



CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA: UN ENFOQUE INTEGRAL.

El Proyecto Regional de gobernabilidad Local y el LAC SURF promueven la transferencia buenas prácticas en gobernabilidad local entre municipalidades de América Latina. En materia de convivencia y seguridad ciudadana han sido identificadas algunas experiencias exitosas entre las cuales, por su carácter integral y su alto impacto, se tiene como referente principal la experiencia de Bogotá.

El siguiente documento presenta en su primera parte una breve contextualización del tema de convivencia y seguridad ciudadana y el enfoque adoptado. En una segunda parte los resultados alcanzados por Bogotá en convivencia y seguridad ciudadana en la última década, así como las políticas y programas implementados. La tercera parte del documento, expone los servicios que el PNUD ofrece a través del Proyecto Regional de Gobernabilidad local y el LAC SURF- para facilitar el proceso de transferencia de conocimiento a partir de la experiencia exitosa de Bogotá- hacia otros municipios de América Latina, en la mayoría de los casos las iniciativas se han desarrollado en conjunto con las Oficinas de país PNUD. Finalmente, el presente documento muestra algunos casos en los que se han prestado asesorías a municipios de la región en el tema de convivencia y seguridad ciudadana.

I. El enfoque integral de convivencia y seguridad ciudadana.

Existen diversos puntos de vista o maneras de abordar el tema de la seguridad. Desde los más tradicionales enfocados exclusivamente a la fuerza pública hasta aquellos que se concentran en temas de prevención de la violencia. Dado que el fenómeno de la violencia es multicasual, el enfoque adoptado por el Proyecto Regional contempla herramientas destinadas a atender cada uno de los aspectos relacionados con esta. La convivencia y seguridad ciudadana, como componente básico de la seguridad humana, es clave para garantizar el goce y disfrute de las opciones que promueve el desarrollo humano, y por lo tanto se convierte en tema prioritario para el PNUD, a la par que los diferentes gobiernos locales y ciudadanos demandan/realizan cada vez política, proyectos o programas dirigidos a disminuir los índices de violencia y delincuencia en las ciudades.

DESARROLLO HUMANO (realización de opciones)

Estas opciones van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los ingresos necesarios para lograr un nivel de vida digno hasta el disfrute de las libertades políticas, económicas y sociales.

El desarrollo humano es el proceso que permite ampliar las opciones (incluyendo libertades y capacidades) de las personas.

SEGURIDAD HUMANA (protección de opciones)

La seguridad humana se refiere a la facultad de las personas para acceder a las opciones de manera libre y segura. La Comisión de Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas la define como la protección del "núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo" (Sabine, 2002:3).

La seguridad humana comprende las dimensiones económica, alimenticia, en salud, en el medio ambiente, personal, comunitaria y política (PNUD 1994). La seguridad personal (así como las otras dimensiones) se ve amenazada por los efectos del crimen y la violencia.

SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANAS

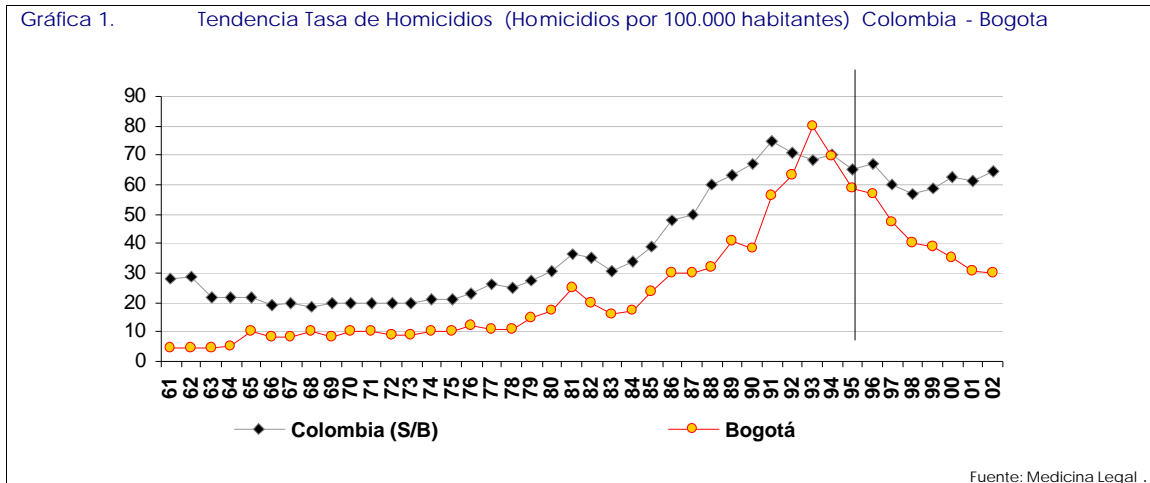
Es necesario atender de manera paralela y simultánea las causas estructurales y las manifestaciones latentes del crimen y la violencia para mitigar su impacto negativo sobre el desarrollo humano. Se requieren tanto políticas que permitan a la población el acceso a niveles suficientes de ingreso, educación y salud; como políticas para prevenir y controlar las manifestaciones del crimen y la violencia, que promuevan el respeto a la dignidad del individuo, la inclusión social y los derechos humanos.

