolos para su uso, las instancias de control interno que luchan contra la corrupción y el abuso policial, los mecanismos de contacto con la comunidad organizada y la planificación científica del trabajo operacional ordinario.

La prevención de la violencia en la estrategia progresista de seguridad

El revisar el funcionamiento de la organización policial, y el asegurar su actuar democrático y respetuoso de las personas, no es suficiente para poder caracterizar una política como realmente integral. Se requiere poner atención a las causas sociales y estructurales de la violencia y no solo lidiar con las



consecuencias. Acertadamente hemos dicho: “duros con el delito, pero más duros con sus causas” y esto significa sobre todo poner énfasis en las políticas de prevención de la violencia.

A pesar de la aparente existencia de un consenso alrededor de la idea de abordar el tema de inseguridad de manera integral, las estrategias de prevención de violencia parecen aún no estar muy claras para los diferentes gobiernos, es por ello que se requiere precisar qué significa el término, cuáles son sus niveles y priorizar las diferentes áreas según corresponda.

En primer lugar, parece importante mencionar que compartimos la definición de violencia establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS):

“El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición usada por la Organización Mundial de la Salud vincula la intención con la comisión del acto mismo, independientemente de las consecuencias que se producen. Se excluyen de la definición los incidentes no intencionales, como son la mayor parte de los accidentes de tráfico y las quemaduras¹”.

Este concepto establece diferencias importantes con lo que propiamente se entiende por delito, que asocia a conductas establecidas en los códigos penales de cada país. Por tanto el delito puede relacionar a hechos diferentes según cada caso, y sabemos además que comprende por lo general menos situaciones que se consideran en el concepto de violencia. Por eso, cuando hablamos de prevención, y sobre todo al incorporar la idea de prevención social, nos referimos a la prevención de la violencia, y no solo a la prevención del delito.

La premisa principal del enfoque preventivo es detener la violencia antes de que esta ocurra y para ello trabaja con las causas y factores de riesgo asociados al crimen y la violencia. En un sentido amplio, se considera que la prevención es el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito². Para entender mejor dichas funciones es relevante conocer los niveles de prevención que existen, a continuación una pequeña descripción.

1 Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre violencia en el mundo. Washington: OMS, 2003. Pág. 5.

2 Chinchilla y Rico. La prevención comunitaria del delito. Florida: CAJ, 1997.

Niveles de prevención

1. Prevención primaria. Incluye acciones orientadas a favorecer de manera integral todo aquello que contribuya a la generación de procesos encaminados al desarrollo de la identidad de los jóvenes, de forma que se aborde el asunto desde una perspectiva más de corte psicosocial e integral, dirigida a grupos sociales en situación de vulnerabilidad o riesgo.
2. Prevención secundaria. Incluye acciones que buscan disuadir conductas de violencia y delictivas. Casi siempre considerando como grupos meta o población participante comunidades en donde exista un elevado riesgo de que los jóvenes sean atraídos hacia hechos delictivos, drogas, grupos de pandillas o influencias del narcotráfico y crimen organizado.
3. Prevención terciaria. Hablamos de acciones para evitar la reincidencia de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal y/o privados de libertad. Este nivel de prevención es el menos desarrollado en la región y menos apoyado por el Estado y la sociedad civil.

Tipos de prevención

- a. Prevención social: Enfoque que se centra en acciones integradas que reducen la motivación para ofender, aborda las causas/factores de riesgo.
- b. Prevención situacional: Enfoque que reduce las oportunidades de que un crimen o acto violento ocurra, centrándose en el espacio físico.

Como bien desarrollan Chinchilla y Rico:

“La prevención social de la violencia implica fundamentalmente intervenciones y programas, generalmente a largo plazo, orientados a mejorar el conjunto de las condiciones sociales y económicas que a menudo originan conductas criminales y/o favorecen su desarrollo. Este tipo de prevención se extiende a una gama de factores relacionados con el delito, mediante acciones realizadas en el marco de diversas políticas de desarrollo social (educación, salud, vivienda etc.). El enfoque situacional se dirige sobre todo a las víctimas potenciales de un delito, persigue la modificación del entorno y de ciertas situaciones, con la finalidad de dificultar las conductas criminales, disminuir la victimización, el sentimiento de inseguridad y aumentar las posibilidades de captura de los infractores. Como medidas de esta naturaleza pueden citarse la instalación de cerraduras y sistemas de



alarma en residencias y comercio, una mejor iluminación de las calles y la vigilancia del barrio. La policía desempeña un papel preponderante en la elaboración y aplicación de estos programas³.

Ambas estrategias son oportunas y necesarias según las condiciones del lugar, y sobre todo según los niveles de criminalidad que se viven. Pero sin duda es importante destacar que la política progresista privilegia la prevención social, en el entendido que las verdaderas causas están en la falta de oportunidades especialmente para los jóvenes, la desigualdad y la exclusión que caracterizan nuestras sociedades.

