



FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL Y EL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL E INSTITUCIONAL
DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE
-FUNDACIÓN DEMUCA-

ANEXO

**“Fortaleciendo la Gestión Municipal de
Seguridad Ciudadana”**

ENCUENTRO REGIONAL

**Hacia una Política Municipal de Seguridad
Ciudadana, Ciudadanía y Pertenencia**

Fundación DEMUCA

Créditos:

Coordinación Técnica

Daniel Matul

Coordinador Regional

Programa de Incidencia Política

Jean Paul Vargas

Coordinador Regional

Programa de Gerencia del

Conocimiento

Juan Manuel Baldares

Coordinador Regional

Programa Regional de

Fortalecimiento Institucional

Coordinación Editorial:

Fanny Ramírez Esquivel

Coordinadora Regional

Programa de Comunicación

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación	7
Una política municipal de seguridad ciudadana: ciudadanía y pertinencia, Manuel Rodríguez Macià	11
La seguridad: un asunto de todos, Luis Alberto Cordero	17
Reflexiones iniciales sobre los gobiernos locales, la seguridad ciudadana y las políticas públicas locales: explorando los vínculos Daniel Matul	41
Memoria de las mesas temáticas de trabajo. Políticas municipales para la gestación de la seguridad ciudadana: Experiencias de Centroamérica y República Dominicana	65
Conclusiones	73
Anexos	77

Lista de Acrónimos

CSC	Comisión de Seguridad de Centroamérica
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
DARE	Educación contra el Abuso de las Drogas
FRR	Fuerza de Respuesta Rápida
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la trata al Delincuente
MEDUCA	Ministerio de Educación de Panamá
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTJ	Policía Técnica Judicial
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

PRESENTACIÓN

El problema de la inseguridad es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en Centroamérica. Nos encontramos frente a una violencia implantada en un contexto de debilitamiento institucional, de amplias desigualdades económicas y de relaciones sociales profundamente asimétricas.

Los Estados no han logrado crear soluciones efectivas en el tema de seguridad, el diseño de políticas públicas integrales y estratégicas ha estado ausente. Las acciones gubernamentales, dominadas por el corto plazo y la urgencia social, ofrecen como soluciones, aquellos mecanismos que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad y derechos.

Inicialmente la construcción de las políticas públicas en el tema de seguridad en Centroamérica, se caracterizó por su elaboración de arriba hacia abajo, omitiendo la participación del poder local, y por ende, de la ciudadanía. Sin embargo, en la actualidad se han empezado a implementar políticas, generadas desde los municipios caracterizadas por su ejecución de abajo hacia arriba.

En este sentido, los municipios evidentemente, tienen grandes posibilidades para implementar políticas efectivas, debido a que es la instancia de gobierno más próximo a los ciudadanos. Además, como encargados de la administración local y representantes del Estado dentro de su jurisdicción comunal, tienen la responsabilidad de desarrollar políticas que permitan afrontar con éxito los problemas de una sociedad compleja y ofrecer alternativas a la delincuencia y la inseguridad, que cada vez afectan y preocupan más a la comunidad.

El presente documento constituye un resultado del I Encuentro Regional “Hacia una política municipal de seguridad ciudadana: ciudadanía y pertenencia”, efectuado el 9 y 10 de julio, en la ciudad de San Rafael de

Heredia, en Costa Rica. La actividad fue organizada por la Fundación DEMUCA/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y las Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y el Caribe.

A este encuentro se sumó desde el primer momento de modo especialmente activo la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, como también la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El documento incluye tres disertaciones magistrales, dos capítulos elaborados con las ponencias y trabajos en grupos del encuentro y por último una sección donde se mencionan las principales reflexiones finales de las y los participantes.

La primera disertación, “Una política municipal de seguridad ciudadana: ciudadanía y pertinencia”, permite una comprensión del valor y el protagonismo del municipio en el proceso de implementación de la política pública ya que destaca al municipio como el espacio de encuentro social, cultural e inclusive histórico y no como una delimitación territorial.

Seguidamente, Luis Alberto Cordero, Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, en su disertación: “La seguridad: un asunto de todos” brinda elementos básicos conceptuales que merecen considerarse a la hora de emprender acciones en materia de seguridad, así como el enunciado de algunos cursos de acción posibles que orienten a los municipios al abordar una temática de esta complejidad.

Por su parte, Daniel Matul, Coordinador Regional del Programa de Incidencia Política de la Fundación DEMUCA, en la tercera disertación, “Reflexiones iniciales sobre los gobiernos locales, la seguridad ciudadana y las políticas públicas locales: explorando los vínculos”, aborda los encadenamientos verticales (planificación, formulación política, legislación, subsidiariedad y acción) y horizontales (acción), que se deben de tomar en cuenta puesto que los actores municipales son imprescindibles pero no los únicos protagonistas.

Seguidamente se presentan los resultados del encuentro en dos secciones separadas: a) el papel de las municipalidades en la gestión de la seguridad ciudadana y b) las políticas municipales para la gestión de la seguridad ciudadana: las experiencias de Centroamérica y República Dominicana.

En la reflexión final se enfatiza que el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, debe ser entendido como un proceso mediante el cual se potencian las capacidades técnicas, políticas, legales y económicas de las municipalidades, siendo necesaria la consolidación y sostenibilidad de la institucionalidad local como expresión propia y autónoma del gobierno y representativa de los intereses comunes. La realización de dicho encuentro ha permitido establecer un contexto de la situación actual de seguridad en la región, haciendo énfasis en el papel de las municipalidades, además han surgido propuestas interesantes, que junto con las buenas prácticas podrían convertirse en un ejemplo a seguir para los países.

Manuel Rodríguez Macià
San José, 3 de diciembre, 2007

Una política municipal de seguridad ciudadana: ciudadanía y pertinencia

Manuel Rodríguez Macià

El municipio a lo largo de su historia siempre se caracterizó por su aspiración a organizar la convivencia humana en paz y regido por el concejo, que era la representación de los hombres libres. Vivir en paz y en libertad puede considerarse como la síntesis del bienestar ciudadano. Fin al que se debe encaminar toda actividad política y al que también deben ir dirigidas las políticas municipales. Precisamente, a crear un espacio humano y habitable.

Pero sin duda, contra este concepto de habitabilidad y de bienestar, atenta sobremanera la violencia que es la actitud opuesta a lo esencial de la vida del municipio. El municipio es la delimitación de un espacio en el que se da la más amplia representación de la vida humana con un sentido de convivencia y de vecindad. No es un espacio de separación entre las personas, sino un lugar de encuentro. La violencia es justamente el territorio de la marginalidad, de la desintegración del espacio humano.

La Fundación DEMUCA decidió plantear este encuentro en un contexto regional porque precisamente partimos de la base de que los municipios no se definen por los localismos, sino por el sentido de apertura, de universalidad y porque vemos que el fenómeno de la violencia afecta de modo especial a la región que entre todos queremos construir.

En diferentes ocasiones hemos puesto de manifiesto como el municipio es parte fundamental del Estado, y como los temas que ocupan al Estado son los propios que interesan al municipio y entre ellos no se puede obviar la política de seguridad que debe ser compartida por todo el Estado y en la que se debe vincular la ciudadanía; pues bien, ocurre

¹ Manuel Rodríguez Macià, Coordinador Político de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe.

que desde el municipio se ven estos temas desde una perspectiva más cercana, más próxima. Por ello aunque ciertamente los temas de seguridad deben ser compartidos con el resto de las administraciones del Estado, existe un modo propio de verlo desde los municipios, una mirada que debe impregnar también la del Estado central, al disponer de la visión del problema más particularizada que se puede ver desde los municipios, será de gran ayuda para precisar las políticas desde los Estados.

Precisamente por el hecho de la proximidad, el tratamiento preferente que los municipios deben tener en cuanto a la seguridad es desde la óptica de la prevención más que el de la represión. Por ejemplo: el fomento de políticas de servicios sociales, el fomento del empleo entre los jóvenes, la vigilancia del abandono escolar, del trabajo ilegal, de asistencia a quienes se encuentran amenazadas por la violencia de género, la educación vial para erradicar tanto sufrimiento como se produce por un modo violento en la conducción.

Sin duda, dentro del concepto de la prevención se inserta el de la rehabilitación. La finalidad de toda política represiva es la rehabilitación y la manifestación de la misma se va a producir en la inserción en la comunidad local. También dentro de esta amplitud de medidas se deben tratar aquellas disuasorias y represivas basadas en la cooperación con otras administraciones del Estado, como podría ser, la creación de la policía municipal, las constitución de las juntas de seguridad y en general de aquellos organismos necesarios que ayuden a la coordinación de estas políticas sin perder la visión propia del municipio.

El encuentro que hoy inauguramos, debe ser un motivo de reflexión de cómo actuar para que esta representación se viva con plena dignidad. Es precisamente en el mundo urbano donde más afecta esta lacra; precisamente cuando a las buenas maneras de comportarse en la vida social se le ha llamado urbanidad.

La actuación en la seguridad ciudadana supone reconstruir los cimientos de la municipalidad. Significa que la ciudadanía se encuentre identificada con su propio municipio, con su propia localidad, el sentir el espacio local como propio es presupuesto de una vida pacífica. Por ello, es necesario que las distintas comunidades que habitan en él se sientan como en su casa, valorar la diversidad y la riqueza de pueblos y de razas que habitan en nuestros municipios, valorar la diversidad de lenguas, valorar el patrimonio intangibles de nuestros pueblos y ciudades, las tradiciones festivas que fijan la identidad y que promueven el sentido de la convivencia. Recuperar el sentido de la pertenencia, recuperar el valor y el sentido de los espacios públicos. Cuando esto se pierde se pierde el sentido de la ciudadanía.

Desde la óptica local no podemos ignorar, la falta de puntos de referencia en muchas de nuestras ciudades y nuestros pueblos. La imagen de devastación que ofrecen son una invitación al enclaustramiento de los ciudadanos y una invitación al hampa a ocupar el territorio. Y al hablar del enclaustramiento en el que se vive en nuestras ciudades, hemos de tener en cuenta que no solo las clases pudientes son las que se recluyen, que por supuesto lo hacen como sintiéndose amenazadas, sino también las clases más pobres viviendo en el mundo de los “gethos”. Mi casa es mi castillo y el que está fuera de sus muros es mi enemigo. La respuesta militarizada, los planteamientos estrictamente de represión, de presencia policial, es seguramente una invitación a ir por el mismo camino.

Contrariamente, el diseño de unos espacios más amables y habitables, la recuperación de los espacios públicos que crean y posibilitan la convivencia, el cuidado y mantenimiento de las ciudades, el alumbrado, la recogida de la basura, la ordenación del tráfico, el estado de las vías urbanas, contribuyen, sin duda, a crear ciudades más seguras.

El municipio tiene una responsabilidad en el planteamiento de respuestas contra la violencia y sus causas estructurales,

particularmente, desde la restauración, en todas sus actuaciones, del concepto de ciudadanía. Vivir la libertad como responsabilidad con uno mismo y sintiéndose responsable de la comunidad. El ejercicio digno de la responsabilidad en los cargos políticos puede ser un buen ejemplo de ciudadanía. El trabajar desde los municipios en el fomento del desarrollo económico, la imagen de unas ciudades habitables donde se promueva la convivencia, la vida pacífica, donde se cultive el valor y el derecho a vivir en paz.

Hace veinte años se suscribieron los acuerdos de paz para Centroamérica. Sin duda, son muchos los cambios producidos en la región desde entonces. En estos años se han abierto muchas esperanzas, también es verdad que son muchas las ilusiones perdidas, las expectativas defraudadas. A pesar de aquellos acuerdos y de los que con posterioridad se suscribieron continúa la exclusión social y la pobreza, además la preocupación por la violencia se percibe cada vez más con tintes dramáticos por parte de la ciudadanía. A pesar de los resultados, todavía se está lejos de tener una paz basada en la justicia.

Construir un mundo en paz es obra de todos, es obra de las ciudades, de los ciudadanos. Restaurar los valores ciudadanos es ayudar a crear un mundo en paz. La relación entre la paz y los derechos humanos son como la cara y la cruz de la misma moneda.

Señoras y señores, en aquel contexto, en el que se suscribieron los acuerdos de paz, surgió el Programa DEMUCA, de la Cooperación Española, con el fin de contribuir desde la convivencia de las comunidades locales al progreso y la paz de la región. Renovar aquellos ideales dio vida a esta Fundación, con el objetivo de promover una institucionalidad municipal que sea escuela de ciudadanía y fomente un desarrollo económico local, basado en la justa distribución de la riqueza. Ello es construir un mundo en paz. Impulsar la convivencia en cada uno de los municipios y coordinar los esfuerzos entre

todos, creando una red de municipios por la paz, con el fin de conseguir, que las relaciones de buena vecindad en cada uno de nuestros municipios sean las relaciones que prevalezcan en toda la región. Haciendo realidad aquella declaración de asamblea de la UNESCO de “practicar el vivir en paz como buenos vecinos”.

La seguridad: un asunto de todos

Luis Alberto Cordero²

Si bien el tema de la seguridad ha sido materia de competencia exclusiva del gobierno central, hoy día, en virtud de las condiciones y la situación de inseguridad que se vive en los países de la región, cobra cada vez mayor importancia la tesis que impulsa la promoción de acciones que involucra a los gobiernos locales.

Este ensayo pretende brindar algunos elementos básicos conceptuales que vale la pena considerar al momento de emprender acciones en esta materia. De igual manera, se enuncian algunos cursos de acción posibles que pueden orientar la acción municipal en el abordaje de una temática tan compleja.

1. Situación de la región en materia de seguridad

Generalmente, en las conversaciones informales entre amigos, con compañeros y compañeras de trabajo y entre familiares, con mucha nostalgia se recuerdan los viejos tiempos, aquellos en los que no había tantos peligros y amenazas a la seguridad. Tiempo en que los padres y madres tenían la posibilidad de dejar salir a jugar a sus hijos/as con los/as amigos/as del barrio, a correr con las bicicletas o tan solo a conversar, con la única condición de regresar antes de anochecer para la cena.

Se podía transitar por las calles sin miedo a ser víctimas de un asalto o un secuestro. Una vivienda podía quedar sin vigilancia alguna porque no corría el riesgo de ser robada en ausencia de sus propietarios. El tránsito en vehículos no conocía la pesadilla del bajonazo y los homicidios ocurrían con muchísimo menos frecuencia.