El PNUD ha adoptado un enfoque integral para abordar los fenómenos de crimen y violencia. Este enfoque articula políticas que van desde la prevención de violencia y delincuencia hasta su control.

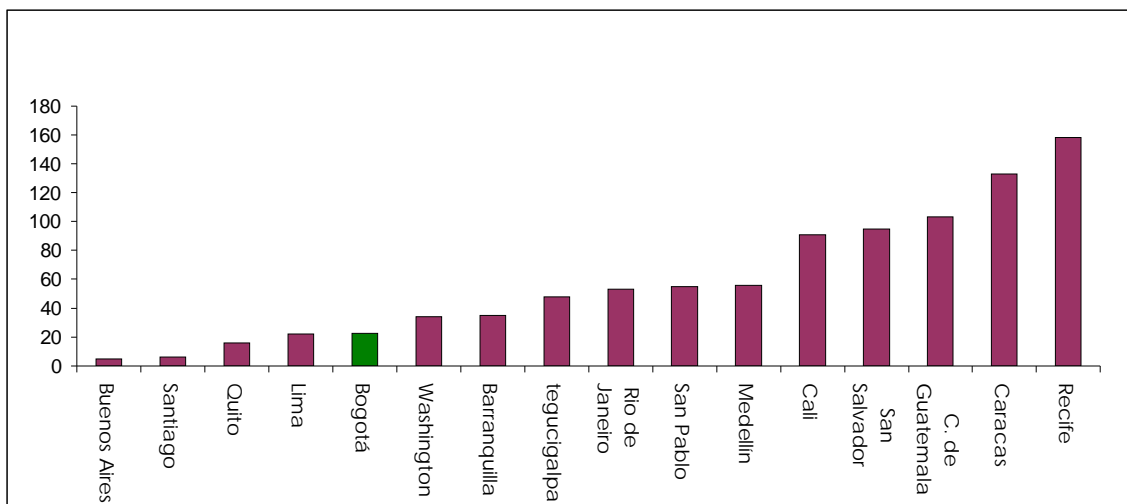


II. La Experiencia de Bogotá en convivencia y seguridad ciudadana.

Las políticas, programas y proyectos implementados en Bogotá en materia de convivencia y seguridad ciudadana en la última década han alcanzado resultados notables. La tasa de homicidios ha disminuido, pasando de más de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a cerca de 22,6 en el 2004. A pesar del contexto de conflicto armado y violencia en Colombia, Bogotá presenta mejores indicadores que ciudades como Sao Paulo, Washington, Caracas y Brasilia, situación inimaginable hace una década.



Gráfica 2. Tasa de homicidios (Homicidios por cada 100.000 habitantes) Ciudades latinoamericanas 2004.



Además del descenso en la tasa de homicidios, se han producido otros resultados sobresalientes obtenidos durante el mismo periodo. Este es el caso de la reducción de muertes en accidentes de tránsito, pasando de 1387 a 697 (para un descenso de más del 50%). Se estima que aproximadamente un 14% de la reducción en la tasa de homicidios es atribuible al descenso en la posesión de armas debido a entregas voluntarias de más de 2500 armas de fuego y cortopunzantes.