Para que este tipo de estrategias funcionen, deben realizarse de manera complementaria con los otros enfoques, pero más allá de eso deben ser sostenidas en el tiempo, con un alto nivel de coordinación interinstitucional, de la mano con las comunidades organizadas y sobre todo con la participación y liderazgo del gobierno local.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia internacional

Atender las verdaderas causas y factores de riesgo requiere de grandes esfuerzos especialmente en el campo de la prevención social de la violencia. Muchos programas han sido puestos en marcha en la región, la mayoría con limitados resultados en cuanto a su sostenibilidad y capacidad de réplica a nivel nacional, pero con resultados exitosos y prometedores en su campo de aplicación. A continuación revisamos algunas de sus conclusiones y lecciones aprendidas en campos como la reforma a la policía, el control de los factores de riesgo como las armas de fuego, la concentración en comunidades prioritarias, el liderazgo de los gobiernos locales, la prevención de la violencia juvenil y de la violencia por razones de género.

Reforma al sector de seguridad: policía comunitaria y plan cuadrante

En el campo de la reforma al sector de seguridad, y particularmente en cuanto a los procesos de cambio en las instituciones policiales, sin duda son prometedores los esfuerzos que buscan acercar la policía con las comunidades y los gobiernos locales. Esto

se ha llamado policía comunitaria y se desarrolla mediante diferentes técnicas como encuentros entre actores, capacitaciones a la policía en relaciones inter-personales y psicología social para mejorar su trato especialmente con los jóvenes, capacitaciones a las comunidades en temas de prevención situacional y coordinación con la policía y entre ellos, y el desarrollo de muchas actividades culturales y deportivas que tienen como objetivo mejorar la confianza entre todos los actores relacionados.

El Programa Prevenir de la Cooperación Alemana, Australiana y del Reino de los Países Bajos realizó una sistematización de los esfuerzos de policía comunitaria en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sus resultados en general son prometedores. “En todas las experiencias locales sistematizadas se han podido observar varios resultados positivos, el más importante es, que se ha logrado mejorar la confianza entre policía y comunidad y hay indicadores que dan cuenta de ello: Las reacciones positivas por parte de los ciudadanos se observan, por ejemplo, en el aumento de denuncias, esto permite trabajar en el control de delitos por parte de la policía y en el impulso de acciones de prevención, adoptando medidas para mejorar la seguridad en espacios públicos, escuelas, parques o canchas de deporte, donde se reúnen los niños y los jóvenes. Hay experiencias que han logrado un impacto en relación con uno de los problemas más sentidos en la región como es la violencia juvenil. También, la participación activa de ciudadanos en comités municipales de prevención que ilustra cómo las comunidades se perciben coprotagonistas del rol preventivo y de la seguridad en sus espacios de vida⁴”.

La estrategia del plan cuadrante es complementaria a los procesos de acercamiento de la policía a la comunidad. Algunas evaluaciones ya han podido demostrar con evidencia empírica rigurosa, como una mejor planificación y organización del trabajo policial puede disminuir la criminalidad, incluyendo los homicidios. Por ejemplo la instalación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia (que entre otras cosas significaba el incremento de la cantidad de efectivos y a su asignación a espacios locales determinados), ha logrado una disminución de hasta 7 homicidios por cada cien mil habitantes⁵.

4 Programa Prevenir. Sistematización de la Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centro América. San Salvador: Programa Prevenir, 2013.

5 Llorente, Bulla y Castillo. “Seguimiento y evaluación de im-

3 Ibid. pp 17-19.



Control de armas de fuego

Las armas de fuego son el principal método que se utiliza para cometer homicidios en la región de América Latina y otros lugares del mundo. Varios países han implementado mejores medidas para el control de las armas, y han tenido resultados muy positivos en cuanto a mejoras en la seguridad ciudadana. Si el Estado logra mejorar el control y la regulación de las armas, puede también disminuirse la cantidad de homicidios que suceden.

En el mundo, países como Australia y Escocia han implementado leyes de control de armas con muy buenos resultados. “Australia y el Reino Unido, del que forma parte Escocia, promulgaron las leyes tras tragedias similares a la de la escuela Sandy Hook, en Newtown. En el primero, desde entonces, no ha ocurrido una masacre de ese tipo, mientras que en Escocia la mortandad por armas de fuego se ha reducido a la mitad en los últimos cinco años”.

En marzo de 1996, en Dunblane, Escocia, sucedió algo similar a lo ocurrido en Newtown, Connecticut. Un hombre entró en una escuela primaria y mató a 16 niños y su maestra. El impacto del crimen causó una conmoción profunda en todo el Reino Unido. De la masacre salió una determinación de que algo debía hacerse para evitar una tragedia de ese tipo. Se inició una campaña para prohibir la posesión privada de armas de fuego cortas. La petición recibió unas 700.000 firmas y las leyes cambiaron. En 2012, cinco personas han muerto por armas de fuego en Escocia, una tasa de mortandad 50 veces menor que en Estados Unidos por la misma causa. Además, en los últimos cinco años, según cifras oficiales escocesas, la tasa de delitos con armas de fuego se redujo a la mitad. Aun así, las autoridades declaran estar comprometidas a bajar más esas estadísticas.