² Luis Alberto Cordero, Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Centroamérica hoy es considerada aún una región en condición de post-conflicto y constituye una de las zonas más violentas del mundo. Ahora mueren diariamente más personas que durante la época de la guerra y el conflicto de los años ochenta, lo que da cuenta de las dimensiones que ha adquirido el fenómeno de la inseguridad.

El aumento de la violencia, además, viene acompañado de la especialización, diversificación y agresividad de los delincuentes, y se impone a las limitadas capacidades de los Estados para atender de manera adecuada e integral el problema de la violencia social. A esto podríamos sumar la percepción de inseguridad, que es mucho mayor al aumento en términos reales de los hechos delictivos, lo cual es cierto para los casos de Costa Rica, Panamá y Nicaragua, con excepción de la violencia contra las mujeres y los delitos patrimoniales, en lo cual las estadísticas oficiales y la percepción de inseguridad sí van de la mano.

La violencia y todas sus manifestaciones han demostrado ser el fenómeno con mayor capacidad de la globalización. El incremento de la inseguridad afecta ciertamente la calidad de vida de las personas, pero también afecta actividades económicas como el turismo y la inversión extranjera, impacta negativamente a los presupuestos estatales cuyos fondos tienen que ser invertidos en medidas paliativas frente a los estragos que produce la violencia. Afecta, también, la gobernabilidad y la estabilidad del sistema democrático, convirtiéndose en un obstáculo para la seguridad humana y el desarrollo.

Hoy en día, sólo un pequeño porcentaje de la población goza, todavía, de los privilegios de una libertad relativa, porque grandes concentraciones de población en las ciudades centroamericanas viven en condiciones precarias de marginación y pobreza, que afectan de manera negativa la convivencia pacífica y el desarrollo social y cultural de las comunidades. Las personas han dejado de vivir en comunidad para vivir amurallados, protegidos por rejas, alambres de navaja y alarmas y, en el peor de los casos, con armas de fuego para protegerse de la delincuencia.

La inseguridad, por tanto, en este enfoque, deviene de múltiples causas como la pobreza, la desigualdad, el incremento de la violencia, el aumento de la criminalidad, la incapacidad de acceder a la atención de las necesidades básicas de alimento, vestido, albergue y trabajo, entre otras, y se convierte así en un obstáculo para el desarrollo humano. Hay un estrecho vínculo entre el incremento de la inseguridad y el incremento de la inequidad.

Por su parte, el incremento de la sensación de inseguridad se manifiesta mediante los cambios en los modos de relacionarse las personas, en la modificación de las normas de convivencia, en el abandono de los espacios públicos, en la pérdida de los lazos en el vecindario, la falta de comunicación entre personas y el vacío de autoridad, por citar algunos factores. Los miedos sociales están presentes en la cotidianidad y producen inseguridades que se trasladan a todos los ámbitos de interacción: la familia, la escuela, el barrio, etc.

Desde **lo individual**, la sensación de inseguridad la perciben las personas a partir de las amenazas a su integridad física y moral, a su patrimonio y a su familia. Es decir, la imposibilidad de contar con condiciones adecuadas para una supervivencia digna que garantice al menos una calidad de vida aceptable. El vínculo entre seguridad humana y desarrollo humano se establece porque ambos producen en el individuo libertad frente al miedo y la miseria.

Desde **la comunidad**, la sensación de inseguridad constituye un grave problema social y un factor de deterioro de la calidad de vida que acrecienta y propicia la violencia. El abordaje de la seguridad desde el gobierno local, no sólo atañe a la cobertura de la demarcación geográfica: además impacta directamente y de forma inmediata la calidad de vida de los individuos como comunidad o sociedad.

Desde **lo nacional y regional**, el abordaje es mucho más amplio y se pueden identificar una serie de factores asociados

al tema de la inseguridad que se expresan directamente en lo individual y lo comunal, entre ellos los siguientes³:

Factores Internacionales:

- Presencia de redes internacionales de crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas y de terrorismo.

Factores Sociales:

- Niveles de pobreza e indigencia: desigualdad como factor potenciador. Desempleo y estancamiento económico.
- Consumo de drogas y alcohol: delito como medio para mantener el consumo.
- Niveles de integración y cohesión social: existencia o no de una identidad poblacional, agregación de experiencias.
- Pautas culturales: existencia de normas culturales que favorezcan o inhiban la violencia.
- Pautas de interacción familiar: presencia o ausencia de situaciones de maltrato infantil.
- Consumo de productos mediáticos: influjo de modelos mediáticos que favorezcan o no la violencia. Exposición como factor potenciador.
- Patrones de socialización de género.

³ Caracterización construida con base en los elementos indicados en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe Nacional de Desarrollo Humano, Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica", 2005.

Factores institucionales:

- Existencia de redes privadas de atención social: presencia y tipo de funcionamiento de programas sociales en la comunidad.
- Desempeño policial: percepción que tiene la comunidad sobre la policía.
- Desempeño de autoridades políticas: preocupación de la autoridad central y local en la temática.
- Adecuación o inadecuación del sistema de justicia a la delincuencia urbana.
- Aumento en el uso de armas de fuego.
- Pérdida de capacidad institucional de los entes represivos del Estado.

Factores situacionales:

- Emplazamiento y crecimiento urbano: deterioro y hacinamiento de espacios públicos.
- Nivel de segregación socioeconómica: pobreza y exclusión social.
- Existencia de áreas de concentración comercial o peatonal.
- Infraestructura comunitaria.
- Prestación de servicios básicos: educación, salud, vivienda.

2. La violencia y las armas

La desconfianza en las fuerzas estatales de seguridad ha crecido, el nivel de criminalidad se ha incrementado y como una medida de defensa que pretende contrarrestar las amenazas

a la seguridad personal, familiar y colectiva, se ha generado un proceso de armamentismo de la sociedad civil que incluye la adquisición de armas de fuego -como supuesta garantía de la vida y la propiedad- y el surgimiento de las agencias privadas de seguridad. Ambas manifestaciones han producido un fuerte incremento en la proliferación de armas y constituyen un factor agravante del problema antes que una solución.

El creciente número de armas de fuego en la región ha elevado los niveles de violencia. La violencia social sustituyó a la violencia política, y por ello no solamente hay más víctimas sino que afecta a toda la población. Por ejemplo, en El Salvador diariamente mueren 10 personas víctimas de las armas de fuego, y se considera que hay un promedio de 4 niños muertos cada mes por esta misma razón. Para el promedio de la región, al menos el 60% de las muertes violentas (excluyendo las ocasionadas por accidentes de tránsito) es producto de las armas de fuego pequeñas, en especial revólveres y pistolas

La cantidad de víctimas mortales por armas de fuego tiene relación con la disponibilidad de armas de fuego, la facilidad con que se adquieren y con patrones culturales que privilegian el uso de la violencia.

2.1 Las causas

Sin duda los patrones socio-económicos excluyentes, la falta de participación, la desigualdad, la pobreza y hasta el debilitamiento de los valores tienen relación con el aumento de la violencia social. Entre las causas de su incremento se mencionan:

- a) Las armas de fuego circulantes sin control alguno, como resultado de los conflictos armados de los años 70 y 80 en Centroamérica.
- b) La reducción de la presencia de las fuerzas de seguridad pública responsables de garantizar la seguridad de la población.

- c) El incremento de la violencia social en sus múltiples manifestaciones y la sensación de inseguridad han provocado un ciclo armamentista: Aumenta la criminalidad con armas de fuego y esto provoca que la población decida a su vez adquirir armas como medida de protección contra la delincuencia, para su protección personal y la de su patrimonio. La inutilidad de la reacción queda probada cuando las estadísticas indican que casi un 50% de la violencia se ejecuta en los círculos de confianza, entre familiares, vecinos y conocidos. Esto invalida el argumento de que la violencia es perpetrada solo por criminales.
- d) El incremento desmedido de agencias privadas de seguridad y el escaso control que sobre ellas ejercen las autoridades correspondientes, las convierte en un foco más de inseguridad. En la región, por ejemplo, hay inscritas cerca de 1008 empresas privadas de seguridad, y se desconoce cuantas funcionan en la clandestinidad.
- e) Las amplias redes del crimen organizado que operan en toda la región han convertido a Centroamérica y el Caribe en un corredor de tráfico de drogas y armas, y de lavado de dinero.
- f) El conflicto colombiano contribuye al tráfico de armas.
- g) La existencia de legislaciones altamente permisivas en la región, y un interés más concentrado en contabilizar la cantidad de las armas que en regular sus condiciones de uso.

Como señalamos arriba, estas son algunas de las razones por las cuales la violencia social se ha incrementado, y en definitiva tiene un vínculo estrecho con la circulación de armas.

2.2 Las consecuencias

Los datos recopilados de fuentes oficiales señalan que en la región hay 1.169.369 armas de fuego registradas. De

esas armas hay unas 300.000 en Guatemala, 190.495 en Honduras, 317.891 en El Salvador, 111.277 en Nicaragua, 153.092 en Costa Rica y 96.614 en Panamá. Se supone que representan un 40 por ciento del total de armas de fuego que circulan en la región.

A la par del incremento en los registros de armas, el fenómeno de las armas ilegales está en aumento. Sólo en Guatemala se considera que existen en la ilegalidad 1.500.000 armas de fuego. En el caso de El Salvador se cree que hay 224.600 armas ilegales. Según cifras de la Armería de Honduras existen en ese país unas 400.000 armas ilegales. En Costa Rica se considera que 280.000 circulan en forma ilegal. Estamos hablando de un estimado de 2.404.600 armas ilegales sin tomar en cuenta datos aproximados para Nicaragua y Panamá, y el hecho de que la existencia de armas hechizas o artesanales se ha reducido.

Índice de muertes por cada 100.000 habitantes y % de muertes por arma de fuego

PAIS	INDICE	MUERTES POR ARMA DE FUEGO
Guatemala	55.60	81%
Belice	27*	Nd
El Salvador	56.39	78%
Honduras	46.20	85%
Nicaragua	12.24	56%
Costa Rica	6.60	52%
Panamá	11.30	69%

*78 muertes para una población de 291.800.

Fuente: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

La inseguridad constituye el problema de mayor importancia en la agenda de los países centroamericanos, incluso por encima de la pobreza y el desempleo, y los actos de violencia son ejecutados principalmente con armas de fuego. Algunos estudios incluso indican que sólo el 50% de las armas utilizadas en perpetrar delitos son ilegales, por lo que el restante 50% de esas armas se encuentran debidamente inscritas.

3. Las víctimas: la cara de la violencia

Haciendo un breve y rápido repaso sobre quiénes son las víctimas de la violencia, se puede afirmar que la violencia es masculina: es mayoritariamente perpetrada por varones y en contra de varones. Al respecto, un estudio reciente realizado por la Fundación Arias sobre este tema afirma que "...sin pretender buscar una consigna categórica sobre la naturaleza de la violencia social, debemos señalar que la violencia está en crecimiento, es mayoritariamente pobre, urbana, masculina, desempleada y es joven"⁴.

Los datos son contundentes y reafirman esta situación. Sin embargo, también es una problemática que se ha sobredimensionado, especialmente a través de los medios de comunicación. Si bien los estudios señalan que en la región cerca de 75.000 jóvenes están en pandillas, los diarios de la región han afirmado que los mareros de Guatemala, Honduras y El Salvador oscilan entre los 200.000 y los 500.000.⁵

Otro factor que incide directamente sobre la violencia y especialmente sobre estos grupos de jóvenes ha sido el crimen organizado. Este provee drogas, armas y redes delictivas; a cambio, la pandilla local se convierte en la encargada, "delegada" de los asuntos de la organización criminal transnacional. Los "mareros" terminan siendo gestores de la distribución, colocación y venta de drogas -uno de los negocios más lucrativos en el mundo criminal-; son responsables del robo y trasiego de autos, intermediarios en el traslado de personas indocumentadas y sicarios. Las redes internacionales inyectan miles de armas en la corriente delictiva centroamericana y contribuyen a que sean parte de la vida cotidiana de los jóvenes centroamericanos.⁶

⁴ Fundación Arias. "La Cara de la violencia urbana en América Central".2006.

⁵ La Nación, 13 de enero de 2005. P. 19 A

Jóvenes que participan en maras o pandillas en Centroamérica

País	Número estimado de jóvenes en pandillas
Guatemala	14.000
Honduras	40.000
El Salvador	10.000
Nicaragua	4.500
Costa Rica	2.600
Panamá	1.385
Belice	100
Total	72.585

Fuente: Delgado Salazar, Jorge. “La criminalización de la juventud centroamericana: El predominio de las políticas públicas represivas” Cartagena de Indias, Colombia, 2005, pág. 8. Delgado Salazar señala como sus fuentes: Mariano Gaborit, Director del Departamento de Posgrado de la UCA San Salvador. Datos de Guatemala, Honduras y El Salvador, según información del Periódico Tiempos del Mundo del 17-02-05:5. Oscar Chávez Valiente, Secretario General de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador. El Diario de Hoy del 10-12-03. Datos de Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice.

La situación geográfica de la región la hace especialmente vulnerable al narcotráfico y es un terreno fértil para la proliferación de otras actividades del crimen organizado. Por América Central transita el 88% de la cocaína que va hacia el mercado estadounidense.⁷ Sin embargo, se presume que muy poca cantidad de este tránsito se queda en la región. No obstante, hay un claro flujo de droga hacia el norte del continente y una retribución de embarques de dinero y armas hacia el sur de América, y todo ello se facilita por las redes de

⁶ Fundación Arias. Op.cit.

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime. Crime and Development in Central America. <http://www.unodc.org/pdf/Central%20America%20Study.pdf>

la corrupción, que a su vez se extienden al lavado de dinero, al tráfico de personas, entre otras expresiones, aumentando la situación de vulnerabilidad e inseguridad en las comunidades en las que impactan directamente este tipo de actividades.

4. Seguridad humana y políticas públicas

Este año se conmemoran 20 años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, y el balance del cumplimiento en los principales temas acordados en el proceso de Esquipulas II tiene un saldo positivo. En materia de seguridad, particularmente, disminuyó progresivamente la inversión para las Fuerzas Armadas, se redefinieron sus funciones con subordinación al poder civil y se adoptó el Tratado Marco sobre Seguridad Democrática.