La estrategia de seguridad pública implementada en Bogotá esta compuesta por un conjunto de políticas, programas e iniciativas, resultado de un modelo de desarrollo de largo plazo para la ciudad. En este marco, Bogotá considera que la seguridad ciudadana es " la condición de libertad por medio de la cual los ciudadanos pueden gozar de sus derechos, libertades y responsabilidades sin ninguna restricción " (Acero, 2003). En particular, el fortalecimiento de la

cultura ciudadana ha sido crucial en este proceso, demostrando que metodologías innovadoras pueden llegar a ser muy efectivas en los contextos latinoamericanos, acostumbrados a enfoques tradicionales.

“Los logros alcanzados en reducción de violencia están ligados a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia desde 1995. Esta política comprende medidas que van desde el control hasta la prevención, desde el fortalecimiento de instituciones como la policía y el sistema de justicia, hasta el desarrollo de políticas orientadas a la prevención de la violencia y el delito. Este método reconoce la violencia como un fenómeno multicausal y la seguridad como una responsabilidad que no es exclusiva de las autoridades armadas y de la justicia, sino que debe abordarse desde las autoridades administrativas con políticas públicas sostenidas en el tiempo”. (Acero, 2003). Algunos de los principales componentes de la experiencia de Bogotá son:

? Fortalecimiento del marco institucional: El primer y decisivo paso para este propósito fue el rol de liderazgo ejercido por el Alcalde Mayor de Bogotá en el tema de seguridad ciudadana. Adicionalmente, fue creado el “Concejo Distrital de seguridad” con el fin de mejorar la coordinación entre las instituciones de policía, justicia y derechos humanos, el despacho del alcalde y la ciudadanía. Finalmente, un Sistema unificado de información sobre violencia y criminalidad (Observatorio -SUIVD) fue desarrollado para ampliar el conocimiento, comprender los principales problemas y tomar acciones adecuadas para hacerles frente.

? Fortalecimiento de la cultura ciudadana: El reconocimiento de la existencia de numerosos factores asociados a la violencia –tales como el alcohol y la posesión de armas - fue promovido a través de la restricción en los horarios de apertura de establecimientos públicos y de distribución de alcohol (Hora zanahoria), campañas educativas para aumentar la prevención de los riesgos asociados al alcohol (Cátedra de Alcohol y “Entregue las llaves”), y programas para reducir la posesión de armas entre los ciudadanos por medio de campañas educativas y jornadas de entrega voluntaria de artefactos armados (Jornadas de desarme voluntario).

? Inclusión social de población en riesgo: El trabajo con población expuesta a la violencia fue desarrollado a través de iniciativas con pandillas y barras bravas (“Programa Vida Sagrada” y su campaña “Goles en Paz”), programas para incorporar a jóvenes y niños en actividades sociales y fructíferas (“IDIPRON”), y programas para emplear población en riesgo como guías cívicos para promover el respeto y cumplimiento voluntario de las normas (“Misión Bogotá”).

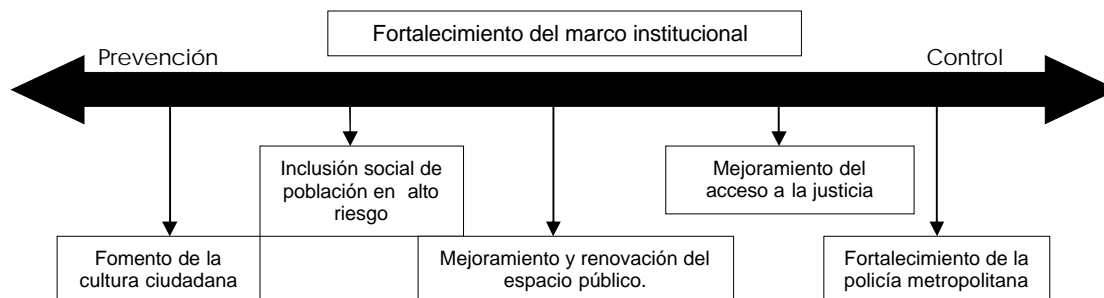
? Renovación y mejoramiento del espacio público: La política de espacio público municipal ha afectado de manera positiva la percepción de seguridad de la ciudadanía por medio de la regulación de la publicidad externa, control de vendedores ambulantes, embellecimiento de los espacios, limpieza urbana y ornato, exhibiciones culturales y artísticas en espacios públicos, renovación urbana y eventos públicos en antiguas zonas de riesgo. (“Eventos al parque” y “Misión Bogotá”).