Australia también implementó estrictas medidas contra la tenencia de armas tras una masacre en abril de 1996, cuando un pistolero abrió fuego contra un grupo de turistas en Port Arthur, en Tasmania, matando 35 personas e hiriendo a 23. Doce días después de la peor masacre en la historia del país, los gobiernos estatales y locales promulgaron

amplias leyes para el control de armas. Más de 15 años después, esas políticas se reflejan en resultados positivos. A los diez años de implementadas las restricciones, los homicidios por arma de fuego cayeron 59%. Las tasas de suicidios por las mismas causas bajaron aún más, al 65%. Pero la estadística que más llama la atención es que, antes de la masacre en Port Arthur, el país había sido víctima de 11 incidentes de tiroteos masivos. Desde entonces no ha habido ninguno⁶.

En América Latina hay también muy buenas experiencias de cómo el control de armas puede reducir los homicidios. Un muy riguroso y concluyente estudio demostró que al imponer restricciones a la portación de armas en lugares, días y horas específicas, se produjeron disminuciones en la cantidad de homicidios en las ciudades de Cali y Bogotá.

En El Salvador, el Proyecto Municipios Libres de Armas desarrollado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, logró comprobar la disminución de hasta un 21% de los homicidios en el distrito de San Martín. El proceso también consistía en la prohibición total de porte de armas, por tiempos y en lugares específicos⁷.

En Brasil, luego de una serie de medidas como campañas para la recolección de armas ilegales y reformas legislativas para hacer más riguroso el control sobre todas las armas de fuego, se logró bajar los homicidios dolosos desde 39.284 registrados en el 2003, hasta 34.300 en el 2010⁸.

En general, la gran mayoría de países que han logrado implementar regulaciones más rigurosas en cuanto a la tenencia y portación de armas, han tenido buenos resultados en cuanto a la disminución del delito, y en particular de los homicidios.

pacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”. En: Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana. Santiago: CESC, 2011.

6 Márquez, William. Las lecciones de los países que han impuesto controles a las armas. Washington: BBC Mundo, 2012.

7 PNUD. ¿Vivir Sin Armas? Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo. 2007.

8 Organización de Estados Americanos. Informe sobre Seguridad en las Américas 2012. Washington: OEA, 2012.



Comunidades vulnerables y participación del gobierno local

Lecciones aprendidas de muchos estudios internacionales demuestran que en cuanto a la criminalidad y la violencia, existen grandes diferencias a lo interno de los países, y que además se concentra en ciertas comunidades, municipios e incluso localidades⁹. La focalización y territorialidad de las intervenciones es una de las claves del éxito de los programas de prevención de la violencia¹⁰.

En Costa Rica, La Política Integral y Sostenible en materia de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) anunciada en el 2011, estableció como una de sus líneas de acción el trabajo en diez comunidades definidas como de atención prioritaria por su condición de alto riesgo. Estas comunidades son: Carmen, Merced, Hospital, Catedral, León XIII, San Juan de Dios de Desamparados, San Francisco de Heredia (Guararí), Aguirre (Quepos) y Limón centro.

Se llevaron a cabo una diversidad de acciones que buscaron impulsar temas de control policial, pero enfatizaron en otros propiamente de prevención social de la violencia como las siguientes: Promoción de redes de trabajo y formación del capital social para la prevención, acceso a los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) como Casas de Justicia, recuperación y reactivación de espacios públicos para la convivencia, protección especial a la niñez y la adolescencia mediante los programas de convivencia en escuelas y colegios, trabajo con los jóvenes y adolescentes en materia de prevención y convivencia y cultura de paz. El impulso a estas acciones se dio de manera inter-institucional, dado que son muchas las instancias responsables de su desarrollo. La coordinación se dio en el marco de la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (CONAPAZ), que fue creada por Decreto Ejecutivo con ese objetivo en específico.

Los resultados han sido evaluados como buenos. En cuanto a homicidios, el siguiente cuadro nos demuestra la incidencia de este delito específicamente en los distritos donde se realizó la intervención.

⁹ Costa, Gino. La situación de la seguridad ciudadana en América Latina. Diálogo Interamericano, 2012.

¹⁰ Beliz, Gustavo y otros. Gobernarte. Categoría Gobierno Seguro. Washington: BID, 2014.

Cuadro 1. Homicidios en distritos del Programa de Comunidades Prioritarias 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Limón	39	23	43	40	35
Hospital	11	7	15	8	9
León XIII	15	10	2	3	10
Merced	5	4	9	6	5
San Francisco	1	7	5	6	5
Catedral	6	4	6	4	2
Aguirre	6	1	1	4	4
San Pedro	2	1	4	3	0
Carmen	5	1	3	0	1
San Juan de Dios	3	1	0	2	2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial

En ocho de los diez distritos intervenidos se registraron menos homicidios entre el 2009 y el 2013. En el distrito de Merced se registró la misma cantidad y solo en San Francisco de Heredia hubo un aumento.