Sin embargo, el principal aporte ha sido la transformación del concepto de seguridad nacional centrado en la responsabilidad del Estado de la protección de la soberanía y del territorio nacional ante las amenazas internas o externas, para dar paso al concepto de la **seguridad humana**, que promueve la protección de los derechos humanos, el predominio de la ley y la democracia⁸ y de esta forma amplía la cerrada perspectiva de la seguridad enfocada en la defensa y la seguridad interna, otrora la columna vertebral del enfoque de la seguridad nacional.

Este nuevo enfoque procura abordar todas las acciones de seguridad de forma integral de manera que estén dirigidas a garantizar el bienestar de las personas; por tanto, se observan y privilegian sus necesidades, derechos, la satisfacción de carestías básicas, la erradicación de todo aquello que les angustia, les causa temor o les hace sentir amenazadas, es decir inseguras. Plantea la riqueza de escenarios que pueden amenazar, producir inseguridad o desestabilizar al individuo, a la familia, a la sociedad, a la nación, a la región y, perfectamente puede ser abordada desde todos esos niveles de interacción de los seres humanos.

⁸ Véase: Carranza, Elías. Delito y Seguridad de los Habitantes. LANUD. Siglo XXI. San José, Costa Rica. 1997.

En este marco, la **seguridad ciudadana** debe concebirse como la aspiración de la ciudadanía a vivir y convivir disponiendo de una protección necesaria que les permita superar los peligros propios del entorno social, aún cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad derivados de la acción de personas o de grupos que amenacen la integridad física o los bienes de las personas.

Es decir, es una condición personal, objetiva y subjetiva de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o bien de despojo intencional por parte de otros; es un derecho exigible **frente al Estado**, un bien común que es inherente a la seguridad humana y es una condición para un desarrollo humano sostenible, un desarrollo incluyente e integrado en la sociedad.

La **seguridad ciudadana** implica entonces, la vigencia y tutela efectiva de algunos derechos fundamentales de las personas, en esencia, la protección efectiva del derecho a la vida y a la integridad personal (integridad física, emocional y sexual) y también los derechos inherentes al fuero personal, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio.

En la práctica su implementación no es sencilla, pues constantemente se enfrenta a lo que con cada vez más fuerza se ha denominado las amenazas a la seguridad de la región y cuyas respuestas no son otras que la represión y la re-militarización.

En tal virtud, se puede afirmar que hay dos tendencias que constantemente están en pugna: por un lado, la incorporación del enfoque de **seguridad humana** en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad, cuyas propuestas suelen ser de carácter preventivo, y aquellas centradas en **políticas de represión**, como las muy conocidas medidas de “mano dura” que con muy poco éxito se han implementado, y que han estado acompañadas de legislación y creación

de instituciones encargadas de velar por la seguridad y enfrentar el terrorismo, en la región.

Algunos ejemplos de este tipo de política son la creación de la Fuerza de Respuesta Rápida (FRR), en el marco del Plan de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica para la Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo, el Crimen Organizado y Actividades Conexas; la creación de las Fuerzas de Patrullaje Binacional o Trinacional (Honduras, Guatemala y El Salvador): las Fuerzas de Tarea (Fuerza de Tarea Guatemala, Fuerza de Tarea Norte, Fuerza de Tarea San Marcos y Fuerza de Tarea Nororiental) que combinan fuerzas militares con efectivos policiales para el abordaje de la delincuencia y la criminalidad y que reúnen a cerca de siete mil cuatrocientos hombres.⁹

Políticas públicas locales para la prevención de la violencia

El Estado es el responsable directo de garantizar la vigencia y tutela efectiva de los derechos fundamentales, así como brindar la protección adecuada para disminuir las amenazas a la seguridad a nivel nacional; sin embargo, también es reconocida su limitada capacidad institucional de atender de manera particular las múltiples manifestaciones del problema. Es en este sentido, donde el papel del municipio es fundamental en la prevención de la violencia.

El municipio es el referente más inmediato que la ciudadanía tiene. Eso implica que el ciudadano espera que también sea la entidad que atienda sus necesidades más inmediatas, especialmente aquellas relacionadas directamente con la integridad personal y con su seguridad.

⁹ Matul, Daniel. Marco analítico de la política pública local en materia de seguridad ciudadana: San Miguelito, Santa Tecla y Santa Lucía Cotzumalguapa. Fundación Friedrich Ebert. Octubre de 2006.

El ámbito local es el entorno real de la convivencia cotidiana y el terreno práctico fundamental de la convergencia de los individuos, donde inicia la construcción social de la seguridad. Las condiciones específicas de cada municipio, comunidad o barrio, no necesariamente coinciden, y muchas veces las mismas amenazas producen impactos diferentes. No en vano las causas de inseguridad en la zona rural difieren de las que se presentan en las urbes, igual que las zonas costeras tienen necesidades diferentes a las poblaciones insertas en valles y montañas e incluso en las zonas fronterizas.

En este caso la potenciación de la seguridad y las respuestas a los problemas de inseguridad y violencia deben ser diferenciadas en relación con los problemas y las necesidades específicas de esa porción del espacio geográfico que comparte intereses comunes, características socioculturales y económicas específicas.

Esta es una de las razones por las cuales las políticas de prevención de la violencia y de fortalecimiento de la seguridad son instrumentos valiosos para ser desarrollados desde el espacio local. Esto permite identificar las amenazas reales y potenciales, el nivel de vulnerabilidad del entorno y realizar las políticas preventivas apropiadas para reducir la exposición de los habitantes a dichas amenazas, mientras coadyuva a darle vida a esas políticas, pues al implementarlas las focaliza, las dota de especificidad y las adecua a una realidad determinada.

A pesar del sinnúmero de limitaciones técnicas, financieras y prácticas que enfrentan los municipios de la región, que impiden o limitan la materialización de políticas públicas para la prevención de la violencia, es importante anotar que actualmente los municipios ya desarrollan una serie de acciones o requieren de algunas otras que con un poco de imaginación y astucia pueden en su conjunto convertirse en políticas para la prevención de la violencia.

El mantenimiento urbano, el ordenamiento territorial, la recuperación de espacios públicos y de socialización para los habitantes y las actividades de recreación y culturales

son algunos pequeños buenos ejemplos de cómo a través de actividades cotidianas se puede trabajar a favor de una mejor calidad de vida y mayor seguridad para las comunidades dentro de los municipios.

4.1 La experiencia de Medellín en Colombia

Medellín, en 1991, era considerada como la ciudad más violenta de América Latina. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes era de 381, en 1997 bajó a 163 pero en el año 2002 aumentó nuevamente llegando a 174 homicidios por cada 100 mil habitantes. Esta caótica situación obligó a las autoridades a tomar medidas inmediatas que permitieron diseñar la política **“Medellín las más educada: compromiso de toda la ciudadanía”, que se concretó en el “Plan Medellín Gobernable y participativa”**. Esta política se basó en tres principios: prevención, espacio público y convivencia que a su vez establecían acciones concretas dirigidas a la promoción de la cultura ciudadana, la participación ciudadana y la seguridad y convivencia. Con este planteamiento se buscaba lograr una mayor legitimidad del gobierno local, disminuir los niveles de violencia y por lo tanto generar mayor seguridad, gobernabilidad y confianza.

Al respecto, el Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, Alfonso Salazar, en una entrevista señaló:

“Partimos de la idea de que la seguridad tiene como base la cultura ciudadana. Necesitamos transformar muchos aspectos de nuestra mentalidad y construir una conciencia colectiva de respeto por los derechos de los otros. En segundo lugar, hay que mejorar las instituciones, y a la que más privilegio le damos es a la Policía, pues nuestra estrategia fundamental es que al final de esta administración tengamos una mejor Policía (...) respetuosa de los derechos de los ciudadanos y para seguir disminuyendo los niveles de corrupción de la institución”.

En Medellín materializaron estas ideas a través de iniciativas para recuperar el espacio público, establecieron calles

transparentes en aquellas zonas adonde no se permiten ventas ambulantes o muy pocas; otras son calles reguladas adonde se aceptan ventas bajo unas pocas regulaciones y se adoptó un Manual de convivencia ciudadana como un material pedagógico y normativo que sirve de base para la construcción de una cultura ciudadana basada en el diálogo, la comunicación, la autorregulación, la legalidad y el respeto por las otras personas. Policía Comunitaria, Programa de Vigías; Programa de Paz y Reconciliación: “regreso a la legalidad”, Plan desarme: “Sin armas la vida es otro cuento”, son solo unos ejemplos del plan puesto en marcha.

En su conjunto la política ha rendido resultados importantes: de 174 homicidios por cada 100 mil habitantes registrados en 2002, se logró disminuir a 36 por cada 100 mil en el año 2005, como resultado del serio compromiso político que se logró para impulsar las políticas, con un enfoque integral y el apoyo de la ciudadanía.

4.2 Escuela segura, comunidad segura: un modelo de intervención para prevenir la violencia desde el espacio local

La iniciativa de la Fundación Arias denominada “*Escuela segura, comunidad segura*”, constituye un modelo de intervención para prevenir la violencia desde el espacio local, basado en el convencimiento de que la generación de cambios, la calidad de vida de la ciudadanía y, por tanto, el desarrollo humano pasa no solo por la acción de las autoridades políticas, sino también por el compromiso personal y por la acción colectiva.

El modelo Escuela Segura-Comunidad Segura tiene como objetivo desarrollar, implementar y validar, un modelo integral de prevención de la violencia y de manejo de crisis desde el centro educativo y con la interacción y participación activa del municipio y la ciudadanía para promover comunidades más seguras.

El **componente de gestión local** hace un abordaje participativo para la atención y prevención de la

problemática de violencia del municipio y busca incentivar la colaboración interinstitucional (agentes gubernamentales nacionales y locales, empresa privada, organizaciones comunales) y multidisciplinaria para este fin. La meta es que la acción conjunta **municipio-comunidad-centro educativo** coadyuve a producir mayor seguridad y reduzca la violencia social en las comunidades del municipio seleccionado. Esto se logra mediante la elaboración de un diagnóstico de las necesidades identificadas por los y las participantes de la comunidad.

Los objetivos de este proceso son:

- Sensibilizar a los agentes presentes en la comunidad sobre las diversas manifestaciones de la violencia y su impacto.
- Facilitar un espacio de coordinación y de colaboración intersectorial necesarios para la ejecución del proyecto.
- Involucrar al gobierno local en el proceso.
- Sensibilizar a la empresa privada y que ésta se exprese a través de los mecanismos de la responsabilidad social corporativa.

El abordaje desde el **centro educativo** contempla la capacitación sobre prevención y manejo de la violencia. Es en esta etapa en donde se estructura el proceso de prevención y la promoción de un espacio para generar la transformación hacia una cultura de paz, la cual parte del cultivo del conocimiento como una vivencia personal y la valoración del respeto por el otro, la comunicación y la participación. La intervención desde el centro educativo abarca a alumnos, personal docente, padres y madres de familia. Así, los objetivos específicos desde el ámbito educativo son:

- Capacitar, mediante una oferta metodológica diferenciada y según grupos meta, en prevención de la violencia y manejo de crisis, manejo de diversas manifestaciones de la violencia y formación de una cultura de paz.

- Crear las condiciones para instaurar una metodología para avanzar hacia una cultura de paz.
- Monitoreo y seguimiento de la estrategia de intervención

El abordaje de la violencia a través de estas tres dimensiones: la comunidad, el centro educativo y el municipio, permite de manera integral contribuir a bajar los niveles de violencia y definir estrategias concretas y sencillas para la prevención de la violencia.

4.3 Red de Municipios por la Paz

Pretende crear un sistema articulado de implementación de políticas comunes de prevención de la violencia que permitan alcanzar, ante las condiciones imperantes, máximos niveles de seguridad (seguridad), promover el desarrollo económico y social (seguridad humana) y asegurar condiciones de sostenibilidad (armonía con la naturaleza).

4.3.1 ¿Quiénes la conforman?

No es un organismo gremial más, sino una comunidad de entidades municipales que adoptan un elenco de principios y valores que les otorga una identidad común, y una plataforma de desarrollo de actividades que resultan prácticamente idénticas en todos los casos, aunque sometidas, -claro está-, a las características propias del territorio en que ejerce sus competencias la corporación municipal. Por ello, la Red de Municipios por la Paz estaría conformada por los gobiernos locales que compartan las siguientes características:

1. El reconocimiento de otros actores que están presentes en el ámbito geográfico, político y administrativo (comunidad, actores sociales, comunidad educativa, agentes del gobierno central)

2. La voluntad de crear espacios de interconexión con esos otros actores para generar análisis y evaluación. (Metodología participativa) / Relación establecida entre la comunidad educativa y el municipio.
3. La incorporación y ejercicio de los conceptos de ciudadanía, responsabilidad individual y convivencia armónica, como condición de una política preventiva en materia de seguridad (conceptualización transversal)
4. El desarrollo de sus propias políticas públicas en materia de prevención de la violencia. (gestión de políticas públicas)

4.3.2 ¿Qué hacen?

1. Impulsan políticas públicas que poseen un enfoque prioritariamente preventivo. (Prevención)
2. Reconocen que estas políticas públicas son recíprocamente complementarias: entre gobierno local y gobierno central y viceversa. (Políticas públicas eficaces y eficientes)
3. Fomentan la participación de otros actores durante la implementación de la política preventiva/ La prevención debe ser incorporada al pensum educativo. (Educar es prevenir).
4. Evalúan a la política preventiva. (Identificación de impactos)
5. Facilitan la fiscalización por la comunidad de la implementación de la política preventiva. (Transparencia)

4.3.3 ¿En qué se basa?

En el concepto de seguridad humana que enfatiza el individuo como foco de atención de la comunidad internacional, del Estado y del propio gobierno local.

La seguridad humana promueve la protección de los derechos humanos, el predominio de la ley y la democracia¹⁰; en procura del bienestar del individuo se observan y privilegian sus necesidades y derechos, y la satisfacción de carestías básicas, la erradicación de todo aquello que le angustia, le causa temor o le hace sentir amenazado. La inseguridad en este enfoque deviene de múltiples causas, como la pobreza, la desigualdad, el incremento de la violencia, el aumento de la criminalidad, la incapacidad de acceder a la atención de las necesidades básicas: alimento, vestido, albergue, trabajo; entre otras.

4.3.4 ¿Por qué el gobierno local?

Si el referente de una comunidad es su gobierno local, éste puede generar procesos que beneficien a los pobladores de ese espacio geográfico y fortalecer la gestión municipal para que las políticas que se implementan, incluso aquellas que proceden de las instituciones estatales, sean coordinadas, eficientes y respondan a necesidades sentidas.