? Mejoramiento del acceso a la justicia: De un lado, fue creada una estrategia para facilitar la resolución pacífica de conflictos e implementada a través de centros de conciliación y mediación, unidades de protección familiar, y comisarías de familia para resolver disputas en la comunidad. Por otro lado, la infraestructura de detención y reclusión –como la cárcel Distrital y las unidades de atención inmediata - fue sustancialmente mejorada.

? Fortalecimiento de la policía metropolitana: algunas medidas fueron implementadas con el fin de mejorar las capacidades operacionales tales como la ampliación del parque automotor, la reubicación de Centros de atención inmediata -CAI- en zonas clave, creación de unidades móviles para facilitar y expedir reportes criminales y entrenamiento de personal de policía en asuntos no convencionales (derechos humanos, derecho internacional humanitario, abuso sexual y otros). Adicionalmente, fueron desarrollados programas para fortalecer la relación entre la policía y la comunidad como la policía comunitaria y los “Frentes locales de seguridad”, así como el entrenamiento de líderes comunitarios en temas de seguridad ciudadana. (“Escuelas de seguridad ciudadana”).

Adicionalmente, desde el sector privado (la cámara de comercio de Bogotá, el periódico de mayor circulación Nacional y una ONG) se está desarrollando un programa de rendición de cuentas que realiza seguimiento al plan de seguridad y a través de encuestas, mide la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos. (Bogotá como vamos).

Grafica 3. Política de seguridad ciudadana en Bogotá.



III. Los servicios ofrecidos por el Proyecto Regional para la transferencia de conocimiento.

El Proyecto Regional PNUD tiene por objeto el fortalecimiento de la gobernabilidad local a través de la transferencia de conocimiento útil en materia de gobernabilidad y desarrollo local en América Latina. Para lograr este propósito, el Proyecto ha desarrollado e implementado herramientas y metodologías (basadas en las buenas prácticas documentadas) para facilitar procesos de transferencia de conocimiento y asegurar su viabilidad, sostenibilidad y efectividad. Dichas herramientas son aplicadas por el equipo del Proyecto Regional así como por expertos asociados (quienes han participado directamente en las experiencias exitosas) en trabajo conjunto con la Oficina PNUD y las personas interesadas en la asesoría (técnicos a nivel local o subnacional). En materia de convivencia y seguridad ciudadana el Proyecto Regional ofrece¹:

è Pre-diagnóstico en convivencia y seguridad ciudadana : a través de indicadores básicos (situacionales e institucionales), se establece una rápida fotografía de la situación de convivencia y seguridad en el territorio (contrastándose con los estándares de Latinoamérica) y las posibles áreas de intervención.

è Misión de acercamiento a buenas prácticas: durante 3 o 4 días se visitan los lugares representativos de los logros alcanzados en el marco de las buenas prácticas (caso Bogotá) según los intereses de los actores, quienes se reúnen con sus pares (técnicos) para discutir la posibilidad de adaptar los programas y proyectos exitosos a su territorio. El PNUD busca mostrar el caso de convivencia y seguridad ciudadana dentro del modelo de ciudad que mejora la calidad de vida de sus habitantes. Entre otras, las visitas que se realizan son: Observatorio de Violencia y Delincuencia, Casas de Justicia, Comisarías de Familia, Bogotá como vamos, Cárcel distrital, Programa de recuperación de habitantes de la calle IDIPROM, Instituto distrital de cultura y turismo.

è Diagnóstico de convivencia y seguridad ciudadana : utilizando cifras situacionales (tasas de homicidio, robos, accidentes, etc.) y de percepción de seguridad (encuestas de victimización), se realiza un taller participativo para identificar los principales problemas de seguridad , sus causas y las áreas de intervención.

¹ Partiendo de las necesidades e intereses de las municipalidades, se diseña una asesoría que tenga en cuenta en las iniciativas o avances realizados en el territorio para articularlos, capitalizarlos y lograr un mayor impacto.

è Asesoría para la elaboración de un Plan de convivencia y seguridad ciudadana : a partir del diagnóstico, se identifican los principales programas, proyectos y políticas en convivencia y seguridad ciudadana que conforman un Plan integral para el territorio, fortaleciendo la gobernabilidad local.

è Asesoría para la implementación de un Plan de convivencia y seguridad ciudadana : se refiere al desarrollo del plan, incluyendo la implementación de los respectivos programas, políticas y proyectos , fortaleciendo la gobernabilidad local .