El Vice-Ministerio de Paz realizó dos estudios de opinión pública¹¹ (el primero en el 2011¹² y el segundo en el 2013¹³) para determinar si la percepción de seguridad de los habitantes de seis de estos distritos (San José, León XIII, Montes de Oca, San Juan de Dios de Desamparados, San Francisco de Heredia y Limón) había mejorado o no. En todos los distritos aumentó el porcentaje de personas que dicen sentirse seguro o muy seguro en sus comunidades.

¹¹ DEMOSCOPIA. Estudio estadístico sobre el fenómeno de la violencia en comunidades intervenidas para el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la paz social. San José, 2014.

¹² La primera se llevó a cabo entre el 14 de marzo y el 16 de marzo del 2011. Se entrevistaron 550 personas por cada comunidad, para una muestra total de 3859. Se incluyeron las siguientes comunidades Cantón Central de San José, Tibás, San Pedro, San Juan de Dios de Desamparados, San Francisco de Heredia, Limón centro y Quepos. (http://www.culturadepaz.mjp.go.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=107&lang=es&limitstart=25)

¹³ La segunda encuesta se realizó entre el 13 de enero y el 16 de febrero del 2014. Se entrevistaron 555 personas por estrato, para una muestra total de 3415 entrevistas. Las comunidades fueron: Cantón Central de San José, Tibás, San Pedro, San Juan de Dios de Desamparados, San Francisco de Heredia y central de Limón.



Estos programas que buscan una intervención más enfocada en prevención social logran mayoritariamente la disminución de homicidios y cierto tipo de delitos y en ciertas comunidades. Tienen un mejor efecto en cuanto a disminuir el miedo y el sentimiento de inseguridad de la población.

Dentro de esta lógica de trabajo a nivel comunitario, se ha entendido que el papel de los gobiernos locales es fundamental para el éxito de los programas a implementar. Muchos estudios¹⁴ mencionan que los gobiernos locales, al involucrarse en prevención de la violencia, tienen ventajas como las siguientes:

- Una mayor capacidad para asegurar la democratización de los procesos locales creando escenarios propicios para el análisis de los problemas en forma participativa y la concertación de compromisos y responsabilidades.
- Un mejor conocimiento de las situaciones locales por parte de las autoridades y de los líderes locales.
- Una mayor capacidad para brindar servicios más eficientes.
- Un mejor control y rendición de cuentas.

En esa línea de trabajo, se crea la Oficina de Gestión Local de la Prevención de la Violencia, como una instancia del Vice-Ministerio de Paz, con el objetivo de apoyar a los municipios en el proceso de elaboración de los planes locales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Un plan local de prevención de la violencia es un documento de planificación estratégica que permite abordar de forma integral y coordinada las problemáticas asociadas a la seguridad y la convivencia en el territorio. Contiene los ejes de trabajo, compromisos, líneas de acción y responsables necesarios para atender las problemáticas de seguridad y violencia que afectan a la ciudadanía. Es un documento que responde a las particularidades y necesidades de cada territorio que también fomenta la participación ciudadana¹⁵.

Esta Oficina de Gestión Local apoyó a 19 comunidades y municipios en la formulación de estas

14 Loría, Max. Gestión Local y Prevención de la Violencia. San José: FUNPADEM, 2014.

15 Monge, Yahaira. Guía para la elaboración de Planes Locales de Prevención de la Violencia. San José: Viceministerio de Paz, 2014.

estrategias de prevención de la violencia, estas son: Distrito Hospital de San José, León XIII de Tibás, Limón, Aguirre, Santa Cruz, Montes de Oca, Los Chiles, Moravia, Heredia, Pococí, Palmares, Turrialba, San Ramón, Santa Ana, Belén, Cartago, Garabito, Escazú. Este esfuerzo se ha reconocido como positivo, al punto que muchos municipios adicionales han solicitado a la Oficina de Gestión Local reproducir el trabajo en su comunidad. La metodología ha sido reconocida como una buena práctica gracias a una sistematización realizada por el proyecto PREVENIR, que fomenta la prevención de la violencia en Centro América¹⁶.

Prevención de violencia juvenil

Muchos estudios han correlacionado el crecimiento de la población joven y sobre todo la falta de oportunidades educativas y del apoyo de la familia al crecimiento de la delincuencia en América Latina¹⁷. También han relacionado a los jóvenes con el crecimiento de los homicidios.

“En Centroamérica, los jóvenes, en especial los hombres jóvenes, son la mayoría de las víctimas y de los perpetradores de la violencia. Datos de Nicaragua (2006) muestran que casi la mitad de aquellos arrestados en relación con un homicidio tenían entre 15 y 25 años de edad; en El Salvador (2000), los perpetradores de delitos violentos identificados positivamente fueron en su mayoría hombres jóvenes con una edad máxima de 23. Los hombres jóvenes también son las principales víctimas de los homicidios: aproximadamente el 30 por ciento de todas las víctimas de homicidio en los seis países centroamericanos fueron varones de entre 15 y 34 años de edad¹⁸”.