4.3.5 ¿Seguridad desde lo local?

La seguridad refiere a la noción de estabilidad, control o previsión que supone coadyuva a generar las condiciones para el desarrollo sostenible de un país, garantizando la seguridad humana y promoviendo la paz. La seguridad es tanto un derecho como una condición indispensable para afianzar el desarrollo humano. La seguridad en su vertiente represiva debe ser provista por el Estado, que es el único autorizado a utilizar la fuerza mediante la organización de fuerzas de seguridad pública.

En este caso, la potenciación de la seguridad y las respuestas a los problemas de inseguridad y violencia deben ser diferenciadas en relación con los problemas y las necesidades específicas de esa porción del espacio geográfico que comparte intereses comunes, características socioculturales y económicas específicas.

¹⁰ Véase: Carranza, Elías. Delito y Seguridad de los Habitantes. ILANUD. Siglo XXI. San José, Costa Rica. 1997.

Esta es una de las razones por las cuales las políticas de prevención de la violencia y de fortalecimiento de la seguridad son instrumentos valiosos para ser desarrollados desde el espacio local, porque permite identificar las amenazas reales y potenciales, el nivel de vulnerabilidad del entorno y realizar las políticas preventivas apropiadas para reducir la exposición de los habitantes a dichas amenazas, mientras coadyuva a darle vida a esas políticas, pues al implementarlas las focaliza, las dota de especificidad y las adecua a una realidad determinada. Aquí el concepto de seguridad del que hablamos no es necesariamente la ausencia de violencia, como la salud no es simplemente la ausencia de enfermedad.

4.3.6 La estrategia

En los regímenes democráticos la seguridad es un derecho intrínseco del individuo, por ende, es importante que en su construcción se prevea la participación de aquellos quienes en primera y última instancia han de ser los beneficiarios de las políticas y los jueces de su implementación. La responsabilidad individual conlleva, por un lado, el sentido de pertenencia, y por el otro, la búsqueda del bienestar. La suma de las responsabilidades individuales se proyecta como participación comunitaria activa y eficiente, y ésta se plasma en la creación de espacios de interacción que permiten generar los insumos para la elaboración de políticas públicas que reflejan las necesidades de la colectividad y que validan la gestión de sus representantes, que fueron elegidos mediante procedimientos democráticos.

La participación de la ciudadanía en este proceso debe incluir el control de la forma en que la misma se implementa y se establece, pues es a partir de esta retroalimentación permanente que la seguridad se fortalece y se perfecciona. La ecuación “a mayor cantidad de derechos y de deberes ejercidos, mayor seguridad y mayor garantía de gobernabilidad”, permite comprender cómo se construye la seguridad y se aprecian los beneficios de este proceso interactivo.

4.3.7 Los componentes

El marco idóneo es conceptualizar la ciudadanía como un derecho, la responsabilidad individual como un deber y la participación como un medio para garantizar la convivencia armónica. Asimismo, es importante construir estrategias integrales y políticas públicas que promuevan la prevención de la violencia es el espacio local, con un enfoque multidisciplinario y multisectorial.

Debemos exaltar que este proceso implica una apuesta metodológica: la generación de demandas pretende satisfacer necesidades presentes, la implementación de este procedimiento promoverá que se generen nuevas necesidades y nuevas demandas y ello conlleva al desarrollo de un proceso de participación fundamentado en la responsabilidad individual, que apuesta en primera instancia a promover políticas preventivas para reducir el miedo y el temor, reducir la vulnerabilidad social y fomentar el incremento de comunidades solidarias e inclusivas, lo que implica una apuesta por un cambio cultural en el ámbito de lo local. Ese cambio cultural es un proceso educativo, y por ello bien puede decirse que prevenir es educar.

4.3.8 ¿Cómo?

Con la implementación de una metodología participativa que sume los esfuerzos del centro educativo, más los del entorno inmediato, más los de la comunidad. Esto genera un diagnóstico particular. La agregación de todos los diagnósticos particulares (en el territorio del municipio) produce un diagnóstico general y colectivo. Y éste, a su vez, constituye el insumo principal para producir un plan de municipal de prevención de la violencia social y reducción de la criminalidad (política pública desde el municipio).

Al respecto el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, del año 2005 señala:

“Así, el desarrollo humano no consiste en la entrega de capacidades a las personas, desde arriba y por parte de un ente externo, sino en un proceso construido por y desde las personas y las comunidades, que deben ser protagonistas de la expansión de su propia libertad. Por ello, el desarrollo humano no se agota en la simple implantación de políticas públicas dirigidas a aumentar el bienestar de las personas –por importantes que tales políticas puedan ser–, sino que también implica procedimientos que hagan posible a las personas participar en la definición de las mismas y, en general, de su entorno social”.¹¹

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, op.cit.

Reflexiones iniciales sobre los gobiernos locales, la seguridad ciudadana y las políticas públicas locales: explorando los vínculos

*Daniel Matul*¹²

1. Introducción

A lo largo de la última década, Centroamérica ha experimentado una creciente preocupación por el tema de la seguridad. Desde la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995), las preocupaciones se han desplazado desde las amenazas externas, hacia las preocupaciones derivadas de la violencia y la criminalidad. Ello ha obligado a replantear métodos, políticas y prioridades en las instituciones gubernamentales encargadas del tema.

Recientemente, durante los últimos diez días del mes de julio, con el fin de apoyar las acciones regionales en materia de seguridad, Estados Unidos ofreció, por intermedio del Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, un millón de dólares para diseñar una estrategia de seguridad regional que contribuya al combate de “las violentas pandillas de jóvenes y al narcotráfico.”

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) firmaron un convenio de donación por tres millones de dólares, con el objetivo de financiar actividades regionales para la prevención de pandillas juveniles¹³. Las fuerzas militares de la región celebraron, en Montelimar, Nicaragua, la XXVI Reunión de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), con el fin de consolidar sus acciones en materia de seguridad.

¹² Documento preparado por Daniel Matul, Coordinador Regional del Programa de Incidencia Política de la Fundación DEMUCA y Karina Calderón para la Fundación DEMUCA, agosto del 2007.

¹³ Documento para la expansión del Convenio de Donación Alcance Limitado (No. 598-0466), del 22 de setiembre de 2006, con el fin de otorgar sub-donaciones que impulsen la prevención de jóvenes en riesgo se unan a pandillas.

De igual manera, la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) y una representación del gobierno de Estados Unidos, institucionalizaron el diálogo bilateral SICA-Estados Unidos, con el fin de consolidar el abordaje conjunto del tema de las pandillas juveniles. Llama la atención, particularmente, el numeral siete de la Declaración, cuando señala la necesidad de: “fomentar el establecimiento y la expansión de programas de prevención, rehabilitación y reinserción y de políticas eficaces a nivel regional, nacional y municipal, con la participación de gobiernos locales, iglesias, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado.”¹⁴

Finalmente, el pasado mes abril, 12 países de América Latina, se comprometieron a reducir la violencia armada, teniendo en cuenta una perspectiva integral y comprehensiva en materia de desarrollo socioeconómico en cada uno de estos países, a través de la Declaración de Guatemala.¹⁵

Ciertamente la seguridad se ha convertido en uno de los ejes más importantes de las preocupaciones, políticas y programas, tanto regionales como nacionales en Centroamérica, incluso es preocupación de la política exterior de Estados Unidos.

2. Cambio en las políticas de seguridad

En términos generales, es posible afirmar que en toda la región, las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad han sufrido reformas importantes. Estos esfuerzos incluyen mejoras sustantivas a nivel ministerial, policial, de la administración de la justicia, sistema penitenciario, diálogo interinstitucional y, particularmente, un acercamiento e involucramiento de los actores locales en la formulación de las políticas.

¹⁴ Acuerdos de la XXXIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Diálogo entre Centroamérica y los Estados Unidos de América sobre Seguridad Democrática. Ciudad de Guatemala, 18 de julio de 2007.

¹⁵ Declaración Regional de Guatemala sobre Violencia Armada y Desarrollo. Ciudad de Guatemala, 23 y 24 de abril de 2007.

Los modelos o propuestas de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana han evolucionado desde las instituciones gubernamentales, pero paulatinamente se ha ido conformando agendas y planteamientos desde otros actores. En este contexto, hay propuestas que parten de la importancia de considerar el fortalecimiento de las acciones en materia social, como un mecanismo de prevención frente al delito y el incremento de la violencia. Ello quiere decir, que se privilegia aquellas estrategias que implican el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas (salud, pobreza, educación, entre otras) con el fin de evitar o ampliar las fronteras del riesgo social. En Centroamérica, ello se ha traducido principalmente en acciones que han atendido a jóvenes en riesgo social (“en conflicto con la ley”); violencia doméstica y acciones en materia de reducción de la pobreza.

Por otra parte, hay otros enfoques que hacen su apuesta por acciones que se orientan por las reformas de tipo penal. Este tipo de intervención, privilegia aquellas acciones que tienden al control del delito mediante el uso de los cuerpos policiales o, en su defecto, de los cuerpos militares, como ya se ha convertido en un lugar común en la región. A ello se suma, el incremento de las penas y las sanciones para aquellas personas que quebranten la ley. Las llamadas políticas de “Cero Tolerancia”, han reforzado la implementación de estos enfoques.

Por otra parte, recientemente, se han venido planteando propuestas que privilegian los aspectos comunitarios en la prevención del delito. Este enfoque, integra a los gobiernos locales y a la ciudadanía en las tareas de prevención; al tiempo que promueve una mayor colaboración entre autoridades centrales encargadas de la seguridad, los gobiernos locales y la sociedad. Ello, por supuesto, ha generado la necesidad de avanzar hacia modelos de policía totalmente profesionales y con una vocación eminentemente civilista y de servicio. En casi todos los países, las reformas a los cuerpos policiales han sido iniciadas.

Paralelamente, aunque no obedecen a modelo establecido alguno, se han desarrollado un conjunto de prácticas en el ámbito privado, cuyas tendencias han impulsado, por ejemplo, el crecimiento de los servicios de seguridad privada; la adquisición de armas; la compra de equipos domésticos que ofrezcan mayor seguridad y, en no pocas oportunidades, la organización de personas con el objetivo de perseguir y castigar a la delincuencia por su propia cuenta.

Con excepción de este último ejemplo, es posible afirmar que ninguno de estos modelos es excluyente uno del otro. Si se revisa con detenimiento las políticas de cada país en la región, probablemente se constate que se aplican dos o más de estos modelos al mismo tiempo. Quizá lo que ha hecho falta es una mayor coordinación de los esfuerzos hasta ahora realizados. También es posible constatar que aquellos enfoques que promueven una mayor dureza en las penas y los castigos, como mecanismos disuasivos a la criminalidad, son los predominantes en la región.

Quizá uno de los grandes vacíos en la formulación de estas políticas tenga que ver con la ausencia, tanto en los marcos doctrinarios, como en las prácticas políticas, del gobierno local como eje articulador de los esfuerzos en materia de seguridad. Desde todo punto de vista, casi la totalidad de los enfoques anteriormente señalados son expresión del poder central y de sus autoridades e instituciones. Las expresiones locales en algunos casos se han inclinado por la formación, fortalecimiento y consolidación de las policías municipales. En otros casos, las políticas nacionales han venido incorporando a los gobiernos locales, pero con una orientación desde las autoridades centrales.

Aunque los esfuerzos y las iniciativas desde los gobiernos locales aún son muy recientes, es necesario que se fortalezca y construya de manera coherente, sistematizada, permanente, un enfoque (al igual que otros modelos, complementario) que haga énfasis y privilegie la acción del gobierno local en

materia de seguridad, particularmente, en aquellas acciones de carácter preventivo y que no son ajenas a las tareas que tradicionalmente la municipalidad ha realizado.

3. Cambio en las políticas de defensa

Una segunda tendencia en la región centroamericana se ha logrado observar en el sector defensa. Las principales reformas planteadas en la materia revelan que la defensa ha dejado de ser un tema de relevancia en la agenda pública; aunque en algunos países el tema de los presupuestos aún genera debates acalorados. No obstante, hay que reconocer que la agenda pública centroamericana ha puesto como una prioridad la agenda de seguridad ciudadana.

A lo largo de los últimos años, los presupuestos para los Ministerios o Secretarías de Gobernación (del Interior o Seguridad, según sea el caso), han superado al gasto en Defensa. En El Salvador, el gasto superó en promedio el 43%; en Nicaragua el 31%; en Guatemala el 40%; en República Dominicana el 44%, en promedio. Por supuesto, hay que considerar que en algunos países existen transferencias de recursos que provienen de otras partidas que no están consideradas en los presupuestos de cada uno de los presupuestos ministeriales vistos.

En Honduras la relación debe considerar que existen dos Secretarías (Ministerios) para el tema de seguridad, el de Gobernación y otro de Seguridad; además, de la Secretaría de Defensa. En Costa Rica y Panamá, aunque no poseen fuerzas armadas, lo cierto es que también han incrementado sus gastos en materia de seguridad ciudadana.

Este giro hacia acciones de seguridad ciudadana ha tenido como principal efecto, el fortalecimiento de las políticas de contención o llamadas, también, de “mano dura”. Hasta hace muy poco, ha habido una mayor sensibilidad hacia los abordajes más integrales y preventivos. Al comparar el presupuesto de los Ministerios o Secretarías encargadas del tema, se logra advertir el peso que poseen los gastos

en policías y un peso menor aquellas acciones que tienen que ver con abordaje preventivos.

En El Salvador, por ejemplo, es clara la diferencia presupuestaria que poseen las actividades de tipo policial, frente a otras actividades de carácter preventivo, como los son los servicios de readaptación, el apoyo a otras entidades (capacitación y formación). Aunque no en todos los casos es posible hacer esta distinción, pues, no todos los presupuestos lo desglosan de manera tan clara, lo cierto es que un repaso regional por los Ministerios y las Policías de cada país, se logra ver la creación e implementación de abordajes de carácter preventivo.

En Guatemala es hasta hace apenas dos años que se incluyó en el presupuesto, un rubro pequeñísimo para la actividad denominada “Prevención comunitaria del Delito”. Pero el monto es ínfimo comparado con lo que se destina a contención y policía. En Costa Rica, el fenómeno ocurre de manera muy semejante, pues, hay un fuerte énfasis a las acciones policiales. Aunque se argumenta que, en términos generales, la policía tiene una formación civilista y con enfoque de proximidad.