è Diplomado in situ en convivencia y seguridad ciudadana : A través de conferencias con expertos (académicos y técnicos) y visitas de campo (a la experiencia exitosa) se busca construir capacidades en los actores para la formulación e implementación de políticas y planes de convivencia y seguridad ciudadana. Realizado in situ en Bogotá (Próximo diplomado: Ago 2006, duración: 2 semanas) en asocio con la Universidad Externado de Colombia . Es posible realizar el diplomado en otros lugares donde existan buenas prácticas en el tema.

è Seguimiento y documentación de experiencias: se analiza el desarrollo de los programas, políticas y proyectos, monitoreando y evaluando su desempeño e impacto . La experiencia puede documentarse en términos de gobernabilidad local.

Las acciones a implementar en un municipio cubren un espectro que va desde la prevención hasta el control. Luego de un diagnóstico se pueden identificar aquellas áreas sobre las cuales se necesita trabajar y aquellas otras que requieren ser conservadas. Las principales áreas de trabajo dentro del tema de seguridad y convivencia, son:

Herramientas para la construcción de capacidades para el diseño de políticas locales de seguridad y convivencia: fortalecimiento del esquema institucional encargado de la gestión de los temas de seguridad y convivencia y dotar a las autoridades locales con información de violencia y delincuencia para la toma de decisiones y mediciones de impacto.

Herramientas de autorregulación ciudadana: incremento del conocimiento de las normas y su acatamiento.

Herramientas para reducir los factores de riesgo de que conlleven a actos de violencia: reducción del consumo de alcohol y los factores de riesgo asociados a él, desarme e inclusión social de población en riesgo .

Herramientas para el mejoramiento de contextos urbanos: recuperación del espacio público, renovación urbana y recuperación de centros y actividades de animación urbana.

Herramientas para la prevención del abuso y la violencia intrafamiliar: atención a menores de edad y educación a las jóvenes, madres en embarazo y adultos de la tercera edad.

Herramientas para facilitar el acceso ciudadano a la justicia y la promoción de los mecanismos de solución pacífica de conflictos: Establecimiento de jueces de paz, comisarías de familia, centros de mediación y conciliación y casas de justicia.

Herramientas para el fortalecimiento de la policía: mejoramiento tecnológico de la actividad policial, de la capacidad operacional y programas para fortalecer la relación entre la policía y la comunidad.

IV. Algunas iniciativas realizadas por el Proyecto Regional en convivencia y seguridad ciudadana.

A continuación se presentan brevemente algunas de las asesorías realizadas por el Proyecto durante el 2004 y 2005:

‡ Misión de acercamiento a la experiencia de convivencia y seguridad ciudadana de Bogotá de funcionarios de los estados de Río Grande do Norte y Bahía (febrero 2005) y Espiritu Santo (diciembre 2005), BRA. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social - FUSADES (mayo 2006), Alcaldía de Tegucigalpa y PNUD HON (junio 2006) .

‡ Diplomado in situ en convivencia y seguridad ciudadana (noviembre 2004) con la participación de funcionarios de municipios de Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana.

‡ Diagnóstico en convivencia y seguridad de Medellín y el Área metropolitana del Valle de Aburrá, Villavicencio y Pereira (2004 y 2005), COL.

‡ Asesoría para la Formulación de un Plan integral de seguridad y convivencia para Villavicencio (2005) y Pereira (2004), COL; Asunción (2005), PAR; Espiritu Santo (2005), BR A, San Salvador (2005), ELS.

‡ Asesoría para la creación del observatorio de Violencia y delincuencia en Villavicencio (2004), COL.

‡ Asesoría para la Formulación de una política de desarme para Medellín y el Área metropolitana del Valle de Aburrá (2005), COL.

‡ Asesoría a la Secretaría de Seguridad Pública de Brasil –SENASP para el desarrollo de herramientas de conocimiento y la implementación de pilotos a nivel estadual (2005), Apoyo para la elaboración de un plan de Seguridad en los Juegos Panamericanos (en curso), BRA.

‡ Asesoría para la preparación de una caja de herramientas en convivencia y seguridad ciudadana, para ser aplicada en municipios argentinos (2005), ARG.

‡ Asistencia técnica para el proyecto de municipios y departamentos seguros en Costa Rica (2005), COS.

‡ Apoyo en la formulación de un proyecto para la financiación de un proyecto de jóvenes en alto riesgo en Honduras (2005), HON.

‡