Un estudio del Banco Mundial dice

“Que las áreas con un mayor porcentaje de hombres jóvenes de entre 15 y 34 años de edad tienen índices más altos de homicidios. Asimismo, las áreas con un elevado número de hogares dirigidos por mujeres, donde es probable que los hombres jóvenes sean menos vigilados, también sufren un mayor índice de homicidios¹⁹”.

16 VICEMINISTERIO de Paz. Sistematización del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón del Palmares, Costa Rica. San Salvador, Programa Prevenir, 2014.

17 Carranza, Elías. “Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina”. En Revista Nueva Sociedad. N° 191. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.

18 Banco Mundial. Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo. Washington: Banco Mundial, 2011. Pág. 4

19 Ibid. Pág. 22.



Algunas buenas prácticas para enfrentar este problema de la violencia juvenil surgen de los programas que intentan evitar la exposición de jóvenes a situaciones o realidades donde la violencia es más común. Por ejemplo los programas que promueven el buen uso del tiempo libre y evitan que los jóvenes participen en actividades con alto riesgo de caer en la delincuencia.

Hay ejemplos que demuestran que el alargar las jornadas escolares puede disminuir los delitos contra la propiedad y algunos delitos violentos. Estos estudios enfatizan la necesidad de una supervisión eficaz a las actividades que realicen los jóvenes durante esos tiempos adicionales. Los investigadores señalan que la ejecución de programas con jóvenes sin un seguimiento adecuado de sus actividades, puede más bien fomentar el crimen y la violencia. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si los centros juveniles o campos deportivos se construyen sin fondos sostenibles para la supervisión de un adulto.

Otros programas que han generado buenos resultados se concentran en reducir los incentivos para que los jóvenes se acerquen a la delincuencia. Por ejemplo el Programa Bolsa Familia en Brasil otorga un incentivo económico a jóvenes entre 16 y 17 años de edad, y esto ha reducido significativamente la delincuencia en áreas circundantes a los centros educativos. Este subsidio económico adicional, vinculado a la asistencia escolar de 16 a 17 años de edad, puede disminuir algunos de los incentivos para estos jóvenes para buscar ingresos a través de actividades ilegales. Puede ser también que la oportunidad de participar con un grupo de pares durante su estancia en la escuela reduce la conducta delictiva²⁰.

Prevención de violencia social de género

Son varios los principios existentes para definir lo que se considera una buena práctica en materia de prevención de la violencia de género; entre ellos puede citarse, por ejemplo, la consideración de la seguridad de las mujeres como un elemento vital que guíe cualquier tipo de intervención, así como la importancia que tiene la existencia de un enfoque multisectorial, interdisciplinario e interinstitucional en las mismas.

Otra de las cuestiones importantes en el tema es la diferenciación que debe realizarse entre la violencia contra las mujeres o violencia de género y la violencia doméstica o familiar, de manera que la primera se identifica como cualquier tipo de acto de violencia física, sexual, psicológica, etc. ocurrida en contra de una mujer con independencia de su relación con el agresor; y en el caso de la segunda se tiene la presencia de una relación familiar o conyugal entre las partes.

Por otra parte, debe señalarse que antes de pensar en cualquier estrategia de prevención es importante considerar en un primer término los factores de riesgo asociados a esta población; mismos que pueden ser estructurales como producto de crisis económicas, procesos de migración, inestabilidad laboral, etc. o sociales como valores culturales que legitimen los abusos, aislamiento social, factores familiares y factores individuales.

Entre las buenas prácticas llevadas a cabo en Latinoamérica en cuanto a prevención de la violencia de género puede contarse la implementación de varias políticas públicas o planes nacionales con miras a reducirla; lo anterior en temas como educación, justicia, salud, adelanto de la mujer, defensa y policía, buenas prácticas legales y buenas prácticas de la sociedad civil.

En materia de educación se ha detectado la presencia de actividades con miras a la sensibilización de estudiantes tanto de primaria como de secundaria, en Costa Rica se tiene por ejemplo el Plan Nacional de Violencia en escuelas primarias de atención prioritaria y de excelencia y en países como México se han creado proyectos como Eduquemos para la Paz mismo que es dirigido por el Instituto Nacional de las Mujeres.

La justicia, defensoría y asesoría jurídica ha tenido mejoras sobretodo en capacitación a las fiscalías y juzgados especiales, esto pensando en que dichas mejoras se trasladaría a las víctimas en forma de una mejor asesoría. Para citar un ejemplo podemos hablar de El Salvador, en donde se da una atención legal por parte de la Procuraduría General de la República de casos captados por el Teléfono Amigo de la Familia (línea telefónica instaurada en el país para la atención de casos de violencia doméstica).