A pesar de todos los esfuerzos realizados hasta ahora, ni las penas más ampliar, ni el incremento de los cuerpos de seguridad, ni el crecimiento presupuestario, ni de la fuerza utilizada en las políticas de contención, han logrado disminuir la criminalidad. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, a través del Observatorio Fiscal, ha señalado que, “actualmente los recursos destinados a la seguridad ciudadana son insuficientes para hacer frente a los niveles de violencia existentes, y han sido orientados en su mayoría a actividades de control y represión, más que a proyectos de prevención, aún cuando estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo destacan que por cada 100 US Dólares que se invierten en medidas de prevención, se ahorran en el futuro 700 US Dólares en medidas de represión y control.”

Centroamérica: Gasto en seguridad ciudadana			
País	2005-2006		2000-2004
	Gasto en seguridad ciudadana por habitante (en US dólares)	Gasto en fuerzas policiales por habitante (en US dólares)	Homicidios por cada cien mil habitantes
Guatemala	29.6	15.9	24.2
El Salvador	57.5	21.4	43.4
Honduras	27.8	15.1	40.8
Nicaragua	17.0	9.1	13.3
Costa Rica	40.5	26.3	6.5
Panamá	101.1	52.3	13.7

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Observatorio Fiscal, Boletín, 2007.

4. Situación de la violencia en Centroamérica

A pesar de los esfuerzos realizados, en la región persisten aún de manera creciente los altos índices de violencia y criminalidad; incluso, en países que donde tales hechos han presentado bajos niveles. Por ejemplo, en Costa Rica, en un período de diez años, las tasas de homicidios se han duplicado, a pesar de que comparativamente con el resto de la región exhibe bajos índices de violencia.

Las tendencias en cada país varían notablemente y poseen expresiones distintas en el ámbito territorial. La situación de seguridad que afecta a los municipios, ciudades o barrios no es la misma para aquellos que poseen, por ejemplo, fronteras internas (Honduras, Nicaragua, Costa Rica o El Salvador), o externas (México y Colombia); o bien, para aquellos que poseen altas concentraciones urbanas; o aquellos municipios que poseen costas o que son territorios turísticos importantes.

No obstante, es posible señalar cuatro expresiones recurrentes de la violencia y la criminalidad, que con mayor frecuencia se observan en toda la región: a) aquellas expresiones del crimen y la violencia, que atentan contra la vida (la de hombres y mujeres, que debe ser diferenciada; incluso de aquella que afecta a la niñez

y a la juventud); b) aquellas que atentan contra los bienes de las personas; c) aquellas que responden a accidentes de tránsito y, finalmente, d) aquellas que están vinculadas a la criminalidad organizada transnacional.



Por otra parte, las tendencias señaladas en el párrafo anterior están permeadas por los efectos de la macrocriminalidad o crimen organizado transnacional (tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, entre otros). Tales fenómenos han causado un traslape en el tipo de respuestas, que desde los gobiernos se han venido implementando. En no pocas ocasiones, las respuestas gubernamentales han mezclado acciones nacionales, binacionales y regionales. De igual manera, se han confundido o mezclado los métodos y los abordajes para cada uno de estos ámbitos.

Así las cosas, se termina por asumir que las soluciones únicamente pueden elaborarse e implementarse desde las instituciones centrales, al tiempo que se afirma que la mejor respuesta es la contención (tipo “mano dura”) y el reforzamiento policial. En otros casos, las respuestas ha combinado la fuerza policial, con la fuerza militar. En algunos países, se han intentado mezclar o combinar las fuerzas policiales de manera conjunta (policías binacionales).

A pesar de que los países han llevado a cabo reformas en sus marcos jurídicos y doctrinarios (fuerzas de policía y

militares), persiste aún una gran desconfianza hacia las instituciones policiales.

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Opinión sobre los cuerpos de policía (2004)		
País	Nivel de confianza en la policía (%)	Promedio de policías que solicitaron soborno
Guatemala	39	6.9
El Salvador	64.6	5.5
Honduras	56.7	5.3
Nicaragua	54	3.7
Costa Rica	58	3.5
Panamá	58	6.9
República Dominicana	33.3	9.0

Fuente: Estudios de opinión sobre Cultura Política para cada país, año 2004. <http://www.sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>
Aunque los estudios para el año 2006 están para todos los países, se han utilizado los datos del año 2004, pues, resultan más completos para todos los países.

Esta situación, hace mucho más difícil la acción comunitaria, pues tiende a percibir con cierta desconfianza el trabajo a realizar con la policía. Es justamente aquí, donde el gobierno local puede brindar una buena dosis de actividades que devuelvan a la ciudadanía la confianza que no han depositado aún en la policía. La prevención pasa por la confianza que se genera entre policía y comunidad, si es débil o inexistente, el gobierno local puede mediar, puede ser la correa de transmisión que haga circular la dinámica preventiva.

5. Respuestas institucionales y rol del gobierno local

Aunque las transformaciones en los enfoques de política de seguridad son recientes, es posible observar cuatro factores que han acompañado estos cambios. En primer lugar, se ha generado una creciente aceptación a asumir la seguridad como un bien y no como un derecho.

Asumir que la seguridad ha pasado de considerarse un derecho a considerarlo como un bien, implica la renuncia al disfrute colectivo de este derecho que, además, debe estar garantizado por el Estado. En consecuencia, hay una afirmación para que las respuestas cada vez más surjan desde el ámbito privado y personal.

Este fenómeno, ha fortalecido aquellas prácticas que impulsan el “aseguramiento” de los barrios, calles, ciudades y municipios. Cada vez con mayor frecuencia es posible observar barreras (“agujas” o barras de metal que restringen el paso de personas y vehículos a calles y barrios); que no son otra cosa que fronteras (ellos y nosotros) entre personas, barrios y comunidades. Incluso, se ha llegado al extremo de criminalizar a aquellas personas que son o nos parecen “ajenas” (o sospechosas).

Esta tendencia se fortalece cuando se privilegia aquellas acciones que utilizan el control del delito ante las acciones de la delincuencia. Así las cosas, se disminuye o invisibilizan otras áreas de especial importancia como el “apropiamiento” de los espacios públicos. De igual manera, se opaca la posibilidad de reclamar el disfrute de tal derecho, pues, se asume que basta con cancelar puntualmente la mensualidad de la empresa de seguridad o con la adquisición de alarmas o el aseguramiento de la casa con verjas, alambres y otro tipo de equipos de seguridad. Se trata, pues, de un total desentendimiento de lo público, como una respuesta obligada a las demandas colectivas.

Un segundo factor a considerar se refiere al origen centralizado de los enfoques de seguridad. La mayor parte de las iniciativas han surgido desde las autoridades centrales y son muy pocas aquellas que proponen una alternativa desde lo territorial. En algunos casos, las propuestas surgen desde las organizaciones no gubernamentales o iniciativas de la cooperación internacional o una mezcla de ambas.

En otros casos, son las autoridades centrales las que acogen las iniciativas externas. Por supuesto, existen

excepciones donde el liderazgo en la formulación e implementación de la política ha surgido desde los gobiernos locales. Sin embargo, hasta la fecha, la política pública se ha construido desde arriba hacia abajo (top-down). Centroamérica ha privilegiado las respuestas que se inclinan hacia la reacción y el control, antes que a la prevención. Las soluciones tienden a concentrarse en el control de la delincuencia, antes que la construcción de mecanismos que prevengan tales situaciones.

En términos generales, se pueden agrupar las respuestas regionales de la siguiente manera:

INICIATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA						
Tipo de Acción	Desde el Gobierno Local		Desde el Gobierno Nacional			
	Policía Municipal	Participación Ciudadana	Programas de Seguridad Comunitaria	Policía de Proximidad	Mano Dura	Operaciones combinada o mixtas ²
Reactiva	X	X	X	X	X	X
Preventiva		X	X	X1		

Fuente: Elaboración propia.

1. No opera en todos los países. 2. Se refiere a la acción conjunta de FFAA y efectivos policiales; o al acción conjunta entre FFAA de dos o más Estados o efectivos policiales de dos o más Estados.

En tercer lugar, la prevención y la acción de los territorios, los municipios, las ciudades, en materia de seguridad ciudadana, es una acción relativamente incipiente. En un inicio, las prioridades en materia de seguridad estuvieron concentradas en las reformas institucionales y doctrinarias. Posteriormente, se han instaurado políticas de control firme (mano dura) ante las acciones de la delincuencia. En la etapa actual, recién se empieza a comprender que el control policial es insuficiente y que, necesariamente, necesita de un conjunto de medidas distintas, que vuelvan

a colocar al ser humano y a los gobiernos locales como ejes articuladores en la reconstrucción o construcción de un tejido social más integrado.

Finalmente, Así como incipientes ha sido las apuestas preventivas; igualmente incipientes han sido las experiencias de participación. Ello no excluye los valiosos aportes que se han realizado en la región y que constituyen salvadas excepciones, de las cuales se pueden extraer valiosos aprendizajes.

En cuarto lugar, existe un débil proceso de construcción doctrinaria sobre el rol del gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Hay poca reflexión sobre el sentido que debe tener una política local en determinado contexto territorial. En este sentido, podría ser valioso considerar la posibilidad de crear una especie “comunidad” o “red” regional (local o nacional) que permita construir una comunidad para el intercambio de experiencias y construcción de planteamientos doctrinarios en materia de seguridad desde los territorios. Ello permitiría, al estilo de aquellos sitios web en los cuales, cualquier persona puede “bajar” un programa totalmente gratis, con la única condición que si logra hacer mejoras, si logra descubrir nuevas aplicaciones las comparta con todos los integrantes de dicha comunidad. De esta forma, se hacen dos cosas fundamentales: a) se democratiza el acceso a un conocimiento que muchas veces es caro y hay que pagar por ello y; b) se logra construir (sobre la base de estos intercambios) un conocimiento más propio, más acorde a las realidades de cada uno de los territorios que participan en la red o comunidad.

En decir, tanto en el nivel nacional, como en el nivel local, Centroamérica llega tarde al debate sobre la seguridad y, además de llegar tarde, se llega sin discurso, sin propuesta.

Al igual que Robinson Crusoe tuvo la oportunidad de crear un modo de vida distinto, renunciamos a ser creativos en la construcción de una política diferente y echamos mano de lo

que ya tradicionalmente hemos conocido. De tal forma que, o copiamos modelos que a veces no se ajustan a la realidad del país y de sus territorios; o recurrimos a las fórmulas tradicionales de uso de la fuerza como respuestas única.

Sin embargo, hasta ahora, la reflexión doctrinaria, así como sus praxis, ha estado siendo absorbida por la inmediatez que exigen las demandas. Hace falta una reflexión mayor, bien sentida, que le dé un carácter integral a las ciudades, a los barrios, a las comunidades y a los municipios; así como a cada uno de sus espacios, relaciones interculturales, mecanismos de goce y recreación. Es necesario, desarrollar un discurso, en primer lugar, sobre el municipio, las ciudades y los territorios centroamericanos y, en segundo lugar, un discurso sobre el rol, el papel, que este municipio, puede y debe tener en materia de seguridad.

6. Las ciudades, los territorios, los municipios: ¿Escenarios o actores?

Una de las primeras consideraciones en el inicio de una reflexión más pausada sobre el rol del gobierno local en materia de seguridad, consiste en reconocer que Centroamérica no es una región de grandes ciudades, de gigantes conglomerados urbanos; pero ha experimentado una alteración de su paisaje urbano.

El efecto de mayor visibilidad en toda la región es la expansión de las llamadas áreas urbanas de Centroamérica. Hacia 1984 Costa Rica, por ejemplo, tenía únicamente tres municipios con más de cien mil habitantes y nueve municipios, con una población entre 50 y 100 mil personas. En el Censo del año 2000, cerca del 40% de la población vivía en treinta municipios de un total de 81; de los cuales, 13 poseen poblaciones con más de cien mil habitantes y 13 con poblaciones entre las 50 y 100 mil personas.

En Guatemala casi el 50% de población (Censo del 2002) se ubica en 47 municipios de un total de 332. En 1994, únicamente había 5 municipios con más de cien mil

habitantes. Para el año 2000, existían 13 municipios con más de cien mil habitantes. En 1984, solamente existían 24 municipios con una población entre los 50 y los cien mil habitantes, para el año 2000, esa cifra era de 34. En general, varios municipios (grandes o pequeños) han duplicado su población en ese período.

En Nicaragua, para el Censo de 1971 solamente se reportaban tres municipios con una población entre los 50 y 100 mil habitantes; mientras que para el Censo de 1995 había 12 municipios con esa condición poblacional. De igual manera en el primer censo (71) únicamente se podría ubicar un municipio con una población de más de 100 mil habitantes. Para el Censo de 1995, esa cifra se quintuplicó (cinco municipios con más de cien mil habitantes). Para 1995, el 50% de la población se ubicaba en un total de 17 municipios de un total de 152.

En El Salvador, para el año 2006 cerca del 76% de la población vivía en un total de 30 municipios (de un total de 262); de los cuales, 13 tenían una población superior a los 100 mil habitantes y 17 municipios albergaban a poblaciones entre las 50 y 100 mil personas. De igual manera, en Honduras, para el año 2001, el 45% del total de la población vivía en un total de 19 municipios (de un total de 297); de los cuales, cinco poseen una población con más de 100 mil personas y 14 con poblaciones entre los 50 y los 100 mil habitantes.

Esta expansión poblacional y urbana ha incrementado, de igual manera, las demandas sociales y de servicios, producto del crecimiento en el volumen de las relaciones sociales dentro de los municipios y las ciudades. Ello, por supuesto, deja al gobierno local mucho más cerca de la ciudadanía, de lo que hasta ahora se ha supuesto. Es decir, en este contexto, buena parte de la calidad de vida de las personas depende de las acciones de política pública que tenga el municipio. Y, este papel debe ser asumido (y en

mucho casos ya ha sido hecho) por las municipalidades con o sin descentralización, con o sin leyes marco, con o sin comisiones de asuntos municipales, con o sin recursos o transferencias del gobierno central.

Sin embargo, la adquisición de tal dimensión especial no ha sido acompañada de un proceso paralelo de fortalecimiento a lo largo de la última década; a pesar de los esfuerzos impulsado en todos los proceso de reforma al Estado, que se plantearon en la región. De igual manera, la instalación, desarrollo y crecimiento de nuevos y viejos procesos sociales en los municipios sigue siendo un tema que no genera mayor reflexión, en virtud de una política pública local que, capte, interprete y oriente el sentido de estas nuevas realidades.