20 Abizanda, Beatriz y otros. Seguridad Ciudadana. Marco conceptual y evidencia empírica. Washington: BID, 2021.



Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados en diferentes sectores por los países se sigue presentando la principal dificultad en el tema: la existencia de programas que actúan de manera aislada, que pese a su eficacia frente a las propias políticas públicas poseen dificultades para perdurar en su funcionamiento debido a problemas de financiamiento y coordinación.

Recomendaciones prácticas para los programas de prevención de la violencia desde la perspectiva progresista

Acordado el concepto de prevención de la violencia, y revisadas algunas buenas prácticas de la región, corresponde entonces plantear algunas recomendaciones concretas para que los actores políticos progresistas puedan implementar de la mejor forma los programas de prevención de la violencia. Estas recomendaciones se plantean no solo en cuanto al abordaje de ciertos temas prioritarios, sino también en cuanto a la mejor coordinación que debe existir entre las diferentes instituciones involucradas, así como los diferentes planes y programas que puedan existir a nivel nacional.

Lograr políticas de Estado que incorporen planes nacionales de prevención de la violencia

Cada país centroamericano debe contar con una política de Estado en materia de seguridad ciudadana y paz social. Ya algunos cuentan con este instrumento, pero no todos lo han podido elaborar. Esta política de Estado debe ser integral, en el sentido que hemos expuesto en este documento. Tendrá que abarcar los diferentes componentes del sistema de administración de justicia, priorizando siempre las políticas de prevención social de la violencia. Su elaboración debe realizarse de manera participativa e inclusiva, tomando opinión de todas las instituciones involucradas, y de las mismas organizaciones de la sociedad civil. Esto es posible realizarlo mediante talleres de consulta e incluso mediante algún medio electrónico o redes sociales.

La política integral debe derivar planes específicos para cada uno de los componentes del problema. Por ejemplo, conocemos de planes o políticas espe-

cíficas de prevención de la violencia y/o convivencia vigentes en Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Lo estratégico de este asunto es poder coordinar los tiempos y sobre todo los contenidos de la política integral de Estado con los planes o políticas específicas de prevención y/o convivencia. Esta capacidad es muy importante para poder tener una acción coherente y consistente de todos los actores involucrados en el tema.

Fortalecer la institucionalidad para la prevención y crear instancias de coordinación inter-institucional

Una tendencia positiva en la región es la creación de instancias políticas encargadas de coordinar y promover las políticas de prevención. En Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala incluso se han creado vice-ministerios específicamente encargados de la prevención de la violencia. En Panamá funciona una unidad ejecutora con un alto perfil político y técnico.

Todas estas instancias tienen la ventaja de una especial cercanía con el máximo nivel de toma de decisiones. El reto es además poder tener la capacidad de coordinar realmente las instituciones que tienen programas o proyectos específicos relacionados. En Costa Rica para eso se creó la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, y en Guatemala y Panamá se han creado gabinetes de prevención, que permiten a los jerarcas de esas instituciones relacionadas reunirse y coordinar las políticas públicas a implementar.

Esto es muy conveniente porque facilita el acordar intervenciones conjuntas en zonas definidas como prioritarias, eliminar duplicidades de esfuerzos, identificar recursos necesarios y complementarios, definir tiempos y oportunidades para la intervención y atender las diversas demandas que surgen al tener contacto con las comunidades.

Concentrar sus acciones en la población joven como grupo meta

Como hemos visto, existe una clara relación entre juventud y delincuencia. Frente a esta realidad, la respuesta debe ser la generación de múltiples oportunidades en los campos que sean necesarios para



evitar que nuestra juventud termine vinculada al crimen o la violencia.

En primer término, las oportunidades deben plantearse en el campo educativo. La mayor cantidad posible de jóvenes deben terminar sus estudios secundarios, y pasar más tiempo en los centros educativos. Hemos visto también que esto puede reducir la cantidad de delitos que se cometen en las comunidades alrededor de escuelas y colegios.

Algunos programas deben ser implementados para fortalecer estas oportunidades de tipo educativo, por ejemplo:

- Programas para mejorar la seguridad y la convivencia dentro de los centros educativos, y que eviten la deserción escolar o colegial por razones de violencia o “bullying”. Debe existir protocolos de actuación para atender situaciones que se presentan como venta y consumo de drogas, presencia de armas de fuego, acoso sexual y demás. La convivencia debe priorizarse a través de programas que impulsen métodos de resolución pacífica de conflictos y la misma participación de los jóvenes en el diseño y ejecución de estrategias para enfrentar la violencia y la delincuencia dentro del colegio.
- Programas que brinden incentivos económicos para que los jóvenes asistan a la escuela y colegio. Como vimos, hay evidencia que demuestra que estos programas no solo son importantes para el desarrollo educativo de los mismos jóvenes, sino también para la comunidad en tanto disminuyen cierto tipo de delitos en los lugares donde más jóvenes asisten especialmente al colegio.
- Programas que puedan ampliar la presencia de los jóvenes dentro de los centros educativos más allá del tiempo estrictamente educativo. En comunidades de especial atención, es muy importante evitar el contacto de los jóvenes con el ambiente comunitario que puede facilitar su vinculación a la droga o la violencia. Por eso, mantenerlos en el colegio con actividades recreativas, deportivas, artísticas, culturales, tecnológicas y hasta educativas puede ser importante también para mejorar la seguridad en estos barrios.