Apesar de que Centroamérica es una región eminentemente de municipios, no ha logrado construir un discurso propio. No ha logrado construir una interpretación pausada sobre las implicaciones que poseen estas realidades (nuevas y viejas) en la formulación de la política pública. Es necesario comprender con mayor claridad las dinámicas y construcciones simbólicas que se vienen tejiendo en los municipios. Una interpretación del conjunto de las relaciones sociales que le dan contenido y vigor a un determinado territorio (o conjunto de territorios): el lugar de compras o del mandado, los sitios de recreo, el crecimiento de las oficinas, del comercio, la generación y pérdida del empleo, los centros educativos, las fiestas patronales o tradicionales, los actos cívicos, entre una multiplicidad de ejemplos.

Es decir, el conjunto de experiencias que alimentan el flujo de vida del municipio y son la base en la construcción de una mayor cohesión social. Ello permitiría una comprensión de los procesos de vida local que se experimentan y viven de manera distinta y que además, poseen una expresión en la formulación de las políticas públicas.

7. Gobierno local, políticas públicas y seguridad ciudadana: los vínculos

La construcción de un discurso (práctico y conceptual) sobre el papel del municipio en materia de seguridad, implica la comprensión, en primer lugar, de que, una política pública, en una expresión sencilla, es aquella respuesta que, en este caso, el gobierno local elabora, diseña, discute y ejecuta durante determinado tiempo, con la intención de dar solución a un problema concreto.

Esta respuesta, claro está, puede ser permanente (recolección de basura) o temporal (la reparación de un puente); puede ser reactiva (acciones en situaciones de emergencia) o planificada (ordenamiento territorial); puede ser participativa en su elaboración y ejecución o eminentemente restrictivas en su formulación. El ciclo de la formulación de una política pública resulta vital en la construcción de respuestas más adecuadas desde los gobiernos locales.

Por ejemplo, en no pocas oportunidades, los problemas en materia de seguridad, que se perciben localmente, contienen una falsa idea de la realidad territorial. Es decir, cuando una municipalidad (Alcalde, Consejo y aparato administrativo) construye el análisis o diagnóstico de la problemática territorial en materia de seguridad sin la información adecuada, puede incurrir en ideas o estereotipos que alteran el planteamiento de una política pública más adecuada.

En algunas ocasiones, a manera de ejemplo, se comete el error de asumir que el problema de la seguridad está asociado a la migración. O se asume que el asunto con mayor prioridad es la delincuencia común y la realidad puede mostrar que quizá la violencia doméstica o los accidentes de tránsito son la causa de mayor inseguridad para las personas en determinado municipio. La construcción de una respuesta local, debe estar asociada, por tanto, a una buena lectura y diagnóstico de la realidad del territorio.

En la construcción o formulación de una respuesta desde el gobierno local en materia de seguridad, es importante no dejar pasar por alto, las representaciones que de la seguridad tienen las personas que toman decisiones, formulany diseñan las políticas. Esto se refiere básicamente, a los marcos por medio de los cuales, las personas aprenden y conocen la realidad (marcos cognitivos que les permiten dar una interpretación a la realidad) y que a través de ellos se toman decisiones y elaboran las respuestas.

Así las cosas, los marcos de interpretación pueden generar respuestas poco adecuadas, por parte de aquellas personas que toman decisiones. En algunos casos, estas ideas pueden hacer creer que la seguridad es un asunto meramente policial y que se resuelve mediante el uso de la fuerza. Con esta idea en mente, las personas que deciden pueden plantear como única respuesta, la contratación de oficiales (de policía o militares en retiro); pueden impulsar la creación policías municipales; o podrían adoptar otras medidas en esa dirección. En suma, la representación que se tiene de una determinada realidad obligará a plantear respuestas de acuerdo con esta visión. Es por ello que resulta de vital importancia la creación de un discurso que articule de manera coherente una política en materia de seguridad desde los gobiernos locales.

Los estereotipos sociales constituyen un claro ejemplo de tales marcos cognitivos. Por lo general, tienen efectos serios en grupos de alta vulnerabilidad, como migrantes o juventud. Ello, por supuesto, asegura el surgimiento de acciones que podrían generar municipios poco incluyentes o políticas que generen “corrosión social”. Esta imagen errada que se puede tener de la realidad constituye un obstáculo en la construcción de respuestas más creativas e integrales a la seguridad, pues, las personas que deciden seguirán captando una imagen poco afortunada de lo que sucede en la realidad.

Por esta razón, resulta vital que en la formulación de toda política pública exista un conjunto de valores y principios

que orienten la conformación de las agendas públicas locales. La participación con poder de decisión en la formulación puede contribuir a mejorar la formulación de la política pública. Cuando el gobierno local posee un conjunto de valores por medio del cual orienta su política, disminuye el riesgo de asumir representaciones erradas de la realidad. En caso contrario, el gobierno local, en ausencia de marcos de acción orientadores, termina por asumir agendas externas o procesos que han sido formulados en otros sitios fuera del control del gobierno local.

Uno de los elementos que con mayor frecuencia se menciona, pero que pocas veces se le otorga la importancia que merece, es la negociación política a lo interno del gobierno local. La revitalización de la política pública en materia de seguridad, desde los territorios, requiere de una alta dosis de voluntad política para que las respuestas puedan tener ciclos de vida más allá de un año.

El elemento vital que se destaca en este apartado es el proceso de toma de decisiones que realizan los actores involucrados en la acción pública y local (Alcaldías y Consejos). Este es uno de los procesos que pocas veces se le presta atención, pero que resulta muy importante, pues es aquí, donde los actores políticos negocian y acuerdan los contenidos y opciones que se incluirán en la política pública; así como los valores que orientan la acción del gobierno local.

La negociación política va más allá de aquellas acciones que pueda (o no pueda) emprender el o la Alcalde. Es decir, involucra al cuerpo político y de discusión del gobierno local: el Consejo. Los Consejos municipales pueden convertirse en los verdaderos nodos del liderazgo en el proceso de elaboración de la política pública. Ello, claro está, requiere de proceso negociador que facilite la toma de decisión política cuando los liderazgos (o las fuerzas políticas) son diversos en el territorio. La realización y formalización de la política pública pasan a través de este tamiz y pocas veces se le da la importancia del caso.

Este aspecto es relevante en aquellos países donde los cuerpos políticos municipales son fragmentados. Por supuesto la comunicación política es un factor que puede impulsar un liderazgo mucho más fuerte, pues, ofrece un proceso de doble vía. Por un lado, codifica los lineamientos conceptuales de la política; pero, al mismo tiempo, ofrece las claves para que el público pueda descodificar, interpretar y dar significado al mensaje que se comunica.

En pocas oportunidades los gobiernos locales desarrollan mecanismos de diálogo verdadero en la negociación de una política pública. Las componendas partidarias hacen más difícil el surgimiento de marcos cognitivos amplios, inclusivos e integrales que permitan el buen gobierno de la seguridad. Es claro, que la negociación tiene que ver mucho con las fuerzas políticas que controlan los recursos o la decisión sobre la utilización de determinados recursos. Muchas veces las políticas públicas fracasan al momento de designar los recursos que serán utilizados para determinadas respuestas.

Una tercera dimensión en la formulación de una política pública está relacionada con la disonancia que se logra observar entre el planteamiento de una política muy bien diseñada, pero con escasa evidencia de su implementación. Por lo general, se logra observar este fenómeno en el momento de implementar aquellas decisiones que, anteriormente, han sido negociadas y debidamente formalizadas en el gobierno local.

En esta dimensión, tiene un papel de suma importancia la capacidad de gestión del aparato administrativo municipal (operativo, recursos, conocimientos y capacidades), con el objetivo de cumplir el mandato asumido políticamente por las personas que decidieron. En sentido, hay al menos varios argumentos que explican de alguna manera (y que conviene tener presentes) las razones por las cuales, en ciertas ocasiones, se tiene un diseño de política excelente, pero con una sensación de que no se ha hecho “gran cosa que digamos.”

En materia de seguridad, la ejecución de la política pública en el espacio local se ha dejado en manos de un aparato administrativo municipal que en no pocas oportunidades resiente la ausencia de un recurso humano poco calificado para asumir políticas en materia de seguridad. Ello revela una brecha enorme entre el saber y el saber-como. En otras palabras, quizá ya las autoridades políticas saben qué es lo que hay que hacer en materia de seguridad, pero no se sabe de manera cierta, cómo se debe hacer esta labor.

El aparato administrativo municipal posee poca experiencia en la implementación de políticas públicas en materia de seguridad. Hasta hace escasos años se ha empezado a observar prácticas de consulta o participación de las comunidades en la implementación de las respuestas. De igual manera, los intentos de coordinación interinstitucional o manejo intersectorial de los recursos para el abordaje de la seguridad son relativamente nuevos. Muy pocas veces es posible observar un proceso riguroso y metodológicamente serio de evaluación de resultados. No es fácil observar mecanismos de evaluación que den cuenta de los impactos en materia de seguridad de las decisiones en el ámbito local. Incluso en los casos de estudio, los elementos de una política pública en materia de seguridad aún son muy recientes.

Las políticas públicas no solo demandan un aparato administrativo de tiempo completo, sino con un conocimiento del tema. La realidad y el trabajo cotidiano pueden mostrar situaciones contrarias. Puede ser que la municipalidad recargue el trabajo de seguridad en una persona que dedicará un cuarto de su tiempo a esta labor; pero que por sus tareas diarias, ni tenga el tiempo necesario para coordinar los esfuerzos, ni tenga el equipamiento adecuado para la realización de sus funciones. Es claro que, toda política pública requiere necesariamente de un balance entre sus objetivos y los recursos que posee para alcanzarlos.

Estas situaciones, pueden generar una sobrecarga en la administración local, pues, aunque el diseño fue excelente,

nunca se evaluó o se realizó un balance efectivo entre los objetivos y los recursos con los que se cuentan para la implementación de la política.

Finalmente, un aspecto que muchas veces se deja en el olvido, tiene que ver con las acciones que la misma municipalidad realiza (sus tradicionales competencias) y que pueden contribuir al mejoramiento de la seguridad en el territorio. Estas acciones son las que podrían convertirse en una primera línea de base, sobre la cual empezar un trabajo por etapas o fronteras sucesivas.

Es decir, el gobierno local debería iniciar sus propuestas en materia de seguridad, en aquellas actividades sobre las cuales posee un control más efectivo de los recursos disponibles para su implementación. Estas actividades muchas veces tienen que ver con las competencias tradicionales del municipio, como lo son el desarrollo urbano, la regulación del uso del suelo, la regulación y control de espectáculos públicos, actividades de desarrollo económico local, la regulación del comercio (particularmente aquellas que tengan que ver con la venta de licor); el mejoramiento de los mercados municipales, el ornato del territorio (es decir, corte de los zacatales y lotes baldíos), la construcción de obra pública que mejora la seguridad de los peatones, la creación de mecanismos de prevención de conflictos, entre otras muchas acciones sobre las cuales el gobierno local, puede tener mayor control de los recursos.

Una segunda fase o una fase paralela de acción pública, tendría que vincularse con aquellas actividades en las cuales el gobierno local no posee total control sobre los recursos y necesita la obligada coordinación interinstitucional o intersectorial con el fin de reunir los recursos disponibles en el municipio. Nada de lo anterior es posible, si no hay una voluntad política de los y las tomadoras de decisión para asumir el liderazgo de las acciones y sin el necesario balance entre los objetivos planteados en el diseño de la política y los recursos disponibles en la administración municipal.

8. Cinco recomendaciones finales: a manera de conclusión

En primer lugar habría que señalar que, las iniciativas en materia de prevención son relativamente nuevas y que además, resulta aún más novedosa la inclusión de los gobiernos locales como un actor clave para el mejoramiento de la situación de seguridad regional.

En segundo lugar, hay que señalar que tal proceso ha tenido al menos tres etapas o fases clave. Inicialmente el proceso fue exclusivamente un tema político de alto nivel que puso en marcha las primeras reformas a los aparatos de seguridad de los Estados. Posteriormente, el proceso ha sido asumido por el personal técnico de las estructuras gubernamentales, desde donde se han diseñado e implementado las políticas de seguridad. Finalmente, se ha dado inicio recientemente a una fase más participativa y donde se visualizan algunos roles para el gobierno local. Aunque se reconoce que esta etapa deja más interrogantes que respuestas; deber ser aprovechado por los gobiernos locales a fin de construir una aproximación más propia para el abordaje del tema.

A pesar de los aciertos y fracasos, es posible identificar al menos tres ventanas de oportunidad para iniciar un trabajo de replanteamiento de las acciones de prevención en materia de seguridad desde el gobierno local.

Por un lado, existe una mayor apertura al planteamiento del tema desde los actores políticos (Ministerios de Seguridad, Gobernación, Defensorías de la Mujer, Ministerios de acción social y otras entidades estatales). Lo cual abre también, mayores posibilidades de constituir acciones de coordinación.

Existe una mayor conciencia del rol que la municipalidad puede jugar. Es posible iniciar un trabajo de prevención y mejoramiento de la condiciones de riesgo, haciendo mejor lo que la municipalidad tradicionalmente hace.

Es necesario dar coherencia a estas acciones de una manera integral. Luego se podrían ir sumando esfuerzos interinstitucionales.

Es posible trabajar el espacio territorial desde el municipio y en red. La construcción de una comunidad de territorios en materia de seguridad con el fin de recomponer el discurso local en materia de seguridad es a través de una red, que ofrezca servicios de asesoría, acompañamiento, asistencia técnica especializada y la oportunidad de ir compartiendo el conocimiento acumulado de manera práctica.

Memoria de las mesas temáticas de trabajo Políticas municipales para la gestación de la seguridad ciudadana: Experiencias de Centroamérica y República Dominicana ¹⁶

1. Introducción

Durante la realización del Primer Encuentro Regional sobre Seguridad Ciudadana: “Hacia una Política Municipal de Seguridad Ciudadana, Ciudadanía y Pertenencia”, celebrado en el municipio de San Rafael de Heredia, Costa Rica, se promovió una discusión sobre la importancia de potenciar acciones que fortalezcan la prevención y la actuación conjunta entre las instituciones nacionales rectoras del área de seguridad y las municipalidades. Con ello, se pretendió propiciar una discusión en grupos, por país, que apuntara hacia el compromiso local por una buena gestión pública local de la seguridad.

Mediante una metodología eminentemente participativa, los grupos discutieron alrededor de los siguientes ejes temáticos vinculados a la seguridad y al gobierno local: a) la centralización del Estado; b) mecanismos de coordinación interinstitucional; c) el rol y la creación de policía municipal; d) recuperación de espacios públicos; e) programas de educación, cultura y deportes.

1.1 La centralización del Estado

Sobre este particular, en todos los grupos se reconoció que la realidad sobre la autonomía municipal y los niveles de descentralización son poco satisfactorios. Por ejemplo, Panamá y Costa Rica coinciden en señalar que las limitaciones a la autonomía municipal son un obstáculo para la toma de decisiones. Ello, tiene importantes

¹⁶ Las tendencias y el contexto regional que se identifica en este capítulo, así como las reflexiones que de este análisis surgen, son el resultados de insumos de los trabajos grupales, desarrollados en el marco del I Encuentro Regional “Hacia una política municipal de seguridad ciudadana: ciudadanía y pertenencia” (ver apéndice 5.3).

repercusiones al momento de que los gobiernos locales ponen en marcha programas, proyectos y políticas en materia de seguridad ciudadana.

Por su parte, el grupo integrado por participantes de El Salvador, señaló que, en el ejercicio de la seguridad, son las instituciones del gobierno central las que han ejercido un marcado liderazgo. Las diferentes personas de este grupo, hicieron notar que, además, en materia de control de la delincuencia, dicho liderazgo, es indiscutible; particularmente en lo que a maras se refiere. Entre las acciones que el grupo identificó que realiza el gobierno están, el control en la salida de los reos; la remoción de tatuajes a los miembros de estas pandillas; apoyo a centros de formación y de rehabilitación de pandilleros, entre otras. Se hizo referencia, además, a la existencia de programas de reinserción social; realizadas por instituciones del gobierno con el apoyo de los organismos no gubernamentales.

De su lado, el grupo de personas que asistieron de Honduras, evidenció uno de los temas fundamentales en el abordaje de la seguridad desde el gobierno local: el financiamiento. A la discusión, adicionaron las dificultades que tal financiamiento (débil) impone en la elaboración de respuestas desde el ámbito competencial, que los gobiernos locales tienen en esta materia. En general, se concluyó que, de alguna manera, tales preocupaciones son reflejo de la realidad de las municipalidades de Centroamérica. En suma, se advirtió que, en Honduras (y, probablemente, en toda la región) son escasos los municipios que tienen la capacidad económica para hacer un abordaje integral, desde el ámbito de sus competencias, del tema de la seguridad ciudadana. Más débiles, aún, son aquellas acciones que incluyen mecanismos de coordinación, prevención, control o rehabilitación.

En República Dominicana, las personas que integraron el grupo señalaron el rol exclusivo que la Policía Nacional posee en este tema y el débil papel que desde el punto de

vista competencial tienen los municipios. Incluso, se hizo evidente el conflicto que se generó entre el Ministro del Interior y los gobiernos locales, debido a que se planteó la desaparición de la policía municipal, pues, se argumentó, que ello no es una competencia municipal. Sin embargo, la situación actual ha cambiado sustancialmente, pues, la nueva legislación municipal otorga a los gobiernos locales potestades relacionadas con la seguridad ciudadana.

El grupo de Panamá, recalcó e hizo un llamado de atención para que se respete y cumpla el mandato del artículo 233 de la Constitución Política que, afirma la autonomía municipal. Pues se considera que, ello, es un requisito fundamental para ejercer de manera amplia y coherente una respuesta en materia de seguridad, que integre ámbitos de su marco competencial.

1.2 Coordinación interinstitucional

Los municipios en su mayoría, consideran que para responder de manera adecuada a las necesidades de la comunidad deben trabajar en conjunto con las instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, ONG's, entre otras. Sin embargo, actualmente, los participantes en el encuentro reconocieron que, en la región, existe una gran descoordinación en el nivel nacional y regional; por lo que se han encontrado varios obstáculos para lograr unificar esfuerzos y en algunas ocasiones se realizan las mismas acciones por diferentes instituciones para un mismo problema.

De acuerdo con su experiencia, el grupo de Costa Rica, comentó que para lograr resultados concretos en materia de seguridad, es necesario, avanzar en la construcción de convenios interinstitucionales que, permitan la consolidación de acciones conjuntas en proyectos y programas de seguridad. Por su parte, los y las participantes de Guatemala, señalaron la experiencia que las organizaciones de la sociedad civil han venido construyendo en el abordaje de las respuestas en materia de

seguridad. En particular, hicieron referencia a la creación de las llamadas juntas locales de seguridad ciudadana.

La representación de Guatemala, se refirió a la importancia de acciones integrales que consideren aspectos como, el establecimiento de talleres ocupacionales, que se centren en la detección de los jóvenes en riesgo; la creación de empleo para los y las jóvenes que estudian; la creación de programas de educación, cultura; así como acciones en función de la prevención y la rehabilitación.

El grupo de personas que estuvo trabajando en la experiencia de El Salvador, señaló que es posible identificar varias actividades de coordinación con las iglesias y la Red de Seguridad Ciudadana; con lo cual se ha incrementado el diálogo local en materia de violencia; al tiempo que se han creado Oficinas para la Mediación de Conflictos, con el fin de buscar una cultura de paz. Una propuesta de los participantes de esta mesa, es la necesidad de fortalecer las atribuciones jurídicas de los gobiernos locales, donde la coordinación interinstitucional sea de carácter vinculante.

1.3 Policía municipal

La policía municipal es una realidad solamente para una minoría de gobiernos locales en la región. En términos generales, se considera que la policía municipal puede convertirse en una importante herramienta que complemente, tanto los esfuerzos nacionales (desde el gobierno central), como los municipales. Para la mayoría de las y los asistentes, la policía municipal, es un elemento trascendental en la prevención y control de la seguridad, pero debe haber un mejor desarrollo de los mecanismos de diálogo y coordinación entre las autoridades locales y el gobierno central.

Los y las costarricenses que trabajaron en este grupo, consideraron que la policía municipal es una herramienta vital para sus localidades, particularmente por dos razones. La primera de ellas, tiene que ver con la calidad y la prontitud que dicho cuerpo policial ofrece en las experiencias que

existen en el país. En segundo lugar, porque las experiencias locales han logrado desarrollar una mayor vinculación con los problemas y expectativas de la comunidad.

El grupo de Nicaragua señaló que hasta ahora el control de la delincuencia es una tarea exclusiva de la Policía Nacional. Sin embargo, se reconoció que, la policía municipal, puede contribuir a la realización de acciones más satisfactorias en materia de seguridad ciudadana. No obstante, es necesario tener en cuenta que para crear cuerpos policiales municipales es necesario recorrer un camino que pasa desde la creación de ordenamientos jurídicos que faculten y faciliten su implementación; así como procesos de formación y capacitación policial de carácter profesional. Ese grupo, también señaló que, Nicaragua, ha avanzado en la creación de mecanismos para el mejoramiento del sistema de denuncias del delito y la recopilación de la denuncia, que en su momento podrían servir de apoyo para la policía municipal.

La mesa de trabajo de Honduras apuntó que, el funcionamiento de la policía municipal depende de la alcaldía. El Alcalde o la Alcadesa, es la persona que nombra al jefe de la policía. La función de la policía municipal se circunscribe, principalmente, a mantener el orden dentro del municipio y a la vigilancia del inmueble municipal. Se señaló, además, que, en materia de coordinación interinstitucional, se han hecho actividades de manera coordinada con la policía de tránsito. Particularmente, en lo que se refiere a la señalización y regulación del tránsito en escuelas. Apuntaron, también que, en la práctica la policía nacional tiene una gran injerencia en las operaciones de la policía municipal.

1.4 Recuperación de espacios públicos

En general, es posible concluir que, los municipios dedican una parte importante de sus actividades a la recuperación de los espacios públicos. Por ejemplo, en temas como la iluminación y remodelación de parques. A criterio general, se considera

que ésta es una medida preventiva contra la inseguridad y la violencia. En Panamá, se implementó la Ley No. 6, del 2005, que autoriza la transferencia del mantenimiento de los espacios públicos a los municipios. Para el logro de ello, el mesa de trabajo panameña señaló que es necesaria la existencia de un consenso municipal, voluntad política y coordinación interinstitucional. En este tema se propone la posibilidad de consolidar la planificación estratégica en el tema de ornato con vinculación de la empresa privada y la ciudadanía.

En el grupo de Nicaragua se argumentó que, la acción municipal en este tema se lleva a cabo junto con actividades de limpieza y ornato, con el objetivo de ofrecer una mejor visualización de la red vial (señales, semáforos, información y otros). De su lado, la mesa guatemalteca apuntaló que, actualmente, en el país, se realiza una inversión importante en la recuperación de espacios urbanos seguros; reparación de lámparas, limpieza de los territorios y mantenimiento de los espacios de ocio. Además, se ha avanzado en la creación de ordenanzas municipales en las que se restringe la venta de bebidas alcohólicas.

1.5 Programas de educación, cultura, deportes

Las diferentes mesas de trabajo coincidieron en señalar la importancia de realizar actividades culturales, educativas y deportivas, que contribuyan a prevenir la violencia. Es por ello, que señalaron a esta como una de las actividades más frecuentes que ejecutan las municipalidades a través de programas dedicados a los niños y niñas, a la juventud y a mujeres.

Estas actividades tienen como objetivo fortalecer los valores y la pertenencia a la comunidad por parte de la ciudadanía; al tiempo que se promueve un mayor involucramiento en la toma de decisiones de los problemas de la comunidad.

En Panamá, por ejemplo, se ejecuta el proyecto Juventud Segura, el cual pretende que los jóvenes se desarrollen en un ambiente libre, seguro y pacífico. Por otro lado, se proponen otras estrategias en las que se debe trabajar

como: un programa de intercambio de armas por alimentos, con la participación de las instituciones de gobierno y los municipios. De igual manera se señaló la importancia de crear comedores públicos con la participación de la iglesia y el Ministerio de Educación (MEDUCA); así como el lanzamiento de programas de rehabilitación; creación de bibliotecas municipales e infoplazas que promuevan la prevención.

Por su parte, la mesa de trabajo costarricense señaló que, en el país se está incursionando en la aplicación de programas de rescate de valores. Entendiendo por estos, espacios de convivencia con un criterio de identidad y rescate de tradiciones. Con ello, se busca que la ciudadanía se apropie de los espacios públicos. Además, en algunos casos, los gobiernos locales cuentan con programas de becas, que buscan evitar la deserción y permiten mejores condiciones de vida para los jóvenes.

En relación con la violencia contra la mujer e intrafamiliar existe la Oficina de la Mujer, que se encuentra en cada una de las municipalidades. Esta oficina, es la encargada de brindar asesoría en el tema de violencia doméstica. En ese sentido, también existen comités de violencia y redes de prevención de la violencia intrafamiliar en algunos cantones del país, que brindan ayuda a las personas agredidas y realizan campañas de prevención.

También existen programas que son educacionales de prevención dirigidos a los niños como el programa de prevención en las escuelas pinta seguro y el programa preventivo DARE (Educación contra el Abuso de las Drogas) dirigido específicamente para los adolescentes.

En El Salvador, la mesa de trabajo indicó que, los municipios implementan planes como las escuelas deportivas en conjunto con el Estado; así como el ofrecimiento de becas para jóvenes, formación de líderes comunales, la implementación de ferias de logros municipales y ferias de la no violencia. Se considera una necesidad urgente incidir en los programas educativos para que se incluya la

educación para la paz y la convivencia, en conjunto con programas de sensibilización permanente.

En ese contexto, la mesa rescató la iniciativa del Municipio de Santa Tecla, el cual ha planteado la creación del Manual del Buen Vecino, mediante el cual se quiere generar nuevos valores en la ciudadanía, con el fin de que sea la misma población la que cree sus mecanismos de regulación y convivencia social.

Los y las participantes de la mesa de Honduras recalcaron que, desde el punto de vista cultural, se promueve la cultura por medio de las Casas de la Cultura. Dicha Casas, son manejadas por la Secretaría de la Cultura, en coordinación con los gobiernos locales. Además se implementa la creación de grupos deportivos (fútbol) y la construcción de infraestructura para su desarrollo. En el tema de género la Casa de la Mujer Maltratada, se ha constituido en un refugio para las mujeres y sus hijos cuando sufren violencia familiar (rehabilitación).

Conclusiones

1. Durante los últimos diez años se ha hecho manifiesto un importante esfuerzo por transitar desde un esquema policial reactivo hacia un modelo proactivo propio que responda a las nuevas exigencias que surgen del incremento de la sensación de inseguridad en la ciudadanía y al incremento en los índices de la violencia y el delito. En ese contexto, los gobiernos locales han venido cobrando cada vez mayor importancia.
2. Los esfuerzos de cambio y gestión de la seguridad, incluyen mejoras sustantivas a nivel policial, en el sistema de administración de la justicia, el sistema penitenciario y el diálogo interinstitucional. Además, se logran observar esfuerzos importantes por aportar desde el gobierno municipal experiencias que contribuyan a mejorar la seguridad de las personas.
3. La llamada “inseguridad ciudadana” se ha constituido en la línea de política que ha orientado la formulación de las políticas públicas, de tal forma que se prioriza la prevención del delito y la violencia en los diversos programas de los gobiernos de la región.
4. Hay un esfuerzo por fortalecer la participación ciudadana en la aplicación de modelos de seguridad más proactivos y preventivos. Sin embargo, esta participación se limita a la etapa de ejecución de la política y de fiscalización de los programas implementados.
5. No existen mecanismos de seguimiento sobre el trabajo de las comunidades que han recibido capacitación en programas de seguridad comunitaria.
6. Sin embargo, estas experiencias han empezado a generar una capacidad instalada mínima e incipiente, que puede ser potenciada en la implementación de nuevas alternativas para la prevención de la violencia y el delito.