Las oportunidades a los jóvenes no solo deben brindarse en el campo de la educación. El buen uso del tiempo libre mediante la invasión de las comunidades con tecnología, deporte, arte, recreación y cultura es también una manera de prevenir la violencia juvenil. Esto puede significar la inversión en la recuperación de espacios públicos dedicados a estas actividades (parques, poli-deportivos, centros de cultura, etc.) y la contratación de especialistas y tutores que orienten a los jóvenes a su práctica según los objetivos de la prevención de la violencia.

Trabajar en las comunidades definidas como prioritarias bajo el liderazgo de los gobiernos locales

El trabajo de prevención de la violencia se hace en la comunidad. Las buenas políticas y programas pueden ser exitosos, solo si tienen la capacidad de obtener buenos resultados a nivel local. Por eso, es clave la selección de algunas comunidades como prioritarias, de manera que la intervención pública pueda realizarse con más intensidad, coherencia y sentido de oportunidad.

La selección de estas comunidades puede hacerse según diversos criterios, entre ellos: cantidad de habitantes, comunidad urbana o rural, comunidad fronteriza o con alguna población que requiere de atención especial. Sin embargo, siempre será necesario considerar los niveles de violencia y delito que sufre, y ese siempre será un criterio de selección.

Una vez definidas las comunidades de atención prioritaria, el objetivo de la política progresista será trabajar de manera participativa, y en coordinación con las instancias locales. Por eso el primer paso será la conformación del comité local de prevención de la violencia, que deberá estar compuesto al menos por un miembro de la autoridad de policía, un miembro del Ministerio de Educación Pública, un miembro del gobierno local (preferiblemente el alcalde) y un miembro de alguna organización de la sociedad civil.

El segundo paso es elaborar un plan local de prevención de la violencia, que se compone de áreas de trabajo como las siguientes:

- Eje Fortalecimiento de Redes Locales. Que se relaciona con el trabajo en equipo y la construcción del capital social para la paz.



- Eje Espacios públicos inclusivos y fomentadores de convivencia que puede promover muchas actividades de cultura, arte, deporte y recreación. Que se relaciona con la construcción y/o recuperación de parques, canchas multi-uso, estadios, casas de la cultura y muchos otros espacios donde se pueden promover actividades para el buen uso del tiempo libre.
- Eje Generación de oportunidades de empleo y educación técnica. Especialmente dirigidos a los grupos de jóvenes excluidos del sistema escolar, que quedan en una situación de vulnerabilidad social.
- Eje Niñez, Adolescencia y Juventud y fomento de la convivencia y factores protectores en los centros educativos. Se concentra en los temas de cuidado a la primera infancia y sobre todo en la protección de estas poblaciones dentro de los centros educativos mediante estrategias de prevención situacional, convivencia y paz social.
- Eje Oportunidades y acciones preventivas para el control de factores de riesgo y la reducción de problemas como alcoholismo y drogadicción. Acá se privilegian acciones de apoyo a la familia y de promoción de enfoque de salud pública para enfrentar el problema del consumo de drogas.
- Eje Fortalecimiento de acciones preventivas para mejorar la seguridad ciudadana. Este cubre todo lo relacionado con el fortalecimiento de todas las capacidades preventivas de los cuerpos policiales.

En este esfuerzo de trabajo a nivel local, es realmente imprescindible el liderazgo compartido junto al gobierno local, que como vimos tiene ventajas importantes que pueden significar el éxito del proceso.

Impulsar la cultura ciudadana

Otro elemento importante a desarrollar en los programas de prevención de la violencia son las actividades en favor de la cultura ciudadana²¹. La noción de una cultura ciudadana busca la *regulación propia del comportamiento entre personas*. Hace hincapié en

21 MOCKUS, Antanas. Cultura Ciudadana: Programa contra la Violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia. BID: Bogotá, 2001.

la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos en espacios, transportes y establecimientos públicos, y entre los ciudadanos y las autoridades, dado que lo público depende en gran medida de la calidad de estas interacciones.

En Bogotá se definieron cuatro objetivos correspondientes a cultura ciudadana:

- a. Lograr un mayor cumplimiento de las normas de convivencia;
- b. Dotar a algunos ciudadanos de una mayor capacidad para llevar a otros a cumplir las normas pacíficamente;
- c. Mejorar la capacidad para concertar acuerdos y dar solución pacífica a los conflictos entre ciudadanos;
- d. Mejorar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) por medio del arte, actividades culturales, la recreación y el deporte.

Cultura ciudadana abarca múltiples actividades de educación ciudadana. Implica una cooperación interinstitucional y multisectorial muy intensa. Un elemento absolutamente crucial para multiplicar el efecto de cultura ciudadana es su enorme visibilidad, lograda en gran parte por los medios masivos de comunicación. Se requieren estrategias novedosas, atractivas, de gran impacto visual y psicológico.

En resumen, la estrategia de cultura ciudadana tiene como denominador común el fortalecer la regulación cultural y la regulación moral, así como lograr mayor congruencia y sinergismo entre ellas, y entre ambas y la ley. A menudo se logra restar legitimidad cultural o moral a acciones contrarias a la ley, así como comunicar (o reconstruir en un ambiente de comunicación) las razones de ser y los aspectos favorables de la regulación legal.

Promover programas de prevención de la violencia armada

La relación entre las armas de fuego y la violencia es una realidad especialmente fuerte en el Centro de América, al punto que ayuda a acelerar el ciclo de la violencia hasta convertirla en una de las más violentas del mundo.



Por eso, los programas de prevención de la violencia armada son parte importante de cualquier estrategia de prevención social o situacional de la violencia. Pueden tener una línea de comunicación y/o sensibilización con actividades como las siguientes:

1. Diseñar y ejecutar campañas de comunicación y sensibilización, que hagan un llamado a no tener y portar a la población en general. Estas campañas se pueden difundir mediante los medios de comunicación de masas, y de manera prioritaria en aquellas comunidades y cantones donde se conoce hay una especial presencia de armas de fuego.
2. Realizar campañas en centros educativos como “Armas No Gracias” y “Al Cole sin Armas” que enseñan a los niños y jóvenes los riesgos de las armas de fuego, y sobre todo los capacitan en los procedimientos a seguir en caso de encontrar un arma en la escuela o colegio.

Por otro lado, las capacidades de las instancias públicas de control deben ser fortalecidas, de manera que el Estado pueda realmente regular por ejemplo: los cursos de las empresas privadas, los cursos que se imparten para la obtención de las licencias, los carnets de las empresas privadas y hasta los mismos exámenes psicológicos para certificar la idoneidad mental.

Un tema de especial importancia es el esfuerzo que debe hacer la policía por retirar las armas de fuego que son ilegales, y que están en manos de la delincuencia. Los operativos policiales focalizados con ese objetivo han dado buenos resultados, e incluso se podría pensar en la creación de una unidad policial específica para que opere en comunidades donde se conoce o se estima hay una alta presencia de armas de fuego ilegales. Finalmente, deberán promoverse las modificaciones normativas a nivel nacional y local para que nuestros países tengan cada vez menos armas de fuego. Esto pasa por regular especialmente la cantidad y tipos de armas que puede inscribir y portar la población en general.

BIBLIOGRAFIA

- Abizanda, Beatriz y otros. Seguridad Ciudadana. Marco conceptual y evidencia empírica. Washington: BID, 2012.
- Banco Mundial. Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo. Washington: Banco Mundial, 2011.
- Beliz, Gustavo y otros. Gobernarte. Categoría Gobierno Seguro. Washington: BID, 2014.
- Carranza, Elías. “Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina”. En Revista Nueva Sociedad. N° 191. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.
- Costa, Gino. La situación de la seguridad ciudadana en América Latina. Diálogo Interamericano, 2012.
- Chinchilla y Rico. La prevención comunitaria del delito. Florida: CAJ, 1997.
- DEMOSCOPIA. Estudio estadístico sobre el fenómeno de la violencia en comunidades intervenidas para el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la paz social. San José, 2014.
- Loría, Max. Gestión Local y Prevención de la Violencia. San José: FUNPADEM, 2014
- Llorente, Bulla y Castillo. “Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”. En: Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana. Santiago: CESC, 2011.
- Márquez, William. Las lecciones de los países que han impuesto controles a las armas. Washington: BBC Mundo, 2012.
- Monge, Yahaira. Guía para la elaboración de Planes Locales de Prevención de la Violencia. San José: FUNPADEM, 2014.
- Mockus, Antanas. Cultura Ciudadana: Programa contra la Violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia. BID: Bogotá, 2001.
- Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre violencia en el mundo. Washington: OMS, 2003
- Organización de Estados Americanos. Informe sobre Seguridad en las Américas 2012. Washington: OEA, 2012.



PNUD. ¿Vivir Sin Armas? Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo. 2007.

Programa Prevenir. Sistematización de la Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centro América. San Salvador: Programa Prevenir, 2013.

VICEMINISTERIO de Paz. Sistematización del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón del Palmares, Costa Rica. San Salvador, Programa Prevenir, 2014.

Villaveces y otros. Effect of a ban of carrying firearms in homicide rates in 2 Colombian cities. American Medical Association, 2012.



Autores

Max Loría

Es politólogo y Director del Programa de Seguridad y Prevención de la Violencia de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)

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.