7. La participación de la ciudadanía se contempla en el marco de iniciativas estatales y no desde los gobiernos locales, de ahí que la gestión de proyectos municipales de seguridad es un instrumento fundamental en la formulación de una política preventiva coherente con las necesidades inmediatas de las comunidades.
8. Los gobiernos locales son un espacio fundamental en la formulación de políticas de seguridad congruentes con las especificidades de las comunidades.
9. Si bien es cierto, existe un esfuerzo por establecer un vínculo con las comunidades, sin embargo, las municipalidades no han participado en la formulación de estrategias propias que les permitan integrarse en el desarrollo de las iniciativas estatales.
10. En la mayoría de los casos, los esfuerzos desde los gobiernos locales tienden a ser un servicio de tipo “Fast-Food Security” y no responden a una perspectiva integral.
11. En lo que refiere a la formación y profesionalización de los cuerpos policiales municipales, este proceso se ha caracterizado por ser lento pero con importantes mejoras que potencian el trabajo coordinado con instancias como los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales.
12. La prevención de la violencia es un eje clave en la construcción de un concepto de seguridad desde el gobierno local.
13. Es necesaria la participación de diversos sectores de la sociedad en la formulación de políticas y estrategias orientadas a la prevención del delito y la violencia.
14. Las limitaciones presupuestarias son un factor común en las diversas experiencias desarrolladas en el ámbito de los gobiernos locales.

15. La evaluación de las experiencias en el plano de la prevención refiere, fundamentalmente, a indicadores cuantitativos y no incluye criterios como sostenibilidad y la permanencia de los programas.

ANEXOS

Declaratoria del Encuentro

COMPROMISO DE SAN RAFAEL DE HEREDIA

Reunidas y reunidos, autoridades locales y representantes de asociaciones de municipios, representantes de instituciones del gobierno central (policía nacional, ministerios de seguridad y ministerios de desarrollo social de la región) en San Rafael de Heredia, Costa Rica, durante el I Encuentro Regional de Seguridad Ciudadana, efectuado los días 9 y 10 de agosto de 2007 y valorando la importancia que reviste el redimensionamiento de la política para la vida democrática de la región, decidimos adoptar el siguiente Compromiso:

CONSIDERANDO

I

Que los municipios de Centroamérica y el Caribe enfrentan nuevos desafíos para fortalecer el sistema democrático y garantizar la seguridad ciudadana como derecho.

II

Que la construcción de la paz y la prevención de violencia implican un esfuerzo constante contra todas las formas de exclusión.

III

Que la seguridad ciudadana entendida como un derecho constituye una condición esencial en la construcción de políticas públicas integrales.

IV

Que los gobiernos locales son las instituciones del Estado más cercanas a la ciudadanía y en los cuales se establecen

las relaciones de convivencia más amplias; y por ello deben ser actores fundamentales en la región a la hora de plantear las políticas públicas de seguridad ciudadana, y contribuir con ello a la consolidación de la paz, el desarrollo y el establecimiento de una buena relación de vecindad entre los pueblos de la región.

POR TANTO,

1. Reconocemos la necesidad de coordinar las acciones locales, nacionales y regionales en el abordaje del tema de seguridad ciudadana a partir de las realidades territoriales.
2. Nos comprometemos a estudiar y proponer políticas públicas y herramientas locales para el abordaje de la seguridad ciudadana con un enfoque de ciudadanía e identidad territorial, articulando la institucionalidad.
3. Consideramos esencial el fortalecimiento de los gobiernos locales como estrategia básica para enfrentar las causas que generan la inseguridad ciudadana.
4. Proponemos la articulación de estos esfuerzos por medio de la creación de la Red de Municipios por la Paz, conformada por gobiernos locales cuyas políticas de seguridad ciudadana se basen en los siguientes valores: cohesión social y territorial, solidaridad, construcción de ciudadanía, tolerancia, equidad y justicia.
5. Nos comprometemos a desarrollar estos acuerdos en cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana y llevar a cabo una labor de seguimiento de los mismos, por medio de las asociaciones y federaciones nacionales de municipios.
6. La Fundación DEMUCA manifiesta su disposición por acompañar este proceso.

Agenda de la actividad

ENCUENTRO REGIONAL

“Hacia una Política Municipal de Seguridad Ciudadana: ciudadanía y pertenencia”

9 y 10 de agosto de 2007

Hotel La Condesa. Heredia, Costa Rica

Programa

Jueves 9 de agosto

8:00 am - 8:30 am

8:30 am – 9:15 am

inscripción de los Participantes
Palabras de bienvenida

Sr. Alberto Vargas Esquivel

Alcalde, Municipalidad de San Rafael de Heredia

Inauguración del Encuentro

Sr. Mario Morales

Presidente, Unión Nacional de Gobiernos Locales

D. Manuel Rodríguez

Coordinador Político Regional, Fundación DEMUCA

D. Arturo Reig Tapia

Embajador de España

9:15 am – 9:30am

Presentación del Programa y Metodología del Encuentro

Sr. Jean Paul Vargas,

Coordinador Regional Programa Gerencia del Conocimiento, Fundación DEMUCA

9:30 am – 10:15am

Ponencia: Conceptualización, Factores Asociados y Caracterización de la Seguridad Ciudadana.

Expone:

Sr. Luis Alberto Cordero

Director Ejecutivo Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

10:15am – 10:45 am

Preguntas y respuestas

10:45am – 11:00 am

Café

11:00am – 11:45 am

Ponencia: Reflexiones iniciales sobre los gobiernos locales, seguridad ciudadana y las políticas públicas locales: explorando los vínculos.

Expone:

11:45am – 12:15 pm	Sr. Daniel Matul Coordinador Regional Programa de Incidencia Política, Fundación DEMUCA
12:30pm – 2:00 pm	Preguntas y Respuestas Almuerzo
2:00pm - 3:30 pm	Mesa redonda: Los retos de la coordinación interinstitucional para la gestión de la seguridad ciudadana. Exponen: Sr. William Portillo Federación de Municipios de Centroamérica, FEMICA Sra. Gloria Gómez Corporación de Municipalidades de El Salvador Sr. Marcos Membreño Director Convivencia y Seguridad Ciudadana, Nicaragua Modera: Sr Jorge Cáceres Universidad Nacional Costa Rica
3:30 pm - 4:00 pm	Preguntas y respuestas
4:00pm - 4:15 pm	Café
4:15pm - 5:30 pm	Trabajo en grupo por país. Participan gobiernos locales e instituciones nacionales rectoras del área social y de seguridad
Viernes 10 de agosto	
8:00am – 9:45am	Herramientas municipales para la gestión de la seguridad ciudadana. Presentaciones basadas en experiencias concretas. Sr. Oscar Samuel Ortiz, Alcalde Municipalidad de Santa Tecla El Salvador Sra. Larissa Montano, Vice Alcaldesa Municipio de San Miguelito Panamá Sr. José Milton Simón, Alcalde Municipio de La Ceiba Honduras Modera: Sr. Daniel Matul, Coordinador Programa Regional de Incidencia Política, Fundación

9:45am - 10:15am	DEMUCA Preguntas y respuestas
	10:15am – 10:30am Café
10:30am – 12:00am	Trabajo en grupos por país. Definición de herramientas para la gestión local de la seguridad ciudadana.
12:00am – 12:30pm	Plenaria: Presentación de trabajos en grupo por país
	12:30pm – 2:00pm Almuerzo
	2:00pm - 3:30pm Continuación plenaria: Presentación de trabajos en grupo por país
3:30pm - 3:45pm	Café
3:45pm - 4:30pm	Resultados y conclusiones del encuentro D. Mercedes Peñas Domingo, Directora Ejecutiva Fundación DEMUCA
4:30pm - 5:00pm	Clausura

Lista de asistencia al Encuentro

Nombre	Cargo	Institución	País
Manuel Espinoza	Director Policía Comunitaria	Ministerio de Seguridad Pública	Costa Rica
Evelio Quirós Angulo	Sub -Director de Seguridad Comunitaria y Comercial	Ministerio de Seguridad Pública	Costa Rica
Karen Sanabria Brenes	Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial	Ministerio de Seguridad Pública	Costa Rica
Jorge Cáceres	Escuela RRII	Universidad Nacional	Costa Rica
Alberto Vargas	Alcalde	Municipalidad San Rafael de Heredia	Costa Rica
Evelyn Villareal Fernández	Informe	Programa Estado de la Nación	Costa Rica
Nicole Jirón	Delegada	Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)	Costa Rica
José Manuel Hermida	Representante Residente	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Costa Rica
Francisco Rojas	Secretario General	Facultad Latinoamericana para las Ciencias Sociales (FLACSO)	Costa Rica
Maritza rojas	Jefa Contraloría Ciudadana	Municipalidad Escazú	Costa Rica
Marta Cortés Alvarado	Encargada Comisión Seguridad	Municipalidad de Moravia	
Mario Morales	Alcalde	Municipalidad Aserrí	Costa Rica
Edgar Mora Altamirano /Daniel Escalante	Alcalde	Municipalidad Curridabat	Costa Rica
Azucena Mora	Presidenta Municipal	Municipalidad Curridabat	

Nombre	Cargo	Institución	País
José Antonio Soto	Director Ejecutivo	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José	Costa Rica
José Manuel Ulate Avendaño	Alcalde	Municipalidad Heredia	Costa Rica
Flor de María Bolaños	Miembros de Consejo	Federación Heredia	Costa Rica
Marta Segura miranda	Miembros de Consejo	Federación Heredia	
Fabian Víquez	Presidente	Federación de Municipalidades Fronteriza con Nicaragua	Costa Rica
Carlos Martías Gonzága	Alcalde	Municipalidad La Cruz	Costa Rica
Fidel Condega Montiel	Alcalde	Municipalidad Guatuso	Costa Rica
Juan Bosco Acevedo	Alcalde	Municipalidad Upala	Costa Rica
Santiago Millón Robledo	Alcalde	Municipalidad Los Chiles	Costa Rica
Pedro Rojas Guzmán	Alcalde	Municipalidad Sarapiquí	Costa Rica
Luz Mary Ramírez	Regidora	Municipalidad Cañas	Costa Rica
María	Regidora	Municipalidad Cañas	Costa Rica
Oscar Monge Maykall	Alcalde	Municipalidad Quepos	Costa Rica
Jorge Alberto Cole de León	Alcalde	Municipalidad Osa	Costa Rica
Jorge Calvo Calvo	Alcalde	Municipalidad Abangares	Costa Rica
Arlette Díaz Peñas	Jefa Policía Municipal	Municipalidad Santa Cruz	Costa Rica
Uriel Briceño Ondoy	Oficial	Municipalidad Santa Cruz	Costa Rica
Eduardo Barboza Orias	Alcalde	Municipalidad Limón	Costa Rica
Giselle Mora Peña	Directora Ejecutiva	Unión de Gobierno Locales (UNGL)	Costa Rica
Mario Pozas	Asesor Legal	Ministerio de Seguridad	El Salvador

Nombre	Cargo	Institución	País
Marta Zoila Uribe Andrade		Policia Nacional Civil	El Salvador
Oscar Samuel Ortíz	Alcalde	Municipalidad Santa Tecla	El Salvador
Magdaleno Antonio Guzmánz	Alcalde	Municipalidad Santa Isabel Ishuatán	El Salvador
Miltón Galileo González	Director Asuntos Políticos	COMURES	El Salvador
Dany Wilfredo Rodríguez	Alcalde	Municipio Zaragoza	El Salvador
Milagros Navas	Presidenta	COMURES	El Salvador
Gloria Gómez	Técnica	COMURES	El Salvador
Roberto Rivera	Director	Proyecto El Salvador	El Salvador
D. Pedro Martínez, Alcalde	Alcalde	Municipalidad de Milpas Altas, Sacatepéquez	Guatemala
Santos Cubur Escobar	Alcalde	Municipalidad de Sumpango	Guatemala
Jaime Estrada	Alcalde	Municipalidad Jutiapa	Guatemala
Héctor Romero Ramos López	Coordinador Oficina Planificación Ciudadana	Municipalidad Cotzumalguapa	Guatemala
Walter del Cid	Director Ejecutivo	ANAM	Guatemala
Carlos Warquez	Director Ejecutivo	AGGAI	Guatemala
María Magdalena Hidalgo Marroquín	Alcaldesa	Municipalidad de Retalhuleu	Guatemala
Oscar Edwin Estrada Fuente		FEMICA	Guatemala
William Wilfredo Portillo Bollat		FEMICA	Guatemala
Mario Eduardo Perdomo Cerrato	Oficial	Despacho de Seguridad	Honduras
José Miltón Simón González	Alcalde	Municipalidad de La Ceiba	Honduras
Manuel de Jesús Torres	Alcalde	Municipalidad de Valle Angeles	Honduras
Carlos Eduardo Cano	Alcalde	Municipalidad de Campamento	Honduras
Quintín Javier Soreano	Alcalde	Municipalidad de Choluteca	Honduras
Allan Paredes	Director Ejecutivo	AMHON	Honduras

Nombre	Cargo	Institución	País
Carlos Miranda	Presidente	AMHON	Honduras
Yamileth Mejía	Representante	Fondo Hondureño de Inversión Social	Honduras
Reynaldo Raymundo Flores	Alcalde	Municipio de Ciudad Sandino	Nicaragua
Eduardo José Holman	Alcalde	Municipio de San Juan del Sur	Nicaragua
Primitivo Rodríguez		Municipalidad de Managua	Nicaragua
Pedro Pablo Calderón	Vice-Presidente	AMUNIC	Nicaragua
Orlando Noguera	Alcalde	Municipalidad Masaya	Nicaragua
Marcos Membreño	Director Convivencia y Seguridad	Policía Nacional	Nicaragua
Pablo Pérez	Representación	Ministerio de Gobierno y Justicia	Panamá
Luis Guerra	Alcalde	Municipio Chorrera	Panamá
David Cáceres	Alcalde	Municipio de Arraiján	Panamá
Heliodoro Bermúdez	Director Ejecutivo	AMUPA	Panamá
Larrisa Montano	Vice-Alcaldesa	Municipio de San Miguelito	Panamá
Jazmin Cubilla	Abogada	Municipio de Colón	Panamá
Felix Manuel Rodríguez	Síndico	Municipio San Francisco de Macorís	Rep Dominicana
José Oviedo	Síndico	Municipio de Yaguatae	Rep Dominicana
César Alvarez	Síndico	Municipio Villa González	Rep Dominicana
Jesús Antonio Feliz	Síndico	Municipio Santo Domingo Norte	Rep Dominicana
Benigno Núñez	Síndico	Municipio Pedro Santana	Rep Dominicana
Víctor D´Aza	Director Ejecutivo	FEDOMU	Rep Dominicana

